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.

Fundación para el Desarrollo Humano Integral

CLACSO

Perspectivas estratégicas
para el desarrollo humano integral de la Argentina

Perspectivas estratégicas
para el desarrollo humano integral de la Argentina

Fundación para el Desarrollo Humano Integral

CLACSO

Fundación para el Desarrollo Humano Integral

Itai Hagman - Presidente de la Fundación DHI

Coordinación Ejecutiva

Gonzalo Armua
Ulises Bosia
Romina Chuffardi
Bruno Giormenti Moravec

Equipo editorial

Lucas Grimson - Producción editorial
Malena Schargrodsky - Diseño y maquetación
Verónica Ocvirk - Edición y corrección

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

CLACSO *Secretaría Ejecutiva*

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

Equipo Editorial

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

Librería Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales

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

Perspectivas estratégicas: para el desarrollo humano integral de la Argentina / Ulises Bosia... [et al.]; Compilación de Gonzalo Armua... [et al.]; Coordinación general de Lucas Grimson; Editado por Verónica Ocvirk; Fotografías de Florencia Settepani... [et al.]; Prólogo de Itai Hagman. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones Igualdad; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2026.
488 p. ; 23 x 16 cm.
ISBN 978-987-48019-5-1
1. Producción. 2. Energía. 3. Deuda Externa. I. Bosia, Ulises II. Armua, Gonzalo, comp. III. Grimson, Lucas, coord. IV. Ocvirk, Verónica, ed. V. Settepani, Florencia, fot. VI. Hagman, Itai, prolog.
CDD 320

CC BY-NC-ND 4.0
© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales y Fundación DHI | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723. La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina
Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

Fundación para el Desarrollo Humano Integral | Ciudad de Buenos Aires | Argentina |
info@fundaciondhi.com.ar | fundaciondhi.com.ar

ÍNDICE

11 PALABRAS DE LOS COMPILADORES

13 PRÓLOGO

21 NUESTRO MODELO PRODUCTIVO: OBJETIVO Y SENTIDO
Ulises Bosia y Pablo Wahren

47 ENERGÍA JUSTA Y SOBERANA: DESARROLLO, CAPACIDADES PROPIAS Y SUSTENTABILIDAD
Adriana Serquis, Agustina Oviedo, David Levitán y Nicole Seinhart

75 LA DEUDA ARGENTINA Y LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA: RECUPERAR LA SOSTENIBILIDAD SIN AHOGAR EL CRECIMIENTO
Valentín Álvarez y Tobías Yatche

93 REORDENAR LA PIRÁMIDE, AMPLIAR EL ACCESO: APUNTES PARA UNA REFORMA DEL SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO
Andrés Cappa y Ulises Bosia

109 MALVINAS, ATLÁNTICO SUR Y ANTÁRTIDA: SOBERANÍA, DESARROLLO Y PROYECCIÓN ESTRATÉGICA
Nuria Jazmín Pazos, Juan Manuel Erazo, Johnny Zamparo, Gino Fiocco, Andrea Ross Beraldi y Gonzalo Armua

139 PROPUESTAS PARA UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD: DEMANDAS, EVIDENCIA Y RESULTADOS
Jonathan Matías Gueler, Noelia Figueroa, Gimena Loza, Pilar Fiuza Casais y Tatiana Delgado

179 PARA UNA NUEVA INTELIGENCIA NACIONAL: NORMATIVA, DIAGNÓSTICO Y LINEAMIENTOS PROPOSITIVOS
Equipo de Inteligencia de la Fundación DHI

205 LA JUSTICIA EN LA ARGENTINA: FORTALECER EL SISTEMA PARA RECUPERAR LA CONFIANZA CIUDADANA
Julia Bianchi, Juan Ignacio Buigo, Diego Ludueña y Bruno Quadri

233 NUESTRA REFORMA LABORAL: EL TRABAJO COMO DERECHO Y PROYECTO DE DESARROLLO
Mariano Suárez, María Luciana Gutiérrez, Nicolás Pascuale y Ezequiel Haro

267 TECHO PARA VIVIR, TIERRA PARA HABITAR: ACCESO UNIVERSAL AL SUELO, LA VIVIENDA Y EL HÁBITAT URBANO
Giselle Aguirre, Bruno Giormenti Moravec y Julieta Eva Neumann

297 AMBIENTE, JUSTICIA SOCIAL Y CASA COMÚN: LINEAMIENTOS GENERALES PARA UNA ECOLOGÍA INTEGRAL EN LA ARGENTINA
Manuel Mateu y Faustina Sarandón

317 DERECHO A LA ALIMENTACIÓN: UNA MIRADA INTEGRAL SOBRE LA PRODUCCIÓN, EL ACCESO Y EL CONSUMO
Lucas Aniceto, Natalia Astegiano, Maximiliano Ferro, Daiana Giuliano, Ingrid Karpenko, Patricia Lizarraga, Facundo Niklison, Paula Carolina Serpe y Melina Sorrentini

343 DERECHO A LA SALUD PARA EL DESARROLLO INTEGRAL: EL CUIDADO DE LA VIDA EN EL PROYECTO DE PAÍS
Manuel Fonseca, Fausto Dimarco y Corina Juliana Toloza

363 DISCAPACIDAD Y DERECHOS: HACIA UNA SOCIEDAD MÁS JUSTA Y ACCESIBLE
Inti Costanzo Navarro, Luis Cuello y Suyai Lutz

385 POLÍTICAS PÚBLICAS DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA: LOS ÚNICOS PRIVILEGIADOS SON LOS NIÑOS
Julieta de Gennaro y Mora López

411 POLÍTICA EDUCATIVA: FORTALECER LA ESCUELA PARA REDUCIR DESIGUALDADES
Melisa Cuschnir, Axel Kesler y Guido Riccono

435 LINEAMIENTOS PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL HUMANA (TDH): SOBERANÍA TECNOLÓGICA PARA DECIDIR NUESTRO FUTURO
Martín Harracá, Juan Manuel Barreda Fafasuli, Santiago Sosa, David Levitán, Gonzalo Armua, Nicole Seinhart y Caro Lang

461 CONECTIVIDAD, POLÍTICAS AUDIOVISUALES, COMUNICACIÓN Y CULTURA: UNA PROPUESTA HUMANISTA
Natalia Vinelli, Mariano Suárez, Esteban Lopardo, Lucía Maccagno, Fabián Fandiño, Javier López Bustamante, Rolando Goldman, Alejandro Cappelletti, Lucía de la Torre y Sebastián Lorenzo Pisarello

PALABRAS DE LOS COMPILADORES

Este libro, y en general el trabajo de la Fundación para el Desarrollo Humano Integral, expresa una acumulación de conocimiento técnico al servicio de un proyecto político. La misión fundamental de la Fundación DHI es aportar a la construcción de un programa de planificación del desarrollo de la Argentina, un verdadero Proyecto Nacional que nuestro país se debe hace demasiado tiempo.

Naturalmente, se trata de un propósito que guía nuestra acción, pero que supone una serie de mediaciones previas y que trasciende largamente al espacio político más cercano, al ecosistema del que nuestra Fundación forma parte, que es el de Patria Grande y Argentina Humana. Una de esas mediaciones, que representa un punto de partida para nosotros, es el Plan de Desarrollo Humano Integral, publicado a mediados de 2023.

En este libro se reúnen capítulos que proponen lineamientos generales para abordar las grandes reformas que consideramos hacen falta para volver a poner a la Argentina en un sendero de desarrollo. No son el resultado final del proceso, sino una estación intermedia. Por eso decimos que tienen carácter preparatorio o preliminar[1]: son una base para el diálogo con personas de diferentes trayectorias políticas, militantes, académicas o técnicas pero interesadas, como nosotros, en el bienestar de nuestro pueblo y de nuestro país.

Una vez enriquecidos y consolidados estos lineamientos generales, podrán ser la base para un ejercicio de planificación estratégica propiamente dicho, lo que supone la definición de aspectos mucho más detallados en cada uno de los campos: metas y objetivos cuantitativos, costos y tiempos, instrumentos necesarios, mecanismos de control y evaluación, alianzas, etc. Para quienes formamos parte de la Fundación DHI este es un aspecto crucial de nuestro método de

1. También lo podemos llamar propedéutico: todo aquello que funciona como base o punto de partida antes de empezar a estudiar una disciplina, ciencia o etapa educativa.

construcción política y de gestión de lo público. Ese método buscamos plasmar en este libro, por el cual agradecemos especialmente a los equipos de CLACSO, por su colaboración para esta copublicación.

Tenemos la expectativa de poder hacer un aporte a una tarea que nos trasciende pero que nos convoca hoy como siempre, y también más que nunca: la construcción de un proyecto político que les permita vivir a todos los argentinos y argentinas con dignidad, ubicando a nuestro país (y de forma inexorable, a nuestra región) en un sendero de prosperidad, dignidad y soberanía.

Septiembre de 2026

Gonzalo Armua
Lic. en Comunicación (UNLaM), Mg. en Teoría Política (UBA), especializado en geopolítica e integración regional. Coordinador de la Fundación DHI.

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.

María Gimena Cánepa
Formada en el campo disciplinar de la Sociología, especializada en los procesos educativos y comunitarios. Coordinadora académica de la Fundación Universidad Latinoamericana de las Periferias (FULPe).

Romina Chuffardi
Lic. en Sociología (UBA), especializada en políticas sociales. Directora de Investigación e Innovación del Ministerio de Ambiente de PBA. Coordinadora de la Fundación DHI.

Bruno Giormenti Moravec
Profesor de Antropología (UBA), Maestrando en Sociología Económica (UNSAM). Coordinador del CEDESU y la Fundación DHI.

PRÓLOGO

La Argentina parece encontrarse en un momento de movimientos tectónicos de sus cimientos y conmoción general de certezas. Esta situación deriva, en parte, de razones internas que remiten a cierto agotamiento con el régimen económico, político y social que emergió hace 25 años de las ruinas de la crisis de 2001. Problemas que se acumularon sin resolverse y una última década en la que la sociedad vio cómo se sucedieron gobiernos de signos opuestos que no encontraron soluciones suficientes y se mantuvieron muchas veces en la formalidad superficial de las palabras, los discursos, las imágenes y las ideologías. Por eso el agotamiento fue más allá del rechazo hacia un gobierno, un conjunto de políticas públicas o una identidad ideológica, para tomar la forma de un cuestionamiento general a un edificio construido sobre el aprendizaje que el pueblo argentino logró tras la mayor crisis de su historia.

La respuesta de la dirigencia política a aquella bisagra histórica del cambio de siglo buscó conjurar el temor al regreso de la crisis y delinear el contorno de un futuro imaginable: una gestión económica más preocupada por la tasa de desocupación que por el riesgo país; una dirigencia enfocada en representar antes que en negociar; una política social que cambió los palos de la represión por la incorporación ciudadana y económica. Para quienes nacimos con la democracia y crecimos en el enfrentamiento al orden de los 90, todas esas opciones significaron un piso muy valioso, cuya consolidación —impensable sin el impacto del torbellino popular desatado en diciembre de 2001— dio lugar a las mejores experiencias políticas de nuestras vidas, al cierre de una etapa marcada por la más cruda exclusión social, a la posibilidad de pensar y soñar con un proyecto nacional a largo plazo y enraizado en nuestra historia. Hoy el viento parece soplar para otro lado y esta crisis del régimen vigente toma la forma de una derrota cuyo alcance aún desconocemos y puede simbolizarse en el hecho que encierra todas nuestras debilidades juntas: la persecución y proscripción de Cristina Fernández de Kirchner.

Otras razones de la situación actual tienen que ver con el impacto de las grandes transformaciones tecnológicas y productivas que a nivel planetario dieron lugar al ascenso asiático, a la crisis de la globalización neoliberal y al inicio de un proceso de mutación del capitalismo en Occidente. Las fuerzas políticas de derecha extrema, especialmente en países dependientes como el nuestro, aparecen así como las vanguardias combatientes de una batalla cultural para dejar atrás cualquier vestigio de los Estados de Bienestar y retornar a formas de producción propias del siglo XIX, impulsadas por una élite de billonarios al servicio del complejo militar-industrial norteamericano. Vistos desde la periferia, los discursos futuristas de las ciudadelas transhumanistas dejan entrever un reverso apocalíptico: el inicio de los juegos del hambre.

Las perspectivas libertarias suponen cambiar la vocación universalista de las políticas públicas por la administración de la escasez, renunciar a la planificación y la previsión del futuro —dentro de los límites en los que podemos hacerlo— y resignarse al riesgo y la incertidumbre que deja a una parte de nuestros hermanos a la intemperie. En nuestra versión criolla, retomar el sendero de la Argentina del Centenario, rememorada por el partido gobernante como un tiempo de grandeza sin igual. Como entonces, la propuesta que aparece en el horizonte es la de ocupar el hueco preparado para nosotros por la división internacional del trabajo, que no es otra cosa que suministrar *commodities* de bajo o nulo valor agregado a los distintos centros de poder mundial, como un apéndice neocolonial de la metrópoli de turno.

La velocidad, profundidad y características de la innovación tecnológica y productiva obligan a esforzarnos más que nunca para imaginar qué puede significar para la Argentina una nueva industrialización en el segundo cuarto del siglo XXI. A su vez, y ante los discursos que —nuevamente— toman los cambios tecnológicos como equivalentes al "fin del trabajo", resulta indispensable repensar las transformaciones en el mundo de los trabajadores y trabajadoras de nuestro país, discutir los cambios o innovaciones legislativas que hacen falta y cuestionar también las reformas regresivas votadas recientemente en el Congreso de la Nación. Al mismo tiempo resulta central reivindicar la centralidad del trabajo —en todas sus formas— como eje ordenador de la existencia individual y social y como factor de realización y creatividad, vocación que necesariamente le pone un límite a la voracidad del capital.

Razones internas y externas nos llevan a pensar que se trata de un momento histórico crítico para discutir sobre los grandes temas irresueltos de la Argentina, que no son más que las soluciones a las necesidades que demanda nuestro pueblo. De ahí que sea decisivo para intervenir políticamente en este momento

actualizar y reformular la perspectiva nacional y popular. Poner en el centro el requerimiento de afrontar los problemas reales y alcanzar soluciones efectivas. Dejar de lado esquemas ideológicos impermeables a los cambios dinámicos de la realidad y ser capaces de sentir, escuchar e interpretar las demandas centrales de nuestro pueblo. Ejercer la autoridad sin titubeos para conseguir las transformaciones necesarias. En función de estas consideraciones, la pregunta que buscamos contestar con este libro es: ¿cuáles pueden ser los lineamientos estratégicos para actualizar un programa para el campo nacional y popular argentino que apunte al desarrollo humano integral?

¿Qué es el desarrollo humano integral?

En este prólogo, que antecede a 18 capítulos dedicados a diversas cuestiones de la realidad nacional, nos parece apropiado proponer una sistematización del propósito general que los articula a todos. Cuando hablamos de "desarrollo humano integral" no lo hacemos en un sentido inocente, sino que tomamos un concepto que tiene densidad, historia y una serie de rasgos incorporados en sus raíces que hacemos propios en nuestra reflexión. Sabemos muy bien que la palabra "desarrollo" tiene múltiples acepciones, a tal punto que se convierte a veces en una forma de imposición desde los centros de poder. De ahí la necesidad de calificarla con una mirada humanista.

El origen del concepto remite a la Doctrina Social de la Iglesia Católica, particularmente en el contexto del Concilio Vaticano II. El actual papa León XIV le dedicó un espacio significativo en su primera carta encíclica *Magnifica Humanitas*. Allí, en el parágrafo 82, remite directamente al magisterio de Paulo VI y redacta esta definición:

> "Por desarrollo humano integral entendemos un proceso en el cual el crecimiento de las personas y de los pueblos abarca todas las dimensiones de la existencia y abre el futuro también a las generaciones venideras".

Bajo esta concepción el desarrollo es, al mismo tiempo, individual y colectivo: un problema de las personas y de los pueblos. Este primer fundamento supone ya un conflicto con las miradas liberales —y libertarias— que endiosan la individualidad, la meritocracia o el emprendedurismo y otras formas de convertir en ideología a la absolutización del individuo como única realidad existente. El pueblo existe. Mejor dicho, los pueblos existen, y son también sujetos del desarrollo. Pero este hecho no supone perder de vista las realidades individuales, ni en sí mismas ni en sus relaciones mutuas, entre ellas y con el colectivo que las trasciende.

Esta mirada asume que no hay un solo modelo de desarrollo posible, ni una sola forma de crecer: cada persona y cada pueblo es una realidad única y debe encontrar la forma de expresar su propio camino del desarrollo humano integral. Pero además el desarrollo debe "inculturarse": hacerse carne en la realidad de cada uno de los pueblos y adoptar los sentidos que se desprenden de su cultura. No es lo mismo el "desarrollo humano integral" en China que en la Argentina, Colombia o Italia. Eso no niega el espíritu de universalidad —que puede plasmarse en la construcción de indicadores, metas o propósitos comunes basados en la resolución de necesidades humanas—, pero sí las tentaciones de uniformizar un camino que por definición debe ser autóctono y singular.

Encontramos también el objetivo del "crecimiento". Esta referencia es fundamental, tanto frente a las acusaciones de "pobrismo" como a las ideologías (generalmente europeas) que promueven cualquier forma de "decrecimiento" en un país atravesado por urgencias sociales y con grandes dificultades desde hace más de una década.

Inmediatamente después, sin embargo, se aclara que se trata de un crecimiento que abarca a "todas las dimensiones de la existencia", con lo que toma distancia de las perspectivas economicistas. El "desarrollo humano integral" se diferencia de dos tipos de planteos. En primer lugar, de las miradas liberales que promueven las "teorías del derrame", según las cuales del crecimiento económico necesariamente se desprende una mejora de las condiciones de vida del conjunto del pueblo. En segundo lugar, de los enfoques desarrollistas que, aunque más afines a nuestro campo político, encierran su lectura en la estructura productiva y la infraestructura nacional, dejando en un lugar subordinado a la distribución del ingreso y la riqueza e, incluso, a aspectos fundamentales como el impulso de la cultura y la autoestima nacional, el acceso y la producción artística o deportiva, la promoción de la salud, la educación y los valores y el derecho al esparcimiento y al ocio. En otras palabras: el derecho a buscar la felicidad.

Con los enfoques liberales se presenta una relación de antagonismo directo, por su carácter deshumanizante y dependiente, mientras que con las visiones inspiradas en el estructuralismo y el desarrollismo económico (aunque compartimos la asignación de un rol relevante para el Estado en la planificación y orientación del crecimiento), aparecen diferencias que en un proyecto político común es necesario procesar. Un ejemplo es el de la "economía popular": ante políticas como las del gobierno actual, la única opción es luchar por la supervivencia de sus unidades productivas. Pero ante sectores influenciados por las miradas desarrollistas damos una discusión en torno a una comprensión desprejuiciada y honesta sobre un fenómeno que señalamos como estructural, masivo y estable,

y en consecuencia, no desaparecerá de la noche a la mañana con políticas de aliento productivo. Es más, buscamos reconocer en las unidades productivas de la economía popular —así como en quienes forman parte de la economía del cuidado— un rol que, aunque el mercado no siempre valoriza, sostiene el tejido comunitario. Un papel sin el cual la economía y la sociedad sucumbirían todavía más en la desprotección, la violencia y la desintegración.

La referencia a la "apertura" del futuro y a las "generaciones venideras" conecta, finalmente, con el pensamiento de largo plazo en esta era de la inmediatez. Vivimos un momento en el que el tiempo por venir representa para millones una amenaza, un lujo o, directamente, algo impensable en medio de la lucha diaria por la supervivencia. Resulta imposible no relacionar esta cuestión con la conciencia ecológica: esa responsabilidad plasmada en la noción de "cuidado de la casa común".

Pero la apertura del futuro remite en realidad a una gran cantidad de elementos que tienen que ver con el orden intergeneracional: el cuidado de los niños, niñas y adolescentes, verdaderos únicos privilegiados, implica también un aspecto vital. Lo mismo podría decirse de las políticas orientadas a la vejez, que representan un desafío cada vez más urgente de acuerdo a las tendencias demográficas actuales. Hoy, como propone este libro, adquiere una relevancia central discutir cómo afrontar cambios estructurales en el sistema previsional. El acceso a la tierra y a la vivienda constituye un factor capital para planificar la existencia y proyectarla hacia adelante. Y un último tema que integra este volumen y resulta relevante para las generaciones futuras es el del endeudamiento externo irresponsable que, si bien debe ser gestionado y administrado en el presente, representa una carga pesada en los hombros de argentinos y argentinas que ni siquiera nacieron. No hay pueblo ni nación si no se consigue entrelazar la memoria de las raíces que nos constituyen históricamente con la comprensión del presente y la esperanza hacia un futuro común. Nada de eso es posible sin diálogo y conciencia intergeneracional.

Necesidades, técnica y planificación política

Resulta importante compartir una reflexión sobre el método de trabajo de la Fundación DHI que dio lugar a este libro: la relación entre necesidades humanas, conocimiento técnico y planificación política.

El conocimiento especializado en cualquier campo —económico, jurídico, sanitario, científico, de la ingeniería o el que fuere—, es un elemento fundamental para el desarrollo humano integral. De ahí la importancia no solo del sistema

científico tecnológico argentino, sino de promover una política científica centrada en la construcción de soberanía y autonomía tecnológica, con investigaciones y desarrollos aplicados directamente relacionados con las necesidades del país (y no con las agendas de los países centrales o de sus empresas). Pero desde el punto de vista conceptual la planificación del desarrollo no empieza por el saber técnico especializado sino por escuchar, identificar e interpretar las necesidades humanas de nuestro pueblo, convertidas en demandas más o menos explícitas. Y para eso no alcanza con la información que se puede encontrar en un informe, estudio o censo. También es necesario el contacto directo y la cercanía. No basta con la racionalidad para la interpretación, hacen falta los sentidos.

Este punto de partida es para nosotros un elemento central que no se reduce a una primera etapa del proceso de planificación, sino que debe acompañar el conjunto del método de trabajo, no solamente de análisis y diseño de políticas públicas, sino también de ejecución y posterior evaluación. La cercanía con los más pobres de nuestro pueblo, con quienes sufren, con quienes están en las periferias geográficas y existenciales de nuestro país, se convierte en un elemento metodológico central. Cuando perdemos esto de vista caemos en opciones que pretenden sustituir con distintos pretextos la participación protagónica del pueblo en la conformación de su destino. Lejos de ser un slogan marketinero, la participación activa de nuestro pueblo en la planificación, implementación y evaluación de las políticas es en nuestro método una premisa insustituible.

¿Cuáles son, por ejemplo, las necesidades fundamentales de las personas con discapacidad? ¿Estamos dispuestos a escuchar, interpretar y dar espacio para que sean esas mismas personas las que lleven adelante las soluciones, a la hora de planificar las políticas públicas? Lo mismo podríamos decir sobre cuestiones más espinosas, como las reformas del poder judicial. ¿De dónde corresponde partir para pensar cambios profundos en un poder del Estado que funciona visiblemente mal? Elegimos hacerlo partiendo de las necesidades sociales que no satisface y de los problemas de las personas para el acceso a la justicia, pero también de la captura de espacios judiciales al servicio de intereses económicos y políticos. ¿Podemos afrontar las discusiones sobre las políticas de seguridad partiendo de algo tan básico y necesario para cualquier persona como es salir a la calle sin tener miedo por su integridad y sus bienes? Se trata de encarar las demandas sociales existentes, dejando de lado cualquier tentación de hacer primar las formalidades por sobre las realidades, como sucede en el inconducente debate entre "mano dura" y "garantismo".

Los capítulos de este libro parten de poner en el centro de las inquietudes y necesidades del pueblo. Si pensamos en el sistema sanitario o en el educativo, empezamos por la preocupación por sus usuarios. De allí se desprenden luego las cuestiones de infraestructura, presupuestarias o laborales necesarias para asegurar el cumplimiento de los objetivos. Esto mismo sucede con dos cuestiones que, en apariencia, estarían un poco más alejadas del sentir popular y las demandas urgentes, como son las de las políticas de defensa y de inteligencia. Sin embargo, no es difícil conectar una reivindicación popular tan sentida como la de la soberanía sobre las Islas Malvinas —y el resto de los territorios insulares usurpados por el Reino Unido— con la necesidad de una política de defensa inteligente y robusta, así como con un sistema de inteligencia al servicio del interés nacional.

Nada de esto significa romantizar la pobreza y la ignorancia. Tampoco subestimar el valor del conocimiento técnico ni el rol de las decisiones políticas. Cada cosa en su lugar y cumpliendo un rol insustituible, pero complementario. Resulta interesante remitir en este sentido al proceso de planificación que llevó adelante el peronismo a mediados del siglo pasado durante el primer y el segundo Plan Quinquenal. Indudablemente hubo una autoridad política estatal que lo impulsó y coordinó su ejecución, encabezada por el propio presidente de la Nación. También una participación determinante de los especialistas técnicos, reunidos originalmente en el Consejo Nacional de Posguerra, que debieron construir un diagnóstico en condiciones de muchísima precariedad informativa. Pero a la vez tuvo un papel imprescindible el conjunto del pueblo, no solamente asumiendo e incorporando los objetivos generales de la planificación votados por el Congreso —existió para eso un fuerte trabajo de propaganda—, sino que fue convocado, individualmente y a través de las organizaciones intermedias de la comunidad, a la realización de propuestas, a la ejecución y al control.

Este tipo de experiencias históricas representan ejemplos de lo que en este tiempo nos proponemos actualizar. Muchas de las carencias en términos de capacidades estatales son similares a las de aquella época. Basta pensar en lo que requirió el proceso de integración socio urbana de los barrios populares, donde ni siquiera existía una base de datos confiable.

No se puede imaginar ni planificar el futuro parados desde la nada, ni mucho menos desde la importación de enfoques sin puntos de contacto con la realidad nacional. La experiencia que estamos haciendo, de un presidente con vocación de un mesianismo refundacional, que utiliza un discurso "austríaco" para rematar el patrimonio nacional, enseña hacia dónde nos conducen ese tipo

de miradas. Al contrario, el espíritu de la Fundación DHI es el reconocimiento de las raíces históricas que configuraron nuestro pasado, la identificación de los problemas de nuestro presente y la proyección de un futuro de dignidad y prosperidad para el conjunto del pueblo argentino. Ni nostalgias anacrónicas ni utopismos mesiánicos.

Esperamos que este primer libro sea un aporte a la construcción de un diálogo con tantas personas interesadas en los grandes problemas del país, con las que iremos dando forma al proyecto nacional que nuestro pueblo merece.

Itai Hagman

Lic. en Economía, especializado en Economía Política con mención en Economía Argentina. Docente universitario. Presidente de la Fundación DHI. Diputado Nacional por la CABA. Fundador del OCEPP y el CEDESU.

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

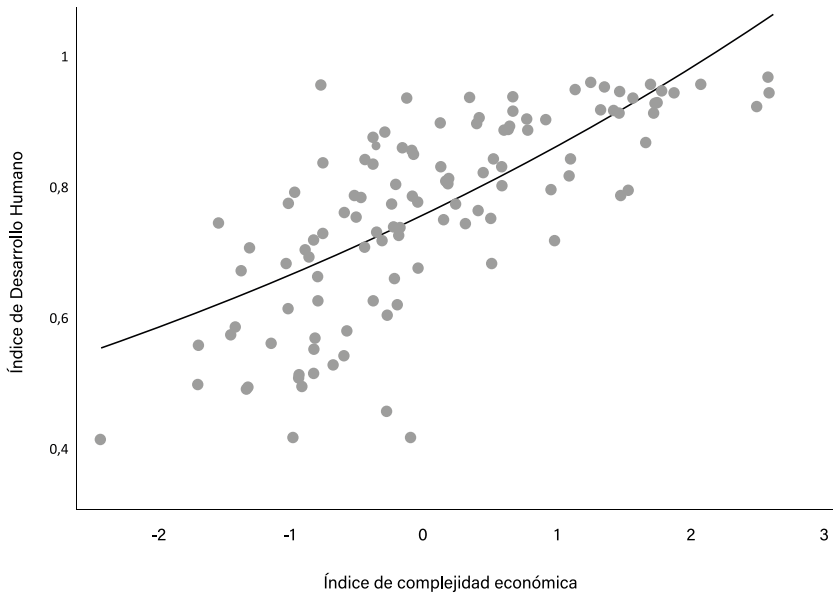
Lic. en Economía (UBA), Mg. en Desarrollo Económico (UNSAM), Dr. en Desarrollo Económico (UNQ). Docente e investigador (UNGS). Coordinador de Política Económica de la Fundación DHI.

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 IMPSA[3] y la búsqueda de privatización de INVAP[4] (Cebral, 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 hidrocarburíferos, 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 vivienda[8], 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.

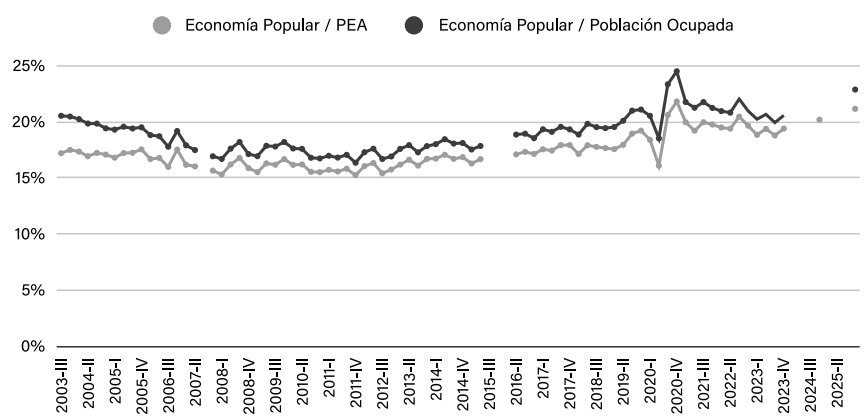
3. LA ECONOMÍA POPULAR COMO VECTOR DE DESARROLLO HUMANO INTEGRAL

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 2011, 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.* Libreria 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, Pavida; 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.eldiarioar.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 Magnifica Humanitas. Sobre la custodia de la persona humana en tiempos de la inteligencia artificial.* Libreria 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-estrate%CC%81gica-sobre-el-tria%CC%81ngulo-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.

ENERGÍA JUSTA Y SOBERANA: DESARROLLO, CAPACIDADES PROPIAS Y SUSTENTABILIDAD

Adriana Serquis, Agustina Oviedo, David Levitán y Nicole Seinhart



Fotografía: Alejandra Bonaccini

Adriana Serquis
Dra. en Física e investigadora, integrante del Consejo Asesor de la Fundación DHI. Diputada Nacional por Río Negro.

Agustina Oviedo
Lic. en Economía (UNLP), con experiencia en proyectos de infraestructura. Docente universitaria (UNLP).

Nicole Seinhart
Dra. en Ciencia y Tecnología (UNSAM), especializada en almacenamiento de energía.

David Levitán
Dr. en Ingeniería (UBA), especializado en producción de hidrógeno verde. Coordinador de Recursos estratégicos de la Fundación DHI.

INTRODUCCIÓN

La Argentina cuenta con una amplia base de recursos energéticos que incluye hidrocarburos, hidroelectricidad, capacidad nuclear y un creciente desarrollo de energías renovables. Estos recursos posicionan al país en un lugar estratégico no solo para sostener su abastecimiento energético, sino también para generar divisas a partir del desarrollo del sector, particularmente en el corto y mediano plazo a través de la producción y exportación de hidrocarburos.

Sin embargo, la disponibilidad de recursos no garantiza por sí misma un proceso de desarrollo. La historia económica argentina y la experiencia internacional muestran que el punto central no es cuánto se produce, sino cómo se organiza ese desarrollo, quién capta la renta generada y de qué manera se distribuyen los beneficios en la sociedad.

En este sentido, el proceso energético en la Argentina no puede pensarse únicamente como una cuestión técnica. Se trata de poner en discusión si la energía se orienta a sostener un modelo extractivo con bajo impacto en la vida de la población o si se convierte en una herramienta para el desarrollo productivo, la integración territorial y la mejora de las condiciones de vida.

Este capítulo propone abordar esa tensión a partir de tres ejes, en un contexto en el que la transición energética y la necesidad de avanzar hacia esquemas más sustentables plantean también nuevas metas. En primer lugar, el análisis de la matriz energética y los desafíos de su transformación y diversificación. En segundo lugar, el rol de Vaca Muerta en la estrategia de desarrollo nacional. Y finalmente, el problema del acceso a la energía como dimensión central de la desigualdad social en el país.

1. ESTRUCTURA Y PERSPECTIVAS DE LA MATRIZ ENERGÉTICA EN LA ARGENTINA

A lo largo del siglo XXI, el sistema energético global atraviesa profundas transformaciones en sus formas de producción, impulsadas por el cambio climático, el avance tecnológico y la reconfiguración de las condiciones económicas y ambientales. En

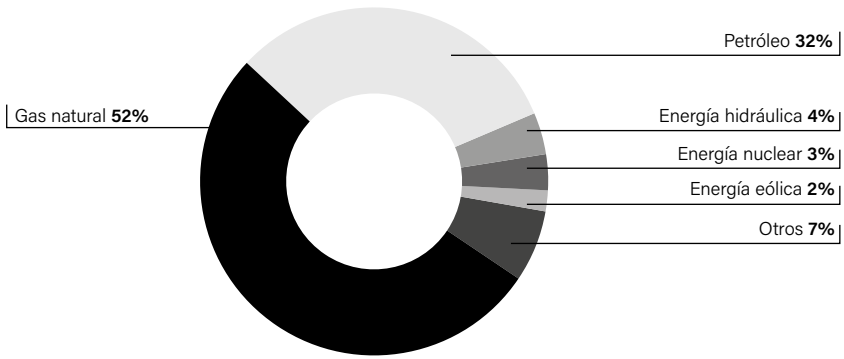
este contexto, la Argentina enfrenta el desafío de reorganizar su matriz energética en un escenario atravesado por tensiones entre crecimiento, disponibilidad de recursos y sustentabilidad.

Para entender cómo funciona el sistema energético de nuestro país es necesario conocer dos conceptos: la matriz energética primaria y la matriz eléctrica.

La matriz energética primaria es la suma de todos los recursos energéticos que usamos las personas en nuestras casas, en el comercio, en la industria y en el transporte. Contempla desde el combustible para el colectivo hasta el gas, garrafa o leña que usamos para cocinar y mantener la temperatura de la casa, así como los recursos para los comercios y la industria.

La Argentina es un país profundamente dependiente de la producción de combustibles fósiles. La energía que calienta los hogares, ilumina las ciudades y funciona como combustible para el transporte proviene mayormente de dos fuentes: petróleo crudo y gas natural. Para ilustrar la centralidad que estos dos recursos tienen en la economía argentina y su funcionamiento, desarrollo y crecimiento solo resta observar el impacto que tienen en el balance energético nacional. En la producción de energía primaria, el petróleo crudo ocupó un 32% del total, mientras que el gas natural ocupó un 52%, totalizando un 84% de la energía producida en 2024.

Gráfico 1. *Oferta de Energía Primaria en Argentina - 2024*
(Por fuente, en porcentaje del total)



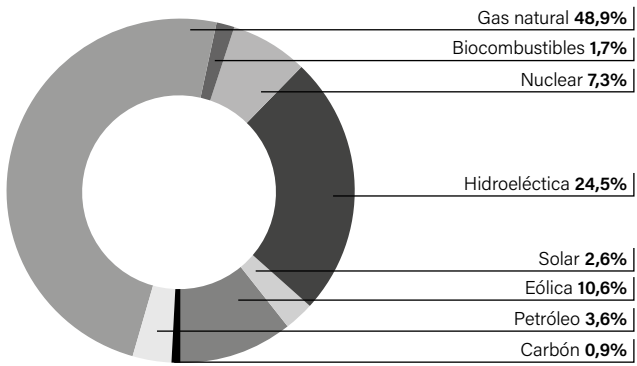
Fuente: Elaboración propia a partir del Balance Energético Argentino 2024 (BEN), Ministerio de Economía.

La matriz eléctrica es la parte de la matriz energética que a través de un proceso de transformación se convierte en electricidad para uso final. En este caso, del

total de la electricidad que se produjo en la Argentina en 2024, un 49% provino del gas natural, un 25% de las centrales hidroeléctricas, un 10% de fuentes eólicas y un 7% de centrales nucleares.

La fuerte participación del gas natural en la generación eléctrica, con casi el 50% del total, refuerza su rol como insumo crítico del sistema energético argentino. Más allá de su peso en la oferta primaria, el gas es el principal soporte de la generación térmica, lo que lo convierte en un factor determinante para la estabilidad del abastecimiento eléctrico y para la cobertura de la demanda en períodos de mayor consumo.

Gráfico 2. *Generación de Electricidad en Argentina - 2024*
(Por fuente, en porcentaje del total)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Agencia Internacional de Energía (IEA).

Nuestro país tiene actualmente una matriz energética diversa, aunque altamente dependiente de los recursos fósiles. En el contexto de la transición energética y el avance de las energías renovables, la Secretaría de Energía estableció en 2023 lineamientos y escenarios para la transición energética hasta 2050, que se toman en este capítulo como una referencia de planificación oficial para dimensionar la escala de las transformaciones necesarias de cara a alcanzar una matriz energética más limpia y eficiente.

La diversificación de la matriz energética debe pensarse como una herramienta para fortalecer la soberanía energética, reducir la vulnerabilidad externa y potenciar el desarrollo económico, incorporando criterios de sustentabilidad en todas las etapas del proceso productivo. Esto implica avanzar en un aprovechamiento responsable de los recursos disponibles.

El desarrollo de una matriz energética diversificada y sustentable constituye un pilar estratégico para garantizar la seguridad del suministro y la soberanía nacional. Sin embargo, este proceso se encuentra atravesado por una tensión estructural: convive con la dependencia, en el corto y mediano plazo, de la exportación de hidrocarburos para la generación de divisas. En este sentido, la modificación progresiva de la matriz no solo responde a la exigencia de hacer un uso más eficiente y sostenible de los recursos, sino también a la posibilidad de utilizar los ingresos generados por el sector energético para financiar la transición, reducir dependencias externas y construir una base más sólida para el desarrollo de largo plazo. Lamentablemente, desde el último cambio de gobierno no está previsto ningún tipo de planificación para la transición energética, con lo que la cuestión deliberadamente queda a merced del libre mercado, sin objetivos nacionales de soberanía o sustentabilidad.

Pero la multiplicidad de fuentes de energía permite también reducir la vulnerabilidad del sistema ante contingencias climáticas o fluctuaciones en los precios internacionales de los combustibles. Una estructura energética balanceada facilita el aprovechamiento de los abundantes recursos naturales del país, tales como el viento, el sol y el agua, integrándolos de manera complementaria con el gas natural como vector de transición. Esta diversificación contribuye directamente a la estabilidad macroeconómica mediante la sustitución de importaciones energéticas y la generación de saldos exportables que fortalecen las reservas de divisas.

La transición energética debe ser abordada bajo una perspectiva de justicia social y desarrollo territorial que asegure la equidad en el acceso a la energía. Bajo el escenario ambicioso planteado por la Secretaría de Energía en 2023, se proyecta una transformación profunda que requiere crear puestos de trabajo de alta calificación técnica en todo el territorio nacional. La generación de empleo genuino se vincula directamente con el fortalecimiento de las capacidades locales, lo que a su vez permite que las provincias desarrollen sus propios polos tecnológicos y productivos. Es fundamental que este proceso incorpore una visión federal que minimice las asimetrías regionales y promueva la inserción de pequeñas y medianas empresas en la cadena de valor energética.

La soberanía tecnológica es un componente central para evitar la dependencia de proveedores externos y asegurar la retención de valor dentro de las fronteras nacionales. El fomento de la investigación y el desarrollo local en áreas críticas —como el almacenamiento de energía, la energía nuclear y el hidrógeno de bajas emisiones— permite que la Argentina no sea un mero consumidor de tecnologías extranjeras. Esta autonomía técnica se traduce en una mayor retención de divisas, dado que se prioriza la fabricación nacional de componentes y la

contratación de servicios de ingeniería locales. El fortalecimiento de los organismos científicos y tecnológicos del Estado resulta indispensable para liderar estos procesos de innovación y adaptación técnica.

El respeto por las normativas ambientales, la protección de la biodiversidad y el vínculo con las comunidades locales son condiciones fundamentales para la viabilidad de los proyectos energéticos a largo plazo. Las intervenciones en el territorio implican impactos ambientales y sociales que deben ser gestionados de manera responsable. El objetivo no es negar esos impactos, sino minimizarlos y compensarlos, procurando que los beneficios asociados al desarrollo de los proyectos alcancen efectivamente a las comunidades involucradas. La protección del entorno natural se considera un activo estratégico que garantiza la sostenibilidad de la actividad económica y el bienestar de las generaciones futuras.

Según el documento elaborado en 2023 por la Secretaría de Energía, titulado Lineamientos y Escenarios para la Transición Energética a 2050, el sistema eléctrico nacional debe experimentar una expansión sin precedentes de su capacidad instalada. Se plantean allí tres posibles escenarios[1], con cantidades crecientes de incorporación de energías limpias. El de mayor aumento en la participación de estas energías es llamado "escenario ambicioso" y espera alcanzar una matriz con 87% de renovables, lo que requiere incorporar casi 70.000 MW de nueva potencia al sistema entre las fuentes de energía eólica, solar fotovoltaica, hidroeléctrica, nuclear y térmica eficiente.

La energía eólica es el eje central de esta transformación. El escenario ambicioso proyecta la adición de 31.718 MW de potencia eólica, lo que equivale a construir más de 300 parques de 100 MW de capacidad media, distribuidos principalmente en las regiones del sur y el centro del país, donde los vientos presentan los mayores factores de carga a nivel internacional. Esta tecnología se consolida como el principal vector de descarbonización de la oferta eléctrica argentina.

La energía solar fotovoltaica debe aportar otros 12.429 MW adicionales, equivalentes a aproximadamente 124 plantas de gran escala. Su expansión se complementa con el desarrollo de la generación distribuida, que permite una mayor penetración de fuentes renovables en los centros urbanos de consumo. La combinación de estas dos tecnologías de generación variable exige inversiones

1. El primer escenario, tomado como base, tiene en cuenta las políticas y acciones actuales previstas en el sector energético, incluyendo objetivos de penetración de energías renovables, eficiencia energética y mitigación de emisiones, entre otros. En el segundo escenario, identificado como "optimista", se suman nuevas acciones para la descarbonización del sector energético, contemplando una mayor electrificación. El tercer escenario, calificado como "ambicioso", es similar al optimista pero considera la incorporación acelerada de las tecnologías para la descarbonización del sector eléctrico y un impuesto al carbono más elevado.

significativas en sistemas de transmisión y gestión de redes para mantener la estabilidad operativa del sistema interconectado.

La energía hidroeléctrica debe sumar 14.150 MW nuevos, lo que implica finalizar los proyectos actualmente en ejecución y desarrollar nuevas centrales en cuencas con potencial aprovechable.

La energía nuclear debe aportar 5.820 MW adicionales para proveer energía de base continua y libre de emisiones, lo que requerirá una combinación de nuevas centrales de gran escala y pequeños reactores modulares.

Finalmente, el escenario contempla la incorporación de 3.399 MW de potencia térmica eficiente, principalmente ciclos combinados a gas natural, para garantizar la confiabilidad del sistema frente a la intermitencia de las renovables.

Es importante destacar que estas cifras corresponden exclusivamente a la expansión del sistema eléctrico convencional. Para satisfacer las demandas de electrificación de usos finales —calefacción, transporte, industria— y la producción de hidrógeno de bajas emisiones, el escenario ambicioso prevé una capacidad renovable adicional de 76.633 MW dedicada específicamente a estos fines.

Para dimensionar este esfuerzo, resulta útil compararlo con la capacidad actual del sistema eléctrico argentino, que ronda los 44.000 MW instalados, compuestos por unos 27.000 MW de generación térmica, alrededor de 11.000 MW hidroeléctricos, cerca de 1.700 MW nucleares y unos 5.000 MW provenientes de fuentes renovables, como la eólica y la solar.

En conjunto, la escala total de despliegue supera los 140.000 MW de nueva capacidad, una transformación que no tiene precedentes en la historia energética del país y que requiere una coordinación integral entre el sector público y privado para asegurar el financiamiento y la ejecución de la infraestructura necesaria.

Crecimiento en energía nuclear

La Argentina tiene una historia nuclear que pocos países en desarrollo pueden igualar. Desde la creación de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) en 1950, el país construyó un ecosistema tecnológico articulado que incluye instituciones como INVAP, CONUAR-FAE, DIOXITEK y Nucleoeléctrica Argentina S.A. (NASA). Ese ecosistema exportó reactores de investigación a Perú, Argelia, Australia y Países Bajos, y aprobó recientemente un contrato con Brasil para el desarrollo de tecnología nuclear con usos pacíficos. Tres centrales nucleares aportan hoy el 7% de la electricidad del país, respaldadas por más de 75 años de acumulación de conocimiento técnico y una capacidad industrial soberana

en todo el ciclo de combustible que ningún otro país de América Latina posee en esta escala.

En el marco de la transición energética, la nuclear ocupa un lugar que las renovables no pueden cubrir por sí solas. A diferencia de la generación eólica o solar, se trata de una fuente de base: genera electricidad de forma constante e independiente de las condiciones climáticas. Los mencionados Lineamientos y Escenarios para la Transición Energética a 2050 de la Secretaría de Energía contemplan la incorporación de 5.820 MW nucleares adicionales en los tres escenarios modelados, una cifra que refleja el consenso técnico sobre el rol irremplazable de esta fuente en una matriz descarbonizada.

Alcanzar esos 5.820 MW de potencia requiere avanzar en tres frentes:

1. Completar el CAREM 25, el reactor nuclear de potencia diseñado en el país por la CNEA. Con 750 millones de dólares invertidos, un avance del 64% y reconocimiento tanto del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) como de la Agencia de Energía Nuclear de la OCDE como uno de los cuatro SMR en construcción en el mundo, solo faltan unos 250 millones para terminarlo. Sin embargo, desde octubre de 2024 no hay ejecución presupuestaria, los contratos están paralizados y el personal se redujo de 416 a menos de 300 personas.
2. Retomar el desarrollo de nuevas centrales tipo CANDU —un reactor nuclear de potencia que utiliza uranio natural— con tecnología propia y alto grado de componentes nacionales, con tiempos de construcción estimados de cinco años.
3. Avanzar en la versión comercial del CAREM de 120 MW, como una forma de escalar la producción y acceder al mercado internacional de SMR, con centrales de cuatro módulos (480 MW).

El potencial exportador refuerza el argumento. Una central CAREM comercial podría construirse por 3.500 millones de dólares en la primera unidad y 2.500 millones a partir de la cuarta, frente a los 7.000 millones que cotiza el NuScale estadounidense de potencia similar. Si la Argentina captura el 10% del mercado proyectado de SMR, podría exportar al menos cuatro reactores hacia 2050 con márgenes del orden de los 4.000 millones de dólares por unidad.[2] Esta ventana, sin embargo, se cierra pronto: el mercado internacional está comenzando a

2. Reporte de la Secretaría de Asuntos Estratégicos y del informe del convenio de Asistencia Técnica de la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales (IDAES UNSAM), CAREM Comercial: estudio de mercado, 2023.

definir sus proveedores y la Argentina es uno de los pocos países con un reactor modular en construcción real.

La energía nuclear argentina no necesita ser reinventada: necesita financiamiento sostenido y voluntad política. Completar el CAREM, terminar el reactor multipropósito RA-10 —que multiplicaría por diez la capacidad nacional de producción de radioisótopos médicos y permitiría capturar hasta el 10% de un mercado global en expansión— y avanzar en nuevas centrales de diseño nacional son los pasos concretos para llegar a 2050 con una matriz más limpia y soberana. El conocimiento acumulado en la CNEA y en el ecosistema nuclear es un activo que no se reconstruye fácilmente una vez desmantelado, y que hoy está en riesgo.

El avance necesario en las centrales hidroeléctricas

Las grandes centrales hidroeléctricas argentinas fueron construidas por el Estado como parte de una estrategia de desarrollo energético, control de inundaciones y ampliación del sistema eléctrico nacional. Tal como se analiza en el informe Hidroeléctricas: entre el fin de la concesión y la falta de planificación (Fundación DHI, 2025), estas obras significaron inversiones públicas muy significativas que pudieron ampliar la generación eléctrica del país y consolidar la hidroelectricidad como una fuente clave dentro de la matriz argentina. La energía eléctrica generada a través de hidroeléctricas representa hoy aproximadamente un 25% de la matriz eléctrica del país.

Sin embargo, durante la privatización de los ‘90 estas centrales fueron concesionadas al sector privado cuando gran parte de su inversión ya estaba amortizada. De este modo, la infraestructura financiada por toda la sociedad pasó a generar renta a grandes empresas concesionarias, la mayoría extranjeras, mientras el Estado perdió la posibilidad de capturar estos ingresos y reinvertirlos en nuevas obras energéticas. Esta operación privada no se tradujo en un proceso de expansión del sistema hidroeléctrico, ni tampoco en inversiones relevantes para diversificar la matriz.

En un contexto marcado por la transición energética y la necesidad de reducir emisiones, la hidroelectricidad tiene un rol estratégico como fuente renovable capaz de generar energía y almacenarla. La Argentina necesita recuperar una política de planificación energética que articule la gestión estatal de los recursos estratégicos con una estrategia de expansión de infraestructura hidroeléctrica, impulsando el desarrollo tecnológico nacional y avanzando hacia una matriz más limpia.

Pensar la planificación de la energía hidroeléctrica implica retomar proyectos estratégicos que disponen de estudios de factibilidad, como los que se consignan a continuación:

Cuadro 1. *Proyectos hidroeléctricos en la Argentina que disponen de estudios de factibilidad*

Descripción	Potencia Instalada	Energía media anual generada	Costo de la infraestructura
Chihuido I y II - Neuquén	877 MW	2.950 GWh	USD 1.800 M
Los Blancos - Mendoza	480 MW	1.280 GWh	USD 1.500 M

Fuente: Elaboración propia.

También la terminación de proyectos en desarrollo:

Cuadro 2. *Proyectos hidroeléctricos actualmente en desarrollo en la Argentina*

Descripción	Potencia Instalada	Energía media anual generada	Costo infraestructura
Néstor Kirchner y Jorge Cepernic sobre el río Santa Cruz	1.310 MW	5.100 GWh	USD 4.500 M
Ampliación de Yacyretá mediante el proyecto Aña Cuá	270 MW	2.000 GWh	USD 450 M

Fuente: Elaboración propia.

Si tenemos el objetivo de sostener la proporción de energía hidroeléctrica en la matriz, se requiere además de los proyectos mencionados, realizar estudios y desarrollar nuevos proyecto hidroeléctricos hasta alcanzar 14.000 MW nuevos de potencia hidroeléctrica instalada en el sistema eléctrico nacional, lo que requerirá inversiones del orden de $1.500 millones de dólares anuales. Esta inversión de largo plazo, cuyo repago se realiza con la venta de la electricidad producida,

permitiría generar energía de base barata y con baja emisión de gases de efecto invernadero. Asimismo, una adecuada planificación de estos proyectos brinda la oportunidad de recuperar para el país capacidades de ingeniería así como en la construcción de turbinas hidroeléctricas.

La hidroelectricidad no es solo una fuente de energía, es una herramienta estratégica para el desarrollo. Pensar en su planificación es necesario para que la energía vuelva a estar al servicio del desarrollo productivo y del bienestar de nuestro pueblo.

Los cuellos de botella y quién paga la infraestructura

El sistema energético argentino enfrenta hoy restricciones estructurales que operan como un techo a su crecimiento, tanto en el sector hidrocarburífero como en la transmisión y distribución eléctrica. Superar estos cuellos de botella no es una condición suficiente, pero sí necesaria, para el desarrollo energético.

En el sector de hidrocarburos, el principal límite no es el recurso ni la productividad de los pozos, sino la capacidad de evacuación. Los gasoductos existentes operan cerca de su límite físico durante los picos de demanda y los oleoductos presentan restricciones similares, lo que impide trasladar al mercado exportador el crecimiento de la producción de Vaca Muerta. A esto se suma la infraestructura logística interna: el fuerte aumento del tránsito de camiones necesarios para transportar arena, agua y otros insumos satura las rutas de Neuquén, encarece la operación y convierte a la logística terrestre en un límite concreto para la expansión.

El proyecto Vaca Muerta Sur (VMOS), un oleoducto de 437 km con una inversión aproximada de USD 3.000 millones financiada por las propias operadoras, muestra que las obras de evacuación de hidrocarburos pueden financiarse íntegramente con capital privado sin aportes del Estado. Sin embargo, VMOS fue incorporado al RIGI[3]. La paradoja muestra una inversión que el sector hubiera podido afrontar por sí mismo, aunque accedió además a un régimen de excepción fiscal. El problema es que el Estado resigne recursos fiscales para acompañar proyectos ya rentables, precisamente cuando necesita esos recursos para financiar la infraestructura que ningún privado va a construir: transmisión, distribución y redes.

3. El RIGI (Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones) es un marco normativo creado por la Ley N° 27.742. Su objetivo es atraer inversiones nacionales y extranjeras superiores a USD 200 millones, para lo que se ofrecen beneficios fiscales, aduaneros y cambiarios, además de estabilidad normativa por 30 años.

El sistema eléctrico presenta sus propios cuellos de botella. La red de transmisión de alta tensión, con más de 36.000 km de líneas, fue construida en su mayor parte hace décadas y no fue diseñada para integrar grandes volúmenes de generación renovable dispersa geográficamente en el sur y el centro del país.

Las restricciones de transmisión generan cortes de despacho en parques eólicos y solares que ya están en operación, especialmente en la Patagonia y en Cuyo, lo que limita el aprovechamiento real de la capacidad instalada. Según estimaciones de la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. (CAMMESA), en algunos períodos se desaprovecha más del 15% de la generación renovable disponible por falta de capacidad de transporte. Al mismo tiempo, las redes de distribución en zonas urbanas y periurbanas presentan niveles de pérdida técnica (atribuible a eficiencia de la infraestructura instalada) y no técnica (debido a factores no considerados) que en algunos casos superan el 20%, y la expansión de la demanda asociada a la electrificación de usos finales —calefacción, transporte eléctrico, industria— exigirá inversiones significativas en distribución que hoy no están planificadas ni financiadas.

Frente a este cuadro, la pregunta central es quién paga la infraestructura. La respuesta más directa la ofrece el propio potencial de Vaca Muerta.

2. VACA MUERTA Y EL DESAFÍO DEL DESARROLLO NACIONAL

Proyecciones de producción y su impacto macroeconómico

El desarrollo de Vaca Muerta se consolidó como el principal eje de transformación del sistema energético argentino, con impactos que exceden el sector de hidrocarburos y se proyectan sobre la macroeconomía, el frente externo y la estrategia de desarrollo del país.

La formación Vaca Muerta, ubicada en la Cuenca Neuquina, se ha consolidado como uno de los principales reservorios de petróleo y gas no convencional del mundo y como el principal motor del crecimiento reciente de la producción energética nacional. En un contexto internacional caracterizado por la transición energética y la mayor competencia entre países productores, el desarrollo de este recurso plantea una oportunidad para la economía argentina.

Sin embargo, la experiencia internacional demuestra que la mera existencia de abundantes recursos naturales no garantiza procesos sostenidos de desarrollo económico. La trayectoria de los países productores de hidrocarburos muestra resultados muy dispares: mientras algunos lograron transformar la renta petrolera

en crecimiento económico, diversificación productiva y estabilidad macroeconómica, otros reprodujeron estructuras extractivas con bajo impacto en el desarrollo.

En este sentido, el desafío para la Argentina no consiste únicamente en expandir la producción hidrocarburífera, sino en diseñar una estrategia que permita convertir el crecimiento sectorial de Vaca Muerta en una palanca de desarrollo económico de largo plazo.

El desarrollo de Vaca Muerta permitió revertir una tendencia de más de una década de caída en la producción de hidrocarburos. Mientras las cuencas convencionales muestran un declino estructural asociado al agotamiento de los yacimientos maduros, la producción no convencional ha crecido de manera sostenida, modificando de forma significativa el balance energético del país.

El punto de inflexión de este proceso fue la recuperación del control estatal de YPF en 2012, que permitió orientar inversiones hacia el desarrollo de los recursos no convencionales. A partir de entonces, la combinación de inversión pública, participación de empresas internacionales y mejoras tecnológicas abrió la posibilidad de aumentar la productividad de los pozos y reducir los costos operativos, acercando la competitividad del *shale* argentino a estándares internacionales. Vaca Muerta, como el principal motor del crecimiento de la producción de petróleo y gas del país, concentra el interés de grandes operadores internacionales y locales.

Las proyecciones disponibles coinciden en que la producción de hidrocarburos en la Argentina continuará creciendo durante la próxima década. Bajo un escenario de desarrollo intermedio, se estima que la producción de petróleo podría expandirse significativamente hacia 2030, impulsada principalmente por el desarrollo del *shale oil* en la Cuenca Neuquina. De manera similar, la producción de gas natural también registraría un crecimiento sostenido, aunque condicionado por la evolución de la demanda interna y la expansión de la infraestructura de transporte.

En este escenario de desarrollo intermedio, la producción de petróleo podría pasar de alrededor de 717 mil barriles diarios en 2024 a aproximadamente 1,5 millones de barriles diarios hacia 2033. En el caso del gas natural, la producción también crecería, aunque a un ritmo más moderado, pasando de unos 125 millones de m^3 diarios en 2024 a cerca de 175 millones de m^3 diarios hacia 2033 (Ministerio de Economía, 2025).

Este aumento de la producción abre la posibilidad de crecimiento de las exportaciones energéticas. Si se considera un precio por barril de aproximadamente USD 65, las exportaciones de petróleo podrían generar un saldo en divisas cercano a los 20.000 millones de dólares anuales para el 2028. Al mismo tiempo, el desarrollo del gas permitiría generar saldos exportables significativos. Hacia 2030, se proyectan exportaciones de gas del orden de 40 millones de m^3 diarios

(incluyendo GNL y gas por gasoducto), con saldos estimados entre 7.500 y 8.500 millones de dólares anuales.[4]

Bajo estos supuestos, con un esquema de derechos de exportación del 8%, la exportación de petróleo crudo podría generar una recaudación fiscal directa superior a los 1.500 millones de dólares anuales solo en concepto de retenciones y la exportación de gas una recaudación de USD 640 millones de dólares anuales.

Experiencias comparadas

La experiencia comparada muestra que la diferencia entre los países que lograron transformar sus recursos naturales en desarrollo económico y aquellos que no lo hicieron radica fundamentalmente en la forma en que se gestiona la renta generada por esos recursos.

La comparación entre Noruega y Nigeria ilustra con claridad esta diferencia. Ambos países han exportado volúmenes de petróleo relativamente similares en las últimas décadas, sin embargo, sus resultados en términos de acumulación de riqueza son radicalmente distintos. Noruega logró convertir la renta petrolera en un activo financiero de largo plazo a través de la creación de un fondo soberano que hoy constituye uno de los mayores fondos de inversión del mundo. Este fondo recibe automáticamente los ingresos derivados del petróleo y opera bajo una regla fiscal que limita su utilización al rendimiento del capital acumulado.

Nigeria, en cambio, utilizó gran parte de la renta petrolera para financiar gasto corriente, sin mecanismos de ahorro institucionalizados ni reglas fiscales estables. Como resultado, pese a contar con recursos petroleros significativos, el país no logró consolidar un patrimonio financiero comparable ni estabilizar su economía frente a la volatilidad de los precios internacionales.

La evidencia comparada sugiere que la clave para transformar los recursos naturales en desarrollo económico no reside únicamente en su magnitud, sino en la calidad de las instituciones que administran la renta generada por su explotación.

Desarrollo de proveedores y encadenamientos productivos

Otro aspecto central del desarrollo energético en los países productores es la capacidad de generar encadenamientos productivos locales. El desarrollo del sector hidrocarburífero puede impulsar la expansión de una amplia red de

4. Estimación sobre la base de los proyectos de producción de hidrocarburos declarados por las empresas petroleras y el Instituto Argentino del Petróleo y el Gas (2025).

proveedores industriales y de servicios, generando empleo calificado y fortaleciendo el tejido productivo nacional.

El sector energético argentino ya cuenta con una base significativa de proveedores locales. Entre 2019 y 2021 se registraron cerca de 10.000 empresas proveedoras del sector, de las cuales más de 7.700 fueron pymes, que generaron alrededor de 220.000 empleos (Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo, Ministerio de Economía, 2023). Estas empresas participan en actividades como la metalmecánica, la fabricación de equipos industriales y los servicios especializados para la industria petrolera, incluyendo la producción de tubos sin costura, válvulas, bombas, compresores y equipos de perforación. También existen proveedores nacionales en segmentos clave como cabezales de pozo, varillas de acero y tratamiento de arenas, con empresas como Tenaris, Tassaroli o Secco, entre otras.

Sin embargo, una parte importante de los bienes de capital utilizados en el desarrollo de Vaca Muerta continúa siendo importada. Se estima que solo alrededor del 40% del equipamiento utilizado es de origen nacional, especialmente en los segmentos de mayor complejidad tecnológica, como los equipos de fractura hidráulica. A pesar de eso, el país cuenta con una base industrial como para producir equipos de alto valor agregado, lo que indica que el desafío no es la ausencia de capacidades, sino su escala y desarrollo.

La experiencia de países como Brasil y Canadá muestra que la implementación de políticas de desarrollo de proveedores y de contenido local puede contribuir a ampliar significativamente el impacto económico del sector energético cuando se articula con políticas que fortalecen las capacidades productivas locales. En este sentido, la posibilidad de importar bienes de capital de manera amplia y con escasas restricciones —como habilita el RIGI— plantea una tensión con estos objetivos, ya que puede limitar el desarrollo de la industria nacional si no se complementa con mecanismos que promuevan la inversión, la transferencia tecnológica y la generación de capacidades locales.

El desafío de transformar Vaca Muerta

El desarrollo de Vaca Muerta abre una oportunidad histórica para la economía argentina. Las proyecciones indican que el sector hidrocarburífero podría convertirse en uno de los principales generadores de divisas del país durante las próximas décadas. Para transformar esta oportunidad en un proceso de desarrollo estructural resulta necesario avanzar en una estrategia integral que combine expansión productiva, inversión en infraestructura de transporte y exportación (que incluye

gasoductos, oleoductos y proyectos de GNL), fortalecimiento institucional y desarrollo de proveedores locales.

En el mediano plazo, es necesario diseñar mecanismos de captación progresiva de la renta, que permitan aumentar la participación del Estado en los períodos de precios elevados sin desalentar la inversión en contextos adversos. También es clave promover políticas activas de desarrollo de proveedores locales mediante incentivos fiscales, financiamiento y exigencias de contenido nacional, con el objetivo de fortalecer el tejido industrial y generar desarrollo de tecnologías propias y empleo calificado.

En el largo plazo, se plantea la necesidad de crear instrumentos institucionales que permitan administrar la renta, como un fondo soberano que transforme los ingresos extraordinarios en activos financieros y genere desarrollo de inversiones estratégicas en infraestructura y tecnología. El desafío, entonces, pasa por construir las capacidades institucionales y productivas necesarias para convertir a Vaca Muerta en un verdadero actor de desarrollo económico y social para el país.

3. UNA ARGENTINA HUMANA NECESITA ACCESO A LA ENERGÍA

La energía eléctrica es uno de los servicios esenciales para el desarrollo de la vida urbana. Su acceso permite condiciones básicas de habitabilidad, iluminación, calefacción, conservación de alimentos, acceso a tecnologías de la comunicación y funcionamiento de actividades productivas, además de garantizar el acceso a otros derechos fundamentales vinculados al desarrollo humano, favoreciendo la inclusión social y territorial. La energía no puede ser entendida como un mero insumo económico: se trata de un elemento central para mejorar la calidad de vida de la población y reducir desigualdades.

Sin embargo, una parte importante de los hogares argentinos enfrentan problemas para acceder a servicios energéticos en condiciones adecuadas de calidad, seguridad y asequibilidad. Esta situación se expresa a través de distintos fenómenos de pobreza energética que afectan de manera desigual a las distintas regiones del país.

Según la CEPAL (Pobreza energética en la Argentina, 2023), un hogar se encuentra en pobreza energética cuando no logra satisfacer sus necesidades energéticas de manera continua, segura y estable. En la Argentina, la pobreza energética presenta características heterogéneas asociadas a las diferencias climáticas, territoriales y socioeconómicas entre regiones. La pobreza energética

está determinada por diversos factores, entre ellos el acceso a conexiones eléctricas regularizadas, el acceso a gas, las condiciones de la vivienda, los recursos económicos de los hogares y la disponibilidad de equipamiento y tecnologías. En este sentido, el 28% de los hogares urbanos habita viviendas con deficiencias en los materiales constructivos y en las condiciones de aislación térmica, mientras que aproximadamente el 27% de los hogares se encontraba en situación de pobreza energética según indicadores basados en el gasto energético.

No existe información unificada a nivel nacional que permita realizar una estimación precisa de la cantidad de hogares que presentan déficits en el acceso a la energía. A la vez las principales fuentes estadísticas disponibles presentan limitaciones metodológicas, ya que no relevan adecuadamente los asentamientos de menos de 2.000 habitantes, por lo que las comunidades rurales suelen encontrarse subrepresentadas. A eso se suman las diferencias entre zonas bioclimáticas, el acceso desigual a la infraestructura energética y la existencia de 6.467 barrios populares. Estas estimaciones permiten dimensionar la magnitud del desafío y muestran que un amplio universo de hogares requiere de políticas públicas orientadas a garantizar un acceso seguro y continuo a la energía.

Garantizar el acceso a la energía es una condición necesaria para reducir desigualdades territoriales y mejorar las condiciones de vida de la población. Una estrategia de desarrollo humano debe incluir inversiones en infraestructura, soluciones adaptadas a las distintas realidades territoriales y mecanismos que permitan asegurar que ningún hogar quede excluido del acceso en condiciones seguras a un servicio esencial.

Acceso a electricidad en barrios populares

En la Argentina, según el Monitor de Barrios Populares del Observatorio del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), viven más de 1.100.000 familias —más de 4 millones de personas— en los 6.467 barrios populares relevados. En el 66% de esos barrios, la mayoría de las familias no accede formalmente a la energía eléctrica, y en el 98% no accede formalmente a la red de gas natural.

La provisión de energía en los barrios populares suele resolverse mediante estrategias colectivas desarrolladas por la propia comunidad, que organizan conexiones, gestionan las redes y demás. En esta comunidad participan vecinos, organizaciones sociales y políticas e instituciones públicas y religiosas que intervienen de diferentes maneras en la construcción de soluciones frente a los déficits habitacionales.

Estas instalaciones, conocidas como "enganches", generan riesgos eléctricos significativos, como cortocircuitos, sobrecargas en las líneas, incendios domésticos y accidentes por electrocución. A esto se suma el uso de cableados improvisados y la falta de dispositivos de protección como disyuntores y térmicas.

Ampliar el acceso a los servicios básicos en barrios populares es una meta que debe pensarse junto a los trabajadores de la economía popular en la ejecución de las obras, la planificación (junto a organizaciones y vecinos del barrio) y la promoción de modelos sostenibles.

Estas líneas de trabajo se inscriben en un proceso de elaboración más amplio, desarrollado en los últimos años junto a distintos espacios políticos y organizaciones sociales y que tuvo una de sus primeras sistematizaciones en el denominado Programa de Buen Gobierno (2019), que había sido concebido para pensar políticas públicas vinculadas al acceso a la energía, el desarrollo territorial y la mejora de las condiciones de vida. En ese marco, la propuesta de "Barrios Autogeneradores" busca impulsar la generación eléctrica a partir de fuentes renovables (solar y eólica) dentro de los propios barrios.

El objetivo es que parte de la energía consumida pueda generarse localmente, lo que contribuye a reducir pérdidas en la red de distribución, diversificar la matriz y fortalecer la autonomía energética de las comunidades. Además, se propone el uso de energías renovables para calefacción a través de la fabricación e instalación de calefones solares y otros dispositivos de bajo costo energético.

Estas iniciativas proponen un desarrollo de unidades productivas dedicadas a la producción, instalación y mantenimiento de estos equipos, además de articular la transición energética con la generación de empleo y capacidades técnicas en la economía popular, la mejora en las condiciones de vida en los barrios y la promoción de prácticas sustentables. Estas unidades pueden además complementarse con programas de capacitación en tecnologías energéticas renovables para los trabajadores de la economía popular. Así, la formación en montaje de paneles solares, reparación de sistemas fotovoltaicos, instalación de termotanques solares y mantenimiento de equipamientos energéticos amplía el desarrollo de capacidades técnicas en los propios territorios. De esa manera, la transición energética se vincula con la transferencia de conocimientos y fortalece la autonomía de las comunidades para gestionar su propia infraestructura energética.

El consumo promedio de los hogares en la Argentina ronda los 600 kWh por bimestre (FUNDELEC, 2011). En los barrios populares se conjugan varios factores que pueden llevar esta cantidad a valores superiores: dispositivos menos eficientes, mayor dependencia de la electricidad para calefacción por falta de acceso a la red de gas natural, y una peor aislación térmica de las viviendas. Ante la falta

de información oficial, tomamos una estimación de unos 500 kWh mensuales por hogar como referencia. Sin embargo, un cálculo realizado por CISUR[5] muestra que la utilización de electricidad para calefaccionar una vivienda con cuatro habitantes puede llegar hasta un promedio de 2.100 kWh bimestrales (CISUR, 2025).

Proponemos un ejemplo de dimensionamiento de una solución de infraestructura financiable con renta del excedente energético de nuestro país. En el ejemplo utilizaremos un parque solar fotovoltaico de 100 kWp, que puede generar aproximadamente 150.000 kWh anuales. Dado que el consumo promedio de un hogar se ubica en torno a los 6.000 kWh anuales, se podría abastecer a 25 hogares, una unidad del orden de una manzana en un barrio popular. El costo estimado para la instalación y operación inicial de una planta se estima en torno a los USD 100.000, lo que implica una inversión por hogar de 4.000 dólares. Extrapolando esta cantidad al total de hogares con déficit en el acceso a la energía en barrios populares, sería necesario invertir USD 3.500 millones. Esta cantidad se puede alcanzar fácilmente con la renta prevista por la exportación de hidrocarburos, lo que nos da una idea de que el objetivo de brindar acceso estable y seguro a la energía puede ser alcanzado poniendo por delante las necesidades de las mayorías.

El párrafo anterior es un ejemplo de cálculo a los fines de dar un orden de magnitud de la inversión necesaria. Sin embargo, la mayor parte de las viviendas con déficit de energía podrían beneficiarse de la instalación y formalización de redes eléctricas que ya existen, sin necesidad de crear un sistema fuera de la red.

Según la Fundación DHI (2024), con el Fondo de Integración Socio Urbana se realizaron obras de red eléctrica en barrios populares por un total de 1.179.860 metros lineales y 80.270 conexiones domiciliarias, con un costo total de USD 121,6 millones.

Los 6.467 barrios populares registrados en el RENABAP concentran 15.563.543 metros lineales de calles. De ese total, 6.889.272 metros (44,3%) carecen de red eléctrica formal, lo que abarca un total de 551.086 viviendas. Considerando un valor promedio de USD 110 por metro lineal para la construcción de red (nexo, baja y media tensión) y de USD 90 por vivienda para la ejecución de acometidas domiciliarias; el costo total para resolver el déficit de infraestructura eléctrica adecuada en los barrios populares asciende a USD 807 millones, de los cuales USD 757,8 millones (93,8%) corresponden a obra de red y USD 49,6 millones (6,2%) a acometidas.

5. CISUR (2025) https://cisur.ar/el-acceso-a-la-energia-electrica-desde-los-barrios-populares/

Una política de electrificación en barrios populares no debería limitarse a ampliar la generación eléctrica, sino articularse con una estrategia de infraestructura energética integral, que incluya la expansión de redes de gas natural y/o soluciones térmicas más eficientes para calefacción y agua caliente.

En los últimos años se han desarrollado políticas públicas orientadas a mejorar la eficiencia energética en viviendas de barrios populares. El programa de la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) impulsó el uso de energías sustentables mediante la entrega de paneles solares, calefones solares y electrodomésticos eficientes, y alcanzó la distribución de más de 14.000 equipos en más de 230 barrios populares.

En esta misma línea, el Programa de Buen Gobierno desarrolla propuestas orientadas a fortalecer la producción comunitaria de equipamientos energéticos sustentables. Entre ellas, la producción e instalación de termotanques solares mediante cooperativas de trabajo. El programa tiene un costo de aproximadamente 700 dólares por termotanque solar, es decir, una inversión de aproximadamente 800 millones de dólares para los más de 1.100.000 hogares. El plan generaría además puestos de trabajo para la fabricación, instalación y mantenimiento de estos equipos, articulando la transición energética con la economía popular y el desarrollo productivo. También puede complementarse con créditos a cooperativas de la economía popular para financiar las maquinarias, los insumos y las herramientas que necesitan las cooperativas.

El acceso a la electricidad formal en barrios populares no solo implica garantizar el suministro energético, sino reducir riesgos asociados a instalaciones inseguras optimizando la infraestructura eléctrica. La mejora del acceso a la electricidad requiere estrategias intermedias que reconozcan las condiciones reales de los hogares y las limitaciones económicas. Dado que la formalización plena mediante medidores individuales no siempre es viable en el corto plazo, tanto por el costo del servicio como por la capacidad de pago de las familias, resulta necesario avanzar en soluciones comunitarias y progresivas. Entre ellas se destacan la regularización de redes eléctricas internas mediante tendidos seguros, la instalación de tableros comunitarios con protecciones (disyuntores y térmicas), y la implementación de sistemas de medición colectiva o por manzana que permitan ordenar el consumo sin trasladar inmediatamente el costo pleno a cada hogar. La intervención del Estado y de las empresas distribuidoras resulta clave para acompañar estos procesos mediante obras de infraestructura, programas de tarifa social, esquemas de subsidios y capacitación en el uso seguro de la energía. En paralelo, el desarrollo de soluciones descentralizadas, como pequeños sistemas de generación distribuida (por ejemplo, paneles solares comunitarios),

puede complementar el abastecimiento y reducir la presión sobre redes precarias. El objetivo no pasa únicamente por formalizar el servicio, sino por garantizar un acceso seguro, gradual y socialmente sostenible a la energía eléctrica.

Ampliación de la red de gas al NEA

La expansión del gas por red en la Argentina presenta desigualdades territoriales, con una fuerte concentración en el centro y sur del país y una menor cobertura en el norte, particularmente en el NEA. El último Censo Nacional realizado en 2022 por el INDEC muestra que mientras en la provincia de Buenos Aires, Santa Cruz y La Pampa predominan niveles altos de acceso al gas o electricidad para cocinar (mayores al 70%), en amplias zonas del norte argentino los porcentajes son significativamente más bajos (menos de un 15% de los hogares).

Esta situación refleja desigualdades estructurales y patrones históricos de inversión energética, ya que regiones como el NEA quedaron rezagadas en el desarrollo de redes de gas y hoy dependen de fuentes alternativas como garrafas. Esto ha implicado mayores costos para los hogares y peores condiciones de confort y eficiencia energética.

En este contexto, la expansión del gas por el NEA aparece como prioridad estratégica. Más que una obra de infraestructura, se trata de una política de integración territorial capaz de reducir desigualdades, mejorar la habitabilidad de los hogares y generar condiciones favorables para el desarrollo económico regional. La ampliación de la red de gas natural en esta región resulta clave en un escenario de crecimiento de la producción a nivel nacional. La posibilidad de aprovechar los recursos de Vaca Muerta requiere, además de aumentar la oferta, garantizar una distribución equitativa en todo el territorio argentino, evitando las asimetrías en el acceso que limiten el impacto social del desarrollo energético.

La expansión de la red de gas del NEA implica obras de mediana y gran escala que combinan gasoductos troncales y redes de distribución internas. El plazo de ejecución podría ser de cuatro a cinco años, con aproximadamente 4.000 km de cañerías. Esta obra podría ser impulsada por el Estado nacional en articulación con las provincias, lo que permite planificar la expansión del sistema más allá de la lógica privada. En este sentido, contar con una empresa energética nacional facilita la ejecución de infraestructura crítica y expresa también una herramienta de soberanía, al permitir orientar inversiones hacia regiones históricamente rezagadas como el NEA y garantizar que el desarrollo energético tenga un alcance verdaderamente federal.

Acceso a energía en hogares

El problema del acceso a la energía en los hogares tiene una dimensión que va más allá de lo técnico. La sociedad argentina destina una proporción cada vez mayor de sus ingresos a pagar luz y gas, mientras el sistema energético sigue estructurado en función de garantizar rentabilidad antes que acceso. La discusión, entonces, debe incluir cómo se distribuye la energía y para qué se usa, además de cuánto se produce.

El costo de la energía en los hogares depende tanto del nivel de las tarifas como de su relación con los ingresos y las condiciones de acceso. En los últimos años se implementaron esquemas de subsidios y segmentación que resultaron insuficientes para resolver situaciones de vulnerabilidad. En un país con fuertes variaciones climáticas y con amplios sectores sin acceso a la red de gas, calefaccionarse depende en muchos casos de la electricidad, lo que incrementa significativamente el gasto mensual y convierte a la calefacción en un lujo para buena parte de la población.

Frente a esto, el objetivo es avanzar en esquemas que permitan reducir el costo de la energía para los hogares. Esta idea implica revisar los criterios de segmentación para que los subsidios se orienten con mayor precisión hacia quienes más lo necesitan, y avanzar en mecanismos que otorguen mayor previsibilidad en el costo de la energía para los usuarios residenciales.

Esta reducción de costos no puede pensarse de manera aislada de la estrategia de desarrollo del sector. La Argentina cuenta con recursos energéticos que permiten generar divisas a través de la exportación, pero ese proceso debe estar vinculado con las condiciones de acceso interno. El desafío es utilizar esa capacidad de generación de renta para sostener un sistema energético que garantice el acceso a la energía en condiciones razonables para la población, orientando parte de esos ingresos a financiar infraestructura, mejorar la eficiencia del sistema y diseñar esquemas tarifarios acordes a las necesidades de los hogares. En ese marco, resulta necesario desacoplar parcialmente los precios internos de la volatilidad internacional, para garantizar previsibilidad y reducir la exposición a *shocks* externos.

En paralelo, es necesario impulsar un programa de eficiencia energética domiciliaria de rápido impacto, que contemple el financiamiento para el recambio de equipos de alto consumo (estufas, heladeras, aires acondicionados), la promoción de estándares mínimos de eficiencia y planes de mejora térmica de viviendas (aislación de la envolvente, renovación de aberturas y mejoramiento de techos). La clave está en que estas mejoras no dependan de la capacidad de ahorro

individual de cada familia, sino de líneas de crédito blandas, subsidios directos o esquemas en los que la inversión se amortice con la reducción en la factura.

Otro eje estratégico es la expansión de la generación distribuida con energías renovables a escala residencial, una tecnología hoy disponible pero inaccesible para la mayoría. La propuesta es impulsar un programa nacional que permita instalar paneles solares y termotanques solares mediante créditos accesibles, integración con la factura eléctrica y esquemas colectivos como consorcios, barrios y cooperativas. De esa forma se reduce el costo para los hogares en el mediano plazo y se descomprime además la demanda sobre el sistema eléctrico en momentos críticos.

La transición energética en el sector residencial no va a ocurrir por sí sola: requiere de decisión política, inversión pública y reglas claras que prioricen el bienestar de la población por sobre la lógica puramente tarifaria. La energía debe entenderse como un derecho, y las políticas del sector tienen que reflejar ese principio.

Energía para la producción

La energía, además de ser un servicio básico para los hogares, es un insumo clave para la producción. Su disponibilidad en condiciones adecuadas (costos, calidad y continuidad) resulta determinante para el funcionamiento de la industria, las pymes, la producción agropecuaria y los servicios. La estructura del sistema energético condiciona directamente las posibilidades de crecimiento, generación de empleo y desarrollo territorial.

Esta relación entre energía y producción se ve afectada, entre otros factores, por la estacionalidad de la demanda. Durante los meses de invierno, cuando aumenta el consumo de gas natural en los hogares, suele interrumpirse o reducirse la provisión a las industrias. Este efecto se agrava por la falta de planificación y por los impactos del cambio climático, y se vuelve particularmente notorio durante las olas de frío, como ocurrió en los primeros días de julio de 2025, cuando se vieron impactados el consumo industrial y el acceso a GNC para vehículos.

A esto se suma en muchos sectores industriales (especialmente en economías regionales y pequeñas unidades productivas) la falta de infraestructura adecuada, que representa una restricción concreta para el desarrollo. Las limitaciones en el transporte y la distribución eléctrica, los costos energéticos inestables y la insuficiencia en la oferta afectan la competitividad y reducen las posibilidades de expansión de la actividad económica. El crecimiento de la industria, la incorporación de tecnologías más intensivas en electricidad y la electrificación de distintos procesos productivos requieren tanto de una planificación que garantice la oferta

eléctrica como de inversiones en transporte y distribución que acompañen la demanda. Sin infraestructura adecuada, el desarrollo energético puede convertirse en una limitación para el crecimiento.

Por eso la política energética debe incorporar una dimensión productiva. Esto implica diseñar esquemas que aseguren un acceso estable y previsible para los sectores productivos, especialmente para las pequeñas y medianas empresas, que son las más afectadas por la variación de los costos. La disponibilidad de recursos como el gas, la hidroelectricidad o las energías renovables abre la posibilidad de impulsar polos productivos en distintas regiones del país, evitando la concentración de la actividad económica y favoreciendo la integración territorial.

Pensar la energía únicamente como un insumo resulta insuficiente. En el contexto actual de transición energética, la energía también representa una oportunidad para impulsar procesos de desarrollo productivo y tecnológico, como se menciona en el capítulo dedicado en esta publicación al modelo productivo. Esto plantea una definición estratégica para el país: qué lugar quiere ocupar en esa transformación, si el de consumidor de tecnologías desarrolladas en el exterior o el de generador de capacidades propias en sectores estratégicos.

La Argentina cuenta con activos importantes para asumir ese segundo camino, como un entramado industrial con experiencia en sectores vinculados a la energía y el transporte, un sistema científico-tecnológico consolidado y recursos estratégicos. Lograrlo requiere, sin embargo, una articulación efectiva entre el sistema científico, el sector productivo y el Estado.

Surge en esta línea la posibilidad de conformar un consorcio de cooperación que articule al Estado, las empresas y el sistema científico-tecnológico, con el objetivo de desarrollar la producción nacional de insumos y bienes finales asociados a la industria energética, entre ellos componentes y vehículos de nuevas energías. Esta iniciativa busca integrar las capacidades industriales, tecnológicas y los recursos estratégicos del país, orientándolos hacia la generación de valor agregado local. La transición energética se plantea así como una estrategia de desarrollo productivo que permita impulsar la industria nacional, generar empleo y fortalecer la soberanía tecnológica.

Pensar la energía en clave de producción implica garantizar que esté disponible en condiciones que permitan sostener la actividad económica, y a la vez aprovechar la transición energética como una oportunidad para diversificar la estructura productiva, incorporar tecnología y generar empleo de calidad. El desafío está en la capacidad de articular los recursos disponibles en una estrategia de desarrollo que integre energía, producción y conocimiento en el territorio.

CONCLUSIONES

El análisis a lo largo de este capítulo permite identificar tres tensiones estructurales que atraviesan la política energética argentina y que cualquier propuesta de transformación debe asumir con claridad.

La primera es la tensión entre el presente energético y el futuro sostenible. La Argentina cuenta hoy con recursos hidrocarburíferos que pueden generar divisas en el corto plazo, pero estos no pueden ser el eje organizador de una estrategia de desarrollo. El gas y el petróleo son recursos que se agotan, sujetos a la volatilidad de los precios internacionales y a una demanda global que en el mediano plazo está en declive. A su vez, su aprovechamiento plantea desafíos ambientales que no pueden ignorarse: el uso intensivo de agua, las emisiones asociadas y los impactos territoriales requieren regulación, monitoreo y estándares cada vez más exigentes. Incorporar esta dimensión no implica frenar el desarrollo, sino hacerlo sostenible, reduciendo riesgos futuros y alineándolo con las tendencias globales.

Por eso la renta generada por Vaca Muerta debe usarse con un objetivo claro: financiar la transición hacia una matriz más diversificada, completar la infraestructura de transmisión y transporte que hoy opera como cuello de botella, y crear un fondo soberano que administre los ingresos extraordinarios con un horizonte de largo plazo.

La segunda tensión se da entre la producción y el acceso a la energía. La Argentina produce petróleo, gas, energía hidroeléctrica y nuclear, pero más de cuatro millones de personas en barrios populares no tienen acceso formal a la electricidad, el noreste del país y otras regiones aisladas como la Patagonia dependen de la garrafa como fuente de calor y una porción creciente del ingreso de los hogares se destina a tarifas que no guardan relación con la capacidad de pago. Un sistema energético que exporta recursos y mantiene esos niveles de déficit interno no puede llamarse soberano. Las propuestas de este capítulo son concretas: electrificar los barrios populares mediante soluciones comunitarias y generación distribuida, extender la red de gas al NEA en un plazo de cuatro a cinco años, y avanzar en esquemas de eficiencia energética domiciliaria financiados con crédito blando y subsidios directos. La soberanía energética se mide también en la capacidad de garantizar el acceso universal a la energía como condición básica de ciudadanía.

La tercera tensión se produce entre el desarrollo sectorial y el desarrollo nacional. La experiencia comparada es contundente: los países que transformaron sus recursos energéticos en bienestar generalizado no lo hicieron dejando operar al mercado. Lo hicieron con instituciones que capturaron y administraron la renta,

con políticas activas de contenido local y con decisiones sobre qué tecnologías producir internamente. La Argentina tiene recursos, capital humano e historia industrial para seguir ese camino. Las propuestas aquí planteadas apuntan en esa dirección: completar el CAREM antes de que la ventana internacional de los reactores modulares se cierre, desarrollar proveedores nacionales para Vaca Muerta con exigencias de contenido local, y promover cadenas de valor vinculadas a las nuevas tecnologías energéticas. Ninguna de estas iniciativas es técnicamente imposible. Todas requieren consistencia, planificación y financiamiento sostenido.

La Argentina tiene, por primera vez en muchos años, la oportunidad de redefinir su política energética desde una perspectiva distinta: no como una plataforma de extracción de recursos, sino como un instrumento para el desarrollo sostenible que articule producción, acceso y desarrollo. Aprovecharla requiere entender que la energía no es una mercancía: es la condición material sobre la que se organiza la vida productiva y social del país.

BIBLIOGRAFÍA

Centro para la Integración Socio Urbana [CISUR] (2025). El acceso a la energía eléctrica desde los barrios populares.

Frente Patria Grande (2019). Programas de Buen Gobierno.

Fundación para el Desarrollo Humano Integral (2024). Invierno en Barrios Populares. Buenos Aires, Argentina.

Fundación para el Desarrollo Humano Integral (2025). Hidroeléctricas: entre el fin de la concesión y la falta de planificación.

Fundación para el Desarrollo Humano Integral (2025). Soberanía energética en riesgo. ¿Cuál es el futuro de la energía nuclear en Argentina?

FUNDELEC (2011). Consumo hogareño de electricidad y su impacto en la tarifa final. https://cdi.mecon.gob.ar/bases/docelec/fc1330.pdf

Instituto Argentino del Petróleo y del Gas (2025). Cadena de valor para el desarrollo de Vaca Muerta: análisis y proyección de los insumos y servicios requeridos.

Ministerio de Economía de la Nación. Producción de petróleo. Portal de Transparencia de las industrias extractivas (EITI).

Ministerio de Economía de la Nación (2025). Argentina tuvo un año histórico en la producción de hidrocarburos.

Ministerio de Economía de la Nación, Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo (2023). Argentina Productiva 2030. Plan para el Desarrollo Productivo, Industrial y Tecnológico.

Ministerio de Economía de la Nación. Registro Nacional de Barrios Populares [RENABAP]. Observatorio de Barrios Populares.

Secretaría de Energía de la Nación (2023). Lineamientos y escenarios para la transición energética a 2050.

LA DEUDA ARGENTINA Y LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA:
RECUPERAR LA SOSTENIBILIDAD SIN AHOGAR EL CRECIMIENTO

Valentín Álvarez y Tobías Yatche



Colaboraron: Mateo Bork, Juan Martín Ianni y José Nicolini

Valentín Álvarez
Lic. en Economía (UBA), Mg. en Desarrollo Económico (UNSAM), Doctorando en Economía (UniSi).

Tobías Yatche
Lic. en Ciencias de la Educación (UdeSA), Mg. en Economía (UNLP), Doctorando en Ciencias de Datos (UBA-IC).

INTRODUCCIÓN

En la Argentina el endeudamiento externo ha sido históricamente un factor de dependencia y subdesarrollo. Los ciclos más intensos de toma de deuda se corresponden con modelos económicos insostenibles que terminaron generando profundas crisis. Este dato no implica que endeudarse con el exterior sea necesariamente negativo, sino que han sido pocos los momentos en los que ese endeudamiento fue utilizado de manera responsable y subordinada a una estrategia nacional de desarrollo. Actualmente, la posición financiera del país resulta frágil: no logra refinanciar sus obligaciones con acreedores privados, mientras que su deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI) es de tal magnitud que daña la relación con cualquier otro acreedor.

Cabe distinguir entre los compromisos con acreedores privados y los contraídos con el FMI, en tanto cada uno requiere un abordaje diferenciado. El punto de partida de este documento es que la crisis de deuda que se abrió durante el ciclo macrista, profundizada por el préstamo récord del FMI y reconfigurada en los años posteriores, no ha sido todavía superada: seguimos transitando y administrando sus consecuencias. Respecto de los acreedores privados, los vencimientos proyectados para 2026 equivalen al 31% de las reservas internacionales del Banco Central (BCRA) y al 14% de las exportaciones, magnitudes que hacen inviable el pago en efectivo sin imponer un ajuste de proporciones devastadoras sobre los ingresos y la actividad económica. Frente a este escenario, el desafío consiste en recuperar sostenibilidad financiera sin subordinar la política económica a la voluntad de los mercados de capitales, ni trasladando nuevamente los costos de la crisis sobre las mayorías populares.

La deuda con el FMI requiere, en virtud de su naturaleza política, un tratamiento diferente. A diferencia de los acreedores privados, el organismo interviene de manera directa en las decisiones de política económica y actúa, en los hechos, como brazo ejecutor de los intereses geopolíticos de Estados Unidos. La deuda actual con el Fondo asciende a USD 57.000 millones —resultado de préstamos extraordinarios que excedieron los umbrales habituales y que respondieron a lógicas electorales antes que a criterios de sostenibilidad—, con vencimientos que crecen fuertemente a partir del próximo mandato presidencial. Los recursos del

FMI se utilizaron para repagar deudas insostenibles, permitir la fuga de fondos de inversión extranjeros y otros actores, y ofrecer garantías a inversores durante períodos electorales. El propio peso de la deuda con el FMI limita la posibilidad de repago de capitales e intereses con el sector privado, afectando así el acceso a refinanciamiento.

El FMI es, por lo tanto, corresponsable del endeudamiento generado bajo su aval. Y esa corresponsabilidad debe permitir condiciones de repago excepcionales y compatibles con la justicia social y la estabilidad. Por eso cualquier nuevo acuerdo debe asumir la corresponsabilidad del organismo y traducirla en condiciones excepcionales de repago: despejar los vencimientos hasta que la economía argentina recupere, al menos, los niveles de reservas internacionales, inflación y poder adquisitivo vigentes al inicio del acuerdo de 2018. Sin ese margen, los pagos al Fondo no contribuirían a la estabilidad, sino que reforzarían la restricción externa, debilitarían la recuperación de los ingresos y volverían a subordinar la política económica a la administración de una deuda originada bajo criterios políticos y financieros insostenibles.

A lo largo de este capítulo mostraremos que existe un sendero estrecho —pero viable— para recuperar la sostenibilidad de la deuda sin resignar una política de mejora de ingresos, transformación productiva y estabilización macroeconómica. Ese camino requiere de un programa de estabilización, acumulación de reservas y consistencia fiscal y monetaria, pero sobre todo necesita una definición política: que la deuda debe ser gestionada del modo que mejor contribuya al bienestar de las mayorías.

En nuestra visión, la macroeconomía es parte de un proyecto de desarrollo humano integral, algunos de cuyos elementos se desarrollan en otros capítulos de este libro. Es imperioso evitar que la inestabilidad macroeconómica obstaculice avances en otras dimensiones de ese proyecto, como las reformas en materia educativa y alimentaria, la integración del sistema sanitario o la protección de niños, niñas y adolescentes. A la inversa, también es inaceptable abandonar o posponer ese proyecto en nombre de la estabilidad. La adecuada planificación, la jerarquización de objetivos y el reconocimiento de los alcances y límites de la política económica son claves para transitar ese estrecho sendero.

LA DEUDA ARGENTINA

La forma de endeudamiento que ha protagonizado los vaivenes económicos de nuestro país es la deuda externa. Esta centralidad se debe a tres factores principales: el bajo dinamismo de las exportaciones, las implicancias políticas

de los ingresos de divisas y el modo de inserción de la Argentina en el sistema financiero internacional.

El primer punto se vincula con el hecho de que las exportaciones de nuestro país permanecen bajas (en torno a USD 1.200 per cápita por año, frente a, por ejemplo, más de USD 3.000 en Chile) y crecen a un ritmo lento (las cantidades exportadas, excluyendo los hidrocarburos, se encuentran estancadas desde 2008). Este cuadro implica que los ingresos de moneda extranjera, necesarios para el servicio de la deuda externa, resultan también bajos. Consecuentemente, los gastos de divisas deben ser a la vez bajos, lo que impone un techo al crecimiento económico en el largo plazo en la medida en que no se produzca un salto productivo y exportador (Diamand, 1972; Thirlwall, 1979).

Respecto del segundo punto, tanto la deuda externa como el gasto de las reservas internacionales del Banco Central permiten aliviar, al menos temporalmente, esta restricción al crecimiento. En el corto plazo casi todos los sectores de la sociedad argentina se benefician de este gasto adicional de divisas, porque habilita una expansión de la actividad económica y de los ingresos de la mano de la apreciación cambiaria (la caída del precio del dólar en términos reales). Este efecto expansivo adquiere particular intensidad en el consumo de los bienes y servicios que se comercian en el mercado internacional, como los alimentos (con alto impacto en las clases populares), o el turismo en el exterior y los vehículos (de mayor incidencia en la clase media). También se beneficia el sector financiero, cuyos activos se valorizan en moneda extranjera. Y al contener el precio del dólar, se reduce transitoriamente la inflación. De ahí que la apreciación cambiaria sea una política con claros beneficios de corto plazo que goza de un amplio apoyo político y social. Estos beneficios explican la recurrencia del estrangulamiento externo en la historia argentina.

La forma en la que se produce ese estrangulamiento fue diferente —y tuvo consecuencias diferentes— en gobiernos liberales y populares. Solo los primeros han recurrido sistemáticamente al endeudamiento externo (ver **Gráfico 1**), apalancados en su asociación con el capital financiero global y con el FMI a través de su afinidad con el gobierno estadounidense (Basualdo, 2017). A diferencia de la intervención con reservas propias, la deuda genera compromisos a futuro e incrementa el peso de los movimientos en los mercados financieros.

El tercero entre los factores que explican la centralidad de la deuda tiene que ver con que la Argentina se inserta de una manera subordinada en el sistema financiero internacional. Las características propias del país —y su largo historial de inestabilidad y cesación de pagos— imponen cautela en los acreedores privados globales. Por eso el extranjero que invierte lo hace como quien concurre a un

casino: apuesta alguna ficha con la ilusión de un retorno desmesurado. Este comportamiento especulativo somete a nuestro país a elevada volatilidad de corto plazo, especialmente si las regulaciones económicas lo permiten. Mientras tanto, los propios residentes no eligen tampoco ahorrar en moneda local. En lugar de volcar sus excedentes en activos nacionales —como bonos públicos, acciones de empresas locales o depósitos a plazo fijo en el sistema bancario local— compran dólares como reserva de valor y los mantienen en buena medida fuera del sistema bancario.

Los tres factores se refuerzan en un contexto de alta inflación, volatilidad y conflicto social en el que las inversiones necesarias para incrementar las exportaciones se postergan, las depreciaciones cambiarias se trasladan más rápidamente a los precios y la fuga de capitales se agudiza. La urgencia por reducir la inflación, mejorar el poder adquisitivo y traer alivio a una sociedad golpeada por una década de estancamiento, sumada a las presiones por parte del poder económico en favor de medidas que incrementan su rentabilidad en lo inmediato, fomentan las políticas cortoplacistas y obstaculizan la estabilización macroeconómica.

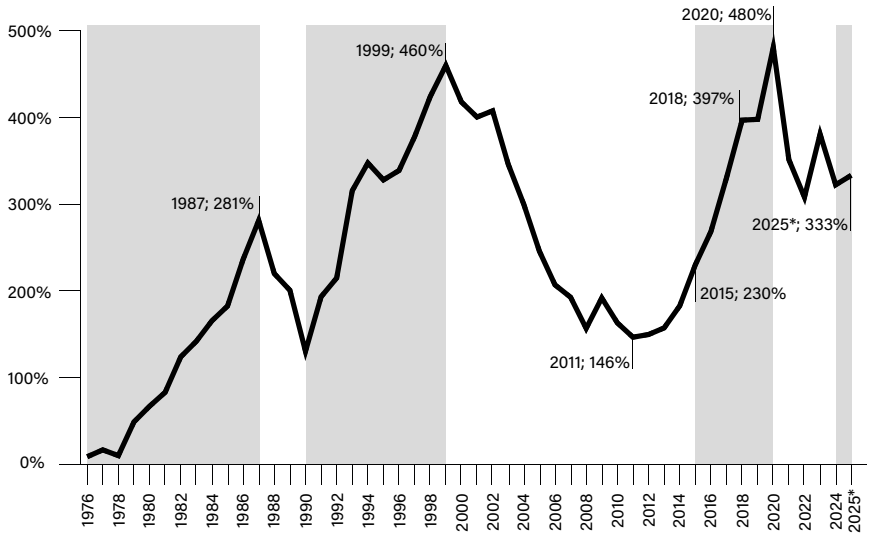
Ante estas características estructurales, nuestro país se encuentra sujeto a un ciclo económico dominado por el sector externo, donde los ingresos se expanden en la medida en que la disponibilidad de divisas lo permita, y se contraen cuando estas se agotan (Braun y Joy, 1968; Ocampo, 2016). La deuda externa amplifica estos ciclos, al permitir mayor gasto en importaciones o fuga de capitales mientras se accede a los mercados internacionales de crédito, pero refuerza la necesidad de ajuste al momento de afrontar los pagos de intereses o capital. Sus devastadoras consecuencias se deben a que la deuda no genera, por sí misma, una mejora en las capacidades productivas de la economía. Incluso puede destruirlas si la apreciación cambiaria es suficientemente drástica. Así, tiende a inducir una expansión económica insostenible.

De consolidarse, el actual ciclo de endeudamiento externo insostenible sería el cuarto desde los años '70. Todos tuvieron lugar durante gobiernos liberales: la última dictadura militar y las presidencias de Carlos Menem, Mauricio Macri y Javier Milei, tal como muestran las áreas sombreadas del **Gráfico 1**.[1] La actual crisis de deuda externa comenzó con el gobierno de Macri (ver Manzanelli y Basualdo, 2017), que la aumentó en USD 116.000 millones, de los cuales casi USD 100.000 millones consistieron en deuda del sector público (con acreedores privados y con el FMI). La estrategia del gobierno de Milei pasó, durante 2024, por

1. Por simplicidad, se muestra un indicador estándar de deuda externa: los pasivos como porcentaje de las exportaciones.

sustituir deuda pública por deuda privada a través de herramientas como el control de cambios y el blanqueo. Pero desde comienzos de 2025 busca nuevamente sostener las cuentas externas a partir de endeudamiento externo, derrotero que comienza con el nuevo acuerdo con el FMI por USD 20.000 millones (FMI, 2025).

Gráfico 1. *Evolución histórica de la deuda externa: acumulación de pasivos externos neta de IED como porcentaje de las exportaciones*



Fuente: Fundación DHI sobre la base de INDEC y FMI.

Lidiar con la deuda será un desafío futuro para cualquier gobierno popular. Por un lado, se requiere de medidas para paliar los problemas estructurales que se detallan en esta sección, cuyos esfuerzos deben concentrarse en dinamizar la estructura productiva y transformar la inserción de nuestro país en el sistema financiero internacional. Pero estos factores estructurales no pueden modificarse en el corto plazo. De ahí que, por otro lado, será necesario contar con un programa macroeconómico que aborde inmediatamente la inflación, permita recuperar los ingresos y fortalezca la posición financiera del Estado. Nos proponemos en este capítulo presentar algunos lineamientos analíticos sobre esta segunda cuestión y, más importante aún, un conjunto de propuestas orientadas a recuperar la justicia social en un marco de estabilidad.

Para sistematizar la discusión sobre la deuda es indispensable distinguir entre sus distintos tipos, ya que cada uno requiere un abordaje específico. La deuda de un país puede clasificarse según quién se endeuda: el sector público o el

privado. Pero también podemos clasificarla según quién presta: sean acreedores extranjeros (la deuda externa) o residentes (la deuda interna). El **Cuadro 1** a continuación muestra estimaciones[2] de la magnitud de cada posible combinación de estas categorías.

Cuadro 1. *Tipos de deuda en la Argentina. Porcentaje del PIB y USD millones, segundo trimestre de 2025*

	Pública	**Privada**	**Total**
Externa	28,1% del PIB 197.500 USD M	15,3% del PIB 107.500 USD M	43,4% del PIB 305.000 USD M
Interna	42,3% del PIB 297.000 USD M	11,4% del PIB 80.000 USD M	53,7% del PIB 377.000 USD M
Total	70,4% del PIB 494.500 USD M	26,7% del PIB 187.500 USD M	97,1% del PIB 682.000 USD M

Fuente: Fundación DHI sobre la base de INDEC, MECON y BCRA.

Como se desprende del cuadro, la deuda pública tiene mayor magnitud que la privada, y la interna es mayor que la externa, como tiende a ocurrir en general a nivel global. En la comparación internacional, la magnitud del endeudamiento argentino es elevada, pero no extrema. Uno de cada cuatro países tiene una deuda pública superior al 70% del PIB (como es el caso de nuestro país), incluyendo, por ejemplo, a Brasil. En el caso de la deuda privada, el contraste resulta más drástico: el 80% de los países tiene un endeudamiento mayor que la Argentina (de 23% del PIB en 2024, según los datos comparables del FMI), y el promedio se ubica en torno al 60% del PIB. Estos datos podrían sorprender a la luz de la centralidad que tiene el endeudamiento en la macroeconomía argentina. Pero esta aparente paradoja ocurre porque lo que vuelve a la deuda argentina particularmente problemática no es solo su magnitud, sino principalmente su composición y el contexto histórico-estructural que ya describimos. Como explicaremos a continuación, la Argentina tiene problemas con la deuda porque se enfrenta a vencimientos de

2. Se estima la deuda pública interna como Deuda de la administración central (títulos públicos, notas, etc., pero no letras intransferibles y otros conceptos) más Títulos del banco central (BOPREAL) menos Títulos de deuda externa del gobierno general menos Títulos de deuda externa del banco central. Es decir: no se incluyen los pasivos provinciales. No se descuenta la deuda intra-sector público. De este modo, el concepto incluye las letras fiscales para manejo de la liquidez (LeFi/LECAP), los pasivos remunerados del Banco Central y los BOPREAL. En la deuda interna privada se contabilizan exclusivamente las transacciones registradas (formales), y no se incluye porción emitida en mercados de capitales (ONs) porque las fuentes de información no lo permiten (pero en el caso de la deuda externa esta porción sí está contemplada, gracias a los datos publicados por el INDEC).

deuda externa que no puede refinanciar, y a las condiciones regresivas que busca imponer el FMI en un marco de prolongado estancamiento e inestabilidad.

Dedicamos las secciones que siguen a cada una de estas categorías, con excepción de la deuda interna del sector privado, que resulta relativamente baja (principalmente como consecuencia de la inestabilidad macroeconómica) y, a nuestro juicio, menos relevante desde el punto de vista macroeconómico en el contexto actual. Por contraste, la deuda externa pública es en la Argentina de hoy la más significativa. Dada esta preeminencia, dividimos su abordaje en dos: la deuda con acreedores del sector privado y aquella con el FMI.

LA DEUDA EXTERNA PÚBLICA EN MANOS DEL SECTOR PRIVADO

Existen, en principio, dos estrategias posibles para esta categoría de endeudamiento: ingresar en un proceso de negociación para reestructurar la deuda, o bien evitar una reestructuración afrontando los compromisos tal cual se encuentran establecidos. En este último caso, los vencimientos podrían a su vez pagarse en efectivo o refinanciarse.

Pero la magnitud de los vencimientos vuelve difícil que la deuda pueda pagarse sin acceso a un refinanciamiento. Solo en 2026 esos vencimientos alcanzan el 31% de las reservas internacionales del BCRA, o el 14% de las exportaciones. Esto equivale a más de siete veces el superávit comercial promedio de los últimos diez años. Y quiere decir además que afrontar los vencimientos en efectivo requeriría en primer lugar de un severo ajuste a los ingresos y a la actividad económica (de modo que se genere un excedente de divisas de la magnitud necesaria) y, en segundo término, de un tipo de cambio lo suficientemente alto como para permitir al sector público comprar las divisas que hagan falta.

Sin embargo, aspirar a acceder a los mercados internacionales de crédito para refinanciar la deuda es también una alternativa costosa por tres motivos principales. El primero tiene que ver con la subordinación de la política económica a la voluntad de los mercados. Una economía fuertemente endeudada y abierta a los flujos de capital depende para sostenerse del refinanciamiento externo. Es decir: debe tener en cuenta, al momento de tomar medidas económicas, su impacto sobre la tasa de interés que exigen los mercados para prestarle al país (esto es, el riesgo país) y que determina el costo de financiamiento. Mantener el riesgo país en niveles bajos se torna un objetivo central de la política pública. Especialmente en el caso de un gobierno que no sea de extracción liberal, el ajuste necesario

para satisfacer las expectativas de los mercados de capitales sería profundo y traería consecuencias de largo plazo.

El segundo motivo es que el servicio de la deuda externa limita el espacio para crecer. Este costo sigue siendo alto incluso a pesar de la orientación promercado del gobierno de Milei. Por ejemplo: pagar intereses del 9,8% sobre una deuda externa (total) de USD 300.000 millones implica un gasto de divisas de USD 29.400 millones por año, equivalentes al 30% de las exportaciones. Durante los años con acceso al mercado de capitales, con un costo de financiamiento más bajo, el déficit por este concepto alcanzó los USD 15.700 millones en promedio. Por último, exponerse a los flujos de capital también aumenta la fragilidad de la economía, en tanto la torna vulnerable a los movimientos motivados por cambios en la economía global.

Para explicar el tercer motivo por el cual la refinanciación es siempre costosa es preciso analizar la alternativa de ingresar a una nueva reestructuración. Los beneficios de esta opción son la posibilidad de una solución relativamente rápida al peso que la deuda ejerce sobre las cuentas externas y que, acompañada de un plan de estabilización integral, podría revertir la tendencia al deterioro que sufre la economía argentina. Pero nuevamente: los costos siguen siendo elevados, y más inciertos cuanto más "desordenada" sea la reestructuración (Guzmán, Ocampo y Stiglitz, 2016; ONU, 2015). Por citar dos ejemplos en la historia argentina, el default declarado unilateralmente en el año 2001 supone mayor incertidumbre (¿habrá litigios en juzgados internacionales? ¿volverá el país a acceder a financiamiento externo?) que un llamado a reestructuración como el que tuvo lugar en 2020. Es esperable que esa incertidumbre traiga aparejada una alta volatilidad en variables como el riesgo país, el precio del dólar, la inflación y los ingresos.

Desde nuestra perspectiva, el escenario más deseable es aquel en el que resulta posible refinanciar al menos parte de esta deuda en el corto plazo, con el objetivo de no someter a una sociedad ya golpeada a una mayor volatilidad o ajuste. Desandar la dependencia de la economía argentina del sistema financiero internacional es un desafío de mediano plazo que puede abordarse gradualmente y sin necesidad de un *default*. Las políticas económicas tienen mucho que aportar para que este escenario se materialice. Reconocemos, sin embargo, que "la otra parte también juega", es decir: la posibilidad de acceso a los mercados de capitales dependerá a la vez de los acreedores. Tratándose de un gobierno popular, es esperable que durante un período inicial (de duración incierta) la posibilidad de refinanciamiento a tasas sostenibles quede excluida (como, de hecho, ocurrió con el gobierno actual a pesar de su orientación promercado). En ese caso, parte de los pagos deberá afrontarse con reservas internacionales, cuya

disponibilidad depende del esquema macroeconómico y eventualmente de la existencia de otras fuentes de financiamiento. Si afrontar los pagos resulta incompatible con el mandato popular y la justicia social, deberá recurrirse entonces a una reestructuración.

LA DEUDA EXTERNA PÚBLICA CON EL FMI

La deuda con el FMI es de una naturaleza diferente. Mientras que el sector privado presiona sobre la política económica indirectamente (a través del riesgo país y sus implicancias en términos del costo de financiamiento), el FMI ejerce su presión de una forma directa, imponiendo condicionalidades de política y reformas estructurales (Abeles y Álvarez, 2026). Si el financiamiento privado depende de las condiciones y percepciones de mercado, el del FMI está sujeto a las condiciones geopolíticas. Y si el grupo de acreedores privados es heterogéneo, e incluye ahorristas particulares o fondos de inversión de menor tamaño, el FMI constituye un único actor que concentra gran parte del financiamiento. En ocasiones, el FMI coopera con el sector privado, al otorgar a los países las divisas necesarias para que los fondos de inversión puedan cerrar sus posiciones financiando *de facto* la fuga de capitales (Comisión del Jubileo, 2025). Otras veces se genera una tensión entre el Fondo y los actores privados, en tanto el primero, al ser un acreedor privilegiado, podría impedir que otros recuperen sus inversiones en caso de *default* (FMI, 2021b). Dadas las reglas de gobernanza del organismo, Estados Unidos tiene poder de veto sobre las decisiones (Stone, 2011; Barro y Lee, 2005), de modo que el FMI actúa como brazo ejecutor de sus intenciones sobre la política económica de los países endeudados.

En el caso de la Argentina, el FMI ha intervenido de manera directa en las elecciones en más de una ocasión. En primer lugar, otorgó un préstamo extraordinario al gobierno de Macri (FMI, 2021a; AGN, 2023) para mejorar su posición electoral, por un monto superior al umbral establecido como endeudamiento excesivo. Luego exacerbó la incertidumbre macroeconómica durante el gobierno de Alberto Fernández, al demorar desembolsos en las revisiones fijadas en los meses previos a las elecciones, forzando mayores presiones cambiarias y una devaluación del peso en pleno proceso electoral. Finalmente, otorgó un préstamo adicional al gobierno de Milei, con una concentración de los desembolsos tan elevada en los primeros meses del programa que, prácticamente, tornó redundantes las condicionalidades. Como resultado de esta historia, nuestro país tiene a inicios de 2026 una deuda con el organismo de USD 57.000 millones, pese a haber pagado más de USD 15.000 millones en intereses en medio de una crisis

externa (y se proyectan otros USD 16.000 millones en los próximos años). Los vencimientos aumentarán fuertemente a partir del próximo mandato presidencial, alcanzando 1,5% del PIB en 2030.

Desde que el gobierno de Macri recurrió al FMI en junio de 2018, las condiciones macroeconómicas de la Argentina se deterioraron significativamente. Dada la corresponsabilidad del FMI en la debacle (sobre criterios de solución de controversias ver UNCTAD, 2012; Comisión del Jubileo, 2025), y considerando que el país necesita espacio externo para estabilizar la economía y restablecer un sendero de crecimiento, se plantea que es necesario despejar los vencimientos hasta recuperar, al menos, los niveles de reservas internacionales, inflación y poder adquisitivo vigentes al inicio del acuerdo de 2018. Como muestra el **Cuadro** a continuación, a inicios de 2026 este esquema requeriría posponer los pagos hasta que el salario real alcance niveles 35% superiores a los actuales, las reservas internacionales crezcan en un 47% y la inflación descienda hasta un 25% en términos interanuales.

Cuadro 2. *Indicadores seleccionados, antes del regreso al FMI y último período. Primer trimestre de cada año*

	2018	**2026**
Salario real (I-trim. 2026 = 100)	135	100
Reservas internacionales (USD millones)	61.726	42.052
Inflación (var. interanual)	25,3%	32,7%

Fuente: Fundación DHI sobre la base de INDEC y BCRA.

LA DEUDA EXTERNA PRIVADA

La deuda externa privada no ha entrado en el debate público con la misma preponderancia que la deuda pública. En su derrotero de los últimos diez años se pueden marcar dos etapas bien diferenciadas. Entre 2016 y 2019 el proceso de endeudamiento externo del Estado se replicó en el sector privado, con la deuda financiera externa privada incrementándose en un 94% (pasó de USD 24.603 millones a USD 47.751 millones). El proceso de endeudamiento privado en moneda extranjera convivió con el proceso de formación de activos externos (la adquisición de billetes y divisas dentro del mismo sector alcanzó los USD 86.600 millones), sin mediar inversión productiva (BCRA, 2020; Basualdo y Bona, 2017). En

una segunda etapa, entre 2020 y 2025, asume el protagonismo la deuda comercial con un salto de 93% (pasó de USD 35.436 millones a USD 67.878 millones). Los acreedores de esta deuda son los proveedores extranjeros, principalmente las casas matrices u otras empresas relacionadas. Hacia finales de 2025, la suma de ambos conceptos registró un incremento de 77% en diez años, alcanzando los 116.847 millones.

Aun atendiendo controversias metodológicas[3], los pagos en el primer bienio del gobierno del Frente de Todos alcanzaron un total de USD 13.963 millones, un 40% del superávit comercial reportado por el BCRA en el mismo período. Estas magnitudes fueron de un orden muy superior a los déficit comerciales del sector energético del período (USD 3.904 millones), e incluso superiores al 20% del *stock* de deuda financiera externa privada vigente. La decisión de capitalizar las empresas implicó también la de pagar la deuda externa, sumando un elemento más de tensión a los equilibrios que debían lograrse en el balance externo y dificultando la acumulación de las reservas internacionales necesarias para tornar sostenible la recuperación económica.

Las soluciones que se han dado para el problema en los últimos cinco años tendieron a forzar a las empresas a lograr refinanciaciones, de manera tal de que los egresos se atenuaran con ingresos. Entre 2020 y 2023 se utilizaron mecanismos regulatorios en aras de forzar reestructuraciones de las deudas privadas, en sintonía con la reestructuración pública. Se limitaron los pagos de deuda intragrupo y se forzó a refinanciar el 60% de los vencimientos de capital, entre otras medidas. El foco estuvo en la gestión de la deuda financiera que había protagonizado el mayor ascenso en los años previos, pero descuidó lo acontecido en la deuda comercial, con episodios de saltos de importaciones y deuda comercial.

En 2024 y 2025 la deuda comercial resultaba más acuciante. Se buscó sustituir los compromisos comerciales asumidos por privados por compromisos financieros soberanos (BOPREAL); se eliminó la necesidad de la conformidad previa del BCRA para el pago de capital; se estableció un sistema de cuotas para acceso al mercado de cambios para el pago de deudas comerciales y libre disponibilidad de divisas propias sin necesidad de liquidación previa para el pago de acreencias propias. En paralelo, se promovió el endeudamiento externo o en moneda extranjera. Las empresas se vieron incentivadas a emitir obligaciones negociables en el mercado local o en el exterior, y a recurrir a préstamos en moneda extranjera

3. El problema de la deuda externa privada enciende dificultades metodológicas de difícil solución. Los Estados provinciales y organismos públicos son contabilizados como sector privado, y gran parte de las operatorias surgen de transacciones entre residentes locales.

otorgados por los bancos locales (OCEPP, 2025). También los gobiernos provinciales recurrieron al endeudamiento externo.

El resultado de estas medidas es un perfil de vencimientos desafiante, con el 42,8% del capital de la deuda financiera con vencimiento en los próximos 12 meses (20.965 millones). Esta situación constituye un piso mínimo de fondos que las empresas privadas han de financiar de manera tal de no generar presiones en el mercado cambiario. En el caso de la deuda comercial, tal situación es de un 94,5% (64.146 millones). La intención del gobierno es que las empresas salden sus deudas comerciales mediante su circuito comercial estándar y que a la vez accedan al financiamiento local en moneda extranjera para enfrentar sus compromisos externos. En este sentido, el sistema bancario alberga alrededor de USD 37.800 millones en depósitos con una capacidad prestable neta adicional de USD 6.000 millones (ya tiene prestados unos USD 19.800 millones). Es presumible que el excedente obligue a un mayor esfuerzo en colocaciones de títulos de deuda por parte del sector privado.

LA DEUDA PÚBLICA INTERNA

Finalmente, la deuda pública interna es relativamente baja en perspectiva internacional y, contrario a lo que ocurre con los otros tipos de deuda, consideramos que deberá crecer durante la estabilización. Por un lado, para sustituir parte de la deuda externa, que es más problemática (no solo en nuestro país: ver Eichengreen y Hausmann, 1999; Bertaut y otros, 2025). Por ejemplo: las compras de divisas para afrontar pagos de deuda o fortalecer la posición del Banco Central deberán ser "esterilizadas" con instrumentos en pesos para sostener las tasas de interés en niveles consistentes con la estabilización (esta esterilización ocurre automáticamente, como explica Lavoie, 2000). De hecho, si se quiere recuperar la moneda nacional las tasas deberán ser relativamente altas de manera estructural.

La tarea con la deuda pública interna no pasa por reducirla, sino por fortalecerla. A mediano plazo se requiere desindexar los instrumentos para disminuir los impactos de la inflación y las depreciaciones cambiarias en las finanzas públicas. En paralelo, el Estado debe generar las condiciones para que existan activos líquidos y seguros, necesarios para el desarrollo del mercado de capitales local. En todo el mundo los activos que cumplen este rol son los bonos soberanos, que deben rendir una tasa lo suficientemente alta, contar con apoyo de liquidez y cobertura de riesgo por parte del Banco Central y constituir una curva de rendimientos estable que sirva de referencia para el resto de la economía.

Los pasivos remunerados del Banco Central no son más que una parte de la deuda pública interna. Son, de hecho, una parte menor (siempre menos del 9% del PIB) que introduce además pocas fragilidades (porque está nominada en moneda nacional, su demanda es más estable y está principalmente en manos de bancos, que deben cumplir regulaciones más estrictas que otros agentes). Más aún, en nuestra visión (y a diferencia de otras, ver Guzmán y otros, 2023) los pasivos remunerados no son una causa sino una consecuencia de la volatilidad macroeconómica, producto del acortamiento del horizonte de expectativas de inversión y la percepción de riesgo de default del Tesoro. Consecuentemente, consideramos que es necesario evitar experimentos con los pasivos remunerados. Por el contrario, estos se normalizarán al estabilizar la economía. Con el gradual descenso de las tasas de interés, la trayectoria del *stock* como porcentaje del PIB puede ser descendente.

La deuda pública debe ser un fuelle que permita regular las condiciones financieras y financiar la transición hacia un régimen macroeconómico estable (con inflación baja y crecimiento económico). Las definiciones en esta sección pueden parecer superficiales, pero excluyen medidas a las que se ha recurrido con frecuencia en el pasado, como políticas monetarias excesivamente laxas, el Plan Bonex o el reperfilamiento bajo la presidencia de Macri. También quedan descartadas las políticas del gobierno actual, que insiste en desplazar al Banco Central del mercado de dinero, con el único resultado de incrementar la inestabilidad monetaria.

BALANCE Y LINEAMIENTOS PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA

Como se discutió a lo largo de este capítulo, cada componente de la deuda requiere un tratamiento diferenciado. Entre todos ellos, la deuda externa representa el mayor desafío, no solo por su magnitud, sino porque compromete la disponibilidad de divisas, condiciona la política económica y limita la posibilidad de estabilizar la economía sin continuar postergando la recuperación de los ingresos y el desarrollo productivo. La crisis de deuda que se abrió durante el ciclo macrista, profundizada por el préstamo récord del FMI y reconfigurada en los años posteriores, no ha sido superada: sigue siendo uno de los principales condicionantes de cualquier estrategia macroeconómica futura.

Frente a este escenario, la propuesta de este capítulo parte de una estrategia de negociación con el Fondo Monetario Internacional orientada a despejar los

vencimientos hasta que la economía recupere las condiciones macroeconómicas vigentes al inicio del programa, en junio de 2018. Estas medidas extraordinarias, que van más allá de un mero alivio financiero, se basan en el reconocimiento de la corresponsabilidad del organismo en el endeudamiento argentino y sientan las bases para restablecer el acceso a los mercados de capitales, recuperar margen de política económica y estabilizar la economía.

El tratamiento frente a los acreedores privados debe ser distinto. La Argentina tiene que refinanciar sus compromisos en condiciones compatibles con la sostenibilidad externa y la recuperación de los ingresos. No se trata de desconocer la deuda externa pública en manos de bonistas, sino de evitar tanto un *default* desordenado como una subordinación permanente a los mercados de capitales. En la medida en que sea posible, el país debe afrontar los intereses y refinanciar el capital a plazos más largos y tasas sostenibles, de modo de preservar la estabilidad macroeconómica y reconstruir gradualmente la posición financiera del Estado.

Ahora bien, ninguna estrategia de deuda será viable sin un programa macroeconómico consistente y, en particular, una política sostenida de acumulación de reservas. La sostenibilidad de la deuda externa no depende únicamente de los calendarios de vencimientos o de las tasas de interés, sino de la capacidad efectiva de la economía argentina para generar y administrar las divisas necesarias para crecer, importar, estabilizar y cumplir sus compromisos. Sin reservas, cualquier programa queda expuesto a la volatilidad financiera, a las presiones cambiarias y a la pérdida de autonomía en la toma de decisiones.

Estos lineamientos solo adquieren sentido si forman parte de un proyecto más amplio de desarrollo humano integral. En nuestra visión, la macroeconomía no es un fin en sí mismo, sino una condición necesaria para sostener una estrategia de desarrollo económico, cambio institucional, redistribución del ingreso y ampliación de derechos. Por eso, la negociación con el FMI, el refinanciamiento responsable con los acreedores privados y la acumulación de reservas deben articularse con un esquema de estabilización, consistencia fiscal y monetaria, recuperación de ingresos y transformación productiva.

BIBLIOGRAFÍA

Abeles, Martín y Álvarez, Valentín (2026). The IMF's lending toolkit in historical perspective. IDEAs Working Paper. *International Development Economics Associates.* https://www.networkideas.org/2026/06/23/the-imfs-lending-toolkit-in-historical-perspective/

Auditoría General de la Nación (2023). Deuda pública. Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Informe 063/2023.

Banco Central de la República Argentina (2020). Mercado de cambios, deuda y formación de activos externos 2015-2019.

Barro, Robert J. y Lee, Jong-Wha (2005). IMF programs: Who is chosen and what are the effects? *Journal of Monetary Economics*, 52(7), 1245-1269.

Basualdo, Eduardo (Coord.) (2017). *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. Siglo Veintiuno Editores.

Basualdo, Eduardo y Bona, Leandro (2017). La deuda externa (pública y privada) y la fuga de capitales durante la valorización financiera, 1976-2001. En Basualdo, Eduardo (coord.) *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. Siglo Veintiuno Editores.

Bertaut, Carol C.; Bruno, Valentina y Shin, Hyun Song (2025). Original Sin Redux: Role of Duration Risk. *National Bureau of Economic Research.*

Braun, Oscar y Joy, Leonard (1968). A model of economic stagnation: A case study of the Argentine economy. *The Economic Journal*, 78(312), 868-887.

Comisión del Jubileo (2025). The Jubilee Report: A blueprint for tackling the debt and development crises and creating the financial foundations for a sustainable people-centered global economy. Pontificia Academia de las Ciencias Sociales.

Diamand, Marcelo (1972). La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio. *Desarrollo Económico*, 12(45), 25-47.

Eichengreen, Barry y Hausmann, Ricardo (1999). Exchange rates and financial fragility. *National Bureau of Economic Research*. Working Paper n. 7418.

Fondo Monetario Internacional (2021a). Argentina: Ex-Post Evaluation of Exceptional Access under the 2018 Stand-By Arrangement. IMF Country Report 21/279.

Fondo Monetario Internacional (2021b). Review of the Debt Sustainability Framework for Market Access Countries. IMF Policy Paper 2021/003.

Fondo Monetario Internacional (2025). IMF Executive Board approves 48-month US$20 billion Extended Arrangement under the Extended Fund Facility for Argentina. Press Release 25/101.

Guzmán, Martín; Morra, Fernando; Tosi, Ramiro y Zack, Guido (2023). Asignación de liquidez y política monetaria. Documentos de trabajo de Fundar.

Guzmán, Martín; Ocampo, José Antonio y Stiglitz, Joseph E. (Eds.) (2016). *Too Little, Too Late: The Quest to Resolve Sovereign Debt Crises.* Columbia University Press.

Lavoie, Marc (2000). The Reflux Mechanism and the Open Economy. En Louis-Philippe Rochon y Matías Vernengo (Eds.), *Credit, Interest Rates and the Open Economy*, Capítulo 10, 215-242, Edward Elgar Publishing.

Manzanelli, Pablo y Basualdo, Eduardo (2017). La deuda externa de Macri en perspectiva histórica. *Voces en el Fénix*, 64, 18-25.

Ocampo, José Antonio (2016). Balance-of-payments dominance: Implications for macroeconomic policy. En Mario Damill, Martín Rapetti y Guillermo Rozenwurcel (Eds.), *Macroeconomics and Development.* Columbia University Press.

Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas (2025). Las elecciones y los mercados financieros. *Agenda Económica*, agosto-septiembre 2025.

Organización de las Naciones Unidas (2015). Resolución 69/319: Principios básicos de los procesos de reestructuración de la deuda soberana (A/RES/69/319).

Stone, Randall W. (2011). *Controlling Institutions: International Organizations and the Global Economy.* Cambridge University Press.

Thirlwall, Antony P. (1979). The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences. *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, 32 (128), 45-53.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo [UNCTAD] (2012). Principles on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing.

REORDENAR LA PIRÁMIDE, AMPLIAR EL ACCESO: APUNTES PARA UNA REFORMA DEL SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO

Andrés Cappa y Ulises Bosia



Fotografía: Florencia Settepani

Andrés Cappa
Lic. en Economía (UBA), Mg. en Economía Política (FLACSO). Docente universitario (UBA, UNLZ, UNSAM).

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.

INTRODUCCIÓN

El sistema previsional constituye el rubro principal en el gasto público del Estado nacional: insume, dependiendo del año, entre el 30% y 40% del total del presupuesto ejecutado del Sector Público Nacional; e involucra el pago de 7,3 millones de beneficios entre jubilaciones y pensiones contributivas para un total de 6 millones de personas. No sorprende entonces que se haya convertido desde hace varios años en uno de los temas recurrentes del debate público. Para ahondar en las razones de esa centralidad —y para mirar ese debate en perspectiva— proponemos repasar las reformas que los últimos cuatro gobiernos nacionales introdujeron en el sistema previsional, reformas que tuvieron objetivos diferentes y hasta antagónicos.

Durante las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner ese objetivo fue fundamentalmente reparatorio e inclusivo: se trataba de permitir el ingreso de millones de personas —especialmente mujeres— excluidas del sistema previsional mediante moratorias, así como de vincular el monto de las prestaciones con el crecimiento económico, de forma tal que jubilados y jubiladas participaran de la mejora en las condiciones del país. Como producto de esta orientación se produjo un achatamiento de la pirámide de beneficios: aumentaron mucho los mínimos (que llegaron a superar el 70% del total entre 2007 y 2015, cuando hoy representan el 52%) y disminuyó también la distancia con los haberes de mayor envergadura, lo que generó nuevos reclamos judiciales que se sumaron a una gran cantidad de litigios previos.

El resultado del período fue la casi total cobertura previsional de los adultos mayores, que llegó al 93% (en 2025 se encontraba en 91%). Este logro, no siempre valorado, se consiguió gracias a la voluntad política de dar cuenta de lo que había sucedido con las trayectorias laborales de millones de argentinos y argentinas durante las tres décadas anteriores. Los años de altas tasas de desempleo, aumento sostenido de la informalidad laboral, salario real en niveles bajos e ingreso masivo de las mujeres al mercado de trabajo habían venido produciendo un desacople entre las trayectorias laborales reales y el sistema previsional. El

instrumento para abordar ese desacople fueron las moratorias. Sin embargo, la política previsional se realizó sobre la base del diagnóstico de que ese desacople había sido producto de la hegemonía de las ideas neoliberales, por lo que, una vez superado ese marco conceptual, los problemas irían paulatinamente diluyéndose. Algo similar se estableció para el régimen de asignaciones familiares a través de la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) como una forma de completar la protección social de los niños y niñas cuyos padres no contaban con empleo registrado.

Pero luego los objetivos cambiaron. En tiempos del presidente Mauricio Macri se creó la Pensión Universal del Adulto Mayor (PUAM), que reemplazó el mecanismo de las moratorias por una suerte de "prestación de segunda clase" (menor en monto a la jubilación mínima y no transferible a herederos) y se modificó también la fórmula de actualización de haberes, que estableció como parámetros la inflación y el nivel de los salarios registrados. En el medio de esa reforma, cuestionada por amplias movilizaciones populares, se ejecutó un recorte en el monto de los beneficios del 20%.[1] En el período se llevó a cabo también la llamada "reparación histórica", que estableció el pago de las sentencias judiciales a los haberes más altos y un relativo retroceso en la tendencia al achatamiento de la pirámide jubilatoria.

Durante la presidencia de Alberto Fernández se derogó la fórmula de actualización de haberes aprobada en 2017; se otorgaron durante un período aumentos por decreto que nuevamente privilegiaron el crecimiento del haber mínimo —sobre todo en tiempos de pandemia—; se reabrió la moratoria y se sumaron dos años de aporte por cada hijo nacido. También se aprobó una nueva fórmula, similar a la que había regido a partir de 2008. Sin embargo, ante el aumento sostenido de los niveles de inflación y las dificultades para sostener un proceso de crecimiento económico, el resultado fue un descenso de los haberes jubilatorios del 35% para las prestaciones sin bono y del 5% para las prestaciones de la base de la pirámide que percibían un bono adicional.[2]

Con la llegada a la presidencia de Javier Milei la fórmula de actualización de haberes volvió a derogarse, se permitió la licuación del haber jubilatorio a valores que representan mínimos históricos[3] y se estableció en ese momento una nueva

1. Entre el último trimestre de 2015 y el último trimestre de 2019.

2. Entre el último trimestre de 2019 y el último trimestre de 2023.

3. La jubilación promedio sin bono previsional de principios de 2026 se encuentra 55% por debajo de la de finales de 2015 y en un nivel similar al del año 2004. La jubilación mínima con bono se ubica 33% por debajo de la vigente en 2015, también en un nivel comparable al de finales de 2004.

fórmula vinculada exclusivamente con la inflación pasada. Es decir: se le puso un techo muy bajo al haber jubilatorio, aunque a la vez se estableció un piso para evitar nuevos deterioros producto de la tasa de inflación. Se dejó además vencer la última moratoria, y se creó el Fondo de Asistencia Laboral para financiar las indemnizaciones en casos de despidos sin causa con fondos de la ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social), por lo que, en los hechos, se redujeron significativamente los fondos previsionales.

Estos cuatro momentos del sistema previsional se apoyaron en un cambio trascendente que tuvo lugar en 2008, cuando se revirtió la reforma más importante realizada en la materia desde un marco conceptual neoliberal. Nos referimos, por supuesto, al régimen de capitalización privada mediante la administración de los fondos jubilatorios —las famosas AFJPs—, aprobado en 1993 por la Ley N° 24.241, que estableció un sistema mixto. El balance de la privatización resultó tan negativo que el regreso a un sistema de reparto administrado por el Estado contó con una amplia aprobación política y social. A diferencia de otras reformas del mismo período no se produjeron movilizaciones populares en contra, y tampoco fue destacada la presión del *lobby* corporativo, más allá de una serie de comunicados de las entidades empresariales más relevantes. No puede descartarse sin embargo que el actual gobierno busque vías para reincidir en ese camino, de acuerdo a lo establecido en el "Pacto de Mayo" firmado con una mayoría de gobernadores en 2024. En efecto, entre aquellos diez puntos —acordados el 9 de julio de ese año por el presidente Javier Milei y dieciocho mandatarios provinciales— se incluyó tanto una "reforma previsional" como una "reducción del gasto público al 25% del PBI". Ambos planteos sugieren la posibilidad de reincidir en el camino de la privatización del sistema previsional.

Durante todos estos años fue creciendo entre la opinión pública un discurso que cuestiona la legitimidad de aquellos beneficios obtenidos mediante moratorias. La acusación es que se trata de "jubilaciones ilegítimas" cuyos titulares "no habrían aportado", pero así y todo reciben un beneficio estatal.

Lo dicho alcanza para afirmar que una de las discusiones políticas más importantes de las últimas décadas en la Argentina estuvo centrada en el sistema previsional. Se trata, en rigor, de un debate que atraviesa a todos los países en los que se construyeron Estados de Bienestar desde mediados del siglo pasado, países en los que los sistemas de seguridad social conformaron pilares centrales que hoy están siendo amenazados y progresivamente desmantelados.

Desde nuestro punto de vista, se trata de aprovechar la oportunidad para discutir una reforma integral del sistema evitando una "lógica de parches", ya que existe una contradicción estructural que debe ser abordada con seriedad y responsabilidad.

Nos referimos a la disfuncionalidad entre la elevada informalidad estructural del mercado laboral argentino y los rasgos centrales del sistema previsional, en particular su carácter contributivo.[4] Si bien el sistema previsional de reparto se financia hoy con el aporte de toda la población, conformando una transferencia intergeneracional del ingreso socialmente generado, persiste una situación contradictoria: el acceso y la determinación del haber, inalterados desde 1994, siguen basándose principalmente en una concepción contributiva y asociada al ingreso laboral durante la etapa activa. Se trata de pasar de paliar una "falla" en el diseño del sistema a una redefinición por la positiva del régimen previsional: un proceso que brinde nuevas formas de legitimidad a la protección de los adultos mayores luego de su etapa laboral.

EL CARÁCTER CONTRIBUTIVO EN DEBATE

El sistema previsional argentino es formalmente contributivo, porque una de las condiciones centrales de acceso a la jubilación en el régimen general es contar con treinta años de trabajo registrado que generan una asignación específica de aportes para financiar las prestaciones. El número de años de aportes y la edad jubilatoria —60 años las mujeres y 65 años los varones— son los dos elementos fundamentales que regulan el acceso. En este texto nos enfocamos en el primero de ellos dado que, pese a lo establecido en la teoría, el carácter contributivo se desdibuja en la práctica por dos razones. Por un lado, desde el punto de vista del financiamiento real del sistema. Por otro, por las formas de acceso a la jubilación que realmente existen.

Esta situación no es una novedad, pese a que muchas veces se la quiera presentar de esta manera. Desde fines de la década del sesenta el sistema no es contributivo "puro" en su financiamiento (Cetrángolo y Grushka, 2008). Esto significa que los recursos provenientes de aportes y contribuciones que surgen de la masa salarial de los trabajadores registrados no alcanzan para financiar la totalidad de las prestaciones. Ya transcurrieron casi siete décadas desde ese momento, por lo que podemos afirmar que, casi desde sus inicios, el sistema previsional argentino nunca fue en la práctica puramente contributivo. Al mismo tiempo, es necesario afirmar que el empeoramiento de todos los indicadores del mercado laboral fue

4. Se denomina regímenes contributivos o "bismarckianos" a aquellos sistemas previsionales cuyo financiamiento proviene de los aportes y contribuciones que realizan trabajadores y empleadores sobre los salarios durante la vida laboral, y en los que el acceso a los beneficios depende de haber realizado esos aportes, exigiendo una cantidad mínima de años cotizados para poder jubilarse.

llevando a que, paulatinamente, el porcentaje de financiamiento no contributivo del sistema fuera cada vez mayor.

En los sistemas contributivos, la cobertura de la prestación está sujeta a la acumulación de una cantidad de años de aporte. Se desprende de esto que el alcance de los sistemas contributivos está condicionado por el nivel de empleo y la precariedad del mercado de trabajo. En este sentido, los regímenes contributivos requieren de una fuerte articulación entre el mercado de trabajo y el sistema de protección social. Elevados niveles de precariedad conducen a una limitada extensión de la cobertura, lo que ha llevado en la práctica a implementar prestaciones no contributivas en varios países de América Latina, incluida la Argentina en el caso de la PUAM (Arenas de Mesa, 2019).

Hoy solo el 40% de los ingresos de la ANSES proviene de recursos contributivos, mientras que el 60% restante surge de recursos no contributivos (tributarios, rentas del Fondo de Garantía de Sustentabilidad[5] y contribuciones figurativas del Tesoro Nacional), asignados a la ANSES a través de diversas leyes. Es decir que, a esta altura, el componente contributivo del sistema previsional resulta ya minoritario. Este dato entra en aparente contradicción con el discurso público sobre el tema, que establece la "justicia" del sistema en el hecho de que los trabajadores activos financian a los pasivos en una dinámica intergeneracional. Pero si se agudiza la mirada, la contradicción es parcial. Dado que los principales componentes no contributivos resultan de la recaudación de impuestos como IVA y Ganancias, en realidad es la actividad económica del conjunto de la sociedad la que, en parte, financia a los trabajadores pasivos. Se da así la paradoja de que los propios jubilados están financiando sus beneficios con el pago de IVA por sus consumos.

Como hemos mencionado, la manera de ampliar la cobertura previsional en el marco de una elevada informalidad laboral estructural se llevó a cabo implementando desde 2005 sucesivas moratorias previsionales. Como consecuencia, el 59% de las jubilaciones y pensiones del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) corresponden hoy a alguna moratoria (4,3 millones sobre un total de 7,3 millones de prestaciones), en las que se observa un sesgo de género favorable a las mujeres. Es decir: existen más beneficios obtenidos a través de las moratorias que los recibidos por los mecanismos establecidos por la normativa tradicional. Por otra parte, el 75% de las prestaciones otorgadas por moratorias corresponde a mujeres, como expresión de las condiciones diferenciadas de acceso al mercado laboral de acuerdo al género en las últimas décadas. En el conjunto de

5. El Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) es un fondo administrado por la ANSES, creado en 2007 y consolidado en 2008 con los recursos que pasaron al Estado tras la eliminación de las AFJP.

beneficiarios de las moratorias se encuentran no solo las denominadas "amas de casa" (beneficiarias en particular del Plan de Inclusión Previsional de 2005), sino también la masa creciente de trabajadores que realizan sus aportes en el régimen del monotributo.

Los ingresos por moratoria en 2023-2024 representaron además el 72% de las altas totales. Esto significa que, si no se extienden las moratorias, siete de cada diez personas en edad de jubilación ya no podrán jubilarse. En otras palabras: el sistema previsional, tal como está diseñado, solo está pensado hoy para tres de cada diez personas en edad de jubilarse. Por eso sostenemos que se trata de un sistema excluyente, un rasgo que a lo largo del tiempo no fue modificado aunque sí paliadas sus consecuencias mediante las moratorias.

En cuanto a la suficiencia de las prestaciones, el 52% de los beneficiarios del SIPA percibe actualmente la jubilación mínima, lo que se explica por la ya mencionada incidencia de las moratorias (la mayoría de las personas que acceden a una prestación a través de una moratoria percibe la jubilación mínima o una inferior, debido a los descuentos de los planes de pagos de aportes faltantes). Sin embargo, en ausencia de las moratorias, el cálculo de la jubilación ordinaria del SIPA se basa en dos pilares: un primer pilar distributivo a través de la Prestación Básica Universal (PBU), homogénea sin importar la trayectoria laboral previa, a la que se suma un segundo pilar contributivo mediante una Prestación Adicional —llamada "Compensatoria" (PC) o "por Permanencia" (PAP) según refiera a la trayectoria laboral previa o posterior a 1994—, que establece una proporcionalidad con el salario percibido en la etapa activa (1,5% del salario promedio de los últimos diez años, por cada año de aporte realizado en la etapa activa).

Determinación del monto de la Jubilación en el SIPA:

PBU
(Prestación Básica Universal)

+

PC/PAP
(1,5%, por cada año de aporte, del salario promedio de los últimos 10 años en actividad[6]).

6. Para monotributistas y autónomos el 1,5% por año de aporte se aplica sobre el promedio mensual de los ingresos de las categorías en las que se aportó en la totalidad de su trayectoria laboral y no solo de los últimos 10 años.

De esta forma, la proporción que representa la jubilación en términos del salario ("tasa de reemplazo") para un trabajador que se jubila con 30 años de aporte en relación de dependencia con un salario medio, actualmente estaría en torno al 55% del salario bruto promedio de los últimos diez años. Si bien la PBU fue diseñada originalmente como un pilar distributivo, dado su bajo monto, en la práctica este rol lo cumple la jubilación mínima, que equivale a 2,65 veces la PBU.

En suma, el diseño del sistema contributivo es excluyente en la cobertura (sin los "parches" de las moratorias) y escasamente redistributivo en sus prestaciones (bajo monto de la PBU). En la práctica, estas dos características se revirtieron, muy parcialmente, en algunos momentos puntuales de los últimos años, debido a modificaciones que no se encuentran integradas al diseño del sistema, como moratorias y aumentos por decreto de la prestación mínima.

LA PROPUESTA DE REFORMA INTEGRAL

Proponemos en primer lugar modificar las condiciones de acceso y la determinación del haber inicial, con el objetivo de institucionalizar los avances logrados en términos de la cobertura de la población en edad pasiva y acentuar el carácter distributivo y solidario del régimen de reparto. Se trata de establecer para los adultos mayores de la Argentina un sistema universal de prestaciones parcialmente independiente de sus trayectorias laborales, basado en el principio de que, a partir de cierta edad, nuestra sociedad considera que las personas deben recibir una base de ingresos que les permita solventar determinadas necesidades básicas sin depender de los ingresos que puedan obtener mediante el trabajo, luego de décadas de esfuerzo y aporte al conjunto de la sociedad. Al mismo tiempo, se propone un complemento contributivo que permita establecer una proporcionalidad entre los ingresos obtenidos durante la etapa activa y lo que se recibe en edad pasiva.

En segundo lugar, se propone también modificar la movilidad de las prestaciones, a través de una fórmula que permita el crecimiento del poder de compra (actualmente congelado en términos reales), sin poner en riesgo la sustentabilidad fiscal del sistema.

En tercer lugar, se propone una revisión integral de los regímenes de excepción, con el objetivo de mejorar la equidad del sistema previsional.

Por último, se aborda la cuestión del envejecimiento poblacional y el desafío que supone para todos los sistemas previsionales, incluido el nuestro, proponiendo una revisión gradual de las edades de retiro a mediano y largo plazo.

1. Nuevas condiciones de acceso y cálculo del haber inicial

Modificar las condiciones de acceso a la jubilación ordinaria del SIPA, eliminando el requisito mínimo de 30 años de aportes: en el nuevo esquema no se exige una cantidad mínima de años cotizados. En cambio, el haber será proporcional a los años de aporte, con una prestación mínima equivalente al valor de la PUAM actual para cero años de aporte, de forma tal de establecer una mayor justicia distributiva.

Fórmula actual:
PBU + 1,5% * SALARIO BASE * AÑOS DE APORTE

Fórmula nueva:
PUAM (MÁS ALTA QUE LA PBU)
+
TASA DE REEMPLAZO PROGRESIVA
(DE 0,25% A 1,5%) * SALARIO BASE * AÑOS DE APORTE

El cálculo del haber inicial se expone en el **Cuadro 1**. El esquema toma como referencia el RIPTE (Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables), un indicador que refleja el salario promedio sujeto a aportes de los trabajadores registrados. Sobre esa base se definen tres tramos de salario, a cada uno de los cuales le corresponde una tasa de reemplazo decreciente: 1,5% hasta un RIPTE, 0,75% entre uno y 1,5 RIPTE, y 0,25% por encima de 1,5 RIPTE. La progresión funciona por escalones: cada tramo se calcula sobre el anterior mediante una suma fija, de modo que a los salarios más altos se les aplica una tasa menor solo sobre la porción que supera cada límite. Así, la tasa de reemplazo es más generosa en los salarios bajos y se reduce a medida que crece el salario base, lo que aporta progresividad al cálculo del haber.

Cuadro 1. *Determinación de la jubilación con esquema de tasas de reemplazo progresivas sobre el salario base. Ejemplo con tres tramos de salario base*

Tramo	Intervalos de salario de base		Tasa	Suma fija	Jubilación
	Límite inferior	Límite superior			
Jubilación mínima					PUAM
1	-	RIPTE	1,50%	-	PUAM + Salario de base x años de aporte x 1%
2	RIPTE	1,5 x RIPTE	0,75%	Jub. Máxima tramo I	Suma fija tramo 2 + (salario de base - límite superior tramo 1) x años de aporte x 0,5%
3	1,5 x RIPTE	-	0,25%	Jub. Máxima tramo II	Suma fija tramo 3 + (salario de base - límite superior tramo 1) x años de aporte x 0,25%

Fuente: Elaboración propia.

Los valores del **Cuadro 1** son ilustrativos: tanto los tramos como las tasas de reemplazo pueden recalibrarse. Lo que define la propuesta no es la parametrización puntual, sino dos criterios de fondo: jubilaciones mínimas más altas y prestaciones progresivas según el salario base.

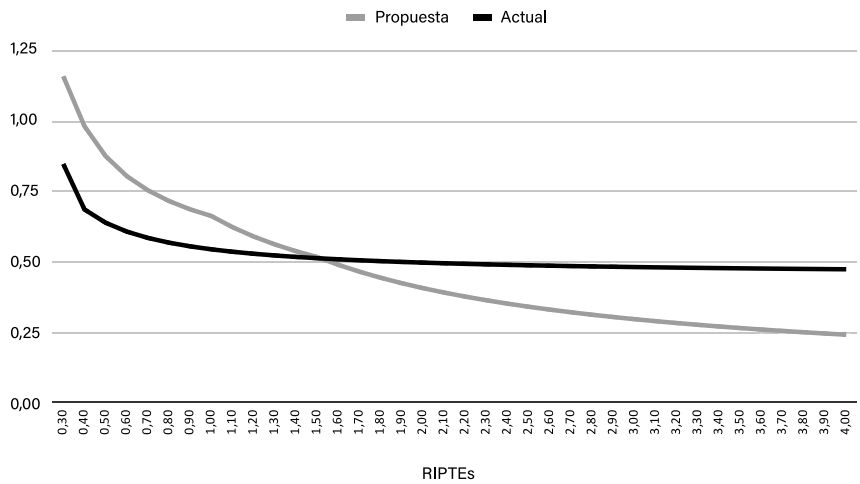
A modo de ejemplo: una persona que cuenta con 29 años de aportes, a apenas un año de acceder a la jubilación ordinaria, hoy solo tiene derecho, en el mejor de los casos, a una PUAM (si cumple con los requisitos patrimoniales). Este beneficio representa aproximadamente el 21% del valor de la remuneración imponible promedio de los trabajadores estables (RIPTE). En el nuevo esquema propuesto, una persona con 29 años de aportes percibiría una prestación equivalente al 65% del RIPTE. De esta manera se institucionaliza, dentro del régimen, lo que hasta ahora fue reconocido mediante moratorias, que se mantienen abiertas por períodos de tiempo limitado, generando inequidades entre quienes acceden y quienes no.

Por otra parte, el sistema ganaría también progresividad entre aquellos que hoy logran acumular 30 años de aportes como consecuencia de la tasa de reemplazo progresiva, es decir, decreciente a medida que aumenta el salario base sobre el que se calcula la jubilación. Por ejemplo: una persona que acumula 30 años de aportes y percibió en su etapa activa un salario "bajo" (supongamos, equivalente a medio RIPTE) actualmente tiene derecho a una tasa de reemplazo de su salario de 54%, mientras que la propuesta implicaría una tasa de reemplazo de 66%. En cambio, para trabajadores con alto salario (por caso, un ingreso en

actividad del triple del RIPTE), la tasa de reemplazo actual es del 48%, y con la propuesta bajaría a 30% (ver **Gráfico 1**).

La propuesta apunta, en definitiva, a elevar significativamente el piso de las jubilaciones para evitar una prestación de pobreza en la base de la pirámide y disminuir las jubilaciones más elevadas, a fin de garantizar su sostenibilidad financiera. Aquellos trabajadores con 30 años de aporte que en actividad perciben hasta aproximadamente 1,5 sueldos medios (RIPTEs) cobrarían una jubilación mayor a la actual, mientras que aquellos que perciban un salario mayor a ese monto, percibirían una jubilación menor a la actual.

Gráfico 1. *Tasa de reemplazo del salario según nivel de salario base para trabajadores con 30 años de aporte. Situación actual vs. Propuesta*



Fuente: Elaboración propia.

Para estimar el costo fiscal de la reforma se adopta un enfoque de impacto estático: se supone que la estructura actual de haberes se reemplaza íntegramente por una nueva, calculada en función de los parámetros propuestos, aplicada de una sola vez sobre la totalidad del *stock* de beneficiarios vigentes. Bajo este criterio, el costo (o ahorro) fiscal surge de comparar, para cada tramo de haber, la masa previsional que se paga hoy con la que resultaría de aplicar la nueva fórmula, ponderada por la cantidad de beneficiarios de cada tramo.

Cabe destacar que se trata de una simulación y no de una proyección del sendero real de implementación. En la práctica, una reforma de esta naturaleza no modifica de manera instantánea el haber de todos los jubilados actuales, sino

que su impacto se materializaría de forma gradual —"por goteo"— a medida que se incorporan nuevos beneficiarios liquidados bajo el nuevo esquema de cálculo, mientras el *stock* preexistente conserva su haber determinado por la fórmula anterior. En consecuencia, el resultado aquí presentado debe interpretarse como una estimación del impacto del régimen (el costo o ahorro anual una vez que la reforma alcance plena vigencia sobre el universo de beneficiarios), y no como el flujo fiscal de los primeros años de transición, que sería sensiblemente menor y se acumularía de manera progresiva.

Bajo los parámetros propuestos, la simulación arroja un costo fiscal prácticamente nulo. Esto significa que la reforma no implica erogaciones netas adicionales para el Estado, sino una redistribución interna de la estructura de beneficios: los recursos que se liberan al reducir las jubilaciones más altas financian el incremento de las más bajas. En otras palabras, el rediseño de la fórmula opera de manera progresiva —elevando el piso para evitar prestaciones de pobreza en la base de la pirámide y moderando los haberes de la cúspide— sin comprometer la sostenibilidad financiera del sistema, ya que el mayor gasto en un extremo se compensa con el menor gasto en el otro.

2. Cambio de fórmula de movilidad

Proponemos modificar la movilidad de las prestaciones previsionales a partir de la reincorporación de la movilidad atada a la evolución de los salarios (para recuperar haberes en periodos de crecimiento económico) y la recaudación de la ANSES (criterio de sustentabilidad fiscal).

Mediante la nueva fórmula de movilidad jubilatoria, el actual gobierno congeló el poder de compra de las jubilaciones en un nivel históricamente bajo. La prestación mínima actual (incluyendo el bono) se encuentra 33% por debajo de la prestación vigente en el último trimestre de 2015.

Se propone establecer una movilidad que mantenga el ajuste por inflación mensual e incorpore, de manera trimestral, un incremento que pondera 50% la recaudación de la ANSES y 50% la evolución de los salarios. En caso de que el índice trimestral supere al aumento otorgado por inflación para el mismo período, se otorga un aumento equivalente a la diferencia entre ambos índices. De esta manera, la fórmula permite la recuperación de los haberes en términos reales siempre que se produzca un incremento de la recaudación o de los salarios por encima de la inflación. Por otro lado, se propone incorporar un criterio de sustentabilidad fiscal (presente en la movilidad vigente entre 2009 y 2017 —Ley N° 26.417— y entre 2021 y 2023 —Ley N° 27.609—) que establece un tope anual para

el aumento de las prestaciones equivalente al crecimiento de los recursos totales de la ANSES más un 3%. Todo aumento que supere ese tope, se destinaría a un fondo de ahorro contracíclico.

De esta manera, la propuesta combina un piso —el sostenimiento del poder de compra de las jubilaciones en tiempos de crisis— y un techo dado por la evolución de los salarios reales y la recaudación de la ANSES.

3. Regímenes de excepción

La existencia de un gran número de regímenes de excepción —diferenciales y especiales— genera un entramado normativo complejo y afecta la equidad del sistema previsional argentino. En conjunto, estos regímenes —junto con otros esquemas de excepción, y excluidos los provinciales, las cajas profesionales y las pensiones no contributivas— abarcan aproximadamente a 1,7 millones de beneficiarios, con un gasto equivalente al 2,4% del PIB (Rofman, 2025).

Los regímenes diferenciales se justifican en el riesgo para la salud que suponen ciertas actividades, incluido su impacto sobre el envejecimiento prematuro. Mantienen el mismo cálculo del haber que el régimen general, pero exigen menos años de aporte y/o una menor edad de retiro para acceder a las prestaciones. Existen al menos 38 normas que los establecen (Rofman, 2025), aplicables a personal de salud, ferroviario, minero y embarcado, entre otros.

Los regímenes especiales, en cambio, se fundan en el reconocimiento de la actividad desempeñada —en su mayoría del sector público— y otorgan prestaciones más altas que el régimen general. Comprenden los esquemas nacionales de personal docente, investigadores científicos, fuerzas armadas y de seguridad, magistrados y funcionarios del Poder Judicial, diplomáticos, afiliados al sindicato de Luz y Fuerza y trabajadores de Yacimientos Carboníferos de Río Turbio. A ellos se suman los regímenes provinciales no transferidos a la Nación, correspondientes a los empleados públicos de 13 provincias.

La especificidad de cada uno de estos regímenes exige evaluar con rigor su justificación y su impacto fiscal. Se propone una revisión integral con intervención del Congreso de la Nación, orientada a mejorar la equidad global del sistema: preservar el trato diferenciado allí donde las circunstancias lo ameriten y homogeneizar aquellas situaciones equiparables al régimen general.

4. El desafío del envejecimiento poblacional sobre el sistema previsional

El envejecimiento poblacional constituye el principal fenómeno demográfico de nuestra época y un desafío estructural ineludible para la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina. La transición demográfica —resultado de la reducción combinada de las tasas de mortalidad y fecundidad— ha elevado sostenidamente la esperanza de vida, y con ello la proporción de personas mayores. En la región, la población de 65 años y más pasó de representar el 3,8% del total en 1965 al 7,5% en 2015, y se proyecta que alcanzará el 24,7% en 2065, cuadruplicándose en términos absolutos entre 2015 y 2065 (Arenas de Mesa, 2019). El *Panorama Social* de la CEPAL (2024) confirma esta dinámica: entre 1983 y 2024 dicho grupo etario se cuadruplicó, pasando de 16 a 65,4 millones de personas, mientras la esperanza de vida al nacer se elevó de 48,7 años en 1950 a 75,9 en la actualidad.

El problema central para los sistemas previsionales es que el aumento de la longevidad ha superado ampliamente los ajustes en las edades de retiro. Esto extiende el período de pasividad y presiona la relación entre aportantes y beneficiarios. Como aproximación demográfica de esa presión, la relación de dependencia total pasaría de 58 a 88 dependientes por cada 100 personas en edad activa entre 2020 y 2065, y la relación de apoyo potencial de las personas de 65 años y más caería de 8,8 activos por pasivo en 2015 a apenas 2,4 en 2065 (Arenas de Mesa, 2019, pp. 41-42). Menos trabajadores sosteniendo a más pensionados durante más años se traduce, inevitablemente, en una creciente presión fiscal sobre el sistema.

En este marco, la Argentina presenta una situación particular. Sus edades legales de retiro —60 años para mujeres y 65 para varones— superan el promedio simple de América Latina (59,3 y 61,8 años, respectivamente). Sin embargo, la comparación con los países de la OCDE matiza este panorama: allí el promedio de la edad normal de jubilación en 2024 era de 64,7 años para los varones y 63,9 para las mujeres (OCDE, 2025). Así, la edad argentina de los varones (65) resulta incluso levemente superior al promedio de la OCDE, mientras que la de las mujeres (60) queda casi cuatro años por debajo, en un contexto en que los países desarrollados vienen elevando gradualmente estos parámetros desde hace décadas.

El hecho de partir de umbrales relativamente altos para la región no exime a la Argentina del impacto del envejecimiento. El país atraviesa su propia transición demográfica, con un aumento sostenido de la tasa de dependencia que reducirá progresivamente la base de aportantes por cada beneficiario. Esa dinámica,

sumada a la elevada informalidad laboral, ejercerá una presión fiscal creciente sobre el sistema previsional con independencia del punto de partida.

Sobre este diagnóstico se apoya la propuesta de revisar gradualmente las edades de retiro en la Argentina, especialmente la de las mujeres, donde existe mayor margen respecto de los estándares internacionales. Ante el envejecimiento, si no se ajustan parámetros como la edad de retiro ni se generan nuevas fuentes de financiamiento, el ajuste tenderá a recaer sobre la reducción de las prestaciones, deteriorando la suficiencia de los beneficios. Elevar la edad de retiro permite, en cambio, distribuir el mayor tiempo de vida ganado entre la etapa activa y la pasiva, aliviando la carga fiscal sin recortar haberes.

Ahora bien, la experiencia de la OCDE ofrece una lección metodológica clave: los ajustes deben implementarse mediante transiciones largas —de varias décadas— aplicables a las generaciones futuras, para preservar la equidad y la viabilidad política de la reforma. En el caso de las mujeres, la revisión debería acompañarse de mecanismos que reconozcan el trabajo no remunerado y de cuidados que históricamente justificó su retiro anticipado, de modo que la convergencia de edades no profundice las desigualdades de género preexistentes en el mercado laboral. Una reforma de este tipo, anticipada y gradual, resulta preferible a un ajuste tardío y abrupto forzado por la propia presión demográfica.

BIBLIOGRAFÍA

Arenas de Mesa, Alberto (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: Desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. Libros de la CEPAL, N° 159, LC/PUB.2019/19-P. CEPAL.

Cetrángolo, Oscar y Grushka, Carlos (2008). Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura. Serie *Financiamiento del Desarrollo* N° 205. CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2024). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2024: Desafíos de la protección social no contributiva para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo*. LC/PUB.2024/21-P/Rev.1.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2025). Pensions at a glance 2025: OECD and G20 indicators. *OECD Publishing*. https://www.oecd.org/en/publications/pensions-at-a-glance-2025_e40274c1-en.html

Rofman, Rafael (2025). El costo de la excepción: una revisión de los regímenes previsionales en Argentina. Documento de Políticas Públicas N.º 251. CIPPEC.

MALVINAS, ATLÁNTICO SUR Y ANTÁRTIDA: SOBERANÍA, DESARROLLO Y PROYECCIÓN ESTRATÉGICA

Nuria Jazmín Pazos, Juan Manuel Erazo, Johnny Zamparo, Gino Fiocco, Andrea Ross Beraldi y Gonzalo Armua



Nuria Jazmín Pazos
Socióloga (UBA), Mg. en Relaciones Internacionales (FLACSO). Técnica de cooperación internacional.

Johnny Zamparo
Lic. en Relaciones Internacionales. Militante sindical y político. Congresal por Bahía Blanca en AJB.

Juan Manuel Erazo
Periodista. Redactor en Tiempo Argentino, editor de Multipolar e investigador en el Mapa de la Policía.

Gino Fiocco
Profesor de Historia (UNLP).

Andrea Ross Beraldi
Lic. en Trabajo Social. Coordinadora de Asuntos Multilaterales de la Dirección de Asuntos Internacionales del Ministerio de Comunas y Movimientos Sociales.

Gonzalo Armua
Lic. en Comunicación (UNLaM), Mg. en Teoría Política (UBA), especializado en geopolítica e integración regional. Coordinador de la Fundación DHI.

INTRODUCCIÓN

La cuestión Malvinas, Atlántico Sur y Antártida excede ampliamente el marco de una política exterior tradicional. Se trata de un problema estructural que involucra dimensiones de soberanía, desarrollo y proyección estratégica del Estado argentino. En consecuencia, cualquier proyecto nacional que aspire a consolidar un modelo de desarrollo soberano debe incorporar esta agenda como un eje prioritario.

En el actual contexto internacional, caracterizado por la competencia entre grandes potencias, la disputa por recursos naturales estratégicos y la reconfiguración del orden global, los espacios marítimos adquieren una importancia creciente. El Atlántico Sur, lejos de constituir una periferia marginal, se ha convertido en un área de creciente interés geopolítico por la combinación de factores que concentra: rutas marítimas interoceánicas, recursos pesqueros de gran valor económico, potencial energético *offshore*, minerales estratégicos y proximidad con la Antártida.

Para la Argentina, el control efectivo y la gestión soberana de estos espacios no solo constituye una cuestión territorial: también involucra dimensiones económicas, científicas, ambientales y de seguridad. En particular, la plataforma continental argentina —una de las más extensas del mundo— alberga importantes recursos pesqueros y energéticos cuya explotación incide directamente en la estructura productiva del país.

En este marco, la ocupación de las Islas Malvinas permite al Reino Unido proyectar presencia militar, científica y económica sobre una vasta región del Atlántico Sur, consolidando su control sobre áreas marítimas ricas en recursos pesqueros e hidrocarburíferos, al tiempo que refuerza su capacidad de influencia en los accesos al continente antártico. Al mismo tiempo, el Reino Unido ha desarrollado en las islas una estrategia de legitimación internacional que combina presencia militar con producción científica. Instituciones de investigación y monitoreo ambiental operan en el archipiélago generando información estratégica sobre el ecosistema del Atlántico Sur, lo que contribuye a reforzar narrativas de autodeterminación y gobernanza ambiental.

El objetivo de este capítulo es analizar la cuestión Malvinas, Atlántico Sur y Antártida como un problema estratégico integral, inscripto en la reconfiguración geopolítica contemporánea, y proponer lineamientos para una política nacional que articule soberanía, desarrollo y proyección internacional. En una primera parte, se examina la creciente centralidad del Atlántico Sur en el escenario global y la forma en que la presencia británica en las islas se inscribe en una arquitectura más amplia de poder. En una segunda parte, se abordan las potencialidades y limitaciones estructurales de la Argentina en su proyección marítima y antártica. A continuación, se analizan las principales orientaciones políticas que han marcado el tratamiento de la cuestión en el país, distinguiendo entre estrategias de carácter subordinado o neocolonial y las perspectivas desarrolladas desde el campo nacional y popular, con sus respectivos alcances y limitaciones. Finalmente, el capítulo desarrolla una propuesta de estrategia nacional estructurada en torno a principios rectores y lineamientos de acción orientados a reconstruir capacidades estatales, fortalecer la presencia territorial y consolidar una política de Estado de largo plazo.

1. EL ATLÁNTICO SUR EN LA RECONFIGURACIÓN GEOPOLÍTICA GLOBAL

En las últimas décadas, el Atlántico Sur ha comenzado a adquirir una relevancia creciente dentro de la arquitectura estratégica global. Si bien durante buena parte del siglo XX fue considerado un espacio periférico en las prioridades de las grandes potencias, los cambios en la economía mundial, la competencia por recursos naturales y la reconfiguración del poder marítimo han modificado sustancialmente esta percepción. El incremento del comercio interoceánico, la creciente relevancia de las rutas marítimas vinculadas al transporte de recursos energéticos, la explotación de recursos pesqueros y minerales en plataformas continentales extendidas y la importancia logística del acceso a la Antártida han convertido a esta región en un espacio de interés estratégico para diversos actores estatales.

Desde una perspectiva geopolítica marítima, el Atlántico Sur se encuentra vinculado a un sistema más amplio de rutas oceánicas que conectan el Atlántico Norte, el Índico y el Pacífico. El control, monitoreo o influencia sobre estos corredores constituye un objetivo central para las potencias marítimas. En este sentido, el Atlántico Sur se vincula con una serie de puntos de estrangulamiento (*choke-points* marítimos), como el estrecho de Magallanes, el pasaje de Drake y el Canal de Panamá, que estructuran la circulación interoceánica y condicionan la movilidad de flotas comerciales y militares.

Por su parte, la National Security Strategy (NSS)[1] de los Estados Unidos, publicada en diciembre de 2025, identifica explícitamente la preservación de un orden internacional favorable a sus intereses y la contención de la expansión estratégica de China y Rusia como uno de los ejes centrales de su política global. En este marco, el hemisferio occidental es concebido como una región cuya estabilidad y alineamiento estratégico resultan fundamentales para la seguridad nacional estadounidense. La NSS subraya que la creciente presencia de potencias extrahemisféricas en infraestructura crítica, energía, telecomunicaciones o recursos naturales constituye un desafío estratégico para los Estados Unidos.

En el plano militar, la *N*ational Defense Strategy (NDS)[2] publicada por el Departamento de Defensa en enero de 2026 complementa esta visión al establecer que las fuerzas armadas estadounidenses deben prepararse para un escenario de competencia prolongada entre grandes potencias, priorizando la defensa de su territorio nacional y la preservación del hemisferio occidental como espacio estratégico seguro, desde el cual se proyecta la seguridad e influencia global de Estados Unidos. En este marco, la estrategia enfatiza la necesidad de impedir la consolidación de presencias militares o infraestructurales de potencias rivales en la región, al tiempo que mantiene capacidades de disuasión frente a China en el Indo-Pacífico. La estrategia enfatiza la importancia de preservar el dominio marítimo global, garantizar la seguridad de las líneas de comunicación oceánicas y fortalecer las alianzas militares que sustentan la arquitectura de seguridad occidental.

Dentro de esta arquitectura de seguridad, el Reino Unido ocupa un lugar particular como aliado histórico de los Estados Unidos. En los últimos años, Londres ha reformulado su estrategia internacional a través del concepto de "Global Britain", desarrollado tras la salida del Reino Unido de la Unión Europea y plasmado en la Integrated Review de 2021 y su actualización de 2023. Esta estrategia busca reforzar la proyección diplomática, económica y militar británica a escala global, con especial énfasis en sus capacidades navales y de despliegue marítimo. En este marco, el Reino Unido ha procurado consolidar una presencia naval flexible y de alcance global, que incluye la protección de sus territorios de

1. La National Security Strategy (NSS) es el documento oficial mediante el cual el gobierno de Estados Unidos define periódicamente sus prioridades, amenazas y objetivos estratégicos en materia de seguridad nacional y política exterior.

2. La Estrategia de Defensa Nacional (National Defense Strategy, NDS) es el documento estratégico del Departamento de Defensa/ Guerra que define cómo las Fuerzas Armadas de Estados Unidos deben organizarse, priorizar amenazas y emplear sus capacidades militares para ejecutar los objetivos establecidos por la Estrategia de Seguridad Nacional.

ultramar y el mantenimiento de capacidades militares permanentes en regiones estratégicas como el Atlántico Sur.

La presencia británica en las Islas Malvinas constituye uno de los principales puntos de apoyo para esta proyección estratégica. Tras la guerra de 1982, el Reino Unido consolidó su control sobre el archipiélago mediante el establecimiento de la base militar de Mount Pleasant, que funciona como un nodo logístico y militar de alta capacidad en el hemisferio sur. Desde esta instalación se despliegan facultades de vigilancia aérea, control marítimo y apoyo logístico que permiten al Reino Unido mantener presencia permanente en el Atlántico Sur y garantizar la defensa del archipiélago.

Esta presencia militar se complementa con una estrategia más amplia que combina instrumentos científicos, económicos y diplomáticos. Instituciones de investigación instaladas en las islas desarrollan estudios sobre biodiversidad marina, cambio climático y ecosistemas oceánicos, generando información estratégica sobre la región. De este modo, la producción científica funciona también como un instrumento de legitimación política y de consolidación territorial en la región. A su vez, esta dimensión científica se articula con la proyección británica hacia la Antártida, donde el Reino Unido mantiene diversas estaciones de investigación en el marco del Sistema del Tratado Antártico.

Es así como el Reino Unido, aliado estratégico histórico de Estados Unidos dentro de la arquitectura de seguridad atlántica, mantiene en el archipiélago una base militar que refuerza su capacidad de vigilancia y control. Por eso el enclave británico en Malvinas no solo debe interpretarse como una cuestión bilateral entre Argentina y el Reino Unido, sino también como una amenaza para toda la región sudamericana.

2. LA PROYECCIÓN ARGENTINA EN LA ANTÁRTIDA Y EL ATLÁNTICO SUR

La proyección argentina hacia la Antártida constituye uno de los ejes estructurales de su posicionamiento geopolítico en el Atlántico Sur. La cercanía geográfica entre el territorio continental argentino y el continente antártico, sumada a una presencia científica sostenida durante más de un siglo, ha permitido al país construir una posición relevante dentro del Sistema del Tratado Antártico.[3] Sin embargo, esta

3. El Sistema del Tratado Antártico es el conjunto de acuerdos internacionales vigente desde 1961 que regula la gobernanza de la Antártida, establece su utilización exclusivamente pacífica, promueve la cooperación científica y mantiene en suspenso las reclamaciones de soberanía territorial.

posición convive actualmente con limitaciones estructurales y desafíos crecientes derivados tanto de transformaciones en el sistema internacional como de debilidades internas en materia de capacidades científicas, logísticas y marítimas.

En este sentido, el análisis de la política antártica argentina requiere distinguir entre potencialidades estructurales, que ofrecen ventajas estratégicas significativas, y debilidades operativas, que limitan la capacidad efectiva del país para consolidar su proyección oceánica y antártica.

Potencialidades estratégicas

Una de las principales fortalezas de la Argentina en relación con la Antártida es su posición geográfica privilegiada. El extremo sur del territorio continental se encuentra entre los puntos más cercanos al continente antártico, lo que otorga al país ventajas logísticas para el desarrollo de operaciones científicas, abastecimiento de bases y campañas oceanográficas. Esta proximidad ha permitido que puertos argentinos, particularmente el de Ushuaia, se consoliden como uno de los principales puntos de acceso al continente antártico.

Otra potencialidad significativa reside en la trayectoria histórica de presencia científica argentina en la Antártida. Desde la instalación de la base Orcadas en 1904 —la base científica permanente más antigua del continente— la Argentina ha mantenido una presencia continua en la región a través de una red de estaciones científicas permanentes y temporarias. Esta continuidad constituye un activo estratégico relevante dentro del Sistema del Tratado Antártico, en la medida en que la actividad científica sostenida es uno de los principales mecanismos de legitimación de la presencia estatal en el continente.

El país cuenta también con una tradición institucional consolidada en materia antártica, expresada en organismos como el Instituto Antártico Argentino, que fue creado en 1951 y cuya función es definir, desarrollar, coordinar y difundir la actividad científico-tecnológica argentina en la Antártida, en articulación con la comunidad científica nacional e internacional y en el marco del Tratado Antártico. A eso se suma el desarrollo de programas científicos nacionales vinculados al estudio del océano Austral, el cambio climático, la biodiversidad marina y la geología antártica. Aunque desde luego enfrentan restricciones presupuestarias, estas capacidades científicas constituyen un capital acumulado que posiciona a la Argentina como un actor relevante dentro de la comunidad científica antártica.

A estas fortalezas propias de la Argentina se agrega el alto valor estratégico del espacio marítimo y antártico en el que el país se inserta. El Atlántico Sur y el océano Austral contienen importantes recursos naturales estratégicos,

particularmente en materia pesquera. La biomasa del krill antártico, por ejemplo, representa uno de los mayores recursos biológicos del planeta y engloba un valor creciente para las industrias alimentaria, farmacéutica y biotecnológica. De ahí que la cercanía geográfica de la Argentina a estas áreas constituye una ventaja estratégica para el desarrollo de capacidades científicas y económicas vinculadas al estudio y aprovechamiento sostenible de recursos de creciente importancia global.

El país dispone finalmente de una plataforma continental extendida de gran magnitud, reconocida parcialmente por la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de Naciones Unidas. Este reconocimiento de los derechos soberanos argentinos sobre el lecho y el subsuelo marinos refuerza la importancia estratégica del Atlántico Sur y amplía las posibilidades de desarrollar políticas científicas y energéticas, así como de fortalecer la proyección estratégica argentina sobre los recursos del espacio marítimo circundante.

Debilidades estructurales

Pero a pesar de estas potencialidades la capacidad de proyección argentina en el Atlántico Sur y la Antártida enfrenta diversas limitaciones estructurales. En términos generales, el país se encuentra en condiciones de creciente debilidad material e institucional para afrontar de manera efectiva los desafíos que este espacio estratégico plantea.

En primer lugar, se destacan las restricciones en las capacidades logísticas y navales necesarias para sostener una presencia oceánica robusta. La disponibilidad limitada de buques oceanográficos, rompehielos y medios de apoyo logístico condiciona la escala y frecuencia de las campañas científicas y limita la posibilidad de desarrollar en el Atlántico Sur una presencia marítima sostenida. Estas limitaciones operativas se ven agravadas por un proceso prolongado de deterioro en las capacidades de defensa. Décadas de inestabilidad macroeconómica y estancamiento económico derivaron en una descapitalización crónica de las Fuerzas Armadas, la precariedad de sus sistemas logísticos y el progresivo debilitamiento de la industria nacional para la defensa.

Tras el fin de la Guerra Fría y la disolución de la Unión Soviética, la percepción de amenazas militares interestatales se redujo en amplias regiones del sistema internacional, lo que llevó a numerosos países a capturar el denominado "dividendo de la paz" mediante la reducción del gasto en defensa. La Argentina no fue ajena a esta tendencia: en ese contexto, y en el marco de una estrategia de alineamiento con Estados Unidos durante la década de 1990, el país profundizó la retracción

de sus capacidades militares y tendió a confiar crecientemente en el orden de seguridad hemisférico para la gestión de eventuales tensiones regionales.

Los cambios de orientación política en los gobiernos posteriores no lograron revertir esta tendencia de manera estructural. A medida que las condiciones socioeconómicas se deterioraron, el margen fiscal para sostener el gasto en defensa se contrajo de forma persistente. Iniciativas orientadas a recomponer capacidades, como la creación en 2020 del Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF), representaron avances parciales, pero su implementación se vio rápidamente condicionada por la continuidad de la crisis macroeconómica.

A este cuadro presupuestario se suma una organización institucional fragmentada entre las Fuerzas Armadas y un Ministerio de Defensa que, al igual que otros organismos del Estado, enfrenta dificultades para consolidar recursos humanos calificados y estables. Asimismo, persisten problemas estructurales de coordinación entre las fuerzas. La denominada "falta de conjuntez" —es decir, la ausencia de planificación, conducción y operación integradas entre el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea— fue señalada como una debilidad central durante la Guerra de Malvinas por el Informe Rattenbach[4], y continúa manifestándose hasta la actualidad, especialmente en el plano logístico. La ausencia de un sistema de adquisiciones coherente se traduce en proyectos dispersos, opacos y de bajo impacto.

En el plano industrial, las capacidades estatales del sector defensa presentan un elevado grado de obsolescencia, producto de décadas de subinversión, la falta de una demanda estatal sostenida y gestiones orientadas a objetivos de corto plazo. Si bien el sector privado y el sistema científico-tecnológico nacional ofrecen capacidades potenciales, estas no han sido aún integradas de manera sistemática a un proyecto tecnológico-industrial orientado a la defensa.

Todas estas limitaciones materiales se articulan con debilidades en la infraestructura científica y tecnológica. Si bien la Argentina cuenta con una tradición científica relevante en materia antártica, la falta de inversión sostenida en equipamiento, investigación oceanográfica y tecnologías de monitoreo marítimo ha reducido la capacidad de expandir las actividades científicas en comparación con otros países que han incrementado significativamente su presencia en la región en las últimas décadas.

---

4. El Informe Rattenbach (1982-1983) es el documento elaborado por la Comisión de Análisis y Evaluación de Responsabilidades, presidida por el teniente general Benjamín Rattenbach, que evaluó la conducción político-militar argentina en la Guerra de Malvinas y concluyó con una condena severa a la Junta Militar por improvisación estratégica y fallas de coordinación. Permaneció clasificado hasta su desclasificación en 2012. Disponible en https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/25773-informe-rattenbach

En este contexto de debilidad relativa, la persistencia de la ocupación británica de las Islas Malvinas constituye un condicionante estratégico central para la proyección argentina en el Atlántico Sur. La presencia militar del Reino Unido en el archipiélago, consolidada tras la guerra de 1982, le permite mantener capacidades de vigilancia marítima y aérea sobre una amplia región del Atlántico Sur. Esta situación introduce un desequilibrio estructural que limita la capacidad argentina de ejercer control efectivo sobre los recursos marítimos circundantes y de proyectar poder en la región.

Otro factor de debilidad está relacionado con la insuficiente articulación entre política científica, política marítima y estrategia de desarrollo nacional. En numerosos casos, las iniciativas vinculadas a la investigación oceanográfica, la gestión de recursos pesqueros o la logística antártica han sido desarrolladas de manera fragmentada, sin converger en una estrategia integral que articule estas dimensiones dentro de una política oceánica coherente y sostenida en el tiempo.

A estas limitaciones se agregan condicionantes estructurales en el plano productivo, demográfico y territorial que afectan la capacidad del país para afirmar soberanía. En el plano productivo, el retroceso de la industria naval responde tanto a condiciones macro y microeconómicas adversas para los sectores pesquero y mercante como a procesos de apertura, reconversión y concentración a nivel global, hegemonizados desde hace décadas por países como China, Corea del Sur y Japón. En el plano territorial, la Patagonia presenta una densidad poblacional muy baja, lo que facilita la percepción de "vacío" y expone la región a dinámicas de apropiación privada. El régimen de promoción industrial de la isla de Tierra del Fuego ha mostrado un éxito relativo en términos de poblamiento, aunque sobre la base de un esquema de política industrial costoso en términos fiscales y de divisas.

Finalmente, la dimensión regional e internacional introduce desafíos adicionales. La fragmentación de UNASUR y las limitaciones de la CELAC reducen la capacidad de América Latina de presentarse como un bloque frente a las potencias externas. A eso se suma la desarticulación de iniciativas estratégicas como Pampa Azul, orientadas a vincular investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación en los espacios marítimos argentinos; así como el debilitamiento de estrategias de inserción e integración con actores extra-regionales como los BRICS, la Iniciativa de la Franja y la Ruta y los países africanos ribereños del Atlántico Sur.

En paralelo, la creciente presencia de actores internacionales en la Antártida y en el Atlántico Sur refuerza la competencia en la región. En las últimas décadas, un número creciente de países ha ampliado sus programas antárticos y sus

capacidades de investigación en el océano Austral. Este proceso se refleja en la expansión del Sistema del Tratado Antártico, que pasó de los 12 estados signatarios originales en 1959 a más de 50 en la actualidad, de los cuales 29 cuentan con estatus consultivo asociado a la realización de investigación científica sustantiva. Paralelamente, la infraestructura científica en el continente se ha ampliado de manera significativa: existen más de 70 estaciones de investigación operadas por alrededor de 30 países, con nuevas instalaciones y modernizaciones impulsadas por actores como China, India o Corea del Sur. Este escenario incrementa la competencia científica y logística en la región y refuerza la centralidad geopolítica del espacio antártico.

Estos déficits —materiales, institucionales y estratégicos— constituyen distintas expresiones de un mismo problema: la subordinación del país a intereses externos y la ausencia de una estrategia nacional que articule desarrollo, defensa y poblamiento en el Atlántico Sur. En un contexto en el que la región adquiere una relevancia creciente en la disputa global, esta debilidad se traduce en una pérdida relativa de capacidad para sostener la presencia argentina y regional, habilitando la proyección de actores externos sobre recursos, territorios y rutas estratégicas.

3. ESTRATEGIAS NEOCOLONIALES

En el debate político argentino contemporáneo pueden distinguirse, de manera esquemática, dos grandes orientaciones del bloque dominante frente a la cuestión Malvinas y al Atlántico Sur. La primera podría definirse como neoliberal pragmática y encuentra en la experiencia del gobierno de Mauricio Macri una de sus expresiones más nítidas. Se trata de una perspectiva que asume como dato de realidad la centralidad estratégica de Estados Unidos, el Reino Unido y, en términos más amplios, de la arquitectura occidental de poder. Desde esa mirada, la inserción internacional de la Argentina debe construirse a partir de señales de previsibilidad, moderación y confiabilidad hacia los principales centros financieros y hacia las potencias dominantes del orden global.

En ese marco, la cuestión Malvinas no desaparece del discurso oficial, pero pierde gravitación efectiva dentro de la agenda estatal y tiende a ser tratada como un tema que conviene administrar con cautela para no perturbar vínculos considerados prioritarios. La lógica que subyace a esta orientación puede describirse como una forma de mimetización estratégica: ante una disputa que para el Reino Unido forma parte de un dispositivo de poder militar, oceánico y antártico, la Argentina adopta lenguajes, ritmos y marcos de acción compatibles con el mismo orden internacional que protege el *statu quo* británico. El comunicado conjunto

Foradori-Duncan de 2016 fue la expresión más acabada de esa racionalidad, al proponer una "relación mejorada" mediante una cooperación más pragmática en áreas de interés mutuo —incluyendo conectividad, recursos naturales y dimensiones económicas asociadas—, desplazando nuevamente la cuestión de fondo y favoreciendo, en los hechos, una normalización funcional de la presencia británica.

La segunda orientación de alineamiento automático pro-estadounidense parte de la hipótesis implícita de que la Argentina debe convertirse en un aliado plenamente subordinado de Estados Unidos, de modo tal que deje de ser percibida como un factor de riesgo, autonomía o ambigüedad y pase a ser reconocida como un actor dócil, disciplinado y merecedor de recompensas políticas o económicas por su obediencia estratégica. Bajo esta concepción, el problema Malvinas ya no queda solo relegado: se subordina enteramente a una expectativa de integración asimétrica al bloque occidental, como si la cercanía irrestricta con Washington pudiera traducirse, por sí misma, en beneficios geopolíticos futuros para el país. Sin embargo, tanto la experiencia histórica como la evidencia reciente sugieren que esa apuesta no fortalece la posición argentina, sino que profundiza su dependencia, porque reemplaza una estrategia soberana sobre el Atlántico Sur por la ilusión de que la subordinación geopolítica será compensada con reconocimiento.

En este punto, la diferencia entre la variante neoliberal pragmática y la de alineamiento automático pro-estadounidense no remite a proyectos estratégicos verdaderamente alternativos, sino a dos modulaciones de una misma matriz subordinada: mientras una procura mimetizarse con las reglas del orden vigente para obtener aceptación, la otra aspira a la condición de aliado incondicional, confiando en que la obediencia sea recompensada. En ambos casos, la consecuencia es convergente: la cuestión Malvinas deja de ser pensada como parte de una estrategia integral de soberanía sobre el Atlántico Sur, los pasos interoceánicos y la Antártida, y pasa a ser administrada dentro de los límites de una correlación de fuerzas definida externamente. Este encuadre no solo ha contribuido a consolidar un equilibrio estático que congela el conflicto, sino que además ha favorecido en los hechos el fortalecimiento del enclave colonial británico, evidenciado en la ampliación de su presencia militar, el desarrollo de infraestructura logística —como la base de Mount Pleasant— y el control creciente sobre los recursos y espacios marítimos circundantes, incluidas las zonas de exclusión pesquera y la exploración hidrocarburífera. El principal límite de ambos enfoques radica entonces en concebir la cuestión Malvinas como un problema diplomático acotado a la relación bilateral con el Reino Unido, desvinculado de una estrategia más amplia de desarrollo nacional, integración regional y proyección geopolítica.

4. ESTRATEGIAS DEL CAMPO POPULAR

Puede hacerse un balance relativamente positivo del período kirchnerista en la cuestión Malvinas. A diferencia de las orientaciones de inserción subordinada propias del paradigma neoliberal previo, los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández jerarquizaron el tema en el plano diplomático, simbólico, educativo y cultural. Hubo una fuerte reinstalación de Malvinas como causa nacional y regional, un uso persistente de los foros multilaterales para denunciar la negativa británica a negociar, y una articulación más intensa con América Latina y el Sur Global. En esos años, la Argentina obtuvo reiterados respaldos en MERCOSUR, UNASUR, CELAC, el Comité de Descolonización de la ONU y otros ámbitos, consolidando la idea de que la cuestión Malvinas no era un asunto bilateral aislado, sino un caso colonial pendiente en el Atlántico Sur. Cristina Fernández, además, llevó el reclamo a la Asamblea General de la ONU en varias oportunidades y lo vinculó con una crítica más amplia a los dobles estándares del orden internacional.

Cabe destacar que la Iniciativa Pampa Azul, mencionada anteriormente, nació en 2014 durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner como una política de Estado orientada a ubicar al Mar Argentino en el centro de un proyecto de soberanía, desarrollo, ciencia y planificación nacional. Esta orientación quedó consolidada con la Ley Nº 27.167 de 2015, que creó el PROMAR (Programa de Investigación Marina), con la meta de fortalecer la presencia de la República Argentina en el Mar Argentino mediante la promoción del conocimiento científico, el desarrollo tecnológico y la producción de información estratégica para el Atlántico Sur. En la misma línea, la ley estableció el FONIPROMAR (Fondo Nacional de Investigación e Innovación Productiva en Espacios Marítimos Argentinos) como instrumento de financiamiento de estas capacidades. Posteriormente, en la etapa de relanzamiento 2020-2023, la política se expresó en acciones concretas como el fortalecimiento de la Red de Observación Marina Argentina (ROMA) y las convocatorias de proyectos Pampa Azul orientadas a la investigación y el desarrollo tecnológico en el ámbito marítimo.

Ese ciclo tuvo méritos evidentes: recuperó densidad política para la causa, la sacó del segundo plano, reconstruyó una narrativa de soberanía y logró inscribirla en un marco latinoamericano más favorable que el de los años noventa. También buscó desalentar la consolidación material de la ocupación británica mediante objeciones a la explotación unilateral de recursos y una política exterior menos concesiva. En ese marco, el kirchnerismo fortaleció el plano cultural, memorial, educativo y diplomático, recomponiendo una base política y simbólica indispensable para la causa.

Pero ese relanzamiento no logró modificar el problema central ni abrir tampoco un proceso efectivo de negociación con el Reino Unido, que mantuvo su negativa a discutir soberanía y sostuvo su control político-militar sobre las islas. Si bien la estrategia argentina sí implicó un incremento de los costos diplomáticos y simbólicos para el Reino Unido —en términos de mayor visibilidad del reclamo en foros multilaterales, ampliación de apoyos regionales y mayor presión discursiva sobre la cuestión colonial—, no alcanzaron a traducirse en costos materiales o estratégicos suficientes como para alterar la estructura de incentivos del *statu quo*. Eso muestra que la estrategia desplegada no terminó de traducirse en una política integral sobre el sistema Malvinas-Atlántico Sur-Antártida, es decir: en una doctrina capaz de articular poder marítimo, capacidades logísticas, política antártica, presencia austral y acumulación internacional de presión para incrementar los costos de la ocupación británica. Por eso puede sostenerse que, así como la política de aquiescencia del menemismo no resolvió la disputa al aceptar los márgenes del *statu quo*, la política reivindicativa del kirchnerismo tampoco consiguió perforarlos: la diferencia entre ambas no es menor, pero reposicionar la causa no equivale de por sí a crear condiciones de resolución.

El desafío actual consiste en preservar ese piso —la centralidad cultural de Malvinas, la pedagogía soberana, la intervención en la memoria pública, la diplomacia activa y la regionalización del reclamo— y articularlo con una estrategia más ambiciosa, que reubique la cuestión dentro de un horizonte más amplio de soberanía y desarrollo. Una estrategia de estas características requiere vincular la reivindicación diplomática de soberanía con un conjunto más amplio de políticas públicas orientadas a fortalecer la presencia argentina en la región, incluyendo el desarrollo de capacidades de defensa marítima, la reactivación de la industria naval, la expansión del sistema científico en el Atlántico Sur y la Antártida, el fortalecimiento de la infraestructura logística en la Patagonia y la promoción de esquemas de cooperación Sur-Sur.

Desde esta perspectiva, la soberanía deja de ser concebida exclusivamente como un reclamo jurídico-diplomático y pasa a entenderse como una práctica concreta de construcción estatal, relacionada tanto con la defensa de los intereses argentinos en el Atlántico Sur como con el desarrollo de capacidades productivas y tecnológicas, la gestión sostenible de los recursos marítimos y el fortalecimiento del perfil de desarrollo nacional.

Esta estrategia busca a la vez inscribir la causa Malvinas en un proceso más amplio de integración regional latinoamericana y cooperación con África atlántica, reconociendo que la disputa excede el marco bilateral con el Reino Unido y forma parte de las tensiones geopolíticas del sistema internacional contemporáneo.

5. ESTRATEGIA NACIONAL PARA EL ATLÁNTICO SUR, MALVINAS Y LA ANTÁRTIDA

La consolidación de una política nacional para el Atlántico Sur, Malvinas y la Antártida exige el desarrollo de una verdadera estrategia de Estado de largo plazo, capaz de articular de manera coherente las dimensiones diplomáticas, económicas, científicas, militares, logísticas y territoriales de la presencia argentina en el espacio austral. No se trata únicamente de sostener un reclamo histórico y jurídico plenamente legítimo, sino de construir las capacidades materiales, institucionales y simbólicas que permitan ejercer soberanía efectiva sobre un ámbito de creciente centralidad en la geopolítica del siglo XXI. En un escenario internacional signado por la transición hegemónica, la disputa por los recursos estratégicos, la reconfiguración de las rutas marítimas y la renovada gravitación de las regiones polares, el Atlántico Sur se convierte en uno de los espacios donde se dirimen problemas centrales de poder, desarrollo, defensa y proyección internacional.

La política argentina hacia el Atlántico Sur debe recuperar una tradición estratégica propia que, desde comienzos del siglo XX, fue formulada con notable claridad por el almirante Segundo Storni en *Intereses argentinos en el mar*. Storni advertía que la Argentina debía asumir plenamente su condición marítima y desarrollar capacidades navales, científicas y productivas acordes a su situación geográfica y a sus intereses nacionales. Su actualidad radica en la posibilidad de traducir aquella intuición en una concepción contemporánea del poder marítimo, entendida no únicamente como capacidad naval, sino como articulación entre defensa, marina mercante, industria naval, puertos, pesca, sistema científico-tecnológico, infraestructura logística y proyección antártica. La condición marítima argentina, en otras palabras, solo se vuelve estratégicamente operativa cuando en vez de constatación geográfica se convierte en principio organizador de una política de Estado.

Por eso es que la estrategia nacional para el Atlántico Sur y la Antártida debe estructurarse sobre un conjunto de principios rectores y lineamientos de acción capaces de orientar las políticas públicas en el mediano y largo plazo. Para que exista una auténtica política de Estado es necesario traducirlos en prioridades de inversión, instrumentos de coordinación interministerial, secuencias de implementación, metas verificables y las capacidades concretas que se deberían desarrollar.

6. PRINCIPIOS RECTORES Y LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA DEL ATLÁNTICO SUR

1. Reafirmación de la soberanía a través de la diplomacia multilateral

La reivindicación argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes debe sostenerse de manera permanente, activa y especializada en los ámbitos multilaterales. Esa orientación ubica la cuestión en el terreno donde la Argentina dispone de mayor legitimidad relativa: el del derecho internacional, la descolonización, la integridad territorial y la paz regional. La diplomacia argentina tiene que orientarse a consolidar el reconocimiento internacional de la disputa de soberanía, incrementar el costo político del mantenimiento del enclave colonial británico y robustecer una narrativa internacional que presente la cuestión Malvinas no como un residuo histórico, sino como una anomalía colonial persistente en pleno siglo XXI.

La experiencia internacional muestra, además, que las configuraciones coloniales no son inmutables. Las referencias a los casos de Chagos, el Canal de Panamá o Hong Kong son útiles si se las entiende no como equivalencias lineales, sino como recordatorio histórico de que los enclaves imperiales pueden ser impugnados, erosionados y eventualmente revertidos mediante estrategias diplomáticas sostenidas. La enseñanza de estos casos es que la persistencia diplomática, la construcción de alianzas y la presión multilateral pueden modificar escenarios que durante largos períodos parecían clausurados. En este marco, la Argentina debe profundizar su acción en Naciones Unidas, en los espacios regionales latinoamericanos y en los foros ampliados del Sur Global, fortaleciendo alianzas con MERCOSUR, CELAC, UNASUR, BRICS y con los países africanos ribereños del Atlántico Sur. Esa política, sin embargo, debe dejar de ser meramente acumulativa y pasar a ser jerarquizada: América del Sur y América Latina como primer anillo, África atlántica y ZOPACAS[5] como segundo, y el Sur Global emergente como tercer círculo de proyección diplomática.

También resulta fundamental fortalecer institucionalmente la Secretaría de Malvinas, Atlántico Sur y Antártida, encargada de coordinar la política exterior en esta materia, y promover en organismos multilaterales una estrategia diplomática activa orientada a la descolonización del archipiélago. Pero ese fortalecimiento

5. La Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS) es un foro transcontinental establecido por la ONU en 1986 a instancias de Brasil. Agrupa a 24 naciones ribereñas de América del Sur y África Occidental para promover la seguridad, la desnuclearización y frenar la injerencia militar extrarregional.

no puede ser solamente nominal. Requiere recursos estables, equipos técnicos especializados, continuidad política, articulación interagencial y capacidad real de conducir campañas diplomáticas diferenciadas según audiencias, regiones y foros. La cuestión Malvinas no puede depender de impulsos episódicos ni de gestualidades coyunturales: necesita una estrategia diplomática sostenida, con base institucional y proyección de largo plazo, a la altura de la duración histórica del conflicto.

Junto con esa diplomacia multilateral, la Argentina debe desarrollar una política jurídico-contenciosa más sistemática, orientada a perseguir y sancionar a los actores económicos que participan en la explotación ilegítima de recursos o en la prestación de servicios al enclave colonial. Eso supone fortalecer las capacidades del Estado para litigar, sancionar, inhabilitar y obstaculizar administrativamente a empresas pesqueras, hidrocarburíferas, logísticas, aseguradoras, certificadoras y proveedoras de servicios que operen sobre áreas en disputa sin autorización argentina. La acción diplomática debe complementarse así con una política activa de trazabilidad comercial y presión legal internacional, destinada a elevar los costos de reproducción económica del esquema colonial.

2. Fortalecimiento del Sur y la integración regional

En el terreno diplomático, una política soberana sobre Malvinas debe asumir la defensa del principio de integridad territorial como eje ordenador de la política exterior argentina. No como consigna ocasional, sino como criterio rector con proyección sobre el conjunto de las posiciones internacionales del país. Este punto es especialmente valioso porque intenta sacar a Malvinas del lugar de excepción retórica y convertirla en uno de los fundamentos estructurantes de la inserción internacional argentina. Cuando Malvinas deja de ser una causa encapsulada y pasa a ser criterio ordenador, la política exterior gana coherencia soberana.

Esa definición permite al mismo tiempo comprender que la disputa por Malvinas y por el Atlántico Sur excede largamente el vínculo bilateral con el Reino Unido, ya que remite a una problemática geopolítica más amplia, vinculada a la proyección antártica, a las rutas interoceánicas y a la presencia persistente de una potencia colonial en el Atlántico Sur.

En este marco, la integración regional cumple un rol central, más que como herramienta diplomática, como dimensión constitutiva de una estrategia de autonomía política sudamericana. La revitalización de mecanismos como CELAC y UNASUR resulta central para construir un espacio político autónomo que promueva la cooperación regional en materia marítima, científica, económica y

logística. Pero esa cooperación debe expresarse en agendas concretas: monitoreo oceánico conjunto, intercambio de información sobre pesca ilegal, cooperación portuaria, ejercicios de búsqueda y rescate, formación científica y articulación entre universidades e institutos del Atlántico Sur. Solo así la integración podrá convertirse en una herramienta efectiva de acumulación regional en vez de un mero horizonte declamado.

La cooperación con África atlántica y el fortalecimiento de espacios de diálogo Sur-Sur permiten también ampliar la base de apoyo internacional a la posición argentina, inscribiendo la cuestión Malvinas en un horizonte más amplio de debates sobre colonialismo residual, desigualdad internacional y gobernanza global.

En ese marco resulta a la vez necesario construir una agenda diferenciada de cooperación estratégica con Chile, país con el que la Argentina comparte proyección austral, intereses antárticos y desafíos logísticos comunes, aunque también áreas de competencia. Una política madura debe asumir esa doble condición y promover esquemas selectivos de coordinación en búsqueda y rescate, intercambio de información marítima, cooperación científica, contingencias logísticas y conectividad austral, evitando tanto la idealización integracionista como la rivalidad estéril. La densidad estratégica del sur sudamericano dependerá, en buena medida, de la capacidad de administrar esa relación con inteligencia política y sentido regional.

Otro aspecto clave es que la causa Malvinas debe consolidarse como una bandera de unidad nacional y regional. La promoción de políticas educativas, culturales y comunicacionales orientadas a fortalecer la memoria histórica y combatir los procesos de desmalvinización constituye una herramienta fundamental para sostener el consenso social en torno a la defensa de la soberanía. La difusión del mapa bicontinental argentino debe formar parte de esta estrategia cultural y pedagógica, contribuyendo a consolidar una visión geopolítica integral del territorio nacional. Pero esa formulación puede y debe ganar espesor: el mapa bicontinental, más que una pieza simbólica, tiene que convertirse en una herramienta de reconfiguración de la representación del territorio nacional articulada con el sistema educativo, la cartografía oficial, la señalética estatal, los museos, la formación docente y las políticas culturales. La conciencia bicontinental, para ser políticamente eficaz, debe traducirse en pedagogía pública permanente.

Pero esa pedagogía pública no debería orientarse únicamente al frente interno. La Argentina necesita desarrollar una política de diplomacia pública internacional sobre Malvinas, Atlántico Sur y Antártida, con producción sostenida de contenidos multilingües, plataformas digitales, cartografía interactiva, documentalismo, divulgación científica y articulación con redes académicas,

culturales y periodísticas del exterior. En una disputa de larga duración, la producción de legitimidad internacional depende, además de la diplomacia estatal tradicional, de la capacidad de instalar narrativas, datos e interpretaciones en la esfera pública global.

3. Gestión estratégica de contradicciones internacionales

El escenario internacional contemporáneo presenta múltiples fisuras, tensiones y contradicciones entre actores globales que pueden ser aprovechadas diplomáticamente por la Argentina para avanzar en sus objetivos estratégicos. El Brexit introdujo nuevas contradicciones entre el Reino Unido y la Unión Europea, al tiempo que los debates internos en torno a Escocia, Irlanda del Norte y los territorios de ultramar configuran un contexto distinto al de décadas anteriores. Esas transformaciones no resuelven por sí mismas la cuestión Malvinas, pero sí pueden abrir márgenes para una diplomacia más activa y creativa.

La política exterior argentina debe, por lo tanto, desarrollar una lectura estratégica de estas tensiones internacionales, buscando aprovechar oportunidades que permitan fortalecer el reclamo de soberanía en distintos ámbitos multilaterales. Pero esa "lectura estratégica" no puede quedar formulada de manera abstracta. Conviene precisarla como una diplomacia de cuñas: identificar divergencias entre Londres y Bruselas en materia comercial, regulatoria y pesquera; trabajar parlamentariamente en espacios europeos sensibles al problema colonial; desarrollar una interlocución con Escocia e Irlanda del Norte; y vincular la cuestión Malvinas con la discusión global sobre colonialismo residual. Más que esperar que las contradicciones ajenas produzcan efectos automáticos, la Argentina debe intervenir activamente sobre ellas para aumentar el costo del *statu quo* británico.

Esa intervención debería incluir, además, una dimensión geoeconómica específica orientada a aprovechar las tensiones y asimetrías del sistema internacional. En complemento de los instrumentos de presión jurídico-económica ya señalados en el punto 1, se trata de identificar espacios regulatorios, comerciales y financieros donde las divergencias entre actores globales abran márgenes de acción para la Argentina. En este sentido, la política exterior tendría que articular su estrategia sobre Malvinas con debates más amplios —como los vinculados a estándares comerciales, regulaciones pesqueras, financiamiento internacional o trazabilidad de recursos— para insertar el reclamo argentino en agendas donde el Reino Unido no actúa en soledad. De este modo, la cuestión Malvinas puede proyectarse más allá del plano bilateral y convertirse en parte de disputas más amplias del orden internacional contemporáneo.

4. Compromiso con la paz y la desmilitarización del Atlántico Sur

La política argentina hacia el Atlántico Sur debe reafirmar su compromiso con la resolución pacífica de controversias y con la desmilitarización de la región. Esa orientación es jurídicamente consistente, diplomáticamente inteligente y geopolíticamente necesaria. La presencia militar británica en Malvinas constituye un factor de alteración del equilibrio regional y una plataforma de proyección de poder extra-regional.

La Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur constituye uno de los principales instrumentos multilaterales para promover este objetivo de desmilitarización. Su fortalecimiento permitiría consolidar un espacio regional orientado a evitar la presencia militar de potencias extra-regionales y a promover la cooperación entre los países ribereños del Atlántico Sur, incluyendo no solo el territorio continental del Atlántico Sur, sino también los enclaves británicos de Ascensión, Santa Elena y Tristán da Cunha, que forman parte de la arquitectura de proyección estratégica del Reino Unido en la región.

En términos operativos, este fortalecimiento requiere avanzar hacia una institucionalización efectiva de la ZOPACAS, mediante la creación de mecanismos de seguimiento, coordinación política periódica, cooperación marítima civil y construcción de una agenda común de seguridad cooperativa.

Ahora bien, una política de paz y desmilitarización regional requiere también capacidad propia de conocimiento y monitoreo. Por eso la Argentina debería promover la creación de un Sistema Nacional Integrado de Conciencia Situacional del Atlántico Sur y la Antártida, que integre información proveniente de la defensa, la vigilancia marítima, la observación satelital, la investigación oceanográfica, la actividad pesquera, la logística portuaria y el seguimiento de infraestructuras críticas.

Este enfoque permite sostener la desmilitarización como una capacidad estatal efectiva de observación, anticipación y comprensión de las dinámicas estratégicas del Atlántico Sur más allá de lo normativo.

5. Industria nacional y política de defensa como pilar de soberanía

La defensa de los intereses argentinos en el Atlántico Sur requiere el desarrollo de capacidades productivas nacionales vinculadas a la defensa, la industria naval, la investigación científica y la explotación sostenible de los recursos naturales. Esto implica recuperar una tradición de pensamiento nacional que siempre entendió al instrumento militar, la industria y la ciencia como dimensiones articuladas del

poder estatal. El fortalecimiento del instrumento militar debe orientarse a garantizar capacidades de vigilancia, exploración y disuasión en el Atlántico Sur, asegurando al mismo tiempo condiciones de estabilidad y libre navegación.

Incrementar el presupuesto de defensa y desarrollar instrumentos de ejecución que aseguren su estabilidad y capacidad de apalancamiento es una meta razonable. En este sentido, el aumento presupuestario debería inscribirse en una trayectoria plurianual protegida por ley, articulada con el FONDEF y orientada a prioridades claramente definidas. La desinversión de décadas, agravada luego de 1982, y el embargo británico sobre componentes y sistemas críticos refuerzan la necesidad de una política sostenida de reequipamiento y recuperación de capacidades. En esa línea, la centralización inteligente de adquisiciones, la priorización de la integración local y la identificación de núcleos tecnológicos críticos —radarización, sensores, drones, vigilancia marítima, ciberdefensa, construcción naval y comunicaciones seguras— resultan indispensables. La defensa del Atlántico Sur responde a una lógica de capacidades disuasivas asimétricas.[6] explotar las vulnerabilidades puntuales del Reino Unido para sostener presencia, elevar sus costos operativos y volver desproporcionado —política, económica y militarmente— cualquier intento de lesionar nuestra soberanía, reduciendo así nuestros márgenes de debilidad.

A eso debe sumarse una política específica de protección y desarrollo de infraestructuras críticas vinculadas al Atlántico Sur, incluyendo puertos, bases, nodos energéticos, estaciones terrenas, sistemas de comunicaciones y conectividad submarina. En el siglo XXI la soberanía marítima se ejerce sobre flujos físicos de mercancías, espacios navales y aéreos, pero también sobre infraestructuras críticas que sostienen el funcionamiento del espacio oceánico. Estas dimensiones deberán ser desarrolladas en profundidad en el marco de una estrategia específica de inteligencia e infraestructura informacional aplicada al Atlántico Sur.

La política de defensa y desarrollo industrial debería articularse con un régimen de compras públicas estratégicas orientado a consolidar proveedores nacionales en áreas sensibles para la proyección austral. Equipamiento polar, embarcaciones menores, indumentaria técnica, sensores, software logístico, instrumental científico, alimentos de campaña, sistemas de comunicación

6. Las capacidades disuasivas asimétricas son estrategias que un país o grupo más débil militarmente utiliza para evitar que un rival mucho más poderoso lo ataque o lo domine, sin necesidad de tener un ejército tan grande o tan avanzado como el suyo. En lugar de competir en igualdad de condiciones, este actor más débil busca hacerle sentir al más fuerte que atacar tendría un costo demasiado alto —ya sea en vidas, en dinero, en tiempo o en imagen internacional—, aprovechando los puntos débiles del rival en vez de enfrentarlo justo donde este es más fuerte. Así, aunque no pueda ganar una guerra convencional, logra que al adversario poderoso no le convenga iniciarla.

y soluciones energéticas para clima extremo son algunos de los segmentos en los que la demanda estatal podría transformarse en palanca de industrialización, aprendizaje tecnológico y sustitución de dependencias críticas.

6. Reconstrucción de la industria naval y la flota mercante

La reconstrucción de la industria naval y de la flota mercante es una condición básica para cualquier estrategia marítima soberana. Sin capacidad propia para construir, reparar y operar buques estratégicos, la Argentina ve severamente restringida su posibilidad de proyectarse sobre el mar, sostener campañas logísticas, ejercer un control efectivo y reducir la dependencia externa. Por eso la recuperación de Tandanor, Astillero Río Santiago y otros astilleros públicos y privados debe ser pensada como parte de una estrategia más amplia de soberanía logística, defensa y desarrollo productivo.

Ahora bien, dicha reconstrucción precisa de mayor densidad programática. No alcanza con invocar la necesidad de buques pesqueros, oceanográficos, logísticos o polares. Se requiere una política de Estado que combine compras públicas, financiamiento específico, formación de mano de obra, desarrollo de proveedores, reserva de cargas, fortalecimiento del cabotaje y planificación de la flota. En ese sentido, también resulta indispensable reconstituir una marina mercante nacional capaz de participar en el transporte de cargas y de vincular el frente fluvial con el marítimo en una visión integral. La industria naval no puede pensarse como un mero apéndice técnico cuando se trata de uno de los soportes materiales del poder marítimo.

Resulta también estratégico avanzar en el dragado y puesta en funcionamiento del Canal Magdalena, ubicado en el Río de la Plata, frente a la costa bonaerense, como vía de conexión directa entre la hidrovía Paraná-Paraguay y el Atlántico Sur. Hoy buena parte de los buques que operan en la hidrovía deben articular su salida al océano a través del sistema de navegación vinculado a Montevideo o de zonas de espera en aguas compartidas, lo que incrementa costos, tiempos y dependencia operativa. La concreción del Canal Magdalena permitiría establecer una salida marítima bajo jurisdicción argentina, reduciendo costos logísticos y mejorando la eficiencia del transporte fluvial-marítimo de cargas —en particular, el que conecta la hidrovía con los puertos marítimos y los mercados internacionales—, el modo más económico a escala global. Al mismo tiempo, fortalecería la integración entre el sistema fluvial, los puertos del litoral y el frente marítimo patagónico. De ahí que su postergación implica una limitación estructural para cualquier estrategia de desarrollo marítimo soberano.

Esta reconstrucción debería inscribirse en una visión bioceánica más amplia, que vincule puertos patagónicos atlánticos, corredores terrestres, pasos cordilleranos y conexiones con el Pacífico sur. La cuestión naval y mercante no puede pensarse aislada de la estructura de transportes y de la posición continental del país. Integrar Atlántico Sur, Patagonia interior y proyección bioceánica permitiría dotar de mayor densidad territorial y económica a la estrategia marítima, evitando que la dimensión austral quede desconectada de una visión sudamericana del desarrollo y de la logística. Por eso la reconstrucción naval y mercante constituye la base material sobre la cual puede asentarse cualquier estrategia logística y de proyección en el Atlántico Sur.

7. Desarrollo de un polo logístico del Atlántico Sur y la Antártida

La construcción de una red logística austral constituye la dimensión territorial y operativa de la estrategia marítima. La creación de un polo logístico en el extremo sur del país representa una oportunidad estratégica para fortalecer la presencia argentina en el Atlántico Sur y consolidar su rol como puerta de entrada a la Antártida. Resultan especialmente relevantes la construcción de la Base Naval Integrada en Ushuaia, la modernización de las bases antárticas argentinas, la restauración de la Base Petrel y el desarrollo de servicios logísticos marítimos y antárticos. Ushuaia ocupa un lugar central en esta estrategia, y las iniciativas orientadas a convertirla en nodo logístico, científico y operativo responden a una necesidad real. La posibilidad de reforzar posiciones complementarias muestra a la vez que la logística austral debe pensarse en red y no de forma puntual.

Sin embargo, más que un único nodo, la Argentina necesita construir una red logística patagónica-austral, con funciones diferenciadas, redundancias operativas y articulación entre puertos, aeródromos, servicios, infraestructura energética y telecomunicaciones. Además, esta política no debe pensarse únicamente en términos de prestación de servicios a terceros. Su objetivo principal debe ser fortalecer la propia capacidad nacional de presencia y proyección. Sobre esa base, sí podrá la Argentina consolidarse como nodo logístico relevante para el sistema antártico internacional, pero desde una posición más fuerte y no desde una inserción meramente subordinada al tránsito ajeno.

Para alcanzar ese objetivo, la estrategia logística austral debería incorporar también una política energética específica. La autonomía operativa del sistema patagónico-antártico depende en gran medida de la capacidad de asegurar abastecimiento, almacenamiento, redundancia y diversificación energética en

puertos, bases, aeródromos y nodos de apoyo. Reservas estratégicas de combustibles, infraestructura dual civil-militar y desarrollos de energías adaptadas a climas extremos deberían formar parte de una planificación logística integral. Sin seguridad energética, la proyección austral queda estructuralmente condicionada por vulnerabilidades externas y por cuellos de botella internos.

8. Control de infraestructuras críticas, inteligencia estratégica y soberanía digital del Atlántico Sur

La ampliación contemporánea de la disputa geopolítica en el Atlántico Sur obliga a incorporar una dimensión que durante mucho tiempo permaneció en segundo plano: la de las infraestructuras críticas, la inteligencia estratégica y la soberanía digital. En una capa distinta pero complementaria a las capacidades materiales de defensa e industria, el control del espacio marítimo ya no depende únicamente de la presencia naval, del despliegue logístico o de la vigilancia aérea, sino también de la capacidad para producir, integrar y proteger información sobre flujos, redes, nodos y actividades que atraviesan la región. Cables submarinos, estaciones terrenas, sistemas satelitales, redes de telecomunicaciones, sensores remotos, plataformas de monitoreo y bases de datos estratégicas forman parte del nuevo espesor material de la soberanía.

En una etapa de creciente digitalización del poder, no habrá estrategia soberana consistente sobre el Atlántico Sur sin inteligencia marítima integrada, sin protección de redes críticas y sin una concepción de soberanía que incorpore plenamente la dimensión informacional del océano.

9. Desarrollo del complejo científico-industrial del Atlántico Sur

El fortalecimiento del sistema científico-tecnológico constituye una condición indispensable para construir soberanía efectiva. La ciencia, en este espacio, es una forma de presencia, monitoreo, producción de información estratégica y legitimación internacional. También por eso el uso del conocimiento científico forma parte de la disputa misma, algo que se observa tanto en las iniciativas argentinas como en las capacidades institucionales británicas ligadas a Malvinas y al espacio antártico.

La tarea consiste entonces en construir un verdadero complejo científico-industrial del Atlántico Sur. Eso supone articular universidades, CONICET, IAA, INIDEP, CONAE, INVAP, organismos de hidrografía, empresas públicas y polos tecnológicos patagónicos bajo una agenda común. También fortalecer la infraestructura de datos, la observación satelital, el procesamiento de información

oceanográfica y climática, y la capacidad de transformar conocimiento en tecnología aplicada y en política pública. La ciencia debe estar integrada al proyecto nacional, no aislada en compartimentos sectoriales. Solo así podrá convertirse en uno de los motores de una política austral sostenida. La experiencia de iniciativas como Pampa Azul y la centralidad histórica de la ciencia, la logística y la diplomacia en la política antártica argentina muestran que existe una base institucional y conceptual desde la cual avanzar.

En esa misma dirección, resultaría conveniente crear un programa nacional específico sobre la plataforma continental extendida, el lecho marino y el subsuelo oceánico, orientado a profundizar la cartografía estratégica, la batimetría avanzada, los estudios geológicos y geofísicos, la biodiversidad profunda y la identificación de recursos y servicios ecosistémicos críticos. La consolidación de soberanía sobre el Atlántico Sur exige, además de presencia superficial y control de la columna de agua, conocimiento sistemático de las profundidades marinas y de sus potencialidades futuras, en un contexto internacional en el que el fondo oceánico adquiere creciente relevancia científica, tecnológica y geoeconómica.

La Argentina debería institucionalizar un ejercicio permanente de prospectiva antártica, orientado a evaluar escenarios de mediano y largo plazo sobre la evolución del Sistema del Tratado Antártico, las tensiones entre conservación y explotación, el papel de las potencias polares emergentes y los eventuales debates que pudieran intensificarse en torno al Protocolo de Madrid y sus horizontes de revisión. Anticipar esos escenarios no supone abandonar la posición histórica argentina, sino fortalecerla mediante planificación, acumulación de conocimiento y preparación estratégica.

10. Desarrollo de la cadena de valor pesquera

La pesca constituye uno de los recursos estratégicos más importantes del Atlántico Sur. El país dispone de un marco normativo e institucional para su administración, pero enfrenta el desafío de fortalecer sus capacidades operativas, científicas y de control. El problema principal no es la ausencia de reglas, sino la necesidad de dotar al Estado de inversión, planificación, tecnología y decisión política para ejercer una política pesquera soberana a la altura de la importancia estratégica del recurso. La relevancia global de la pesca, el aumento de la demanda y la expansión de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada refuerzan la necesidad de tratar esta dimensión con lógica de complejo estratégico.

Resulta prioritario profundizar el combate contra la pesca ilegal mediante el fortalecimiento del patrullaje marítimo, la mejora de los sistemas de monitoreo,

la aplicación de sanciones efectivas y mayores niveles de coordinación regional. Sin embargo, una política pesquera soberana no puede limitarse a la vigilancia: debe también reorganizar la apropiación nacional de la renta, fortalecer el procesamiento en tierra, ampliar el valor agregado, renovar la flota, integrar conocimiento científico y consolidar polos ya existentes, especialmente en Puerto Madryn, Comodoro Rivadavia y Ushuaia, promoviendo además nuevas capacidades en otros puertos patagónicos. De este modo, la pesca dejaría de ser concebida únicamente como un recurso bajo amenaza para afirmarse como un vector de desarrollo regional, generación de empleo, industria alimentaria y arraigo en la Patagonia.

En paralelo, la Argentina debería incorporar con mayor fuerza una política de conservación soberana del ecosistema marino austral que combine protección ambiental, monitoreo científico y presencia estatal efectiva. En un contexto internacional en el que la legitimidad ecológica adquiere creciente peso, la creación de áreas marinas protegidas, el seguimiento de biodiversidad y la defensa del equilibrio ecosistémico pueden convertirse también en instrumentos de soberanía, siempre que sean diseñados desde capacidades nacionales propias y no como formas indirectas de cesión o externalización de decisiones estratégicas.

11. Poblamiento y arraigo en la Patagonia

La soberanía en el Atlántico Sur exige una política activa de poblamiento, arraigo, producción e integración territorial de la Patagonia, concebida como plataforma estratégica de proyección hacia el Atlántico Sur y la Antártida. Su dimensión demográfica, urbana y productiva resulta clave para sostener infraestructura, logística, empleo calificado, capacidades científicas y una presencia estatal efectiva. Ahora bien, una política de arraigo con vocación soberana requiere, como condición de posibilidad, la mejora concreta de las condiciones de vida de la población. Sin integración social efectiva y sin justicia social no hay arraigo sostenible ni densidad nacional duradera en la región.

Esto vuelve central el caso de Tierra del Fuego. Su régimen de promoción debe ser preservado y reorientado estratégicamente hacia la diversificación productiva, la integración de componentes nacionales, el desarrollo tecnológico, la logística antártica y la articulación con la defensa y la industria soberanas. Sin embargo, este rediseño debe evitar una lógica de desarrollo de enclave, desconectada del entramado social y territorial fueguino y patagónico. Una política de poblamiento estratégico requiere que la expansión de capacidades productivas se articule con políticas públicas de vivienda, urbanización, acceso al suelo,

conectividad, salud, educación, transporte, energía, cuidados y servicios básicos. La Patagonia se poblará de manera estable cuando el Estado cree condiciones materiales de vida y trabajo que vuelvan sostenible el arraigo de población, especialmente de los sectores populares, de las familias jóvenes, de los migrantes internos y de todos aquellos que efectivamente hacen territorio.

Resulta prioritario concebir la vivienda como infraestructura estratégica de soberanía. Una política austral de largo plazo debería incluir programas específicos de construcción de vivienda pública, lotes con servicios, mejoramiento barrial, urbanización de asentamientos, alquiler protegido y acceso a servicios urbanos de calidad en ciudades intermedias, puertos y nodos logísticos del sur. No se trata simplemente de "llevar población" a un espacio vacío, sino de consolidar comunidades estables, integradas y con perspectivas de reproducción social.

Al mismo tiempo, una política de arraigo patagónico verdaderamente integral debe reconocer el papel de la economía popular como componente central de la estructuración territorial del sur argentino. En muchas localidades, los circuitos de trabajo comunitario, producción social, cuidados, reciclado y construcción ya cumplen funciones decisivas para la sostenibilidad cotidiana de la vida. En este sentido, el caso de Tierra del Fuego —así como el de otras áreas de la Patagonia— adquiere un lugar estratégico, donde el poblamiento debe articularse con una política activa de integración sociourbana y fortalecimiento del entramado comunitario. Por eso la estrategia austral debería incorporar esquemas de cogestión público-comunitaria orientados a vincular al Estado con cooperativas, mutuales, organizaciones territoriales y otras formas asociativas locales en la producción de hábitat, el mantenimiento urbano, la logística de cercanía, la provisión alimentaria, la infraestructura social y los servicios comunitarios. A su vez, junto con la promoción industrial y tecnológica, resulta indispensable construir mecanismos estables de participación social, planificación urbana democrática y articulación entre provincias, municipios, universidades, sindicatos y organizaciones comunitarias.

Esa política de arraigo debería diferenciar con mayor precisión entre poblamiento general y radicación de capacidades críticas. El objetivo no es únicamente aumentar población, sino atraer, formar y sostener perfiles estratégicos para el desarrollo austral: ingenieros navales, oceanógrafos, científicos polares, técnicos en telecomunicaciones, personal especializado en mantenimiento de infraestructuras críticas, pilotos, profesionales de salud de alta complejidad, expertos en logística de frío extremo y trabajadores calificados para complejos industriales y portuarios. Poblar el sur, en términos estratégicos, implica también poblar capacidades, pero hacerlo sobre una base de integración popular, derechos sociales y construcción territorial compartida.

12. Expresión institucional

Crear una agenda interministerial del Atlántico Sur permitiría elevar la jerarquía política de la agenda bicontinental, que hoy suele diluirse en competencias dispersas entre Cancillería, Defensa, Ciencia y Tecnología y otras áreas del Estado. La cuestión austral padece, desde hace décadas, de una fragmentación institucional que conspira contra la planificación de largo plazo y contra la posibilidad de articular en una misma estrategia las dimensiones de defensa, desarrollo productivo, ciencia, poblamiento, logística y política exterior.

Más que la simple creación de una nueva estructura burocrática, lo que se requiere es conformar un sistema nacional para el Atlántico Sur, Malvinas y la Antártida, con conducción política, secretaría ejecutiva permanente, presupuesto específico, articulación interministerial y participación federal de las provincias patagónicas y fueguinas. Ese sistema debería contar con un plan plurianual, metas verificables, mecanismos de seguimiento y una instancia de coordinación entre Cancillería, Defensa, Ciencia y Tecnología, Transporte, Producción, Ambiente, Energía y los gobiernos subnacionales involucrados. Solo una institucionalidad de este tipo permitirá evitar la lógica de compartimentos estancos y sostener, más allá de los cambios de gobierno, una agenda coherente sobre uno de los espacios estratégicos decisivos para el futuro argentino. Esa institucionalidad debería complementarse con una matriz explícita de implementación, diferenciando medidas de corto plazo, mediano plazo y largo plazo, así como metas de cumplimiento, prioridades presupuestarias y responsables de ejecución. Ese sistema nacional debería también incluir una instancia especializada de articulación jurídico-económica, otra de inteligencia estratégica marítima y austral, y una unidad permanente de prospectiva sobre escenarios antárticos y suratlánticos. La complejidad contemporánea del espacio austral exige que la conducción política disponga de herramientas estables para litigar, monitorear, anticipar y actuar sobre dimensiones que exceden ampliamente la diplomacia tradicional.

Esa institucionalidad permitiría dotar a la agenda bicontinental de continuidad, concentración estratégica y densidad federal. También facilitaría la construcción de alianzas regionales, al contar con un actor estatal especializado capaz de coordinar políticas con países como Brasil, Chile, Sudáfrica y otras naciones del Atlántico Sur. La cuestión decisiva, en suma, no es agregar una sigla más al organigrama estatal, sino crear una instancia de conducción capaz de transformar una agenda dispersa en una verdadera política de Estado.

En conclusión, la defensa de los intereses argentinos en el Atlántico Sur requiere la construcción de una política de Estado de largo plazo que articule

diplomacia, defensa, ciencia, industria y desarrollo territorial. Solo a partir de esa convergencia será posible consolidar una estrategia nacional capaz de fortalecer la presencia argentina en una región cuya importancia crece sostenidamente en la geopolítica global del siglo XXI. Pero conviene decirlo con toda claridad: Malvinas, Atlántico Sur y Antártida no constituyen una agenda periférica ni un apéndice de la política exterior, sino uno de los espacios donde se juega la posibilidad misma de reconstruir capacidades estatales, disputar recursos, organizar territorio, proyectar desarrollo y redefinir el lugar de la Argentina en la transición geopolítica contemporánea. No se trata únicamente de defender una soberanía ya dada, sino de construirla material, institucional y estratégicamente.

BIBLIOGRAFÍA

Bilmes, Julián (2024). Carrera por los recursos estratégicos y ofensiva atlantista neocolonial en el "sur del sur": Malvinas, Atlántico Sur y Antártida. *IX Conferencia de Estudios Estratégicos*, CIPI, Cuba.

Blair, James J. A. (2019). South Atlantic universals: Science, sovereignty and self-determination in the Falkland Islands (Malvinas). *Tapuya: Latin American Science, Technology and Society,* 2(1), 220-236.

Brady, Anne Marie (2017). *China as a polar great power*. Cambridge University Press.

Carmona, Guillermo y Batthyány, Karina (Eds.) (2022). *Malvinas, Antártida y Atlántico Sur: Colonialismo, soberanía y desarrollo en el siglo XXI*. CLACSO.

Dodds, Klaus (2002). *Pink ice: Britain and the South Atlantic empire*. I.B. Tauris.

Elzinga, Aant (2013). The Antarctic Treaty System and the politics of science. *Polar Record*, 49(1), 3-14.

Freedman, Lawrence (2005). *The official history of the Falklands campaign*. Routledge.

Garré, Nilda (2023). *Intervención en Malvinas, Atlántico Sur y Antártida: el valor estratégico de la zona*. Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa "Manuel Belgrano".

Instituto Antártico Argentino (2023). Programa científico antártico argentino.

Leoni, Zeno; Tossini, Joao Vitor; Moreira, William de Sousa y Tzinieris, Sarah (2023). A neglected region? The Strategic Value of the South Atlantic. *The Washington Quarterly*, 48:1, 79-95.

Magnani, Ezequiel y Barreto, Maximiliano (Comps.) (2020). *Puntos axiales del sistema de defensa argentino: Los desafíos de pensar la defensa a partir del interés nacional*. UNR Editora.

Mahan, Alfred Thayer (1890/1987). *The influence of sea power upon history*. Dover.

Merino, Gabriel (2025). Estados Unidos, China y América Latina: transición geopolítica y guerra mundial híbrida. En Gabriel Merino y Leandro Morgenfeld (Coords.), *Nuestra América, Estados Unidos y China: transición geopolítica del sistema mundial*. CLACSO y Batalla de Ideas, 25-61.

Novella, Martín (2025). La modernización militar en Argentina: lineamientos para una reforma posible (mimeo).

Ó Tuathail, Gearóid (1996). *Critical geopolitics: The politics of writing global space*. University of Minnesota Press.

Rattenbach, Juan Augusto (2022). *Una nación en el mar: la proyección argentina desde la Cuenca del Plata al Polo Sur a través de Malvinas y el Atlántico Sudoccidental*. Ediciones OCIPEx.

Rivarola Puntigliano, Andrés (2011). *Geopolitics of integration and the imagination of South America*. *Geopolitics*, 16(4), 846-864.

Storni, Segundo (2009 [1916]). *Intereses argentinos en el mar*. Instituto de Publicaciones Navales.

Trejo, César (2025). En tiempos de guerra cognitiva, somos todos combatientes. En Francisco Cafiero y Ernesto Dofour (Eds.), *Malvinas: causa magna* (8-11). UNLa.

Travassos, Mário (2019 [1935]). *Projeção continental do Brasil*. Biblioteca do Exército.

UK Government (2021). Global Britain in a competitive age: The integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy.

United States Department of Defense (2026). National Defense Strategy of the United States. https://media.defense.gov/2026/Jan/23/2003864773/-1/-1/0/2026-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY.PDF

United States Government (2025). National Security Strategy of the United States. https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf

Zingoni Vinci, Nicolás (Ed.) (2023). *Agenda Antártica Argentina Bicontinental*. Fundación Meridiano.

PROPUESTAS PARA UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD: DEMANDAS, EVIDENCIA Y RESULTADOS

Jonathan Matías Gueler, Noelia Figueroa, Gimena Loza, Pilar Fiuza Casais y Tatiana Delgado



Fotografía: Juan.jose.esper

Colaboraron: Eugenia Cozzi, Mariana Mosteiro, Belén Falduti, Florencia Zuzulich, Florencia Masotta, Tristán Basile, Amalia Altinier y Angelina Rabuffetti

Jonathan Matías Gueler
Abogado (UBA), Maestrando en Criminología (UNL), Diplomado en Análisis Criminal (INECIP-ILSED-UGR). Docente (UBA/IUV). Se desempeña en el CNPT. Coordinador de Seguridad, Delito y Encierro de la Fundación DHI.

Noelia Figueroa
Politóloga (UNR), Dra. en Ciencias Sociales. Docente e investigadora. Se especializa en el abordaje institucional de violencias basadas en género.

Gimena Loza
Lic. en Desarrollo Local-Regional (UNVM), Mg. en Estudios Latinoamericanos (UNVM). Docente e investigadora.

Pilar Fiuza Casais
Lic. en Sociología, Mg. en Investigación en Ciencias Sociales y Dra. en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora del PECOS (IIGG) y del OBSE (FSOC-UBA).

Tatiana Delgado
Abogada (UBA), Maestranda en Evidencia y Litigación Penal (UdeSA), formada en derecho penal y políticas de seguridad pública.

INTRODUCCIÓN

Nos proponemos en este capítulo contribuir al debate del problema de la seguridad a partir de un análisis crítico. Resaltamos, en principio, la importancia que la cuestión tiene entre las preocupaciones de la sociedad argentina toda y especialmente entre los sectores más postergados de nuestro pueblo, que se ven incluso más perjudicados por el delito, en particular por sus variantes predatorias.

Consideramos que es preciso abandonar aquella falsa dicotomía que sostiene que hay solo dos modos de abordar la cuestión securitaria: mano dura o complicidad con la delincuencia. Por el contrario, sostenemos que es posible llevar a cabo una propuesta integral que atienda la preocupación social en torno al problema de la inseguridad —una deuda de nuestro campo político— sin renunciar a una perspectiva de derechos y atendiendo a las desigualdades sociales. Por eso resulta fundamental avanzar en una elaboración estratégica y programática, como así también en los discursos políticos.

En el primer apartado presentamos la evolución de algunos indicadores delictivos y otras fuentes vinculadas a esta temática para proponer un diagnóstico de la situación a nivel nacional, así como también los inconvenientes y limitaciones que esta tarea conlleva. En segundo lugar, reconstruimos brevemente los rasgos más relevantes de la aproximación al tema por parte de los principales actores políticos, tanto a nivel discursivo como en lo que refiere a sus experiencias de gobierno. En el último punto desarrollamos nuestra mirada, proponiendo tres ejes de intervención que consideramos son transversales, para abordar, finalmente, una serie de problemáticas específicas.

1. DIAGNÓSTICO: NECESARIO, DISPUTADO Y LIMITADO

Creemos necesaria una breve mención sobre la importancia, dificultades y límites de la construcción del diagnóstico. En primer lugar aparece la falta de información disponible. La fuente principal son los informes publicados por el Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC). Si bien se trata de una fuente de suma

relevancia, por estar nutrida de las denuncias policiales y, en menor medida, judiciales, se sigue, sin embargo, sin conocer la cifra oculta, que se compone de la criminalidad que no es registrada oficialmente, sea porque las víctimas no realizan la denuncia ante la autoridad competente o porque esta decide no procesarla. Una forma de acceder a esa información es a partir de las encuestas de victimización a la población, cuya última edición oficial nacional tuvo lugar en 2017.

Pero además de la falta de disponibilidad de fuentes surgen cuestiones relativas a la propia naturaleza del fenómeno criminal. La razonable pregunta respecto a las causas de los delitos no tiene una respuesta unívoca: se pueden contemplar aspectos de la estructura socioeconómica, institucionales, elementos individuales de la trayectoria vital del infractor, su ámbito de sociabilidad y razones demográficas, entre muchas otras. Tampoco el hecho de que una razón explique por qué sube el delito resulta necesariamente útil para dar cuenta de su descenso, y viceversa.

Respecto a las políticas públicas en el campo penal, su efecto puede tender a diferirse, por lo que la realidad que se analiza hoy podría responder a un cúmulo de medidas lejanas en el tiempo (Barker, 2009; Sozzo, 2016). Sus resultados son a su vez difíciles de medir, tanto por la falta de evaluaciones y monitoreos como por su interrupción o reversión ante cambios de gobierno, o durante distintas gestiones de una misma administración. Nuestro diseño federal, por último, implica que las jurisdicciones tienen realidades y políticas distintas, así como también divergencias al interior de los distritos, donde los delitos pueden tener trayectorias convergentes o divergentes con las tendencias nacionales.

Si bien la enumeración de este cúmulo de dificultades es necesaria para conocer las limitaciones a las que nos enfrentamos, avanzar en un correcto diagnóstico resulta imprescindible para abordar la problemática de manera responsable y evitar caer en simplificaciones que no dan las respuestas adecuadas, alimentan el miedo social y contribuyen al socavamiento de la sociabilidad democrática.

Evolución de los principales indicadores delictivos

Homicidios dolosos

La tendencia en la tasa registrada de homicidios dolosos se ha reducido significativamente en las últimas dos décadas: pasó de 9,5 a 3,6 c/100.000 hab. entre 2002 y 2025. Más allá de algunas subas moderadas, la cifra viene descendiendo desde 2014, con gobiernos de distintos sectores políticos (Ministerio de Seguridad Nacional de la Nación, 2026; Ministerio de Seguridad Nacional.

Dirección Nacional de Información Criminal, 2026; Sistema de Alerta Temprana. Sistema Nacional de Información Criminal, 2025).

Además del marcado descenso del total nacional se produjo también una redistribución territorial, con una importante reducción en la provincia de Buenos Aires y un incremento y posterior disminución en la provincia de Santa Fe.[1] Por otra parte, la evolución de factores estructurales —como los índices de pobreza, desigualdad, empleo, cobertura educativa o envejecimiento de la población— incide pero no es suficiente para explicar el fenómeno. Investigaciones recientes plantean a su vez interrogantes respecto al efecto de elementos como la extensión de las asignaciones sociales, la proliferación de políticas municipales de seguridad y la mediación policial en la regulación de mercados ilegales, entre otros (Oyhandy y Cabral, 2024).

Para 2025 la tasa más baja se registró en la provincia de Corrientes (0,9 c/100.000 hab.) y la más elevada en la provincia de Santa Fe (5,6 c/100.000 hab.). En este último caso, no obstante, se produjo un descenso muy significativo en 2024, ya que en 2023 se había registrado una tasa de 11 homicidios dolosos c/100.000 hab., y luego un nuevo (leve) aumento entre 2024 y 2025 (Ministerio de Seguridad Nacional. Dirección Nacional de Información Criminal, 2025, 2026).

En las restantes provincias de mayor población las tasas de homicidios dolosos c/100.000 hab. registran valores de 4,4 en Buenos Aires; 2,5 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; 2,4 en Córdoba; 3,2 en Mendoza y 2,7 en Tucumán (Ministerio de Seguridad Nacional. Dirección Nacional de Información Criminal, 2026). A nivel regional, en Brasil la tasa es de 19, en Uruguay de 11, en Chile de 6, en Paraguay de 7 y en Bolivia de 4 c/100.000 hab. (Banco Mundial, 2026).

Delitos contra la propiedad

A diferencia de lo planteado en relación a los homicidios dolosos, los robos y hurtos fluctúan en la última década en valores comparativamente más altos respecto de otros países de la región (Bergman, 2025). Debe destacarse, no obstante, una notable baja de la tasa de robos a nivel nacional en 2025, del orden del 22,4% respecto al año anterior y con descensos a su vez en todas las jurisdicciones (Ministerio de Seguridad Nacional. Dirección Nacional de Información Criminal, 2026). Resulta interesante la variabilidad al interior de la Argentina. CABA presenta la tasa más alta del país, en tanto las provincias de Córdoba, Mendoza,

1. Al momento de finalizar esta publicación se está elaborando una similar desde el capítulo provincial de la Fundación DHI relativo a la situación específica de la provincia de Santa Fe, que a su vez reviste relevancia nacional.

Neuquén, Salta, San Juan, Santa Fe y Santiago del Estero tienen tasas superiores a la media nacional.

Algo similar ocurre con los hurtos, que también bajaron en todas las jurisdicciones. Por otra parte, se advierte por tercer año consecutivo un fuerte incremento en la tasa de robos "agravados por el resultado de lesiones o muerte", que aumentaron un 72% desde 2023 (Ministerio de Seguridad Nacional. Dirección Nacional de Información Criminal, 2026).

Como elemento novedoso se observa un aumento de la tasa de "estafas y defraudaciones asistidas virtualmente", que desde que comenzó a reportarse en 2023 aumentó en un 143% (de 75,3 a 108,1 c/100.000 hab.), con especial prevalencia en la Ciudad de Buenos Aires y en las provincias de Catamarca, Jujuy, La Pampa, Neuquén, San Juan, Tierra del Fuego y Tucumán (Ministerio de Seguridad Nacional. Dirección Nacional de Información Criminal, 2026).

Infracciones a la ley de drogas

Bajo esta categoría se agrupan diez tipos de delitos de diversa complejidad que van desde la tenencia simple hasta el contrabando de estupefacientes. Hace falta advertir que esta clasificación responde a la lógica del Código Penal y no necesariamente refleja la estructura real de los mercados de drogas, ni su impacto diferencial en términos de seguridad. En este sentido, los datos deben ser leídos considerando los sesgos propios de la persecución penal.

En 2025 la tenencia simple y la tenencia atenuada para uso personal representaron el 71,8% de las infracciones registradas (71.693 casos), mientras que las conductas vinculadas a comercialización y entrega de estupefacientes alcanzaron el 15,6% (15.664 casos, duplicándose respecto al año anterior) y el contrabando apenas el 0,57% (571 casos, similar al 2024) (Ministerio de Seguridad Nacional. Dirección Nacional de Información Criminal, 2026). Esta distribución muestra una fuerte concentración de la intervención penal sobre consumidores y eslabones de muy baja escala, en detrimento de la persecución de estructuras más complejas vinculadas a la organización económica del mercado.

En relación a la tenencia para uso personal, se observa una baja significativa de 2024 a 2025, que no obstante no contrarresta su duplicación desde 2017. La tasa más elevada se registra en la provincia de Salta, que sextuplica la media nacional, seguida por la Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires, con tasas similares entre sí (Ministerio de Seguridad Nacional. Dirección Nacional de Información Criminal, 2026). Estos datos no pueden interpretarse linealmente como un aumento del consumo, sino que deben ser analizados en función de las prácticas desarrolladas por las agencias policiales y judiciales en cada jurisdicción.

La categoría "Otros delitos previstos en la ley 23.737"[2] se incrementó en un 32% entre 2023 y 2025, representando el 9,3% del total de infracciones a la Ley de Estupefacientes (Ministerio de Seguridad Nacional. Dirección Nacional de Información Criminal, 2026). Su carácter residual y la alta variabilidad anual en las jurisdicciones refuerzan la necesidad de cautela en la interpretación de estas variaciones, dado que pueden responder más a cambios en los criterios de registro y persecución que a transformaciones sustantivas en las dinámicas delictivas.

Delitos contra la integridad sexual

Entre 2016 y 2022 se registró un aumento sostenido en la tasa de delitos contra la integridad sexual.[3] Sin embargo, los informes posteriores muestran bajas significativas: la tasa de 2025 se sitúa en 78,5 víctimas c/100.000 hab. (Ministerio de Seguridad Nacional. Dirección Nacional de Información Criminal, 2026).

En cuanto a los abusos sexuales con acceso carnal, se observa una relativa estabilidad en los últimos tres años en niveles que aun así son más elevados que los de una década atrás. Las provincias con mayores tasas en 2025 fueron Misiones, Chubut, Tierra del Fuego, Formosa, Mendoza, Santa Cruz y Salta (Ministerio de Seguridad Nacional. Dirección Nacional de Información Criminal, 2026).

Al analizar estas cifras, es imperativo considerar la variable histórica del subregistro, influenciada por factores críticos como las agresiones cometidas (y naturalizadas) dentro del ámbito de la pareja, la falta de información y de dependencias accesibles para radicar las denuncias y el vínculo de familiaridad con el agresor, que exige que la denuncia vaya acompañada de una estrategia integral de salida y protección ante situaciones de riesgo.

Este fenómeno demuestra que las políticas de seguridad no siempre se agotan en la prevención policial. El crecimiento de las cifras —leído en su contexto histórico— expone el impacto positivo de medidas orientadas a fortalecer la subjetividad de mujeres, niñas y adolescentes. Tanto la implementación de la ESI (Educación Sexual Integral) desde el Estado, como la contención y el armado de redes de los colectivos feministas han facilitado el paso a la denuncia. También el fortalecimiento de estructuras receptoras, como las Comisarías de la Mujer, y las estrategias para reducir ataques en la vía pública han sido fundamentales. Sin embargo, persiste como deuda fortalecer los entes descentralizados en los gobiernos locales. Es crucial potenciar el trabajo interdisciplinario en áreas de niñez

2. Esta categoría incluye conductas heterogéneas como la comercialización de precursores químicos, la emisión de recetas irregulares o la incitación al consumo.

3. Este indicador abarca una amplia variedad de delitos que fueron extendidos en el informe de 2024 del Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC).

(servicios locales) y el acompañamiento desde las áreas de género territoriales para abordar integralmente las situaciones de abuso. Por otra parte, debemos tener en cuenta la dimensión y el aporte de la Justicia a la investigación de delitos sexuales, ya que la percepción de impunidad juega un rol clave en el impulso y las variaciones en las cifras de denuncia.

En el terreno de las violencias sexuales digitales contra niñas, niños y adolescentes (NNyA), la trata de personas, el *grooming* y la explotación sexual infantil en entornos virtuales configuran una problemática creciente y transversal a las categorías tradicionales del delito. Durante 2025 la Línea 145 recibió 2.200 denuncias por posibles situaciones de trata, 716 de las cuales involucran a niñas, niños y adolescentes, identificando 133 víctimas menores de edad (Procuraduría de Trata y Explotación de Personas, 2025). A esto se suma la advertencia de UNICEF sobre los riesgos del uso no regulado de inteligencia artificial generativa, que multiplica nuevas modalidades de abuso como la nudificación (edición de imágenes reales para despojarlas de ropa) y el *deepfake* (generación de contenido pornográfico inexistente) (UNICEF, 2026). En este contexto, la reciente sanción de la "Ley Ema"[4] en Santa Fe (sancionada en julio de 2026) —primera normativa provincial del país en crear un sistema de prevención y abordaje de la violencia digital en el ámbito educativo— constituye un avance relevante, aunque de carácter preventivo y no penal. Persiste así un vacío legislativo a nivel nacional: la ausencia de tipificación específica de figuras como el *deepfake* sexual obliga a la justicia a recurrir a delitos menores (como el de injurias) para intervenir en situaciones de alta gravedad.

Delitos económicos y de cuello blanco

En la Argentina el estudio y la formulación de políticas públicas orientadas a la prevención de los delitos económicos y de cuello blanco continúan ocupando un lugar marginal dentro de las agendas de seguridad y del sistema penal. Si bien esta ausencia constituye un fenómeno histórico, estrechamente vinculado a un sistema penal selectivo que recae sobre los más débiles, la impunidad de estos delitos se ve acrecentada durante el gobierno de La Libertad Avanza.

Pueden mencionarse dos ejemplos paradigmáticos recientes y de gran trascendencia, como los denominados casos LIBRA[5] y Vicentín.[6] El primero deja

4. Ley de la provincia de Santa Fe N° 14.171.

5. En febrero de 2026, el presidente Javier Milei promocionó la criptomoneda $LIBRA, que se desplomó horas después generando ganancias millonarias para personas allegadas al presidente y pérdidas masivas para el resto de los inversores.

6. La empresa agroexportadora Vicentín se declaró en cesación de pagos dejando una deuda multimillonaria, principalmente con el Estado, a través de un préstamo del Banco Nación que habría sido otorgado irregularmente.

expuestos los riesgos asociados a la débil regulación de determinados mercados financieros y a la proximidad entre poder político y grandes intereses económicos. El segundo muestra cómo ciertos conflictos económicos de alta lesividad social tienden a tramitarse principalmente como problemas concursales, financieros o administrativos, antes que como objetos centrales de una política criminal orientada a prevenir y sancionar los delitos de los poderosos. En la misma línea, las investigaciones sobre contrabando, evasión, subfacturación de exportaciones, sobrefacturación de importaciones y triangulación comercial en el sector agroindustrial muestran la relevancia estratégica de las vías navegables de los ríos Paraná-Paraguay como espacio de circulación de mercancías, divisas y posibles ilegalismos económicos.[7] En el marco del sistema hidrovía, estas prácticas no solo comprometen la legalidad aduanera y tributaria, sino que pueden producir pérdidas fiscales significativas, erosionar la capacidad regulatoria estatal y afectar la soberanía económica.

En julio de 2024 el gobierno nacional implementó un régimen de blanqueo de capitales (regularización de activos no declarados), lo que aumenta el riesgo de que fondos de origen ilícito ingresen a la economía formal y reduce la eficacia de las normas antilavado. En abril de 2025, el Gobierno decidió por decreto[8] que la Unidad de Información Financiera dejara de actuar como querellante en causas de corrupción y lavado de activos, provocando un debilitamiento aún mayor de la persecución penal de delitos financieros y la reducción de la presión investigativa sobre estructuras complejas de lavado.

Otro hito especialmente relevante fue la sanción de la "Ley de Inocencia Fiscal"[9], que elevó significativamente los umbrales económicos para configurar diversos delitos tributarios, redujo determinados plazos de prescripción y amplió los supuestos de extinción o no promoción de la acción penal mediante la regularización de las obligaciones fiscales (Boschi, 2026). Aplicar el principio de la ley penal más benigna ha permitido que estas modificaciones tengan efectos sobre causas en trámite, lo que produjo el cierre o sobreseimiento parcial de numerosos procesos iniciados bajo la legislación anterior, cuando los montos investigados quedaron por debajo de los nuevos umbrales. Esta reforma abre un debate acerca de los efectos sobre la capacidad disuasoria del sistema penal y sobre la eventual ampliación de espacios de inmunidad jurídica para determinadas formas de criminalidad económica. Esto resulta particularmente relevante si

7. Para un análisis en profundidad del tema ver Cieza, 2021; Duarte, 2022; Vallejos & Duarte, 2021.

8. Decreto N° 274/2025.

9. Ley N° 27.799, promulgada el 2 de enero de 2026.

se considera que los delitos económicos y corporativos suelen generar daños sociales de enorme magnitud —afectan la recaudación fiscal, la competencia económica, el ambiente, el financiamiento de políticas públicas y la confianza en las instituciones— cuyos costos colectivos pueden superar por mucho los que producen gran parte de los delitos comunes.

La Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos (PROCELAC) publicó un informe estadístico que cubre sentencias condenatorias por lavado de activos dictadas entre enero de 2019 y marzo de 2024 (Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos, 2025). No existe una base estadística oficial sistematizada que permita conocer la evolución año a año, durante 2024–2025, de los delitos económicos (por ejemplo, evasión fiscal, administración fraudulenta y estafas corporativas), difundida por organismos públicos como el Ministerio Público Fiscal, el Ministerio de Justicia o el INDEC. Esta ausencia de datos públicos actualizados limita la evaluación cuantitativa precisa de la evolución de delitos de cuello blanco, obligando a recurrir a fuentes parciales, noticias, informes sectoriales y estadísticas judiciales fragmentarias.

Delito juvenil

La estadística sobre delito juvenil resulta más escasa y de menor calidad. Del análisis de las ediciones de los años 2022, 2023 y 2024 del Mapa de Niños, Niñas y Adolescentes con Intervención Penal de la República Argentina puede, sin embargo, señalarse un alza del 14,3% en las causas penales iniciadas a jóvenes. Con respecto a la población, se trata de varones en más de un 90% de los casos, casi todos ellos argentinos y de entre 16 y 17 años, que alcanzan entre un 70% y 85%. En relación al tipo de delito, prevalecen los delitos contra la propiedad frente a los delitos contra las personas o los delitos contra la integridad sexual (Base General de Datos de Niños, Niñas y Adolescentes. Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2025). Este punto se desarrolla más extensamente en el capítulo sobre Niñez y Adolescencia de esta publicación.

Situación respecto a la privación de la libertad

Privación de la libertad de mayores de edad

En nuestro país había en 2024 120.700 personas privadas de la libertad en establecimientos penitenciarios y 12.885 en establecimientos policiales. Esto implica una tasa de encarcelamiento de 256 c/100.000 hab. y de 284 si se suman las dependencias policiales. El índice resulta intermedio si se lo compara con otros países sudamericanos. No obstante, en lo que va del siglo XXI la

Argentina triplicó la población privada de su libertad. En relación a la situación procesal, el 60% de las personas privadas de la libertad estaban condenadas.[10] Aproximadamente el 95% de esta población son varones argentinos (la mitad de ellos menores de 35 años) y el 62% solo tiene estudios primarios. Respecto a los delitos imputados, la mayoría fueron contra la propiedad, seguidos por violaciones o abuso sexual, infracciones a la Ley de Drogas y homicidios dolosos. Se registra también una tendencia de crecimiento de las penas cortas, que se triplicaron en el último cuarto de siglo. Con relación al acceso a derechos, un 77% de las personas privadas de la libertad no participó de programas de capacitación laboral, mientras que un 54% no formó parte de programas educativos en el último año (Dirección Nacional de Política Criminal en materia de Justicia y Legislación Penal. Subsecretaría de Política Criminal. Secretaría de Justicia. Ministerio de Justicia de la Nación, 2025).

La población alojada en el ámbito policial se ha más que duplicado en la última década, registrándose situaciones de sobrepoblación en la mayoría de las provincias. En el ámbito penitenciario, se registra a nivel nacional una sobrepoblación del 43%, situación que se repite también en la mayoría de las provincias (Comité Nacional para la Prevención de la Tortura, 2025).

Privación de la libertad de menores de edad

Respecto a los jóvenes en conflicto con la ley penal, se registró a partir de 2020 una reducción de la población sujeta a medidas penales privativas de la libertad. Hacia diciembre de 2023, había 851 NNyA en centros de régimen cerrado o semicerrado, el 55,5% de ellos en la provincia de Buenos Aires, el 12,9% en la provincia de Córdoba, el 10,7% en la provincia de Mendoza, el 5,5% en la provincia de Santa Fe y el 4,8% en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Entre los aspectos más problemáticos de la realidad de los centros de responsabilidad penal juvenil pueden señalarse condiciones de habitabilidad sumamente deficientes, falta de personal especializado, dependencia en muchos casos de las áreas de seguridad o incluso de los mismos servicios penitenciarios, falta de acceso a los derechos a la educación, salud y alimentación y vinculación familiar, entre otras cuestiones. Se relevaron a la vez casos de suicidios o intentos de suicidios como parte de una deficiente atención a la salud mental y a las adicciones y consumos problemáticos, así como también casos de torturas y malos tratos y de medicalización forzada (Comité Nacional para la Prevención de la Tortura, 2024).

10. Esta relación se revirtió en la última década.

Situación respecto a la reincidencia

El aumento de la tasa de prisionización derivó en una mayor cantidad de reincidentes y más delitos. El fenómeno se debe a que la situación de vulnerabilidad de quienes egresan de la prisión tiende a profundizarse con el estigma casi insalvable de los antecedentes penales, lo que se suma a la ausencia, en la mayoría de los casos, de capacitaciones laborales. Se trata, en definitiva, de situaciones que llevan a que en muchas oportunidades estas personas vuelvan a delinquir.

Dependiendo de la definición de las categorías de reincidencia o reiterancia encontraremos una variación en las cifras. Considerando el informe del SNEEP 2024, el total de reincidentes y recurrentes[11] ascendía al 28% de la población encarcelada. En una encuesta del Centro de Estudios Latinoamericanos sobre Inseguridad y Violencia de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, en la que se consideraba a población privada de la libertad en el ámbito del Servicio Penitenciario Federal y el Servicio Penitenciario Bonaerense en 2019, esta cifra ascendía al 43% (Bergman et al., 2022; Dirección Nacional de Política Criminal en materia de Justicia y Legislación Penal. Subsecretaría de Política Criminal. Secretaría de Justicia. Ministerio de Justicia de la Nación, 2025). Sin embargo, es necesario advertir que la Argentina no cuenta hoy con datos estadísticos claros sobre reincidencia delictiva que permitan medir con precisión qué porcentaje de las personas que atraviesan condenas penales, una vez que se reintegran a la sociedad, vuelve a cometer delitos.

Más allá de cualquier cifra, la evidencia es suficiente para señalar un problema estructural: el discurso de resocialización es una quimera, en tanto la inexistente o insuficiente política pospenitenciaria falla en realizar una tarea que las cooperativas de liberados y liberadas intentan suplir a pulmón.

Situación de las fuerzas policiales, de seguridad y penitenciarias

Entendemos que se registra una tendencia a la securitización de las políticas sociales[12], dado que se desplazaron intervenciones orientadas a la ampliación

11. La definición judicial de reincidente es más estricta: no basta que se cometan múltiples delitos, sino que requiere de una condena firme que haya implicado privación de la libertad y un posterior delito también punible con prisión. La recurrencia o reiterancia implica una definición más amplia, y contempla también prisiones preventivas, detenciones o procesamientos, así como condenas en suspenso.

12. Esto implica que dispositivos sociales —como programas de asistencia, presencia territorial o trabajo comunitario— comienzan a diseñarse y evaluarse en función de su capacidad para prevenir o contener conflictos, vigilar poblaciones consideradas "de riesgo" o producir información útil para la intervención policial. De este modo, sin desaparecer, la dimensión social queda subordinada a objetivos de control, alterando tanto el sentido de las políticas como la relación entre el Estado y los sectores populares.

de derechos hacia lógicas propias del campo de la seguridad. La consecuencia de este desplazamiento es una mayor demanda sobre las agencias del sistema penal, las fuerzas policiales y de seguridad, la justicia penal y los sistemas penitenciarios y de detención (supuestamente) provisoria provinciales y federal. El empeoramiento de las condiciones de infraestructura y el desfinanciamiento en general afectan a las personas que son alcanzadas por el sistema penal, pero también a sus operadores, policías, agentes penitenciarios/as y operadores judiciales, que trabajan en espacios sin condiciones básicas de seguridad e higiene.

El caso concreto de las fuerzas policiales y de seguridad es el que presenta tal vez mayor complejidad. La situación salarial ha sufrido un notable deterioro, propiciado, paradójicamente, por administraciones que enarbolan un discurso de defensa del personal policial. Aquellas de signo progresista, que supuestamente se posicionan "en favor de los delincuentes" (en una concepción decididamente belicista), fueron sin embargo las que garantizaron mejores condiciones de trabajo para las fuerzas. En la actualidad se registran conflictos tanto a nivel federal como en gran parte de las provincias (Centro de Economía Política Argentina, 2026; Identidad Sindical, 2026). Esta crisis tiene como conflicto central la situación de las obras sociales, problema aún más grave en lo que tiene que ver con la salud mental del personal policial, con tasas de suicidios muy por encima de las de la población general (Galar, 2025). Además de la cuestión salarial, existe un problema estructural en los procesos de desarraigo del personal policial de lugares de origen, tanto en las fuerzas federales como en las policías provinciales. También se detectan fuertes déficits en formación adecuada para el tipo de tareas que efectivamente realizan. Al no segmentar en los tipos de tareas (prevención comunitaria, fuerzas de elite, comando y patrulla, trabajo administrativo, atención al público y toma de denuncias, intervención en violencia familiar) la formación resulta fragmentaria, mientras que las trayectorias están subsumidas a decisiones coyunturales de jefaturas poco estables. Tenemos así recorridos laborales interrumpidos, poco especializados y desprofesionalizados.

Otro problema estructural es el alto nivel de corrupción y manejo prebendario dentro de las instituciones. Los mecanismos de control policial (o el abordaje de lo que históricamente se conoce como "asuntos internos") siguen dependiendo de lógicas atravesadas por las mismas dinámicas que se denuncian (Sain, 2008).

Percepciones sociales

Las percepciones de inseguridad no siempre se corresponden con la evolución de las tasas criminales. Aun así, es preciso señalar que estas impresiones tienen efectos concretos en las conductas que se adoptan para minimizar el riesgo, rutinas que a su vez se traducen en una mayor segmentación social en el uso del espacio público en particular y en la sociabilidad democrática en general. También inciden en la estigmatización de ciertos sectores sociales y territorios a los que se asocia con el delito. Cabe decir, respecto a esto último, que la experiencia vinculada al delito difiere notablemente por razones de género, de ingresos, de ubicación de la vivienda y hasta del transporte utilizado para circular por la ciudad.

Un medio para acceder a esta información son las mencionadas encuestas de victimización. La Universidad Di Tella realiza encuestas de victimización de manera mensual, y en su informe de abril de 2026 reportó que un 28% de los hogares de 40 centros urbanos del país fueron víctimas de al menos un delito en los doce meses anteriores a la realización de la encuesta. El índice ha conservado relativa estabilidad en los últimos seis años. Mientras que en las ciudades grandes la victimización está en torno al 30%, en las pequeñas es del 8%. A abril de 2026, un 16% de los hogares había sufrido al menos un delito contra las personas durante los doce meses previos. Los delitos de mayor prevalencia vienen siendo robo con violencia (8%), hurto de objetos personales (8%) y robo de vivienda (3%) (Laboratorio de Investigaciones sobre Crimen, Instituciones y Políticas de la Universidad Torcuato Di Tella, 2026).

Por otra parte, el observatorio Pulsar de la Universidad de Buenos Aires publicó en agosto de 2024 un informe entre cuyos hallazgos se destacan los acuerdos con el aumento de penas para luchar contra la inseguridad (aunque en menor medida que el año anterior) y la disminución de la edad de punibilidad a 14 años[13], ambas oscilando en torno al 70% de aprobación. En igual sentido, hay un rechazo superior al 60% para la instalación de la pena de muerte. Se refleja también una demanda de mayor poder para la policía, con más peso entre quienes votaron a La Libertad Avanza o a Juntos por el Cambio, pero con casi un 48% de acuerdo entre quienes votaron al peronismo. Se muestra a la vez que un 66% está de acuerdo con la participación de las FF.AA. en el combate al narcotráfico, aunque también una mayoría establece que las libertades individuales constituyen un límite en esa lucha. Por otra parte, hay un muy amplio consenso (87%) contrario a la libre portación de armas. La conclusión del estudio es que dos tercios de

13. Este estudio es anterior a su sanción en 2026.

los encuestados mantienen posiciones más punitivistas frente al crimen (Pulsar UBA, 2024).

Entendemos que es necesario conocer las miradas respecto a la problemática de seguridad en los distintos sectores de nuestra sociedad, particularmente aquellos más postergados de nuestro pueblo. Este debe ser un insumo de importancia para construir diagnósticos y mejorar la elaboración de políticas públicas. Sin embargo, el hecho de que medidas de aumento de la severidad penal encuentren respaldo mayoritario a nivel social no implica que, de manera automática, haya que tomarlas como una respuesta acertada. Las "leyes Blumberg"[14] constituyen un buen ejemplo de medidas que fueron impulsadas por amplios sectores "desde abajo" (Sozzo, 2016) y receptadas luego por el gobierno de Néstor Kirchner, aunque no implicaron la solución a problemas securitarios y formaron parte, incluso, de un proceso de inflación penal[15] que acarreó diversas dificultades (como la pérdida de proporcionalidad de las penas previstas en el Código Penal o la crisis de sobrepoblación de los sistemas penitenciarios).

Estos eventuales apoyos de amplios sectores sociales a medidas de aumento desmedido de la punitividad implican una tensión, frente a la cual no consideramos, sin embargo, que deba entronizarse el rol del experto, ya que son debates eminentemente políticos. Creemos, entonces, que regirse por orientaciones generales como las que planteamos más abajo puede implicar que en ocasiones se adopten posiciones (también políticas) que no sean mayoritarias en un momento dado (sabiendo que esto también resulta dinámico en el tiempo). El aporte técnico debe entonces servir para que quienes llevan a cabo las decisiones políticas lo hagan con las mejores herramientas posibles.

Síntesis diagnóstica

En nuestro país se viene registrando desde 2002 un descenso muy significativo de la tasa de homicidios dolosos, que hoy resulta más baja que en la mayoría de los países de la región. A nivel subnacional, debe destacarse el descenso en la

14. En el año 2004 se produjo el secuestro extorsivo seguido de muerte de Axel Blumberg, un joven de 23 años. El hecho produjo una gran conmoción social y el padre de la víctima organizó la "Cruzada por Axel", que generó importantes movilizaciones y conllevó a la entrega de un petitorio al Congreso de la Nación. En el marco de ese proceso se sancionaron las leyes N° 25.882, N° 25.886 y N° 25.891, todas con una perspectiva de endurecimiento de las penas y restricción de acceso a institutos de egreso anticipado.

15. Proceso sostenido de aumento de la criminalización, compuesto también por el crecimiento generalizado de legislación penal.

provincia de Buenos Aires y el notable aumento y posterior reciente descenso en la provincia de Santa Fe.[16]

A diferencia de lo planteado en el párrafo anterior, se observa una estabilidad en una tasa comparativamente muy elevada de delitos contra la propiedad, lo que hace que la Argentina se encuentre entre los países de mayor nivel de victimización de la región (Dammert, 2025). El fenómeno se constata tanto en las estadísticas oficiales de diverso tipo, que señalan que más de un cuarto de la población fue víctima de delitos, con protagonismo claro de aquel tipo en particular (Laboratorio de Investigaciones sobre Crimen, Instituciones y Políticas de la Universidad Torcuato Di Tella, 2026). Si bien no contamos con información estadística oficial nacional actualizada, esto también se condice con, y en cierta medida explica, registros anteriores o provinciales que dan cuenta de elevadas percepciones de inseguridad (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2018; Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Subsecretaría de Seguridad Comunal e Investigación Criminal, 2023). Entre los aspectos específicos para señalar aparecen los recientes incrementos de robos agravados violentos y de estafas virtuales. Como se mencionó oportunamente, se destaca una reciente y significativa baja de los delitos contra la propiedad durante 2025.

El análisis de la estadística oficial referente a la Ley N° 23.737 de estupefacientes contrasta con la relevancia que la agenda oficial brinda a la "lucha contra el narcotráfico", ya que la inmensa mayoría de las intervenciones se dan en casos de tenencia simple o atenuada para consumo personal o al último eslabón de la comercialización. En conjunto, la estructura de las infracciones registradas sugiere que el sistema penal continúa focalizando sus recursos en los segmentos más visibles y vulnerables del mercado de drogas, con baja incidencia sobre los niveles de mayor escala y rentabilidad. Este sesgo resulta consistente con las limitaciones estructurales del enfoque prohibicionista.

Se destaca también un aumento muy importante de la población privada de la libertad, que pasó en el ámbito penitenciario de 37.885 en 2002 a 120.700 en 2024, mientras que la capacidad (declarada) total aumentó a un ritmo menor con un mayor protagonismo de penas menores a tres años. El dato indica que en los últimos años comenzaron a ser motivo de cárcel conductas a las que previamente no se aplicaban penas privativas de la libertad.

16. Como se señaló oportunamente, en el último año este índice volvió a subir levemente.

2. CONCEPCIONES, EXPERIENCIAS Y BALANCES DE GESTIÓN DE LAS PRINCIPALES FUERZAS POLÍTICAS

Kirchnerismo

El hecho de que hayan existido tres períodos de gobierno entre 2003 y 2015 y uno posterior entre 2019 y 2023, sumado al peso relativo que los distintos actores integrantes de este espacio político tuvieron a lo largo de los años, vuelven imposible asociar al kirchnerismo con una única mirada en relación a la seguridad.

El primer periodo se inició con una impronta de "reformismo progresista" que fue rápidamente desplazada por el impacto del caso Blumberg, lo que derivó en la sanción de las denominadas "Leyes Blumberg" en 2004. Estas reformas implicaron el endurecimiento de penas para secuestros extorsivos y portación de armas, junto con la restricción de salidas anticipadas, medidas que a su vez coexistieron con una política de no represión de la protesta social. Posteriormente, se atravesó una etapa de relativa parálisis en la producción de nuevas normas punitivas y un marcado "hibridismo" institucional. Durante este lapso, la moderación de la política criminal no provino del ámbito legislativo, sino de la renovación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y su nueva jurisprudencia de corte garantista (Sozzo, 2016, 2026).

En 2010, en el contexto del conflicto del Parque Indoamericano[17] y el asesinato de Mariano Ferreyra[18], el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner decidió crear el Ministerio de Seguridad de la Nación.

La primera ministra de Seguridad fue Nilda Garré. En su gestión se implementaron operativos como el Plan Centinela en el conurbano bonaerense, el Operativo Cinturón Sur[19] y el Escudo Norte, orientado al control fronterizo estratégico (Fiuza Casais, 2020). Además, se introdujo el Cuerpo de Prevención Barrial, diseñado para una intervención de proximidad en territorios de alta conflictividad, y se impulsó el Plan Nacional de Participación Comunitaria en Seguridad, que integró a la sociedad civil en el diseño de diagnósticos locales. También se creó el

17. Conflicto habitacional en el año 2010 en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires, cuya represión tuvo como resultado dos muertos y cinco heridos graves.

18. El 20 de octubre de 2010 una patota armada del sindicato Unión Ferroviaria asesinó a este militante del Partido Obrero de 23 años en el marco de un reclamo de trabajadores ferroviarios tercerizados que exigían pasar a planta permanente.

19. Este programa implicó el despliegue de Gendarmería y Prefectura para tareas de seguridad ciudadana en los barrios del sur de CABA.

"Centro de Entrenamiento y Doctrina Policial" (CEDOP) (Ciafardini y Fernández, 2021; Fiuza Casais, 2020).

Posteriormente María Cecilia Rodríguez y Sergio Berni[20] asumieron en la cartera en un contexto signado por movilizaciones de oposición al kirchnerismo en las que las preocupaciones en torno a la inseguridad iban adquiriendo mayor protagonismo. Esta gestión impulsó una reforma del organigrama del Ministerio de Seguridad, eliminando la Secretaría de Seguridad Operativa, que había sido creada en el marco de la definición de fortalecer la conducción política de las fuerzas. La conducción implicó a su vez una vuelta a ciertos puntos del discurso hegemónico securitario, reformulando elementos relativos al uso del espacio público y, particularmente, a la gestión del conflicto social, jerarquizando el derecho a la libre circulación más allá de su colisión con el de la protesta. Si bien la variación no se expresó en modificaciones normativas, sí marcó un cambio de proceder de las fuerzas policiales ante conflictos tanto en el Área Metropolitana de Buenos Aires como en distintas provincias, registrándose nuevamente la portación de armas de fuego de personal policial en protestas o la participación de personal no identificado (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2015). En igual sentido, desde el Ministerio se expresó la oposición a proyectos de regulación de los cortes de ruta en un sentido protectorio del derecho de protesta que sectores del mismo oficialismo kirchnerista impulsaban desde la Cámara de Diputados de la Nación, y se respaldó además a las fuerzas ante intervenciones controvertidas (*iProfesional*, 2014; *Todo Noticias*, 2014).

No obstante, esta misma administración aprobó el Manual de Capacitación Policial en el Uso Racional de la Fuerza (Berni, 2015). Y entre las medidas adoptadas, se destaca la implementación del Sistema Federal de Comunicaciones Policiales.[21] La gestión estuvo signada por la construcción de la imagen de Berni como un funcionario con presencia en el territorio y una fuerte impronta mediática. En el período se llevó adelante el Operativo Seguridad Ciudadana Rosario, que implicó un importante desembarco de fuerzas federales en la ciudad a partir de la crisis de seguridad de 2014 (Fiuza Casais, 2020).

Con el triunfo de Alberto Fernández y del Frente de Todos en 2019, Sabina Frederic fue designada ministra de Seguridad. Su gestión se propuso revertir normativa aprobada por Bullrich, como el Reglamento General para el Empleo

20. Tras una breve gestión de Arturo Puricelli, María Cecilia Rodríguez asumió como ministra y Sergio Berni como su secretario de Seguridad, adquiriendo este último gran notoriedad pública.

21. Resolución del Ministerio de Seguridad de la Nación N° 1066/2014, que reemplazó la vieja Red Nacional de Comunicaciones Policiales creada en 1978 y permitió la interconexión de bases de datos policiales federales y provinciales.

de las Armas de Fuego por parte de los Miembros de las Fuerzas Federales de Seguridad.[22] Se fijaron como prioridades el trabajo en investigación, inteligencia y estadística criminal y en el bienestar y profesionalización de las fuerzas policiales y de seguridad, con eje en el uso racional de la fuerza (Ministerio de Seguridad de la Nación, 2021). Un elemento central estuvo dado por la participación del Ministerio en la gestión de la pandemia de COVID-19.

En septiembre de 2021 asumió como ministro de Seguridad Aníbal Fernández[23], quien creó los comandos unificados Zona Villa Mascardi, de las Fuerzas Federales en Rosario y Conurbano privilegiando un enfoque operativo en un acercamiento al enfoque de autonomía delegada de la política a la policía. La medida significó en la práctica que la conducción civil limitara sus intervenciones a la distribución territorial de efectivos, cediendo a las cúpulas de las fuerzas el diseño estratégico y el control interno de sus acciones. Este desplazamiento trajo consigo una desaceleración de la agenda de reformas institucionales y el debilitamiento de los mecanismos civiles de control externo.

Puede decirse, entonces, que lo que se entiende por política securitaria del kirchnerismo tiene más que ver con la construcción que de ella hizo la oposición de derecha que con lo que efectivamente ocurrió en sus distintas gestiones. Si bien efectivamente existieron momentos de impulso reformista o de moderación penal, también se registraron reformas que incrementaron (más moderadamente) la severidad penal (Sozzo, 2026). En relación a las fuerzas de seguridad, hubo a la vez tensiones en momentos de mayor gobierno político y otros tendientes al autogobierno policial. Por último, debe destacarse la notable heterogeneidad que presentan las gestiones provinciales que formaron parte del kirchnerismo, entre las cuales se encuentran tanto aproximaciones a la cuestión del delito que desplazaron miradas tradicionalmente punitivas, así como también políticas más ortodoxas.

Macrismo-mileísmo-bullrichismo

Si bien el mileísmo exhibe respecto al macrismo continuidades y rupturas en materia de seguridad, no puede obviarse que los cuatro años de gobierno del PRO

22. Resolución del Ministerio de Seguridad de la Nación N° 956/2018, derogada mediante Resolución del Ministerio de Seguridad N° 1231/2019, a su vez abrogada por Resolución del Ministerio de Seguridad de la Nación N° 53/2024.

23. Aníbal Fernández ya se había desempeñado como ministro del Interior durante el gobierno de Néstor Kirchner y como ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos entre 2007 y 2009 durante el primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, en ambos casos a cargo de las fuerzas federales.

y la primera mitad del de La Libertad Avanza tuvieron a Patricia Bullrich como ministra y principal referencia.

La gestión macrista de Bullrich (entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019) implicó un cambio de agenda y de discurso: se priorizó la "lucha contra las mafias", que principalmente se asoció a los delitos de las clases populares, aunque también se acusó de corruptos a adversarios políticos y sindicales. Otro elemento central fue el llamado "enfrentamiento al narcotráfico", planteado de manera espectacularizada con eje en el "blindaje" de las fronteras y la "pacificación" de los barrios populares.

Estas políticas se dieron en el marco de un giro mayormente punitivo, volviendo a la tradicional asociación de delito y clases populares en el que el accionar policial estuvo en el centro de la escena (Fiuza Casais, 2023). En materia de reformas, pueden mencionarse la Ley de Flagrancia[24], la reforma de la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad[25] ("Ley Petri"), el Protocolo de actuación de las fuerzas de seguridad del Estado en manifestaciones públicas, y el Reglamento General para el Empleo de las Armas de Fuego por parte de los Miembros de las Fuerzas Federales de Seguridad[26], que materializaría la llamada "Doctrina Chocobar".

El Gobierno de Milei implicó la aceleración y profundización de elementos que ya habían sido enunciados durante la administración macrista (Gueler et al., 2024). El eslogan oficial fue el mismo que Patricia Bullrich empleó para su propia candidatura presidencial en la que enfrentó a Milei: "el que las hace, las paga".

El control del espacio público y la represión de la protesta social estuvieron en el centro de la agenda pública desde los primeros días de gobierno y fueron tomados como un problema eminentemente securitario. También la cuestión carcelaria adquirió una mayor importancia. La Subsecretaría de Políticas Penitenciarias pasó del Ministerio de Justicia al Ministerio de Seguridad (después de Seguridad Nacional). Se realizaron puestas en escena apelando al "modelo Bukele" y se extendieron y profundizaron los regímenes de alto perfil en distintas jurisdicciones.

La "lucha contra el narcotráfico" que había tenido protagonismo en la agenda macrista dio un salto hacia la utilización de la categoría de "narcoterrorismo"[27],

24. Ley Nacional N° 27.272.

25. Ley Nacional N° 27.372.

26. Resolución del Ministerio de Seguridad de la Nación N° 956/2018.

27. No se trata de una creación local sino que se enmarca en la expansión de esta categoría a lo largo de todo el continente, impulsada principalmente por los EE. UU.

sobre todo a partir de la crisis de seguridad con epicentro en Rosario, en virtud de lo cual se enviaría al Congreso un proyecto de reforma de la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior para habilitar la intervención a las Fuerzas Armadas.

En las elecciones legislativas de 2025 Patricia Bullrich fue electa senadora nacional, por lo que en diciembre de ese año asumió como ministra de Seguridad Nacional Alejandra Monteoliva.[28] Si bien se notan claras líneas de continuidad, también se observa un mayor énfasis en aspectos que, si bien formaban parte de la línea bullrichista, no tenían centralidad, como es el caso del aparente endurecimiento de la política migratoria. Vale mencionar en este sentido a la Agencia de Seguridad Migratoria, que fue anunciada por Bullrich y confirmada con Monteoliva y, aunque nunca fue formalizada, se presentó en los medios como semejante al Immigration and Customs Enforcement (ICE) estadounidense, con un despliegue conjunto de la PFA con la Dirección Nacional de Migraciones en barrios de alta concentración de migrantes.

Entre las reformas impulsadas por esta gestión se pueden mencionar el Protocolo para el mantenimiento del orden público ante el corte de vías de circulación, conocido como "protocolo Bullrich o protocolo Antipiquete"[29] (Fundación Igualdad, 2023), la Ley de Reiterancia[30], la Ley Antimafias[31] (Garciarena et al., 2025), la reforma de las leyes orgánicas de las fuerzas federales (Gueler et al., 2025), la baja de la edad de punibilidad y la propuesta de reforma del Código Penal, que aumenta generalizadamente los montos de las penas. A diferencia de lo planteado en relación al kirchnerismo, vemos que la propuesta securitaria del macrismo-mileísmo resulta más transparente respecto a lo que se impulsó en sus dos gestiones de gobierno y aquello que a nivel social se identifica como parte de su proyecto político.

28. Alejandra Monteoliva había fungido como ministra de Seguridad de la provincia de Córdoba por un breve aunque muy significativo período durante la gestión de Juan Manuel De la Sota: en ese entonces tuvo lugar la crisis policial en 2013, con profundas consecuencias respecto a la futura relación de Córdoba con el peronismo nacional. Se desempeñó también como secretaria de Seguridad de Vicente López bajo la gestión de Jorge Macri, y como asesora en Honduras, El Salvador y Colombia. Formó parte de la gestión macrista de Bullrich en el Ministerio de Seguridad de la Nación, así como también de la del Gobierno de Milei, cuyo último cargo previo a la designación como ministra fue el de secretaria de Seguridad. Accedió a esa posición tras la salida de Vicente Ventura Barreiro, envuelto en un escándalo por haber interferido en una licitación del SPF.

29. Resolución del Ministerio de Seguridad de la Nación N° 943/2023.

30. Ley Nacional N° 27.785.

31. Ley Nacional N° 27.786.

3. NUESTRA MIRADA

Orientaciones transversales

Consideramos necesario enunciar ciertos puntos que resultan transversales a la intervención en las muy diversas problemáticas del campo securitario.

Evidencia y resultados

Las políticas públicas promovidas en materia de Seguridad no deberían verse exceptuadas del circuito que tienen estas en cualquier otra área de intervención. Por eso se debe partir siempre de identificar y priorizar correctamente cada problemática, construir luego un adecuado diagnóstico, diseñar y posteriormente ejecutar la política, que al final tiene que ser monitoreada y evaluada.

Un rápido análisis de la historia reciente nos muestra que las políticas que recorren ese camino son más bien excepcionales. Lo que en general sucede, en cambio, es que las políticas o cambios legislativos se implementan reemplazando los diagnósticos técnicos y políticos por impresiones y apelaciones a (muchas veces supuestas) demandas de mayor severidad penal.

Por otra parte, la cambiante situación política de nuestro país hace que en muchos casos nunca se llegue a la instancia de monitoreo o evaluación de las políticas, lo que lleva a desconocer su efectividad y a generar un círculo vicioso en el que las sensaciones orientan las medidas. De ahí que —nuevamente— resulta clave fortalecer y priorizar la información y la estadística criminal.

Articulación entre los distintos niveles y áreas estatales y comunitarias

Nuestra organización nacional federal presenta desafíos y también potencialidades para la política pública, que no son a su vez exclusivas del área de seguridad. Entendemos que la coordinación debe promoverse entre los niveles federal, provincial y municipal. Esto requiere definir responsabilidades y áreas intervinientes, así como también un diseño institucional que optimice las medidas. Implica, a su vez, contemplar actuaciones desde otras agencias estatales más allá de las que integran el sistema penal, pero también en conjunto con el denso tejido de organizaciones sociales y de la sociedad civil, buscando un enfoque multiagencial de la problemática.

La tendencia a que la respuesta penal se presente como solución ante cualquier problemática social es, por un lado, perjudicial en el sentido de que debilita los lazos sociales de una comunidad, pero sobre todo resulta ineficaz en términos de resultados. En igual sentido, es necesario desandar la construcción neoliberal

que busca en los discursos de prevención del delito justificaciones para desarrollar políticas sociales. Se trata, al contrario, de apostar por reformular la intersección entre estas últimas y las políticas de seguridad.

Sobre el lugar de las víctimas de delitos

Procuramos una aproximación al problema securitario que tenga solidez técnica, como parte inescindible de un proyecto político, pero que constituya a la vez una propuesta humana. Creemos necesario incluir en estas orientaciones de tipo general un breve apartado en relación a las víctimas de delitos. En las últimas décadas esta cuestión adquirió un lugar central, tanto en la discusión pública sobre la cuestión securitaria como en el propio proceso penal.

Entendemos que se plantea en este terreno una suerte de disputa, ya que en nombre de las víctimas se han encarado verdaderas cruzadas de reformas penales y procesales penales, tanto de incremento generalizado de penas como de aumento de la severidad del castigo. Más allá de que no compartimos la utilización del dolor con estos fines, tenemos claro que los debates no pueden hacer caso omiso ni relativizar el sufrimiento de quienes perdieron a un ser querido durante un hecho de inseguridad. Sostenemos que el paradigma de la reparación puede resultar útil en ciertas circunstancias para poner a la víctima —y no solamente a quien comete un delito— en el centro del proceso. Esto no implica desconocer el rol social que la sanción penal sigue teniendo en tanto la mayoría de la sociedad demanda también castigo, pero sí evitar planteos extorsivos o maniqueos que, embanderados en los derechos de las víctimas, promuevan medidas que se apartan de cualquier racionalidad.

Orientaciones para el abordaje de problemas específicos

Violencias

Más allá de que la reducción sostenida de la tasa de homicidios dolosos a nivel nacional constituye el indicador central del diagnóstico, su lectura agregada no alcanza para reflejar realidades más complejas en torno al uso de la violencia altamente lesiva, que en algunos casos se convierte en letal. Por eso nuestro diagnóstico y propuestas apuntan a pensar políticas que vayan más allá de la agenda meramente securitaria, para abarcar la complejidad de la realidad social que se desarrolla en torno a las ilegalidades y para pensar alternativas que realmente tengan capacidad de transformar dinámicas sociales y redunden en comunidades con mayor nivel de cohesión y calidad de vida.

Al desagregar los datos registrados sobre muertes violentas pueden encontrarse patrones acerca de cómo la victimización letal se concentra en algunos barrios de algunas ciudades del país y en grupos sociales específicos, en especial jóvenes de sectores populares. El actual gobierno nacional incluyó una mirada (parcialmente) similar al aprobar el Plan Territorial de Reducción de Homicidios y Violencia Relacionada (Plan 90/10)[32], que parte de la afirmación de que el 90% de los homicidios dolosos tiene lugar en el 10% del territorio. No obstante, apela a categorías generales como narcocriminalidad o de asociación lineal entre delito y pobreza como causas de este fenómeno y subordina la intervención de actores de la sociedad civil a la de la policía.

Consideramos necesario apuntar a una intervención de tipo multiagencial, en la cual el Estado mantenga la presencia policial sin que esta sea la única agencia presente. En este caso, la integración sociourbana constituye una estrategia útil para romper el aislamiento que a su vez contribuye a la consolidación de mercados ilegales que, en algunos casos, pueden asociarse a la prevalencia de la violencia. La experiencia reciente en Santa Fe, además de las muy publicitadas acciones realizadas por la policía, implicó también en la práctica la combinación con dispositivos de intervención multiagencial, coordinando acciones de seguridad con abordajes sociales previos orientados al relevamiento de problemáticas, la mediación de conflictos y la restitución de derechos básicos. Esto presenta algunos elementos de interés para el diseño de políticas públicas de seguridad. En primer lugar, sugiere que la reducción de violencias altamente lesivas no es patrimonio exclusivo de estrategias de incremento en la severidad penal, sino que depende en buena medida de la capacidad estatal para producir intervenciones territoriales inteligentes, focalizadas y sostenidas en el tiempo. Esto implica fortalecer dispositivos de trabajo que articulen seguridad y políticas sociales, priorizando la producción de información situada, la construcción de vínculos con actores locales y la secuenciación estratégica de las intervenciones.

En segundo lugar, el carácter parcial y territorialmente acotado de estas estrategias advierte sobre sus límites: en ausencia de políticas de mayor escala orientadas a reducir desigualdades estructurales y a estabilizar condiciones de vida en los barrios populares, los efectos tienden a ser contingentes y a expresarse bajo la forma de desplazamientos de la violencia a otros territorios. La sostenibilidad de los resultados depende de su inscripción en un enfoque integral que exceda la lógica de "operativos" circunstanciales y avance hacia políticas públicas de carácter universal con anclaje territorial.

32. Resolución del Ministerio de Seguridad Nacional de la Nación N° 448/2025.

Finalmente, el caso pone de relieve la necesidad de problematizar los costos asociados a ciertas formas de intervención estatal. La evidencia disponible indica que intensificar el policiamiento y los operativos de saturación puede coexistir con —e incluso potenciar— prácticas de violencia institucional, afectando de manera desproporcionada a jóvenes de sectores populares. Esto plantea una tensión central para cualquier proyecto político que se proponga disputar la agenda de la seguridad desde una perspectiva democrática: cómo producir reducciones efectivas de la violencia sin consolidar dinámicas regresivas en materia de derechos. Abordar esta tensión de manera explícita, evitando tanto negarla como naturalizarla, constituye una condición necesaria para construir una política de seguridad que resulte al mismo tiempo eficaz y legítima. Esto no implica desconocer que amplios sectores populares demandan mayor presencia estatal de seguridad en sus barrios, como surge de los datos de percepción social. La discusión no pasa, entonces, por la ausencia o presencia de la policía, sino por el tipo de presencia: una fuerza con anclaje territorial estable, formada específicamente para tareas de proximidad y sujeta a mecanismos de control, en contraposición al modelo de saturación e intervención episódica que hoy predomina.

Otro elemento que involucra conjuntamente las agencias policiales y judiciales es el de la investigación criminal. El bajo índice de eficacia en el esclarecimiento de homicidios[33] constituye a su vez un factor que puede contribuir a la concatenación de actos de violencia como medio de venganza. La desatención policial y judicial de esas muertes habilita revictimizaciones, y con ello nuevas muertes. Esto no se limita a la tasa de esclarecimiento, sino que abarca también la celeridad de procesos que pueden extenderse por varios años, con efectos igualmente negativos que alientan la apelación a la violencia para la resolución de conflictos. Es preciso avanzar en una reforma profunda de la Policía Federal Argentina como parte central de una política que a su vez involucre a otras agencias no policiales del Estado, promoviendo articulaciones virtuosas entre las políticas de seguridad y criminales con el enfoque estructural que requieren los fenómenos de criminalidad organizada, y no en casos individuales (Frederic, 2024; Sain, 2002; Schleider, 2024).

En pos de reducir la violencia letal, un elemento relevante pasa por reducir la circulación de armas de fuego. Para 2024 más de la mitad de los homicidios dolosos se cometieron bajo esta modalidad (Sistema de Alerta Temprana. Sistema Nacional de Información Criminal, 2025). Medidas como esta podrían tener un impacto particular en los homicidios motivados en conflictos interpersonales,

33. Este índice es bajo en relación a países europeos, pero mejor que el de otros países de la región.

que a su vez tienen gran representación en el índice general, así como también en los femicidios.

La violencia no se agota en estos casos extremos, sino que se presenta también asociada (aunque no solamente) a delitos callejeros que implican una violencia evidente y una injusticia transparente que afecta en la proximidad de los márgenes a los sectores más vulnerables de la población (Young y Lea, 1984). Nos referimos, por ejemplo, a robos en la vía pública, muchas veces perpetrados a personas que también desarrollan sus trabajos (precarizados) en la calle. Este tipo de conflictos precisa de abordajes específicos desde el plano local, priorizados desde la estructura administrativa en pos de articular acciones de prevención, así como de ciertas (y diversas) estrategias de policiamiento: puntos calientes y de disuasión focalizada (que en ciertos contextos han presentado resultados concretos), articulación interinstitucional entre las distintas áreas y niveles del Estado y participación comunitaria en aras de tener intervenciones efectivas (C. Appiolaza et al., 2025; M. Appiolaza y Schleider, 2025; Weisburd et al., 2023).

Mercado de drogas

Este apartado se presenta de manera diferenciada del análisis sobre violencias altamente lesivas y letales, en tanto parte de una problematización crítica del uso extendido de la categoría "narco" como clave explicativa general. La expansión de este término en el debate público tiende a homogeneizar fenómenos heterogéneos y a sobredimensionar el peso explicativo del mercado de drogas en dinámicas que, en rigor, responden a configuraciones más complejas. Esta operación no es meramente semántica: incide directamente en la construcción del diagnóstico y, por ende, en la orientación de las políticas públicas. En particular, contribuye a invisibilizar el papel que juegan las políticas de seguridad y las prácticas concretas de las fuerzas policiales y de seguridad en la producción y regulación de las violencias en los territorios.

Hace falta advertir que la inflación del significante "narco" —y su deriva hacia nociones como "narcoterrorismo"— no solo simplifica el análisis, sino que habilita marcos de intervención crecientemente punitivos y militarizados. Estas categorías, promovidas en clave regional, funcionan como dispositivos de legitimación para expandir agendas de seguridad de carácter excepcional, como las asociadas al denominado "Escudo de las Américas"[34], que tienden a justificar la intervención

34. Declaración de cooperación promovida por los EE. UU. con aliados en la región en diversos temas entre los que se encuentran lucha contra el narcotráfico y el narcoterrorismo. Disponible en https://media.defense.gov/2026/Mar/05/2003885538/-1/-1/1/AMERICAS-COUNTER-CARTEL-CONFERENCE-JOINT-SECURITY-DECLARATION-IN-SPANISH.PDF

violenta sobre territorios populares bajo la premisa de enfrentar amenazas de alta peligrosidad. La construcción político-mediática de los barrios populares como epicentro del "problema narco" se inscribe en esta lógica, reforzando procesos de estigmatización y habilitando prácticas estatales regresivas en materia de derechos.

Este encuadre se articula con un paradigma prohibicionista que, lejos de haber alcanzado sus objetivos declarados, ha fracasado en sus propios términos. La llamada "guerra contra las drogas", impulsada históricamente por Estados Unidos como parte de su política de seguridad hemisférica, no ha logrado reducir de manera significativa el consumo[35] ni desarticular los mercados ilegales, que por el contrario se han expandido y diversificado. En el caso argentino, la Ley N° 23.737 —sancionada en 1989 en un contexto de fuertes presiones internacionales— constituye una expresión de este enfoque (Corbelle, 2019). Su aprobación no puede desvincularse de la estrategia estadounidense de condicionar la asistencia económica a la adopción de políticas alineadas con la lucha contra las drogas, lo que introduce una dimensión de soberanía en cualquier discusión sobre su eventual reforma. La ilegalidad generalizada de las prácticas asociadas a drogas produce a la vez efectos específicos que agravan los problemas que pretende resolver. La clandestinidad incrementa la rentabilidad del mercado, favorece la aparición de circuitos de regulación informal y expone a las personas usuarias a mayores riesgos, como la adulteración de sustancias o la circulación de nuevas sustancias psicoactivas de efectos desconocidos. Al mismo tiempo, la persecución penal se concentra de manera sistemática en los eslabones más débiles de la cadena, reforzando procesos de criminalización selectiva sin afectar de manera sustantiva las estructuras económicas que sostienen estos mercados. Desde una perspectiva de seguridad, esto implica reconocer que, en ausencia de regulación legal, las economías ilegales tienden a ser reguladas *de facto* por actores estatales, particularmente por fuerzas policiales. En este sentido, las prácticas de tolerancia, recaudación ilegal y gestión informal del delito constituyen dimensiones centrales para comprender la configuración concreta de los mercados de drogas en cada territorio. Este punto resulta clave para evitar diagnósticos que externalizan completamente el problema hacia actores criminales, desatendiendo la coproducción estatal de estas dinámicas (Sain, 2015a).

En función de lo anterior, se propone avanzar hacia un cambio de paradigma que incluya la discusión de una nueva ley de drogas, orientada en primer lugar a

35. De hecho ocurre lo contrario: la Argentina es el tercer consumidor de cocaína en la región, con alto grado de prevalencia en el consumo de drogas sintéticas, fenómeno que se expandió rápidamente por América Latina (Dammert, 2025, pp. 49-82).

la despenalización de las conductas asociadas al consumo y a la tenencia para uso personal, terreno en el que existe consenso en nuestro espacio; y en segundo término a construir esquemas de regulación que reduzcan la centralidad de la clandestinidad como organizadora del mercado. Esto no debe traducirse necesariamente como la legalización de una o más sustancias, sino que refiere a la forma, los objetivos y los medios con los que las agencias del Estado intervienen en estos mercados ilegales. Este planteo aborda solamente una parte de las problemáticas asociadas a las sustancias. Las cuestiones respecto a cómo afrontar cuestiones vinculadas a las adicciones y consumos problemáticos exceden al campo securitario y deben ser tomadas de manera coordinada por las áreas competentes.

En relación al primer punto, no se trata de un planteo que se agote en una dimensión sanitaria o de derechos individuales, sino que constituye también una estrategia de política criminal para disminuir las rentas ilegales y los incentivos a la violencia. El retiro del consumo de la órbita penal permitiría, por un lado, reducir la presión criminalizadora sobre sectores sociales particularmente vulnerables. Por otro, liberaría recursos significativos hoy destinados a perseguir consumidores y pequeños vendedores, permitiendo reorientarlos hacia investigaciones complejas centradas en los niveles más altos de las cadenas —especialmente en lo relativo a flujos financieros y lavado de activos[36]—, así como hacia políticas de prevención y abordaje de consumos problemáticos por fuera del sistema penal.

Respecto al punto dos, es necesario adoptar medidas cuyo objetivo prioritario sea reducir la violencia, más allá de la perspectiva de alejamiento del paradigma prohibicionista y de reforma legal. Esta orientación debe adoptarse mientras aquel siga vigente, e implica el abandono de las acciones performáticas con foco en la incautación, o de operativos cuyo objetivo central es obtener una foto para redes, intervenciones que se enmarcan en miradas belicistas que ensanchan más y más la excepcionalidad penal y la degradación de la democracia y del Estado de derecho. La necesidad de cambio responde a que estas últimas habitualmente traen consecuencias indeseadas, como la dinamización del mercado o la rotación y desplazamiento de actores, dificultando a la vez el control. Eso requiere, a su vez, un pormenorizado seguimiento de cómo se desenvuelven estos mercados para poder contar con la información que permita adoptar las decisiones necesarias. Un ejemplo es la cantidad y tamaño de los actores, debiendo buscarse evitar

36. Incluido el desarrollo de capacidades para detectar y reconstruir circuitos financieros que utilicen criptoactivos y otras herramientas digitales para el ocultamiento de activos.

tanto situaciones de monopolio como de excesiva fragmentación así como también sus márgenes de ganancia, asociados asimismo a los niveles de violencia. En igual sentido, debería ponerse el foco en una política agresiva de reducción de la circulación de armas de fuego y de implacabilidad contra la corrupción. Estas medidas requieren a su vez reconstruir la legitimidad estatal frente a la sociedad, que viene siendo horadada deliberadamente (Zaitch, 2008).

A nivel territorial, en el mientras tanto, se propone avanzar en el desarrollo de herramientas de georreferenciación y recepción anónima de información sobre puntos de venta, combinadas con dispositivos de intervención que no dependan exclusivamente de una única fuerza policial. La evidencia indica que, en numerosos contextos, las policías locales se encuentran imbricadas en las economías ilegales, ya sea a través de prácticas de tolerancia, regulación informal o participación directa. En este marco, la conformación de equipos de intervención multiagencial —con participación de distintas fuerzas y organismos estatales— aparece como una estrategia más adecuada para reducir niveles de captura institucional. Estas intervenciones deberían articularse de manera sistemática con políticas sociales en territorio, evitando abordajes exclusivamente represivos y favoreciendo una presencia estatal integral que ha tenido éxito en contextos de muy alta violencia (Schleider, 2024). Se aspira también a contar con un amplio abanico de políticas para aplicar según el contexto local y las características del mercado de cada sustancia, que pueden diferir sustantivamente; atendiendo a la vez a qué actor esté en mejores condiciones de impulsar con mayor protagonismo esta política: puede haber circunstancias en las cuales sea la Justicia en vez del Poder Ejecutivo Nacional, provincial o municipal, mientras que en otros casos la policía tendrá mejores herramientas para intervenir (Zaitch, 2008).

Profesionalización, bienestar y control policial

Consideramos que la recomposición de la carrera policial debe ser un eje fundamental en cualquier proyecto serio de política securitaria. Es necesario priorizar las áreas de formación y entrenamiento orientadas a la seguridad ciudadana y a las conflictividades que el personal encontrará durante su servicio. También mejorar las áreas de control interno y externo con protección administrativa y foco en los usos ilegales de la fuerza y en la corrupción policial, facilitando los mecanismos de recepción de denuncias (Sain, 2008; Schleider, 2024). Urge a la vez jerarquizar las mesas federales y las instancias del Consejo de Seguridad Interior para unificar protocolos y acuerdos operativos interjurisdiccionales, recibir apoyo

técnico y financiero del Ministerio nacional y nutrir desde las experiencias provinciales las políticas para las fuerzas federales.

Por otra parte, debe abordarse la faceta del bienestar policial.[37] Si bien hay diferencias entre la Nación y las provincias, la situación general es grave. Es necesario recomponer el salario y revertir la precarización y el pluriempleo a los que, como gran parte de la sociedad, han sido empujados los integrantes de las fuerzas (Alcaraz, 2026; *El Sindical*, 2026). Existen alternativas para abordar la problemática salarial en un sector que no tiene permitida la sindicalización, como las Comisiones o Consejos específicos, con reuniones periódicas y formas de actualización y discusión salarial (un ejemplo el Consejo de Bienestar Policial de Chubut). Se impone garantizar el acceso a la salud en general y a la salud mental en particular del personal y de sus familias con un enfoque preventivo (Sain, 2015b). Una mejor organización de los destinos de las fuerzas puede contribuir a disminuir el impacto del desarraigo, factor de suma relevancia en el bienestar del personal. La iniciativa puede pensarse a partir de políticas de vivienda, pero también de establecer pautas de continuidad tanto en tareas como en destinos, al menos para la mayoría del personal que pueda ser asignado de forma semipermanente. En relación a la salud mental, la expansión y financiamiento de programas de prevención del suicidio resulta a la vez una tarea de primer orden.

Política penitenciaria y pospenitenciaria de inclusión

El necesario enfoque multiagencial adquiere especial relevancia en el diseño de políticas penitenciarias y pospenitenciarias efectivas, que logren incidir significativamente en la disminución de los índices de reincidencia de las personas que atraviesan procesos de privación de la libertad.

En la Argentina existen múltiples experiencias, sostenidas desde instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil, que a través de la promoción del acceso a derechos en cárceles e instituciones de encierro despliegan políticas de inclusión que conectan con efectividad lo securitario y lo social. Hablamos de programas de acceso a la educación universitaria, el deporte o la cultura para personas detenidas; el desarrollo de cooperativas de trabajo integradas por

37. En relación a las cuestiones de género y bienestar, hay antecedentes muy importantes de programas y líneas de trabajo que fueron aprobadas e implementadas especialmente en la gestión de Cecilia Rodríguez. Algunas fueron retomadas y profundizadas, con buenos resultados, en la gestión de Frederic. A nivel provincial, tenemos la experiencia de Santa Fe 2020-2022, en la que se implementaron políticas concretas: protocolo de intervención y quita de armas a denunciados por violencias basadas en género; capacitaciones en abordaje de violencias en comisarías; levantamiento de cupos de restricción de ingreso de mujeres a la policía; protocolo específico para el Instituto de Seguridad; Ley Micaela adaptada por sectores de trabajo, entre otras.

personas liberadas y sus familiares; o los regímenes de trabajo digno en cárceles con capacidad de enseñar oficios a las personas detenidas.[38] Todas estas experiencias, organizadas como políticas públicas de inclusión escalables, tienen el potencial de funcionar promoviendo el acceso a las herramientas para que al reintegrarse a su comunidad las personas que transitaron una condena carcelaria tengan menos probabilidades de reincidir.

El desarrollo de programas amplios y sostenidos de educación, formación y trabajo en cárceles, combinado con la continuidad de la asistencia en los primeros años de la vida en libertad —tanto a través de políticas individuales de acompañamiento como mediante el apoyo estatal a las cooperativas e instituciones que promueven la inserción laboral y comunitaria de las personas liberadas— son componentes centrales de una política penitenciaria y pospenitenciaria efectiva, capaces de conjugar políticas inclusivas y de acceso a derechos con el objetivo securitario de reducir la reincidencia.

Estas políticas de acceso a derechos deben coordinarse con otras que aborden de forma sistemática la reforma y ampliación de la infraestructura penitenciaria, desbordada por la superpoblación; el acceso a la salud de las personas detenidas, con instancias preventivas que trabajen sobre el consumo problemático de drogas; y la mejora de la formación profesional y de las condiciones de trabajo del personal penitenciario.

Delito juvenil[39]

La cuestión de la baja de la edad de punibilidad ha estado en el centro de este debate en las últimas décadas, planteando un escenario de polarización que excluye cualquier discusión por fuera de esa dicotomía. Más allá de la reciente aprobación de un nuevo Régimen Penal Juvenil que baja la edad de punibilidad a 14 años[40], sostenemos, tal como lo hacíamos antes de esta modificación, que la intervención estatal con los adolescentes que cometen delitos, sean o no punibles, es necesaria. No hacer nada no es una opción. Planteado esto, que la única respuesta posible sea la penal es algo propio de una mirada reduccionista. Desde un enfoque preventivo, las áreas no penales o sociales de los distintos niveles del Estado

38. Entre los que se encuentra el ENCOPE, a cargo de los programas laborales en cárceles federales, creado en 1994 por la Ley N° 24.372, y actualmente bajo un proceso de reestructuración hacia un régimen de flexibilización y menor remuneración a partir de las modificaciones a su funcionamiento realizadas a través de la Ley N° 27.802 de Modernización Laboral.

39. Este eje se desarrolla con mayor profundidad en el capítulo "Políticas públicas de niñez y adolescencia: los únicos privilegiados son los niños".

40. Ley Nacional N° 27.801.

—desde los servicios locales municipales hasta las secretarías especializadas de las provincias y de Nación— deben hacer un seguimiento temprano de las trayectorias de los adolescentes que tengan conductas riesgosas para sí mismos y para otros. En función de las evaluaciones, deben diseñarse intervenciones en territorio que puedan articular con instituciones también estatales (como la escuela) y con otras de la sociedad civil (como clubes o iglesias). El desfinanciamiento sistemático de todas las áreas sociales contribuye a fortalecer esta posición de que la medida penal es la única salida.

Para los casos en los que procedan las medidas de privación de la libertad, estas deben utilizarse como último recurso y de manera excepcional, con la duración mínima posible y diferenciada de acuerdo a la edad del adolescente. Cuando la edad de punibilidad era de 16 años, existía un importante problema en la infraestructura[41] destinada al alojamiento de esta población, tanto por su cantidad y ubicación como por sus condiciones de habitabilidad, falta de personal especializado y dificultad en el acceso a derechos como la educación (Comité Nacional para la Prevención de la Tortura, 2024). La ampliación de la población alcanzada a partir de la nueva norma presenta un primer desafío a los distintos actores del sistema penal juvenil. Las jurisdicciones deberán desarrollar la infraestructura adecuada y contar con personal especializado que garantice que, tras el cumplimiento de las medidas socioeducativas, el adolescente pueda fortalecer una trayectoria alejada del delito. Esto requiere jerarquizar el acompañamiento integral de los jóvenes después de cumplir la medida judicialmente dispuesta, en aras de integrarse en la comunidad con herramientas para llevar a cabo su propio proyecto de vida, lo que incluye acciones en torno al derecho a la educación, a la salud, a la recreación y a la formación laboral, entre otros. Como ejemplo puede tomarse la experiencia de los Polos Productivos de Inclusión para personas liberadas, que brindan asistencia, acompañamiento psicosocial y trabajo.

Espacio público

En la primera apertura de sesiones del presidente Milei en marzo de 2024, su discurso[42] se organizó de manera temática. Al momento de hablar de Seguridad se refirió en primer término a su "doctrina del orden público", que implica no

41. Once provincias directamente no contaban con dispositivos de aprehensión especializada, y en muchos casos las instituciones destinadas a la privación o restricción de la libertad se encuentran únicamente en las capitales, lo que significa que pueden estar a cientos de kilómetros de donde residen las familias de los adolescentes en conflicto con la ley penal (Comité Nacional para la Prevención de la Tortura, 2026).

42. Disponible en https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/50380-el-presidente-inaugura-el-142-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso

permitir las manifestaciones en las calles. En lo que lleva en el poder esta gestión, y por la forma en la que se desarrolló en el apartado respectivo, esta política se mantuvo netamente represiva de la protesta social. Semana a semana las fuerzas de seguridad se desplegaron de manera brutal, con las inmediaciones del Congreso de la Nación como epicentro e incluyendo detenciones arbitrarias y un uso abusivo de la fuerza.

En los ámbitos provinciales y municipales el panorama se complementa con la profundización de una política de persecución a quienes trabajan o viven en el espacio público, que son criminalizados a través de herramientas como la normativa contravencional y de faltas, el secuestro de mercadería y la asociación de los trabajadores de la economía popular en el espacio público con conductas mafiosas.

Por eso resulta clave una política de desecuritización de las problemáticas vinculadas al espacio público. En relación a la protesta social, este enfoque implica volver a contemplar la negociación ante las demandas que motivan las protestas (en vez de solo apelar a la respuesta represiva), así como también realizar las reformas normativas administrativas y legales que se orienten a contener la violencia policial y a garantizar el ejercicio del derecho constitucional a la protesta, con la necesaria derogación de la normativa violatoria de este derecho (que el Gobierno denominó "antipiquete"). Con respecto al trabajo en el espacio público, la política debe orientarse al registro de quienes desarrollen esta actividad, avanzando hacia la regularización y ordenamiento mediante las habilitaciones correspondientes y evitando medidas sumamente gravosas (como las de privación de la libertad o el secuestro de mercadería). Se trata, en cambio, de apuntar a una integración armoniosa que parta del reconocimiento de las condiciones particulares de este sector económico.

Mercado de armas y municiones

Desde diciembre de 2023 la política pública en materia de armas de fuego experimentó un giro hacia la liberalización administrativa y normativa.[43] Entre 2007 y 2022, el Plan Nacional de Entrega Voluntaria de Armas había logrado recolectar e inutilizar más de 200.000 armas de fuego y alrededor de 2.000.000 de municiones, aunque con interrupciones durante el período 2016-2019 (Agencia Nacional

43. La Agencia Nacional de Materiales Controlados (ANMAC) pasó a la órbita del Ministerio de Seguridad (Decreto N° 8/2024), se flexibilizó el régimen mediante el cual podía plantearse la oposición a solicitudes de tenencia o portación (Res. ANMAC N° 20/2024), se prescindió de un número de usuarios de la presentación de certificado de idoneidad para la renovación de la Credencial de Legítimo Usuario (Res. ANMAC N° 67/2024) y se comenzó a prescindir de la realización de evaluaciones para la renovación de la credencial de instructores de tiro (Res. ANMAC N° 126/2024).

de Materiales Controlados. Unidad de Auditoría Interna, 2022). El programa venció el 31 de diciembre de 2023 y recién fue nuevamente aprobado por el Congreso de la Nación en mayo de 2026.

La ausencia de datos consolidados y articulados entre niveles de gobierno debilita la capacidad de llevar a cabo una evaluación de impacto y dificulta la formulación de políticas basadas en evidencia. En este escenario, la orientación de política pública no debería plantearse en términos meramente ideológicos —a favor o en contra de la "libre portación"— sino como una agenda de fortalecimiento institucional y racionalidad preventiva. Resulta estratégico proponer una reducción progresiva de la portación civil, una profesionalización policial acompañada de control democrático efectivo, transparencia estadística y evaluación independiente del uso de la fuerza, articulando estas medidas con políticas sociales de prevención de violencias.

Entendemos necesario apuntar hacia un fortalecimiento de la capacidad estatal de control y fiscalización, ampliando su extensión mediante la territorialización y aumentando los incentivos para la entrega voluntaria de armamento. Asimismo, debe procederse a una modernización e informatización para controlar y garantizar la trazabilidad de las municiones.

Lavado de activos y delitos de "cuello blanco"

La calidad institucional exigida para el desarrollo nacional es incompatible con la flexibilización de controles sobre el origen de los capitales. Los regímenes de regularización de activos, utilizados de manera recurrente desde el retorno democrático, no pueden transformarse en mecanismos de legitimación de fondos de trazabilidad dudosa. Si el diagnóstico público señala que la falta de previsibilidad y confianza desalienta inversiones, la respuesta no puede ser la relajación de estándares antilavado, sino las reglas claras, la estabilidad normativa y la aplicación efectiva del derecho. La inversión productiva requiere transparencia y competencia leal, no opacidad financiera.

En ese marco, resulta imprescindible consolidar las capacidades institucionales del Estado en materia de prevención y persecución del crimen económico. Debe preservarse la autonomía técnica de la Unidad de Información Financiera y revertirse las modificaciones introducidas por el Decreto N° 274/2025 para que pueda volver a querellar causas de lavado de activos. Del mismo modo, es necesario fortalecer el trabajo especializado de la Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos y garantizar recursos adecuados para los tribunales federales y organismos de supervisión financiera. Cualquier debilitamiento de estas capacidades —sea por restricción de atribuciones, recorte presupuestario

o inestabilidad en las conducciones— envía señales contradictorias respecto del compromiso con la integridad del sistema económico y afecta tanto la credibilidad externa como la igualdad ante la ley.

Una política pública democrática debería fortalecer los controles sobre el comercio exterior, mejorar la trazabilidad de las operaciones, coordinar la actuación de ARCA, Aduana, UIF, PROCELAC y Poder Judicial, y producir información pública sistemática sobre criminalidad económica, de modo de revertir la histórica invisibilización de estos ilegalismos frente a la centralidad otorgada a la criminalidad común.

Finalmente, la prevención del lavado de activos debe integrarse explícitamente con una agenda de justicia económica y social. El delito de cuello blanco reduce la capacidad recaudatoria, distorsiona mercados y consolida desigualdades estructurales, generando un daño sistémico que suele quedar invisibilizado frente a otras formas de criminalidad. Debe cambiarse la narrativa, visibilizar ese impacto y así desplazar la discusión desde una supuesta confrontación con la propiedad privada hacia una defensa activa de la competencia leal y del desarrollo con inclusión. La atracción de inversión genuina y la tolerancia frente a flujos ilícitos de capital son fenómenos incompatibles. Sostener estándares robustos de control es una condición necesaria para un crecimiento sostenible y equitativo.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia Nacional de Materiales Controlados. Unidad de Auditoría Interna (2022). Informe de Auditoría (N° 9/2022). https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_no_9-2022_uaianmac_-_pevaf_-programa_nacional_de_entrega_voluntaria_de_armas_de_fuego.pdf

Alcaraz, María Florencia (2026). Poli-ubers: El gatillo al volante. *Revista Anfibia*. https://www.revistaanfibia.com/policias-uber-el-gatillo-al-volante/

Appiolaza, Carolina; Ávila, Javier; Escudero, José y Vázquez, Mauricio (2025). Prevención del delito y gestión de información. Una experiencia de "Policiamiento por Puntos Calientes" en el Área Metropolitana de Mendoza, Argentina. En Evelyn Norza Céspedes y Martha Gallego Betancourth (Eds.), *Criminología táctica: Seguridad y policiamiento basado en la evidencia (insumo para la modernización y transformación policial)* (193-214). Tirant Lo Blanch.

Appiolaza, Martín y Schleider, Tobías J. (2025). *Un modelo local de seguridad basada en gestión de los conflictos: La experiencia de Godoy Cruz, Argentina*. En Evelyn Norza Céspedes y Martha Gallego Betancourth (Eds.), *Criminología táctica: Seguridad y policiamiento basado en la evidencia (insumo para la modernización y transformación policial)* (113-137). Tirant Lo Blanch.

Banco Mundial (2026). Homicidios intencionales (por cada 100.000 habitantes). World Bank Open Data. https://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5

Barker, Vanessa (2009). *The Politics of Imprisonment: How the Democratic Process Shapes the Way America Punishes Offenders*. Oxford University Press.

Base General de Datos de Niños, Niñas y Adolescentes. Corte Suprema de Justicia de la Nación (2025). Informe estadístico 2024. Mapa de Niños, Niñas y Adolescentes con Intervención Penal de la República Argentina. https://www.csjn.gov.ar/bgd/archivos/verDocumento?idDocumento=12720

Bergman, Marcelo (2025). La paradoja de la inseguridad. *Perfil.* https://www.perfil.com/noticias/opinion/la-paradoja-de-la-inseguridad-por-marcelo-bergman.phtml

Bergman, Marcelo; Cafferata, Fernando; Ambrogi, Juan; Fernández, Pablo y Pernigotti, Facundo (2022). Reincidencia en Argentina. Informe 2022. Centro de Estudios Latinoamericanos sobre Inseguridad y Violencia. Universidad Nacional de Tres de Febrero. https://celiv.untref.edu.ar/descargas/informe-celiv-2022.pdf

Berni, Sergio (2015). Manual de Capacitación en el Uso Racional de la Fuerza. Ministerio de Seguridad de la Nación.

Boschi, Silvana (2026). La Cámara de Casación Penal ordenó aplicar de forma retroactiva la ley de Inocencia Fiscal en causas por evasión. *Infobae*. https://www.infobae.com/judiciales/2026/06/09/la-camara-de-casacion-penal-ordeno-aplicar-de-forma-retroactiva-la-ley-de-inocencia-fiscal-en-causas-por-evasion/

Centro de Economía Política Argentina [CEPA] (2026). La contracara de la caída de la recaudación provincial: el incremento de la conflictividad laboral provincial.

Ciafardini, Mariano y Fernández, Daniel Ricardo (2021). *Delito y prevención del delito en la Argentina*. Universidad Nacional de Quilmes.

Cieza, Daniel (2021). Hidrovía Paraná-Paraguay ¿Las aguas bajan turbias? *Derechos en Acción*, 19(19), 521. https://doi.org/10.24215/25251678e521

Comité Nacional para la Prevención de la Tortura (2024). Aportes del CNPT para la discusión de la reforma del Régimen Penal Juvenil. https://cnpt.gob.ar/2022/wp-content/uploads/2024/09/regimen-penal-juvenil.pdf

Comité Nacional para la Prevención de la Tortura (2025). Informe Anual 2024. https://cnpt.gob.ar/2022/wp-content/uploads/2025/05/Informe-Anual-2024.pdf

Comité Nacional para la Prevención de la Tortura (2026). Niñas, Niños y Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal en Dispositivos de Encierro del Sistema Penal Juvenil y Argentina. Actualización de datos 2024. https://cnpt.gob.ar/2022/wp-content/uploads/2026/01/CNPT-Informe-tematico-Datos-SPJ.-Argentina-anexo-datos-2024-V6-1.pdf

Corbelle, Florencia (2019). La construcción social del "problema de la droga" en Argentina, *1919-2018*. *Revista Ingesta*, 1(1), 14-40. https://doi.org/10.11606/issn.2596-3147.v1i1p14-40

Dammert, Lucía (2025). *Anatomía del Poder Ilegal*. Editorial Ariel.

Duarte, Marisa (2022). La economía política de la "Hidrovía". *Revista Transporte y Territorio*, (26). https://doi.org/10.34096/rtt.i26.12118

El Sindical (2026). Javier Alonso no esquivó las entrevistas y hablo de la realidad policial, sueldos y las redes sociales. https://www.elsindical.com.ar/notas/javier-alonso-no-esquivo-las-entrevistas-y-hablo-de-la-realidad-policial-sueldos-y-las-redes-sociales/

Fiuza Casais, Pilar (2020). *Entre los "delitos" y los "derechos". La construcción del discurso del Ministerio de Seguridad de la Nación (2010-2015)* [Tesis de maestría]. Universidad de Buenos Aires.

Fiuza Casais, Pilar (2023). *Gobierno de la inseguridad y (neo)neoliberalismo. Un análisis de los discursos securitarios de la gestión Cambiemos en el Estado Nacional de la Argentina (2015-2019)* [Tesis de doctorado]. Universidad de Buenos Aires.

Frederic, Sabina (2024). *Lo que el progresismo no ve (cuando aborda la seguridad)*. Siglo Veintiuno Editores.

Fundación Igualdad (2023). Diez puntos de análisis sobre el protocolo de Bullrich: una resolución ministerial que se autopercibe reforma constitucional. https://files.fundaciondhi.com.ar/An%C3%A1lisis-del-Protocolo-Bullrich.pdf

Galar, Santiago (2025). El suicidio policial en Argentina. Aportes para la comprensión del fenómeno en clave sociológica (2016-2023). *Estudios Sociales*, 68(1). https://doi.org/10.14409/es.2025.68.e0100

Garciarena, Pablo; Prividera, Agustina y González, Mauro (2025). Reforzar el Estado punitivo: más penas, más cárcel, menos derechos. Acerca de las leyes "Anti-Mafias", y "de Reincidencia-Reiterancia". Fundación para el Desarrollo Humano Integral. https://files.fundaciondhi.com.ar/Reformas-en-Justicia-%7C-Fundaci%C3%B3n-DHI

Gueler, Jonathan et al. (2024). La oscuridad al final del túnel: Un balance político y de gestión sobre los primeros meses del gobierno de Javier Milei. Capítulo Ministerio de Seguridad. Fundación para el Desarrollo Humano Integral. https://files.fundaciondhi.com.ar/informe-seguridad.pdf

Gueler, Jonathan; Mosteiro, Mariana y Bagur, Esteban (2025). ¿Vamos a tener un FBI argentino? Sobre el Decreto 383/2025 que reforma el Estatuto de la Policía Federal Argentina. Fundación para el Desarrollo Humano Integral. https://files.fundaciondhi.com.ar/FDHI.06.25-PFA.pdf

Identidad Sindical (2026). Salarios en baja: Gendarmes y prefectos ya perdieron 31% del poder adquisitivo desde que asumió Milei. https://www.identidadsindical.ar/nota-salarios-en-baja-gendarmes-y-prefectos-ya-perdieron-31--del-poder-adquisitivo-desde-que-asumio-milei-64793

Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC] (2018). Encuesta Nacional de Victimización Año 2017.

iProfesional (2014). Para Cecilia Rodríguez, el gendarme "carancho" no cometió delito. https://www.iprofesional.com/legales/195689-cecilia-rodriguez-el-gendarme-carancho-no-cometio-delito

Laboratorio de Investigaciones sobre Crimen, Instituciones y Políticas de la Universidad Torcuato Di Tella (2026). Informe de Victimización de abril de 2026. https://www.utdt.edu/download.php?fname=_176875853932170500.pdf

Ministerio de Justicia de la Nación. Dirección Nacional de Política Criminal en materia de Justicia y Legislación Penal (2025). Informe del Sistema Nacional de Estadísticas de Ejecución Penal 2024. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2025/09/informe_sneep_argentina_2024_6.pdf

Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Subsecretaría de Seguridad Comunal e Investigación Criminal (2023). Informe de Estadística Criminal 2016-2022.

Ministerio de Seguridad de la Nación (2021). Balance de la gestión del Ministerio de Seguridad de la Nación, diciembre de 2019-septiembre de 2021. https://enfocoseguridad.com.ar/wp-content/uploads/2024/01/Informe-de-GestionMinisteriodeSeguridad-de-la-Nacion-2019-2021.pdf

Ministerio de Seguridad Nacional (2026). Monteoliva presentó las estadísticas preliminares de homicidios y robos de 2025. https://www.argentina.gob.ar/noticias/monteoliva-presento-las-estadisticas-preliminares-de-homicidios-y-robos-de-2025

Ministerio de Seguridad Nacional. Dirección Nacional de Información Criminal (2025). Informe del Sistema Nacional de Información Criminal Año 2024.

Ministerio de Seguridad Nacional. Dirección Nacional de Información Criminal (2026). Informe del Sistema Nacional de Información Criminal Año 2025.

Ministerio de Seguridad Nacional. Sistema de Alerta Temprana. Sistema Nacional de Información Criminal (2025). Homicidios dolosos (2017-2024).

Oyhandy, Ángela y Cabral, Paz (Eds.) (2024). *Homicidios y violencias en la Argentina del siglo XXI: Una aproximación estadística con foco en la provincia de Buenos Aires (2001-2023)*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

Perelman, Marcela y Tordini, Ximena (Eds.) (2015). *Derechos humanos en Argentina: Informe 2015*. Centro de Estudios Legales y Sociales [CELS]. Siglo Veintiuno Editores.

Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos (2025). Condenas de lavado de activos. Informe estadístico (32). https://www.fiscales.gob.ar/wp-content/uploads/2025/05/INFORME-PROCELAC_Analisis-de-sentencias.pdf

Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (2025). Estadísticas PROTEX. https://www.mpf.gob.ar/protex/informes-y-estadisticas/

Pulsar UBA (2024). Creencias sociales. Informe 2: El Estado frente al orden público. https://pulsar.uba.ar/wp-content/uploads/2024/08/Creencias-Sociales-2024-Segundo-Informe-Version-web.pdf

Sain, Marcelo Fabián (2002). *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Fondo de Cultura Económica.

Sain, Marcelo Fabián (2008). *El Leviatán azul. Policía y política en la Argentina*. Siglo Veintiuno Editores.

Sain, Marcelo Fabián (2015a). *La regulación del narcotráfico en la provincia de Buenos Aires*. Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.

Sain, Marcelo Fabián (2015b). Trabajo policial de la Provincia de Buenos Aires. Proyecto de ley, Expte. D-513/15-16. Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.

Schleider, Tobías (2024). *Manual de políticas públicas de seguridad ciudadana en Latinoamérica*. Ediciones Didot.

Sozzo, Máximo (2016). Postneoliberalismo y política penal en la Argentina (2003-2014). En Máximo Sozzo (Ed.), *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur* (Vol. 1, 189-283). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Buenos Aires.

Sozzo, Máximo (2026). *El castigo actual: principales teorías y debates*. Siglo Veintiuno Editores.

Todo Noticias (2014). Aníbal Fernández y Berni, contra el proyecto kirchnerista de darle marco legal a los piquetes. https://tn.com.ar/politica/anibal-fernandez-y-berni-contra-el-proyecto-kirchnerista-de-darle-marco-legal-a-los-piquetes_523844/

UNICEF (2026). Artificial Intelligence and Child Sexual Abuse and Exploitation. https://www.unicef.org/media/178571/file/UNICEF%20AI%20CSEA%20Brief_2.pdf

Vallejos, Fernanda y Duarte, Marisa (2021). El corredor del litoral: Un debate estratégico para el desarrollo (25). Proyecto Económico e Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. https://www.iade.org.ar/system/files/el_corredor_del_litoral_-_un_debate_estrategico_para_el_desarrollo.pdf

Weisburd, David; Braga, Anthony A. y Majmundar, Malay (2023). What Do We Know about Proactive Policing's Effects on Crime and Community? Drawing Conclusions from a National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine Report. En David Weisburd, Tal Jonathan-Zamir, Gali Perry y Badi Hasisi (Eds.), *The Future of Evidence-Based Policing* (107-125). Cambridge University Press.

Young, Jock y Lea, John (1984). *What Is to Be Done About Law and Order?* Penguin Books Ltd.

PARA UNA NUEVA INTELIGENCIA NACIONAL: NORMATIVA, DIAGNÓSTICO Y LINEAMIENTOS PROPOSITIVOS

Equipo de Inteligencia de la Fundación DHI



Equipo de Inteligencia de la Fundación DHI

Se dedica al estudio y análisis de las políticas vinculadas al sistema de inteligencia nacional, con especial atención a su marco normativo, su arquitectura institucional y sus prácticas de conducción y control. Busca establecer lineamientos para una futura política que conjugue eficacia y responsabilidad democrática, para el desarrollo de una inteligencia orientada al pueblo y a los intereses estratégicos de la Nación, que opere dentro de límites claros con mecanismos de supervisión y transparencia.

INTRODUCCIÓN

Durante décadas, el debate público sobre los servicios de inteligencia quedó capturado por una alternativa falsa: o se los concebía como instrumentos necesarios del poder —con toda la opacidad y discrecionalidad que esa concepción habilita— o se los reducía a un problema de vulneración de derechos por parte del Estado que era preciso limitar, vigilar y, en lo posible, neutralizar. Esa tensión irresuelta explica, en buena medida, por qué ninguna de las reformas que se sucedieron desde la recuperación democrática logró construir un sistema legítimo y funcionalmente eficaz al mismo tiempo.

Este documento parte de una premisa diferente: la inteligencia nacional, entendida en sentido propio, es una función de conocimiento estratégico del Estado. Es la capacidad que tiene un Estado para reducir la incertidumbre que rodea sus decisiones más importantes: qué ocurre en su entorno, qué actores lo condicionan, qué riesgos se aproximan antes de que se vuelvan crisis, qué oportunidades existen para fortalecer su posición soberana. Producto de la carencia de una cultura de inteligencia, se la ha concebido como un instrumento de vigilancia política y un apéndice del poder de turno. Un Estado que carece de esa capacidad no decide con autonomía, sino que se limita a reaccionar y/o delegar en otros —con frecuencia en actores externos— la tarea de interpretar el entorno por él.

Bajo esta concepción, la inteligencia no se agota en la seguridad en sentido estricto. Abarca también la protección de los recursos estratégicos y las capacidades científico-técnicas nacionales, la evaluación de escenarios internacionales que inciden en el desarrollo del país, la detección temprana de interferencias sobre el proceso decisorio del Estado y la preservación de la autonomía política, tecnológica y económica de la Nación. Producir inteligencia soberana es, en este sentido, una condición del ejercicio efectivo del gobierno.

Para un proyecto nacional y popular, esta dimensión tiene una relevancia de orden estratégico que no admite ser postergada. Un gobierno que se propone transformar las condiciones de vida de su pueblo, recuperar márgenes de

soberanía económica y proyectar al país en el escenario internacional enfrenta resistencias multidimensionales.

Si el Estado no comprende y analiza la relevancia de fenómenos tales como los recursos naturales, la presión de los mercados financieros, las operaciones de desestabilización, la captura de organismos del Estado o la dependencia tecnológica ingresa en una posición de desventaja estructural, sin márgenes de decisión para un desarrollo armonioso del bien común.

El documento que sigue se organiza en cuatro partes. La primera reconstruye el derrotero normativo e institucional del sistema desde la Ley Nº 25.520 de 2001 hasta el DNU Nº 941/2025, identificando los patrones de continuidad y ruptura que atraviesan las sucesivas reformas. La segunda ofrece un diagnóstico de las causas estructurales que explican por qué ninguna de esas reformas logró consolidarse. La tercera presenta los objetivos generales y las propuestas concretas de reorganización del Sistema de Inteligencia Nacional, incluyendo sus subsistemas especializados, el diseño del control externo e interno y los lineamientos para la profesionalización del personal. La cuarta desarrolla los fundamentos doctrinarios que deben orientar la actividad. El hilo conductor de todas las secciones es el mismo: la inteligencia solo puede cumplir su función estratégica si opera con legitimidad social, dentro de un marco institucional estable y con una doctrina construida desde los intereses nacionales.

1. SECCIÓN NORMATIVA

Búsquedas y derivas del Sistema de Inteligencia Nacional

El sistema de inteligencia argentino atravesó en los últimos veinticinco años un proceso de reformulación normativa e institucional que expresa intentos sucesivos del Estado por dotar a esta actividad de un marco democrático controlado y funcionalmente eficiente. La Ley Nº 25.520 de 2001 estableció la arquitectura institucional respetando la separación entre la seguridad interior y la defensa nacional, y fijó principios de legalidad, proporcionalidad y control civil.

La norma definió la producción de inteligencia nacional como una función del Estado dirigida a identificar hechos, riesgos y conflictos que afecten la seguridad interior o la defensa nacional, así como las oportunidades para la consecución de los intereses estratégicos de la Nación, y prohibió expresamente toda actividad de carácter represivo o policial. El Sistema de Inteligencia Nacional (SIN) se estructuró bajo la conducción de la Secretaría de Inteligencia, dependiente de la Presidencia, en coordinación con los organismos de inteligencia de la Defensa y de Seguridad.

Como mecanismo de fiscalización parlamentaria se creó la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia (CBI), con competencia sobre el uso de fondos reservados y la legalidad de las actividades de los servicios; aunque su funcionamiento efectivo resultó, en la práctica, sistemáticamente débil bajo todas las administraciones que se sucedieron.

En 2015, la convergencia de una crisis de conducción interna en la Secretaría de Inteligencia —expresada en el desplazamiento del director de Operaciones Antonio Stiuso en diciembre de 2014— con el impacto institucional de la muerte del fiscal Alberto Nisman en enero de ese año, desencadenó una reforma que derivó en la Ley Nº 27.126. Esta normativa sustituyó la Secretaría de Inteligencia por la Agencia Federal de Inteligencia (AFI), estableció una conducción integrada por un Director General y un Subdirector General designados con acuerdo del Senado, e incorporó al objeto de la ley la producción de inteligencia criminal sobre delitos federales complejos. Su innovación más relevante desde el punto de vista de la responsabilidad individual fue el artículo 5° bis, que prohibió expresamente la obediencia debida como eximente y exigió que toda actividad de inteligencia fuera ordenada por las máximas autoridades del organismo.

El Decreto Nº 1311/2015, de julio de aquel año, aprobó una nueva doctrina de inteligencia nacional concebida como un cuerpo doctrinario destinado a orientar un proceso de reforma y modernización del SIN. Según el texto del decreto, esta doctrina parte de una visión integral de la inteligencia, entendida como una actividad institucional del Estado que se desarrolla dentro del marco del Estado constitucional y que busca dar cuenta de los desafíos, coacciones y conflictos que ponen en riesgo la defensa y la seguridad democrática. La norma reafirmaba la subordinación civil, la transparencia administrativa y la integración de capacidades técnicas.

Sin embargo, el cambio de administración en diciembre de 2015 derivó en la derogación de gran parte de esta reglamentación: reinstauró la opacidad de la organización y amplió la intervención de la AFI en investigaciones judiciales, lo que provocó una superposición de funciones con las fuerzas de seguridad federales y un retroceso en términos de control institucional.

En 2019, mediante el Decreto Nº 52, el Poder Ejecutivo dispuso la intervención de la AFI, con el objetivo de revertir un proceso de regresión institucional iniciado con el Decreto Nº 656/2016, que había restablecido el carácter secreto de la estructura orgánica, del régimen de personal y del manejo de fondos del organismo, lo que en aquel entonces implicó un retroceso respecto de los principios de transparencia, publicidad y control civil establecidos por la Ley Nº 27.126 y por el Decreto Nº 1311/2015, afectando el cumplimiento de los fines legítimos

de la inteligencia estatal en el marco de un Estado de derecho. La intervención fue concebida como una medida destinada a restablecer la vigencia del orden normativo anterior, reorganizar el sistema, revisar las estructuras y prácticas internas de la AFI y garantizar la adecuación de la actividad de inteligencia a los principios democráticos, republicanos y de respeto por los derechos y garantías constitucionales. Este intento de reordenamiento del SIN trajo como consecuencia la pérdida de capacidades en la actividad de inteligencia y la inauguración de un ciclo ininterrumpido de intervenciones.

En 2024, los Decretos Nº 614 y 615 plantearon una nueva organización del sistema. Se dispuso la disolución de la AFI y la restitución de la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE). La nueva estructura incorporó cuatro componentes: el Servicio de Inteligencia Argentino (inteligencia exterior), la Agencia de Seguridad Nacional (inteligencia interna), la Agencia Federal de Ciberseguridad (protección de infraestructuras críticas) y la División de Asuntos Internos (control interno).

El Decreto Nº 941/2025, firmado el 31 de diciembre de 2025 y publicado como DNU sin acreditar urgencia excepcional, modificó la Ley N° 25.520 en varias direcciones convergentes. Declaró encubiertas por defecto todas las actividades de inteligencia nacional; extendió las obligaciones de contrainteligencia —incluyendo las medidas de seguridad pasivas— a todo el Sector Público Nacional bajo responsabilidad de cada titular de organismo; y habilitó al personal de inteligencia a aprehender personas en casos de flagrancia o requerimiento judicial, atribución históricamente reservada a las fuerzas policiales. El decreto también introdujo dos nuevas estructuras de coordinación: la Comunidad de Inteligencia Nacional (CITN), que integra bajo dirección de la SIDE a los organismos del SIN, las áreas de inteligencia de las fuerzas armadas, policiales y de seguridad federales, y otros organismos del sector público con competencias afines; y la Comunidad Informativa Nacional (CIFN), que incorpora bajo la misma dirección a organismos públicos con capacidad de generar insumos informativos de interés para el sistema. Finalmente, disolvió la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar —único organismo de inteligencia militar con dependencia directa del Ministro de Defensa— transfiriendo sus funciones, bienes y personal a la Dirección General de Inteligencia del Estado Mayor Conjunto. Esta reconfiguración desdibuja la separación entre inteligencia estratégica, defensa nacional y seguridad interior, y concentra en la SIDE una capacidad de dirección sobre el conjunto del aparato estatal que no tiene precedente en el período democrático.

2. DIAGNÓSTICO

Captura política, carencia de efectividad y sumisión geopolítica

La inteligencia argentina enfrenta una crisis estructural, cuyas causas se mantienen con matices. Marcelo Sain (2016) las caracteriza como "patologías institucionales de origen político": los servicios de inteligencia se desarrollaron históricamente como instrumentos del poder faccioso antes que como una función del Estado, y esa lógica fundacional nunca fue revertida por las reformas que se sucedieron en el período democrático. De allí se desprenden problemas que se refuerzan mutuamente y que ningún rediseño normativo logró resolver de fondo.

El primero es la captura política del sistema. La dependencia directa del presidente, la ausencia de contrapesos institucionales reales y el uso reiterado de los servicios para fines ajenos a sus funciones —vigilancia y persecución política, presión judicial, injerencia interna— erosionaron tanto la legitimidad pública como la profesionalización de los agentes. Esta lógica consolidó una cultura organizacional basada en los compromisos personales y la obediencia política antes que en la competencia técnica. Como señala Iván Poczynok (2023), los escándalos acumulados a lo largo de las décadas democráticas forjaron una agenda reformista orientada casi exclusivamente a reducir la autonomía y el secretismo de los servicios, postergando de manera sistemática la pregunta sobre su efectividad. El déficit de legitimidad se agravó por la opacidad en el manejo de fondos reservados y la escasa rendición de cuentas ante los organismos de control. Si bien la Comisión Bicameral de Fiscalización existe formalmente, su capacidad operativa fue limitada por la ausencia de recursos técnicos, personal especializado y criterios homogéneos. El control efectivo se ejerció de modo reactivo y políticamente condicionado, antes que como auditoría técnica permanente.

El segundo problema es la pérdida acumulada de capacidades operativas. Los ciclos recurrentes de purga y reemplazo de personal desarticularon el cúmulo de conocimiento técnico y quebraron la transmisión de experiencia. En lugar de consolidar un sistema basado en la obtención y el análisis sistemático de información estratégica, la actividad se configuró de manera fragmentaria, condicionada por coyunturas políticas. Retomando a Sain (2016), las prácticas institucionales demostraron capacidad de adaptación sin transformación: las reformas alteran estructuras y denominaciones, pero no modifican las rutinas internas ni la cultura organizacional, que se reproduce a través de redes informales de lealtad personal. Una consecuencia concreta de este proceso es que algunas fuerzas de seguridad cuentan con mejores herramientas tecnológicas que el propio sistema

de inteligencia nacional, mientras el ciclo de producción —desde la planificación hasta la difusión— quedó estanco.

El tercer problema, que atraviesa a los anteriores, es la ausencia de una doctrina propia y de una definición autónoma de amenazas. La inestabilidad institucional y la falta de conducción política sostenida impidieron el desarrollo de una estrategia nacional de inteligencia. Cada administración impuso su propia orientación, modificando estructuras y prioridades, derivando en un sistema discontinuo donde las tensiones entre ministerios, la competencia por recursos y la falta de interoperabilidad tecnológica generaron duplicación de tareas y pérdida de capacidad estratégica. Sin una definición clara de qué constituye una amenaza para la Nación, la actividad quedó sujeta a criterios coyunturales antes que a políticas de largo plazo.

Pero esa indefinición tiene también una dimensión externa que el debate local tiende a soslayar. En materia de terrorismo y narcotráfico (o "narcoterrorismo"), los marcos conceptuales, las hipótesis de amenaza y buena parte de la tecnología operativa fueron históricamente provistos o fuertemente condicionados por actores externos. La adopción acrítica de esas agendas no fue neutral: orientó las prioridades del sistema hacia problemas definidos desde afuera, con criterios que no siempre coincidieron con los intereses estratégicos nacionales y que introdujeron dinámicas de dependencia operativa difíciles de revertir. Según José María Damsky (2018), las dificultades del país para desplegar un proyecto nacional con plena independencia se deben en parte a que los habitantes y el Estado carecen de una visión estratégica para ejercer sobre el propio territorio vital un control soberano pleno. Como resultado el sistema de inteligencia representa uno de los síntomas más claros, porque es precisamente en este ámbito donde la autonomía estratégica se juega de manera más silenciosa y decisiva.

El diagnóstico que arroja este análisis es que no hubo reforma estatal capaz de articular legitimidad con efectividad ni construir una doctrina nacional estable para el SIN. Las modificaciones normativas que se sucedieron desde 2001 respondieron más a crisis políticas que a diagnósticos técnicos, y sus efectos fueron sistemáticamente interrumpidos antes de consolidarse.

3. OBJETIVOS GENERALES

La pregunta que organiza estos objetivos es qué tendría que ser diferente para que una reforma del sistema de inteligencia argentino no termine como las anteriores. El diagnóstico acumulado en más de dos décadas de ciclos reformistas fallidos ofrece una respuesta incómoda: las causas del problema se refuerzan

mutuamente y ninguna intervención que las aborde por separado lograría revertirlas. Un sistema capturado difícilmente construye doctrina propia, y sin doctrina propia tampoco puede definir con criterios soberanos qué capacidades tecnológicas necesita desarrollar, ni de quién puede depender para hacerlo.

Esta propuesta parte de esa interdependencia y la toma como principio organizador:

- **Legitimidad y cultura estratégica.** Construir una base de consenso social sobre el rol estratégico de la inteligencia como función del Estado, disociándola de su historia de uso político discrecional. Sin legitimidad social, ninguna reforma técnica o normativa es sostenible.
- **Autonomía doctrinaria y definición soberana de amenazas.** Desarrollar una doctrina nacional de inteligencia que defina con criterios propios las amenazas estratégicas, superando la dependencia conceptual y tecnológica respecto de actores externos. La inteligencia debe ser parte del núcleo de un proyecto de Estado, no un apéndice de agendas foráneas.
- **Reorganización funcional del sistema.** Estructurar el Sistema de Inteligencia Nacional bajo la conducción de la SIDE en la Jefatura de Gabinete, integrando los subsistemas especializados —criminal, defensa, científico-técnico e integrado— con marcos analíticos compartidos y criterios comunes de producción.
- **Soberanía tecnológica.** Desarrollar capacidades propias de obtención, análisis y gestión de información, incluyendo infraestructura digital soberana que elimine la dependencia de proveedores externos en el manejo del conocimiento estratégico nacional.

4. PROPUESTAS

Caracterización de las actividades de inteligencia

El sistema de inteligencia argentino no tiene legitimidad social porque fue mayormente utilizado sin principios ni objetivos nacionales. Pero también porque nunca se explicó con claridad para qué sirve cuando funciona bien. Antes de reorganizar estructuras o rediseñar subsistemas, es necesario construir una base de consenso social sobre el rol estratégico de la inteligencia en una comunidad. Consideramos que el punto transversal a cualquier política de planificación de inteligencia debe ser en primera instancia la legitimación social de este campo: la construcción de una cultura de inteligencia. Ese es el punto de partida de estas propuestas.

La seguridad nacional, entendida en su dimensión estratégica, abarca la protección de la soberanía política y territorial, la integridad de la infraestructura crítica y los recursos estratégicos, sin disolver la distinción entre defensa nacional y seguridad interior, que constituye un principio estructurante del sistema normativo argentino. Esa distinción no limita la concepción de seguridad, sino que define los instrumentos legítimos con que cada componente del sistema puede operar. Bajo esta concepción, la inteligencia debe ser un instrumento para la toma de decisiones estratégicas del Estado: su función no es intervenir en la política interna, sino reducir la incertidumbre que rodea las decisiones de quienes la conducen.

La SIDE funcionará en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, dejando de responder directamente a la Presidencia. Esta decisión no es menor, ya que anclar la conducción de la inteligencia en el órgano constitucionalmente responsable de la coordinación interministerial es una forma de institucionalizar su función para evitar su subordinación discrecional. La SIDE es el órgano rector del Sistema de Inteligencia Nacional, responsable de la dirección, coordinación y supervisión de todos los subsistemas. Su misión consiste en definir las políticas generales de inteligencia, establecer lineamientos estratégicos, consolidar la planificación nacional y garantizar la coherencia doctrinaria del sistema.

Las actividades de inteligencia que llevará a cabo la SIDE serán fundamentalmente tres:

La producción de inteligencia estratégica es el proceso continuo por el cual la SIDE obtiene, procesa y analiza información para convertirla en conocimiento útil para la toma de decisiones de alto nivel. La inteligencia nacional debe captar señales del entorno, anticipar escenarios y traducir esa comprensión en opciones concretas para quienes deciden. La inteligencia reduce la incertidumbre que rodea las decisiones estratégicas. Un Estado con inteligencia soberana decide con autonomía y preserva una tarea que le es constitutiva.

La contrainteligencia debe entenderse en un sentido más amplio que la mera detección de riesgos y amenazas extranjeros. Su propósito es proteger la autonomía política, tecnológica y económica de la Nación frente a injerencias o presiones tanto externas como internas. Esto incluye resguardar la integridad del proceso decisorio estatal: que las decisiones del Estado sean efectivamente del Estado nacional.

La ciberinteligencia es la capacidad de producir conocimiento sobre actores, intenciones y capacidades que operan en el ciberespacio con potencial de afectar los intereses nacionales. A diferencia de la ciberdefensa —que protege y opera infraestructura crítica— y de la persecución del cibercrimen —que corresponde al ámbito de la seguridad interior—, la ciberinteligencia tiene como función

identificar quién actúa, con qué objetivos y con qué medios en el dominio digital, y convertir ese conocimiento en insumo para la toma de decisiones estratégicas del Estado. En ese sentido, la ciberinteligencia pertenece al núcleo de funciones que la SIDE conduce como órgano rector del sistema. La SIDE podrá formular requerimientos y solicitar apoyo técnico operativo a los organismos de defensa con capacidad instalada en este dominio, pero la producción del conocimiento estratégico sobre el ambiente cibernético es una función que no puede delegarse sin perder coherencia doctrinaria. Argentina enfrenta aquí un problema estructural que el Decreto N° 941/2025 no resolvió: la multiplicidad de organismos con jurisdicción sobre el dominio digital —incluyendo la Agencia Federal de Ciberinteligencia creada por el propio decreto— sin una arquitectura clara que defina jerarquías, evite superposiciones y acumule capacidades en lugar de dispersarlas.[1]

Clasificaciones de seguridad de la información

Estas funciones comparten una condición que las distingue de cualquier otra actividad estatal: el secreto. En una democracia, la transparencia es la regla general del funcionamiento del Estado. La inteligencia es una excepción legítima a esa regla, pero el secreto debe estar acotado por la ley, supervisado por organismos de control y orientado exclusivamente a la protección del interés nacional. Cuando el secreto protege intereses particulares o persigue adversarios políticos deja de ser una herramienta del Estado.

Frente a este escenario, resulta imperativo recuperar un sistema de clasificaciones graduadas que permita ordenar el flujo de información dentro de un sistema de inteligencia que opera en colaboración con múltiples organismos estatales. La experiencia comparada ofrece un marco de referencia útil: el modelo español articulado por la Oficina Nacional de Seguridad del Centro Nacional de Inteligencia (CNI), que establece cuatro niveles de clasificación —Secreto, Reservado, Confidencial y Difusión Limitada— organizados según el daño potencial que la divulgación no autorizada causaría a los intereses del Estado. Lo

1. El Comando Conjunto de Ciberdefensa (CCCD), creado en 2014 bajo el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, constituye la principal capacidad operativa argentina en este dominio y cuenta con antecedentes concretos en protección de infraestructura crítica nacional. Su situación actual es preocupante: la venta de su sede operativa en Puerto Madero y el fracaso de las licitaciones para renovar equipamiento lo dejaron desfinanciado y sin sede definitiva, a contramano de la tendencia regional. A modo de ejemplo, Colombia se consolidó como referencia en América Latina, ya que construyó una arquitectura de carriles diferenciados —coordinación desde el Ministerio TIC, operaciones militares desde el Comando Conjunto Cibernético y persecución del cibercrimen desde la Policía— que produjo resultados concretos: una reducción del 48% en los incidentes cibernéticos durante 2025, que pasaron de 1.427 casos gestionados en 2024 a 697 en 2025.

relevante de ese esquema no es solo su gradación descendente de sensibilidad, sino la función que cumple el nivel inferior: la categoría de Difusión Limitada no implica apertura pública, sino circulación interna restringida entre organismos estatales habilitados, sin exigir habilitación personal de seguridad individual. Es, en otros términos, el escalón que permite la colaboración interagencial.

Adaptado al contexto argentino y a la arquitectura de una Comunidad de Inteligencia Nacional que incorpora organismos de distinta naturaleza institucional, ese esquema podría replicarse con las siguientes categorías:

Secreto, reservado a información cuya divulgación comprometería gravemente la seguridad del Estado, clasificable únicamente por el órgano rector del sistema.

Reservado, para información sensible de acceso restringido a organismos de inteligencia y fuerzas de seguridad con habilitación específica.

Confidencial, accesible a organismos estatales colaboradores bajo habilitación ministerial.

De Circulación Restringida, categoría destinada a reemplazar la noción de "público" en contextos internos, que permite el intercambio entre organismos autorizados dentro del sistema sin que esa información quede sujeta al régimen de encubrimiento ni sea considerada de acceso irrestricto. Esta última categoría es la que resuelve la tensión estructural que el Decreto N° 941/2025 generó al declarar encubiertas todas las actividades de inteligencia por defecto: bajo ese esquema, un organismo colaborador que produce o recibe información en el marco del sistema no sabe qué puede compartir ni con quién, lo que genera una sobreclasificación por precaución que es disfuncional para el propio sistema que se pretende fortalecer.

La incorporación de un nivel de difusión pública activa responde a una concepción precisa del rol que debe cumplir el sistema de inteligencia en una democracia: la defensa del orden constitucional como mandato unívoco. El modelo alemán del Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) ilustra esta idea con claridad a través de la publicación anual del Verfassungsschutzbericht, un informe orientado a formar a la ciudadanía en la comprensión de las amenazas que enfrenta el sistema democrático. Para el sistema argentino, asumir este mandato implicaría que la SIDE comunique activamente las amenazas al orden constitucional, los marcos que la contienen y los límites que la regulan.

La experiencia brasileña aporta un elemento comparativo útil. Tras la crisis de legitimidad de la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN) durante el gobierno de Jair Bolsonaro —donde recursos de inteligencia del Estado fueron usados para espiar a periodistas, jueces y opositores—, Brasil canalizó la función de defensa democrática hacia un organismo jurídico externo al sistema de inteligencia, inspirado conceptualmente en el modelo alemán. La decisión fue comprensible en

contexto, pero fragmentó esa función en lugar de fortalecerla desde adentro. La propuesta que aquí se sostiene toma el camino inverso: hacer de ese mandato el núcleo que le otorga sentido a la SIDE —hacia adentro como identidad que cohesiona a sus agentes, hacia afuera como base para una cultura de inteligencia sostenible en el tiempo.

Subsistemas del Sistema Nacional de Inteligencia

En la búsqueda de construir un sistema de inteligencia legítimo y efectivo se requiere una estrategia integral basada en tres ejes: conducción política, profesionalización técnica y delimitación funcional clara. Para eso cada subsistema debe cumplir funciones específicas bajo una fuerte conducción política y dentro de un marco común de planeamiento.

Bajo su conducción u orientación deben integrarse de manera efectiva los subsistemas específicos:

- Subsistema de Inteligencia Criminal (SICRI), dependiente del Ministerio de Seguridad, orientado a la producción de inteligencia criminal sobre delitos federales complejos y fenómenos delictivos organizados que afecten la seguridad interior.
- Subsistema de Inteligencia de la Defensa (SIDEF), bajo el Ministerio de Defensa, responsable de la inteligencia estratégica militar vinculada a la defensa nacional y a las amenazas estatales y de actores externos.
- Subsistema de Inteligencia Científico-Técnica (SITEC), con participación de organismos especializados en tecnologías de la información, protección de infraestructuras críticas y del ciberespacio.
- Subsistema Argentino de Inteligencia Integrada (SAII), integración de organismos de la Administración Pública que directa o indirectamente produzcan conocimientos de interés para las actividades de inteligencia.

Cada subsistema debe articular su planeamiento a partir de las directrices emitidas por la SIDE, asegurando la interoperabilidad técnica, la trazabilidad de la información y la uniformidad doctrinaria en la producción de inteligencia.

Para cumplir con estas misiones se deberá crear un Consejo de Inteligencia Nacional que unifique criterios, defina los riesgos y las amenazas prioritarias y articule las capacidades de los distintos organismos bajo un plan estratégico común. Ese plan estará integrado por representantes de cada área que, además de tener claros los lineamientos, deberán garantizar la funcionalidad del sistema para evitar también la superposición entre áreas.

Subsistema de Inteligencia Criminal (SICRI)

Las redes delictivas de escala que engloban el narcotráfico, la trata de personas, el lavado de activos y las economías ilegales territorializadas operan con estructuras complejas, vínculos transnacionales y capacidad de penetración institucional. Combatirlas con herramientas diseñadas para la prevención del delito común es una respuesta estructuralmente inadecuada. La inteligencia criminal no reemplaza a las fuerzas de seguridad, sino que produce el conocimiento estratégico que ninguna fuerza puede producir por sí sola.

El SICRI funcionará bajo la conducción técnica del Ministerio de Seguridad. Su órgano rector es la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal (DNIC), cuya función no se agota en la producción de inteligencia propia, sino que avanza en la articulación e integración del conjunto del subsistema. La DNIC conduce el SICRI sin reemplazar a los organismos que lo integran: fija los lineamientos analíticos, establece los estándares de producción y garantiza que la información fluya de manera coherente hacia la SIDE y hacia los usuarios operativos del sistema.

El SICRI integra bajo la conducción de la DNIC a las unidades de inteligencia criminal de las fuerzas federales —Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina y Policía de Seguridad Aeroportuaria— y a las policías provinciales mediante convenios de adhesión. Cada fuerza mantiene su estructura de inteligencia criminal propia; lo que el subsistema aporta es el marco común que permite que esa información se acumule, se cruce y se analice de manera integrada en lugar de permanecer fragmentada en silos institucionales.

Su misión es producir conocimiento estratégico sobre redes delictivas, economías ilegales, corrupción institucional y amenazas híbridas, siempre con un horizonte de anticipación. Para que esa articulación sea efectiva, el SICRI adoptará criterios comunes de obtención, análisis, diseminación y resguardo de información, garantizando interoperabilidad técnica y estandarización de los productos. La fragmentación de bases de datos y la incompatibilidad de sistemas entre jurisdicciones han sido históricamente los principales obstáculos operativos del sistema.

Subsistema de Inteligencia de la Defensa (SIDEF)

El SIDEF funcionará bajo el Ministerio de Defensa y su misión es producir inteligencia estratégica militar orientada a la protección de la soberanía, la defensa territorial y la anticipación de amenazas externas. Eso incluye el monitoreo de capacidades militares regionales, la evaluación de escenarios de conflicto y el análisis de actores estatales y no estatales de origen externo que representen amenazas a la soberanía o la integridad territorial argentina. También corresponde recuperar

la contrainteligencia militar, área históricamente desatendida que adolece además de un marco normativo claro.

El órgano rector del SIDEF es la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar (DNIEM), cuya restitución es una condición para que el subsistema opere con conducción civil efectiva. La disolución de la DNIEM por el Decreto N.° 941/2025 —que transfirió sus funciones a la Dirección General de Inteligencia del Estado Mayor Conjunto— concentró toda la inteligencia militar bajo conducción castrense, sin contrapeso civil directo. La DNIEM restituida dependerá directamente del Ministro de Defensa y tendrá como función conducir e integrar al conjunto del subsistema, fijar los lineamientos analíticos en coordinación con la SIDE y garantizar que la producción de inteligencia militar responda a prioridades definidas políticamente.

Bajo la conducción de la DNIEM, el SIDEF integra a las direcciones de inteligencia de las tres fuerzas armadas —Ejército, Armada y Fuerza Aérea— cada una de las cuales mantiene su estructura propia orientada a sus necesidades específicas. La función integradora de la DNIEM no suprime esas estructuras, sino que las articula bajo un marco analítico común y garantiza que su producción sea coherente con las prioridades del sistema nacional.

Subsistema de Inteligencia Científico-Técnica (SITEC)

El SITEC producirá conocimiento estratégico sobre el Estado y la evolución de las capacidades tecnológicas propias y ajenas, y orientará las decisiones del Estado en materia de desarrollo soberano. A diferencia de los demás subsistemas, el SITEC no cuenta con un organismo rector externo preexistente que pueda asumir esa función sin distorsionar su misión propia. Por esa razón, su conducción recae directamente en la SIDE a través de una Dirección de Inteligencia Científico-Técnica creada en su interior, con personal especializado y vínculos formalizados con los organismos que integran el subsistema. Esta solución evita la creación de una nueva burocracia y garantiza que la articulación entre el conocimiento científico-técnico y las prioridades estratégicas del sistema ocurra en el nivel más próximo a la conducción.

El SITEC articula la información producida por los organismos científico-técnicos, las sociedades del Estado y las empresas privadas con capacidades estratégicas: la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales (ARSAT), el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa (CITEDEF), el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Instituto

Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), INVAP y Nucleoeléctrica Argentina. La relación del SITEC con estos organismos es de articulación informativa, no de conducción: no los subordina a lógicas de inteligencia ni interfiere en sus misiones propias, sino que integra y protege el conocimiento que producen en función de prioridades nacionales.

El subsistema se organiza en torno a tres ejes. El primero es el conocimiento del entorno estratégico: el SITEC produce inteligencia sobre el estado y la evolución de las capacidades tecnológicas de actores externos en sectores críticos para la Argentina: nuclear, espacial, alimentario, hídrico y minero, con particular atención a la extranjerización de la tierra, el litio y los recursos del subsuelo, y al posicionamiento de potencias extrarregionales sobre el Atlántico Sur, las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes. El segundo es la protección de activos soberanos: el SITEC detecta y analiza intentos de apropiación indebida de desarrollos nacionales, operaciones de captura tecnológica sobre organismos estratégicos e interferencias externas sobre infraestructuras críticas. El tercero es la orientación del desarrollo tecnológico soberano: la Dirección de Inteligencia Científico-Técnica de la SIDE articula ese conocimiento para ponerlo al servicio del proceso decisorio del Ejecutivo, operando como nexo entre la comunidad científico-técnica nacional y la conducción estratégica del Estado.

Subsistema Argentino de Inteligencia Integrada (SAII)

El Sistema de Inteligencia Nacional tiene componentes especializados, pero la información estratégicamente relevante para el Estado los desborda y en reiteradas oportunidades genera superposición de tareas. Organismos reguladores, fiscales, aduaneros, ambientales, financieros y provinciales producen y acumulan conocimiento que incide directamente sobre la seguridad nacional sin pertenecer formalmente al sistema. Incorporar a esos actores con criterios jurídicos claros para su participación, sin convertirlos en agencias de inteligencia, es la función que define al Subsistema Argentino de Inteligencia Integrada (SAII).

Bajo la conducción de la SIDE, el SAII amplía y cohesiona la comunidad de inteligencia nacional. El diseño del SAII toma como referencia la reforma del Sistema Brasileño de Inteligencia (SISBIN), que en 2023 reorganizó su arquitectura para resolver problemas que el sistema argentino también enfrenta: miembros heterogéneos sin criterios claros de adhesión y herramientas de coordinación insuficientes.

Para gestionar la diversidad de actores que componen el SAII, el sistema los organiza según la naturaleza de su vínculo: organismos constitutivos, que integran el núcleo del sistema por mandato legal y misión institucional; organismos productores, que generan información estratégica desde sus propias funciones; organismos contribuyentes, que aportan conocimiento sectorial sin tener misión de inteligencia propia; y organismos provinciales, que desde su proximidad a los fenómenos producen información que el nivel nacional no puede capturar con la misma densidad, articulados mediante convenios voluntarios de adhesión aprobados por las legislaturas provinciales.

La integración del SAII requiere una plataforma tecnológica que la sostenga: comunicación cifrada entre los miembros del sistema, una plataforma de gestión del conocimiento con rastreo y auditoría de accesos, y una base de datos integrada administrada por la SIDE.

Profesionalización

La formación profesional del personal de inteligencia constituye una prioridad transversal que tiende a ser sub abordada en términos de planificación. La Escuela Nacional de Inteligencia (ENI) debe operar como ámbito común de capacitación, certificación y actualización técnica para todos los subsistemas. Los programas de formación deberán incluir módulos sobre reunión y análisis de información, manejo de grandes volúmenes de datos, ciberespacio, amenazas híbridas, inteligencia artificial, relaciones internacionales, ética pública y derechos humanos, asegurando una cultura institucional alineada a valores del Estado democrático.

Se crearán instancias de formación superior validadas por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

A la vez se deberán estudiar modalidades exitosas que las principales escuelas de inteligencia del mundo llevan a cabo en materia de cooperación con otros servicios.

Control externo e interno, supervisión parlamentaria y auditoría de fondos reservados

El control del sistema de inteligencia debe ser nodal en la reforma, tanto como la arquitectura que se propone. De acuerdo con José Manuel Ugarte (1995), el control no debe ser entendido como una actividad intrínsecamente adversa a la actividad de inteligencia, destinada a limitarla, frustrarla, anularla y, en última instancia, suprimirla. El espíritu con que en esta materia debe ser ejercido es el

de conducir y encauzar la actividad hacia las metas fijadas por el poder político, evitando que se desvíe hacia otros fines y lesione aspectos de fundamental importancia para el Estado que la instituyó en su defensa, como son los derechos y garantías individuales.

La propuesta organiza el control en tres capas con funciones y objetos distintos, y en respuesta a una pregunta diferente: qué se va a hacer, qué se hizo y cómo se administraron los recursos.

Autorización *ex ante* y control *ex post*

La ausencia histórica de un mecanismo de autorización previa para el uso de capacidades intrusivas es una de las principales causas estructurales del abuso en el sistema de inteligencia argentino. Las reformas precedentes concentraron los esfuerzos en el control *ex post* —supervisión parlamentaria, auditoría de fondos— sin resolver el problema en su origen. La experiencia comparada muestra que otros sistemas consolidados resolvieron esta cuestión por vías distintas: Estados Unidos creó el Tribunal de Vigilancia de Inteligencia Extranjera (FISA Court), con competencia exclusiva para autorizar operaciones de vigilancia; España estableció un magistrado especializado del Tribunal Supremo con mandato de cinco años y plazo de respuesta de 72 horas; Alemania optó por una solución parlamentaria, radicando la autorización de medidas intrusivas en la Comisión G10 del Bundestag, un órgano especializado con acceso a material clasificado que opera con lógica técnica dentro del marco parlamentario. El Reino Unido desarrolló el Intelligence and Security Committee, con capacidad de revisión *ex ante* y acceso irrestricto a información sensible.

La propuesta, por lo tanto, es reformar la Comisión Bicameral de Fiscalización desdoblándola en dos salas con funciones diferenciadas. La primera, de autorización *ex ante*, estaría integrada por miembros técnicos no parlamentarios con mandatos fijos, escalonados y no renovables, designados por la Comisión Bicameral mediante un procedimiento que disocie la acreditación de idoneidad técnica de la negociación partidaria. Su función exclusiva sería autorizar previamente el uso de capacidades intrusivas, salvo en casos de urgencia debidamente fundados con ratificación posterior en plazo perentorio. La segunda sala mantendría la función de supervisión *ex post* que la Bicameral ya ejerce formalmente, fortalecida con personal técnico propio y con competencia explícita sobre el cumplimiento del Plan de Inteligencia Nacional (PIN). Este diseño no crea un organismo nuevo ni sale del marco parlamentario: amplía y especializa una estructura que ya existe, con rango legal propio y legitimidad democrática directa.

5. DOCTRINA

La doctrina es un conjunto de principios que le da sustento a una organización y a las acciones derivadas. Estos principios deben ser flexibles y estar sujetos a revisión, porque tienen que poder adaptarse al curso de los tiempos. El objetivo de una doctrina es definir la comprensión que la inteligencia argentina debe tener sobre su propia actividad con base en el Estado de derecho. Sin una doctrina propia desde los intereses nacionales, cada reforma se convierte en una reorganización formal: la historia del sistema de inteligencia argentino es, entre otras cosas, una historia de reformas carente de doctrina, ya que se cambian las estructuras, los nombres y las dependencias, pero nunca se responde el interrogante central de para qué existe el sistema.

Este apartado ofrece una aproximación de cuáles son los fundamentos que deben orientar la actividad de inteligencia en un Estado democrático que aspira a la soberanía, cuál es la concepción de amenaza que le corresponde, cuál es su relación con la sociedad a la que sirve y qué principios deben regular su conducta.

Inteligencia y democracia

El punto de partida de la doctrina es comprender que un Estado que renuncia a producir inteligencia soberana no elimina la inteligencia de su funcionamiento, la terceriza. Cuando el Estado carece de capacidad propia para interpretar su entorno estratégico, esa función es ejercida por otros actores —potencias externas, organismos multilaterales, consultoras privadas, agencias de inteligencia aliadas— cuyos intereses no coinciden necesariamente con los nacionales. La ausencia de inteligencia soberana contribuye de manera decisiva a la dependencia.

Desde esta perspectiva, la inteligencia es una función constitutiva del Estado soberano, no un instrumento de control político ni una herramienta de represión. Sus propósitos son la reducción de la incertidumbre que rodea las decisiones estratégicas del poder político democráticamente constituido y la identificación de oportunidades para el desarrollo del bien común.

A su vez, la actividad de inteligencia opera dentro de la Constitución y el secreto debe acotarse por el principio de proporcionalidad y sujeto a control. Esta subordinación es la condición que le permite operar con legitimidad en una democracia.

La legitimidad social como principio fundante

El sistema de inteligencia argentino debe construir un lazo de confianza con la sociedad mediante una reforma institucional que demuestre resultados concretos en nombre de la Nación. Esa confianza se acumula sobre la base de la cercanía y la continuidad, porque la legitimidad en el campo de la inteligencia es un capital frágil que puede tardar décadas en edificarse.

Para lograrlo resulta necesario instituir una dimensión formativa y pedagógica sostenida, orientada a comunicar cuáles son las amenazas que enfrenta el sistema democrático. Esa comunicación no expone operaciones ni revela fuentes, sino que construye gradualmente las condiciones para que la sociedad pueda distinguir entre un servicio legítimo y uno abusivo. En esa distinción reside la posibilidad de una delegación de confianza.

Definición soberana de amenazas

Uno de los sesgos más profundos del sistema de inteligencia argentino es la adopción acrítica de definiciones de amenaza construidas por actores externos. Las agendas del narcoterrorismo, el crimen organizado transnacional o la proliferación de armas de destrucción masiva no son categorías neutras: expresan las prioridades estratégicas de las potencias que las promovieron y los marcos conceptuales desde los que fueron formuladas. Adoptarlas sin mediación crítica implica una subordinación metodológica que orienta la actividad sin autonomía relativa.

La doctrina propone una definición soberana de amenazas que parta de los intereses nacionales y de una lectura propia del entorno estratégico. Esa definición reconoce amenazas en varias dimensiones:

Amenazas a la soberanía política y territorial: interferencias externas sobre el proceso decisorio del Estado, operaciones de desestabilización, presiones sobre el sistema judicial y político, y cualquier acción tendiente a condicionar la autonomía de las decisiones estratégicas nacionales.

Amenazas al orden constitucional: intentos de desestabilización del sistema democrático, operaciones de desinformación a escala, captura de instituciones del Estado por intereses privados o extranjeros, y cualquier acción que atente contra la continuidad del orden constitucional.

Amenazas a la defensa nacional: acciones de actores estatales y/o no estatales externos orientadas a comprometer la soberanía territorial, degradar las capacidades del sistema de defensa, proyectar poder militar sobre el espacio aéreo, marítimo o terrestre argentino. Esta dimensión incluye las operaciones

desarrolladas en el ciberespacio con potencial de afectar sistemas militares o infraestructura crítica, y las acciones propias de la zona gris, que son aquellas que operan por debajo del umbral del conflicto armado formal, pero condicionan la autonomía decisoria del Estado mediante amenazas híbridas de origen externo.

Amenazas a la seguridad interior: fenómenos de crimen organizado con capacidad de penetración institucional, economías ilegales con poder territorial, y operaciones de corrupción que capturen el proceso decisorio estatal en beneficio de intereses particulares.

Amenazas a los recursos estratégicos: procesos de apropiación o condicionamiento del acceso a recursos naturales críticos —agua, litio, hidrocarburos, tierra—, disputas de soberanía sobre el Atlántico Sur y la proyección antártica, y posicionamiento de actores extrarregionales en el entorno geopolítico inmediato.

Amenazas a la autonomía tecnológica: dependencia de infraestructura tecnológica externa en sectores estratégicos, operaciones de apropiación indebida de desarrollos científicos nacionales, y vulnerabilidades en los sistemas digitales del Estado.

Esta taxonomía no es exhaustiva ni cerrada. La definición de amenazas debe ser un proceso dinámico, revisado periódicamente por el Consejo de Inteligencia Nacional sobre la base de los análisis del sistema y de la evolución del entorno estratégico.

Principios doctrinarios

Los principios doctrinarios son los fundamentos que orientan la actividad de inteligencia y funcionan como criterios comunes para el diseño de procedimientos, la evaluación del personal y el control de la gestión.

Legalidad y proporcionalidad: toda acción de inteligencia debe estar habilitada por la ley y limitada al mínimo necesario para cumplir su objetivo.

Oportunidad y objetividad: la información producida debe ser oportuna, verificable y ajena a cualquier sesgo sectorial o partidario. El sistema debe producir lo que el Estado necesita saber.

Protección de fuentes y medios: la seguridad del personal y de las capacidades técnicas constituye un interés estratégico del Estado. La exposición de fuentes o métodos compromete las operaciones y la capacidad del sistema.

Responsabilidad institucional: la inteligencia es un servicio público orientado a la preservación del bien común y de la soberanía nacional. La responsabilidad por las acciones del sistema recae en sus autoridades, sin excepción y sin posibilidad de exención por obediencia debida.

Subordinación democrática: el sistema opera bajo conducción política civil y está sujeto a control parlamentario. El secreto es una herramienta operativa y no debe regir como un principio de organización institucional.

La doctrina como proceso

El Decreto N° 1311/2015 representa el antecedente más sólido de construcción doctrinaria democrática en la historia del sistema de inteligencia argentino. Su contribución fue múltiple: publicó por primera vez la estructura orgánica del organismo, estableció un régimen de fondos que distinguía entre gasto público y reservado, implementó una metodología de trabajo por problemas que exigía autorización escrita y fundamentada para cada actividad, impulsó la profesionalización mediante escalafones diferenciados y formación obligatoria en la ENI, y transfirió las escuchas telefónicas al Ministerio Público Fiscal para garantizar control judicial. Fue, en síntesis, un esfuerzo genuino por dotar al sistema de transparencia, coherencia y subordinación democrática.

Esa experiencia es la que mejor ilustra por qué la doctrina debe entenderse como un proceso sostenido y no como un acto. La propuesta establece que la doctrina del Sistema de Inteligencia Nacional debe ser revisada periódicamente —con un ciclo no mayor a cuatro años— por el Consejo de Inteligencia Nacional, con participación de la ENI y de referentes académicos especializados. Si bien los principios son permanentes, las definiciones de amenaza y las prioridades estratégicas se actualizan con el entorno.

La doctrina debe tener además una dimensión formativa: debe ser conocida y apropiada por el personal del sistema. La ENI tiene en este punto una responsabilidad central: no solo transmitir técnicas, sino construir una cultura organizacional coherente con los principios que la sostienen. Finalmente, debe ser pública en sus fundamentos aunque reservada en sus aplicaciones operativas. Los ciudadanos tienen derecho a conocer el servicio que protege los intereses nacionales.

BIBLIOGRAFÍA

Libros y artículos académicos

Bobbio, Norberto (2014) *Democracia y secreto*. Editorial Fondo de Cultura Económica.

De Carvallo Rêgo, Eduardo y Justino de Oliveira, Gustavo (2023). Democracia defensiva na Alemanha e no Brasil na prática de hoje. *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, UFSC. https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/95761

Damsky, José María (2019). *El pivote antártico*. Editorial Ciccus.

López Gobernado, Carlos (2019). Protegiendo la democracia alemana: Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV). *Quadernos de criminología: revista de criminología y ciencias forenses* N° 46 (4-6) https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7162719

Poczynok, Iván (2023). Política y servicios de inteligencia: hoja de ruta para un sistema legítimo y efectivo. Fundar.

Sain, Marcelo (2016). *La casa que no cesa. Infortunios y desafíos en el proceso de reforma de la ex SIDE.* Editorial Octubre.

Sain, Marcelo (1997). Condiciones institucionales del control parlamentario de las actividades y organismos de inteligencia del estado. En *Seminario Control democrático en los organismos de seguridad interior en la República Argentina*. Centro de Estudios Legales y Sociales [CELS]. https://www.cels.org.ar/common/1997%2004%20Trabajo%20de%20Marcelo%20Sa%C3%ADn%20en%20el%20marco%20de%20Seminario%20sobre%20Control%20democratico.pdf

Ugarte, José Manuel (1995). Inteligencia y democracia. *Nueva Sociedad*. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2439_1.pdf

Ugarte, José Manuel (2012). *El control público de la actividad de inteligencia en América Latina*. Editorial Ciccus.

Fuentes normativas

Decreto N.° 1311/2015.

Decreto N.° 52/2019.

Decretos N.° 614 y 615/2024.

Decreto N.° 941/2025.

Decreto N.° 950/2024.

Decreto N.° 11.693 (2023). Reorganización del Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11693.htm

Decreto 338 de 2022. Presidencia de la República de Colombia.

Documento CONPES 3701: Lineamientos de política para ciberseguridad y ciberdefensa (2011). Departamento Nacional de Planeación de la República de Colombia.

Foreign Intelligence Surveillance Act [FISA] (1978). United States Congress.

Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Ley G10) (1968). Bundestag.

Ley N.° 25.520 de Inteligencia Nacional (2001).

Ley N.° 27.126 (2015).

Ley Orgánica 2/2002, reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia. Boletín Oficial del Estado. Reino de España. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2002-8627

Ley 9/1968 de Secretos Oficiales. Boletín Oficial del Estado. Reino de España.

Reforma que fortalece y moderniza el Sistema de Inteligencia del Estado (2026). Ministerio del Interior de Chile. https://www.interior.gob.cl/noticias/2026/01/28/congreso-despacha-a-ley-reforma-que-fortalece-y-moderniza-el-sistema-de-inteligencia-del-estado-tras-respaldo-del-ejecutivo/

Fuentes institucionales

Agência Brasileira de Inteligência [ABIN] (2026). SISBIN: composición y atribuciones. https://www.gov.br/abin/pt-br/institucional/sisbin

Bundesamt für Verfassungsschutz [BfV] (2025). Verfassungsschutzbericht 2024. Ministerio Federal del Interior de Alemania. https://www.verfassungsschutz.de

Centro Nacional de Inteligencia de España [CNI] (2026). Controles. https://www.cni.es/sobre-el-cni/controles

Centro Nacional de Inteligencia de España [CNI] (2026). Oficina Nacional de Seguridad. https://www.cni.es/oficina-nacional-de-seguridad

Comando Conjunto de Ciberdefensa [CCCD] (s.f.). Reseña histórica y funciones. Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de Argentina. https://www.argentina.gob.ar/historia-del-comando-conjunto-de-ciberdefensa

Grupo de Respuestas a Emergencias Cibernéticas de Colombia [ColCERT] (2026). *Informe de Tendencias de Amenazas Cibernéticas 2025*. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia. https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/Noticias/433511

Fuentes periodísticas

Agência Brasil (2023). Decreto presidencial define regras para atividades de inteligência.

Agência Brasil (2024). ABIN comemora 25 anos em meio à reforma do sistema de inteligência. https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-12/abin-comemora-25-anos-em-meio-reforma-do-sistema-de-inteligencia

Aguilera, Edgardo (2025). Marcha atrás en licitaciones del Comando de Ciberdefensa. *Ámbito*. https://www.ambito.com/politica/marcha-atras-licitaciones-del-comando-ciberdefensa-n6224116

Dotson, Taylor (2025). In Defense of Democracy? *Taming Complexity*. https://tamingcomplexity.substack.com/p/in-defense-of-democracy

Duchiade, André. Agencia Brasileña de Inteligencia espió a periodistas durante gobierno de Bolsonaro. *LatAm Journalism Review*. https://latamjournalismreview.org/es/articles/agencia-brasilena-de-inteligencia-espio-a-periodistas-durante-gobierno-de-bolsonaro-revelo-informe-de-la-policia/

El Universo (2024). El escándalo de espionaje que involucra al expresidente Bolsonaro. https://www.eluniverso.com/noticias/internacional/el-escandalo-de-espionaje-que-involucra-al-expresidente-bolsonaro-y-a-su-familia-en-brasil-nota/

MinTIC (2026). Colombia fortalece su soberanía digital: durante 2025 logró reducir en un 48% los incidentes cibernéticos. https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/Noticias/433511:Colombia-fortalece-su-soberania-digital-durante-2025-logro-reducir-en-un-48-los-incidentes-ciberneticos

Motoryn, Paulo y Días, Tatiana (2023). Como o Brasil virou o paraíso da espionagem ilegal. *The Intercept Brasil*. https://www.intercept.com.br/2023/10/28/brasil-virou-paraiso-da-espionagem-ilegal-com-michel-temer-jair-bolsonaro/

The Economist (2026). Se avecina una revolución para los servicios de inteligencia de Alemania. *Infobae*. https://www.infobae.com/economist/2026/04/03/se-avecina-una-revolucion-para-los-servicios-de-inteligencia-de-alemania/

LA JUSTICIA EN LA ARGENTINA: FORTALECER EL SISTEMA PARA RECUPERAR LA CONFIANZA CIUDADANA

Julia Bianchi, Juan Ignacio Buigo, Diego Ludueña y Bruno Quadri



Fotografía: Julián Athos Caggiano

Julia Bianchi
Abogada (UBA), Maestranda en Género, Sociedad y Políticas (FLACSO). Coordinadora de Justicia de la Fundación DHI.

Juan Ignacio Buigo
Profesor de Derecho (UBA), Especialista en Derecho Penal.

Diego Ludueña
Abogado (UBA), Maestrando en Políticas Públicas y Desarrollo (FLACSO).

Bruno Quadri
Abogado (UBA), Especialista en Administración de Justicia (UBA). Prosecretario Administrativo Juzgado CAyT n° 2 de la CABA.

INTRODUCCIÓN

Existe un amplio consenso en torno a que la justicia funciona mal o no funciona. Este diagnóstico no es menor: el sistema de administración de justicia constituye uno de los pilares del Estado de derecho, y su desempeño resulta una variable medular para evaluar la calidad de una democracia. Un Poder Judicial que no garantiza su acceso efectivo, ni su imparcialidad, ni logra actuar como freno de las decisiones inconstitucionales de los otros poderes, es efectivamente un sistema que funciona mal. Los abordajes posibles para analizar esta problemática son múltiples; sin embargo, consideramos que a los fines de este trabajo el análisis debe estar signado por dos criterios complementarios: el de funcionamiento y el de organización.

El diseño institucional adquiere relevancia no solo en cuanto a la distribución de poder al interior de los tribunales, sino también en cuanto al vínculo entre el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Entre los problemas más relevantes se destaca la abrumadora cantidad de vacantes en las dependencias judiciales, comenzando por sus máximos representantes. Otra de las dificultades tiene que ver con que el Consejo de la Magistratura ha perdido terreno en materia de gobierno y administración del Poder Judicial, al tiempo que no ejerce un control serio y riguroso de la conducta de magistradas/os tal como establece la Constitución Nacional. A eso se suma el avasallamiento del Poder Ejecutivo sobre la autarquía y autonomía de los Ministerios Públicos.

Todas estas debilidades actuales generan condiciones para que el Poder Judicial quede expuesto a procesos de captura por parte de intereses políticos, económicos y corporativos que subordinan la institucionalidad a lógicas de poder. Así se compromete la independencia judicial, afectando de manera directa la calidad democrática. La captura del sistema de justicia erosiona tanto su imparcialidad como su función de garante de derechos, al punto de convertirlo en un mecanismo de reproducción de desigualdades e impunidad.

Ante este panorama, los consensos no son tan amplios. Algunos sectores sostienen que el único camino posible para recuperar el sistema de justicia es a

través de una reforma constitucional. Si bien acordamos con la exigencia de reformular la administración de justicia, lo cierto es que muchas de esas proclamas carecen de propuestas concretas o bien desatienden los consensos necesarios para producirlas, frustrando así cualquier expectativa de mejora en el corto y mediano plazo.

El trabajo parte de recuperar la agenda institucional que introdujo la Constitución Nacional de 1994, para analizar en qué medida esos cambios lograron su objetivo en materia de justicia. Para eso, en primer lugar repasaremos sucintamente las modificaciones institucionales previstas por esa reforma. Luego presentaremos un catálogo de los principales problemas que hoy atraviesa el sistema de justicia. Finalmente, proponemos algunos lineamientos orientados a contribuir al debate público sobre posibles caminos de mejora institucional, con la intención de ofrecer puntos de partida para una discusión más amplia sobre cómo fortalecer el sistema de administración de justicia en la Argentina.

1. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 94: EL NUEVO DISEÑO DEL SISTEMA DE JUSTICIA FEDERAL ARGENTINO

En 1994 el país transitaba su segunda década de continuidad democrática, y el gobierno de Carlos Menem buscaba introducir la posibilidad de que el Presidente fuera reelecto. La reforma de la Constitución de ese año abordó múltiples aspectos de la vida política, social y económica de la Argentina[1] e incluyó también un rediseño institucional que alcanzó la administración de justicia.[2] Estos cambios tuvieron como objetivo jerarquizar, fortalecer y establecer mecanismos de control sobre el Poder Judicial de la Nación. Fue la época, no solo en la Argentina sino en América Latina, de dos nuevos institutos: el Consejo de la Magistratura y el Ministerio Público Fiscal, creados ambos con el objetivo de desconcentrar algunas de las facultades que hasta ese momento eran propias de los jueces.

1. Podemos mencionar los derechos de incidencia colectiva, del consumidor, a un ambiente sano (arts. 41,42,43), el art. 75 inc. 22 o la incorporación de los tratados internacionales con jerarquía constitucional, entre otros.

2. Conviene señalar que desde la vuelta de la democracia, previos a la reforma, hubo dos intentos legislativos significativos en este sector de la política pública. El primero tuvo lugar en 1986 —durante el gobierno de Raúl Alfonsín— con el proyecto de un nuevo código procesal penal, que fue conocido como el "proyecto Maier". El segundo fue en 1991, ya durante la presidencia de Carlos Menem, y desembocó en la sanción de un nuevo código procesal penal que recoge en buena parte el antecedente Maier. Esto quiere decir que ambos gobiernos democráticos habían intentado cambiar la lógica de la justicia penal federal y, aunque con resultados moderados, se dejaba ver también un rumbo compartido: la migración de un modelo inquisitivo de investigación penal a uno de corte acusatorio.

El Consejo de la Magistratura fue tomado del sistema continental europeo e introducido a través del art. 114 de la Constitución Nacional, que establece que este órgano "tendrá a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial". Producto de la falta de consensos, el constituyente se limitó a estipular que el Consejo debe ser integrado periódicamente de modo que se procure el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal, a los cuales se sumaron representantes del ámbito académico y científico.

El Consejo fue principalmente pensado para profesionalizar y transparentar la designación de jueces a nivel nacional, que hasta ese entonces correspondía al Poder Ejecutivo. Su incorporación en el articulado que regula al Poder Judicial[3] da cuenta de la vocación por colocarlo como actor central en la dinámica de este poder, en tanto le otorga facultades neurálgicas dentro de su dinámica y funcionamiento.[4] Si bien la Convención Constituyente delegó, como es lógico, la regulación posterior de los aspectos operativos del Consejo, dejó claro que entre sus funciones aparecen cuestiones centrales sobre el proceso de selección de magistrados, la administración de recursos y ejecución presupuestaria, organización judicial y facultades disciplinarias sobre jueces.

Otra modificación sustancial supuso la incorporación del Ministerio Público[5], cuya regulación le otorgó un rol preponderante en el sistema de justicia. La Constitución Nacional le reconoce dos atribuciones fundamentales: autonomía funcional —ubicándolo fuera de los tres poderes tradicionales— y autarquía financiera. También le encomienda promover la actuación judicial en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad. Sin embargo, a tres décadas de la reforma constitucional, la vocación constituyente se ha visto frustrada: el Ministerio Público no logró consolidar ninguna de ambas prerrogativas. Un reflejo

3. Artículo 114 de la Constitución nacional, que integra el capítulo primero de la sección tercera.

4. El artículo 114 está precedido del artículo 113 que establece que la Corte Suprema es quien dicta su reglamento interno y nombra a sus propios empleados, dejando en claro simultáneamente dos cuestiones: el Consejo de la Magistratura no puede inmiscuirse en la organización interna de la Corte Suprema, y esta no debiera inmiscuirse en ninguna de las materias delegadas en el Consejo de la Magistratura respecto de los demás tribunales inferiores que componen el Poder Judicial.

5. Si bien en este trabajo nos centraremos principalmente en el Ministerio Público Fiscal, por su relevancia al interior de todo el sistema de justicia, el artículo 120 de la Constitución Nacional contempla mediante la figura del Ministerio Público un organismo bicéfalo, compuesto por una parte por el Ministerio Público Fiscal, encabezado por la figura del procurador/a general de la Nación, y por otra por el Ministerio Público de la Defensa, organismo encabezado por el o la Defensor/a Oficial de la Nación.

cabal de eso es la imposibilidad de aplicar plenamente el Código Procesal Penal Federal (sancionado en 2014). Esta situación deja al Ministerio con una función desdibujada: no se constituye como autónomo, sino que en términos económicos depende del Poder Ejecutivo y en términos funcionales del Poder Judicial, en contradicción con el espíritu constitucional de establecerlo como órgano independiente, titular de la acción penal. Una cuestión de igual relevancia que quedó regulada por la Constitución Nacional refiere al mecanismo de designación de los jueces federales.[6]

Por último, la reforma de 1994 involucra un cambio importante en materia de derecho internacional, con un claro impacto en el cuerpo legal nacional y su jerarquización: el art. 75 inc. 22 deja establecido que los tratados celebrados con otras naciones y organismos internacionales tienen jerarquía superior a las leyes. De esta manera, no solamente fueron saldadas algunas discusiones en cuanto a la operatividad de los compromisos que el Estado argentino asume en materia de derechos políticos y sociales en general, sino que la reforma sentó además una posición en cuanto a la operatividad y exigibilidad de derechos que la ciudadanía tiene en materia de derechos humanos y acceso efectivo a la justicia. Esta definición apuntala aún más la obligación ineludible del Estado por garantizar un servicio de administración de justicia transparente, accesible, eficiente y eficaz.

Los constituyentes pretendieron saldar con la nueva Constitución una serie de discusiones de larga data en el país respecto a la organización que se daba en relación a la administración de justicia. Lo hicieron marcando un rumbo claro sobre la forma en que se debía estructurar la distribución de poder y el funcionamiento de todo este sector de la política pública bajo el mandato constitucional. Luego, sería tarea de los poderes constituidos cumplir con este norte establecido a través de las leyes y reglamentaciones que debían sancionar.

La incorporación de los dispositivos señalados en este apartado a la Constitución Nacional fue un paso importante hacia la institucionalidad del Poder Judicial y el sistema de justicia federal, y por lo tanto un avance significativo para

6. En el artículo 99 de la CN se establece un mecanismo particular para la designación de jueces de la Corte Suprema, y otro general para los restantes jueces federales. Para los primeros se ordena que serán nombrados por el Poder Ejecutivo directamente, con el requisito de contar acuerdo del Senado (dos tercios de los presentes), mientras que para los restantes jueces federales el mecanismo involucra la elevación, por parte del Consejo de la Magistratura, de una terna vinculante al Poder Ejecutivo, que requerirá también el acuerdo del Senado. Es decir: en estos casos se encuentran involucrados tres estamentos institucionales: Consejo de la Magistratura, Poder Ejecutivo y Senado de la Nación. Por último, cabe mencionar que los requisitos necesarios para la designación del procurador general de la Nación (titular del MPF) quedaron delegados en la legislación que se dictaría al respecto.

el sistema democrático.[7] Sin embargo, como veremos a continuación, los problemas que abordó la Constitución no encontraron una respuesta acorde por parte de los actores políticos durante las siguientes décadas.

2. PROBLEMAS PERSISTENTES EN LA JUSTICIA FEDERAL ARGENTINA

Desde 1994, distintos gobiernos han ensayado avances, mientras que otros buscaron retroceder en torno al rediseño institucional. La puesta inicial de los organismos creados por la reforma —como el Consejo de la Magistratura y el Ministerio Público— resultó tardía y parcial. Aunque se sancionaron sus leyes reglamentarias entre 1997 y 1998 respectivamente, varios de los pilares del nuevo esquema nunca llegaron a implementarse plenamente: el Ministerio Público continuó funcionando sin el sistema procesal acusatorio que justificaba su rol central en la investigación penal, mientras que los jueces federales mantuvieron la concentración de funciones investigativas, en tensión con el espíritu de la reforma. Además, si bien el Consejo de la Magistratura significó un avance en la transparencia del sistema de selección, las facultades disciplinarias y de administración no lograron el propósito que buscó la Constitución. En los años siguientes se registraron mejoras en la reconfiguración del gobierno judicial, especialmente durante el ciclo iniciado en 2003, cuando se produjeron cambios significativos en la integración de la Corte Suprema y en la regulación del Consejo de la Magistratura, modificaciones que contribuyeron a recuperar legitimidad institucional y consolidar una jurisprudencia relevante en materia de derechos humanos.

Los intentos posteriores por cumplir con las transformaciones institucionales previstas en la Constitución encontraron fuertes resistencias políticas y judiciales. Diversas iniciativas orientadas a reformar el funcionamiento del Consejo de la Magistratura, institucionalizar el ingreso y carrera en el Poder Judicial o reorganizar la estructura del sistema fueron frenadas por declaraciones de inconstitucionalidad, o simplemente no se implementaron. Incluso la sanción del nuevo Código Procesal Penal Federal y el fortalecimiento institucional del Ministerio Público Fiscal fueron posteriormente suspendidos o desarticulados mediante

7. En tanto los jueces ya no serían nombrados directamente por el Poder Ejecutivo, sino que deberían someterse a un proceso de selección por concurso público de oposición y antecedentes, a cargo de un cuerpo colegiado con integrantes de diferentes sectores, que al mismo tiempo operaría como organismo de administración y poder disciplinario sobre los jueces.

decretos del Poder Ejecutivo y decisiones administrativas que limitan su autonomía y retrasaron su puesta en funcionamiento.[8]

El resultado de este proceso discontinuo puede verse en el escenario actual: un sistema de justicia atravesado por vacantes en cargos clave, organismos cuyo funcionamiento se encuentra incompleto o desregulado y reformas legales que nunca llegaron a implementarse plenamente, debido a la ausencia de acuerdos políticos básicos y a pesar de haberse sancionado hace más de una década. A los problemas estructurales señalados al inicio se suman hoy serias dificultades de gobernanza del sistema, vinculadas con la superposición de competencias institucionales y la adopción de soluciones parciales o de emergencia que, lejos de resolver las tensiones, terminan profundizando la crisis institucional del sistema de administración de justicia.

A continuación presentamos una breve descripción de algunos de los principales problemas que atraviesa actualmente el sistema de administración de justicia argentino. Sin pretender agotar un diagnóstico necesariamente más amplio y complejo, el objetivo es identificar ciertos núcleos críticos que permiten comprender las dificultades estructurales.

Acceso a la justicia, selectividad penal y pérdida de confianza

El acceso a la justicia es una de las principales deudas pendientes del sistema democrático.[9] Desde sus inicios el sistema de justicia fue pensado para monopolizar el uso de la fuerza. Es así que, ante un proceso penal que tramita en la

8. El Gobierno de Mauricio Macri, a días de asumir en el Poder Ejecutivo Nacional, firmó una serie de decretos que desandaron el camino trazado por el Congreso Nacional ese mismo año, al tiempo que adoptó decisiones con intención de hacer pie en el Poder Judicial. Lo hizo, ni más ni menos, que dictando el Decreto N° 83/2015 mediante el cual designó en comisión para integrar la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en los términos del artículo 99 inc. 14 de la Constitución Nacional) a Carlos Fernando Rosenkrantz y Horacio Rosatti. Seguidamente, dictó el Decreto N° 256/2015 con el que transfirió las escuchas telefónicas a la órbita de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Días más tarde, el Decreto N° 257/2015 suspendió la Ley N° 27.063 de modificación del Código Procesal Penal Federal y derogó una serie de artículos de la ley orgánica del Ministerio Público Fiscal. Los decretos suspendieron la implementación del modelo acusatorio a nivel federal y la autarquía financiera del Ministerio Público Fiscal otorgada por la Constitución Nacional. Es decir, a través de un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) supeditó la asignación de recursos al Ministerio Público Fiscal a una "comisión técnica", con integrantes del ejecutivo y legislativo nacional. Una decisión que, a todas luces, supuso un avasallamiento de los presupuestos de independencia judicial sin siquiera pasar por el Congreso. Ver al respecto https://files.fundaciondhi.com.ar/FDHI.08.25-INFORME-ACUSATORIO.pdf

9. Según World Justice Project, la Argentina se ubicó en el puesto 63 en el 2024 y 65 en el 2025 entre 142 países en el índice de Estado de Derecho y Acceso a Justicia https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/downloads/WJPIndex2024.pdf?utm_source= y https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/downloads/WJPIndex2025.pdf?utm_source=

justicia y ante determinada acusación, la Constitución Nacional protege a sus ciudadanos a través de la provisión de un abogado (aquí el Ministerio Público de la Defensa).

Sin embargo, la justicia civil, cuya genealogía es intrínsecamente liberal, no busca compensar las desigualdades propias del sistema, y la resolución de los conflictos depende exclusivamente de la capacidad de las partes para costear e impulsar un proceso. La justicia civil —que interviene en materias centrales para la vida cotidiana, como vivienda, alimentos, regímenes de comunicación parental, desalojos o conflictos patrimoniales— no fue diseñada para compensar desigualdades sociales estructurales, sino para administrar controversias entre sujetos considerados abstractamente equivalentes. Las únicas excepciones explícitas a este paradigma han sido, históricamente, niñas, niños y adolescentes, a partir del reconocimiento de su especial situación de vulnerabilidad.

Esta concepción formalista del acceso a la justicia se traduce, en la práctica, en múltiples barreras materiales.[10] Los costos económicos del proceso, los tiempos judiciales prolongados, el lenguaje técnico inaccesible, la necesidad de contar con patrocinio letrado especializado y la concentración territorial de los tribunales operan como filtros que excluyen de hecho a amplios sectores de la población. Así, aun cuando el derecho a la tutela judicial efectiva, es decir, el acceso de las personas a tribunales imparciales para ejercer y proteger sus derechos, se encuentre reconocido legalmente, su ejercicio real queda condicionado por variables sociales y económicas que el propio sistema judicial tiende a invisibilizar. A eso se suma la fragmentación federal del sistema de justicia. Los conflictos civiles y familiares tramitan ante justicias provinciales de acuerdo a las reglas procesales de cada jurisdicción, lo que complejiza el diseño de políticas de acceso con alcance nacional. Si bien esta estructura no vuelve imposible una estrategia federal, sí exige niveles de articulación interjurisdiccional que históricamente han sido débiles y discontinuas.

No obstante, a lo largo de las últimas décadas existieron políticas para mejorar el acceso. La Corte Suprema creó en 2006 la Oficina de Violencia Doméstica, un avance muy importante para la protección integral de las mujeres. Los Ministerios Públicos implementaron en la década de 2010 dispositivos territoriales para la atención jurídica destinada a los sectores más vulnerados. Estas políticas —actualmente desjerarquizadas— se orientaron al abordaje de casos penales. En materia civil, la experiencia nacional son los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ) a

10. https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2021/08/ACIJ-CELS-INECIP-Acceso-a-la-justicia_040821-2.pdf?utm_source

cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que proporcionaban atención al público y ofrecían patrocinio gratuito.[11] Sin embargo, en los últimos años estos dispositivos fueron desarticulados. En este sentido, la Argentina tiene obligaciones internacionales suscritas en materia de acceso a la justicia, como las 100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de personas en condición de vulnerabilidad, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, por nombrar solo algunos. De manera que, si bien desde la reforma constitucional se avanzó en esta materia, aún no es suficiente y mucho menos en materia civil, donde el patrocinio jurídico gratuito y la respuesta eficaz son la gran deuda pendiente.

Esta desigualdad en el acceso a la justicia se articula, además, con un fenómeno persistente de selectividad penal. Mientras los sectores populares se encuentran sobrerrepresentados en el sistema penal, los conflictos que involucran derechos sociales, económicos y patrimoniales suelen quedar atrapados en procesos lentos, costosos y poco eficaces. Las demoras estructurales del sistema judicial no son neutras: producen efectos materiales concretos. Un proceso que se extiende durante años puede implicar la pérdida de una vivienda, la interrupción de tratamientos de salud, la imposibilidad de percibir ingresos o el deterioro irreversible de vínculos familiares.

A su vez, estas dinámicas contribuyen a una creciente pérdida de legitimidad social del sistema de justicia. En lugar de funcionar como un instrumento de reparación de desigualdades y de resolución de conflictos sociales, el sistema judicial termina operando como un factor adicional de exclusión que refuerza las brechas que dice venir a resolver, aparece desconectado de sus problemas reales y es percibido como un espacio hostil, inaccesible e incapaz de ofrecer respuestas oportunas.

Justicia federal y justicia provincial

A los problemas relativos al acceso debemos sumar la fragmentación del sistema de justicia. La Constitución Nacional reservó a las provincias la organización de sus justicias ordinarias. El hecho de que los sistemas de justicia sean provinciales dificulta la orientación nacional de una política integral de acceso a la justicia, la implementación de sistemas de rendición de cuentas y los procesos de selección

11. De acuerdo a lo informado por el Ministerio de Justicia en 2023, disponible en https://www.argentina.gob.ar/noticias/los-centros-de-acceso-la-justicia-atendieron-mas-de-medio-millon-de-consultas-entre-2020-y

de los magistrados. A excepción de una serie de delitos que sí corresponden a la justicia federal, y algunos conflictos del ámbito administrativo, las políticas de administración de justicia dependen de las autoridades provinciales. Más allá de las particularidades de cada jurisdicción, se presentan problemas comunes como falta de recursos presupuestarios y tecnológicos, así como connivencias de intereses con los actores locales. Entretanto, el sistema de administración de justicia federal se aboca principalmente a la investigación y trámite de los que conocemos como delitos complejos o crimen organizado (lavado de activos, narcotráfico, lesa humanidad o trata de personas, entre otros).

Estos conflictos son comunes a cualquier país cuya administración sea federal. La coexistencia de jurisdicciones dificulta la determinación clara de competencias en casos concretos, genera inconvenientes en la interrelación con las fuerzas de seguridad, debilita la previsibilidad jurisprudencial y complejiza el acceso a la justicia, incluso para operadores jurídicos especializados. En el caso argentino se suman dos desafíos más: por un lado, la peculiar situación de triple jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA); por el otro, y más novedoso, la implementación parcial del sistema acusatorio en la jurisdicción federal, que finalmente fue postergado dejando vigentes dos códigos procesales penales federales.[12]

Para apreciar más cabalmente estas problemáticas nos concentraremos en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que constituye una expresión particularmente elocuente de los conflictos derivados de la reforma constitucional, el diseño institucional del sistema de justicia argentino y los intentos de implementación. A diferencia de lo que ocurre en las provincias, donde existe una única justicia local que interviene en la mayoría de los conflictos ordinarios, en el territorio de la Ciudad conviven actualmente tres órdenes jurisdiccionales distintos: la justicia federal, la justicia nacional ordinaria y el Poder Judicial local de la Ciudad. Esta situación tiene su origen en el proceso inconcluso de construcción de la autonomía porteña a partir de la reforma constitucional de 1994 y en las limitaciones introducidas por la Ley N° 24.588, que reservó al Estado nacional el control de la justicia nacional ordinaria con asiento en la Ciudad. Como resultado, más de tres décadas después de la reforma, subsiste en un mismo ámbito territorial una estructura judicial híbrida, fragmentada y de difícil inteligibilidad para la ciudadanía.

El proceso de transferencia de competencias desde la justicia nacional hacia la justicia local avanzó de manera fragmentaria, especialmente en materia

12. Para más información sobre la implementación del sistema acusatorio federal ver *¿El sistema acusatorio avanza? informe sobre la implementación de la ley 27.063,* disponible en: https://files.fundaciondhi.com.ar/FDHI.08.25-INFORME-ACUSATORIO.pdf

penal. En este terreno algunos delitos comunes fueron transferidos al fuero penal, contravencional y de faltas de la Ciudad; mientras que otros de gravedad similar o mayor permanecen bajo jurisdicción nacional. Esta situación genera un mosaico institucional difícil de justificar desde la lógica del federalismo. La tensión también se proyecta sobre la estructura recursiva. En los últimos años, la Corte Suprema tendió a reconocer progresivamente la autonomía de la Ciudad y el carácter transitorio de la justicia nacional ordinaria con asiento en su territorio. Sin embargo, estas definiciones no cerraron el conflicto, ya que las cámaras nacionales civil, comercial, laboral y criminal resistieron esa orientación y sostuvieron que sus sentencias no son revisables por el Tribunal Superior de Justicia local, sino únicamente por la Corte Suprema mediante recurso extraordinario federal.

En 2026 esta problemática volvió a adquirir centralidad con la justicia del Trabajo. El Poder Ejecutivo Nacional y el Gobierno de la Ciudad delegaron en sus respectivas autoridades la firma del acuerdo de transferencia de la función judicial en materia laboral desde el ámbito nacional hacia la Justicia del Trabajo de la Ciudad. El convenio no especifica recursos, ni instancias de coordinación entre la Ciudad y la Nación. No solo es escueto en relación al proceso de traspaso, implementación, recursos, etc., sino que además prevé la eliminación de juzgados y fiscalías laborales.

El episodio expone la ausencia de una política nacional en materia de justicia y de coordinación con las justicias provinciales. El desarrollo institucional del sistema de justicia requiere un diseño integral y consistente, no de implementaciones parciales o soluciones con asignaciones de competencias coyunturales, y mucho menos derivadas por vía jurisprudencial o por acuerdos políticos aislados y parciales, como sucede en el escenario actual. La ausencia de una arquitectura jurisdiccional plenamente consolidada sigue proyectando conflictos de competencia, tensiones recursivas y problemas de implementación. En lugar de simplificar el acceso a la justicia, esta organización anómala tiende a trasladar al ciudadano los costos de un diseño institucional incompleto y a volver al sistema aún más ineficiente.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

La Corte Suprema ocupa un lugar singular dentro del sistema de administración de justicia argentino. No solo es el intérprete final de la Constitución, sino también un actor central en la organización del Poder Judicial y, en los hechos, en la orientación general del sistema. Por eso es que sus problemas no son únicamente internos: cuando la Corte funciona con déficits de integración, legitimidad

o capacidad de respuesta, ese problema se proyecta sobre toda la estructura judicial y termina impactando sobre quienes dependen del sistema para hacer valer sus derechos.

La primera dificultad resulta evidente: desde 2021 la Corte no logra una integración de conformidad con la Ley N° 26.183. Hoy el más alto tribunal de justicia está compuesto por tres integrantes: Horacio Rosatti, Carlos Rosenkrantz y Ricardo Lorenzetti.[13] A eso se suma el hecho de que en abril de 2025 el Senado no prestó acuerdo a los dos candidatos propuestos por el Poder Ejecutivo para cubrir las vacantes.[14]

Esta situación no constituye un problema meramente institucional, ya que una Corte reducida a tres miembros concentra en un número muy pequeño de personas la capacidad de fijar jurisprudencia, administrar tiempos y ordenar la agenda judicial del país. Además, vuelve más frágil el funcionamiento del tribunal, porque cualquier excusación, recusación o desacuerdo interno impacta sobre su capacidad de decisión. La consecuencia es un máximo tribunal más expuesto a la contingencia política —y a la posible captura institucional—, y con menos capacidad de ofrecer estabilidad jurisprudencial en temas que afectan de manera directa a amplios sectores sociales.

Esta vulnerabilidad no requiere ni siquiera que la captura sea efectiva para producir daño institucional: basta con que sea posible y verificable como riesgo para erosionar la confianza ciudadana en la imparcialidad del tribunal. Cuando las decisiones del máximo tribunal en causas de alto impacto político generan controversia pública sostenida, no puede leerse únicamente como polarización: también es un síntoma de la fragilidad institucional (y por ende, de legitimidad) de un órgano que no reúne las condiciones de integración que su propio marco normativo exige, dado que su rol fundamental es la protección y garantía de los derechos fundamentales.

El segundo problema es la sobrecarga estructural. Los propios datos oficiales de la Corte muestran que en 2024 ingresaron 45.678 casos, la cifra más alta de los últimos diez años. De ese total, el 55,9% de las presentaciones provinieron de gobiernos, organismos y dependencias públicas, y dentro de ese universo el 91,6% correspondió a la ANSES. A su vez, entre los recursos resueltos, la materia

13. Corte Suprema de Justicia de la Nación, Jueces, sitio institucional, consultado el 8 de marzo de 2026, https://www.csjn.gov.ar/; Ley 26.183, art. 1, InfoLEG, https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/123154/norma.htm.

14. Senado de la Nación, expedientes 36/24 y 37/24, con sanción de rechazo del 3 de abril de 2025; Senado de la Nación, El Senado trató los pliegos de Lijo y García Mansilla, 3 de abril de 2025, https://www.senado.gob.ar/prensa/22560/noticias

previsional representó el 40,4% y la laboral el 15,8%.[15] Esto revela un dato estructural muy relevante: una porción significativa de la actividad de la Corte está absorbida por litigios masivos y repetitivos, muchos de ellos vinculados a jubilaciones, seguridad social y relaciones de trabajo. En otras palabras: el máximo tribunal termina funcionando en gran medida como estación final de conflictos seriados en los que el propio Estado discute prestaciones básicas con jubilados, pensionados y trabajadores.

El problema no es solo cuantitativo, sino también cualitativo. En 2024, el 82% de los recursos de queja y extraordinarios resueltos por la Corte fueron decididos mediante fórmulas, es decir, sin desarrollar en el texto del fallo los hechos, antecedentes y argumentos debatidos. El promedio de duración de los casos resueltos fue de 385 días corridos.[16] Para cualquier litigante esto ya representa una demora significativa: para quien reclama una jubilación, prestación de salud, crédito alimentario o derecho laboral, ese tiempo puede traducirse en una pérdida material irreparable. Cuando la Corte tarda —y resuelve además una gran proporción de sus casos con fórmulas breves— el problema ya no es simplemente técnico, sino que la ciudadanía está recibiendo respuestas tardías y muchas veces difíciles de comprender.

A eso se añade un problema de representatividad y legitimidad democrática. Según el Mapa de Género de la Justicia Argentina, publicado por la propia Corte, las mujeres representan el 57% del plantel total del sistema judicial, e incluso en los mandos medios las mujeres funcionarias superan a sus pares varones. Sin embargo, la proporción se invierte en los cargos de toma de decisión, y la representación femenina se reduce al 30%.[17] Sumado a esto, la integración actual de la Corte no incluye a ninguna mujer y tampoco existe normativa en el ámbito del sistema de justicia que reglamenta sistemas de cupos o políticas que tengan como objetivo a la paridad de género para los cargos de mayor jerarquía (jueces, defensores y fiscales).[18] En un tribunal que define cuestiones centrales sobre

15. Corte Suprema de Justicia de la Nación, Anuario Estadístico 2024, Oficina de Estadísticas, julio de 2025, https://www.csjn.gov.ar/novedades/detalle/10686. Resumen ejecutivo disponible en: https://www.csjn.gov.ar/archivos/estadisticas/resumen_ejecutivo_anuario_2024.pdf

16. Op. cit. 18

17. Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (2025) Mapa de Género de los Ministerios Públicos de Iberoamérica Informe diagnóstico sobre representación igualitaria. Disponible en: https://www.mpf.gob.ar/direccion-general-de-politicas-de-genero/files/2025/06/vf-informe-mapa-de-genero-reg-aiamp-mayo-2025.pdf

18. Corte Suprema de Justicia de la Nación, Oficina de la Mujer, Nueva edición del Mapa de Género de la Justicia Argentina, 7 de marzo de 2025, disponible en https://www.csjn.gov.ar/novedades/detalle/9487; Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Jueces*, sitio institucional, consultado el 8 de marzo de 2026, https://www.csjn.gov.ar/

derechos sociales, laborales, previsionales, reproductivos, familiares y penales, la falta de pluralidad en su composición afecta su legitimidad pública y empobrece la perspectiva institucional desde la cual se interpretan los conflictos.

En definitiva, los problemas actuales de la Corte no se limitan a la discusión sobre sus integrantes o sobre eventuales ampliaciones futuras. Lo que aparece es un cuadro mucho más profundo: un tribunal subintegrado, sobrecargado por litigios repetitivos, con un uso muy extendido de decisiones de fundamentación abreviada y con un déficit evidente de representatividad. El daño que esto produce no impacta solamente sobre el equilibrio entre poderes sino también —de manera fundamental— sobre los sectores del pueblo argentino que llegan a la instancia judicial en reclamo de derechos previsionales, laborales, sociales o de protección constitucional y se encuentran con un órgano que, por su propio diseño y funcionamiento actual, no siempre ofrece respuestas oportunas, comprensibles y democráticamente robustas.

Ministerio Público Fiscal

Luego de la reforma constitucional del 94 la forma de organización de la justicia acorde al Ministerio Público Fiscal (MPF) (un sistema procesal penal acusatorio) nunca se concretó. Por otro lado, el código procesal penal —que es la ley en la cual se plasma la forma de organización— solo logró reformas parciales y de ninguna forma sustanciales, lo que terminó dejando un sistema procesal penal federal que se transformó en un híbrido.

Pero lo cierto, y más allá de lo establecido por la manda constitucional, es que el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 257/2015, firmado en diciembre de 2015 por el entonces nuevo gobierno de la alianza Cambiemos, modificó varios artículos de la ley orgánica del Ministerio Público Fiscal[19] y eliminó por decreto la autarquía financiera, reemplazándola por "un plan progresivo de asignación de recursos". Se trató de una decisión avasallante de los principios de independencia, que también forzó la renuncia de la última procuradora general[20]

19. Ley N° 27.148.

20. La última procuradora general designada conforme el ordenamiento constitucional fue Alejandra Gils Carbó en 2012. La gestión de la procuradora buscó preparar el organismo para la implementación del sistema acusatorio. En diciembre de 2017, tras fuertes presiones del gobierno de Mauricio Macri, Gils Carbó presentó la renuncia. Su lugar fue asumido por Eduardo Casal —de acuerdo a las normas reglamentarias del MPF— por tratarse del procurador ante la Corte con mayor antigüedad en el cargo. Si bien esta regla busca una solución transitoria hasta que el Senado de la Nación nombre una nueva autoridad, este trámite aún está pendiente, y Eduardo Casal continúa ocupando el cargo de procurador general interino desde la renuncia de Gils Carbó.

designada de acuerdo al proceso estipulado constitucionalmente, dejando al MPF encabezado por un titular interino; situación que se mantiene desde entonces. De esta manera, tal como relatamos en el apartado anterior, el Ministerio Público también se encuentra en una situación de debilidad institucional que facilita su condicionamiento. Desde 2017 el cargo de procurador general está vacante. A diferencia de los intentos para con la Corte Suprema, el gobierno actual no ha intentado llegar a un acuerdo para nombrar a través del Senado de la Nación su máxima autoridad. A su vez, desde 2015, el Poder Ejecutivo a través del DNU mencionado, decide sobre los recursos económicos y presupuestarios del Ministerio Público en evidente discrepancia con lo establecido en el artículo 120 de la Constitución Nacional.

En este contexto y durante el 2018 se implementó parcialmente el sistema acusatorio en dos provincias: Salta y Jujuy. Esto a la postre generó una anomalía, dado que el sistema acusatorio era prácticamente una excepción pintoresca, quedando circunscripto a un único distrito —Salta— compuesto por solo dos provincias del norte argentino, la homónima Salta y Jujuy. Más allá de la muestra de falta de diseño institucional y política pública que esta situación demuestra, vale señalar que este estado de cosas permaneció incólume hasta 2024, año en que con la llegada del gobierno de Javier Milei fue retomado, con bastante vehemencia, el plan para implementar el modelo acusatorio. No obstante, esto se realizó sin la más mínima planificación ni inversión que pudieran alimentar alguna vaga expectativa en este cambio trascendente de la forma en que se organiza e investiga en la justicia federal argentina.

En resumidas cuentas, al comienzo de 2026 es posible apreciar que el sistema acusatorio federal se encuentra implementado, además de en el ya mencionado distrito Salta, en los distritos Rosario, Mendoza, Mar del Plata, Bahía Blanca, General Roca, Comodoro Rivadavia, Corrientes y Resistencia, que en total dan cuenta de una implementación del sistema acusatorio en 15 de las 23 provincias argentinas, a lo que se suma parte de la provincia de Buenos Aires.[21] Ahora bien, esta implementación fue hecha sin revertir en lo más mínimo el desbalance presupuestario entre Poder Judicial y Ministerio Público Fiscal. Vale aclararlo, en todos los lugares allí donde el sistema acusatorio vio la luz en la región, sus Ministerios Públicos Fiscales comenzaron a superar en varias veces el presupuesto del que goza en esos mismos lugares el Poder Judicial, mientras que a la fecha el MPF

21. Los distritos pueden incluir a más de una provincia. Para conocer la distribución de las jurisdicciones ver: https://www.mpf.gob.ar/mapa-fiscalias/

argentino cuenta con un presupuesto que ronda el 2% de su par judicial, sumado al hecho de que la distribución de personal es 3 a 1 en favor del Poder Judicial.

A todo esto se suma que para mediados de 2025, según informa el Ministerio Público Fiscal,[22] existen 166 fiscalías vacantes y 106 fiscales son subrogantes. Si bien esta dificultad excede al organismo, ya que los fiscales son elegidos por el Poder Ejecutivo, que debe contar con acuerdo del Senado, se trata de un problema, dado que el volumen de trabajo se viene incrementando. Esta circunstancia aumenta en la medida que se implementa el sistema procesal acusatorio, dado que con él llega también la necesidad de instrumentar las investigaciones, hacerlas avanzar e interactuar ante el Poder Judicial en audiencias orales que demandan la multiplicación de representantes fiscales.

En resumen, la necesidad de contar con un sistema procesal penal acusatorio plenamente vigente no encuentra reparos, pero dada la fragilidad institucional del MPF no se debe perder de vista que esta implementación va a dejar al frente de todas las investigaciones penales federales (de materias tan sensibles como trata de personas, narcotráfico y corrupción), a un organismo que cuenta con un procurador interino desde el año 2017 y depende económicamente de la voluntad del Poder Ejecutivo Nacional. Dejar las investigaciones de las causas más sensibles y complejas del país en cabeza de un procurador fácilmente reemplazable a través de un decreto, y condicionado en sus recursos por el Ejecutivo, lo deja expuesto a cualquier tipo de presión o extorsión. Todo esto dista diametralmente de los objetivos perseguidos por la Constitución Nacional vigente al regular particularmente esta institución. Además de preocuparnos, la situación demanda pensar cuáles son los arreglos institucionales posibles y más eficaces para que este cambio de paradigma tan buscado sea aprovechado y tenga alguna posibilidad de éxito.

Consejo de la Magistratura: los mecanismos de control sobre el Poder Judicial

El Consejo de la Magistratura tiene entre sus funciones la selección de magistrados, la administración del Poder Judicial y el impulso de los procesos disciplinarios contra jueces. En este sentido, el Consejo fue concebido como un órgano clave para fortalecer la transparencia institucional, limitar las lógicas corporativas del sistema judicial y generar mecanismos efectivos de responsabilidad respecto de la actuación de los magistrados.

22. Conforme la información brindada a la Fundación DHI en fecha 8/05/25, a través del pedido de Acceso a la información Pública requerido al Ministerio Público Fiscal de la Nación.

Sin embargo, la dinámica institucional que adquirió el organismo ha terminado por obstaculizar el cumplimiento efectivo de esas funciones. Los procesos disciplinarios avanzan con extrema dificultad, lo que en los hechos favorece escenarios de impunidad respecto de conductas reprochables de los jueces. A eso se suma que las facultades de administración y organización del Poder Judicial han sido progresivamente restringidas por la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que ha tendido a concentrar funciones que originalmente estaban destinadas a ser ejercidas por el propio Consejo.

Esta situación se profundizó a partir de diciembre de 2021, cuando el máximo tribunal declaró nuevamente la inconstitucionalidad de la Ley N° 26.080 —que regulaba la integración y funcionamiento del Consejo— en el marco de un amparo promovido por el Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires. En esa decisión, la Corte otorgó al Congreso un plazo de 120 días para sancionar una nueva ley, al tiempo que restableció transitoriamente la vigencia del régimen previsto en la Ley N° 24.937 de 1997, que coloca la presidencia del organismo en cabeza del presidente de la Corte Suprema. Ante la falta de sanción de una nueva normativa dentro del plazo fijado, ese esquema terminó consolidándose en la práctica, dando lugar a una situación institucional en la que la Corte preside el órgano encargado de la administración del Poder Judicial y del control disciplinario de los magistrados.

3. PROPUESTAS Y DESAFÍOS POR DELANTE

La demanda de una "reforma judicial" ha sido una constante en la Argentina, bajo la mencionada premisa de que la justicia "funciona mal o no funciona". Las posiciones dominantes se agrupan en dos vectores: quienes consideran que el problema es de diseño institucional, y proponen entonces reformas constitucionales estructurales; y quienes sostienen que la dificultad reside en los actores judiciales y apelan así a soluciones personalistas, como la elección popular de magistrados. Desde nuestra mirada, ambas perspectivas resultan insuficientes.

La experiencia de la década de 1990 demostró que los cambios normativos amplios no garantizan mejoras sustantivas. Treinta años después, muchas de las innovaciones institucionales permanecen inconclusas o desdibujadas. La reiteración de propuestas de "nueva reforma constitucional" para enfrentar los mismos déficits estructurales muestra la fatiga de un modelo reformista que no logra traducirse en mejoras operativas. La perspectiva académica y empírica actual sugiere que no existen diseños institucionales capaces de resolver por sí solos los problemas de la justicia, y que la "reserva moral" de los funcionarios no es

tampoco garantía de cambio. Ambas estrategias tienden a reproducir el *statu quo* o a facilitar la captura institucional en contextos de crisis. Tal es así que consideramos que el camino más prometedor es un enfoque sistémico y de largo aliento, centrado en el fortalecimiento institucional, así como la mejora de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Algunos de estos dispositivos están contemplados en la Constitución Nacional y requieren de actualizarse normativamente, o ya fueron sancionados por el Congreso Nacional y deben simplemente implementarse.

Acceso a la justicia: abordaje integral y articulación con las justicias provinciales

El escenario actual obliga a repensar el acceso a la justicia no solo como una cuestión de patrocinio gratuito o ampliación territorial de oficinas, sino también como un problema de diseño institucional y organizacional.[23] Consideramos prioritaria la implementación de una política destinada no únicamente a ampliar los servicios jurídicos de patrocinio jurídico gratuito, sino también a modernizar los instrumentos a través de los cuales el Estado organiza y procesa los conflictos. De lo contrario, las políticas de acceso seguirán siendo paliativas y fragmentarias frente a un diseño institucional que continúa operando bajo lógicas formales y decimonónicas.

Resulta indispensable que cualquier proyecto de fortalecimiento de la justicia tenga como eje central facilitar el acceso, mejorar su capacidad y la calidad de las respuestas que brinda; así como la protección de los derechos humanos con justicia social desde una perspectiva interseccional y de género. Esa es, en definitiva, la razón de ser del sistema judicial. El sistema de justicia y sus integrantes deben hacer pie en el bloque constitucional de derechos humanos, el principio de progresividad y la justicia social al momento de tomar decisiones. Es decir: tienen que incorporar a sus marcos interpretativos la igualdad ante la ley no como una igualdad formal, sino en términos de igualdad sustantiva, que considere las desigualdades reales que atraviesan los distintos grupos sociales y que condicionan —o incluso impiden— el ejercicio efectivo de derechos. Desde esta perspectiva, el acceso a la justicia requiere la adopción de políticas

23. Un sistema que exige trámites presenciales reiterados, escritos formales complejos, tiempos prolongados de respuesta y conocimiento técnico especializado reproduce desigualdades incluso cuando formalmente reconoce derechos. La distancia entre la norma y su ejercicio efectivo no se explica únicamente por la falta de recursos, sino también por estructuras procesales y administrativas que no fueron concebidas para un contexto de masividad, digitalización y creciente demanda social de derechos.

integrales destinadas a remover los obstáculos económicos, sociales, territoriales e institucionales que hoy limitan su ejercicio.

Se requiere trabajar en dos sentidos. En primer lugar, es necesario revisar los marcos interpretativos sobre la igualdad ante la ley, de manera fundamental en el ámbito de la justicia civil —históricamente interpretada como la encargada de dirimir cuestiones patrimoniales, y por ende desde una perspectiva liberal— que reducen el acceso a los derechos civiles, económicos y sociales a una capacidad económica individual. El acceso a la vivienda, y los derechos de los inquilinos, los regímenes de alimentos y responsabilidad parental, el acceso a la salud de las personas con discapacidad, entre tantos, no pueden quedar supeditados a la posibilidad individual de solventar un patrocinio jurídico letrado a instancia privada. El Estado nacional ha asumido compromisos internacionales que imponen una obligación activa y positiva de remover los obstáculos que impiden el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la justicia. La Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, incorporados al bloque de constitucionalidad federal por el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, exigen que los derechos que reconoce sean garantizados sin discriminación y con progresividad. Las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad establecen estándares específicos en materia de asistencia letrada gratuita, comprensión de las actuaciones judiciales y acercamiento territorial de los servicios de justicia. El conjunto de estos instrumentos impone al Estado no solo la obligación de contar con un sistema judicial formalmente disponible, sino de garantizar que ese sistema sea materialmente accesible para quienes más lo necesitan.

En segundo lugar, se requiere de una decisión como política de Estado de desarrollar y fortalecer dispositivos de acceso y patrocinio jurídico gratuito no solo en materia penal, sino en los derechos civiles, sociales, económicos, etc. Esto requiere de la articulación del Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Justicia, con los gobiernos provinciales y sus respectivas justicias, en virtud de lo que señalamos previamente. Los conflictos de estas materias dependen de las justicias provinciales, de manera que requieren de una respuesta articulada. En ese marco, el uso de nuevas tecnologías —y particularmente de herramientas basadas en inteligencia artificial— comienza a aparecer como un componente relevante en la medida en que puede contribuir a simplificar el acceso a la información jurídica, mejorar la gestión de los procesos y reducir algunas de las barreras que hoy limitan el ejercicio efectivo de derechos.

Justicia federal y justicia provincial

Emparentado con lo anterior, cualquier política orientada a mejorar el acceso a la justicia requiere necesariamente articularse con las justicias provinciales, dado que la mayor parte de los conflictos que afectan cotidianamente a la ciudadanía se tramitan en esas jurisdicciones. Las estrategias de ampliación del acceso no pueden diseñarse exclusivamente desde el ámbito federal ni de manera aislada por cada provincia. Por el contrario, resulta necesario promover mecanismos de cooperación institucional que permitan coordinar políticas, compartir información y desarrollar herramientas comunes que faciliten la atención y orientación de las personas.

Pero más allá de esta articulación interinstitucional, necesaria para cualquier desarrollo sensato en la materia, deviene aún más necesario elaborar un plan integral que contemple reglas claras y previsibles respecto a las motivaciones por las cuales se crean los diversos dispositivos que integran el entramado del sistema de justicia argentino. Hablamos de normas que determinen la creación de tal o cual organismo con una motivación transparente respecto a su inclusión dentro del sistema ordinario o federal, para que se trate de una inclusión coherente y motivada. En esta materia resulta prioritario que sea la política (y no los propios órganos jurisdiccionales) la que asuma la tarea de plasmar en una ley qué cuestiones corresponden al ámbito federal y cuáles, por contraposición, al ordinario, estableciendo de forma igual de precisa cómo se resuelven los conflictos de competencia que puedan darse entre ambos sistemas.

Es necesario, por otra parte, contar con un accesible —y permanente— relevamiento de organismos, incluidas sus competencias materiales y territoriales claramente delimitadas y el consecuente análisis sobre la conveniencia y coherencia de dicho entramado. La propuesta plantea un escenario diametralmente opuesto al actual, en el que no existe un registro donde esta información se encuentre consistentemente presentada y disponible. Este relevamiento o "mapa judicial" —tantas veces proyectado, pero nunca concretado— debe darse en el marco de una normativa que establezca también los criterios sobre la base de los cuales será posible ampliar o modificar ese mapa judicial en lo sucesivo, explicitando las variables mediante las cuales se asignan los dispositivos y los recursos a nivel federal en todo el territorio nacional.[24]

---

24. Para quien desee profundizar en este aspecto se propone consultar: Iriarte, J.P. (2012) Distribución de casos y la indeterminación legal del juez. *Revista Derecho Penal*, año I N° 2, 411-444. Recuperado en: https://www.saij.gob.ar/juan-pablo-iriarte-distribucion-casos-indeterminacion-legal-juez-dacf120120/123456789-0abc-defg0210-21fcanirtcod

Corte Suprema de Justicia

Luce razonable que la última palabra en materia judicial, con todo lo que ello conlleva, no quede exclusivamente reservada a cinco personas, con el riesgo que supone —tal como efectivamente sucedió— que ese número se vea reducido a tres ante eventuales vacantes. El argumento no es arbitrario y busca mitigar las problemáticas que se derivan de la conformación actual, como la necesidad de convocar a un conjuez, que debe sortearse entre los presidentes de las Cámaras Federales, cuando los tres miembros no voten en igual sentido, retrasando la resolución de causas y, en definitiva, otorgándole la posibilidad de resolver controversias de enorme relevancia a quien nunca obtuvo un nombramiento para ello.[25] La ampliación del máximo tribunal al número de nueve o más miembros podría, además, facilitar los consensos políticos necesarios que finalmente permitan completar la integración de la Corte de acuerdo con el mandato constitucional, al tiempo que conlleva una saludable distribución del poder que, actualmente, parecería estar más concentrado de lo recomendable. A su vez, permitirá contemplar de modo más armónico los preceptos de paridad de género y enfoque federal establecidos en el decreto reglamentario.

Si bien el aumento de los miembros *per se* podría suponer algunos beneficios inherentes, lo ideal sería que fuera implementado en el marco de una reforma más amplia que contemple la cantidad y el tenor de las causas que llegan a conocimiento de la Corte, como plazos de resolución, competencias y la eventual composición interna del tribunal que bien podría dividirse en salas.[26] La ampliación en el número de miembros de la Corte Suprema permite considerar la división en salas como una alternativa plausible para agilizar la resolución de causas. Bajo este esquema, bastaría con la mayoría de los jueces de cada sala para dictar sentencia, evitando la intervención del tribunal en pleno. Así se reducirán los tiempos

25. Actualmente el número de miembros del máximo tribunal se encuentra previsto en el art. 21 del Decreto-Ley 1285/58 (texto según Ley N° 26.853), mientras que el art. 23 del citado decreto (texto según Ley N° 15.271) faculta específicamente a la Corte a dividirse en salas, de acuerdo al reglamento que a tal efecto se dicte y estipula que actuará en pleno en aquellos asuntos en que tiene competencia originaria y para resolver las cuestiones de inconstitucionalidad. Asimismo, el art. 113 de la Constitución Nacional prevé que la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación dictará su reglamento interior y nombrará a sus empleados.

26. En esa dirección, al día de hoy, existen diversos proyectos de ampliación. Ahí encontramos distintas propuestas: S.- 245/24, de la senadora Sapag; S.- 437/24, de la senadora Vigo;
S.- 725/24, de la senadora Giménez; S.- 1.276/24, de la senadora Silva; S.- 1.298/24 de la senadora Crexell; S.- 1.526/24, del senador Fama y otros señores senadores; S.- 2.233/24 de la senadora Sapag, y S.- 689/25 del senador Romero.

de circulación de los expedientes, se garantizará una mayor celeridad procesal y se dotará de mayor seguridad jurídica al sistema en su totalidad.

Por último, entre las modificaciones que deben llevarse a cabo con mayor premura, sin lugar a dudas debe ubicarse la sanción de una nueva ley del Consejo de la Magistratura de la Nación que reglamente el art. 114 de la Constitución Nacional. Será también tarea de los legisladores discutir y sancionar una ley que estipule la distribución de la representatividad del Consejo, respetando el mandato constitucional y de acuerdo a los lineamientos trazados por la sentencia de la Corte Suprema en oportunidad de declarar la inconstitucionalidad de la anterior ley. En esa dirección, creemos que la Corte no debe ocupar un asiento en el Consejo y, menos aún, presidirlo. También sería una buena ocasión para que el Consejo de la Magistratura reasuma de manera plena la facultad de administrar el Poder Judicial que le corresponde por imperio del art. 114 constitucional.

Sostenemos, en definitiva, que la Corte Suprema requiere de una reingeniería para aumentar su capacidad de respuesta y recomponer su institucionalidad, aspectos que golpean en la legitimidad y confianza ciudadana. Resta aún reflexionar sobre los caminos para fortalecer la rendición de cuentas y la confianza por parte de la sociedad hacia una institución en la que la legitimidad es un pilar fundamental para cualquier Estado democrático.

Ministerio Público Fiscal

En la coyuntura actual, plantear un acuerdo político para el nombramiento de un procurador o procuradora general conforme el procedimiento constitucional pareciera un escenario difícil de concretar. Sin embargo, consideramos que una propuesta que acercará la posibilidad de alcanzar los consensos necesarios para ese nombramiento es la limitación del mandato del procurador general.[27] Por otra parte, resulta clave poner en plena vigencia la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal, junto con su autarquía y autonomía financiera en los términos en que allí se encuentra contemplada, a fin de poder cumplir con la implementación del sistema acusatorio, de manera de recuperar la finalidad para la que fue creado el organismo.

En resumidas cuentas, la sola implementación plena de la ley orgánica vigente, a la que a lo sumo se podrían sumar algunas pocas modificaciones

27. En 2020 tuvo media sanción en la Cámara de Diputados un proyecto de modificación de la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal que modifica la duración del mandato del procurador general a cinco años con posibilidades de un nuevo mandato por otros cinco años. https://www.ambito.com/politica/ministerio-publico/senado-el-oficialismo-dio-media-sancion-los-cambios-al-fiscal-n5151261

puntuales en su articulado, como la ya mencionada limitación del mandato de la figura del procurador/a general, supondrá una mejora sensible y superadora del escenario actual.

Consejo de la Magistratura: transparencia y rendición de cuentas

Frente al escenario actual, donde la Corte Suprema de Justicia sigue siendo en los hechos el órgano que administra el Poder Judicial, el que lleva adelante el diseño institucional y ejecuta su presupuesto (además de múltiples funciones que claramente fueron desalentadas desde el propio cuerpo constitucional) resulta necesario que el Poder Legislativo dicte una nueva ley que permita restablecer el funcionamiento del Consejo de la Magistratura y le otorgue el dinamismo institucional necesario para cumplir con las funciones que le fueron asignadas por la Constitución.

Una nueva regulación debería fortalecer su capacidad para ejercer efectivamente el control disciplinario, garantizar mayores niveles de transparencia en el funcionamiento del Poder Judicial y consolidar mecanismos de rendición de cuentas respecto de la actuación de los magistrados. En este sentido, un Consejo de la Magistratura que funcione adecuadamente puede contribuir a mejorar la legitimidad del sistema judicial y a reconstruir la confianza ciudadana, en la medida en que opera como una instancia institucional destinada a asegurar la responsabilidad de los jueces y la transparencia en el funcionamiento del Poder Judicial.

El Consejo de la Magistratura debe ser un organismo que impulse la transparencia en todos los aspectos del Poder Judicial (de administración de recursos, de los procesos de sustanciación de los concursos) y ejerza las funciones disciplinarias sobre los magistrados que no adecuen su conducta ética, o se desvíen de sus deberes funcionales.

4. A MODO DE CIERRE

Los problemas del sistema de administración de justicia que hemos recorrido no son nuevos ni desconocidos. Por el contrario, se trata de un diagnóstico que comparte un amplio y variopinto abanico de actores de la sociedad civil, la academia y hasta el propio sistema: un Consejo de la Magistratura que no ejerce las funciones para las que fue creado, un Ministerio Público Fiscal vacante desde 2017, un Ministerio Público de la Defensa también vacante desde 2026 y condicionado presupuestariamente por el Ejecutivo y una Corte Suprema sin integración

plena y sobrecargada conviven con un sistema de acceso a la justicia insuficiente. Estas falencias no responden a decisiones coyunturales ni a un único actor institucional: son el resultado acumulado de décadas de implementación incompleta, reformas parciales y ausencia de políticas sostenidas.

Así emerge con nitidez una conclusión que resulta incómoda para el debate: una parte significativa de los instrumentos necesarios para mejorar el sistema de justicia ya existen. La reforma constitucional de 1994 introdujo mecanismos orientados a fortalecer la independencia judicial, desconcentrar poder y ampliar el acceso a la justicia. El Consejo de la Magistratura, el Ministerio Público, el sistema procesal acusatorio, y su autarquía financiera: ninguno de estos instrumentos requiere ser inventado, sino más bien ser plenamente implementados y cumplidos.

Las propuestas que apuestan por "empezar de cero" suelen producir efectos contrarios a los buscados. Lejos de resolver los problemas estructurales, tienden a reproducir las mismas dinámicas que se pretendían modificar: mayor opacidad, mayor incertidumbre y menor capacidad de control democrático. La experiencia de las tres décadas transcurridas desde 1994 lo confirma: los cambios normativos amplios no garantizan mejoras sustantivas si no están acompañados de implementación efectiva, recursos y voluntad política sostenida en el tiempo.

Consideramos que el camino no pasa por una nueva "gran reforma", sino por un enfoque sistémico de fortalecimiento institucional a través de políticas de largo aliento centradas en dos ejes: la implementación plena del marco normativo vigente y el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. La primera en tanto permite verificar los procesos; y la rendición de cuentas como mecanismo para evaluar desempeño y resultados.

La relevancia de este segundo eje no es menor en el contexto actual. Como se señaló a lo largo del texto, la debilidad institucional del sistema de justicia no es solamente un problema de ineficiencia: es una condición que facilita la captura. Un Ministerio Público sin una autoridad interina no ratificada por el Senado de la Nación, sin autarquía financiera y con más de cien fiscalías vacantes, además de un organismo que "funciona mal", es un organismo expuesto. Una Corte reducida a tres miembros, además de un tribunal con dificultades operativas, es un tribunal vulnerable. Un Consejo de la Magistratura que no ejerce sus funciones disciplinarias, además de un órgano ineficaz, es un espacio donde la impunidad de los magistrados se vuelve estructural. En todos estos casos la debilidad institucional y el riesgo de captura son las dos caras de un mismo problema.

Recuperar la institucionalidad del sistema de justicia es, en ese sentido, una tarea urgente y también democrática. La rendición de cuentas de jueces y fiscales, la transparencia en el funcionamiento de los órganos de gobierno judicial y la

capacidad de ofrecer respuestas oportunas y comprensibles para la ciudadanía son condiciones indispensables para restablecer la confianza pública. No se trata de aspiraciones abstractas: el marco constitucional vigente ya las prevé. Lo que falta es la decisión política de cumplirlo

BIBLIOGRAFÍA

Centro de Estudios Legales y Sociales [CELS], Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia [ACIJ] e Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales [INECIP] (2021). Centros de Acceso a la Justicia en Argentina. Impactos y oportunidades para reducir la brecha de acceso a la justicia. https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2021/08/ACIJ-CELS-INECIP-Acceso-a-la-justicia_040821-2.pdf

Corte Suprema de Justicia de la Nación, Oficina de Estadísticas (2025). Anuario Estadístico 2024. https://www.csjn.gov.ar/novedades/detalle/10686

Corte Suprema de Justicia de la Nación, Oficina de Estadísticas (2025). Resumen ejecutivo del Anuario Estadístico 2024. https://www.csjn.gov.ar/archivos/estadisticas/resumen_ejecutivo_anuario_2024.pdf

Corte Suprema de Justicia de la Nación, Oficina de la Mujer (2025). Nueva edición del Mapa de Género de la Justicia Argentina. https://www.csjn.gov.ar/novedades/detalle/9487

Corte Suprema de Justicia de la Nación (2026). Jueces. Sitio institucional. https://www.csjn.gov.ar/

Fundación para el Desarrollo Humano Integral (2025). ¿El sistema acusatorio avanza? Informe sobre la implementación de la Ley 27.063. https://files.fundaciondhi.com.ar/FDHI.08.25-INFORME-ACUSATORIO.pdf

Fundación para el Desarrollo Humano Integral (2026). Poder Judicial y legitimidad democrática. La conveniencia de una Corte más amplia. https://www.fundaciondhi.com.ar/post/poder-judicial-y-legitimidad-democractica-20260420

Iriarte, Juan Pablo (2012). Distribución de casos y la indeterminación legal del juez. *Revista Derecho Penal*, 1(2), 411-444. https://www.saij.gob.ar/juan-pablo-iriarte-distribucion-casos-indeterminacion-legal-juez-dacf120120/123456789-0abc-defg0210-21fcanirtcod

Ministerio Público Fiscal de la Nación (2025). Mapa de Fiscalías. https://www.mpf.gob.ar/mapa-fiscalias/

World Justice Project (2024). WJP Rule of Law Index 2024. https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/downloads/WJPIndex2024.pdf

World Justice Project (2025). WJP Rule of Law Index 2025. https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/downloads/WJPIndex2025.pdf

Legislación

Constitución de la Nación Argentina (1994).

Decreto-Ley N° 1285/58 (texto según Ley N.º 26.853). Organización de la Justicia Nacional.

Decreto N° 83/2015. Designación en comisión de integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Decreto N° 256/2015. Transferencia de escuchas telefónicas a la órbita de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Decreto N° 257/2015. Suspensión de la Ley N.º 27.063 y modificación de la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal.

Ley N° 24.588 (1995). Garantiza los intereses del Estado Nacional en la Ciudad de Buenos Aires.

Ley N° 24.937 (1997). Consejo de la Magistratura.

Ley N° 26.080 (2006). Modificación de la Ley del Consejo de la Magistratura.

Ley N° 26.183 (2006). Composición de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Ley N° 27.063 (2014). Código Procesal Penal Federal.

Ley N° 27.148 (2015). Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal.

Fuentes legislativas y de seguimiento parlamentario

Senado de la Nación Argentina (2024-2025). Proyectos de ampliación de la Corte Suprema: S-245/24 (Sapag); S-437/24 (Vigo); S-725/24 (Giménez); S-1.276/24 (Silva); S-1.298/24 (Crexell); S-1.526/24 (Fama y otros); S-2.233/24 (Sapag); S-689/25 (Romero).

Noticias y medios

Ámbito Financiero (2020). Senado: el oficialismo dio media sanción a los cambios al Ministerio Público Fiscal. https://www.ambito.com/politica/ministerio-publico/senado-el-oficialismo-dio-media-sancion-los-cambios-al-fiscal-n5151261

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (2023). Los Centros de Acceso a la Justicia atendieron más de medio millón de consultas entre 2020 y 2023. https://www.argentina.gob.ar/noticias/los-centros-de-acceso-la-justicia-atendieron-mas-de-medio-millon-de-consultas-entre-2020-y

Senado de la Nación Argentina (2025). El Senado trató los pliegos de Lijo y García Mansilla (expedientes 36/24 y 37/24). https://www.senado.gob.ar/prensa/22560/noticias

NUESTRA REFORMA LABORAL:
EL TRABAJO COMO DERECHO Y PROYECTO DE DESARROLLO

Mariano Suárez, María Luciana Gutiérrez, Nicolás Pascuale y Ezequiel Haro



Colaboraron: Eugenio Begue y Laura Cibelli

Mariano Suárez

Lic. en Comunicación Social y Dr. en Derecho del Trabajo, Previsión Social y Derechos Humanos. Trabajó en Télam.

María Luciana Gutiérrez

Profesora de Historia (UBA), con experiencia en planificación e implementación de políticas públicas para la Economía Popular. Militante del MTE.

Nicolás Pascuale

Secretario General Adjunto de la Comisión Gremial Interna del Banco Nación. Militante sindical de La Bancaria.

Ezequiel Haro

Profesor de Historia (UBA) y Maestrando en Políticas de Vinculación con China (UNPAZ). Trabajó en el Archivo General de La Nación.

"El trabajo es una necesidad, parte del sentido de la vida en esta tierra, camino de maduración, de desarrollo humano y de realización personal".
Carta encíclica *Laudato Si',* Francisco

INTRODUCCIÓN

El propósito de este artículo es recuperar el debate en torno al régimen laboral, para plantear los lineamientos generales de una reforma que sea una respuesta efectiva a la situación que padecemos la mayoría de las y los argentinos que componemos la trama productiva de nuestro país. La propuesta tiene dos ejes vertebradores. En primer lugar, busca proyectar una perspectiva de avance en materia de derechos que acompañe las transformaciones económicas, tecnológicas, sociales y culturales que se están suscitando en el sistema capitalista a nivel global, con su impacto nacional. En segundo plano, propone una recomposición de la situación sociolaboral en curso, consecuencia del modelo económico y la reforma laboral impulsada por el actual gobierno de Javier Milei, que al debilitar al Estado y los trabajadores favorece que proliferen algunas de las dinámicas más nocivas de estos procesos: pérdida de derechos laborales y empleo, redistribución regresiva del ingreso, precarización laboral, sobreexplotación y reducción de la matriz productiva.

La discusión sobre el presente y el futuro del trabajo se ha complejizado a partir de los efectos de las múltiples transformaciones económicas que atraviesan la contemporaneidad. La aceleración de los procesos de digitalización, la transición energética, la concentración de la economía, una mayor desigualdad del ingreso, la aplicación de la robótica para automatizar la organización productiva y la aplicación de inteligencia artificial (IA) para optimizar procesos plantean interrogantes de enorme profundidad acerca de la organización social de la producción, la distribución de la riqueza y el sentido mismo del trabajo humano. Nos encontramos ante una transformación tecnológica que amplios sectores sociales asumen como una cuarta Revolución Industrial por su capacidad para alterar simultáneamente los procesos productivos, las relaciones laborales y las formas de vida.

Hace más de una década que Francisco advirtió que, cuando el desarrollo tecnológico se desvincula de consideraciones éticas y sociales, existe el peligro

de que los seres humanos terminen subordinados a las lógicas de eficiencia, rentabilidad y acumulación propias del sistema económico dominante (Francisco, 2015). León XIV retoma y profundiza en su reciente magisterio tal interrogante, señalando que la cuestión central no es entonces si la inteligencia artificial debe o no utilizarse, sino quién la controla, con qué objetivos se desarrolla y cómo se distribuyen sus beneficios (León XIV, 2026).

Frente a estas tensiones, una reforma laboral orientada a ampliar derechos no puede adoptar una posición tecnófoba ni tampoco aceptar acríticamente los discursos que presentan la innovación tecnológica como un proceso inevitable y socialmente neutro. Mucho menos contribuir de manera irresponsable a políticas orientadas a hacer seguidismo a las grandes empresas tecnológicas de origen estadounidense, o de cualquier otra potencia, para entregar grados significativos de soberanía nacional a poderes tecnoimperialistas. El desafío consiste entonces en construir instituciones capaces de orientar el desarrollo tecnológico con la aspiración de fortalecer la soberanía nacional y la justicia social, garantizando que los incrementos de productividad derivados de los avances técnicos se traduzcan en mejores condiciones de vida, reducción de las desigualdades y ampliación efectiva de derechos para las mayorías trabajadoras.

Definimos nuestra reforma laboral por su objetivo de proteger más y mejor a las y los trabajadores en el desarrollo de sus actividades, con plena conciencia de que las leyes laborales no crean por sí mismas puestos de trabajo, pero sí construyen marcos y dan herramientas protectoras e incentivos para acompañar la ampliación y diversificación de la matriz productiva para crear trabajo con plenos derechos.

Para poder llevar adelante una transformación positiva del régimen laboral resulta esencial reconfigurar la dinámica tripartita de la organización productiva entre los trabajadores, los empresarios y el Estado, fortaleciendo su rol de articulador y conductor. Pero también ampliar esos marcos de interlocución para reconocer la heterogeneidad del mundo del trabajo y superar los esquemas centrados exclusivamente en el empleo asalariado formal en relación de dependencia.

DIAGNÓSTICO GENERAL

Una reforma integral contra los trabajadores

La mal llamada Ley de "Modernización Laboral" N° 27.802, impulsada por el gobierno nacional, representa el cambio más regresivo en materia de derecho del trabajo desde la mutilación de la Ley de Contrato de Trabajo durante la última dictadura militar, en 1976. La nueva norma recorta derechos, reduce ingresos,

desmantela el modelo sindical, vacía el sistema de seguridad social, profundiza el derrotero iniciado por la Ley N° 27.742 "Bases" (consolidando el régimen de exención de sanciones por los incumplimientos del registro laboral) y elimina los mecanismos de acceso a la justicia para las trabajadoras y los trabajadores, dejándolos desprotegidos frente al fraude, la violencia y la explotación.

El derecho del trabajo es, por definición, protectorio. Reconoce dos realidades propias de las sociedades capitalistas: que la relación entre empleadores y trabajadores es estructuralmente asimétrica e inherentemente conflictiva. Esta ley niega ambas realidades. Refuerza la posición dominante de los empleadores, les otorga ventajas extraordinarias y los exime de las responsabilidades que les son propias. Su expresión más elocuente es la eliminación del concepto de justicia social, piedra basal del derecho laboral en la Argentina y en el mundo.

Lejos de ser moderna, esta reforma repite recetas ya aplicadas —con rotundo fracaso— durante la dictadura, el menemismo y el gobierno de Fernando de la Rúa. En todos esos casos las reformas promovidas prometieron más y mejor empleo y produjeron exactamente lo contrario: desempleo, precarización, contratos basura y pérdida salarial. La flexibilización no abarató la contratación, abarató el despido.

El texto aprobado omite por completo las transformaciones reales del mundo del trabajo: excluye a los trabajadores de plataformas, elimina la regulación del teletrabajo y no menciona la economía digital, la economía popular, la transición energética ni el cambio climático. No tiene nada de moderno.

Además, legaliza disposiciones del DNU N° 70/23 que la justicia había declarado inconstitucionales —banco de horas, restricción del derecho a huelga, indemnización en cuotas, tercerización fraudulenta— y vulnera normas constitucionales e internacionales de jerarquía supralegal, entre ellas los Convenios 87, 95 y 190 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC fue adoptado por la ONU en 1966 y puesto en vigor en 1976), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y las Opiniones Consultivas 27 y 31 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como los principios de progresividad, no regresividad, igualdad y *pro homine*.

Por otra parte, eliminó las sanciones al empleador por trabajo no registrado o deficientemente registrado, incluso en sectores especialmente vulnerables como el trabajo en casas particulares. Al equiparar las consecuencias indemnizatorias del empleo formal e informal, redujo los incentivos económicos para registrar trabajadores y favoreció la expansión de la informalidad. La supresión de estas protecciones entra a la vez en tensión con las garantías laborales consagradas en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, lo que abre la puerta a nuevos

reclamos judiciales. La eliminación de multas, lejos de reducir la litigiosidad y la incertidumbre, tenderá probablemente a incrementarlas.

La reforma no se limita al ámbito laboral: incluye modificaciones en materia previsional, tributaria (con la creación del FAL, el PER y el RIFL)[1] y judicial, entre ellas la disolución de la Justicia Nacional del Trabajo y la fijación de una tasa de actualización de créditos laborales inferior a cualquier estimación inflacionaria, lo que equivale a una confiscación encubierta de los salarios adeudados.

En síntesis, esta ley no crea trabajo: legitima su destrucción. Es una matriz jurídica al servicio de la transferencia de recursos, la precarización y el desmantelamiento del empleo formal con derechos.

Una estructura del mercado de trabajo fragmentada

En la Argentina existen aproximadamente 22,6 millones de puestos de trabajo. De ellos, cerca de 11 millones corresponden a asalariados registrados del sector público y privado, mientras que alrededor de 5,7 millones son asalariados no registrados y otros 5,9 millones trabajadores por cuenta propia. Más de la mitad de las personas ocupadas se desempeña fuera de las formas tradicionales de empleo asalariado registrado, ya sea en condiciones de informalidad o mediante modalidades de trabajo independiente que se caracterizan por una elevada heterogeneidad en términos de ingresos, productividad y acceso a la protección social (INDEC, Encuesta Permanente de Hogares, cuarto trimestre de 2025). En el período noviembre de 2023 a noviembre de 2025 —bajo la actual gestión de gobierno— los datos mostraron destrucción de empleo formal con plenos derechos, aumento del pluriempleo, deterioro del salario formal (en forma abrupta en el sector público y más matizada en el privado) y el crecimiento de la inscripción en el régimen fiscal del monotributo.

Entre noviembre de 2023 y noviembre de 2025 se perdieron 294.384 puestos de trabajo (públicos y privados) registrados en unidades productivas (-2,95%). Se trata de más de 400 puestos por día. Se redujo, a su vez, la cantidad de empleadores en 21.938 casos, lo que implica 30 por día (Ministerio de Capital Humano, Secretaría de Trabajo, SIPA).

1. La Ley de Modernización Laboral Nº 27.802, sancionada en 2026, creó el Fondo de Asistencia Laboral (FAL), destinado a contribuir al pago de determinadas indemnizaciones y obligaciones derivadas de la extinción de relaciones laborales del sector privado (Título II, arts. 58-77); el Régimen de Incentivo a la Formalización Laboral (RIFL), que establece reducciones transitorias de contribuciones patronales para nuevas relaciones laborales registradas (Título XX, arts. 156-161); y el régimen de Promoción del Empleo Registrado (PER), orientado a la regularización de relaciones laborales no registradas o deficientemente registradas existentes al momento de promulgación de la ley (Título XXII, arts. 168 y ss).

Se observa que el mayor aporte a la caída de la tasa de empleo ocurre en el sector privado registrado, con 192.328 empleos perdidos (Ministerio de Capital Humano, Secretaría de Trabajo, SIPA, 2026).

La caída en el empleo público fue también importante bajo la administración Milei. Solo en el ámbito nacional fue de 65.552 trabajadores sumando la Administración Pública Nacional (APN), organismos descentralizados y empresas. Esta cantidad de trabajadores equivale al 13% del personal (*Infobae*, marzo 2026; Informes ATE-CIPPEC, 2025, Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado, Informe Empleo Público, enero 2026). El caso más significativo de pérdida de empleo ocurrió en las empresas del Estado (seguidas por los organismos descentralizados y, finalmente, los centralizados). En términos absolutos la mayor caída es la del Correo Argentino, que encabeza el listado con 5.331 bajas. Le siguen la Operadora Ferroviaria S.E., con 3.637 cesantías, y Banco Nación, con 2.234 bajas, mientras que Aerolíneas Argentinas registra 1.881 desvinculaciones.

No se verifica que ese desequilibrio se compense por los sectores favorecidos por el modelo económico: el agro, la minería, los hidrocarburos y la actividad financiera crecieron en su volumen de actividad y tienen los trabajos mejor remunerados del país, pero no crearon empleo formal nuevo.

En el sector privado registrado, la caída del empleo durante buena parte de 2025 mostró el agotamiento de la recuperación posterior a la crisis de 2024. Aunque en febrero de 2026 se verificó una leve estabilización de los indicadores laborales, el empleo asalariado privado continúa por debajo de los niveles previos y acumula una pérdida cercana a 192.000 puestos de trabajo desde noviembre de 2023. La mejora reciente resulta todavía insuficiente para revertir la tendencia general de estancamiento y retracción del empleo formal (Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, sobre la base del SIPA, 2026).

Por otra parte, la tasa de desempleo no resulta un indicador determinante de interpretación (como lo fue históricamente) para evaluar el estado de situación del mercado de trabajo: el 7,5% en el cuarto trimestre de 2025 implica un aumento ya significativo de 1,1% respecto del mismo período de 2024. Sin embargo poco informa sobre la realidad, ya que el trabajo de plataformas y otras modalidades "independientes", así como el desarrollo de actividades de la economía popular, hacen que la cifra no permita la comparación con otros momentos del mercado del trabajo (INDEC, 2026).

La informalidad laboral constituye uno de los rasgos estructurales más persistentes del mercado de trabajo argentino de los últimos 35 años.

Cuadro 1. *Índice de asalariados no registrados, variación*

Gobierno	Período	Inicio (%)	Final (%)	Variación (pp)
Néstor + Cristina Kirchner	2003-2015	49,2	33,1	-16,1
Mauricio Macri	2015-2019	33,1	35,9	+2,8
Alberto Fernández	2019-2023	35,9	36,7	+0,8
Javier Milei	2023-2025	36,7	36,1	-0,6

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares, serie histórica 2003-2025.

Aclaración: los datos corresponden a la tasa de asalariados no registrados sobre el total de asalariados (EPH-INDEC). La nueva medición de informalidad laboral total del INDEC alcanzó 43% de los ocupados en el cuarto trimestre de 2025.

El análisis de la serie en el **Cuadro 1** muestra dos cuestiones importantes. En los momentos de expansión económica con políticas de redistribución del ingreso e inclusión social es posible bajar la cantidad de asalariados no registrados, como sucedió en el período de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Pero incluso luego de una década de crecimiento existe un núcleo duro de informalidad en torno al 30% que resulta difícil de revertir. De hecho, con la vuelta de las políticas neoliberales sumadas a un marco de estancamiento económico, la informalidad creció. Por otro lado, la incorporación por parte del INDEC de una nueva medición de la informalidad laboral (que incluye no solo a los asalariados no registrados, sino también a los trabajadores independientes y otras formas de inserción precaria) permite dimensionar con mayor precisión la magnitud del fenómeno. Según esta metodología, la tasa de empleo informal alcanzó el 43% de la población ocupada en el cuarto trimestre de 2025, lo que refleja que más de cuatro de cada diez trabajadores en la Argentina desarrollan sus actividades al margen de las formas de empleo formal y de la protección integral de la seguridad social (INDEC, índice de registro de informalidad laboral total, 2025).

Una estructura productiva heterogénea, definida por amplias brechas de productividad intersectoriales, deriva en un mercado de trabajo fragmentado. El empleo formal, estable y asalariado dejó de ser la forma predominante del trabajo para un segmento significativo de la población desde la década del 90 en adelante. Es en este marco que comienzan a proliferar las actividades de la economía popular en nuestro país, como una respuesta y estrategia de supervivencia de

los "descartados". En contrapartida a la mirada neoliberal que caracteriza al desocupado como sujeto pasivo, estos trabajadores excluidos del mercado de empleo —formal e informal asalariado— inventaron su propio trabajo para subsistir, desarrollando actividades de carácter trabajo intensivo, con escasa inversión de capital, baja retribución económica por la labor desarrollada y, principalmente, sin el reconocimiento de derechos laborales.

El sector abarca un conjunto heterogéneo de actividades con características muy disímiles: trabajadores que se dedican a la recolección de reciclables, de la agricultura familiar, costureros que integran el último eslabón de la cadena de valor en la industria textil, vendedores que se dedican a la comercialización informal en la vía pública y medios de transporte, cuadrillas que desarrollan obras de infraestructura social y mejoramiento ambiental (generalmente ligadas a algún programa estatal), trabajadoras sociocomunitarias vinculadas a tareas de cuidado, trabajadores de la salud comunitaria, entre otras. Muchas de estas actividades constituyen un segmento productivo subordinado de las cadenas de valor formales, mientras que otras realizan un aporte público fundamental que no tiene un valor en el mercado, pero sí un valor social y comunitario.

A partir de su sindicalización —proceso iniciado alrededor de 2011 con la conformación de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) y cristalizado institucionalmente con la obtención de la personería social de la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP) en 2021— este sujeto logró avances en el reconocimiento de su actividad laboral, formalización y acceso a derechos, aunque de forma parcial teniendo en cuenta su magnitud. El principal hito es la sanción de la Ley N° 27.345 de "Emergencia Social" que, a la vez que reconoció y definió a los trabajadores de la economía popular, instituyó uno de los derechos fundamentales como es el acceso a un Salario Social Complementario.

Este segmento adopta dos características fundamentales: se configura como un fenómeno estable y poco sensible a los cambios en la tasa de crecimiento económico. Al mismo tiempo se trata de un fenómeno masivo que representa aproximadamente, como mínimo, a cerca de cuatro millones de trabajadores. Siguiendo a Sterling Plazas y Cappa, el carácter estructural de este segmento presenta poca elasticidad ante los cambios del ciclo económico o, al menos, una clara rigidez hacia la baja en momentos de auge: considerada como segmento ocupacional en relación a la Población Económicamente Activa (PEA) muestra un piso de 16,4% en 2011, para luego retomar su ascenso hasta representar 19,4% en el cuarto trimestre de 2023, lo que implica un peso relativo de la economía popular superior al de 2019. En sintonía, el crecimiento de la tasa de ocupación de

la pospandemia no tiene una traducción en una disminución de su peso relativo. Así, la economía popular y los asalariados informales representan, en conjunto, 45% de la población ocupada.

El universo de trabajadores debe computar a la vez alrededor de tres millones de mujeres que realizan tareas de cuidado, de las que menos del 10% lo hacen en forma remunerada (OIT, 2025). Por otra parte, la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC continúa clasificando como "población inactiva" a una parte significativa de las personas que realizan tareas domésticas y de cuidados no remuneradas. En el cuarto trimestre de 2025, la población inactiva representó el 51,4% de la población relevada (15,4 millones de personas en los 31 aglomerados urbanos). Esta categoría incluye a numerosas mujeres que, aunque sostienen cotidianamente actividades esenciales para la reproducción social y económica, no son consideradas económicamente activas por no participar del mercado laboral o no buscar empleo de manera activa.

Otra de las nuevas formas de trabajo informal que irrumpió en el mercado laboral con fuerza renovada en la pospandemia es el caso de las y los trabajadores de plataformas digitales. Si bien todos los indicios señalan un alto crecimiento, no existen datos precisos para mensurar el alcance del fenómeno, aunque basándose en lo informado por la OIT y otros estudios se puede estimar un número aproximado de más de 650 mil trabajadores (OIT, 2019; UNSAM, 2025; *Infobae*, 2026; *Enfoque sindical*, 2025).[2]

Incluso dando por válidas las hipótesis sobre el crecimiento de la economía de plataformas y la economía digital en general, lo cierto es que estas actividades no compensan el retroceso del empleo formal, ni pueden revertir tampoco el

2. La realidad del mundo del trabajo contemporáneo está atravesada desde 2016 por la economía de plataformas digitales. Si bien no existen datos oficiales en la Argentina, se pueden construir estimaciones. Según la OIT, la cifra de trabajadores en el sector alcanzaba en 2019 cerca de 160.000 personas (OIT, 2019). Esta tendencia se profundizó y aceleró a partir del impacto de la pandemia. Según un informe reciente de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), la expansión del trabajo en las plataformas asociadas a la gastronomía y a la movilidad se expresaría en el crecimiento de la dotación de trabajadores asalariados informales e independientes en los sectores de "hoteles y restaurantes" y "transporte". En estos sectores se registró un marcado aumento tanto del número de trabajadores independientes (alrededor de 90 mil entre ambos) como de asalariados informales (más de 110 mil) solo comparando el primer trimestre de 2024 contra el primer trimestre de 2025. Los datos son consistentes con el hecho de que la estadística puede categorizar a los trabajadores de plataformas como asalariados informales o como independientes, ya sea porque son clasificados como empleados falsamente registrados como monotributistas, o como independientes, registrados o no (UNSAM, 2025). La Agrupación de Choferes de Aplicaciones Unidos de la República Argentina (ACAURA), por su parte, informó en marzo de 2026 a distintos medios que existen 500 mil choferes activos en las aplicaciones (*Infobae*, 2026), mientras que el llamado "índice Rappi" arrojó que para 2025 150 mil repartidores tomaron al menos un pedido un 250% más que el año anterior, lo que ya redundaría una cifra de 650 mil trabajadores activos (*Enfoque Sindical*, 2025).

crecimiento del empleo informal tradicional (ya que en un gran porcentaje el trabajo generado por la economía de plataformas es informal). Por eso no debemos caer en el vicio analítico de sobredimensionar la capacidad de absorción de mano de obra de estos fenómenos.

Otra dinámica que podría estar asociada a la proliferación del trabajo de plataformas es la del pluriempleo. El deterioro de la calidad del empleo, acompañado de la pérdida de capacidad adquisitiva del salario, potenció la manifestación de estos comportamientos en los trabajadores. Durante 2025, alrededor de 1,6 millones de ellos —el 12,2% de las personas ocupadas— se desempeñaron en más de un empleo de manera simultánea, uno de los niveles más altos registrados por la EPH. Lejos de expresar una mayor diversificación voluntaria del trabajo, el fenómeno aparece crecientemente asociado a la necesidad de complementar ingresos insuficientes y sostener el consumo de los hogares en un contexto de pérdida de poder adquisitivo y precarización laboral (Encuesta Permanente de Hogares, Microdatos del cuarto trimestre de 2025. INDEC).

Según estimaciones del Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA-CTA) elaboradas a partir del Índice de Salarios y del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del INDEC, el salario real promedio de los trabajadores registrados se ubicó en diciembre de 2024 un 5,1% por debajo del nivel en noviembre de 2023. Cuando el cálculo se realiza utilizando un IPC reponderado sobre la base de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGHo) 2017-2018, que asigna un mayor peso relativo a servicios, transporte y tarifas, la pérdida del poder adquisitivo se amplía al 8,6%. El deterioro salarial resultó heterogéneo entre sectores: mientras que los salarios del sector privado registrado lograron prácticamente recuperar el nivel previo a la asunción del nuevo gobierno, registrando una variación de +0,6% con el IPC oficial, los salarios del sector público exhibieron una caída mucho más pronunciada, equivalente al 15,3% en términos reales. Utilizando el IPC reponderado, el salario privado mostró una pérdida de 3,0%, mientras que el salario público acumuló una reducción de 18,4%. De acuerdo con CIFRA, estas diferencias reflejan el fuerte impacto que tuvieron la aceleración inflacionaria inicial, el ajuste fiscal y la política de contención salarial sobre los ingresos de los trabajadores estatales (González et al., 2025).

La economía de plataformas y los dilemas de la aplicación de la IA

La transformación productiva contemporánea está atravesada por la incorporación acelerada de sistemas de inteligencia artificial, y en particular —en los últimos años— por la difusión masiva de la inteligencia artificial generativa, capaz de

producir texto, imagen, audio, código de programación y decisiones que hasta hace poco eran consideradas exclusivas del trabajo humano calificado (Frey y Osborne, 2023). Esta tecnología proyecta saltos significativos de productividad, pero al mismo tiempo introduce riesgos serios de desplazamiento laboral, concentración del excedente económico, discriminación algorítmica y profundización de la dependencia tecnológica de nuestro país. El fenómeno no se limita a las plataformas: el propio Ministerio de Trabajo estimó que el 54% del empleo formal privado del país se concentra en ocupaciones con alta exposición potencial a la IA generativa —con la intermediación financiera y la enseñanza a la cabeza—, si bien se trata de una exposición máxima teórica y no de una destrucción de puestos ya consumada (Breard y otros, 2023; OIT, 2023; Chávez Molina y Rodríguez de la Fuente, 2023). La ley de "Modernización Laboral" no contempla ninguna regulación frente a este fenómeno: no menciona la inteligencia artificial, no regula la gestión algorítmica del trabajo y excluye expresamente a los trabajadores de plataformas —donde ya hoy operan estos sistemas— del régimen laboral común.

La situación de la organización social del cuidado

La organización social del cuidado constituye uno de los ejes centrales de las desigualdades de género en el mercado de trabajo y en la vida social. Nos referimos al modo en el que las responsabilidades de cuidado se distribuyen entre el Estado, el mercado, las familias y la comunidad (Rodríguez Enríquez, 2015; Faur, 2009).

En la Argentina la Ley N° 20.744 de Contrato de Trabajo establece apenas dos días de licencia por nacimiento para personas no gestantes, una regulación que se mantiene prácticamente sin modificaciones desde hace más de cincuenta años. Aunque algunas jurisdicciones provinciales y ciertos convenios colectivos de trabajo han ampliado este plazo (el más extenso es el de Ciudad Autónoma de Buenos Aires: 45 días), el marco normativo general reproduce un esquema que limita la corresponsabilidad en la crianza y en el cuidado familiar.

Durante la última década —a partir de los debates impulsados por los movimientos feministas y la visibilización de la economía del cuidado durante la pandemia de COVID-19—, la necesidad de reformar este sistema comenzó a adquirir mayor centralidad en la agenda pública. Sin embargo, el debate sobre las licencias parentales suele concentrarse exclusivamente en el momento del nacimiento o la adopción, invisibilizando que las tareas de cuidado se extienden mucho más allá de los primeros meses de vida. Las licencias parentales constituyen, por lo tanto, apenas un componente de un sistema más amplio de políticas públicas orientadas a garantizar el derecho a cuidar y ser cuidado.

La desigual distribución de estas tareas tiene impactos profundos en las trayectorias laborales y sociales. Según la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (INDEC, 2021), en la Argentina las mujeres dedican en promedio más de seis horas diarias al trabajo de cuidado no remunerado, mientras que los varones dedican aproximadamente tres horas y cuarenta minutos. En las mujeres que habitan en barrios populares el tiempo destinado al trabajo de cuidados no remunerado es aún mayor, con un promedio de más de 12 horas diarias, muchas veces con esta como su principal ocupación (OGyPP, 2023). Esta brecha implica que las mujeres enfrentan mayores restricciones para participar en el mercado laboral, desarrollar trayectorias profesionales continuas o acceder a instancias de formación y participación social. En términos estructurales, la organización actual del cuidado reproduce desigualdades que se expresan tanto en la segmentación del mercado de trabajo como en las diferencias de ingresos y protección social (Rodríguez Enríquez, 2015).

A esta desigual distribución del cuidado no remunerado se suma la precarización histórica del trabajo de cuidados remunerado, especialmente en el sector de casas particulares. Si bien la Ley N° 26.844 estableció un régimen laboral específico que reconoce derechos fundamentales para estas trabajadoras, la cobertura efectiva del régimen continúa siendo limitada frente a la magnitud del trabajo doméstico. Gran parte de las personas que realizan tareas de cuidado remuneradas lo hacen en condiciones de informalidad o con registros laborales incompletos (Pereyra, 2017). Resulta paradigmático respecto de la precarización, la invisibilización y la feminización el caso de las trabajadoras de la economía popular que realizan tareas de cuidado: trabajadoras sociocomunitarias que cuidan a niños y niñas, adolescentes y personas mayores, promotoras de salud, cocineras de comedores y merenderos, promotoras de asistencia a la violencia de género, asistencia para la recuperación en adicciones y centros de jubilados, entre otros (OCEPP, 2026).

En el contexto reciente, distintos informes señalan además un retroceso significativo en las políticas públicas vinculadas al cuidado.[3] La evidencia comparada muestra que los países que avanzaron en sistemas más igualitarios de cuidado combinan licencias parentales más extensas con mecanismos de

3. De acuerdo con un relevamiento del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), desde el inicio de la actual gestión de gobierno solo permanece vigente aproximadamente el 8% de las políticas de cuidado que previamente existían. De un conjunto de 50 políticas dirigidas principalmente a mujeres, jubiladas, trabajadoras, niñas, niños y adolescentes, apenas cuatro continúan activas. Como consecuencia, alrededor de 2,8 millones de personas dejaron de recibir al menos una política de cuidado de la que eran destinatarias. En términos generales, cerca del 92% de estas políticas fueron recortadas, paralizadas, derogadas o se encuentran actualmente en riesgo.

corresponsabilidad entre géneros.[4] Estas experiencias muestran que las políticas de cuidado pueden contribuir simultáneamente a mejorar la igualdad de género y a fortalecer la participación laboral.

NUESTRA PROPUESTA

El diagnóstico revela dos problemas que se retroalimentan: una estructura laboral históricamente fragmentada y precarizada, agravada hoy por políticas deliberadamente regresivas, y un horizonte de transformaciones tecnológicas que, sin regulación ni orientación política, profundizarán esas asimetrías. Nuestras propuestas buscan dar respuesta a cada uno de los segmentos que componen esa estructura laboral, reduciendo las brechas en el acceso a derechos y construyendo al mismo tiempo las instituciones capaces de orientar los cambios en curso hacia una mayor igualdad y justicia social.

1- Ampliación del sistema de protección social y avance en la garantía de derechos de la economía popular

Resulta fundamental desarrollar políticas públicas que permitan mejorar las condiciones de trabajo y vida de este sector, que compone una porción significativa de la población. La estructura económica argentina es incapaz de generar los empleos necesarios para incluir a la gran mayoría de los trabajadores. La planificación del desarrollo económico debe estar entonces acompañada por un conjunto de políticas específicas orientadas a incluir el sector que permanece en la exclusión. Entendemos que deben desarrollarse dos políticas diferenciadas: una universal, dirigida a trabajadores de bajos ingresos, y otra destinada a los trabajadores de la economía popular organizada.

Salario Básico Universal

Planteamos la necesidad de implementar políticas de ingreso de carácter universal que permitan garantizar un piso mínimo vital de ingresos. El primero y el último extremo de la vida (niños y adultos mayores) están cubiertos en nuestro

4. En Uruguay, por ejemplo, el sistema nacional integrado de cuidados incorporó licencias parentales y servicios públicos de cuidado infantil como parte de una política integral (Batthyány, 2015). En Chile, la reforma del posnatal introdujo un esquema de licencia parental transferible que permite distribuir parte del tiempo de cuidado entre ambos progenitores.

país por las políticas de ampliación de derechos desarrolladas entre 2003-2015.[5] Pero la población en edad laboral no quedó contemplada durante este período en ninguna política de protección, con la perspectiva de que dichos trabajadores fueran absorbidos por empleos formales.

El Salario Básico Universal (SBU) busca satisfacer las necesidades básicas reduciendo el porcentaje de hogares bajo la línea de indigencia. Se trata de que el Estado garantice a cada persona un ingreso mínimo, equivalente por lo menos al monto de la Canasta Básica Alimentaria de un adulto. El costo total de un SBU igual a una Canasta Básica Alimentaria para 7,5 millones de personas es de 1,8% del PBI (OCEPP, Fundación DHI, 2026).

El trabajo no garantiza hoy en la Argentina los ingresos suficientes para la reproducción de la vida, debido a la subvaloración estructural de amplios sectores del trabajo (particularmente el de la economía popular y las tareas de cuidado). A la vez asistimos al fenómeno del "trabajador formal pobre", cuya retribución salarial es inferior a la línea de pobreza (OCEPP, 2026). A eso se suman las desigualdades de género del mercado laboral, como la falta de reconocimiento y remuneración del trabajo doméstico y de cuidados, mayormente realizado por mujeres. Esta desigual valoración de las actividades humanas no debe naturalizarse ni constituir el único criterio para la distribución del ingreso. En este sentido, las transferencias estatales representan un mecanismo de reparación frente a las desigualdades del mercado laboral y permiten garantizar un ingreso mínimo para quienes contribuyen cotidianamente a la reproducción social.

A partir de la pandemia, la necesidad de garantizar un piso de ingresos para toda la población se ha convertido en un tema de primer orden en la agenda pública global. Organismos como la ONU y la CEPAL se pronunciaron positivamente al respecto. Incluso Elon Musk mencionó como estrategia posible la creación de un "ingreso alto universal" como respuesta a la destrucción de empleos que la IA podría generar. Asimismo, este tipo de propuestas forman parte del debate académico y político de nuestro país desde la década del 90, a partir de los desarrollos pioneros de Lo Vuolo y Barbeito (Cena, 2016). Se han presentado así distintas propuestas similares, como el Ingreso Ciudadano o la Renta Básica Universal. En contrapartida, se parte de la concepción del salario con el objetivo de visibilizar la dignidad del trabajo realizado por estos actores, ya sea realizando actividades laborales desde la informalidad con retribuciones salariales bajas o ejerciendo tareas de cuidado no remuneradas. A diferencia de algunos de estos antecedentes,

5. La Estatización de las AFJP (Ley N° 26.425) permitió incluir a 3,7 millones de personas que estaban excluidas del sistema jubilatorio y posibilitó la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH, Ley N° 24.714).

nuestra propuesta no se basa en un ingreso universal en términos generales para toda la población, sino que parte de una focalización socioeconómica.

Salario Social Complementario y políticas de fortalecimiento y formalización de la economía popular

Si bien resulta fundamental garantizar un piso de ingresos de subsistencia para todos los trabajadores excluidos del empleo formal y de bajos ingresos, también es necesario instrumentar políticas públicas que apunten específicamente al fomento y desarrollo de la economía popular y excedan el complemento de ingresos. Estas políticas deben abordar el problema de acceso a derechos de la seguridad social, inclusión financiera, condiciones de trabajo y desarrollo productivo y estar específicamente dirigidas a quienes realizan actividades de la economía popular de forma organizada.

Los últimos antecedentes constituyen un punto de partida. Como se mencionó, a partir de la Ley de Emergencia Social se avanzó en una de las principales reivindicaciones de este sector, que conceptualmente transformó el "plan de asistencia social" en el reconocimiento de un salario social como ingreso complementario a la labor desarrollada en el marco de la economía popular (Chuffardi, 2025). Posteriormente, durante la gestión de Alberto Fernández esta prestación quedó contemplada en el marco del programa Potenciar Trabajo, que proyectaba además un segundo componente de subsidio a las unidades productivas. Uno de los principales problemas de esta política —que conllevó al desarrollo de otros conflictos— fue su alcance limitado en relación a la dimensión poblacional que cumplía sus requisitos socioeconómicos de acceso.[6] La estrategia constituyó un gran aporte a los sectores organizados de la economía popular, que pudieron realizar un buen uso de las herramientas para mejorar condiciones de trabajo (acondicionando las unidades productivas, incorporando maquinaria y adquiriendo insumos) y complementar los ingresos de sus titulares de derecho. Dicho esto, resultó deficiente como única y principal política de fortalecimiento de ingresos a trabajadores pobres, con problemas profundos en su implementación y monitoreo.

Para proyectar el desarrollo de políticas públicas que apunten a mejorar el acceso a derechos del sector es necesario recuperar el espíritu de centralidad del trabajo. Esto supone colocar en el centro de la política al trabajador, su grupo de trabajo o unidad productiva como espacio donde se organiza la actividad,

6. En su máximo histórico alcanzó a 1,3 millones de personas. Al no ser una política de carácter universal el ingreso al programa estuvo limitado por criterios discrecionales, a veces acompañados por denuncias de irregularidades.

se construyen vínculos comunitarios y se despliegan estrategias de desarrollo económico y social. A partir de allí, deben impulsarse acciones que mejoren las condiciones laborales, fortalezcan capacidades productivas y vinculen a estos espacios con el entramado productivo y comunitario. De esta forma, el Salario Social Complementario (SSC) debe estar asociado por ley al Salario Mínimo Vital y Móvil para que efectivamente resulte un complemento salarial. Asimismo, debe garantizar la formalización de las actividades de la economía popular y su acceso a los componentes de la seguridad social (obra social, aportes jubilatorios, cobertura de riesgos del trabajo, etc.).[7]

Existen dos dimensiones interrelacionadas de la economía popular que resultan fundamentales para el diseño de políticas públicas. Por un lado, su necesidad estructural de subsidios públicos, derivada tanto de las características propias de estas unidades productivas como de su inserción subordinada en cadenas de valor formales. Por otro, el valor social y comunitario que implican muchas de sus actividades, cuyo aporte al bienestar colectivo debe ser reconocido y fortalecido mediante distintas formas de apoyo público.

Sobre el primer aspecto, debido a su baja escala productiva, limitada capitalización, uso intensivo de trabajo y precariedad de origen, la mayoría de las unidades productivas necesita financiamiento estatal para sostenerse y desarrollarse, al igual que muchas otras actividades del sector privado formal. Las experiencias de autonomía económica plena, con capacidad de garantizar ingresos dignos y derechos laborales, siguen siendo excepcionales. Sin inversión pública sostenida no existe posibilidad de mejora estructural. Resultan clave las inversiones en infraestructura, maquinaria e insumos que permitan fortalecer las actividades productivas con una perspectiva de integración y desarrollo técnico y comercial. Es importante quitar la carga peyorativa que se le ha asignado en el discurso público y político a la subvención de actividades y sectores. Regímenes de promoción que contemplan subsidios, créditos y exenciones impositivas para grandes empresas del país no son cuestionados, mientras que las transferencias a los sectores más humildes suelen criticarse o exigir niveles de eficiencia y productividad desproporcionados.

En cuanto al segundo aspecto, un conjunto de actividades que desarrollan los trabajadores de la economía popular, habitualmente invisibilizadas por el mercado formal, constituye un aporte social indispensable para la reproducción cotidiana de la vida en los territorios. Esta característica se hace evidente en las tareas

7. Este aspecto no fue impulsado seriamente con anterioridad. En abril de 2023 solo 421.687 personas titulares del Potenciar Trabajo estaban registradas bajo el monotributo social.

desarrolladas por trabajadoras sociocomunitarias, vitales en los entramados de los barrios populares ya que garantizan no solo el acceso a la alimentación sino a las tareas de cuidado.

Es necesario desarrollar esta política pública con un abordaje serio de cogestión que reconozca la primacía y valor de la comunidad organizada, pero también de un Estado fuerte, capaz de planificar, monitorear y supervisar. En este sentido, se debe apuntar a una integración en distintos niveles: tanto público, con las distintas instancias estatales y sus instituciones, como con el sistema productivo privado, articulando de forma coherente y protectora en su integración vertical. Así, las inversiones públicas son retribuidas a la comunidad, no solo al mejorar las condiciones de trabajo y vida de esta fracción no menor de la población, sino también al fortalecer el trabajo con resultados que impactan en la comunidad en la que se insertan.

2- Reconocimiento y ampliación de derechos laborales a la economía de plataformas

En los últimos años las grandes ciudades han visto proliferar trabajadores jóvenes que realizan tareas de reparto mediante aplicaciones digitales como Deliveroo, Glovo o Rappi, trasladando productos desde comercios hasta domicilios particulares. Esta explotación directa de capitales trasnacionales, velada por el medio digital, intenta presentarse como mera intermediaria tecnológica entre consumidores y "emprendedores", negando la existencia de una relación laboral. Sin embargo, esta caracterización ha sido crecientemente cuestionada a partir de experiencias de organización colectiva de repartidores, que combinan formas sindicales tradicionales con nuevas estrategias como cooperativas de plataformas, iniciativas que en nuestro país son todavía muy incipientes y no han logrado gravitar socialmente en su capacidad organizativa.

El ingreso a esta actividad requiere condiciones mínimas —identificación, un medio de transporte y un teléfono inteligente— lo que facilita la incorporación masiva de trabajadores en contextos de escasa regulación. El modelo de negocios se basa en un rápido crecimiento impulsado por bajas retribuciones laborales (debido, en parte, a la elusión de obligaciones laborales) y la valorización financiera, aunque con elevados niveles de riesgo y pérdidas acumuladas, lo que ha llevado a calificarlas como "burbujas tecnológicas". En este contexto, se produce un debilitamiento de las relaciones laborales tradicionales y una erosión de derechos fundamentales de los trabajadores (Morales Muñoz y Abal Medina, 2020).

Desde esta perspectiva, es clave dotar de derechos laborales a estos trabajadores excluidos, así como la regulación por parte del Estado de las condiciones en que estas empresas desarrollan la actividad. Las iniciativas de regulación son frecuentemente percibidas de manera ambivalente, o incluso negativa, por parte de los trabajadores. Eso no implica la ausencia de conflictos o percepciones de injusticia, sino más bien la coexistencia de distintas interpretaciones sobre las condiciones laborales (Diana Menéndez et al., 2024).

Sobre la cuestión se identifican dos grandes posiciones. Un sector tiende a naturalizar las condiciones existentes bajo la lógica del mercado, asumiendo los riesgos y responsabilidades individuales como parte inherente de la actividad. En este marco, las dificultades recientes suelen atribuirse al incremento de la oferta de mano de obra (en ocasiones con énfasis en la población migrante), aunque factores estructurales como la caída del consumo y el estancamiento de las tarifas han impactado de manera generalizada. Por otro lado, un conjunto de trabajadores reconoce la existencia de situaciones injustas, aunque con limitadas expectativas de transformación. La percepción de imposibilidad de cambio, el desconocimiento de alternativas de acción, la desconfianza hacia las organizaciones sindicales y la política institucional configuran un escenario de baja capacidad de articulación colectiva. En este punto, los últimos aportes de variados autores permiten complejizar el análisis al mostrar que el trabajo en plataformas en la Argentina se inserta en estructuras laborales previamente segmentadas, donde coexisten perfiles heterogéneos de trabajadores con distintas trayectorias educativas y ocupacionales, lo que dificulta la construcción de demandas colectivas homogéneas y sostenidas.

No obstante, emergen prácticas de solidaridad horizontal, especialmente frente a situaciones de violencia, inseguridad o conflictos con fuerzas de control. La proliferación de grupos en redes sociales y aplicaciones de mensajería instantánea da cuenta de formas incipientes de organización y construcción de lazos comunitarios, en línea con lo señalado por estudios recientes sobre acción colectiva en plataformas digitales en América Latina (Míguez, 2023; Varela et al., 2024).

Resulta indispensable que cualquier propuesta de marco normativo contemple las subjetividades de las y los trabajadores, así como sus necesidades, expectativas y proyectos, incorporando la complejidad de sus valoraciones sobre la autonomía, la flexibilidad y la protección laboral. Aunque parezca una obviedad, toda ley laboral debe conciliarse con nuestro régimen constitucional que obliga a la protección del trabajo "en sus diversas formas" (art. 14 bis CN). En este sentido, dados los niveles de desarrollo del sector y de organización, un posible camino de regulación podría ser la sanción de un estatuto especial que establezca un

piso de derechos centrado en las demandas actuales de sus trabajadores. Esta estrategia no quita que en un futuro pueda ser materia de la negociación colectiva para avanzar hacia más derechos, sea a través de la figura de un Convenio Colectivo de Trabajo o alguna otra estrategia de formalización.

Un régimen de este tipo podría regular la actividad, sosteniendo el principio de flexibilidad horaria característico del trabajo en plataformas digitales dentro de una jornada máxima legal de ocho horas diarias, así como la fijación de un salario mínimo claro y condiciones básicas de estabilidad laboral. En materia de transparencia y protección frente a la gestión algorítmica, es clave reconocer el derecho de los trabajadores a información sobre el funcionamiento de los algoritmos que organizan y evalúan la prestación laboral, así como la prohibición de bloqueos o desactivaciones arbitrarias de las cuentas por parte de las empresas. También explicitar el reconocimiento de la libertad sindical y prohibir cualquier tipo de sanción, bloqueo o desactivación de cuentas motivada por la participación en medidas gremiales. Resulta a la vez necesario establecer algo tan básico como la obligación de la empresa de contar con una oficina o local físico en el cual se puedan hacer reclamos o consultas, así como la obligación de las empresas —en coordinación con las autoridades locales— de garantizar espacios destinados al descanso, la higiene y la atención sanitaria en los principales centros urbanos.

Un estatuto de este tipo puede establecer un conjunto de derechos y obligaciones orientados a garantizar condiciones laborales adecuadas y mecanismos de protección social. Entre ellos, la provisión de elementos de seguridad por parte de la empresa o, como alternativa, el reconocimiento de un adicional remuneratorio cuando las herramientas de trabajo sean aportadas por el/la trabajador/a, así como la cobertura de riesgos del trabajo mediante el pago de la ART a cargo de la empresa, el acceso a licencias y a los otros componentes de la seguridad social (obra social, jubilación, etc.).[8]

8. La reciente aprobación del Convenio sobre el Trabajo Decente en la Economía de Plataformas por la 114.ª Conferencia Internacional del Trabajo constituye un antecedente de relevancia. La nueva norma reconoce que los trabajadores de plataformas deben gozar de los mismos principios y derechos fundamentales que el resto, incluyendo la libertad sindical, la negociación colectiva, la protección social y condiciones de trabajo seguras. Asimismo, establece obligaciones específicas en materia de transparencia algorítmica, acceso a explicaciones sobre decisiones automatizadas, revisión humana de suspensiones o bloqueos de cuentas y correcta determinación de la situación laboral en función de la realidad de la prestación y no de las denominaciones contractuales utilizadas por las empresas. Aunque el Convenio no establece una presunción universal de relación de dependencia, representa un avance significativo hacia la construcción de estándares internacionales que permitan evitar nuevas formas de precarización laboral bajo la apariencia de innovación tecnológica y reafirma que el desarrollo de la economía digital debe estar subordinado a los principios del trabajo decente y la protección de la dignidad humana.

3- Fortalecimiento de las herramientas institucionales tripartitas de regulación laboral

El problema del trabajo asalariado no registrado es uno de los nudos del debate laboral. Tras casi dos años de vigencia plena de la Ley Bases, queda en evidencia la ineficacia de los instrumentos respecto de la creación de empleo o formalización del trabajo. La derogación de estas leyes es un punto de partida de cara a reconstruir, fortalecer y ampliar las capacidades del Estado para mejorar la articulación entre los actores productivos.

Reducción de contribuciones patronales segmentadas a las pymes y sanciones al trabajo no registrado

La estrategia de reducir las contribuciones patronales como una forma de alentar la formalidad ha tenido reflejo en numerosas acciones gubernamentales desde la década del 90.[9] La experiencia reveló que por sí misma esta herramienta no es un factor determinante para combatir el empleo informal; lo que no indica que haya que descalificarla desde el punto de vista de la justicia tributaria. La iniciativa debe incluso contemplarse dentro de un esquema más amplio destinado a favorecer a los sectores que más empleo generan.

En líneas generales la alícuota de las contribuciones patronales vigente es del 20,40% para los empleadores del sector privado cuya actividad encuadra en el sector "servicios" o "comercio" (siempre que sus ventas totales anuales superen los límites para la categorización MiPyME) y del 18 por ciento para los restantes empleadores pertenecientes al sector privado.

Entendemos que una reforma tributaria, con su dimensión laboral, debe aliviar la carga sobre las unidades productivas identificadas como microempresas (hasta siete empleados en el área de comercio y servicios). Para eso proponemos la reducción del 50% de la actual alícuota (del 18 al 9 por ciento), con aplicación a partir del año fiscal posterior a la sanción de la norma. Se propone financiar esta reducción, que no supera el 0,1 por ciento del PBI, eliminando los sistemas de crédito fiscal para el pago de contribuciones patronales a empresas que no reúnan las características señaladas, como es el caso, por ejemplo, de las empresas alcanzadas por la Ley de Economía del Conocimiento (Ley N° 27.506).

Asimismo, la Ley de Economía del Conocimiento establece un bono de crédito fiscal que permite reducir hasta un 20% determinadas obligaciones tributarias para las empresas beneficiarias del régimen. Este incentivo, que alcanza también

9. Decretos N° 2609/93 y 372/95 en adelante, entre otros.

a grandes empresas del sector, podría ser revisado en el marco de un nuevo esquema tributario progresivo, reorientando los beneficios fiscales hacia las micro y pequeñas unidades productivas, donde la reducción de la carga tributaria y laboral puede tener un impacto proporcionalmente mayor sobre la generación y formalización del empleo.

Regulación efectiva de la tercerización laboral

La tercerización laboral tiene una regulación específica que la habilita en ciertas condiciones desde la década del 70. La Ley N° 27.742 y la Ley N° 27.802 impusieron un nuevo sistema de triangulación de las relaciones laborales en el que la mera interposición de una persona humana o jurídica en una relación laboral exime al empresario real y oculto de toda obligación legal. Se trata de un sistema de irresponsabilidad jurídica incompatible con nuestro sistema constitucional que invita a crear sociedades comerciales "de utilería" para eludir las obligaciones legales.

Una norma puede acotar una reparación o limitarla a determinadas condiciones, pero si establece *a priori* que el empresario beneficiario de la triangulación es *per se* irresponsable, sea cual fuere la dinámica y la registración de una relación laboral, entonces necesariamente va a generar más litigiosidad.

En esta materia corresponde restituir la redacción previa de los arts. 29, 30, 31 y 136 de la Ley de Contrato de Trabajo previa a las leyes N° 27.742 y N° 27.802, que habilitaba la tercerización pero establecía cuáles eran las responsabilidades del contratista y el subcontratista, del cedente y del cesionario.

Fortalecimiento del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil

El Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil aparece como una herramienta central para equilibrar la relación entre capital y trabajo. La experiencia comparada demuestra que los países con instituciones robustas de fijación del salario mínimo logran reducir la pobreza laboral, dinamizar el mercado interno y disminuir las brechas salariales sin efectos negativos significativos sobre el empleo cuando las actualizaciones se realizan de manera periódica y mediante negociación social tripartita. En la Argentina, donde el salario mínimo perdió poder adquisitivo de forma sostenida en los últimos años, recuperar su función como piso efectivo de ingresos resulta clave tanto para proteger a los trabajadores más vulnerables —especialmente aquellos en segmentos informales o de baja cobertura sindical— como para ordenar la estructura salarial del conjunto de la economía. Fortalecer el Consejo implica institucionalizar mecanismos de actualización más frecuentes, ampliar la transparencia en la determinación de los

criterios técnicos utilizados y asegurar una representación efectiva de los actores sociales, de modo que el salario mínimo vuelva a cumplir el rol que le asigna el artículo 14 bis de la Constitución de la Nación Argentina: garantizar para el trabajo en todas sus formas una remuneración suficiente y condiciones para una vida digna. En este sentido, una política deliberada de recomposición del salario mínimo no solo constituye una medida de justicia social, sino también un instrumento macroeconómico para estimular la demanda agregada y promover un patrón de crecimiento más inclusivo.

Regulación eficiente del teletrabajo

Durante 2020 se sancionó la Ley N° 27.555 de Teletrabajo. Cargada de buenas intenciones en sus enunciados, la norma delegaba muchas cuestiones sensibles a la negociación colectiva. Aunque imperfecta, aquella ley representaba un módico avance en la materia y fue derogada sin debate y sin reemplazo por la Ley N° 27.802.

Es necesario recuperar elementos de esa ley que regulen esta modalidad de trabajo, pero abordando en forma taxativa los problemas reales de la relación de trabajo: costos para el trabajador, tareas de cuidados y ejercicio real del derecho de desconexión.

4- Reducción de la jornada laboral

En la Argentina la jornada laboral máxima legal es de las más extensas del mundo, con 48 horas semanales. Se ha mantenido así desde 1929, a pesar de las múltiples transformaciones económicas que han multiplicado la productividad.

Las principales centrales sindicales manifestaron la urgencia de reducir la jornada laboral de ocho a seis horas diarias o, alternativamente, establecer una semana laboral de cuatro días sin reducción de salario.

La fundamentación de la reducción de la jornada no se limita a criterios sindicales. Desde el punto de vista productivo, múltiples estudios han demostrado que disminuir la jornada laboral sin merma salarial puede incrementar la productividad por hora trabajada. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2019), la fatiga acumulada en jornadas extensas reduce la eficiencia, aumenta el ausentismo y eleva los riesgos de accidentes laborales. La evidencia internacional muestra que semanas laborales más cortas mejoran el clima organizacional, reducen el estrés y elevan la motivación, generando un círculo virtuoso de rendimiento.

En economías con altos niveles de productividad, la reducción horaria muestra beneficios. Experiencias como las de Islandia o algunas empresas en el Reino Unido y España reportaron incrementos de entre 20% y 40% en indicadores de satisfacción laboral y mejoras notables en eficiencia (*Autonomy*, 2021).

Varios países de nuestra región avanzaron en los últimos años en la discusión e implementación de reducciones de la jornada laboral. En Chile se aprobó en 2023 reducir gradualmente la jornada máxima de 45 a 40 horas semanales, en un proceso de cinco años: primero a 44 horas en 2024, luego a 42 horas en 2026 y finalmente a 40 horas en 2028, sin disminución salarial para los trabajadores. En México, en cambio, el Congreso aprobó en 2026 una reforma constitucional al artículo 123 para reducir la jornada legal de 48 a 40 horas semanales, también de forma gradual: la reducción comenzará en 2027 y disminuirá dos horas por año hasta alcanzar las 40 horas en 2030, manteniendo salarios y prestaciones (*Infobae*, 2026; Bloomberg, 2026). Brasil también se incorporó a este proceso al abrir el debate parlamentario sobre la eliminación de la escala laboral 6x1, con un proyecto respaldado por el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva que propone reducir la jornada máxima de 44 a 40 horas semanales y garantizar dos días de descanso por cada cinco de trabajo, sin reducción salarial (*Página 12*, 2026). En conjunto, estas iniciativas expresan una tendencia regional que desplaza el eje de la discusión desde la flexibilización hacia la redistribución del tiempo de trabajo, la mejora de las condiciones laborales y una mayor conciliación entre la vida laboral y personal.

En el caso argentino, si bien existen problemas estructurales de productividad, la reducción de jornada podría actuar como catalizador de la modernización tecnológica y la reorganización de procesos productivos. También debería acompañarse de un estímulo a la inversión en capacitación y equipamiento en algunos sectores, impulsando una competitividad basada en innovación y no en el desgaste laboral.

La reducción de la jornada laboral no puede pensarse al margen de los objetivos del desarrollo humano integral. En definitiva, poner en el centro el bienestar social exige sin lugar a dudas garantizar la soberanía sobre el tiempo de nuestro pueblo: el tiempo para el trabajo, el tiempo para el cuidado y el autocuidado, el tiempo para el descanso y el esparcimiento, el tiempo para el estudio, para la participación comunitaria, la creación cultural o el ejercicio de la fe.

Finalmente, la reducción horaria sin pérdida salarial es una política posible si se aborda de forma gradual, en el marco de procesos sustantivos y genuinos de diálogo social, políticas de protección social y pisos de ingresos garantizados para los sectores del mercado de trabajo más fragilizados, con negociación colectiva

sectorial en los casos que sea posible, incentivos a la innovación y protección legal. Se trata de un cambio que responde tanto a reivindicaciones históricas del movimiento obrero como a la necesidad contemporánea de articular bienestar, empleo y productividad. Nuestra propuesta es que la aplicación de la jornada legal esté destinada a que la negociación colectiva, sector por sector, tenga la posibilidad de renovar sus cláusulas convencionales adaptándose a los nuevos topes o aplicando reducciones proporcionales si ya cuentan con jornadas semanales más bajas. La propuesta es que, en los plazos y modalidades que se establezcan en cada convenio, se reduzca la cantidad de 48 a 40 horas semanales.

5- Política de cuidados para revertir las desigualdades

Ampliación y universalización de las licencias parentales y de cuidado

La construcción de un sistema de cuidados más justo e igualitario requiere avanzar hacia un régimen integral de licencias parentales que reconozca las transformaciones del mundo del trabajo, la diversidad de las familias y la necesidad de distribuir socialmente las tareas de cuidado. Nuestra propuesta retoma como antecedente el proyecto presentado por los diputados Itai Hagman y Natalia Zaracho[10], incorporando y adecuando sus principales lineamientos a una estrategia más amplia de ampliación de derechos laborales y fortalecimiento de la protección social.

La iniciativa contempla la extensión de la licencia para personas gestantes a 126 días, garantizando períodos de cuidado adecuados durante el embarazo, el nacimiento y el puerperio. Asimismo, prevé mecanismos de ampliación para situaciones que demandan mayores niveles de acompañamiento familiar, como nacimientos prematuros, nacimientos múltiples, discapacidad o enfermedades crónicas de niñas y niños.

Del mismo modo, se propone crear una licencia parental de 90 días para personas no gestantes, con el objetivo de avanzar hacia una efectiva corresponsabilidad en las tareas de crianza y cuidado. La ampliación de derechos para ambos progenitores contribuye a reducir las desigualdades que históricamente han recaído sobre las mujeres en el ámbito laboral, favoreciendo una distribución más equilibrada de los tiempos de cuidado y fortaleciendo los vínculos familiares durante los primeros meses de vida.

La propuesta incorpora también un régimen de licencias para adopción que equipara derechos entre las distintas formas de conformación familiar y

10. Expediente 2226-D-2026, HCDN.

contempla extensiones específicas para situaciones de mayor vulnerabilidad o necesidad de cuidado. De esta manera, se reconoce que el derecho al cuidado y a la crianza debe garantizarse con independencia de la forma en que se constituye cada familia.

Por otra parte, se propone la universalización progresiva de estos derechos hacia trabajadores y trabajadoras de la economía popular, del trabajo informal, autónomo y monotributista. Millones de personas que desarrollan hoy actividades productivas y generan ingresos carecen de licencias vinculadas al nacimiento, la adopción o el cuidado de sus hijos e hijas. Para revertir esta situación, se propone crear prestaciones específicas equivalentes al Salario Mínimo, Vital y Móvil durante el período de licencia, garantizando condiciones materiales que permitan ejercer efectivamente el derecho al cuidado.

Se plantea también la creación y ampliación de asignaciones parentales destinadas a personas gestantes y no gestantes, integradas al sistema de asignaciones familiares y financiadas a través de la seguridad social. Este mecanismo permite asegurar la continuidad de los ingresos durante las licencias, distribuir solidariamente los costos asociados a la reproducción social y evitar que las responsabilidades de cuidado se conviertan en un factor de discriminación laboral.

La financiación de estas licencias mediante el sistema de seguridad social fortalece el carácter colectivo de las políticas de cuidado y contribuye a reducir las brechas de género en el mercado de trabajo. Al mismo tiempo, amplía la cobertura de derechos hacia sectores históricamente excluidos de la protección social, consolidando una concepción del cuidado como responsabilidad compartida entre las familias, el Estado, la comunidad y el sistema productivo. Las estimaciones realizadas sobre la base del proyecto de referencia ubican el costo fiscal de una implementación integral en torno al 0,17% del Producto Interno Bruto. Se trata de una inversión socialmente estratégica y fiscalmente sostenible, cuyos beneficios exceden ampliamente su costo presupuestario al contribuir a mejorar la inserción laboral de las mujeres, fortalecer los ingresos de los hogares, promover la natalidad en un contexto de descenso demográfico y garantizar mejores condiciones para el desarrollo de niñas, niños y adolescentes.

Desde esta perspectiva, las licencias parentales deben concebirse como una política estructural de desarrollo, igualdad y fortalecimiento del trabajo decente. Lejos de constituir únicamente una prestación de carácter asistencial, forman parte de una estrategia orientada a democratizar los cuidados, promover la corresponsabilidad familiar y construir un modelo de protección social acorde a las realidades laborales y familiares del siglo XXI (HCDN, Dip. Hagman y Dip. Zaracho, 2026).

6- Regulación de la inteligencia artificial en el mundo del trabajo

Frente al vacío regulatorio, sostenemos que la incorporación de la inteligencia artificial al mundo del trabajo debe ser controlada por el Estado dentro de un marco de protección que combine regulación pública, diálogo tripartito y participación efectiva de los trabajadores en las empresas donde se implemente. El Estado debe actuar como árbitro, garante de derechos y promotor de capacidades nacionales para evitar una mayor dependencia tecnológica. La regulación de sistemas de alto riesgo, la consulta previa a los trabajadores, los entornos controlados de prueba y la transparencia sobre los datos de entrenamiento constituyen estándares ya reconocidos por el Reglamento (UE) 2024/1689 y compatibles con la Recomendación 198 de la OIT, la Declaración del Centenario (2019), los Convenios 87, 98 y 154 y el constitucionalismo social argentino (arts. 14 bis y 75, incs. 19 y 22).

Transparencia sobre las fuentes de entrenamiento. Toda IA generativa utilizada en el ámbito laboral debe documentar públicamente las fuentes que emplea para su entrenamiento. Esta obligación, prevista en el Reglamento (UE) 2024/1689, permite identificar sesgos, verificar la legalidad de los datos y establecer mecanismos de compensación cuando los sistemas se entrenen sobre producción intelectual no remunerada. La relevancia de esta cuestión quedó demostrada en los acuerdos alcanzados por el Writers Guild of America y SAG-AFTRA (2023), así como en el caso Bartz c. Anthropic (2025). En América Latina, criterios similares fueron incorporados en la Agenda Nacional de IA de México (2024-2030).

Implementación gradual en entornos controlados. Los sistemas de IA con impacto significativo sobre el empleo deben implementarse inicialmente en entornos controlados de prueba (*sandboxes* regulatorios), bajo supervisión pública y con participación de los representantes de los trabajadores. Este mecanismo, previsto por el Reglamento (UE) 2024/1689 y antecedido por la experiencia española (Real Decreto N° 817/2023), busca detectar errores, sesgos y riesgos antes de su despliegue masivo. Ningún sistema destinado a intervenir en contrataciones, evaluaciones, asignación de tareas, sanciones o despidos debería utilizarse sin una fase previa de prueba y evaluación documentada.

Productividad, distribución del excedente tecnológico y soberanía digital. Toda implementación de IA debe acompañarse de indicadores de productividad antes y después de su adopción, condición necesaria para hacer efectivo el principio constitucional de participación de los trabajadores en las ganancias (art. 14 bis CN). Si la tecnología genera aumentos significativos de productividad,

sus beneficios no pueden ser apropiados exclusivamente por el capital. Dado que la IA se nutre de conocimientos producidos socialmente, una parte de ese excedente debería destinarse, mediante negociación tripartita, a fondos de formación, reconversión laboral, salud y previsión administrados por organizaciones sindicales y/o a políticas universales como el Salario Básico Universal y el Salario Social Complementario. Se trata de extender a la era digital el principio de que los beneficios del progreso colectivo deben ser también colectivamente apropiados.

Finalmente, la regulación y el aprovechamiento de la inteligencia artificial exigen avanzar hacia una infraestructura digital pública y soberana. Entre los bienes destinados universalmente a todos deben incluirse también nuevas formas de propiedad vinculadas a patentes, algoritmos, plataformas digitales, infraestructura tecnológica y datos (León XIV en *Magnifica Humanitas*, 2026).

PALABRAS FINALES

La construcción de una reforma laboral que se proponga como prioridad la situación de las grandes mayorías deberá abordar los problemas actuales del mundo del trabajo comprendiendo que son el resultado de múltiples transformaciones simultáneas: la financiarización de la economía, la expansión de la informalidad, el estancamiento económico, el crecimiento de la economía popular, la digitalización de las relaciones económicas y el avance acelerado de otras diversas transformaciones tecnológicas. Ninguna de estas dinámicas puede ser abordada aisladamente. Sus particularidades deben ser atendidas desde una visión estratégica integral regida por los objetivos de ampliar derechos laborales, fortalecer la regulación estatal, reducir las asimetrías en las relaciones laborales y fortalecer los actores productivos intensivos en el trabajo.

En nuestro país estos procesos se entrelazan con el accionar desde el gobierno nacional de una corriente conservadora liberal que domina el escenario político e impulsa reformas que debilitan al Estado, a los trabajadores y a las pymes, deteriorando las condiciones del trabajo en todas sus formas.

Por el contrario, la ampliación de derechos que proponemos parte de una convicción fundamental: el trabajo continúa siendo el principal mecanismo de integración social, producción material colectiva, construcción de proyectos de vida dignos y realización humana. La respuesta a las transformaciones tecnológicas y sociales no puede consistir en debilitar la protección laboral, ni en transferir los costos de la transición tecnológica hacia los trabajadores. Por el contrario, la innovación debe estar al servicio de la sociedad y no la sociedad subordinada a los imperativos de la innovación y sus dueños privados.

La discusión sobre la inteligencia artificial expresa de manera particularmente clara esta tensión histórica. Nos encontramos ante tecnologías con capacidad para incrementar extraordinariamente la productividad, acelerar descubrimientos científicos y mejorar múltiples aspectos de la vida humana. Pero también ante herramientas capaces de profundizar la concentración económica, erosionar derechos laborales, ampliar mecanismos de control sobre las personas y potenciar las capacidades bélicas.

En este sentido, resulta significativo que incluso algunas de las propias empresas líderes del sector en occidente reconozcan la necesidad de construir nuevas instituciones capaces de distribuir los beneficios de la inteligencia artificial y proteger a quienes puedan resultar afectados por sus impactos (OpenAI, 2026; Anthropic, 2026).

La cuestión central no radica en la tecnología en sí, sino en quién se apropia de sus beneficios y con qué objetivos se orienta su desarrollo. Una reforma laboral que aspire a ampliar derechos debe garantizar que la innovación contribuya a democratizar el conocimiento, fortalecer la negociación colectiva, ampliar la protección social y mejorar la calidad de vida de las mayorías. El desafío para países periféricos como la Argentina no consiste en adaptarse a los cambios tecnológicos, sino en orientar esas transformaciones hacia un proyecto basado en la igualdad, la justicia social y la dignidad humana. El debate sobre la inteligencia artificial y la automatización es, ante todo, político y filosófico.

La singularidad del ser humano no radica solamente en su capacidad de resolver problemas o procesar información, sino en su condición relacional, creativa, moral y trascendente. Desde esta perspectiva, el trabajo constituye una actividad mediante la cual las personas no solo transforman la naturaleza y producen bienes, sino que también se transforman a sí mismas, desarrollan capacidades, construyen identidad y participan de la vida comunitaria. Cuando el trabajo es entendido como una dimensión constitutiva de la dignidad humana, la pregunta central deja de ser cuánto trabajo puede reemplazar la tecnología y pasa a ser cómo esa tecnología puede contribuir al desarrollo integral de las personas y de las comunidades, no cómo sustituye sino cómo potencia y amplía el trabajo humano. En consecuencia, la innovación tecnológica solo puede considerarse un verdadero progreso cuando fortalece las capacidades humanas, amplía las posibilidades de participación social y mejora las condiciones de vida de quienes trabajan.

La inteligencia creativa de la humanidad es un don que puede aliviar el sufrimiento y abrir nuevas posibilidades, pero debe permanecer orientada hacia el bien común, la justicia, el cuidado de los vulnerables y la creación (León XIV, *Magnifica Humanitas*).

BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, Daron y Johnson, Simon (2023). *Poder y progreso: Nuestra lucha milenaria por la tecnología y la prosperidad*. Deusto.

Albornoz, Sonia y Gontero, Sonia (2025). Reducción de la jornada laboral: evolución global y desafíos para América Latina. Organización Internacional del Trabajo, Oficina para el Cono Sur.

Anthropic (2026). Claude's constitution. https://www.anthropic.com/constitution

Batthyány, Karina (2015). *Las políticas y el cuidado en América Latina*. Serie Asuntos de Género. CEPAL.

Breard, Gerardo et al. (2023). Impacto de la inteligencia artificial generativa en el empleo asalariado registrado del sector privado. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Cena, Rebeca Beatriz (2016). Ingreso ciudadano en Argentina: hacia un estado de la cuestión. En Angélica De Sena (Ed.), *Del ingreso universal a las transferencias condicionadas: itinerarios sinuosos*. ESEditora.

Centro de Capacitación y Estudios sobre Trabajo y Desarrollo [CETyD] (2025). ¿Crece el refugio en el trabajo de plataformas? EIDAES-UNSAM. https://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2025/07/Crece-el-refugio-en-plataformas-CETyD.pdf

Centro de Economía Política Argentina [CEPA] (2025). La dotación de personal del sector público nacional: datos a diciembre de 2025. https://centrocepa.com.ar/informes/744-la-dotacion-de-personal-del-sector-publico-nacional-datos-a-diciembre-2025

Centro de Estudios Legales y Sociales [CELS] (2025). Retrocesos en las políticas de cuidado en Argentina.

Chávez Molina, Eduardo y Rodríguez de la Fuente, José (2023). Los riesgos de automatización en el empleo argentino: desafíos y transformaciones. Instituto Cubano del Arte e Industria Cinematográficos.

Chuffardi, Romina (2025). La Ley de emergencia social y el salario social complementario: una política pública construida desde las calles. En Agustina Mayansky, Daniel Aldave, Félix Pablo Friggeri, Tereza Spyer y Victoria Darling (Orgs.). *Experiencias y reflexiones sobre la economía popular en América Latina* (43-66). Editora Ilustração. https://doi.org/10.46550/978-65-6135-132-4

Diana Menéndez, Nicolás; Arias, Cora Cecilia y Haidar, Julieta (2024). Del emprendedor al superviviente: subjetividades laborales en plataformas de reparto. *Estudios Sociológicos*, 42, 1-19. https://doi.org/10.24201/es.2024v42.e2688

Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, Ministerio de Economía de la Nación (2023). El aporte de los cuidados al PBI: las brechas de género en la economía argentina. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/11/las_brechas_de_genero_4to_trimestre_2023_0.pdf

Espíndola, Ernesto y Suárez, José Ignacio (2023). *Automatización laboral y estratificación en América Latina*. CEPAL.

Etchemendy, Sebastián; Ottaviano, Juan Manuel; Santolaria, Macarena; Vezzato, Joan Manuel y Pastrana, Federico (2025). Derechos laborales del siglo XXI: jornada, descansos y licencias. Fundar.

Faur, Eleonor (2009). *Organización social del cuidado infantil en la Ciudad de Buenos Aires: El rol de las instituciones públicas y privadas, 2005-2008* [Tesis doctoral]. FLACSO.

Francisco (2015). *Carta encíclica Laudato Si' sobre el cuidado de la casa común*. Libreria Editrice Vaticana.

Frey, Carl Benedikt y Osborne, Michael (2023). Generative AI and the future of work: A reappraisal. *Oxford Martin School.*

Gmyrek, Pawel; Berg, Janine y Bescond, David (2023). Generative AI and jobs: A global analysis of potential effects on job quantity and quality (ILO Working Paper N° 96). Organización Internacional del Trabajo.

Gmyrek, Pawel; Winkler, Hernan y Garganta, Santiago (2024). Buffer or bottleneck? Employment exposure to generative AI and the digital divide in Latin America (Policy Research Working Paper N° 10863). Banco Mundial/CEDLAS.

González, Mariana L.; Bonofiglio, Nicolás y Bona, Leandro (2025). Informe sobre salarios reales. Centro de Investigación y Formación de la República Argentina [CIFRA-CTA].

Grabois, Juan y Pérsico, Emilio Miguel Ángel (2014). Organización y economía popular. CTEP–Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular.

Haraldsson, Guðmundur D. y Kellam, Jack (2021). Going public: Iceland's journey to a shorter working week. *Autonomy*. https://autonomy.work/portfolio/icelandsww/

Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC] (2022). Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2021.

Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC] (2025). Mercado de trabajo: Tasas e indicadores socioeconómicos. Encuesta Permanente de Hogares. https://www.indec.gob.ar

Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC] (2025). Mercado de trabajo: Encuesta Permanente de Hogares. https://www.indec.gob.ar

León XIV (2026). *Carta encíclica Magnifica Humanitas sobre la grandeza de la persona humana ante las promesas de la inteligencia artificial*. Libreria Editrice Vaticana.

Longo, Julieta; Busso, Mariana y Fernández Massi, Mariana (2023). Trabajar en plataformas en Argentina: usos y valoraciones de esta nueva modalidad de trabajo. *Trabajo y Sociedad, 24*(41), 281-297.

Madariaga, Javier; Buenadicha, César; Molina, Erika y Ernst, Christoph (2019). Economía de plataformas y empleo: ¿Cómo es trabajar para una app en Argentina? CIPPEC–BID–OIT.

Míguez, Pablo y Diana Menéndez, Nicolás (2023). Trabajadores de plataformas en América Latina: Organización colectiva y nuevas formas de acción. *Trabajo y Sociedad.*

Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado (2026). Informe de empleo público enero 2026.

Ministerio de Trabajo (2026). Situación y evolución del empleo registrado (SIPA). https://www.argentina.gob.ar/trabajo

Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile (2023). 40 horas: Implementación. https://www.mintrab.gob.cl/40horas-implementacion/

Morales Muñoz, Karol y Abal Medina, Paula (2020). Precarización de plataformas: el caso de los repartidores a domicilio en España. *Psicoperspectivas*, *19*(1), 1-12. https://doi.org/10.5027/psicoperspectivas-vol19-issue1-fulltext-1680

Observatorio de Géneros y Políticas Públicas [OGyPP] (2023). Relevamiento sobre condiciones socioeconómicas y uso del tiempo de las mujeres y personas travestis-trans en barrios populares.

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. https://argentina.fes.de/fileadmin/user_upload/Publicaciones__Documentos/Economia_Popular_Argentina.pdf

Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2025). Trabajo en plataformas digitales en América Latina: diagnóstico y perspectivas.

OpenAI (2026). Política industrial para la era de la inteligencia artificial: ideas para poner a las personas en el centro.

Rodríguez Enríquez, Corina (2015). Economía feminista y economía del cuidado. *Nueva Sociedad* (256).

Salvia, Agustín (2022). *Heterogeneidad estructural y mercado laboral*. UCA.

Sterling Plazas, Sandra y Cappa, Andrés (2025). Aspectos conceptuales y estimaciones alternativas del universo de la economía popular. En *La Economía Popular en la Argentina. Aportes para pensar las políticas públicas en un nuevo mundo del trabajo* (18-70), Friedrich-Ebert-Stiftung.

Straschnoy, Mora (2022). *¿Por qué Argentina necesita un sistema integral de cuidados?* ELA/UNICEF.

Varela, Paula; Gutiérrez Rossi, Gastón y Cambiasso, Mariela (Cords.) (2024). *¿Hacia dónde va el trabajo? Informalidad, digitalización y plataformas*. CEIL-CONICET.

Artículos periodísticos y fuentes web

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2023). Reducción de la jornada laboral a 40 horas semanales. https://www.bcn.cl/portal/leyfacil/recurso/reduccion-de-la-jornada-laboral-a-40-horas-semanales/

Cirel, Alexa (2026). Jornada laboral se reduce a 40 horas semanales: el Senado aprobó la reforma constitucional. *Infobae.* https://www.infobae.com/mexico/2026/02/11/jornada-laboral-se-reduce-a-40-horas-semanales-el-senado-aprobo-la-reforma-constitucional/

Flores, Zenyazen (2026). Senado aprueba jornada de 40 horas en medio de cautela de empresas por cambios laborales de 2026. *Bloomberg Línea.* https://www.bloomberglinea.com/latinoamerica/mexico/senado-aprueba-jornada-de-40-horas-en-medio-de-cautela-de-empresas-por-cambios-laborales-de-2026/

Salazar, Mariano (2026). El "plan motosierra" en números: en dos años de gestión, el Estado nacional redujo su planta en casi 63.000 trabajadores. *Infobae.* https://www.infobae.com/economia/2026/03/04/el-plan-motosierra-en-numeros-en-dos-anos-de-gestion-el-estado-nacional-redujo-su-planta-en-casi-63000-trabajadores/

Legislación nacional

Constitución de la Nación Argentina.

Decreto Nº 2609/1993.

Decreto Nº 372/1995.

Decreto Nº 54/2017.

Decreto Nº 34/2019.

Decreto Nº 27/2021.

Decreto Nº 39/2021.

Decreto Nº 70/2023.

Ley Nº 20.744 (1974). Ley de Contrato de Trabajo.

Ley Nº 25.250 (2000). Reforma Laboral.

Ley Nº 27.348 (2017). Complementaria de la Ley sobre Riesgos del Trabajo.

Ley Nº 27.555 (2020). Régimen Legal del Contrato de Teletrabajo.

Ley Nº 27.742 (2024). Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos.

Ley Nº 27.802 (2026). Modernización Laboral.

Proyectos de ley

Cámara de Diputados de la Nación (2026). Expte. 2226-D-2026. Modificación del régimen de licencias y promoción de la corresponsabilidad parental. Modificación de diversas leyes y del Decreto 214/2006. Diputados Itai Hagman y Natalia Zaracho. https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/detalle_tp_adjunto/index.html?id=291964

Cámara de Diputados de la Nación (2022). Expte. 2083-D-2022. Ampliación del sistema de seguridad social mediante el Salario Básico Universal (SBU). Diputado Itai Hagman. https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2022/PDF2022/TP2022/2083-D-2022.pdf

Normas y documentos internacionales

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opiniones Consultivas OC-27 y OC-31.

Directiva (UE) 2019/790 sobre los derechos de autor y derechos afines en el mercado único digital. Unión Europea.

Organización Internacional del Trabajo. Convenio N° 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.

Organización Internacional del Trabajo. Convenio N° 95 sobre la protección del salario.

Organización Internacional del Trabajo. Convenio N° 190 sobre la violencia y el acoso.

Organización Internacional del Trabajo (2006). Recomendación N° 198 sobre la relación de trabajo.

Organización Internacional del Trabajo (2019). Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo.

Organización Internacional del Trabajo (2026). Convenio sobre el trabajo decente en la economía de plataformas. 114.ª Conferencia Internacional del Trabajo.

Organización de los Estados Americanos. Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Organización de las Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Real Decreto 817/2023, por el que se establece un entorno controlado de pruebas para sistemas de inteligencia artificial. Reino de España.

Reglamento (UE) 2024/1689 por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial. Unión Europea.

SAG-AFTRA (2023). TV/Theatrical Contract.

Writers Guild of America (2023). Minimum Basic Agreement.

Jurisprudencia

Bartz et al. v. Anthropic PBC, N.D. Cal., Nº C24-05417 (2025). Acuerdo preliminar.

TECHO PARA VIVIR, TIERRA PARA HABITAR: ACCESO UNIVERSAL AL SUELO, LA VIVIENDA Y EL HÁBITAT URBANO

Giselle Aguirre, Bruno Giormenti Moravec y Julieta Eva Neumann



Fotografía: Paula Somoza

Colaboraron: Agustín Alessio, Daniela Galvis Restrepo, Fernanda García Monticelli, Federico Giordano, Federico Pogliano, Paula Ramírez, Ana Rondini, Sergio Rosanovich, Sol Stehmann, Mirta Ochoa y Rodrigo Sarmiento

Giselle Aguirre
Politóloga (UBA), Mg. en Planificación Territorial y Gestión Ambiental (UB). Experta en Planificación Urbana y Sostenibilidad (UPC).

Bruno Giormenti Moravec
Profesor de Antropología (UBA), Maestrando en Sociología Económica (UNSAM). Coordinador del CEDESU y la Fundación DHI.

Julieta Eva Neumann
Socióloga (UBA), Mg. en Género, Sociedad y Políticas Públicas. Directora General de la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la CABA. Coordinadora de Infraestructura y Vivienda de la Fundación DHI.

INTRODUCCIÓN

Garantizar el acceso de la población a un techo en condiciones dignas es una deuda histórica de nuestro país. Hubo ensayos que pendulan entre políticas federales, inversión directa, regulaciones y desregulaciones. Encontramos políticas novedosas y reciclaje de viejas fórmulas, con mayor o menor protagonismo de los gobiernos provinciales, municipales y hasta de la comunidad organizada. Pero al final del recorrido las frustraciones propias de experiencias fracasadas o injustamente erradicadas se multiplican, y los hogares se encuentran cada vez con mayores dificultades.

Las formas en que esas dificultades se expresan son variadas: jóvenes que no logran emanciparse de sus padres para poder irse a alquilar; 1.2 millones de familias que viven en barrios populares; hogares que miran con desconfianza los escasos créditos hipotecarios disponibles (así como con resignación sus cada vez más exigentes requisitos); gente de cualquier edad que, imposibilitada de pagar un cuarto de un hotel o una pieza en un barrio popular, termina en la calle sin encontrar más auxilio que, en el mejor de los casos, alguna respuesta circunstancial y limitada; personas de hogares unipersonales que llegan al momento de su jubilación sin una propiedad y se encuentran con que no hay haber previsional que alcance para sostener un monoambiente.

La lista sigue y además cuenta con una complejidad. Las dificultades en el acceso a la tierra y a la vivienda no son uniformes en cada provincia, ni siquiera en cada municipio o ciudad. En algunas jurisdicciones, incluso, la vivienda no forma parte del elenco estable de las principales preocupaciones sociales. Pero en otras es una bomba que siempre está por estallar.

¿Es realmente una utopía el acceso a un techo digno? ¿O existe alguna solución que desanude estas dificultades históricas? ¿Se puede pensar una política nacional y federal capaz de encarrilar nuestro país en una dirección virtuosa para ofrecer un horizonte a las futuras generaciones? Obviamente no tenemos una receta ni fórmula mágica. Pero contamos con experiencias organizativas políticas, sociales y comunitarias, años de gestión de políticas públicas en los niveles

nacional, provincial y municipal, cierta trayectoria en la investigación y, fundamentalmente, una gran convicción de que hasta los más intrincados y longevos problemas de nuestro país pueden comenzar a resolverse.

Como señalamos al comienzo, el contexto actual refleja tanto las frustraciones de políticas pasadas como el retiro del Estado en materia de acceso a la vivienda. Frente a este escenario, resulta fundamental impulsar políticas habitacionales desde una perspectiva de derechos, que reconozca a la vivienda como un bien de uso indispensable para garantizar condiciones dignas de vida y el ejercicio de otros derechos.

Con este objetivo, en el primer apartado se incorporarán elementos para la construcción de un diagnóstico preciso sobre el acceso al hábitat urbano de nuestro país. En segundo lugar, se caracterizarán brevemente las principales políticas que han intentado dar respuesta a las problemáticas planteadas. Finalmente, se presentarán algunas discusiones y lineamientos que consideramos necesario poner en el centro del debate.

1. DIAGNÓSTICO GENERAL

Existen sobradas investigaciones y testimonios que dan cuenta del panorama crítico en el universo de la vivienda en el mundo. No es intención de este capítulo hacer una reconstrucción milimétrica de todos los indicadores que dan cuenta de esta situación en nuestro país. Pero para el caso de que el lector/a no esté familiarizado con las cifras, haremos un breve repaso para dar cuenta de dónde estamos parados.

En el ámbito de las políticas públicas y la academia no existe un consenso claro sobre cómo definir y caracterizar el déficit habitacional. Las mediciones varían según el enfoque adoptado y el organismo que las realiza. A los fines de este análisis, se entiende el déficit habitacional como la diferencia entre el número de hogares que carece de una vivienda adecuada y el total de hogares de un país (CISUR, 2026). Este déficit puede ser cuantitativo, es decir, el que resulta de la diferencia entre hogares y viviendas (ya sea por situaciones de cohabitación, falta de vivienda o porque la vivienda existente presenta una materialidad irrecuperable, o una combinación de estas causas). En este sentido, el déficit cuantitativo incluye a los hogares que necesitan una vivienda nueva. A nivel nacional, se estima que alcanza el 4,29% de los hogares (CISUR, 2026).

El déficit cualitativo comprende a los hogares que habitan viviendas con problemas de materialidad, falta de acceso a servicios básicos o situaciones de hacinamiento. En definitiva, son hogares que requieren una mejora en sus

condiciones habitacionales y de acceso al hábitat. Se calcula que en la Argentina el 43,80% de los hogares se encuentra en esta situación, por lo que representa el componente más importante del déficit pero, paradójicamente, el menos atendido por las políticas públicas. Tan solo con analizar el acceso a servicios se puede ver que el 26,86% de la población argentina cuenta con un mal acceso a servicio de agua y eliminación de excretas (CISUR, 2026).

En conclusión: uno de cada dos hogares presenta algún tipo de problema habitacional, mientras que el 14,19% de los hogares tiene un déficit compuesto (cuantitativo y cualitativo), lo que pone de manifiesto la necesidad urgente de abordar esta problemática desde una perspectiva integral.

En simultáneo, el Censo 2022 dio cuenta que hay casi 20.000.000 de personas que no están conectadas a la red de cloacas. Una parte de ellas vive en algunos de los 6.467 barrios populares que hay en el país (RENABAP), caracterizados por su baja o nula provisión de servicios básicos (cloacas, luz, aguas, gas), altas dificultades en el acceso a equipamiento urbano (salud, seguridad, educación) y elevada inseguridad en la tenencia de la vivienda, todo lo que deriva en una alta probabilidad de que estas personas vivan menos que los argentinos que habitan otros barrios.

Hay, también, cada vez más población inquilina. El Censo 2022 da cuenta de que casi el 21% de los hogares alquila. En 1991 era solamente el 12%. En algunos segmentos este desplazamiento generacional fue más vertiginoso: según datos censales, el porcentaje de jefes y jefas de hogar de 30 y 40 años propietarios de la vivienda que habitan disminuyó de 64,2% en 1991 a 51,9% en 2022. No hay claridad a nivel nacional del porcentaje de ingresos que las familias inquilinas destinan al pago del alquiler, pero existen relevamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) que dan cuenta de que la mayoría destina más de la mitad, lejos del 25-30% que generalmente se recomienda (IDAES et al., 2025; Bosia et al., 2026). Se trata de un indicador que ha empeorado en los últimos años, y que es acompañado por el empeoramiento de otro tipo de aspectos esenciales de un contrato de alquiler, como su duración (cada vez más cortos) o su ritmo de actualización (cada vez mayor). Se trata, además, de hogares cada vez más endeudados que necesitan mudarse con mayor frecuencia.

A las dificultades de los hogares para alquilar se suman las casi nulas posibilidades de adquirir una vivienda propia. La abrupta salida de la convertibilidad en el cambio de siglo supuso una caída estrepitosa en los créditos hipotecarios en la medida que la confianza en la moneda en general y las entidades bancarias en particular se derrumbaron. En los años siguientes, el crecimiento económico y fortalecimiento institucional no fueron suficientes para recomponer el crédito,

que sigue en montos bajos. Por más que estos montos, como veremos a continuación, tienden a crecer, se trata de créditos fundamentalmente dirigidos a sectores con cierto nivel de patrimonio, así como, por supuesto, a familias que cuentan con el suficiente ingreso y estabilidad (CEDESU, 2024).

A estas circunstancias hay que agregar la persistencia de otras formas de acceder a la vivienda en las ciudades, formas mucho más precarias y caracterizadas por la ausencia de contratos o transacciones de inmuebles sin un dueño específico. Allí aparecen las denominadas "viviendas colectivas populares" (conventillos, hoteles pensión, casas tomadas, entre otros) que presentan condiciones graves de hacinamiento e incluso situaciones extremas en las condiciones edilicias y altos niveles de inseguridad en la tenencia, vinculadas a alquileres informales o arreglos precarios.

Hay, también, hogares que quedan al margen de cualquier opción. Sin posibilidades de ser sujetos de crédito y lejos de reunir las condiciones mínimas para un alquiler formal, las personas en situación de calle aumentan de forma regular frente al crecimiento de los precios de las viviendas y al desconcierto y negligencia de gobiernos locales y nacionales. El Censo 2022 contabilizó casi 6.000 personas a nivel nacional en estas condiciones, pero un relevamiento realizado por las organizaciones sociales en 2023 en solo 11 ciudades registró 9.400 casos (RENACALLE, 2023). La principal dificultad para caracterizar esta problemática es que no existen relevamientos oficiales nacionales permanentes con una metodología específica que aporten información sobre el tema. Se puede, sin embargo, tomar como ejemplo la situación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde tanto organismos públicos como organizaciones civiles registraron, mediante distintos relevamientos (IDECBA, 2025; Censo popular CABA, 2025), un aumento importante de esta población a nivel porcentual, aunque las diferencias nominales son considerables. Según el relevamiento oficial, la cantidad de personas en situación de calle creció de 4.049 a 5.176 entre noviembre de 2024 y noviembre de 2025, es decir: un aumento de 27,8% según datos oficiales del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat porteño. El censo popular realizado por organizaciones sociales registra 11.892 personas en esta situación para 2025.

Estos emergentes de la crisis habitacional conviven con dos fenómenos urbanos generales. Por un lado, la expansión vertical: la construcción de viviendas por parte del sector privado ha tenido en los últimos 25 años un dinamismo exorbitante. Podríamos decir que fue imparable, solo matizado con algunos períodos en los que los costos de construcción se encarecieron de forma relativa y el ritmo de los desarrollos se frenó. Pero en líneas generales todo el país (naturalmente,

con algunas jurisdicciones en mayor medida) se vio caracterizado por el auge del desarrollo inmobiliario.

Por otro lado, aparece la expansión horizontal: el crecimiento desordenado de la mancha urbana ha sido común en todas las latitudes de la patria, aunque con las disparidades regionales del caso. Cada vez más gente vive en las aglomeraciones urbanas, mientras que los mecanismos municipales para ordenar el territorio apuntando a una expansión equilibrada de su superficie con miras a garantizar un acceso universal al hábitat son, por lo general, deficientes o directamente nulos. Es así que la expansión informal —a través del crecimiento de barrios populares que surgen ante la falta de alternativas habitacionales ofrecidas por políticas públicas para el pueblo pobre— convive con la proliferación de urbanizaciones cerradas para sectores de altos ingresos. Todo eso en un contexto de normativas de planificación fragmentadas o inexistentes, lo que, sumado a la ausencia de inversión estatal en servicios básicos como calles, recolección de residuos o suministro de agua corriente, perpetúa desequilibrios territoriales y marcadas diferencias en el acceso a derechos fundamentales a pocos metros de distancia.

2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LOS ÚLTIMOS AÑOS

Durante las últimas décadas se llevaron adelante distintas políticas para paliar la crisis habitacional. Se trata, en algunos casos, de políticas públicas creadas hace más de 50 años que aún sobreviven. En otros fueron iniciativas de corta duración, producto de un mal balance al poco de andar o de los cambios en el signo político de la conducción estatal, en ocasiones drásticos. No haremos en este apartado una reconstrucción de largo plazo ni tampoco con demasiada profundidad, ya que no es el objetivo de este capítulo.[1] Pero sí nos interesa ensayar un breve balance sobre algunas de las políticas nacionales de vivienda de los últimos años.

Iniciativas hipotecarias

La salida de la convertibilidad a comienzos de los 2000 impactó fuertemente en el sistema bancario en general y en los créditos hipotecarios en particular. El peso de los préstamos hipotecarios en relación al total de créditos fue perdiendo peso progresivamente: pasó de representar cerca del 32% del total en enero de 2002 a tan solo el 7% en diciembre de 2015, según datos del Banco Central de la

1. Una buena reconstrucción de las políticas de planificación territorial y de vivienda desde la década de 1960 en adelante puede encontrarse en CIPPEC (2023).

República Argentina (en adelante BCRA). Hubo en ese marco distintos intentos para revitalizar los préstamos para acceder a la vivienda.

El Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar) fue uno de ellos. Lanzado en 2012 durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, se propuso movilizar fondos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS, perteneciente a la ANSES) para otorgar créditos para primera vivienda a través del Banco Hipotecario a tasas de interés negativas. También había aportes del Tesoro Nacional para financiar esta política, así como la movilización de tierras fiscales en todo el país, para lo cual fue imprescindible la creación de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE).

El Pro.Cre.Ar tuvo tres grandes líneas: créditos individuales, lotes con servicio y desarrollos urbanísticos. La primera consistió en crédito para "hacer la casa" en un terreno ya adquirido, o para adquirir el terreno, o para adquirir terreno y construir. También para ampliaciones y refacciones. Fue esa la línea más significativa del Pro.Cre.Ar en términos de unidades de crédito: aproximadamente 360.000 créditos entre 2012 y 2023, casi el 90% de los créditos del programa (CEDESU, 2025). Las otras dos, de menor alcance, tuvieron presencia federal. Allí donde la Nación se desprendía de tierras ferroviarias, militares o de otros usos que ya no consideraba imprescindibles, se llevaron adelante lotes con servicios o se edificaron "desarrollos urbanísticos". Para el periodo anteriormente mencionado, fueron 7.500 lotes y un poco más de 23.000 departamentos de desarrollos urbanísticos. La gestión de la construcción de viviendas, el otorgamiento de los créditos y el análisis crediticio eran realizados por el Banco Hipotecario. La planificación estratégica y seguimiento de la política pública eran definidas por el Comité Ejecutivo del Fideicomiso, del que participaban funcionarios del Estado Nacional junto con directivos del Banco Hipotecario.

Otra política crediticia, que tuvo un empalme relevante con el Pro.Cre.Ar durante la gestión de Mauricio Macri, fueron los créditos UVA. Lanzados en 2016, se proponían relanzar el crédito hipotecario a gran escala a partir de una fórmula: la indexación de capital a partir de las Unidades de Valor Adquisitivo (UVA), una unidad de cuenta determinada por el BCRA a partir de la tasa de inflación. Se trató de una política que gozó de un relativo éxito hasta la crisis financiera y económica de 2018, que implicó una aceleración de la deuda de las familias por la suba de precios.

Durante el gobierno de Alberto Fernández (2019-2023) prácticamente no se impulsaron los créditos UVA, de los que hubo escasas altas y un número considerable de cancelaciones (CEDESU, 2025). Fue, por el contrario, relanzado el Pro.Cre.Ar bajo la denominación Pro.Cre.Ar II, retomando líneas discontinuadas

como mejoramientos y refacciones. Los créditos más relevantes adoptaron el Índice Hog.Ar —que se actualizaba por la menor variación entre el Coeficiente de Variación Salarial y el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER), atado al Índice de Precios al Consumidor (IPC)— y fueron posteriormente rebautizados como "Créditos Casa Propia". Durante este período la mayoría de los créditos correspondieron a la línea individual (destinados a mejoramiento habitacional y construcción sobre terreno) y se continuaron a la vez las obras para desarrollos urbanísticos en distintas partes del país.

Con la llegada del gobierno de Javier Milei se retomó la idea de impulsar el crédito hipotecario con la modalidad UVA, con relativo éxito en 2025 por el descenso de la tasa de inflación (*Tejido Urbano*, 2025). Fueron incorporados algunos elementos para facilitar los créditos, como la posibilidad de que un monotributista pueda acceder al crédito, o que se pueda reunir un ingreso total a partir de varios sueldos (no únicamente de parejas). Los créditos UVA ayudan a paliar la crisis principalmente en los sectores medios, ya que siguen teniendo un *scoring* exigente. Por eso los hogares que puedan acceder a ellos son escasos, y en muchos casos cuentan incluso con cierta patrimonialización (CEDESU, 2025).

Los programas federales de vivienda

En líneas generales, el esquema de financiamiento de la vivienda social —es decir, el conjunto de intervenciones públicas destinadas a resolver el déficit habitacional de hogares de bajos ingresos mediante transferencias, subsidios o financiamiento estatal con altos niveles de componente no recuperable— se estructuró en torno a dos grandes universos: los fondos que reciben directamente los Institutos Provinciales de Vivienda (IPVs) provenientes del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) y los proyectos enmarcados en los Programas Federales de Vivienda.

El Sistema Federal de Vivienda fue establecido por la Ley Nacional Nº 24.464 (1995) y se integra por el FONAVI, el Consejo Nacional de la Vivienda y los Institutos Provinciales de Vivienda. El FONAVI se financia principalmente a partir de un porcentaje del impuesto a los combustibles, junto con otros recursos como donaciones, legados y el recupero de cuotas hipotecarias. Estos fondos se destinan al financiamiento total o parcial de la construcción o adquisición de viviendas, obras de urbanización, infraestructura, equipamiento comunitario y compra de suelo para viviendas sociales dirigidas a hogares con recursos insuficientes.

Durante la década de 1990 se crearon programas de focalización específica mediante financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), como

el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA). Este programa buscaba ejecutar obras de infraestructura en barrios populares con titularidad pública, canalizando recursos a provincias y municipios. Además, incorporaba una fuerte impronta de fortalecimiento institucional para los gobiernos subnacionales. El PROMEBA se mantuvo en la agenda estatal de manera sostenida hasta la llegada de Javier Milei, quien optó por su discontinuidad.

A partir de 2003 se impulsaron los Planes Federales de Vivienda, que retomaron la construcción de viviendas como herramienta para atender el déficit habitacional y, al mismo tiempo, promover la reactivación económica y la generación de empleo. Bajo la conducción de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Planificación Federal, durante el período 2003-2010 estos programas representaron alrededor del 70% de la política habitacional nacional (CIPPEC, 2023), consolidándose como el principal instrumento de intervención. A partir de 2009 se incorporaron subprogramas orientados a la urbanización de villas y asentamientos, mejoramiento habitacional e intervenciones en ámbitos rurales y de pueblos originarios. Se destaca también la implementación del Programa Federal de Integración Socio Comunitaria, que impulsaba la construcción de viviendas y el acceso al hábitat de un importante número de cooperativas de trabajo. Hacia 2015 se registraba un *stock* cercano a 68.000 viviendas en ejecución en el marco de estos programas a nivel nacional, lo que muestra la magnitud alcanzada por la inversión pública en el sector (Ministerio de Economía, 2015).

Desde 2016 se unificaron y reconfiguraron programas bajo el "Plan Nacional de Vivienda", y se incorporaron además nuevos mecanismos financieros, como fideicomisos para vivienda social. Sin embargo, este período se caracterizó por una reducción significativa de la inversión pública, lo que implicó una desaceleración en el ritmo de ejecución de obras (CIPPEC, 2023; Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, 2019).

Entre 2019 y 2023 se intentó revitalizar parcialmente esta política mediante el programa "Casa Propia", aunque con una escala y diversificación menores respecto del ciclo previo. Posteriormente, con el Decreto N° 70/2025 del gobierno de Javier Milei, se dispuso la disolución del área encargada de estos programas, estableciendo que el financiamiento de las políticas de vivienda debía quedar principalmente en manos de provincias, municipios y del mercado privado, lo que implicó una fuerte reducción de la intervención directa del Estado nacional en la producción de vivienda social.

Estos esquemas han sido importantes en las agendas provinciales y municipales para garantizar el acceso a la vivienda y la dinámica de la industria de la construcción, pero acumularon a la vez críticas consistentes. Entre ellas

se destaca la tendencia histórica a localizar conjuntos habitacionales en áreas periféricas (asociada al menor costo o disponibilidad del suelo), lo que alimentó procesos de expansión urbana con menor acceso a infraestructura y servicios. Además, el peso de las acciones destinadas al déficit habitacional cualitativo ha sido muy bajo en relación con la construcción de vivienda nueva, un esquema que no se alinea con la situación actual en la que este tipo de déficit predomina, algo que debería balancearse en una propuesta de gestión futura.

La integración socio urbana de los barrios populares

En 2016[2] comenzó el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), con lo que se dio un vuelco en las políticas públicas destinadas a las familias que viven en barrios populares. A partir de la estimación de que uno de cada diez argentinos (OCEPP, 2025) habita lo que históricamente se conoció como villas o asentamientos informales, el RENABAP llevó adelante una tarea sin precedentes: construir de la mano de las organizaciones sociales un registro oficial de todos los barrios populares del territorio nacional, con información sociodemográfica y georreferenciada de los barrios y sus viviendas (Monticelli, 2023). Este registro fue la precondición para que a partir del 2019 se lleve adelante una ambiciosa política para integrar estos territorios.

El siguiente hito fue la sanción por unanimidad de la Ley N° 27.453. Esta normativa declaró de interés público los inmuebles del RENABAP, creó el Programa de Integración Urbana, suspendió desalojos en barrios populares, habilitó convenios con municipios y provincias para ejecutar acciones de integración urbana y estableció la obligatoriedad de contratar al menos el 25% de las obras con cooperativas de trabajo, entre otros. Para financiar esta política se dispuso principalmente de tres aportes. Por un lado, una parte del impuesto a la compra de moneda extranjera; luego, el 15% de lo que se conoció como Aporte Extraordinario a las Grandes Fortunas sancionado por ley en 2021; y, finalmente, el aporte de créditos de organismos multilaterales. Si bien hubo contribuciones del tesoro a partir de dos programas, su peso en el presupuesto total de la política resultó menor.

En el período 2020-2023 se llevó adelante una estrategia integral para la integración socio urbana, que incluyó acciones destinadas a ampliar la infraestructura de servicios en barrios populares a través de proyectos de obras tempranas (POTs) y proyectos ejecutivos generales (PEGs): el mejoramiento de las viviendas en barrios populares (en el que se destaca la implementación del programa "Mi

2. El Decreto N° 358, de mayo de 2017, creó formalmente el relevamiento que ya se había realizado.

Pieza" como subsidio a mujeres para mejorar o ampliar sus viviendas); la inversión en equipamiento comunitario; la generación de nuevos lotes con servicios para residentes de barrios populares, que mejoran la seguridad en la tenencia de las familias con el Certificado de Vivienda Familiar como herramienta fundamental; y, finalmente, la transparencia en la gestión y la constante generación de instrumentos para la rendición de cuentas.

En ese marco se financiaron más de 1.200 obras de integración urbana en todo el país, se generaron 23.000 lotes con servicios, más de 250.000 mujeres residentes en barrios populares ampliaron o mejoraron sus viviendas; y más de 850.000 familias accedieron a su Certificado de Vivienda Familiar. En conjunto, estas políticas beneficiaron a más de 1.400.000 personas y generaron al menos 300.000 puestos de trabajo (Secretaría de Integración Socio Urbana, 2023).

La política fue verdaderamente novedosa por diversos motivos. En primer lugar, su desarrollo implicó la construcción de un esquema institucional y normativo ágil e innovador. En este contexto se creó el Fondo de Integración Socio Urbana (FISU) y se pusieron en discusión sentidos comunes arraigados, como la noción de que solo era posible desarrollar obras de infraestructura en tierras con declaración de utilidad pública y sujetas a expropiación. En segundo lugar, la política requirió una fuerte participación de los Estados provinciales y municipales, en articulación con vecinos y vecinas de los barrios populares y con la comunidad organizada en los territorios (García Monticelli, 2023), lo que permitió una escala sin precedentes para este tipo de políticas. La Integración Socio Urbana (ISU) rompió el paradigma de intervención anterior, centrado en la construcción de vivienda nueva a través de los institutos provinciales, y es el antecedente directo del enfoque que proponemos en la última sección de este capítulo.

A pesar de que esta política contó con reconocimiento mundial, fue interrumpida por el gobierno de Javier Milei: se degradó al rango de Subsecretaría (y posteriormente diluir sus competencias en otras subsecretarías), se eliminó el FISU y se redujeron prácticamente a cero las transferencias para la continuidad de las obras. Las políticas nombradas se encontraron con limitaciones presupuestarias pero también de implementación, al necesitar ampliar la capacidad técnica de los diferentes actores (municipios, provincias y organizaciones sociales) para el armado de proyectos complejos.

Alquileres en pugna

Las políticas hacia los inquilinos contaron también con cierta relevancia durante los últimos años. La protagonista fue la Ley N° 27.551, conocida como Ley de

Alquileres. Sancionada en julio de 2020, dispuso la extensión de los contratos a tres años, su actualización anual y por medio de un nuevo mecanismo, el Índice de Contratos de Locación, que combinaba precios con salarios. A la vez ordenaba sobre otro conjunto de aspectos regulatorios como depósitos, expensas extraordinarias, garantías, arreglos, mecanismos de registro o solución de controversias y conflictos.

No obstante, aparecieron algunas dificultades. La ley fue sancionada en plena pandemia, cuando regía el Decreto N° 320/2020 que congeló los alquileres. Además, se venía de años de caídas reales de los precios de alquiler, por lo que los propietarios buscaron rápidamente una recomposición de sus rentas (Rosanovich, 2022). A su vez la inflación, luego de un descenso en el 2020, comenzó a acelerarse a comienzos del 2021 y llegó durante el primer semestre de ese año a un acumulado de 25%, cuando el aumento de precios en todo el año anterior había sido de algo más de 36% (INDEC). Fue así que los precios de oferta de alquiler tendieron a encarecerse, fundamentalmente para "cubrirse" de la indexación anual.

En simultáneo, las cámaras inmobiliarias y de propietarios presionaron pública e informalmente para que la ley no se aplicara y fuera rápidamente derogada, posición que fue incorporada por la oposición y parte del oficialismo. Este aspecto contribuyó a que muchos dueños retiraran sus inmuebles de la oferta, a la espera de mejores condiciones. Los aumentos de las viviendas vacías fueron frecuentes por aquellos tiempos. En la Ciudad de Buenos Aires llegaron a representar el 12,6% del *stock* total de viviendas en 2022 (CEDESU, 2023), cuatro puntos porcentuales por encima en comparación con 2017. Otro factor que contribuyó con la retracción de la oferta fue el auge de los alquileres temporarios y turísticos como Airbnb, lo que se convirtió en un fenómeno prácticamente sin regulación en un contexto de tipo de cambio favorable para el turismo receptivo, con un crecimiento vertiginoso en muchísimas ciudades del país.

En un contexto de inflación que seguía creciendo a pasos agigantados —de la mano, asimismo, del aumento de la brecha cambiaria— también se multiplicó la oferta de alquileres en dólares, un fenómeno con escasos precedentes. La cantidad de contratos de alquiler que comenzaron a firmarse por fuera de los parámetros de la ley aumentó de forma considerable (CELS et al., 2023). Resultó evidente, desencadenado este escenario, la escasez de dispositivos promovidos desde el Poder Ejecutivo para buscar la efectiva implementación de la ley, al menos para poder acompañar a los inquilinos frente a estas situaciones. Quedó en evidencia la escasa vocación por parte del gobierno de hacer

cumplir la nueva normativa en su plenitud. Incluso quedó sin implementarse un título completo de la ley votada.[3]

En octubre de 2023 la ley tuvo una nueva modificación, que buscó flexibilizar algunas condiciones (como la periodicidad de los ajustes) y desarrollar algunos incentivos fiscales para que los propietarios volvieran a ofrecer las propiedades. No llegaron a verse los efectos de esta modificación: el gobierno de Milei, vía DNU N° 70/2023, derogó la Ley de Alquileres, lo que dio lugar a una profunda desregulación del mercado.[4] Si bien aumentó la oferta visible en portales web, los precios de los alquileres continuaron aumentando, las familias se endeudan y volvieron las cláusulas abusivas como los contratos semestrales, los ajustes mensuales, la interrupción del contrato para el locador o los depósitos ridículamente altos (IDAES et al., 2025; Bosia et al., 2024).

Personas en situación de calle

La situación de calle no puede comprenderse como un problema aislado ni como una condición que emerge de manera repentina, sino como una problemática multidimensional y multicausal. En su complejidad se encuentran tanto factores estructurales (como la crisis habitacional, la precarización laboral y la ausencia de políticas públicas integrales) como otros personales y relacionales, entre los que se pueden mencionar rupturas de vínculos familiares, experiencias de violencia, problemas de salud y consumos problemáticos.

Con esa mirada fue sancionada en 2021 la Ley Nacional N° 27.654 de "Situación de calle y familias sin techo", que define como personas en situación de calle (PSC) a quienes habitan en la calle o en espacios públicos de modo transitorio o permanente. También incluye a quienes están en riesgo de estarlo: personas próximas a egresar de establecimientos sin vivienda disponible, con desalojo inminente sin recursos, o residentes en asentamientos precarios con hacinamiento. La ley exige, entre otros puntos, realizar un relevamiento anual, crear una red nacional de centros de integración social (CIS) y red de atención móvil con línea telefónica, y capacitaciones para los equipos de trabajo. Sin embargo, ninguno de estos puntos fue implementado por los gobiernos nacionales desde su sanción.

3. El Título 3, "Programa Nacional de Alquiler Social", disponía la creación del programa homónimo "destinado a la adopción de medidas que tiendan a facilitar el acceso a una vivienda digna en alquiler mediante una contratación formal".

4. Además de la derogación de todos los efectos de la Ley N° 27.551 y su posterior modificación (27.737) el DNU N° 70/2023 incorporó algunas "novedades", como la posibilidad de cobrar el alquiler en cualquier moneda y la ausencia de plazo mínimo para los contratos de locación de viviendas, disposición que antes no estaba prohibida pero tampoco mencionada en el Código Civil y Comercial de la Nación.

Existió una aproximación a realizar una política nacional en 2023, cuando fue creado el programa IntegrAR, orientado a promover acciones de inclusión para PSC y familias sin techo en el marco de la Ley N° 27.654. Sin embargo, esta línea quedó inconclusa cuando el gobierno de Javier Milei, mediante el Decreto N° 373/2025, la modificó al trasladar la responsabilidad de la atención a las jurisdicciones locales, argumentando mayor eficacia territorial. El decreto redefine a la Nación como "rectora y subsidiaria" y deja la ejecución "sujeta a las posibilidades presupuestarias de cada jurisdicción", debilitando las obligaciones nacionales y abriendo la puerta a importantes brechas territoriales. Sin ningún tipo de discusión parlamentaria (de la misma forma que se derogó la Ley de Alquileres o se eliminaron los fideicomisos para el Pro.Cre.Ar, Integración Sociourbana o Vivienda Social), esta definición implicó un retroceso frente al derecho a la vivienda reconocido por estándares internacionales. Finalmente, la ausencia de una política nacional sostenida trae aparejada la falta de datos estadísticos que permitan construir diagnósticos pormenorizados y promover a partir de ellos políticas públicas acordes.

Existe en ese último aspecto un antecedente que merece ser recuperado. A fines de 2023 se realizó el primer Relevamiento Nacional de Personas en Situación de Calle (ReNaCALLE, 2023), impulsado por organizaciones sociales con el apoyo de la Secretaría de Integración Socio Urbana. Como se comentó en el apartado anterior, contabilizó 9.440 personas en situación de calle solo en 11 ciudades del territorio argentino, dato que puso en discusión las cifras arrojadas por el Censo Nacional de Población del 2022, que había determinado casi la mitad de PSC en todo el país.

Políticas de planificación territorial y acceso al suelo

La Argentina cuenta con una extensa tradición de debates en torno a la planificación, particularmente en su dimensión territorial. Esta impronta adquirió mayor institucionalidad a partir de la formulación del Plan Estratégico Territorial (PET), impulsado desde mediados de la década de 2000 como instrumento orientador de la inversión pública y del desarrollo territorial.

Sus primeras versiones, desarrolladas entre 2008 y 2015, se articularon estrechamente con una estrategia de expansión de la inversión pública en infraestructura y vivienda, orientada a fortalecer el rol del Estado nacional en la planificación territorial y a promover una visión integrada del desarrollo regional. Posteriormente, la actualización del PET en 2017 incorporó un mayor énfasis en la escala municipal, incluyendo herramientas de asistencia técnica, indicadores de

seguimiento y monitoreo, así como orientaciones alineadas con agendas internacionales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana. Más recientemente, la actualización de 2023 retomó una perspectiva más estructural del territorio nacional, priorizando grandes obras de infraestructura y proyectos estratégicos con impacto en la integración regional y en la articulación del sistema urbano-productivo.

No obstante estas evoluciones conceptuales, diversos análisis coinciden en que el impacto del PET en la regulación efectiva de los procesos de urbanización ha sido limitado. Este alcance restringido se explica por la ausencia de instrumentos normativos vinculantes, la incapacidad de ejecutar políticas territoriales consistentes en el tiempo y, sobre todo, por el hecho de que no se modificó la dinámica de los actores del desarrollo territorial. La estructura federal que distribuye las competencias de ordenamiento entre provincias y municipios añade un problema real de descentralización de las potestades sobre el suelo.

En este contexto, la regulación del suelo urbano en la Argentina se caracteriza por una fuerte fragmentación institucional. Si bien algunas jurisdicciones han desarrollado marcos normativos específicos (como la Provincia de Buenos Aires con la Ley N° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat, así como Mendoza, Santa Fe, Córdoba o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), en gran parte del territorio las regulaciones dependen principalmente de normativas municipales. Aunque los municipios tienen la potestad sobre el ordenamiento territorial, en muchos casos carecen de capacidades institucionales suficientes o de una agenda común para abordar el problema del acceso y la gestión del suelo.

En este marco, uno de los debates recurrentes en la agenda pública ha sido la necesidad de una ley nacional de ordenamiento territorial y gestión del suelo que establezca principios comunes y herramientas que permitan fijar parámetros mínimos de regulación del mercado de suelo a nivel general. Si bien esta iniciativa fue presentada en diversas oportunidades nunca logró sanción legislativa, lo que deja pendiente una discusión de fondo sobre los instrumentos más adecuados para intervenir en estos procesos.

De manera complementaria se impulsaron en los últimos años algunas iniciativas nacionales orientadas a intervenir en este campo, como el Plan Nacional de Suelo Urbano del período 2019-2023, el Programa Arraigo del período 1991-2015 y las ya señaladas políticas de generación de lotes con servicios. Todas buscaron ampliar la oferta de suelo urbanizado mediante la generación de lotes con servicios, la movilización de tierras fiscales y la asistencia técnica a gobiernos locales. Sin embargo, el alcance de estas políticas fue limitado, y en algunos casos generó incluso el efecto contrario al esperado. Con la llegada de Javier Milei se produjo

en esta agenda un giro significativo, caracterizado por la eliminación de programas nacionales vinculados a la planificación territorial y al acceso al suelo. Así, el nuevo enfoque delega estas cuestiones principalmente en las jurisdicciones subnacionales y en el mercado.

3. ¿QUÉ HACER? LINEAMIENTOS PARA OTRO ESQUEMA DE POLÍTICAS POSIBLES

Sobre la base de la reconstrucción realizada en el apartado anterior podemos identificar, a grandes rasgos, tres modelos de política pública para resolver el problema del déficit habitacional. No se trata de escuelas formalizadas, sino de interpretaciones recurrentes que suelen expresarse en programas de gobierno, proyectos legislativos o decisiones de gestión. Estos modelos son el Estado constructor (Rodulfo, 2006; Sarracina, 2019; Barenboim, 2017), el Estado facilitador (Sarracina, 2019; Barenboim, 2017) y el Estado desregulador autoritario.

El primer modelo concibe al Estado como el actor central para resolver el problema habitacional. Reconoce el déficit y promueve políticas activas de construcción, financiamiento y regulación del mercado. Desde esta perspectiva, la vivienda es tanto un derecho social como un instrumento de promoción de la actividad económica, dado el carácter intensivo en empleo del sector de la construcción y el hecho de que, en un marco de fuerte restricción externa, la mayoría de sus insumos son nacionales.

El Estado facilitador, en cambio, asigna al sector privado el rol principal en la producción del hábitat. El Estado actúa sobre todo como articulador, generando condiciones para la inversión inmobiliaria y aplicando intervenciones puntuales (subsidios, incentivos o regulaciones acotadas) para atender déficits específicos.

Finalmente, el desregulador autoritario rechaza la intervención estatal en vivienda y apuesta a la desregulación del mercado, reservando al Estado un papel centrado en la defensa de la propiedad privada y el control punitivo del espacio público sobre la base del despliegue del aparato represivo. Este modelo se encuentra en su cénit al momento de escribir este capítulo.

En este apartado vamos a expresar lo que, entendemos, es la hoja de ruta indispensable que debería tomar un futuro gobierno popular. Vamos a plantear en primer lugar una serie de principios generales de intervención y, en consecuencia, un conjunto de lineamientos generales de políticas públicas que podrán desplegarse en un corto y mediano plazo. No constituyen por sí mismos un plan de gobierno, como tampoco lo hacemos en otros capítulos de este libro. Tampoco

abordan aspectos que, si bien resultan decisivos en la política habitacional, exceden su marco de incumbencia, como la política cambiaria o la estabilidad macroeconómica. Nos proponemos traducir algunos aprendizajes que hemos podido hacer en estos años, atendiendo la situación social crítica vigente así como el desmantelamiento de capacidades estatales imprescindibles para el impulso de políticas eficientes.

Nuestra posición no supone un retorno al Estado constructor clásico, sino un giro de paradigma definido por tres ejes para reconfigurar: la escala (herramientas de intervención masiva), la centralización de la política habitacional (unificar programas hoy dispersos para ganar integralidad y capacidad de ejecución) y los actores (redefinir los actores que hoy configuran el desarrollo urbano y habitacional). El aporte distintivo de este capítulo es, precisamente, integrar el conjunto de programas en un sistema único y suficientemente complejo como para abordar cada matiz del problema. Nunca antes se integró de esa manera, y esa integración es, en sí misma, constitutiva del cambio profundo que proponemos.

Principios generales de intervención

El rol planificador del Estado nacional: instrumentos y financiamiento condicionado a objetivos generales

Es necesario recuperar el rol planificador del Estado nacional como articulador del resto de los niveles de gobierno. En el ordenamiento territorial inciden los Estados provinciales y municipales, con normativas y atribuciones conferidas por el diseño federal de nuestro país. El Estado nacional debe entonces intervenir en el proceso creciente de urbanización que genera un suelo urbano cada vez más caro, escaso y con grandes inequidades territoriales. En ese sentido, el Estado nacional debe acompañar el rol de las provincias y municipios con instrumentos y programas propios —fundamentalmente, el financiamiento nacional condicionado a objetivos— que ayuden a superar las inercias locales y a movilizar a los actores dispuestos a intervenir en favor del acceso al hábitat. Resulta clave recuperar las instancias de entendimiento entre las distintas jurisdicciones, priorizando la alineación de incentivos para el desarrollo de políticas que apunten a resolver los déficits en el acceso al suelo y la vivienda. En esta clave es necesario también repensar el funcionamiento de organismos como el Consejo Nacional de la Vivienda (CNV) o el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN). Si bien han sido útiles para generar instancias de coordinación, estos espacios suelen terminar reducidos a instancias formales de intercambio o "reunionismo", sin lograr consolidarse como ámbitos

efectivos de planificación conjunta y definición de agendas de trabajo complementarias entre los diferentes niveles del Estado.

Coordinación intragubernamental

La coordinación entre las distintas agencias, organismos y dependencias del Estado nacional es una aspiración sin ningún tipo de originalidad, aunque no por eso exenta de ambición. Es usual encontrarse con frenos, interrupciones, bloqueos o simplemente dilaciones que son producto de la falta de entendimiento entre distintos organismos y agencias y que inciden en la implementación de una política. El diseño del Estado es complejo, y aun cuando tengamos la aspiración de producir una maquinaria estatal mucho más eficiente, seguirá siendo parte del paisaje habitual. De ahí que la vocación política de que los distintos agentes públicos estén coordinados a partir de objetivos generales de la gestión será una característica necesaria para cualquier gobierno con deseos transformadores. Deben generarse mecanismos de beneficios mutuos para los organismos implicados de tal forma de contrarrestar las tendencias centrípetas. Para un futuro gobierno popular ningún secreto o protocolo de seguridad, mucho menos la existencia de nichos opacos donde aniden ventajas o negocios para algunos grupos, pueden ser un impedimento para que el Estado pueda movilizar todos sus recursos en pos de alcanzar los objetivos planteados. Al mismo tiempo, debe buscarse la eliminación de áreas que se yuxtaponen para conseguir metas similares, situación que generalmente responde a los "pagos políticos" para distintos actores que pertenecen a la misma coalición política, y que termina promoviendo lógicas de competencia en lugar de complementación.

Herramientas de co-gestión: P-P-P

En todo el ciclo de las políticas públicas es menester encauzar una dinámica que contemple una sinergia, un trabajo articulado y una interrelación permanente entre comunidad y Estado. Pensar en la co-gestión como paradigma para la construcción de la política pública orientada al acceso al techo implica la posibilidad real de tener la legitimidad suficiente en cada territorio. La comunidad organizada debe estar involucrada en cada etapa del proceso. Las estrategias son diversas: no se resuelve con una asamblea en el barrio o con un buzón de quejas y reclamos a disposición. Resulta fundamental que el Estado asuma la responsabilidad de articulación y puesta en valor en la gestión de cada una de sus acciones de los sectores involucrados, pero no como un actor que opere en soledad. Lo público tiene necesariamente que coexistir con el sector privado, sin intentar reemplazarlo ni anularlo como agente dinamizador, buscando promover

coaliciones y alianzas para alcanzar los objetivos. No incorporar este principio a la gestión implicaría tener una visión alejada de la realidad, pecando de ingenuidad y conduciendo probablemente al fracaso de cualquier política. La comunidad organizada y el entramado comunitario que existe a lo largo y ancho de nuestro país —cooperativas, mutuales, sociedades de fomento, federaciones, clubes, agrupaciones vecinales o de inquilinos que forman parte de nuestras ciudades— deben expresarse desde la incorporación del problema a la agenda pública hasta el monitoreo y evaluación de los resultados.

La descentralización territorial y la articulación con el proyecto productivo

La concentración urbana es una problemática que debe ser abordada. La Argentina debe desarrollar una desconcentración territorial en términos habitacionales y productivos, porque allí encuentra la posibilidad de garantizar tierra, techo y trabajo. Avanzar en este objetivo requiere que la política territorial se ensamble con el modelo productivo que en este libro planteamos. El desarrollo de un conjunto de actividades productivas a partir del impulso estatal debe combinarse con la inversión en infraestructura (hoy en pisos históricos) y con políticas habitacionales. En este sentido se promoverá el impulso de ciudades pequeñas e intermedias, aprovechando la infraestructura disponible y promoviendo una densificación poblacional baja y/o media, de tal forma de reducir la inversión necesaria para garantizar servicios básicos, promoviendo la integración con las poblaciones existentes.

La ley no puede ser letra muerta

Parece una obviedad, pero la falta de implementación de algunos instrumentos valiosos presentes en el marco normativo vigente terminó restando fuerza a las políticas que fueron resultado de cuantiosos esfuerzos por parte de las fuerzas populares. El caso de la Ley de Alquileres fue, en ese sentido, paradigmático. Sin generar dispositivos que velen por la correcta implementación de la legislación, esta pierde potencia y efectividad, lo cual colabora con el marco narrativo de los actores que se oponen a esa normativa, contribuyendo en última instancia al consenso negativo. Cumplir íntegramente las leyes vigentes como las que serán promovidas no es solo una necesidad para alcanzar los objetivos de la política de vivienda y desarrollo territorial, sino que será un activo indispensable para la posibilidad de sobrevida de cualquier proyecto político general, evitando fracasos y frustraciones.

Registros y relevamientos permanentes

Para intervenir en un territorio es necesario, en primer lugar, partir de una correcta caracterización. Para eso es fundamental contar con datos robustos, actualizados y coherentes. Por ejemplo, sin el Registro Nacional de Barrios Populares la política de integración sociourbana desplegada por la SISU hubiera sido imposible. En esa oportunidad se trató de una mínima inversión pública que, combinada con una inteligente coordinación federal de actores organizados con presencia en los barrios y conocimiento del territorio, permitió realizar el relevamiento a nivel nacional de una forma sumamente rápida. Además, los Estados subnacionales cuentan con mayores dificultades que el Estado nacional para mantener actualizadas sus bases de datos. En este sentido, retomando el rol central del Estado nacional, este debe ser el actor que garantice la construcción y provisión de información de calidad. Incorporar tecnología para facilitar estos procesos y sofisticarlos es también una obligación en estos tiempos.

Lineamientos generales de políticas

A continuación se presentan los lineamientos generales de políticas de acceso a la tierra, el hábitat y la vivienda que delineamos para finalizar este capítulo. Se ordenan en tres tipos: políticas que atiendan la emergencia habitacional, políticas estructurales y políticas de incidencia y fomento. Son tres modos de organizar un conjunto de iniciativas que pertenecen a un sistema único e integrado de política habitacional. Su integración centralizada es, como señalamos, el núcleo del cambio de paradigma que proponemos. Se trata de una batería de medidas y un conjunto de acciones que deberán desplegarse en simultáneo, por lo que cada una requerirá de sus propias normativas y articulaciones políticas particulares.

Políticas que atiendan a la emergencia habitacional

Personas en situación de calle. Es fundamental, para un correcto abordaje de la problemática, la implementación plena de la Ley Nacional N° 27.654. Su objetivo principal es garantizar integralmente y hacer operativos los derechos humanos de las personas en situación de calle y de quienes están en riesgo de caer en esa situación en todo el territorio nacional. La aplicación de la ley contemplará: la implementación y ejecución del relevamiento nacional previsto para la construcción de datos fehacientes, disponer de recursos para garantizar el acceso a la vivienda e impulsar la creación y la articulación de Centros de Integración Social con equipos interdisciplinarios en todo el país, con líneas de

mejoramiento y equipamiento. Se trata de políticas que requerirán articulación interjurisdiccional, por lo que la Nación deberá retrotraer la modificación de la ley para hacer efectiva su implementación, o bien asegurar la transferencia de recursos hacia las provincias.

Políticas de integración sociourbana hacia barrios populares. El Estado nacional debe recuperar las iniciativas de integración sociourbana para todos los barrios populares del país, interrumpidas desde el 10 de diciembre de 2023. Estas incluyen retomar los relevamientos de familias, hogares y barrios en todo el territorio argentino, garantizar la entrega de certificados de vivienda familiar, continuar las obras paralizadas e impulsar nuevos proyectos de intervención que contemplen las obras de integración urbana y las acciones de fortalecimiento social, comunitario y productivo que requieren los barrios populares. Se trata, en definitiva, de actualizar y retomar el *master plan* que guió los inicios de la SISU, que contemplaba una inversión de 25 mil millones de dólares a lo largo de 12 años para garantizar la integración sociourbana de los más de 6.000 barrios populares de la Argentina.

Recuperación y regularización de las viviendas colectivas populares. Se deberán desarrollar relevamientos y construir un registro nacional del estado de situación de los inmuebles para promover líneas de financiamiento destinadas al mejoramiento habitacional y su adecuación edilicia: hoteles familiares, conventillos, pensiones u otras formas de ocupación intensiva del suelo urbano donde conviven múltiples hogares en condiciones de hacinamiento, deterioro edilicio y precariedad en el acceso a servicios básicos. Asimismo, se tendrán que diseñar políticas que contemplen soluciones habitacionales definitivas cuando la permanencia en estos inmuebles no sea posible. Por último, se promoverán frente a desalojos masivos mecanismos de mediación y protección que prioricen la permanencia de los residentes y garanticen asesoramiento legal y acompañamiento social, además de avanzar en esquemas regulatorios que permitan ordenar y transparentar los alquileres en estos formatos habitacionales.

Dispositivo de atención rápida ante la emergencia. Debe impulsarse la creación de un dispositivo específico de respuesta inmediata que permita actuar de manera ágil y coordinada frente a situaciones críticas que afectan el acceso o la permanencia en la vivienda. Se trata de un mecanismo orientado a dar respuestas transitorias y soluciones habitacionales urgentes ante situaciones como inundaciones, incendios, desalojos u otras emergencias que impliquen la pérdida o el riesgo inminente de pérdida de la vivienda. Este dispositivo deberá contemplar un abordaje integral e interdisciplinario, articulado entre los distintos niveles del Estado y con organizaciones de la sociedad civil.

Políticas estructurales

Lotes con servicios y conjuntos habitacionales de densidad baja o media. Planificar el desarrollo de lotes con servicios y conjuntos habitacionales en coordinación con provincias y municipios con tres grandes orientaciones. En primer lugar, poniendo en uso la tierra estatal ociosa, dotarla de servicios básicos y entregarla a familias dispuestas a construir su casa, así se trate de zonas más alejadas de los centros urbanos. En segundo lugar, comprando tierra al sector privado. Y en tercer lugar articulando con organizaciones de la sociedad civil para el financiamiento de compra de tierra y la ejecución de infraestructura. La variación entre lotes con servicios y conjuntos habitacionales insumirá una diferencia de inversión, por lo que resulta fundamental la alianza con constructoras o desarrolladores o, en su defecto, con cooperativas con capital disponible para promover la inversión inicial. Deben generarse los instrumentos financieros que permitan, en estos casos, captar los recursos necesarios para desenvolver las obras. A diferencia de los lotes con servicios, serán unidades que permitan densificaciones mayores, promoviendo, si bien a mayor costo, un uso más sostenible de los recursos. Esta política previene el desarrollo irregular, disperso e informal de las ciudades, no solamente a través de las ocupaciones o tomas de tierra por parte de sectores populares, sino por la proliferación de barrios cerrados para las clases media y alta.

Promoción de la vivienda social con orientación al mejoramiento habitacional. La política de construcción y mejora de viviendas orientadas a sectores populares se ha desarrollado históricamente por dos vías: mediante inversión federal directa y a través de los institutos provinciales de vivienda (IPV). La implementación de esta política debe concentrarse principalmente en una sola vía, priorizando a los IPVs, mientras el Estado nacional actúa como garante de recursos para todas las provincias y como desarrollador en situaciones estratégicas o de marcado desequilibrio entre las necesidades habitacionales efectivas y el financiamiento recibido por cada provincia. Además, la producción de vivienda social estuvo históricamente concentrada en la construcción de viviendas nuevas, maniobrando con las limitaciones de disponibilidad de suelo y financiamiento. Por eso las iniciativas destinadas al mejoramiento habitacional, del hábitat y el acceso a los servicios básicos deben ser una política integral, masiva y escalable, que garantice la jerarquización correcta del problema y articule diversos mecanismos de financiamiento. En caso de construirse vivienda nueva, esta debería integrarse plenamente a la trama urbana, evitando guetos o emplazamientos aislados y asegurando acceso a servicios, transporte y equipamientos. Esto implica

aprovechar vacíos urbanos, promover la densificación de áreas consolidadas y fortalecer la cohesión social y urbana. Finalmente, la política debe incorporar métodos constructivos más ágiles y sostenibles —incluyendo sistemas industrializados como el *steel frame*, la construcción en madera u otros materiales de bajo impacto ambiental— que reduzcan costos, acorten los tiempos de obra y mejoren la eficiencia energética y la durabilidad de las viviendas a largo plazo.

Nueva regulación de alquileres y sistema público. Una de las primeras acciones que deberá encarar un gobierno popular consistirá en la derogación del DNU N° 70/2023 como paso previo a la sanción de una nueva legislación de alquileres, que mejore la experiencia anterior pero que, sobre todo, vuelva a establecer un orden y reglas claras para propietarios e inquilinos. Reintroducir aspectos como el plazo mínimo de tres años o los índices de actualización estables —como Casa Propia o incluso el Índice de Contratos de Locación (ICL)— resulta fundamental, así como reincorporar la figura de gastos habituales/no habituales para ordenar el pago de expensas ordinarias, o limitar el depósito a un mes (actualizando su devolución) y prohibir adelantos. Además, se promoverá que las ciudades regulen el alquiler turístico y fomenten la movilización de viviendas vacías hacia el mercado de alquileres a partir de incentivos fiscales para rehabilitación en casos de deterioro estructural, fundamentalmente para pequeños propietarios. En simultáneo, en lugar de seguir vendiendo tierra del Estado, se debe impulsar en las ciudades de alta inquilinización sistemas públicos de viviendas para alquiler (orientado a ciertos sectores particulares, como jóvenes sub-30 u hogares monomarentales de bajos recursos), tal como sucede en ciudades como Santiago de Chile, Amsterdam o Nueva York. Estos sistemas deben nutrirse a su vez de otros mecanismos existentes, como los regímenes de herencia vacante u otros por crearse.

Créditos hipotecarios. Los créditos hipotecarios promovidos por banca pública y privada deben ampliarse. En los casos de los bancos públicos, tienen que orientarse hacia los sectores medios y de menores ingresos. En este sentido, hace falta considerar otro tipo de mecanismos de indexación del tipo de Hog.Ar o Casa Propia, que incorporaban componentes salariales a la actualización del préstamo. La ampliación hacia hogares sin ingresos formales resulta también fundamental. El Estado debe generar instrumentos regulatorios y mecanismos novedosos para que la banca en su conjunto financie la ampliación de la cantidad y volumen de créditos hipotecarios, para destinarlos prioritariamente a la población que más lo requiere. Deben explorarse herramientas de financiamiento del mercado de crédito, comúnmente conocidas como "securitización" de hipotecas, que en marcos de opacidad y desregulación ocasionaron la crisis financiera del año 2008. No

obstante, el Estado podría comenzar con una experiencia de menores cantidades, transparentes y con agencias de control, que permitirían ampliar el volumen del mercado de crédito. Tendrían una virtud extra, como la posibilidad de ofrecer mecanismos de ahorro distintos a la tradicional compra de moneda extranjera.

Políticas de incidencia y fomento

Conformación de una empresa estatal de construcción. En la Argentina, la experiencia de producción directa de vivienda por parte del Estado ha sido históricamente descentralizada y fragmentada, con fuerte dependencia del sector privado. Programas como el FONAVI y diversas iniciativas de los Institutos Provinciales de Vivienda (IPVs) se ejecutaron bajo modalidades de administración delegada, generalmente a escala provincial o municipal, recurriendo a empresas locales, cooperativas de trabajo para la mano de obra y licitaciones de materiales en escalas reducidas. Esta configuración estructural ha generado discontinuidades en la producción de vivienda, procesos de cartelización en determinadas regiones y una alta dependencia de un número acotado de grandes empresas constructoras. En este marco, la creación de una empresa estatal de construcción permitiría revertir estas limitaciones, dotando al Estado de un instrumento centralizado, profesionalizado y con capacidad de intervención sostenida para la generación de vivienda social, media y de carácter mixto. Asimismo, esta empresa podría concebirse como una plataforma integral que, además de la ejecución directa de obras, incorpore la provisión de servicios financieros y asistencia técnica, promoviendo esquemas de construcción y gestión articulados con provincias, municipios y organizaciones de la sociedad civil, incluyendo cooperativas de trabajo.

Mejora en la administración y ampliación de los bienes del Estado. El Estado nacional no debe actuar como liquidador ni como propietario pasivo, sino como gestor estratégico del suelo público. Este debe ser gestionado bajo una lógica de administración patrimonial activa: conservar, valorizar y utilizar estratégicamente los bienes del Estado para el desarrollo territorial y la política habitacional. Hace falta encarar una gestión inteligente y caracterizada por una centralización y optimización de procesos, así como por la transparencia en la información. Una administración de este tipo permitiría mejorar los ingresos públicos en lo que respecta a concesiones y alquileres, dinero que podría invertirse en infraestructura en tierras públicas o en la adquisición de nuevas tierras. Un gobierno popular debe necesariamente tener una política sostenida de ampliación de ese patrimonio, comprando tierra en zonas estratégicas (fundamentalmente rurales y periurbanas) y anticipándose al crecimiento de las ciudades para contar con mecanismos de intervención como los que se

plantean en este capítulo. Debe, a su vez, asistir a las provincias en esta misma dirección, premiando a aquellas que tengan una perspectiva de ampliación de patrimonio y gestión sustentable.

Fortalecimiento de cooperativas vinculadas a la construcción. La Argentina tiene una tradición de larga escala en la gestión cooperativa en el ámbito de la vivienda y el acceso al suelo. El apoyo a cooperativas de vivienda y construcción constituye un mecanismo efectivo tanto en términos económicos como de participación de la comunidad organizada en la distribución de cargas y beneficios de la construcción. Además, la co-gestión entre el Estado y las cooperativas permite que las decisiones sobre ubicación de terrenos, diseño de proyectos y priorización de necesidades se tomen de manera participativa. Para que este enfoque funcione plenamente, existen dos líneas de acción complementarias. En primer lugar, es necesario ajustar el marco normativo a la realidad específica de las cooperativas de la economía popular: actualmente, la normativa de obra pública está diseñada para grandes empresas privadas, con esquemas de pagos, requisitos de inscripción en el registro de la construcción y exigencias de capacidad financiera muy altas, que dificultan la participación de cooperativas. En segundo lugar, se requieren acciones concretas de fortalecimiento, como asistencia técnica, capacitación, financiamiento de materiales y garantías crediticias para fomentar proyectos de escala local y regional.

Rediseño institucional para la defensa de los hogares inquilinos. Promovemos una ley marco nacional que plantee a cada una de las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires la creación de un mecanismo ágil y económico de prevención y resolución de conflictos vinculados con el acceso al derecho a la vivienda para los hogares inquilinos, en todas aquellas ciudades donde más del 20% de los hogares sean inquilinos (de acuerdo a los datos censales). De la misma manera que hoy sucede con los derechos del consumidor, cada una de las provincias deberá establecer una legislación que establezca las vías para la recepción y la resolución de demandas, tanto en instancias ejecutivas municipales como en instancias judiciales. A su vez, promovemos la apertura de oficinas de atención a inquilinos a nivel municipal, que serán la autoridad de aplicación de las normas provinciales. Cada oficina tendrá la capacidad de recibir denuncias y descargos, inspeccionar y actuar como perito, realizar una audiencia de mediación, conciliación y/o arbitraje (gratuitos o a cambio del pago de una tasa accesible, equivalente a un IUS), y eventualmente imponer sanciones (multas). Las oficinas asesorarán jurídicamente en forma gratuita a cualquiera de las partes que lo solicite. También dispondrán un programa específico para la formalización de alquileres, especialmente en los barrios populares registrados en el RENABAP. Para eso se

instrumentará la posibilidad de firmar contratos de locación para quienes cuenten con el certificado de posesión emitido por la SISU. Finalmente, se permitirá que los hogares inquilinos puedan realizar demandas contra las administraciones de consorcio ante los organismos públicos competentes en cada provincia.

Incentivos y condicionalidades relacionados a la política de suelo. Un gobierno que busque un desarrollo urbano equitativo debe establecer mecanismos claros de incentivos y sanciones para municipios y provincias en materia de planificación y gestión del suelo. Esto implica, por ejemplo, otorgar prioridad en financiamiento, acceso a programas de infraestructura o recursos para vivienda a los gobiernos locales que implementen planes de uso del suelo coherentes, densificación de áreas consolidadas, relevamientos de viviendas ociosas, regulación de la especulación inmobiliaria y participación comunitaria. Al mismo tiempo, aquellos municipios o provincias que promuevan prácticas especulativas o que no cumplan con criterios básicos de ordenamiento territorial podrían enfrentar restricciones en la asignación de recursos o en la aprobación de nuevos proyectos financiados con fondos públicos. Estas medidas se complementan con criterios centralizados claros, articulados con las políticas de vivienda y desarrollo urbano, para asegurar que las acciones de cada nivel de gobierno generen beneficios sociales reales, eviten incrementos injustificados en los precios del suelo y promuevan prácticas de gestión responsables y coordinadas a lo largo del territorio.

CONCLUSIÓN

A lo largo de este artículo hemos hecho un repaso de un problema estructural, heterogéneo y para el cual hace falta una orientación clara. Nuestros objetivos no son tan ambiciosos: apostamos a tener un país donde a nadie le falte un techo para vivir o un pedazo de tierra para habitar, en el que la integración socio urbana de quienes quedaron excluidos del mercado de trabajo y hoy habitan en los márgenes de nuestras ciudades sea la solución para el acceso a un hábitat adecuado para el conjunto. Lo que buscamos demostrar es que el problema habitacional argentino es efectivamente solucionable, y que resolverlo exige, ante todo, un cambio en la forma de mirarlo.

Esta orientación general deberá expresarse en una batería de medidas que incluyan la reorientación de políticas ya aplicadas y el desarrollo de otras nuevas. Como se ha señalado, no contamos con todas las respuestas, pero sí con una serie de reflexiones que consideramos relevantes para orientar la intervención pública.

Nuestra mirada se aleja de aquella que concibe la tierra y la vivienda pura y exclusivamente como un activo de valorización económica dentro de circuitos inmobiliarios y financieros. Desde nuestra perspectiva, poner al ser humano y al desarrollo de la vida no es ir en desmedro de ninguna actividad económica, sino por el contrario dinamizar y fortalecer el desarrollo de las ciudades en su conjunto y en todas sus dimensiones. Esta política no puede pensarse de manera aislada ni sectorial. Ninguna política de vivienda puede alcanzar resultados sostenibles si no forma parte de una estrategia más amplia de desarrollo productivo y territorial. En otras palabras, la política habitacional no constituye un ámbito autónomo, sino una dimensión constitutiva del modelo de desarrollo, dimensión en la que se articulan producción, empleo, infraestructura y organización del territorio.

En nuestro país el derecho a la vivienda se encuentra reconocido en la Constitución Nacional, así como en diversos tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional. Garantizar este derecho constitucional, aun a pesar de los avances circunstanciales que se han dado, sigue siendo una deuda de todos los gobiernos desde 1983 en adelante. Tratándose de un derecho tan elemental como el derecho al salario, a la salud o a la educación, garantizarlo será una tarea de primer orden para un futuro gobierno popular.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Central de la República Argentina (2025). Informes sobre bancos. https://www.bcra.gob.ar/publicaciones/informe-sobre-bancos-diciembre-de-2025/

Barenboim, Cintia y Elinbaum, Pablo (2018). Efectos metropolitanos de una política de vivienda mixta. El caso del Pro.Cre.Ar. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, vol. 11, núm. 21, 2018. https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu11-21.empv

Bosia, Ulises; Castro, Javier; Giormenti Moravec, Bruno y Carunchio, Julieta Eva (2026). 6° Informe sobre el mercado de alquileres en el partido de La Plata. Cuarto trimestre de 2025. Subsecretaría de Atención a Inquilinos de la Municipalidad de La Plata. https://laplata.gob.ar/descargas/atencion/6to_informe_sobre_el_mercado_de_alquileres.pdf

Bosia, Ulises; Odoardo, Lucía; Gómez Mirada, Cecilia y Suárez, Rocío (2024). Encuesta Municipal de Inquilinos 2024. Subsecretaría de Atención a Inquilinos de la Municipalidad de La Plata. https://laplata.gob.ar/descargas/atencion/Informe%20Encuesta%20Municipal%20de%20Inquilinos%202024.pdf

Cámara Argentina de la Construcción (2023). Necesidades de inversión en viviendas en Argentina. Área de pensamiento Estratégico.

Centro de Estudios para el Desarrollo Económico y Social Urbano (2023). La vivienda ociosa y el impacto de la Ley de Alquileres en Buenos Aires. https://www.cedesu.com/post/informe-or-la-vivienda-ociosa-y-el-impacto-de-la-ley-de-alquileres-en-buenos-aires-20250408

Centro de Estudios para el Desarrollo Económico y Social Urbano (2025). Vigencia y limitaciones de las políticas públicas de crédito inmobiliario en la Ciudad de Buenos Aires. https://www.cedesu.com/post/informe-or-vigencia-y-limitaciones-de-las-politicas-publicas-de-credito-inmobiliario-en-la-ciudad-de-buenos-aires-20250801

Centro de Estudios Legales y Sociales; Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia; Centro de Estudios Urbanos y Regionales [CEUR/CONICET]; Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios [EIDAES]; Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires (2023). La situación de los hogares inquilinos en el AMBA. https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2023/04/version-final.pdf

Censo Popular CABA (2025). Informe ejecutivo: tercer Censo popular de personas en situación de calle CABA. www.censopopularcaba.com

Centro para la Integración Socio Urbana [CISUR] (2025). Vivienda y déficit habitacional en Argentina. Una lectura desde los Barrios Populares. https://cisur.ar/informe-deficit-habitacional-barrios-populares/

Centro para la Integración Socio Urbana [CISUR] (2025). Once años menos: desigualdad en la vida y la muerte en los barrios populares. https://cisur.ar/once-anos-menos-desigualdad-en-la-vida-y-la-muerte-en-los-barrios-populares/

CIPPEC (2019). La política habitacional en Argentina. Una mirada a través de los institutos provinciales de vivienda. https://www.cippec.org/publicacion/la-politica-habitacional-en-argentina-una-mirada-a-traves-de-los-institutos-provinciales-de-vivienda/

CIPPEC (2023). Desafíos de la planificación territorial, el acceso al hábitat y a la vivienda: asignaturas pendientes a 40 años del retorno de la democracia en Argentina. https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2023/04/DT218-CIU-Desafios-de-la-planificacion-territorial-el-acceso-al-habitat-y-a-la-vivienda.pdf

García Monticelli, Fernanda (2023). La experiencia de las políticas de integración socio-urbana en Argentina (I). *Café de las Ciudades*. https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/la-experiencia-de-las-politicas-de-integracion-socio-urbana-en-argentina-i/

García Monticelli, Fernanda (2023). La experiencia de las políticas de integración socio-urbana en Argentina (II). *Café de las Ciudades*. https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/la-experiencia-de-las-politicas-de-integracion-socio-urbana-en-argentina-ii/

IDAES et al. (2025). Encuesta Inquilina: Las formas de alquilar en el Área Metropolitana de Buenos Aires. https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2025/12/Encuesta-inquilina-2025.pdf

Instituto de Estadísticas y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2025). Relevamiento de Personas en Situación de Calle. Noviembre de 2025. https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2026/01/ir_2026_2006.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2025). Síntesis de resultados: CENSO 2022. https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/sintesis_resultados_censo2022.pdf

Ministerio de Economía (2015). Cuenta de Inversión. https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/2015/tomoi/02intro.htm

Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas [OCEPP] (2025). Avances y desafíos en la urbanización de barrios populares. https://pub-0660600335044ff4b585ae9e15c066dc.r2.dev/Avances-y-desaf%C3%ADos-en-la-urbanizaci%C3%B3n-de-barrios-populares.pdf

RENABAP (2025). Monitor de Barrios populares. https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/sisu/renabap

ReNaCALLE (2023). Informe ejecutivo: Relevamiento Nacional de Personas en Situación de Calle. http://renacalle.net.ar/

Rodulfo, María Beatriz (2008). Políticas habitacionales en Argentina. Estrategias y desafíos. Material bibliográfico del Programa de Actualización Profesional en Hábitat y pobreza en América Latina de la facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad de Buenos Aires. https://cdi.mecon.gob.ar/bases/docelec/ah1228.pdf

Rosanovich, Sergio (2022). Expectativa y realidad. Los efectos de la nueva Ley de alquileres en un contexto de pandemia e inflación en Argentina. En *Revista Quid 16*. Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

Sarracina, Andrea (2019). Revisión de las etapas de la política pública habitacional en Argentina, desde principios de SXX a la actualidad. En *Revista Ciudades, Estados y Política*. Universidad Nacional de Colombia. https://revistas.unal.edu.co/index.php/revcep/article/view/83996

Socías, Manuel (2025). ¿Por qué (aún) no estalla la crisis de vivienda en Argentina? *Cenital*. https://cenital.com/por-que-aun-no-estalla-la-crisis-de-vivienda-en-argentina/

Tejido Urbano (2026). 2025: 44.305 créditos hipotecarios. El cuarto mejor año del siglo XXI. https://tejidourbano.org.ar/informes/2025-44-305-creditos-hipotecarios-el-cuarto-mejor-ano-del-siglo-xxi/

AMBIENTE, JUSTICIA SOCIAL Y CASA COMÚN: LINEAMIENTOS GENERALES PARA UNA ECOLOGÍA INTEGRAL EN LA ARGENTINA

Manuel Mateu y Faustina Sarandón



Fotografía: Julián Boggiano

Colaboraron: Soledad Valeria Gobet, Lucas Margulis, Lautaro Mateu, Luciano Planté, Juan Ignacio Salerno Ercolani y Matías Tarando

Manuel Mateu
Ingeniero Industrial (UBA), especializado en gestión de residuos, economía circular y proyectos de cooperación internacional. Coordinador de Ecología Integral de la Fundación DHI.

Faustina Sarandón
Lic. en Sociología (UNLP). Especializada en Gestión Integral de RSU con inclusión social. Directora Provincial de Economía Circular del Ministerio de Ambiente de la PBA.

"Creemos que ha llegado la hora en que todos los pueblos y gobiernos del mundo cobren conciencia de la marcha suicida que la humanidad ha emprendido a través de la contaminación del medio ambiente y la biosfera, la dilapidación de los recursos naturales, el crecimiento sin freno de la población y la sobreestimación de la tecnología, y de la necesidad de invertir de inmediato la dirección de esta marcha".

Mensaje ambiental a los pueblos y gobiernos del mundo
Juan Domingo Perón, Madrid, 1972

"No hay dos crisis separadas, una ambiental y otra social, sino una sola y compleja crisis socio-ambiental. Las líneas para la solución requieren una aproximación integral para combatir la pobreza, para devolver la dignidad a los excluidos y simultáneamente para cuidar la naturaleza".

Carta encíclica *Laudato Si'*, del Santo Padre Francisco,
sobre el cuidado de la casa común, 2015

INTRODUCCIÓN

El *Mensaje ambiental* de Perón y la encíclica *Laudato Si'* del Papa Francisco pueden leerse como dos hitos de una tradición política y ética que advierte, con décadas de distancia, que la relación entre humanidad y naturaleza no puede seguir ordenándose por la lógica del descarte. Perón señaló tempranamente el carácter civilizatorio del problema ambiental y llamó a la acción colectiva de los pueblos y de los gobiernos. Francisco, por su parte, profundizó esa advertencia proponiendo la perspectiva de la ecología integral, capaz de vincular dimensiones ambientales, económicas, sociales, culturales y cotidianas en una misma mirada.

La cuestión ambiental ocupa hoy un lugar cada vez más visible en el debate público argentino. Sin embargo, todavía suele ser tratada como un asunto sectorial, como una agenda técnica reservada a especialistas o, en el extremo opuesto, como un lujo impropio de un país atravesado por la pobreza, la desigualdad y la restricción externa. Desde nuestra perspectiva, esa forma de enfrentar el

problema resulta insuficiente. El ambiente no es un agregado del desarrollo ni un límite externo que aparece una vez resueltos los problemas económicos y sociales. Es una dimensión central de la vida colectiva: atraviesa la producción de alimentos, el acceso al agua, la calidad del hábitat, la energía, la salud, el uso del suelo, la disposición de residuos y la posibilidad misma de habitar dignamente un territorio.

Proponemos en este escrito algunos lineamientos generales para pensar la cuestión ambiental como un problema estructural de la Argentina y para discutir, desde una perspectiva de ecología integral, las orientaciones que podrían ordenar una política ambiental. No se trata de presentar un plan exhaustivo ni un programa de medidas cerradas. Se trata, más modestamente, de ordenar un diagnóstico, identificar las visiones en disputa y formular una mirada propia que pueda servir de base para una discusión programática posterior.

Al mismo tiempo, el carácter general de esta propuesta no debería confundirse con vaguedad. Las discusiones ambientales son, cada vez más, discusiones sobre la materialidad de la vida social: sobre quién accede al agua, quién respira aire contaminado, quién vive en zonas inundables, quién decide sobre el uso del suelo y quién captura la renta derivada de la apropiación de los bienes comunes. Por eso, pensar lineamientos generales implica asumir una mirada política sobre la estructura del problema y no solamente un repertorio de recomendaciones técnicas.

En ese sentido, este texto busca contribuir a una discusión que en la Argentina todavía aparece muchas veces fragmentada. Por un lado, suelen presentarse diagnósticos ambientales desvinculados de la cuestión social. Por otro, persisten enfoques del desarrollo que consideran al ambiente como un tema posterior o subordinado. Nuestra apuesta es discutir ambos planos de manera integrada: el cuidado de la casa común y la ampliación de derechos, la protección de los bienes comunes y la necesidad de producir, la soberanía territorial y la dignidad de los pueblos que habitan esos territorios.

1. LA CUESTIÓN AMBIENTAL COMO PROBLEMA ESTRUCTURAL DE LA ARGENTINA

La región se encuentra atravesando hace décadas un desarrollo neoextractivista en tanto se produce un patrón de acumulación basado en la sobreexplotación de recursos naturales, en gran parte no renovables, así como en la expansión de las fronteras hacia territorios antes considerados como "improductivos". Esto implica lo que Maristella Svampa denomina un consenso de *commodities* y desarrollo de

un neoextractivismo, caracterizados principalmente por la tendencia a la reprimarización de las economías latinoamericanas; el acaparamiento de tierras y el consecuente desplazamiento de comunidades. Protagonizan el fenómeno grandes corporaciones trasnacionales, incluyendo también aquellos proyectos de infraestructura previstos por la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA): transporte (hidrovías, puertos, corredores bioceánicos, entre otros), energía (grandes represas hidroeléctricas) y comunicaciones, cuyo objetivo estratégico es facilitar la extracción y exportación de las materias primas hacia sus puertos de destino.

La crisis ambiental argentina no puede comprenderse por fuera de la estructura económica, social y territorial del país. No estamos frente a una suma de episodios desconectados, sino ante una dinámica persistente en la que se combinan dependencia externa, concentración económica, apropiación desigual del territorio, debilidad en la planificación pública y transferencia sistemática de costos ambientales hacia los sectores más vulnerables del pueblo argentino.

Parte de esta dinámica se vincula con una forma de inserción internacional que prioriza la exportación de bienes primarios y la explotación intensiva de recursos naturales, sin resolver adecuadamente sus impactos territoriales, sanitarios y productivos. Esta lógica no solo genera degradación ecológica. También produce desplazamientos poblacionales, deterioro del hábitat, presión sobre bienes comunes estratégicos y profundización de desigualdades. Allí donde se destruyen bosques, se contaminan cuencas, se expanden basurales o se debilita la capacidad pública de control se afectan también la salud, el trabajo, el arraigo, la infraestructura y la calidad de vida de millones de personas.

Por eso la cuestión ambiental forma parte del modo en que la sociedad produce, consume, se transporta, organiza sus ciudades, define su matriz energética y distribuye bienes, riesgos y derechos. En un país como la Argentina, donde la desigualdad territorial convive con una fuerte heterogeneidad productiva y con una larga tradición de centralización de decisiones, los conflictos ambientales revelan de manera especialmente nítida las contradicciones del modelo de desarrollo.

A eso se suman las consecuencias del cambio climático que se manifiestan, entre otros fenómenos, en el aumento de temperaturas medias y una mayor frecuencia e intensidad de los eventos climáticos extremos como sequías e inundaciones, cuyos efectos están profundamente condicionados por los factores sociales. Los daños ambientales no recaen de manera uniforme sobre toda la población. Se concentran con particular intensidad en barrios populares, periferias urbanas, territorios rurales con baja infraestructura, comunidades campesinas e indígenas y zonas donde los servicios públicos son insuficientes o inexistentes.

La geografía del deterioro ambiental suele superponerse con la geografía de la desigualdad. Allí donde hay cursos de agua contaminados, basurales a cielo abierto, falta de saneamiento, fumigaciones o expansión desordenada del suelo urbano, también suele haber menor capacidad de protección pública y menor posibilidad social de defenderse frente al daño.

La dimensión temporal del problema también es central. La degradación de bosques, humedales, suelos, cuencas y biodiversidad compromete el horizonte de las generaciones futuras y estrecha el margen de soberanía del país. Una sociedad que destruye aceleradamente sus bases materiales de vida puede exhibir, por un tiempo, algunos indicadores de crecimiento, pero termina debilitando su capacidad de sostener un desarrollo duradero, de ampliar derechos y de ordenar racionalmente el territorio.

Principales expresiones de la crisis socioambiental

Las principales problemáticas ambientales del país muestran con claridad esta trama común. La deforestación y la degradación de los bosques nativos y pastizales constituyen una de las expresiones más graves de la crisis socioambiental. Las áreas de pastizales en nuestro país —que tienen un gran valor, por ejemplo, desde la producción ganadera, pero además obran de reguladores hídricos, conservación de suelos y biodiversidad— están muy deterioradas y fragmentadas. Otras manifestaciones de la deforestación son la fragmentación de hábitats, la pérdida de conectividad ecológica, los incendios recurrentes, la degradación de suelos y el desplazamiento de comunidades. La presión sobre los bosques se vincula con la expansión de la frontera agropecuaria, la concentración de la tierra y formas de aprovechamiento del territorio que privilegian el rendimiento de corto plazo por sobre el arraigo y la sostenibilidad.

También se evidencia la degradación de humedales y el creciente deterioro y presión de cuencas. Los humedales cumplen funciones decisivas para la regulación de excedentes hídricos, la recarga de acuíferos, la amortiguación de sequías e inundaciones, la conservación de biodiversidad y el almacenamiento de carbono. Su deterioro implica una pérdida de resiliencia territorial que agrava riesgos y expone aún más a poblaciones e infraestructuras. Los incendios ya no pueden leerse como fenómenos excepcionales o puramente naturales, sino que se les suma un factor antrópico. La combinación entre sequías prolongadas, altas temperaturas, pérdida de humedad del suelo y cambios en la cobertura vegetal con déficits de prevención pública y manejo del fuego configura escenarios cada vez más críticos.

Otro punto central de la crisis es la problemática hídrica. En la Argentina, el problema del agua no se refiere solo a la disponibilidad física del recurso. Es, sobre todo, una cuestión de calidad del agua, de gestión integral de cuencas, de infraestructura sanitaria y de desigualdad en el acceso. Las cuencas contaminadas, los vertidos industriales y cloacales, la ocupación de áreas inundables, la pérdida de humedales periurbanos y la insuficiencia de obras de saneamiento componen una situación en la que la contaminación y la precariedad del hábitat se retroalimentan. Allí donde falta agua segura o saneamiento, la crisis ambiental se traduce de manera directa e inmediata en riesgos para la salud y la calidad de vida o como una forma de injusticia social. Además, la reciente modificación de la Ley de Glaciares Nº 26.639, que establecía los presupuestos mínimos para la preservación de los glaciares y el ambiente periglacial como reservas estratégicas de recursos hídricos, fue reemplazada en abril de 2026 por la Ley Nº 27.804. Esta nueva norma modifica la protección al permitir la actividad minera e industrial en zonas periglaciares y también la competencia ambiental, ahora determinada por cada provincia respecto a las zonas que ameritan protección bajo el Inventario Nacional de Glaciares. Esto ubica a las provincias en un rol preponderante en la definición de los criterios de protección del recurso hídrico, definición que podría diferir del criterio científico y técnico determinado por el Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA).

La gestión de residuos constituye otra de las expresiones más visibles de esta crisis. La persistencia de basurales a cielo abierto, la baja tasa de recuperación y valorización de materiales reciclables, la debilidad de los sistemas de recuperación de materiales valorizables y la insuficiencia de infraestructura a lo largo de toda la cadena de valor (transferencia, clasificación, tratamiento y disposición final), muestran el predominio de una lógica lineal de producir, consumir y descartar. Al mismo tiempo, miles de cartoneros/as, recuperadores/as, recicladores/as y trabajadores/as de la economía popular sostienen tareas fundamentales de recuperación de materiales, aunque muchas veces en condiciones de informalidad laboral, limitada cobertura social, escaso acceso a equipamiento adecuado y poco reconocimiento institucional. Este panorama muestra que el problema de los residuos no es solamente técnico. Involucra también relaciones de trabajo, cadenas de valor, responsabilidad empresaria y capacidades públicas para planificar, regular, fiscalizar y promover sistemas integrados de gestión de residuos sólidos urbanos con integración e innovación tecnológica e institucional.

En este sentido, la economía circular adquiere una dimensión humanista al integrar la valorización de los residuos con la ampliación de derechos, la participación comunitaria y el cuidado de la casa común (Tarando, 2025).

La degradación de suelos y el uso intensivo de agroquímicos forman parte de este cuadro. La intensificación productiva generó, en numerosas regiones, procesos de simplificación ecológica, pérdida de materia orgánica, erosión, compactación y contaminación química de suelos y cuerpos de agua, así como impactos en la salud de la población. Además, se trata de un modelo de producción altamente dependiente de insumos externos que genera el deterioro del recurso (suelo) y lo hace cada vez más condicionado y menos rentable. Los conflictos socioambientales por fumigaciones manifiestan con claridad que la discusión ambiental no se limita a la conservación de áreas "naturales". Atraviesa el modo en que producimos alimentos, organizamos el espacio rural y protegemos la salud. El desafío, por lo tanto, no pasa por desconocer el valor estratégico del agro para la economía argentina, sino por discutir qué tipo de modelo productivo resulta socialmente justo, ecológicamente sostenible y capaz de minimizar los riesgos en la salud de la población.

Los procesos de expansión urbana no planificada incorporan nuevas fuentes de vulnerabilidad ambiental. En buena parte del país, el crecimiento urbano se produjo sin suficiente infraestructura de saneamiento, drenajes pluviales, cloacales, suministro de servicios, movilidad y gestión ambiental. La expansión sobre zonas inundables, la proximidad de basurales, la ocupación de suelos degradados y la baja cobertura de servicios refuerzan vulnerabilidades preexistentes. El ambiente urbano no se limita a una discusión estética o paisajística: debe incluir el hábitat, las desigualdades en el acceso efectivo a condiciones dignas de vida y acceso equitativo a servicios urbanos esenciales y a un ambiente sano.

La crisis climática atraviesa y profundiza todas estas problemáticas. Constituye un factor que amplifica riesgos preexistentes y expone las debilidades del sistema de gestión del riesgo. Olas de calor, sequías, inundaciones e incendios muestran que los impactos del calentamiento global son riesgos actuales y crecientes. Sus efectos recaen sobre la salud, la infraestructura, la producción agrícola e industrial, el abastecimiento energético y las condiciones de habitabilidad urbana y rural. Los impactos del cambio climático no se distribuyen de manera uniforme, sino que presentan una distribución social desigual. Quienes viven en territorios más precarios, con menor infraestructura y menor capacidad de respuesta institucional y comunitaria para adaptarse, son también quienes más sufren sus consecuencias.

A todo esto se superpone una dimensión institucional transversal. La Argentina cuenta con marcos normativos relevantes, pero persiste una amplia brecha entre regulación y aplicación efectiva. La fragmentación de competencias, la desigualdad de capacidades entre jurisdicciones, la falta de financiamiento estable, la baja

jerarquía presupuestaria e institucional de muchas áreas ambientales y la debilidad de los mecanismos de control limitan seriamente la intervención pública.

¿Por qué este problema golpea más a los de abajo?

Una política ambiental popular debe partir de una evidencia ampliamente observable: los daños ambientales se viven de manera desigual porque las desigualdades sociales y territoriales condicionan la exposición a los riesgos ambientales y la capacidad de afrontarlos. La contaminación del aire o del agua, la cercanía a basurales, la exposición a inundaciones, el déficit de arbolado, la falta de saneamiento o las fumigaciones no impactan del mismo modo sobre todos los sectores sociales. Quienes cuentan con mayores ingresos y mejores servicios tienen más posibilidades de evitar o amortiguar el daño. Quienes viven en barrios populares y territorios con mayores déficits urbanos suelen acumular, en cambio, vulnerabilidades múltiples.

Esta constatación exige revisar el modo en que muchas veces se formulan las políticas públicas. No basta con medir impactos ambientales en términos agregados. Es necesario mirar cómo estos impactos se distribuyen territorialmente, qué grupos sociales los padecen de manera más intensa y qué herramientas y capacidades efectivas tiene el Estado para prevenir, compensar o reparar. Desde una perspectiva de la justicia ambiental, resulta necesario incorporar un enfoque redistributivo. No solo debemos reducir daños, también modificar la forma en que esos daños se concentran sobre los sectores históricamente vulnerables.

En esta clave, la ecología integral no es un complemento discursivo de la justicia social. Es una expresión concreta en el territorio. Tierra, techo y trabajo solo pueden pensarse de manera duradera cuando se articulan con adaptación climática, agua segura, saneamiento, protección del hábitat, movilidad, acceso a energía, prevención de riesgos y control sobre el uso de los bienes comunes y mecanismos democráticos de participación.

2. LAS PRINCIPALES VISIONES EN DISPUTA

La discusión ambiental no se organiza solamente a partir de datos o diagnósticos técnicos. También se define a partir de concepciones sobre el desarrollo, el Estado, el territorio, la producción y la relación entre sociedad y naturaleza. Por eso frente a un mismo conjunto de problemas conviven lecturas muy distintas, en muchos casos contrapuestas. Reconocer esas visiones es importante porque detrás de cada una de ellas hay una idea de país, una distribución de responsabilidades y

una forma de responder la pregunta acerca de cómo se distribuyen los beneficios económicos y los costos ambientales y sociales del desarrollo.

Una primera visión, de carácter productivista clásico, concibe al ambiente como un límite externo al crecimiento. Desde este enfoque, la prioridad es aumentar producción, exportaciones e inversiones, mientras los impactos ambientales aparecen como costos inevitables o como obstáculos que deberían postergarse. En esta mirada, la protección de bosques, pastizales, humedales, cuencas o suelos queda subordinada a la urgencia económica del momento. Su fuerza política parte del reconocimiento de la necesidad de incrementar la producción y el empleo. Su límite aparece cuando convierte esa necesidad en una justificación general para degradar territorios, desregular controles y aceptar como "daño colateral" lo que en realidad son costos sociales, sanitarios y ambientales duraderos.

Una segunda visión, de tipo liberal-tecnocrática, reconoce la crisis ambiental pero busca resolver principalmente mediante mejores incentivos, innovación, certificaciones, trazabilidad y ecoeficiencia, sin cuestionar necesariamente las estructuras de poder y desigualdad que la producen. Esta perspectiva tiene aportes relevantes, especialmente en materia de información, monitoreo y herramientas de gestión, pero corre el riesgo de despolitizar el conflicto y de confiar excesivamente en que los ajustes de mercado o de administración bastan para resolver problemas que son, en el fondo, estructurales. Su principal límite es que tiende a tratar como simples desajustes técnicos lo que también son disputas por el territorio, la renta y los derechos.

En los últimos años, además, ganó presencia una narrativa más frontalmente negacionista, que busca presentar la agenda ambiental como una amenaza para el bienestar popular. Esta posición intenta instalar un falso dilema entre justicia social y estabilidad ecológica, como si la agenda ambiental fuera ajena a las necesidades populares, o una imposición externa contra el desarrollo nacional. Su eficacia política reside en que se apoya sobre necesidades reales —trabajo, ingresos, crecimiento—, pero las encauza hacia una conclusión engañosa y en servicio de intereses económicos específicos: que para mejorar la vida de las mayorías es necesario resignar controles, flexibilizar normas y acelerar la explotación sin condiciones.

Con quienes dentro del ambientalismo tienen una mirada más conservacionista coincidimos en las consecuencias negativas de la degradación ambiental y la crisis climática, pero no perdemos de vista que estas se potencian y entrelazan con la desigualdad social. En este sentido, vemos necesaria la participación del sector productivo para diagramar el uso de las tierras sin caer en extremos conservacionistas ni arrasadores de los bienes y servicios ecosistémicos que las distintas regiones brindan. Es necesario que el conservacionismo no se transforme

en mirar para otro lado y solo prohibir las actividades. En línea con nuestro análisis, si entendemos que las problemáticas ambientales y sociales no pueden ser analizadas por separado, cualquier estrategia de transición ecológica tiene que considerar, necesariamente, ser una transición justa en términos sociales y por lo tanto una transición socioecológica.

Desde nuestra visión, la discusión no pasa entre quienes "quieren producir" y quienes "quieren cuidar el ambiente". Pasa entre quienes aceptan un modelo que concentra beneficios y socializa daños, y quienes creemos que producción, trabajo, territorio, instituciones y bienes comunes deben integrarse en un proyecto de desarrollo humano integral.

3. NUESTRA MIRADA: LINEAMIENTOS GENERALES PARA UNA ECOLOGÍA INTEGRAL EN LA ARGENTINA

La ecología integral nos ofrece un marco fértil para orientar nuestra mirada. Nos permite rechazar la falsa oposición entre ambiente y bienestar popular, y afirmar que la transición ecológica implica planificación, regulación, capacidades estatales, financiamiento y control ambiental, y que solo será legítima y duradera si se construye con trabajo, con derechos, con comunidad y con participación social. No se trata de frenar toda producción ni de idealizar una naturaleza separada de la vida humana. Se trata de reorganizar la relación entre economía, territorio, ecosistemas y sociedad de un modo compatible con la dignidad de las mayorías y con el cuidado de la casa común. Es así como la cuestión ambiental debe ser abordada como dimensión constitutiva de un proyecto de desarrollo humano integral. No hay justicia social duradera sobre territorios degradados, ni soberanía efectiva cuando los bienes comunes se gestionan en función de intereses concentrados y de corto plazo.

Desde esta perspectiva, las políticas públicas dejan de ser meros instrumentos administrativos para convertirse en el principal mecanismo mediante el cual una sociedad orienta su modelo de desarrollo. La ecología integral requiere políticas capaces de integrar producción, inclusión social y sostenibilidad ambiental, superando tanto las respuestas exclusivamente regulatorias como aquellas que confían únicamente en los incentivos del mercado (Tarando, 2025).

1. **La estrategia productiva, energética, urbana, alimentaria y de infraestructura** debe pensarse junto con la protección de bienes comunes y la justicia territorial. La Argentina necesita producir más, crear trabajo, incorporar tecnología y fortalecer su base material, pero esa necesidad no puede resolverse

asentándose sobre la destrucción del territorio, la transferencia de daños a las mayorías o la profundización de la dependencia. Discutir el ambiente, entonces, no es elegir entre producir o no producir: es discutir qué producir, cómo hacerlo, con qué límites y controles, con qué tipo de tecnologías y en beneficio de quiénes. Por su parte, la política de protección y recuperación de bienes comunes no se debe limitar a la preservación pasiva, sino que se debe articular con desarrollo territorial y justicia social. El problema es producir sin planificación territorial, sin evaluación ambiental, sin participación pública y sin internalizar los costos ambientales.

2. **Planificación territorial democrática.** La política ambiental no puede reducirse a una sumatoria de regulaciones dispersas o a la evaluación fragmentada de impactos. Requiere fortalecer las capacidades estatales de diagnóstico, regulación, fiscalización y coordinación interjurisdiccional, y supone recuperar y fortalecer la autoridad del Estado para orientar el uso del suelo, el desarrollo de las ciudades, la localización de las actividades productivas y la protección de los bienes comunes, evitando que las decisiones sobre el territorio respondan exclusivamente a incentivos económicos de corto plazo, sin considerar sus impactos sociales, ambientales y territoriales. No habrá política ambiental sostenida y de alcance nacional sin capacidades estatales, sin articulación entre escalas de gobierno y sin participación social efectiva y transparente.

3. **Transición ecológica justa y popular.** La transición ecológica no puede limitarse a una reconversión tecnológica ni a una oportunidad de negocios para sectores concentrados. Debe generar mecanismos de distribución justa de los beneficios, costos y capacidades. La experiencia de organización de los cartoneros/as y su incidencia en los sistemas de gestión de residuos, la mesa de barrios populares y el impulso a las políticas de integración urbana, la organización de los pequeños productores rurales y su importancia en la producción de alimentos para las grandes ciudades, las comunidades de pueblos originarios y su rol en la protección de los territorios amenazados por intereses extractivistas y otras organizaciones comunitarias demuestran que ya existe un saber popular y una práctica concreta de cuidado ambiental que puede ser base de un nuevo horizonte productivo. Estas experiencias confirman que la transición ecológica no parte de cero. Existen capacidades instaladas, conocimientos construidos desde los territorios y formas de organización comunitaria que ya aportan soluciones concretas a la crisis socioambiental. Una transición justa requiere reconocer, fortalecer y escalar estas iniciativas como parte de una estrategia de desarrollo humano integral (Tarando, 2025).

4. **Soberanía nacional y regional.** En un contexto global atravesado por disputas en torno a los recursos estratégicos (energía, agua, minerales, alimentos, etc.), la transición ecológica no puede profundizar esa dependencia y debe evitar la imposición de "políticas ambientales" con estándares que trasladan costos de transición de manera desigual sin estar al servicio de una estrategia soberana de desarrollo humano integral. Una política soberana de transición ecológica debe servir para disputar mejores condiciones de desarrollo, fortalecer capacidades nacionales y articular una estrategia regional. Nos exige una posición de independencia frente a dos presiones que suelen presentarse como opuestas pero que, en los hechos, pueden converger en la negación de una política ambiental soberana. Por un lado, están los sectores vinculados a intereses extractivistas, que subordinan el cuidado del territorio a la urgencia de obtener rentas, divisas o ventajas competitivas de corto plazo. Por el otro, existen sectores del ambientalismo internacional que, aun cuando contribuyen a visibilizar la gravedad de la crisis ecológica global, deben reconocer las asimetrías entre países, respetar las prioridades de "desarrollo" y permitir construir capacidades nacionales. Ninguna de estas presiones debe estar por encima de la capacidad de la Argentina para definir cómo proteger sus bienes comunes y cómo orientar el uso de sus recursos estratégicos en función del interés nacional y de un proyecto de desarrollo humano integral.

   A su vez, una estrategia ambiental soberana no significa negar la cooperación internacional, ni los compromisos internacionales asumidos por el país, ni desconocer la dimensión global de la crisis climática. Significa rechazar tanto la subordinación a lógicas de saqueo y enclave como la aceptación acrítica de agendas externas que pueden traducirse en nuevas formas de tutela sobre nuestros territorios y nuestras decisiones de desarrollo.

   En ese marco, la Argentina debe defender en las negociaciones internacionales el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas (Common But Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities- CBDR-RC), que reconoce que la crisis ecológica es global, aunque no todos los países contribuyeron de la misma manera a su gestación ni cuentan con las mismas capacidades para afrontarla. Para un país como el nuestro, endeudado y socialmente desigual, este principio resulta central porque busca evitar que la transición recaiga de manera desproporcionada sobre los pueblos del Sur Global mientras los países centrales parten de ventajas acumuladas tecnológicas, financieras y comerciales construidas a partir de una larga historia de emisiones, extracción y apropiación

desigual de recursos. Las metas ambientales globales solo serán legítimas si contemplan empleo, industrialización, transferencia de tecnología, acceso al financiamiento, fortalecimiento de capacidades y margen soberano para que cada país pueda transformar su matriz productiva sin sacrificar derechos sociales ni profundizar su dependencia.

5. **Gestión de riesgos climáticos en los sectores más vulnerables.** Resulta imperiosa la construcción de una política activa de reducción de riesgos climáticos orientada prioritariamente a proteger a los sectores sociales y territorios más vulnerables. Como ya hemos mencionado, los impactos de la crisis climática recaen con mayor intensidad sobre quienes habitan barrios populares, comunidades rurales y trabajadores/as de la economía popular.

4. LÍNEAS DE ACCIÓN: POLÍTICAS PÚBLICAS Y ROL DEL ESTADO

La Argentina cuenta con un marco normativo suficiente que debe reactivarse, reestructurarse y acompañar estos cambios tras la gestión de Javier Milei. Este marco normativo requiere fortalecerse institucionalmente (frente al progresivo debilitamiento de las capacidades estatales que viene observándose en distintos períodos), así como prever mecanismos de transparencia y participación tanto para los proyectos públicos como para los privados.

La implementación de estos lineamientos generales para una ecología integral en la Argentina requiere que el Estado nacional y los gobiernos provinciales y municipales actúen de forma articulada, así como diseñar y ejecutar políticas públicas estratégicas en dos sentidos. Por un lado, se trata de tener un objetivo claro del propósito de las políticas públicas que definan hacia dónde orientar su desarrollo y sus beneficios. Por otro, dependiendo de cada política, resulta clave lograr un equilibrio entre los incentivos que estas generan y el control que hay que realizar sobre ellas. Dado que muchos costos ambientales no son internalizados por los mercados, resulta indispensable la intervención del Estado mediante regulación, planificación, incentivos y mecanismos de control.

Algunos casos logran ilustrar en este sentido la dirección que planteamos:

Gestión Integral e Inclusiva de Residuos Sólidos Urbanos y Economía Circular (GIIRSU)

Para abordar las mejoras de la Gestión Integral e Inclusiva de los Residuos Sólidos Urbanos se debe contemplar el rol de las y los recuperadores urbanos como

grandes impulsores de este proceso de organización de la economía popular en pos de generar trabajo y cuidado del ambiente. La competencia de la gestión de los residuos recae hoy sobre los municipios, mientras que los sistemas locales de reciclado que principalmente impulsan las cooperativas obtienen un escaso reconocimiento por su labor, suelen generar poca integración y muestran una débil articulación institucional, además de que presentan falencias en la capacidad de financiar y gestionar toda la estructura que una GIIRSU correcta necesita. El panorama requiere potenciar una economía circular en la que se internalicen los costos de todo el sistema y se contemple la Responsabilidad Extendida del Productor (REP) para financiar toda la GIIRSU. Con las responsabilidades determinadas (quien produce el residuo debe hacerse cargo) y el financiamiento establecido (cómo se costea la gestión del residuo), podrá ser el Estado el que ordene hacia dónde deben estimularse los circuitos productivos en pos de una economía circular que genere trabajo y cuide el ambiente. El Estado nacional establece los presupuestos mínimos para la gestión integral de los residuos (Ley N° 25.916), y deberá promover mecanismos de financiamiento en articulación con las provincias y mantener una red de infraestructura para el tratamiento y la recuperación de residuos. Se trata de combinar una gestión descentralizada del reciclado, fortaleciendo las capacidades municipales y el trabajo de las cooperativas de recuperadores urbanos con centros regionales de tratamiento y agregado de valor que permitan alcanzar economías de escala. Estos centros deberían articular con el sector industrial para garantizar la reincorporación de los materiales recuperados a los circuitos productivos, consolidando un modelo de economía circular.

La experiencia desarrollada en distintos municipios argentinos demuestra que los sistemas locales de reciclado pueden transformarse en una verdadera política de desarrollo territorial. Cuando el Estado, las cooperativas y el sector privado articulan responsabilidades, es posible aumentar las tasas de recuperación de materiales, reducir emisiones de gases de efecto invernadero, disminuir la disposición final de residuos y generar empleo local. La economía circular deja entonces de ser únicamente una política ambiental para convertirse también en una política productiva, industrial y social (Tarando, 2025).

Protección de bosques y manejo del fuego

La Ley N° 26.331 de Protección ambiental de los bosques nativos (Ley de Bosques) establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos, y de los servicios ambientales que estos brindan

a la sociedad. Asimismo, establece un régimen de fomento y criterios para la distribución de fondos por estos servicios ambientales. Actualmente esta ley está siendo revisada por el gobierno nacional en vistas de una modificación que permita un cambio de categorías de conservación y los usos que se le puede dar a cada zona en detrimento de la conservación.

Consideramos que es imprescindible contar con un marco normativo que permita la conservación de ciertas zonas y bosques en pos del cuidado de los servicios ecosistémicos que brindan y la biodiversidad que albergan. No es el marco normativo vigente lo que necesariamente requiera ajustes, sino la mejora en la implementación de la Ley de Bosques. Las provincias, en articulación con los municipios, deberán tomar un fuerte protagonismo en esta ejecución y se deberán contemplar sistemas distributivos entre las distintas zonas del país que permitan el desarrollo de áreas que tengan el potencial para la producción, pero que permitan la conservación de ciertas áreas prioritarias. Se trata, nuevamente, del equilibrio entre el incentivo para generar un uso sostenible de los bosques y políticas que permitan una producción y un desarrollo local y de arraigo de las comunidades locales.

Los incendios forestales y rurales están multiplicándose en todo el país. El cambio climático está modificando de fondo las condiciones en las que el fuego se desarrolla: temporadas más secas y temperaturas más altas generan un contexto de alto riesgo ígneo, inclusive en estaciones en las que antes no había tanta amenaza. Frente a este escenario, en los últimos años se fue desarmando buena parte de la estructura estatal pensada para dar respuesta: cayó fuertemente el presupuesto de Parques Nacionales y del Sistema Nacional de Manejo del Fuego, se desarticularon fondos específicos de financiamiento y el organismo a cargo perdió jerarquía y continuidad institucional. El resultado es una menor previsión de los incendios, menos horas de vuelo disponibles, menos recursos de combate del fuego y un cuerpo de brigadistas que sostiene la tarea en condiciones cada vez más precarias. Aún así, la Argentina ya acumula más de una década de experiencia nacional en manejo del fuego, con modelos operativos que funcionan y equipos formados en el territorio.

Recursos hídricos

La gestión integrada de cuencas contempla considerar a los recursos hídricos de forma tal que las decisiones aguas arriba afectan la disponibilidad, calidad y usos del recurso aguas abajo. Los recursos hídricos deberán ser parte de esta planificación territorial, contemplando sistemas de gestión integrada de cuencas que

sigan los aspectos positivos que tuvieron algunas experiencias tales como el caso de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), donde el abordaje de la problemática requirió de un plan integral. El 22 de octubre de 2024 la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) le puso un punto final a un proceso judicial histórico por la recomposición ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo en la megacausa conocida como "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios", por daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo.

Parte del aumento de los caudales de los ríos que están identificándose en algunas zonas requerirá de estos sistemas integrados que permitan realizar las inversiones necesarias para aprovechar los usos que se le puede dar al recurso. Pensar en el recurso hídrico completo y en el manejo integrado de cuencas requiere de una articulación interjurisdiccional para potenciar y no afectar el uso del agua en una provincia en contra de otra. En este sentido, el RIGI[1] da prioridad al uso del agua en cada provincia, sin respetar el recurso hídrico completo y cómo esto afecta a otras provincias, además de permitir la priorización del uso productivo del agua por sobre el consumo humano.

Ordenamiento ambiental del territorio

El rol de los municipios en la regulación del uso del suelo dentro de su jurisdicción está establecido por la Constitución Nacional en nuestro país y es uno de los instrumentos de la política y la gestión ambiental según la Ley General del Ambiente N° 25.675. Su lugar se vuelve central en la planificación y el ordenamiento de los territorios, que busca orientar los usos del suelo antes de que los conflictos ambientales u otros ocurran.

Pero no puede dejarse de lado a la comunidad organizada para que participe a través de mecanismos reales y democráticos. Esto se nutre de una población informada a partir de una educación ambiental transversal.

También es necesaria la participación del sector productivo para planificar un uso sostenible de las tierras, identificando áreas de producción más intensiva y otras con mayor grado de conservación, sumando buenas prácticas de manejo y arraigo de las comunidades locales. La conservación y la producción no deberían concebirse como objetivos incompatibles, sino integrarse mediante procesos de ordenamiento territorial basados en criterios ambientales, sociales y productivos.

1. El RIGI (Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones) es un programa nacional lanzado en 2024 que ofrece beneficios fiscales, aduaneros y cambiarios por 30 años para atraer inversiones superiores a los 200 millones de dólares en sectores clave como minería y energía.

CONCLUSIÓN

La perspectiva de *Laudato Si'* y de la ecología integral ocupa un lugar singular entre los debates ambientales y las problemáticas que hemos recorrido. Creemos que esta perspectiva permite cuestionar al mismo tiempo el paradigma tecnocrático, el productivismo sin límites y el conservacionismo sin pueblo. Su aporte principal es afirmar que no existen dos crisis separadas, una social y otra ambiental, sino una misma crisis socioambiental, y que el cuidado de la casa común debe pensarse desde la dignidad humana, la justicia social y el vínculo comunitario. Existen otras propuestas complementarias a la ecología integral, como el ambientalismo popular, que también proponen que no existe justicia social sin justicia ambiental.

La ecología integral nos ofrece un marco para repensar la relación entre ambiente y sociedad, rechazando falsas dicotomías entre campo e industria, producción y conservación y entre desarrollo y bienestar popular. Propone reorganizar la relación entre economía, territorio y sociedad de un modo compatible con la dignidad de las mayorías y con el cuidado de la casa común. Permite plantear la transición ecológica, la estrategia productiva, y la planificación territorial sin perder de vista la justicia social. La implementación de esta perspectiva se realiza necesariamente con un Estado activo direccionando las políticas públicas y el andamiaje normativo en pos de un desarrollo productivo, sostenible, justo y soberano.

Como dijimos al principio, este documento no pretende ser un programa de gobierno ni un plan de acción sobre cada tema, sino establecer lineamientos sobre ciertas problemáticas ambientales para la construcción de una perspectiva de ecología integral. Invitamos a debatir estas ideas a quienes lean estas páginas en pos de un desarrollo humano integral.

BIBLIOGRAFÍA

Brown, Alejandro D. (2019). *Ambiente y producción: 20 años de conflictos y oportunidades en el subtrópico argentino*. Ediciones del Subtrópico.

Casalis, Alejandro et al. (2024). Contra la corriente: perspectivas para garantizar el derecho al ambiente sano. En Andrés Nápoli y Pía Marchegiani (Comps.) Informe Ambiental 2024. Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

Monkes, Julián (Coord.) (2023). *Politizar el ambiente, ambientalizar la política.* Batalla de ideas.

Perón, Juan Domingo (1972). *Mensaje ambiental a los pueblos y gobiernos del mundo.*

Francisco (2015). *Carta encíclica Laudato Si' sobre el cuidado de la casa común.* Libreria Editrice Vaticana.

Svampa, Maristella (2012). Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina*. Observatorio Social de América Latina [OSAL]*, 13(32), 15-38. CLACSO.

Tarando, Matías Federico (2025). *Economía Circular Humanista. Un caleidoscopio del reciclado con justicia social y ambiental.* Editores Asociados.

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN:
UNA MIRADA INTEGRAL SOBRE LA PRODUCCIÓN, EL ACCESO Y EL CONSUMO

Lucas Aniceto, Natalia Astegiano, Maximiliano Ferro, Daiana Giuliano, Ingrid Karpenko, Patricia Lizarraga, Facundo Niklison, Paula Carolina Serpe y Melina Sorrentini



Fotografía: Pedro Palacios

Colaboraron: Roberto Cittadini y Eliana Hansen

Lucas Aniceto
Lic. en Nutrición (UNLP). Docente universitario. Nutricionista del Servicio Alimentario Escolar (Municipalidad de Berisso).

Natalia Astegiano
Lic. en Geografía con orientación a la gestión territorial (UNC) y especialización en sistemas agroalimentarios y estudios sociales agrarios.

Maximiliano Ferro
Lic. en Ciencias Físicas (UBA), Doctorando en Ciencias Exactas - área física (UNLP).

Daiana Giuliano
Lic. en Nutrición (UBA). Docente universitaria. Coordinadora de la Unidad de Nutrición de la Planta de Alimentos de la UNLP.

Ingrid Karpenko
Lic. en Nutrición (UBA), Maestranda en Nutrición Humana (UNLP). Docente universitaria y trabajadora del HIGA General San Martín de La Plata.

Patricia Lizarraga
Antropóloga Social, Especialista en Agroecología y Desarrollo Rural. Experiencia en políticas agroalimentarias y soberanía alimentaria.

Facundo Niklison
Biólogo (UBA), doctorando en Ciencias Biológicas (UBA), especializado en conservación y manejo de biodiversidad en agroecosistemas.

Paula Carolina Serpe
Dra. en Antropología (UBA), con experiencia en áreas de desarrollo rural, agroecología y hábitat popular.

Melina Sorrentini
Lic. y Profesora en Ciencia Política (UBA), con experiencia en políticas alimentarias comunitarias.

INTRODUCCIÓN

La alimentación suficiente y saludable es un pilar del desarrollo humano integral, y desde 1948 también un derecho reconocido por la Declaración Universal de Derechos Humanos y una responsabilidad del Estado. La garantía de este derecho se apoya en dos conceptos centrales e indisociables: seguridad y soberanía alimentaria. Existe seguridad alimentaria cuando las personas tienen acceso a alimentos suficientes, seguros y nutritivos para su crecimiento, desarrollo y una vida activa y saludable; definición establecida en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en 1996 en Roma y revisada en 2001. La soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos tanto a alimentos saludables y culturalmente apropiados, producidos mediante métodos ecológicamente respetuosos y sostenibles, como a definir sus sistemas alimentarios y agrícolas.

En los últimos años, el enfoque incorporó explícitamente la noción de alimentación adecuada y nutritiva, reconociéndola como una estrategia clave de salud pública para prevenir enfermedades y mejorar la calidad de vida. Sin embargo, en la Argentina —históricamente llamada el "granero del mundo"— amplios sectores padecen hambre o acceden a una alimentación insuficiente y de baja calidad, situación que resulta especialmente grave entre las infancias y juventudes de los barrios populares. De ahí que, aunque la Constitución establece la obligación estatal de asegurar este derecho, su cumplimiento efectivo sigue siendo una deuda pendiente.

Las políticas públicas en torno a la alimentación han venido mostrando una falencia histórica: su enfoque fragmentario, disperso y focalizado. Pero abordar la insuficiencia alimentaria a largo plazo exige mirar la cadena entera: qué comemos, cómo y quiénes producen esos alimentos, cómo se distribuyen y el vínculo con las desigualdades sociales y económicas. Mientras persistan la precariedad laboral y habitacional, y la concentración de la riqueza y la tierra, el hambre no va a erradicarse. Un plan integral debe combinar políticas estructurales con intervenciones de emergencia: atender la urgencia sin descuidar las causas profundas. Esta perspectiva implica reconocer a la tierra como un bien común soberano

orientado a la alimentación adecuada y nutritiva, y articular acciones entre los distintos niveles del Estado, el sistema científico-tecnológico y las organizaciones de la sociedad civil para garantizar la soberanía y seguridad alimentaria.

Este documento busca aportar una mirada integral sobre el hambre en la Argentina, proponiendo lineamientos que involucran tanto a consumidores como a productores. Sin agotar todas las dimensiones del problema, pretende ser un insumo para abrir el debate y convocar a distintos sectores a construir una propuesta que haga efectivo el derecho a la alimentación.

1. DIAGNÓSTICO DEL HAMBRE Y LA MALNUTRICIÓN EN LA ARGENTINA

Nuestro país enfrenta una paradoja: mientras se inserta en el mercado global como uno de los principales productores de granos, y cuenta a la vez con condiciones naturales excepcionales para producir alimentos, amplios sectores de la población padecen hambre o malnutrición. En efecto, tanto en 2002 como en 2019 las cosechas récord coexistieron con altos niveles de insuficiencia y precarización alimentaria (Lizarraga y Pereira Filho, 2022). La Argentina tiene además una notable disponibilidad de tierras cultivables por habitante: entre 0,74 y 1 hectárea entre 1965 y 2015, y más de 0,85 en años recientes. En 2018 contaba con 39,2 millones de hectáreas para 44,5 millones de personas, dato que nos ubicó, según el Banco Mundial, entre los países con mayor superficie cultivable per cápita. Asimismo, el Informe Anual de la Situación de la Soberanía Alimentaria en Argentina (CALISAS, 2025) señala que el país genera alimentos muy por encima de las necesidades energéticas de la población (135,7 millones de toneladas, equivalentes a 4.082 kg per cápita al año) y que la dependencia de las importaciones es baja: solo el 7,1% de los alimentos consumidos son importados en relación con lo producido localmente.

Las cifras recientes de pobreza, indigencia e inseguridad alimentaria reflejan las consecuencias de la desconexión estructural entre producción agropecuaria y alimentación. Entre 2019 y 2025 los principales aglomerados urbanos mostraron fuertes oscilaciones, con un deterioro que se profundiza en contextos de crisis macroeconómica y ajuste (**Cuadro 1**).

Cuadro 1. *Niveles de pobreza e indigencia en la Argentina 2019-2025 en %. Total 31 aglomerados urbanos*

		1° semestre 2019	2° sem. 2019	1° sem. 2020	2° sem. 2020	1° sem. 2021	2° sem. 2021	1° sem. 2022	2° sem. 2022	1° sem. 2023	2° sem. 2023	1° sem. 2024	2° sem. 2024	1° sem. 2025
Pobreza	Hogares	25,4	25,9	30,4	31,6	31,2	27,9	27,7	29,6	29,6	31,8	42,5	28,6	24,1
	Personas	35,4	35,5	40,9	42	40,6	37,3	36,5	39,2	40,1	41,7	52,9	38,1	31,6
Indigencia	Hogares	5,5	5,7	8,1	7,8	8,2	6,1	6,8	6,2	6,8	8,7	13,6	6,4	5,6
	Personas	7,7	8	10,5	10,5	10,7	8,2	8,8	8,1	9,3	11,9	18,1	8,2	6,9

Fuente: elaboración propia en base a EPH - INDEC.

El punto más crítico se registra en el primer semestre de 2024, cuando la pobreza alcanzó el 42,5% de los hogares y el 52,9% de las personas, lo que evidencia el impacto de la aceleración inflacionaria, la devaluación, la pérdida del poder adquisitivo y el retraimiento de las políticas de protección social. En el primer semestre de 2025 se observa una disminución estadística (24,1% de hogares y 31,6% de personas), que debe leerse con cautela en un contexto de fuerte ajuste, caída del consumo y deterioro de las condiciones de vida. La indigencia sigue una dinámica similar, con mayor sensibilidad a las crisis.

La inseguridad alimentaria ha venido aumentando de forma sostenida desde 2010 (ODSA-UCA, 2025a), especialmente entre niños, niñas y adolescentes. En 2024 el 35,5% de esta población sufrió inseguridad alimentaria, mientras que el 16,5% la padeció de forma severa. Sus principales determinantes son la pobreza, el empleo precario y el desempleo. En la población adulta, el 15% de las y los asalariados sufrió inseguridad alimentaria en alguno de sus niveles: 24% de los trabajadores informales, casi 10% del sector formal y 14% del sector público (ODSA-UCA, 2025b). Este escenario se inscribe en un deterioro sostenido de la demanda interna y del consumo, con caída de ventas mayoristas y en supermercados y aumento del endeudamiento de los hogares para cubrir gastos básicos

(Centro de Estudios para la Recuperación Argentina, 2025). Cuando el acceso queda mediado casi exclusivamente por el poder adquisitivo, la desigualdad social se traduce en desigualdad alimentaria.

Estos datos dan cuenta de las deficiencias de la estructura de derechos y de las políticas agroalimentarias que definen quién accede a los alimentos y en qué condiciones. El diagnóstico se ve limitado además por la falta de series históricas completas y centralizadas sobre producción, distribución, consumo y, en particular, sobre el hambre, lo que restringe la capacidad estatal de garantizar efectivamente el derecho a la alimentación.

¿Qué comemos?

La dieta argentina aparece fuertemente concentrada en pocos productos, con centralidad histórica de la carne bovina y bajo consumo de otras proteínas como el pescado, pese a las condiciones productivas del país. En las últimas décadas cambió el patrón alimentario: al tiempo que aumentó el consumo de alimentos y bebidas altamente procesados —especialmente ultraprocesados, con altos niveles de azúcares, grasas, sodio y aditivos— (ENNyS 2, 2019); disminuyó la ingesta de alimentos naturales o mínimamente procesados como frutas, verduras, legumbres, granos integrales y semillas.

Claro que a la hora de hablar de lo que comemos existen profundas desigualdades socioeconómicas: los sectores de menores ingresos presentan dietas menos saludables por dificultades estructurales de acceso físico y económico (ENNyS 2; FAO/OPS). Este hecho se ve reforzado por criterios oficiales como la Canasta Básica Alimentaria (CBA), que define el acceso mínimo en términos calóricos sin garantizar calidad nutricional, diversidad ni adecuación cultural (INDEC). Las limitaciones responden también a las condiciones materiales de las prácticas alimentarias: la falta de acceso a agua segura y saneamiento configura escenarios de malnutrición estructural, especialmente en niños, niñas y adolescentes, lo que profundiza las desigualdades sociales y territoriales (FAO; UNICEF; Comité DESC).

Por grupo etario, el patrón de alimentación de niños, niñas y adolescentes resulta más desfavorable que el del adulto: los primeros consumen alrededor de 40% más de bebidas azucaradas y el doble de ultraprocesados. Según el informe FIC/UNICEF (2023), los productos ultraprocesados son la base de su alimentación: representan más del 35% del aporte calórico diario, lo que implica mayores riesgos sanitarios a lo largo de la vida.

La evidencia vincula estos patrones de producción y consumo con el aumento de Enfermedades Crónicas No Transmisibles (ECNT): alteraciones metabólicas, sobrepeso y obesidad, diabetes, hipertensión, ciertos cánceres y enfermedades autoinmunes, dermatológicas y neurológicas.

En este marco, la triple carga de la malnutrición —desnutrición, hambre oculta y sobrepeso— constituye una amenaza directa para el desarrollo de las infancias y juventudes, que se ve agravada además cuando las políticas alimentarias priorizan alimentos de bajo costo y alta densidad calórica sin asegurar calidad nutricional. Según UNICEF (2025), las políticas públicas han sido limitadas e ineficaces a la hora de promover una alimentación adecuada en nuestro país.

¿Cómo y quiénes producen los alimentos?

En la Argentina la cadena de suministro —producción, procesamiento, distribución, acceso y consumo— se ha configurado históricamente en torno a un modelo agropecuario orientado a la exportación de *commodities*, que coexiste en tensión con el subsistema destinado al mercado interno. Este esquema, dependiente de insumos y marcado por la concentración productiva y comercial, suele resultar atractivo para la generación de divisas en una macroeconomía atravesada por el endeudamiento externo. Si bien es cierto que un proyecto de desarrollo industrial y humano requiere de esas divisas, resulta necesario también problematizar la tensión entre ambos subsistemas dentro del sistema agroalimentario.

Desde hace más de 30 años asistimos a una continua concentración de la tierra productiva que se da, principalmente, bajo diferentes formas de arrendamiento y acaparamiento. Aunque existe una gran cantidad de productores, la mayor parte de la tierra queda en manos de pocas empresas (**Cuadro 2**). El eslabón más concentrado y extranjerizado es el de la exportación —fundamentalmente de granos—, donde solo nueve empresas controlan el 92% del mercado. Estas compañías dominan las vías de exportación, en algunos casos con puertos propios y alta capacidad de sortear el control del Estado. Además, debido a la alta dependencia de insumos, cobraron una especial importancia las empresas tecnológicas proveedoras de semillas, agroquímicos y maquinaria, que también conforman un mercado altamente extranjerizado y concentrado.

Cuadro 2. *Distribución de la tierra en la Argentina en función de la cantidad de Explotaciones Agropecuarias (EAP) y la superficie ocupada (ha)*

Escala EAP	Cantidad	%	Superficie (ha)	%
Hasta 500 ha	181.866	80	17.879.111,20	11.5
Más de 500 ha	45.457	20	136.932.715,80	88.5
Total país	227.323	100	154.811.826,90	100.0

Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional Agropecuario 2018.

La fuerte orientación exportadora implica que una proporción muy alta de las tierras se destine a la producción de *commodities* (**Cuadro 3**). Según el Censo Nacional Agropecuario de 2018, más de un 70% de la tierra agrícola se destina a cereales y oleaginosas. La soja, por su parte, abarca un 35% de la superficie sembrada y su principal producción tiene como fin principal la exportación: según la Bolsa de Comercio de Rosario, más de un 80% de la soja se exportó en 2024 en sus distintas formas.

Una consecuencia del avance de este modelo es el desplazamiento sostenido de unidades productivas pequeñas y familiares, responsables de gran parte de los alimentos de consumo masivo, como frutas, verduras, carnes y producciones de cercanía. Este sector se caracteriza por la inseguridad en el acceso a la tierra y, en un contexto de creciente especulación, ve amenazada su permanencia en los territorios donde produce y habita.

Otro factor de expulsión es el tecnológico: los avances en biotecnología e informática se han diseñado principalmente para los actores concentrados. Aunque existen desarrollos desde el ámbito público y nacional, el sistema sigue siendo altamente dependiente de insumos extranjerizados (semillas, agroquímicos y maquinaria), y las tecnologías adaptadas a la agricultura familiar son aún muy limitadas.

Un caso ilustrativo es el cordón hortícola de La Plata, el más importante del país, donde la pequeña producción en invernáculos permite altos niveles de productividad en superficies reducidas y abastecimiento constante. Sin embargo, depende de insumos dolarizados y nocivos para la salud. Este paquete tecnológico, si bien sostiene la rentabilidad a corto plazo, enfrenta límites por el agotamiento de los suelos y una eficacia decreciente de los agroquímicos, lo que profundiza la dependencia y eleva los costos.

Las consecuencias son múltiples: deterioro de las reservas de agua, afectación de los ecosistemas y daños en la salud de poblaciones rurales y urbanas. Así, aunque el sistema científico-tecnológico ha sido clave para aumentar la productividad, su orientación no es neutral, sino que responde a un modelo productivo específico con límites sociales y ambientales.

Cuadro 3. *Producción de alimentos en la Argentina (superficies en hectáreas, cantidades y distribución y proporción destinada a la exportación). Año 2024/2025*

Producción	Superficie (ha)	Cantidad (tn)	Concentración de la producción (relación producción y productores)	% producción destinado a exportación
Total país	43.806.874	141.311.668		
Maíz	9.234.043	51.690.950	El 10,1% de los productores concentra el 61,3% de la superficie producida.	58.3%
Soja	17.994.965	51.107.836	El 13,5 % de los productores concentra el 64% de la superficie producida.	89.7%
Trigo	6.550.169	18.510.280	El 6,8 % de los productores concentra el 45% de la superficie producida.	65.0%
Girasol	2.413.081	5.592.450	El 7,8 % de los productores concentra el 45% de la superficie producida.	53.8%
Fruticultura	556.522	5.234.700	Peras y manzanas: los productores de hasta 20 ha representan el 75% de los establecimientos y ocupan el 28,1% de la superficie implantada. El 2,5% de los productores se ubica en el estrato de más de 90 ha y ocupa el 37,6% de la superficie implantada. Producción de limón: cuatro empresas agroindustriales explican casi el 50% de la superficie implantada y los productores medianos (de 50 a 300 ha) y grandes (más de 300 ha) explican el 90% de la producción.	20.1%
Horticultura[1]	600.000	10.000.000	A nivel general, el 75% de la producción está en manos de la agricultura familiar en el 47% de la superficie cultivada.	5.1%
Ganadería bovina	S/D	2.482.000	El 50,5% de las existencias de ganado bovino se concentró en EAPs de más de 1.500 ha. El 4% de los productores concentra el 47% del stock nacional (en establecimientos de más de 1.000 cabezas).	39.1%
Azúcar	301.770	1.830.167	En Tucumán, Santa Fe y Misiones prevalecen los que tienen menos de 50 ha (representan el 91% y cubren el 28% de la superficie); en Jujuy y Salta predominan los que tienen más de 50 ha. En Jujuy el 88% de la superficie implantada se encuentra en producciones de más de 500 ha, que representan el 14,8% de las EAPs. En Tucumán, el 63,7% de las EAPs son de menos de 10 ha, que abarcan sólo el 8,4% de la superficie. En Salta y en Jujuy los ingenios son propietarios de aproximadamente del 90% de la caña que procesan, en tanto que en Tucumán se estima que los cañeros independientes proveen cerca del 60% de la materia prima.	27.4%
Lácteos	S/D	10.908.009	Eslabón primario: el 64,6% es producido por productores de menos de 3.000 litros por día; los productores de más de 10.000 litros por día representan el 4,8% de los tambos y el 25,8% de la producción. Eslabón industrial: las 16 primeras empresas (2% del total) concentran el 54,2% del volumen de leche cruda procesada. (OCLA, 2022).	25.1%
Arroz	233.720	1.626.298	10% de los productores concentra más del 70% de la superficie sembrada.	29.7%

Fuente: elaboración propia en base a datos de diversas fuentes.

1. Los datos de horticultura incluyen legumbres.

¿Cómo se distribuyen los alimentos?

El eslabón de acopio, procesamiento y transformación representa en la cadena agroalimentaria argentina uno de los principales nudos de poder: la infraestructura para faena, molienda, industrialización y conservación aparece altamente concentrada en grandes grupos económicos. La distribución mayorista y la logística hacia centros urbanos se organizan en torno a mercados concentradores —como el Mercado Central de Buenos Aires y mercados regionales— y redes de intermediación privada que fijan precios, estándares y condiciones de acceso. La pequeña producción suele vender a intermediarios o aceptar precios impuestos, lo que encarece los alimentos y amplía la distancia entre producción y consumo.

La comercialización minorista está dominada por supermercados e hipermercados que controlan gran parte del acceso urbano y priorizan productos ultraprocesados —de mayor margen, larga vida útil y fuerte publicidad— en detrimento de alimentos frescos como frutas, verduras, carnes y lácteos, más complejos logísticamente y menos rentables. Este sesgo encarece la dieta, deteriora su calidad nutricional y profundiza también las desigualdades. Existe a la vez un entramado público y comunitario —comedores escolares y comunitarios, merenderos y ollas populares— que cumple un rol estratégico en la garantía cotidiana del derecho a la alimentación. En 2025, un relevamiento en el Gran La Plata registró un aumento sostenido de la demanda junto con una menor capacidad de respuesta de estos espacios, asociada al deterioro del empleo, el aumento de la pobreza y el retraimiento del Estado Nacional (Consejo Social UNLP, 2025).

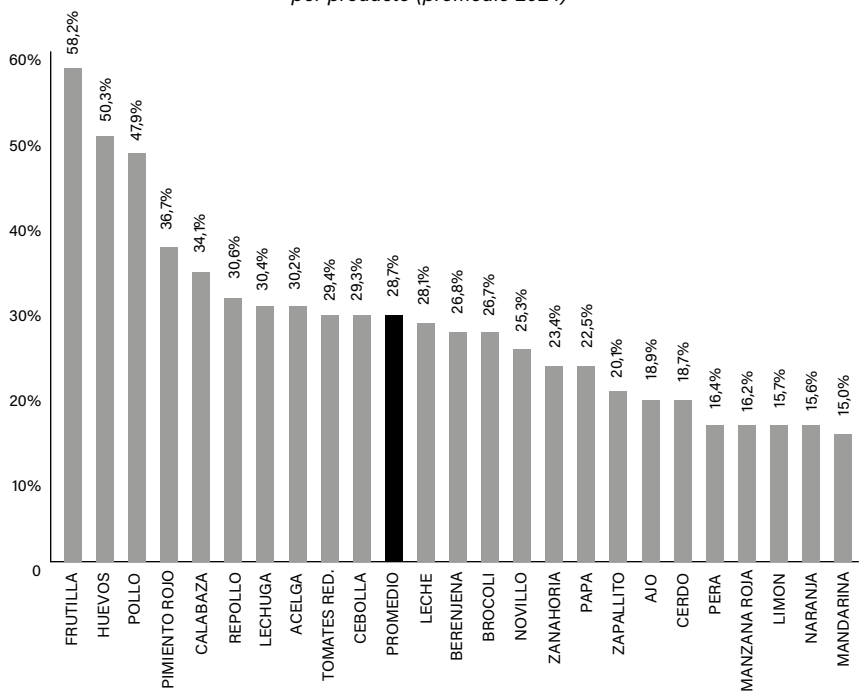
¿Cómo se forman los precios de los alimentos?

Los precios, en general, se determinan por sus costos, que podemos reducir a tres principales: tipo de cambio (costo de importación, pero también el precio al que podría exportar un productor de un bien transable), tarifas de energía y salarios. En el caso de los productos agrícolas, también influyen los costos de los insumos. A la vez, en aquellos alimentos que son tratados como *commodities* (cereales, oleaginosas, carnes y azúcares) cobra relevancia el mercado internacional, ya que las variaciones en los precios de exportación impactan directamente sobre los valores locales. El precio interno es igual al precio internacional deducidos determinados costos y las retenciones. En este sentido, los derechos de exportación cumplen el rol de desacoplar los precios internos de los internacionales a la baja. En estas cadenas el elemento más determinante del precio es el tipo de cambio, por su influencia en los insumos y por correlacionar directamente con el precio

internacional. En frutas y verduras resultan determinantes la oferta estacional y la estructura de comercialización, caracterizada por la presencia de mercados concentradores (como el Mercado Central) y múltiples intermediarios. Los productos frutihortícolas son proporcionalmente los más caros de la canasta de los hogares pobres, y por lo tanto los menos incluidos en su alimentación (Aguirre, 2023).

Al costo para llegar al precio final de un bien agropecuario hay que sumar además los impuestos, el costo de transporte, los costos de comercialización y, si lo hubiera, de procesamiento industrial. Todos estos costos generan una brecha significativa entre lo que recibe el productor y lo que paga el consumidor (**Gráfico 1**).

Gráfico 1. *Participación del productor en el precio de góndola por producto (promedio 2024)*



Fuente: elaboración propia en base a CAME.

Evaluación de las políticas alimentarias

La Argentina ha carecido de una política alimentaria sostenida e integral que aborde estructuralmente el hambre. Entre enero de 2002 y diciembre de 2025 rigió la emergencia alimentaria —sancionada por DNU N° 108/2022 y sucesivamente

prorrogada—, sin que en más de dos décadas se consolidara una intervención pública acorde a la complejidad del problema. Las respuestas estatales fueron oscilando entre el asistencialismo focalizado y la delegación en las provincias y municipios, o directamente en comunidades, sin modificar las desigualdades que estructuran el sistema alimentario. Desde diciembre de 2023, con la asunción de Javier Milei a la presidencia, la responsabilidad recae en el Ministerio de Capital Humano (MCH), que ha priorizado transferencias directas a familias de bajos ingresos y reducido las políticas de fortalecimiento y financiamiento de espacios comunitarios.

En concreto, el MCH centró su política alimentaria en la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Tarjeta Alimentar para menores de 18 años. Su impacto, al no articularse con políticas de precios, abastecimiento y producción, resulta limitado. Pero además el gobierno nacional avanzó en la desregulación del mercado alimentario, congeló iniciativas de mercados de cercanía y eliminó programas de educación alimentaria y nutricional. Estas medidas, a su vez, excluyen a los adultos y personas mayores en situación de vulnerabilidad.

Ante la imposibilidad de llegar individualmente a todas las familias, el Estado había desarrollado en gobiernos anteriores distintos programas de financiamiento y abastecimiento a comedores y merenderos comunitarios. Sin embargo, la orientación actual ha sido desarmar, desfinanciar y estigmatizar estas organizaciones, en particular ollas y comedores populares, incluyendo acciones de persecución mediante denuncias e informes falsos.

Estos cambios están provocando el debilitamiento y cierre de comedores y huertas comunitarias, lo cual implica no solo la pérdida de espacios que garantizan alimentación, sino también de redes organizativas y lazos barriales que contienen el avance del hambre, la criminalidad y el narco en los territorios.

Los datos reflejan este impacto: entre noviembre de 2023 y julio de 2024 el consumo de alimentos cayó en promedio un 16% en supermercados y un 11% en autoservicios mayoristas (IGEO-UBA, Fundación Rosa Luxemburgo & CELS, 2024). El consumo de carne vacuna por persona viene en caída sostenida desde el 2023 y fue, cuanto menos, el más bajo desde el comienzo del siglo (CICCRA, 2026). En paralelo crecen la malnutrición y el consumo de ultraprocesados, profundizando importantes desafíos para la salud pública.

2. PROPUESTAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Resulta imprescindible construir una política alimentaria integral basada en un enfoque de derechos, que articule seguridad y soberanía alimentaria y dispute al mismo tiempo las estructuras de poder que organizan la producción, distribución y consumo. Esta mirada implica abandonar la lógica de la emergencia y el asistencialismo, integrar la política alimentaria con las medidas económicas y laborales, regular precios e ingresos y asumir una perspectiva de género para evitar que el hambre siga siendo gestionada como un problema privado de los hogares, especialmente de las mujeres. Garantizar el acceso regular, suficiente, saludable y estable a los alimentos —o a los medios para obtenerlos— es un requisito básico para la justicia social, el desarrollo humano y la soberanía nacional.

La Argentina cuenta con condiciones estructurales favorables para avanzar en este sentido: diversidad de suelos y climas, disponibilidad de recursos hídricos, capacidades productivas instaladas y saberes rurales y comunitarios acumulados. Estas condiciones permitirían asegurar la autosuficiencia alimentaria de la población al mismo tiempo que se sostiene la exportación de excedentes.

El rol del Estado es indelegable. Le corresponde garantizar las condiciones materiales, institucionales y normativas que permitan reducir las brechas entre producción y consumo, intervenir en los mercados alimentarios para prevenir prácticas especulativas y abusos de posición dominante, y promover mecanismos de regulación —como *stocks* públicos estratégicos y políticas de precios— que aseguren el acceso al alimento y una remuneración adecuada para las unidades productivas de la agricultura familiar, campesina y agroecológica.

Desarrollo integral de la producción agroalimentaria

Un plan de gobierno orientado a garantizar el derecho a la alimentación debe abordar de manera integral las condiciones estructurales que sostienen la producción y la reproducción de la vida en los territorios rurales: el acceso a la tierra, al agua y a la energía; las condiciones de trabajo y los esquemas de producción y comercialización, tanto de la pequeña y mediana escala como de los grandes actores del sistema agroalimentario. Lejos de ser aspectos sectoriales, se trata de pilares que condicionan qué y cómo se produce y quiénes pueden sostener esa producción.

Acceso a la tierra. Repensar las condiciones en las que se desarrolla la producción agropecuaria constituye un eje estratégico para garantizar el derecho a la alimentación. En este marco, asumir la tierra como un bien común soberano

implica no solo planificar sus usos y destinos, sino también intervenir de manera activa sobre las condiciones de acceso y tenencia, hoy atravesadas por altos niveles de concentración y desigualdad.

Esta meta requiere desplegar un conjunto articulado de instrumentos que amplíen el acceso a la tierra para familias productoras, cooperativas y comunidades a través de programas de adjudicación, créditos accesibles y mecanismos de regulación del mercado. En esta línea, resulta fundamental facilitar el acceso a un lote propio mediante la generación de suelo específico para la producción de alimentos y desde una perspectiva integral. Para eso el Estado —en sus distintos niveles— puede poner a disposición tierras públicas, impulsar la compra de tierras con fines productivos y desarrollar líneas de financiamiento blandas para el acceso individual.

Al mismo tiempo, es clave avanzar en normativas de ordenamiento territorial que resguarden las áreas estratégicas para la producción de alimentos, en particular los territorios periurbanos y campesinos, donde se sostiene una parte significativa del abastecimiento cotidiano. El Relevamiento Nacional de Zonas Estratégicas de Producción de Alimentos (ReNaZEPA), realizado por la entonces Secretaría de Integración Socio Urbana en 2023[2], recopiló información sobre 15 áreas de concentración de producción de frutas y verduras que abastecen a los principales mercados del país. En ese marco, se encuestó a 12.563 unidades productivas y se estimó la existencia en esas zonas de alrededor de 30.000. Del relevamiento se desprende que solo el 19,2% declara ser propietario/a (en muchas situaciones esta propiedad se encuentra en situación precaria), mientras que más de la mitad (57,3%) accede a ella mediante alquileres de diverso tipo. El resto se encuentra en situaciones de tenencia con distintos grados de seguridad. Estos resultados dejan en claro que una parte importante de la pequeña producción se encuentra expuesta a las dinámicas de valorización y especulación propias del mercado de alquileres. El Estado debe asumir en estos espacios un rol activo en la regulación de los precios y los usos del suelo, limitando la especulación inmobiliaria y los aumentos discrecionales de los alquileres y garantizando condiciones de estabilidad para quienes producen.

Esta orientación se inscribe en una estrategia más amplia de democratización del acceso a la tierra, entendida como una condición estructural para transformar el sistema agroalimentario, fortalecer la producción de cercanía y avanzar hacia mayores niveles de soberanía alimentaria.

2. Relevamiento Nacional de Zonas Estratégicas de Producción de Alimentos ReNaZEPA (2023). Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_general_renazepa_dic_2023.pdf

Acceso al agua. Diseñar e implementar programas que garanticen el acceso, gestión y distribución del agua, tanto para la producción como para uso domiciliario. La concentración en el uso del agua, la falta de acceso a tecnologías apropiadas (captación, almacenamiento, riego) y la inestabilidad en el acceso a la tierra dificultan la planificación integral de los predios productivos. Pero el agua es también una condición básica para la reproducción de la vida y ejercicio efectivo del derecho a la alimentación. Abordar esta dimensión implica reconocer el agua como un bien común, promoviendo políticas que aseguren su uso equitativo, sustentable y orientado a fortalecer la producción de pequeña escala y las condiciones de vida en los territorios.

A su vez, resulta necesario que las políticas de ordenamiento territorial establezcan áreas de resguardo entre las producciones de alimentos y las zonas de agricultura extensiva con uso de agrotóxicos, a fin de minimizar la contaminación sobre los cultivos, los cursos de agua y las poblaciones rurales y periurbanas.

Acceso a la energía. Existe en la ruralidad una fuerte desigualdad en la distribución de infraestructura y el acceso a las tecnologías adecuadas. En este sentido, es necesario promover políticas públicas que aseguren un acceso equitativo, continuo y sustentable a la energía, incluyendo soluciones descentralizadas y renovables, en articulación con estrategias de desarrollo territorial y fortalecimiento de los sistemas agroalimentarios locales.

Trabajo digno en el campo

El trabajo en la ruralidad es un componente estructural del sistema agropecuario que, sin embargo, permanece en gran medida invisibilizado. Se desarrolla de forma fragmentada, dispersa y mayormente en condiciones precarias, con altos niveles de informalidad, pluriempleo e inestabilidad (Villulla, 2024). Abordarlo desde una perspectiva integral implica, en primer lugar, producir información sistemática que permita dimensionar su alcance y complejidad, hoy insuficientemente relevados. Sobre esa base resulta clave fortalecer el marco normativo —como el que propuso la Ley N° 26.727 que estableció el Régimen de Trabajo Agrario—, orientándose a promover la registración, mejorar las condiciones y garantizar derechos laborales.

Resulta a la vez indispensable avanzar en mecanismos efectivos de fiscalización y cumplimiento, que permitan que la normativa tenga en los territorios un impacto real. Mejorar las condiciones de trabajo en el ámbito rural no es solamente una cuestión de derechos laborales, sino también un pilar para sostener la producción de alimentos y garantizar las bases materiales de la vida y la

organización de quienes producen riqueza en nuestro país, para así fortalecer un modelo agroalimentario más justo.

Fortalecimiento de la producción de pequeña y mediana escala

La erosión de la pequeña producción consolida una oferta alimentaria cada vez más homogénea, concentrada y organizada en circuitos geográficamente discontinuos, con efectos económicos inmediatos y pérdida tanto de calidad nutricional como de la proximidad entre producción y consumo. Aunque la Argentina cuenta con una trayectoria de políticas públicas para el sector, existe consenso en que en la mayoría de los casos han sido fragmentadas, discontinuas y, en gran medida, financiadas por cooperación internacional. En el plano normativo, la Ley Nº 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina, y su reconocimiento en el Código Alimentario Argentino (art. 154 *quarter*) son herramientas relevantes pero insuficientes, dado que no hay políticas públicas activas que garanticen condiciones reales de producción y articulación con el resto de la cadena.

Se requiere entonces de instrumentos de protección y acompañamiento desde una mirada integral, con un enfoque regional y mecanismos que faciliten la articulación entre actores. En este marco, se identifican los siguientes ejes centrales:

1. **Promoción de la transición a la agroecología,** entendida como un paradigma orientado a construir sistemas agroalimentarios económicamente viables, socialmente justos y ambientalmente sostenibles. Esta perspectiva requiere políticas diferenciadas —como incentivos fiscales o aranceles preferenciales para producciones agroecológicas y cooperativas—, un sistema de ciencia y técnica comprometido con los territorios y medidas que mejoren las condiciones de vida y trabajo de familias y trabajadores rurales. Vale mencionar en este sentido la experiencia de la Dirección Nacional de Agroecología, del entonces Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, que llevó adelante el Proyecto de Nodos Agroecológicos Territoriales, una iniciativa que demostró el potencial de articular actores diversos para fortalecer este enfoque y organizar circuitos de producción, abastecimiento y consumo con arraigo territorial.
2. **Acceso a tecnología e insumos adecuados para fortalecer la producción de pequeña escala y promover sistemas alimentarios sostenibles.** La pequeña producción requiere herramientas, maquinaria adaptada, semillas criollas y nativas, desarrollo de variedades e híbridos nacionales, fertilizantes

seguros y asistencia técnica para producir de forma autónoma, diversificada y resiliente. Sin estos recursos, queda subordinada a mercados dominados por grandes empresas y limitada en su capacidad de diversificación. El Estado cumple un rol clave mediante políticas integrales que articulen créditos y financiamiento diferenciados, asistencia técnica territorial y el desarrollo de infraestructura compartida y cooperativa que reduzca costos y promueva el agregado de valor en origen.

3. **Un sistema de información sobre la pequeña producción.** Si bien han existido distintas experiencias de relevamiento a nivel nacional[3] y provincial[4], se trata de iniciativas fragmentarias que no han logrado sostener una base de datos pública y actualizada. A la vez han permanecido invisibilizadas diversas situaciones del entramado productivo, como las formas de tenencia y acceso a la tierra basadas en la mediería o la porcentajería, modalidades que resultan más frecuentes de lo que suele reconocerse: según el informe ya citado del ReNaZEPA, el 27,9% de las unidades productivas que arrienda lo hace mediante acuerdos de pago por porcentaje de la producción. Se trata, por lo tanto, de actores relevantes que deben ser contemplados tanto por las estadísticas oficiales como por las políticas públicas dirigidas al sector.

Es necesaria una política permanente de registro de las y los pequeños productores del país con una metodología clara de relevamiento y acceso abierto a los datos obtenidos. Disponer de estos datos es fundamental para diseñar políticas diferenciadas, fortalecer la planificación estatal y visibilizar el aporte estratégico de la agricultura familiar, campesina e indígena al sistema agroalimentario.

Regulación y articulación con grandes actores

La política hacia los grandes actores del sistema agro-alimentario (los exportadores de cereales, oleaginosas, carne y algunos productos regionales) se debe centrar en cuatro ejes:

3. El Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF) relevó desde 2007 a los denominados Núcleos de Agricultura Familiar, pero no logró abarcar a todas las unidades productivas del país, ni se cargaron todos los datos relevados. Más información en https://renaf.magyp.gob.ar/. En 2023, se desarrolló el ReNaZEPA, que permitió obtener información estadística relevante para la toma de decisiones en materia de políticas públicas.

4. Censo Hortiflorícola de Buenos Aires de 2005 (CHFBA), Censo del Cinturón Hortícola de Rosario de 2003 (INTA), Relevamiento de Producción frutihortícola de la Región Alimentaria de Córdoba de 2022 (INTA), entre otros.

1. **La captación de renta para volcarla al desarrollo humano integral.** Este punto excede este capítulo del plan, pero en específico es fundamental orientar una porción de la renta a desarrollar la ruralidad de manera integral.
2. **La intervención estatal para regular precios de los alimentos y garantizar abastecimiento del mercado interno.**
3. **La intervención para garantizar la sostenibilidad social y ambiental del modo productivo.** Aspectos como la ampliación de derechos a trabajadores rurales, generación de puestos de trabajo, desarrollo de la ruralidad e impulso de tecnologías para el desarrollo sostenible.
4. **Agregado de valor.** Por un lado, medidas macroeconómicas, como profundizar el cobro diferenciado de retenciones a productos primarios frente a aquellos con cierto grado de agregado de valor. Por el otro, el desarrollo de polos agroindustriales federales.

El cobro de derechos de exportación constituye hoy una de las principales herramientas con las que cuenta el Estado para captar la renta agrícola e intervenir en las decisiones sobre qué se produce y quiénes producen. Pero las retenciones apenas inciden sobre las exportadoras. Si bien afectan directamente a los rentistas, su pago recae finalmente en quienes ponen a producir la tierra y en mayor medida a quienes producen en una pequeña y mediana escala, mediante el aumento de los costos de arrendamiento. Planeamos una serie de propuestas para intervenir en este sistema y, a la vez, asegurar el ingreso de divisas y evitar la evasión de impuestos:

- **Segmentación de los derechos de exportación**. Actualmente existen distintos proyectos que tienen por objetivo aliviar la carga impositiva a través de un mecanismo que consiste en poner a producir superficies más pequeñas e ir aumentando las alícuotas para hacer recaer la mayor carga en las producciones más extensas.
- **Establecimiento de regulaciones justas de los alquileres rurales.** Es necesario intervenir para evitar las desigualdades en el acceso a la tierra y la concentración y extranjerización de la producción. Proponemos además utilizar esta herramienta para mejorar la captación de la renta, tomando en cuenta los niveles de productividad de cada región.
- **Creación de una empresa pública de exportación de granos** que sea capaz de intervenir en el mercado. Existen distintos proyectos dentro del campo nacional-popular que apuntan a esta medida.
- **Nacionalización de la infraestructura y fiscalización de la comercialización** para recuperar la soberanía de nuestros recursos naturales, tener control

estatal de la exportación de materias primas que garantizan divisas para el desarrollo humano integral y evitar la fuerte concentración y extranjerización de ese eslabón productivo.

Proponemos, adicionalmente, otros ejes centrales para garantizar la alimentación y el desarrollo federal:

- **Economías regionales.** Desarrollo de matrices productivas por región, orientadas al mercado interno, la diversificación y el agregado de valor local, con instrumentos de planificación productiva y de intervención pública en mercados estratégicos.
- **Carnes, abastecimiento interno y soberanía alimentaria.** Priorizar el abastecimiento del mercado interno con carnes de producción nacional, garantizando acceso regular, precios justos y calidad nutricional. La ganadería extensiva, desarrollada con criterios de sostenibilidad y empleo, constituye un recurso estratégico para asegurar proteínas para la población, fortalecer el trabajo rural y evitar la subordinación de la producción alimentaria a la lógica exclusivamente exportadora.
- **Diversificación alimentaria y pesca para el mercado interno.** Promover la diversificación del consumo de proteínas, incorporando de manera estratégica la pesca al abastecimiento interno. Un plan pesquero orientado al mercado nacional, que fortalezca a los pescadores artesanales y a la flota pesquera nacional y permita generar empleo, impulsar el desarrollo federal y mejorar la calidad nutricional de la dieta mediante la promoción del consumo de pescado y su inclusión en compras públicas y programas alimentarios.

Planificación del abastecimiento y la comercialización

Pensar la política alimentaria desde la cadena de suministros permite superar la fragmentación sectorial e intervenir de manera integral en la producción, transformación, distribución y consumo. Se trata de dejar de mirar a la cuestión como un problema meramente logístico, y también de que el Estado asuma un rol activo en cada eslabón para reducir la concentración, mejorar precios e ingresos y garantizar alimentos saludables para el mercado interno.

1. Acopio, transformación y agregado de valor. Reducir pérdidas, capturar valor en origen y mejorar ingresos requiere intervenir en los eslabones intermedios de la cadena. Hoy, estos eslabones están concentrados en manos de intermediarios y grandes empresas de procesamiento, de los que los productores dependen para colocar y dar valor a su producción. La ausencia de infraestructura

pública o cooperativa, y de políticas de agregado de valor en origen, refuerza esta dependencia estructural. Desde una mirada agroalimentaria, democratizar este eslabón resulta clave para reorientar la cadena hacia el abastecimiento interno, mejorar ingresos productivos y fortalecer economías regionales. Hay tres aspectos centrales para considerar:

- En primer lugar, es necesario desarrollar una infraestructura para la soberanía alimentaria que incluya centros regionales de acopio, frío, faena y procesamiento, así como logística y rutas secundarias.
- Por otro lado, es fundamental impulsar el agregado de valor en origen mediante incentivos a cooperativas y pymes.
- Finalmente, es necesario invertir en recursos estratégicos y tecnología de procesos: I+D pública (CONICET), extensión (INTA) e incentivos económicos para reconversión productiva (orgánica para exportación, agroecológica para mercado interno).

2. Distribución y consumo (cierre de la cadena): vincular la producción local con el derecho a la alimentación requiere relocalizar flujos y fortalecer el rol público y municipal, estableciendo:

- Precios mínimos para pequeños y medianos productores.
- Compras públicas con reglas diferenciadas (escala, estacionalidad, organización), que garanticen calidad y sanidad.
- Mercados regionales de abastecimiento y circuitos cortos de comercialización.
- Un rol activo de los municipios en ordenamiento, mercados y logística.
- Empresas públicas de alimentos para incidir en los precios y abastecimiento.

Por una alimentación sana, segura, soberana y sabrosa

Recuperar una mirada estratégica del consumo alimentario implica articular producción nacional, acceso físico y económico, estructura de precios, cultura alimentaria y objetivos de desarrollo. Como plantea Miryam Gorban[5], una alimentación sana, segura, soberana y sabrosa requiere revalorizar prácticas culinarias locales, saberes tradicionales y formas de comensalidad que fortalezcan vínculos comunitarios. Esta perspectiva entiende que el sistema agroalimentario impacta no solo en la salud, sino también en la identidad cultural y la autonomía de los pueblos. Impulsar una política de alimentación saludable y culturalmente adecuada supone promover alimentos frescos, locales y de estación, junto con

5. Miryam Gorban (1931-2025). Nutricionista, maestra, pionera y referente de la construcción de la soberanía alimentaria en la Argentina.

educación alimentaria, enfoque en salud y acceso al agua potable. En este marco, proponemos los siguientes ejes:

- **Canasta Básica Alimentaria.** Su definición por parte del INDEC —centrada en requerimientos calóricos y con escasa diversidad— vuelve necesario avanzar hacia una Canasta Básica de Alimentos Saludables (CBAS) basada en las Guías Alimentarias para la Población Argentina (GAPA). Esta canasta debería incorporar diferencias por grupos etarios y poblaciones con necesidades específicas, así como variaciones regionales de precios, disponibilidad y preferencias culturales. La evidencia muestra que las canastas basadas en calorías subestiman el costo real de una alimentación adecuada y limitan la medición de la inseguridad alimentaria y el diseño de políticas integrales (Durán, 2019; Fundeps, 2019). A su vez, estudios del CONICET señalan que las mediciones oficiales tienden a subestimar los costos por utilizar canastas desactualizadas y con escaso seguimiento de variaciones territoriales y semanales de precios (Gutiérrez et al., 2025).
- **Educación alimentaria nutricional.** Se considera esencial implementar una educación alimentaria y nutricional en todos los niveles educativos, que promueva hábitos saludables desde la escuela y advierta sobre los efectos de una alimentación inadecuada. También es fundamental la implementación plena de la Ley N° 27.642 de Promoción de la Alimentación Saludable, conocida popularmente como "Ley de Etiquetado Frontal", para garantizar información clara, entornos alimentarios adecuados y la protección de niñas, niños y adolescentes frente a prácticas que vulneran su derecho a la salud y a una alimentación adecuada.
- **Programa Alimentar Saberes.** Se trata de un programa de educación alimentaria comunitaria que tiene como objetivo mejorar la situación en la materia y garantizar el acceso a información para lograr una alimentación saludable. Debe ser ejecutado teniendo en cuenta la tradición cultural, necesidades y producción alimentaria local. El programa sigue figurando activo en la página del Ministerio de Capital Humano, aunque no se conocen nuevas acciones recientes.
- **Plantas de alimentos.** Diseño, construcción y ejecución de plantas de alimentos, tomando como antecedente el Programa Planta de Alimentos para la Integración Social de la Universidad Nacional de La Plata (PAIS-UNLP). El objetivo es articular capacidades científico-tecnológicas para producir alimentos de alta calidad nutricional que contribuyan a reducir la inseguridad alimentaria, fortalecer el sistema productivo local —con énfasis en el sector hortícola de la economía popular— y promover la soberanía alimentaria.

Asimismo, se busca generar herramientas de cooperación entre los Estados nacional, provincial y municipal, y apoyar a los productores mediante mejoras en la producción y control de calidad**.**

- **Alimentación escolar universal.** Garantizar alimentación escolar diaria, gratuita y de calidad, articulada con compras locales y un mínimo del 30% de alimentos provenientes de la agricultura familiar agroecológica o en transición agroecológica (Silva et al., 2012), fortaleciendo además el rol de las escuelas como espacios de educación alimentaria.

Acciones de combate contra el hambre

Mientras persistan la pobreza, la desigualdad y la inseguridad alimentaria, los comedores comunitarios cumplen un rol social imprescindible que trasciende a la asistencia. Resulta fundamental fortalecerlos con recursos suficientes, alimentos de calidad, condiciones adecuadas de funcionamiento y el reconocimiento a las trabajadoras, a fin de garantizar una asistencia alimentaria oportuna, digna y nutricionalmente adecuada para la población. Proponemos una serie de medidas en ese sentido:

- **Emergencia alimentaria con enfoque estructural.** Responder a la urgencia sin perder el horizonte de transformación, articulando asistencia inmediata con políticas productivas y reservas públicas de alimentos.
- **Infraestructura comunitaria de alimentación.** Consolidar los comedores y ollas populares como lugar de construcción de lazos sociales en los barrios populares y como factor indispensable del sistema alimentario. Para eso deben articularse, de manera coordinada, políticas nacionales, provinciales y municipales que se complementen sin superponerse.
- **Ingresos para acceder a los alimentos.** Asegurar ingresos suficientes y políticas de transferencia adecuadas al costo real de la canasta básica alimentaria saludable, articuladas con empleo, salario mínimo y economía popular.

CONCLUSIONES

El hambre y la malnutrición en la Argentina responden a causas estructurales: el sistema agroalimentario no está orientado a garantizar alimentos de calidad para toda la población y el Estado no ha consolidado políticas eficaces de acceso a una alimentación adecuada. Sin embargo, el país cuenta con condiciones extraordinarias para revertir esta situación. Es necesario construir una estrategia

nacional, con participación de actores productivos, políticos, técnicos y sociales, que coloque a la soberanía y la seguridad alimentaria como pilares del desarrollo humano integral, revisando qué y cómo se produce, cómo se distribuye y cómo accede la población a los alimentos.

En síntesis, se destacan algunos aspectos transversales para el desarrollo de una política nacional que garantice el derecho humano a la alimentación: en primer lugar se requiere un sistema sólido de relevamiento, seguimiento y monitoreo de datos sobre producción, transformación, disponibilidad, accesibilidad y calidad alimentaria, como base para políticas eficaces. En segundo lugar, la planificación del sistema agroalimentario es central: implica concebir la tierra como un bien soberano, promover la pequeña producción y garantizar su acceso a la tierra, intervenir en la producción de *commodities* —que hoy ocupa superficies potencialmente destinadas a alimentos— y definir estrategias para los complejos agroindustriales orientadas al mercado interno. Un tercer eje es el desarrollo de una política alimentaria integral que reconozca y fortalezca los espacios comunitarios y públicos de abastecimiento, cuyo anclaje territorial resulta clave para garantizar una alimentación adecuada y saludable.

Finalmente, para que todo esto sea posible, una tarea que nos queda pendiente es el diseño de una institucionalidad que articule los distintos niveles del Estado e incorpore la participación de organizaciones territoriales y de la sociedad civil, con metas concretas para hacer efectivo el derecho humano a la alimentación en la Argentina.

BIBLIOGRAFÍA

Aguirre, Patricia (2023). Estrategias de consumo: qué comen los argentinos que comen. En Hugo Spinelli (Ed.), *Cuadernos del ISCo. Salud Colectiva* (Vol. 32). Universidad Nacional de Lanús.

Álvarez, Juan Mauricio (2022). Oportunidades y desafíos de la ganadería bovina. *IDIA 21, Revista de Información sobre Investigación y Desarrollo*. INTA Ediciones. https://es.scribd.com/document/767985772/INTA-ganadero-2022

Aranguren, Cecilia et al. (2025). Pequeños productores en la Argentina: estudio preliminar en base al Censo Nacional Agropecuario 2018. *Boletín Técnico INTA Balcarce* N° 1 (14). INTA. https://repositorio.inta.gob.ar/handle/20.500.12123/22050

Cámara de la Industria y Comercio de Carnes y Derivados de la República Argentina (2026). Informe económico mensual. Documento N°303. https://ciccra.com.ar/wp-content/uploads/2026/05/Inf-No-303-2026-abril.pdf

Centro de Estudios para la Recuperación Argentina, Facultad de Ciencias Económicas, UBA (2025). Los argentinos compran menos y se endeudan más. *Serie Ventas y consumo*, Edición N.° 2.
https://centrora.economicas.uba.ar/los-argentinos-compran-menos-y-se-endeudan-mas/

Cittadini, Roberto (2026). Retenciones: ¿Qué son? ¿A quiénes afectan? *Huerquen Comunicación en colectivo.* https://huerquen.com.ar/retenciones-que-son-a-quien-afectan

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999). Observación general Nº 12: el derecho a una alimentación adecuada (artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Naciones Unidas. https://www.refworld.org/es/leg/coment/cescr/1999/87491

Consejo Social de la Universidad Nacional de La Plata (2025). Informe de sitios de distribución de alimentos (SDA): comedores, merenderos y ollas populares en el Gran La Plata. Año 2025. Universidad Nacional de La Plata.

Da Silva, José Graciano; Del Grossi, Mauro Eduardo y França, Caio Galvão (2012). Fome Zero: A experiência brasileira. Ministério do Desenvolvimento Agrario do Brasil. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]. https://www.fao.org/4/i3023s/i3023s.pdf

Durán, Facundo et al. (2019). Canasta básica alimentaria para la persona mayor en Argentina. *Revista Española de Nutrición Comunitaria*, 25(3), 97-105. https://www.renc.es/imagenes/auxiliar/files/NUTRICION_COMUNITARIA_3-2019_articulo_2.pdf

Food and Agriculture Organization of the United Nations, International Fund for Agricultural Development, Pan American Health Organization, United Nations Children's Fund, y World Food Programme (2023). Panorama de la seguridad alimentaria y la nutrición en América Latina y el Caribe 2023.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2023). Estado Mundial de la Infancia 2023.

Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (2019). La canasta básica alimentaria y el derecho a la alimentación adecuada en Argentina.

Gutiérrez, Emiliano Martín; Delbianco, Fernando Andrés; Larrosa, Juan Manuel Ceferino (2025). Determinantes de la canasta básica alimentaria en Argentina. Un estudio econométrico. *Trimestre Económico*. Fondo de Cultura Económica. https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/265701

INDEC (2021). Censo Nacional Agropecuario 2018: resultados definitivos. Ministerio de Economía, República Argentina.

INDEC (2023). Valorización mensual de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total. Metodología.

Jasinski, Alejandro; Caggiano, Julieta; Sommer, Irana y Oberlin, Matías (2022). Ensayo histórico sobre el acceso a la tierra en Argentina (Cuadernillo 01. Presentación). Instituto Tricontinental de Investigación Social (Argentina), Mirador Interdisciplinario Latinoamericano de Políticas Agrarias [MILPA].

Ley N.° 27.642 de Promoción de la Alimentación Saludable (2021). https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/251728/20211112

Lizarraga, Patricia y Pereira Filho, Jorge (2022). *Atlas de los Sistemas Alimentarios del Cono Sur*. Fundación Rosa Luxemburgo.

Ministerio de Salud de la Nación (2016). Guías alimentarias para la población argentina. Ministerio de Salud de la Nación. https://www.argentina.gob.ar/salud/alimentacion-saludable/gapa

Ministerio de Salud de la Nación (2019). Segunda Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNYS 2): indicadores priorizados.

Observatorio de la Deuda Social Argentina UCA (2025a). Inseguridad alimentaria en la infancia argentina: un problema estructural observado en la coyuntura actual. https://uca.edu.ar/es/noticias/inseguridad-alimentaria-en-la-infancia-argentina-un-problema-estructural-observado-en-la-coyuntura-actual-

Observatorio de la Deuda Social Argentina UCA (2025b). Seguridad alimentaria de los trabajadores asalariados en la Argentina. https://uca.edu.ar/es/noticias/la-inseguridad-alimentaria-afecta-al-15-los-trabajadores-asalariados-en-argentina

Programa de Estudios Regionales y Territoriales [IGEO-UBA]; Fundación Rosa Luxemburgo y Centro de Estudios Legales y Sociales [CELS] (2024). Rascar la olla. Informe sobre el desmantelamiento de políticas agroalimentarias en los primeros meses del gobierno de Milei. https://geografia.institutos.filo.uba.ar/sites/geografia.institutos.filo.uba.ar/files/2024-10-25-Informe-Rascar-la-Olla-FRL-PERT-CELS-FINAL%20%281%29.pdf

Red de Cátedras Libres de Soberanía Alimentaria [CALISAS] (2025). Informe Anual de la Situación de la Soberanía Alimentaria en Argentina [IASSAA 2025]. https://soberaniaalimentaria.ar

Secretaría de Integración Socio Urbana [SISU] (2023). Relevamiento Nacional de Zonas Estratégicas de Producción de Alimentos. Informe General. Ministerio de Desarrollo Social. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_general_renazepa_dic_2023.pdf

Universidad Nacional de La Plata (s. f.). Programa Planta de Alimentos para la Integración Social (PAIS-UNLP).

Villulla, Juan Manuel (2024). Campo rico, trabajadores pobres. La situación de las y los obreros rurales argentinos y las limitaciones en enfoque del "poder estructural" en el agro. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Sociales*, 28, 45-69. https://ceiso.com.ar/ries/index.php/ojs/article/view/151

Villulla, Juan Manuel (2026). Trabajo rural y reforma laboral, un regreso a las reglas de la dictadura. *Tierra Viva*. https://agenciatierraviva.com.ar/trabajo-rural-y-reforma-laboral-un-regreso-a-las-reglas-de-la-dictadura/

Waisgrais, Sebastián; Aulicino, Carolina y Beccaria, Alejandra (2025). Análisis de la situación de la niñez y la adolescencia en la Argentina. UNICEF. https://www.unicef.org/argentina/informes/estado-de-la-situacion-de-la-ninez-y-la-adolescencia-en-argentina-2025

Fuentes

Anthem, Paul (2025). Seguridad alimentaria: qué significa y por qué importa. ONU Programa Mundial de Alimentos [WFP]. https://es.wfp.org/historias/seguridad-alimentaria-que-significa-y-por-que-importa

Bolsa de Cereales de Entre Ríos (2025). https://mail.bolsacer.org.ar/site/

Federación Argentina del Citrus (2024). https://www.federcitrus.org/estadisticas/#

Instituto de Promoción del Azúcar y Alcohol de Tucumán. https://www.ipaat.gov.ar/

Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC] (2021). Censo Nacional Agropecuario 2018: resultados definitivos.

La Vía Campesina (2024). ¿Qué es la Soberanía Alimentaria? https://viacampesina.org/es/que-es-la-soberania-alimentaria/

Observatorio de la Cadena Láctea Argentina. https://www.ocla.org.ar/

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. Ministerio de Economía de la Nación. https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/estimaciones/

Subsecretaría de Mercados Agroalimentarios e Inserción Internacional. https://www.magyp.gob.ar/mercadosagropecuarios/

United States Department of Agriculture Foreign Agricultural Service (2026). Informe ganado y aves de corral: mercados y comercio mundiales. https://apps.fas.usda.gov/psdonline/circulars/livestock_poultry.pdf

DERECHO A LA SALUD PARA EL DESARROLLO INTEGRAL: EL CUIDADO DE LA VIDA EN EL PROYECTO DE PAÍS

Manuel Fonseca, Fausto Dimarco y Corina Juliana Toloza



Manuel Fonseca
Médico (UNLP), Especialista en MGyF (PBA). Docente de Salud Pública (UNLP) y Prosecretario de Salud en Presidencia UNLP.

Fausto Dimarco
Médico (UNLP), Residente en Neurología en Hospital San Martín de La Plata. Coordinador del Congreso Federal de Salud.

Corina Juliana Toloza
Lic. en Trabajo Social (UNLZ), Esp. en Gestión en Salud (UNLa), Maestranda en Estudios Urbanos (UNGS). Res. de Epidemiología (PBA) y Profesora de nivel superior y universitario. Coordinadora de Salud de la Fundación DHI.

INTRODUCCIÓN

La discusión sobre la salud trasciende el ámbito sanitario. Es, en definitiva, una discusión acerca del modo en que una sociedad decide cuidar la vida y garantizar las condiciones para el desarrollo humano integral. En ese sentido, la salud debe ocupar un lugar central en toda reflexión sobre el modelo de desarrollo y el proyecto de país. Resulta inviable pensar en un pueblo feliz y capaz de alcanzar la grandeza de la nación sin pensar en cómo prevenir, cuidar y sostener su salud. La Argentina cuenta con una importante tradición sanitaria y con un sistema de salud de gran complejidad institucional, con grandes logros y realizaciones, un extenso y complicado sistema de financiadores y efectores y algunos graves problemas estructurales que explican su desorden actual.

Este capítulo parte de una premisa central: garantizar el derecho a la salud constituye una responsabilidad indelegable del Estado. Este principio supone arbitrar los medios necesarios para promover la salud y prevenir la enfermedad, pero también asegurar el acceso oportuno a la atención, el tratamiento, el acompañamiento y la rehabilitación cuando la enfermedad se presenta. El Estado debe garantizar ese acceso para cada persona que lo necesite.

Primero, porque es más beneficioso en términos económicos: es sumamente más barato prevenir de forma oportuna que curar de forma tardía. Segundo, porque es más beneficioso en términos productivos y de desarrollo: un pueblo sano produce más, trabaja mejor, genera más riqueza y está mejor preparado para enfrentar sus problemas históricos. La salud no constituye únicamente un derecho humano fundamental, también es una condición indispensable para el desarrollo humano integral y para el desarrollo nacional. Tercero, porque así lo determina el humanismo cristiano de nuestra tradición sanitaria argentina (Fonseca, 2026), forjada a partir de experiencias históricas que concibieron la salud como un derecho, fortalecieron el rol rector del Estado y promovieron una política sanitaria nacional orientada al bienestar de toda la población.

Para garantizar el derecho a la salud resulta indispensable la presencia de un Estado con capacidad de conducir, regular y planificar, en articulación con los

distintos actores que integran el sistema sanitario. Eso supone fortalecer la capacidad de coordinación entre el subsector público, la seguridad social y el sector privado, para asegurar que nadie quede excluido de las prácticas, medicamentos y tecnologías necesarias. Al mismo tiempo, el derecho a la salud no constituye únicamente una decisión de política pública nacional, sino que se encuentra consagrado en el Sistema Internacional de Protección de Derechos Humanos (Soberanía Sanitaria, 2021).

A partir de ese marco, el presente capítulo analiza las principales características del sistema de salud argentino, los problemas estructurales que condicionan su funcionamiento y los nuevos desafíos que enfrenta en la actualidad. Posteriormente, aborda el impacto de las políticas impulsadas durante el gobierno libertario sobre el sistema sanitario, y al final propone un conjunto de lineamientos orientados a reconstruir una política sanitaria nacional que fortalezca el derecho a la salud como componente esencial del desarrollo humano integral.

CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE SALUD ARGENTINO

Los sistemas de salud pueden clasificarse de acuerdo con sus mecanismos de financiamiento, los principios que orientan su organización y el tipo de cobertura que garantizan. Si bien en la práctica predominan sistemas mixtos que combinan distintos modelos, es posible identificar de manera esquemática tres grandes formas de organización sanitaria.

En los modelos universalistas el Estado garantiza el financiamiento mayoritario o exclusivo, presentan una filosofía solidaria y el acceso es para todos por igual. Los modelos de la seguridad social cuentan con un financiamiento solidario compartido entre empleadores y empleados, y el acceso es tanto para el empleado como para sus familiares a cargo. En los sistemas privados, por último, el financiamiento depende de los usuarios/pacientes/clientes que pueden pagar por la atención, y su filosofía es la del lucro. Como ya expresamos, en los países existen esquemas particulares que combinan distintos elementos de estos modelos.

El sistema de salud de la Argentina opera bajo un esquema fragmentado y desordenado en el que conviven y se superponen esquemas de financiamiento y efectores provenientes del ámbito público, la seguridad social y el sector privado. La ausencia de una adecuada articulación entre estos actores genera superposiciones, ineficiencias y profundas desigualdades territoriales y sociales en el acceso a la salud. Se trata de una estructura desarticulada superpuesta, no coordinada y a veces contradictoria, en la que el Estado ha ido relegando cada vez más terreno en su rol de árbitro regulador. Esta situación hace que no existan

reglas claras y que el mercado imponga sus condiciones, lo que provoca que el acceso a la salud resulte cada vez más caro e inequitativo (Fonseca, 2022).

El subsector público, con financiamiento de los niveles nacional, provincial y municipal, se fundamenta en la universalidad de la atención para todos los habitantes del país. Constituye el principal garante del derecho a la salud y el único subsector con capacidad de brindar cobertura universal, independientemente de la situación laboral o de ingresos de las personas. Su estructura es la única en la que el sistema se organiza mediante niveles de atención, un diseño orientado a garantizar cuidados progresivos según la complejidad médica requerida. Al menos el 39% de la población accede al sistema de salud por este subsistema (Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2022). Los procesos de descentralización de responsabilidades a las provincias y municipios realizados durante la última dictadura —profundizados en los noventa y consolidados en la última reforma constitucional— no estuvieron acompañados por mecanismos suficientes de financiamiento, coordinación y rectoría nacional y debilitaron la posibilidad de revertir inequidades, con lo que el sistema se volvió cada vez más fragmentado.

Este proceso derivó en sistemas locales y provinciales con más responsabilidades sanitarias, pero desfinanciados y con serias dificultades para garantizar el acceso a la atención en salud de su población a cargo. Al mismo tiempo, han dejado al Ministerio nacional prácticamente sin efectores propios y con poca capacidad de integrar los distintos niveles de atención.

El subsector de seguridad social brinda cobertura a aproximadamente el 50% de la población del país.

La génesis original de las obras sociales sindicales marcaba que quienes más ganan colaboran con el acceso a la salud de quienes menos ganan, los sanos aportan por los enfermos y los jóvenes por los adultos. Ese principio solidario constituye uno de los principales activos históricos del sistema argentino y explica buena parte de su desarrollo. Con el tiempo este subsector fue desregulado por intereses políticos y económicos, perdió solidaridad interna y no actúa como una entidad unificada, sino que lo que prima es su fragmentación interna.

Las casi 300 obras sociales nacionales de los sindicatos presentan una muy disímil organización interna y capacidad de respuesta. Padecen una crisis multifactorial, y en algunos casos una situación crítica del orden de lo terminal. La participación de las organizaciones sindicales en la conducción de las obras sociales constituye un rasgo distintivo del sistema argentino de seguridad social y un componente valioso de su desarrollo histórico. Pero eso no exime de revisar críticamente algunas de las prácticas que a lo largo del tiempo debilitaron

su funcionamiento y facilitaron los procesos de desregulación y descreme del sistema. Entre ellas pueden señalarse la escasa incorporación de estrategias de promoción y prevención de la salud, la ausencia de mecanismos más integrados para la compra y gestión de insumos, la utilización de recursos para finalidades ajenas a la función sanitaria y, en algunos casos, la adopción de lógicas propias del sistema prepago en detrimento del principio solidario que históricamente caracterizó al sector.

En cuanto al PAMI (la obra social más grande de nuestro continente, con más de cinco millones de afiliadas/os) y a las obras sociales provinciales (de las y los trabajadores estatales de cada provincia), su capacidad de respuesta se ve deteriorada en gobiernos de signo político liberal por el desfinanciamiento al que son sometidas. Al mismo tiempo, se encuentran desordenadas entre sí, presentan pocos y deficitarios mecanismos de control interno y sus fondos son muchas veces utilizados de forma incorrecta para fines no sanitarios, corrupción que no les es propia pero que las atraviesa.

El subsector privado está conformado por clínicas, sanatorios, hospitales, centros diagnósticos, empresas de producción y/o comercialización de insumos médicos y medicamentos, etc. El actor fundamental del subsector son las empresas de medicina prepaga, que brindan cobertura a algo más de seis millones de argentinos (menos del 15% de la población del país). Cinco de ellas concentran el 70% de los afiliados (Luzuriaga, 2026). Este elevado nivel de concentración otorga a un reducido número de empresas una importante capacidad para incidir sobre el funcionamiento del sistema, la formación de precios y las condiciones de acceso a las prestaciones.

El sistema de prepagas está regulado por la Superintendencia de Servicios de Salud de la Nación. En los últimos años, las empresas de medicina prepaga incrementaron significativamente su capacidad para definir las condiciones de funcionamiento del mercado, trasladando aumentos de costos a las cuotas y profundizando las dificultades de acceso para amplios sectores de la población. La lógica de la prepaga es distinta a la de la obra social: el aporte es voluntario y no compulsivo, y se paga por lo que se desea acceder en función de la capacidad de pago individual o del grupo familiar. Así, se recibe atención según lo que se paga, y no de acuerdo a lo que se necesita. A diferencia de los principios que organizan la seguridad social, este subsector responde prioritariamente a una lógica de aseguramiento individual y de mercado y busca, como cualquier otra actividad económica, obtener rentabilidad.

A lo largo de la historia los actores más fuertes de este subsector han operado políticamente para definir los términos y las condiciones en las que el Estado

les permite funcionar y desarrollarse. Al mismo tiempo, han reclamado distintos mecanismos de apoyo estatal —como beneficios fiscales, financiamiento o cobertura de determinadas prestaciones— mientras cuestionan la intervención pública cuando esta procura fortalecer la regulación del sistema. Esta dinámica ha contribuido a trasladar progresivamente criterios propios del mercado hacia el conjunto del sistema sanitario, debilitando la lógica solidaria que históricamente caracterizó al subsector público y a la seguridad social.

NUEVOS ASUNTOS, NUEVOS PROBLEMAS Y NUEVOS DESAFÍOS PARA EL SISTEMA DE SALUD ARGENTINO

La cuarta revolución industrial y la revolución de las pantallas, la IA y los dispositivos móviles, la financiarización de la economía, la reducción masiva de puestos de trabajo en todo el mundo y años de políticas neoliberales en nuestro país —al menos desde la última dictadura para acá— consolidaron nuevas formas de producir, trabajar, relacionarse y vivir. Estos procesos no solo transformaron la vida económica y social, sino también las formas de enfermarse, cuidar y acceder a la salud. Muchas de las instituciones, políticas e instrumentos que estructuraron el sistema sanitario argentino fueron concebidos para una realidad muy diferente. Estas transformaciones impactan de manera directa sobre la organización, el financiamiento y las formas de atención del sistema de salud. Al mismo tiempo, ponen en evidencia la emergencia de nuevos problemas sanitarios y nuevos actores sociales que todavía no encuentran un reconocimiento adecuado dentro de las políticas públicas.

Las transformaciones del mundo del trabajo plantean un desafío estructural para un sistema de salud organizado históricamente sobre la base del empleo formal. Un núcleo duro de la sociedad trabaja, pero no tiene derechos laborales. Esta porción abarcó a un 25-30% de los argentinos en el mejor momento del kirchnerismo, y abarca a más del 40% en la actualidad con el gobierno de Javier Milei. Son millones de personas que viven en barrios populares y desarrollan actividades vinculadas a la economía popular —como el reciclado, la producción textil, la construcción, el trabajo socio comunitario, entre otras—. Son personas que, al no trabajar de manera formal, no realizan aportes previsionales ni a las obras sociales de forma directa, poniendo en tensión un sistema de protección social que continúa organizado, en gran medida, sobre el supuesto del pleno empleo formal.

Las formas de presentación de las enfermedades que todos conocemos son agravadas por la exclusión, que no solo condiciona el acceso al sistema de salud

sino también la forma en que los problemas sanitarios se presentan y pueden ser abordados. No es lo mismo tener diabetes, hipertensión o cualquier otra enfermedad cuando se cuenta con derechos laborales que cuando se vive en condiciones de exclusión laboral y social. Además de las enfermedades por todos conocidas, se presentan otras situaciones que no son propias de la pobreza, aunque tienen una presentación especial en su contexto. Son los problemas de consumo de drogas, la violencia, las dificultades para llenar calendarios de vacunación, la contaminación por basurales a cielo abierto, etc.

Como el primer nivel de atención está muy debilitado en todo el país, el Estado no llega a atender todas estas dificultades. Frente a esas limitaciones, la comunidad organizada fue desarrollando distintas estrategias de prevención, cuidado y acompañamiento en los territorios. Desde los clubes de barrio, las iglesias, las organizaciones de la economía popular, ha surgido un nuevo sujeto social que hoy cumple un papel relevante en la promoción comunitaria de la salud. Ese rol se expresa en nuevas disciplinas sanitarias, como son las promotoras y gestoras de la salud comunitaria y las personas recuperadas que ofician de operadores comunitarios de problemas de consumo. A pesar de su creciente importancia, no existe una política nacional que entienda, reconozca y potencie el trabajo que realizan.

Muchas de estas experiencias lograron desarrollar respuestas innovadoras frente a problemas que al sistema sanitario tradicional le cuesta abordar. Sin embargo, todavía no se encuentran plenamente articuladas con los efectores del subsector público de salud, en muchos casos trabajan en paralelo y en ocasiones, incluso, en tensión con un sistema que no siempre reconoce su especificidad. Al mismo tiempo, salvo excepciones (UNLP, 2024), no se enseñan en las universidades, ni son contempladas por las obras sociales como una opción terapéutica válida.

El acelerado proceso de irrupción en la vida cotidiana de las pantallas, los celulares y la inteligencia artificial repercute intensamente en las formas de relacionarnos, trabajar, acceder al conocimiento y cuidar la salud. Hablamos de problemas de neurodesarrollo en niños por exposición temprana a pantallas; aislamiento, ansiedad y depresión en adultos por ruptura de lazos comunitarios; consulta masiva a dispositivos de IA por temas de salud. Su impacto alcanza tanto a las prácticas cotidianas de las personas como a la organización de los sistemas sanitarios y al ejercicio de las profesiones de la salud.

Estas transformaciones también plantean nuevos desafíos vinculados con la producción, circulación y utilización de la información sanitaria, así como con el desarrollo de tecnologías biomédicas cada vez más sofisticadas. El progreso

de herramientas como la manipulación genética tipo CRISPR[1] y el desarrollo de terapias biológicas abren interrogantes científicos, éticos y regulatorios que el sistema sanitario argentino todavía no ha logrado abordar de manera integral. La encíclica del papa León XIV *Magnifica humanitas* las denomina las "nuevas tierras raras" del desarrollo, y se trata sin duda de transformaciones que constituyen uno de los grandes desafíos contemporáneos para el desarrollo humano. Sin embargo la Argentina no cuenta todavía con dispositivos regulatorios, institucionales y sanitarios capaces de anticipar y orientar adecuadamente estos procesos.

EL SISTEMA DE SALUD EN EL GOBIERNO LIBERTARIO

Desde diciembre de 2023 la política sanitaria nacional experimentó un cambio profundo en su orientación. La Argentina asiste a un proceso de desmantelamiento sanitario y a una desregulación del sector salud sin precedentes. Bajo la premisa del libre mercado, el gobierno libertario desreguló el sistema de salud, redujo la intervención estatal —hasta el punto de retirar al Estado de su rol de garante de la vida—, desfinanció diversas políticas sanitarias nacionales y se puso al servicio de la concentración oligopólica del sector. El sistema, ya de por sí fragmentado y asimétrico, se enfrenta ahora a un ataque sistemático (Fundación DHI, 2024). Ante el vaciamiento de programas nacionales estratégicos, el estrangulamiento de las provincias y, como veremos más adelante, a la ruptura de la solidaridad en la seguridad social, la salud pasa de concebirse como un derecho a una mercancía de acceso restrictivo.

Las medidas que se adoptaron durante este período no solo profundizaron problemas históricos del sistema sanitario, sino que afectaron también políticas e instituciones que habían demostrado capacidad para ampliar derechos, fortalecer la prevención y mejorar el acceso a la atención. En ese contexto, la salud tiende a ser crecientemente concebida como un bien sujeto a las reglas del mercado, en detrimento de su carácter de derecho humano fundamental. Una vez que los intereses económicos dictan las reglas del juego, el concepto de salud como derecho es reemplazado por una lógica de mercado. Se promueven la privatización de los servicios, el recorte del gasto público en salud y la desregulación del sector, beneficiando a unos pocos en detrimento del bienestar de la mayoría.

La política de destrucción que han llevado adelante tiene distintos planos, que podemos sintetizar en:

1. La edición genómica CRISPR, o simplemente CRISPR, es una herramienta biotecnológica que los científicos pueden utilizar para modificar el ADN en puntos precisos del genoma.

1. **Vaciamiento de las políticas nacionales.** El gobierno ha impulsado recortes sin argumentos sanitarios. Su planteo general es que el Estado nacional no tiene responsabilidades sanitarias sobre el conjunto de la población y que esa es una responsabilidad de las provincias. Sin entrar en un debate de jurisprudencia, todo este capítulo trata de argumentar al respecto de lo incorrecto y lo inviable de este planteo.
   Entre las principales medidas pueden mencionarse el desfinanciamiento o desarticulación de programas vinculados al acceso a medicamentos, salud mental, discapacidad, vacunación, formación de recursos humanos y atención de enfermedades de alta complejidad, como el Programa Remediar; la eliminación o el desfinanciamiento "por absorción" del Instituto Nacional del Cáncer y la SEDRONAR; el desfinanciamiento de efectores nacionales de suma importancia como el Hospital Nacional en Salud Mental Laura Bonaparte o el Hospital Garrahan; el reemplazo de un buen sistema de residencias por becas de mala calidad; la discontinuación de la política de vacunas, con un calendario de vacunación considerado entre los más completos y avanzados del mundo; la corrupción en la ANDIS[2] y los retrocesos en materia de derechos para las personas que viven con una discapacidad, entre muchos otros.

2. **Estrangulamiento y motosierra de los sistemas provinciales, de las obras sociales provinciales y del PAMI.** La reducción de las transferencias nacionales hacia las provincias y los recortes presupuestarios en salud incrementaron las dificultades de los sistemas provinciales para sostener la prestación de servicios sanitarios. El Gobierno se jacta de desfinanciar a las provincias y de realizar un ajuste beneficioso para el conjunto de los argentinos, sin explicar de qué forma pueden sostener sin su ayuda un sistema caro como el de la salud. Al caer las transferencias por coparticipación (cerraron 2024 con un recorte cercano al 10%, y en septiembre de 2025 seguían 10,3% por debajo del mismo mes de 2024) y habiendo realizado un fuerte ajuste en el presupuesto sanitario (a partir de la Decisión Administrativa N° 20/2026, que afectó, entre otros, al programa de Fortalecimiento de los Sistemas Provinciales de Salud, programa de Acceso a Medicamentos, Insumos y Tecnología Médica), sumado al cierre del Programa Remediar, los hospitales y centros de salud se encuentran desfinanciados. Al mismo tiempo, el PAMI

2. La Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS) fue disuelta por el actual Gobierno nacional y pasó a ser una secretaría bajo la órbita del Ministerio de Salud de la Nación, tras un escándalo por presuntas coimas e irregularidades

presenta fuertes recortes presupuestarios, con una restricción en el acceso a la cobertura del 100% en medicamentos mediante la figura del "subsidio social", un recorte en el listado de esos medicamentos, deudas con prestadores y reducción de salarios de médicos de cabecera. Estas medidas impactaron especialmente sobre las personas mayores, uno de los grupos con más demanda de atención sanitaria y consumo de medicamentos.

3. **Continuidad en la lógica de ruptura de solidaridad de obras sociales nacionales.** El Gobierno liberó por completo y profundizó el descreme de las obras sociales nacionales al establecer la libre competencia entre ellas y las prepagas. Esta medida ha generado tensiones financieras en las obras sociales sindicales más pequeñas, que pierden afiliados frente a las grandes estructuras o planes privados. Al mismo tiempo, hoy nos encontramos con trabajadores formales pobres por la caída del salario: el 80% de ellos no aporta lo suficiente para cubrir el Programa Médico Obligatorio (CGT, 2026).

4. **Desregulación de hecho de los precios del sector.** La desregulación de precios y del funcionamiento del mercado sanitario fortaleció la posición dominante de los principales actores privados del sector. Se liberaron los precios de medicamentos, las cuotas de prepagas y la permisividad en los copagos en consultas con profesionales. Además, dentro del DNU N° 70/23[3], se estableció la disolución de la Agencia Nacional de Laboratorios Públicos y la producción de medicamentos por parte del Estado. En lo que respecta a prepagas, a través de los Decretos N° 170/2024, 171/2024 y 172/2024 se avanzó en la reglamentación de los artículos vinculados en el DNU N° 70/23, con el objetivo de "darles libertad de elección a los usuarios e impulsar la libre competencia entre obras sociales y prepagas".

5. **La batalla médico-cultural vía terraplanismo sanitario: deslegitimación de la evidencia científica y debilitamiento institucional**. Entre los ejemplos que pueden mencionarse encontramos la reciente formalización de la salida de la Argentina de la Organización Mundial de la Salud, acuerdo que había sido pactado en 2025 con el Secretario de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos, Robert F. Kennedy, Jr. (quien apoya teorías conspiracionistas, como la que vincula la vacunación con el autismo) para retirarse juntos de la organización. A su vez, se ha eliminado recientemente la Comisión

3. El DNU 70/23 es un amplio decreto de necesidad y urgencia emitido por el gobierno del actual presidente a fines del 2023 llamado "Bases para la Reconstrucción de la Economía Argentina", con el fin, entre otros, de desregular la economía del país y modificar múltiples leyes.

Nacional de Inmunizaciones (CoNaIn), un organismo técnico que asesora a las autoridades sobre vacunas e inmunización con un amplio respaldo científico y representación de las provincias.

Al mismo tiempo, el gobierno combate la idea de justicia social y la Doctrina Social de la Iglesia, fomenta una cultura del individualismo, desregula el sector y acrecienta la dinámica liberal del trabajo profesional. El terraplanismo sanitario también repercute en el sentido comunitario del trabajo en salud, desresponsabilizando cada acto profesional, liberalizando las profesiones y fomentando la cultura del "sálvese quien pueda". Estas decisiones no solo debilitan la capacidad científico-técnica del Estado, sino que también erosionan una concepción de la salud basada en la evidencia, la cooperación internacional y la responsabilidad colectiva frente a los problemas sanitarios.

VOLVER A LAS BASES: UNA POLÍTICA SANITARIA NACIONAL PARA EL DERECHO A LA SALUD

La reconstrucción realizada hasta aquí permite advertir que los problemas del sistema sanitario argentino no responden únicamente a decisiones coyunturales, sino también a desafíos estructurales acumulados durante décadas. Del mismo modo, su recuperación no podrá sostenerse solo en la restitución de programas o recursos, sino que requiere reconstruir una orientación estratégica capaz de integrar los distintos componentes del sistema de salud bajo una concepción común del derecho a la salud y del desarrollo humano integral. En ese marco, resulta necesario volver sobre aquellas experiencias que sentaron las bases de una política nacional de salud y que continúan ofreciendo orientaciones para pensar los desafíos del presente.

En 1946 el doctor Ramón Carrillo se convirtió en el primer Ministro de Salud de la historia argentina. Antes de eso, el país no contaba con una política sanitaria nacional. El pueblo pobre sufría, y los datos hablaban: provincias enteras en las que no había un solo hospital; una mortalidad infantil que trepaba a los 300 por mil en las regiones más abandonadas (hoy las zonas de tasa más elevada, como Corrientes, están en los 17 por mil); y un tercio de los argentinos aspirantes al Ejército que para 1940 eran rechazados por incapacidad física y problemas de salud.

Antes de asumir como ministro, Carrillo confeccionó un Plan Analítico de Salud que constituye uno de los antecedentes más importantes de la planificación sanitaria nacional. Ese plan se basaba en grandes principios generales: la

importancia de los trabajadores, y de sus condiciones de vida y laborales, a la hora de pensar la salud; el rol de la ciencia y de los avances tecnológicos al servicio de la mayoría; y una mirada humanista producto de su formación católica. En un documento de cuatro mil fojas que detalla uno por uno los problemas sanitarios y sus posibles soluciones a nivel nacional, Carrillo presentó su programa al general Perón. Muchos de los principios que orientaron aquella experiencia —la planificación, la rectoría del Estado, la organización territorial y la articulación entre ciencia, política y comunidad— continúan siendo referencias ineludibles para pensar una política sanitaria nacional.

A la luz de esa tradición sanitaria, y de los desafíos contemporáneos desarrollados en los apartados anteriores, resulta necesario reconstruir una política sanitaria nacional sustentada en cinco grandes lineamientos estratégicos:

1. Fortalecimiento del Ministerio de Salud de la Nación

La recuperación del rol rector del Ministerio de Salud constituye una condición indispensable para superar la fragmentación del sistema sanitario argentino y reconstruir una política nacional de salud. Eso supone recuperar capacidades de planificación, coordinación, regulación y conducción estratégica del conjunto del sistema. En lo estrictamente concerniente a este Ministerio, debemos desarrollar una iniciativa en tres pasos:

a. Restauración inmediata de las políticas que venían demostrando buenos resultados y fueron eliminadas, como el Programa Remediar, el programa nacional de vacunación, el examen único de residencias, la SEDRONAR, Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (ENIA) y Plan Qunita (programa público y gratuito de salud y acompañamiento para personas gestantes), entre otros.
b. Convocatoria abierta a un COFESA (Consejo Federal de Salud) ampliado, que incorpore a organizaciones sociales, sindicales, universitarias, de pacientes y del sector productor/privado. Ese consejo deberá elaborar un acuerdo programático de base para recuperar el sistema de salud argentino y presentar a ambas cámaras del Congreso una nueva Ley Nacional de Salud que integre todas las leyes existentes y reglamente una política sanitaria a diez años, en acuerdo con todos los sectores posibles y con bases mínimas de cumplimiento.
c. Digitalización del sistema de salud, lo que implica crear una Historia Clínica Integrada Nacional que se incorpore a plataformas que ya existen (como Mi

Argentina) y que resulte interoperable con softwares provinciales/privados a partir de estándares prefijados por el gobierno nacional. El sistema debe poder integrarse con centros de datos nacionales, a fines de garantizar el control estatal de datos sensibles para la población y su posterior utilización para el análisis epidemiológico en tiempo real y en el diseño de políticas públicas.

2. Integración del sistema de las obras sociales sindicales y orientación del sector privado

La integración de las obras sociales y la regulación del subsector privado deben orientarse a fortalecer los mecanismos solidarios del sistema y garantizar condiciones más equitativas de acceso a la salud. Debemos recuperar la Superintendencia de Servicios de Salud como una herramienta de gestión para la regulación del sector, comenzando por la implementación de estas políticas:

a. Recuperar el espíritu de la Ley N° 26.682 de prepagas del 2011 y discutir con los actores del sector con jerarquía diferentes puntos de esa norma: acuerdo de precios en planes, acuerdo de aceptación de pacientes con condiciones preexistentes y acuerdo de no cartelización. Al mismo tiempo, se plantea una vuelta al sistema de acuerdos de precios para la suba de valores de medicamentos, con un mecanismo a acordar con las cámaras empresarias. Se trata, en definitiva, de revertir el actual proceso de desregulación del sector, que solo beneficia a las grandes prepagas y perjudica a obras sociales, pacientes y profesionales.
b. Implementar un programa optativo de incorporación de obras sociales nacionales para la puesta en marcha de procesos generales de integración (sistemas de información, compra centralizada, utilización compartida de efectores propios, etc.).
c. Adecuar la situación de monotributistas en general y de monotributistas sociales en particular, modificando su incorporación compulsiva al régimen de obras sociales nacionales. Sugerimos para estos casos pensar en la implementación de una obra social general mediante captura de aportes por parte del Estado en cogestión con sector privado o con obras sociales que quieran involucrarse de forma voluntaria al programa (como fue la experiencia de la Mutual Senderos para monotributistas sociales), para la atención ambulatoria en efectores privados y en coordinación con el Estado para atención de padecimientos de urgencia o costosos.

3. Apoyo a las provincias y municipios con Ley de Carrera Sanitaria Nacional, bonificación por zona desprotegida y demás políticas que tiendan a la equidad del sistema

La organización federal del sistema sanitario requiere fortalecer las capacidades provinciales y municipales sin renunciar a la rectoría estratégica del Estado nacional. Necesitamos revertir el proceso de falsa federalización del sistema de salud fortaleciendo desde el Estado nacional las estructuras e instrumentos sanitarios. Para eso proponemos:

a. Implementar una Ley de Carrera Sanitaria Nacional para la homogeneización salarial y para poder implementar una política de fuerza laboral que revierta inequidades mediante compensaciones por zona desfavorable.
b. Crear programas nacionales que refuercen a las provincias en ámbitos costosos o de difícil regulación provincial, como lo son la salud bucal, nutricional y ocular, entre otros.
c. Iniciar procesos de integración y coordinación de obras sociales provinciales y del PAMI en una sola política de seguridad social nacional para empleados estatales provinciales, municipales y jubilados con rectoría nacional, con una primera etapa de ejecución mediante sistemas de información, convenios interprovinciales y compras centralizadas de insumos para abaratar costos.

4. Jerarquía del primer nivel de atención, dispositivos comunitarios y principio de subsidiariedad

El fortalecimiento del primer nivel de atención constituye una de las principales estrategias para reorientar el sistema hacia la promoción de la salud, la prevención y el cuidado comunitario. Para eso se propone:

a. Conformar equipos de primer nivel para los ocho mil CAPS (Centros de Atención Primaria de la Salud) del país, con ayuda de la Nación y en etapas progresivas (mil equipos por año para completar proceso en dos etapas de gobierno).
b. Una política conjunta entre el Ministerio de Salud de la Nación, el Ministerio de Educación de la Nación y la Conferencia Episcopal Argentina para implementar un Voluntariado Nacional para realizar brigadas sanitarias y acompañamiento de enfermeros y familiares en hospitales, como una forma de ayuda de dispositivos que ya existen. Este voluntariado deberá estar guiado

por el principio de subsidiariedad y la comunidad organizada, sin buscar que el Estado suplante lo existente, sino que acompañe y financie distintas necesidades.

c. Sancionar una Ley Nacional de Ejercicio Profesional para la formación, la acreditación de formación, el reconocimiento laboral, el establecimiento de competencias y la delimitación de derechos laborales para promotoras de salud, agentes sanitarios y operadores de dispositivos comunitarios de problemas de consumo.

5. El complejo sanitario-industrial nacional y su vínculo con el sistema tecnológico

Fortalecer el sistema de salud requiere también consolidar las capacidades nacionales para producir conocimiento, desarrollar tecnologías sanitarias y garantizar una mayor autonomía en la producción de medicamentos, vacunas e insumos estratégicos. La experiencia reciente demostró que la dependencia tecnológica constituye una limitación para el ejercicio efectivo del derecho a la salud y para la sostenibilidad del sistema sanitario. En este sentido, resulta necesario promover un complejo sanitario-industrial nacional articulado con el sistema científico-tecnológico, las universidades, las provincias y el entramado productivo nacional. En esa línea, se propone:

a. Restauración inmediata de la Agencia Nacional de Laboratorios Públicos de Argentina (ANLAP) para fomento de la producción pública de medicamentos y vacunas, en cadenas acordadas con las provincias y en etapas.
b. Orientar con incentivos al sector científico argentino hacia el estudio de tecnologías dinámicas, en coordinación con el sector privado local y en áreas como biotecnología, nanotecnología, inteligencia artificial, genética y neurocomputación.
c. Implementar programas para obtener títulos de especialista universitario en todo el país en sistema de residencias, programas de incentivo de residencias con vacancia, política nacional de incorporación posresidencia y servicio social obligatorio para egresados no naturales de nuestro país.

CONCLUSIÓN

La reconstrucción de una política sanitaria nacional y la garantía efectiva del derecho a la salud son tareas de primer orden para el desarrollo humano integral de un país. A lo largo de este capítulo intentamos argumentar que la profunda fragmentación y los problemas en el sistema argentino no se resuelven retirando al Estado, sino fortaleciendo su rol rector para ordenar los subsectores público, privado y de la seguridad social.

La salud no puede ser un bien de cambio sujeto a la capacidad de pago individual ni a la rentabilidad de corporaciones oligopólicas. Concebirla de ese modo no solo deshumaniza a la sociedad, sino que destruye la base sobre la que se asienta cualquier posibilidad de desarrollo nacional.

Como nos enseñó la tradición sanitaria de Ramón Carrillo, la planificación, la soberanía científica y la mirada humanista son las herramientas centrales para alcanzar un pueblo sano y una nación grande. Frente al actual desmantelamiento institucional y el avance del individualismo liberal, urge volver a las bases y poner la estructura sanitaria al servicio de las mayorías, recuperando la solidaridad como el motor principal de nuestro sistema de protección social.

Para lograrlo, los lineamientos estratégicos aquí propuestos trazan una hoja de ruta concreta que va desde la restauración inmediata de los programas nacionales devastados hasta la sanción de una nueva Ley Nacional de Salud. Esta transformación requiere un federalismo real y coordinado, que apoye activamente a las provincias y municipios, dignifique a los profesionales mediante una carrera sanitaria nacional y regule los precios del sector privado. Asimismo, la integración tecnológica y la optimización de las obras sociales deben complementarse con el reconocimiento y la potenciación del nuevo sujeto comunitario que sostiene la salud en los territorios más postergados.

En definitiva, la discusión sobre el sistema de salud es el debate sobre qué modelo de país queremos construir. No habrá desarrollo humano integral ni justicia social posible sobre la base de un pueblo enfermo y excluido. Reconstruir una política sanitaria nacional es el único camino viable para sanar las deudas históricas de nuestra patria y asegurar que cada argentino y argentina pueda vivir una vida plena, digna y feliz.

La discusión sobre la salud trasciende la organización del sistema sanitario. Como se intentó mostrar a lo largo de este capítulo, constituye una dimensión central del modelo de desarrollo, de la capacidad del Estado para garantizar derechos y del modo en que una sociedad organiza el cuidado de la vida. Por eso los problemas del sistema de salud argentino no pueden reducirse únicamente a

cuestiones presupuestarias o de gestión, sino que expresan debates más profundos sobre el papel del Estado, la solidaridad, la comunidad y el desarrollo nacional.

La reconstrucción de una política sanitaria nacional exige recuperar la capacidad de planificación, fortalecer la articulación entre los distintos subsectores, reconocer a los nuevos actores comunitarios que hoy sostienen gran parte de las estrategias de cuidado y asumir los desafíos que plantean las transformaciones tecnológicas, científicas y sociales de nuestro tiempo desde una perspectiva soberana. No se trata de volver al pasado, sino de recuperar aquellos principios que hicieron posible construir una tradición sanitaria orientada por el derecho a la salud, la equidad, el bienestar colectivo y el desarrollo nacional.

Pensar la salud desde una perspectiva de desarrollo humano integral implica volver a colocar el cuidado de la vida en el centro del proyecto de país. Ese constituye el principal desafío de una política sanitaria capaz de responder a las necesidades del presente y de construir un horizonte de mayor justicia, igualdad y dignidad para el conjunto del pueblo argentino.

BIBLIOGRAFÍA

Cabrera, Érika (2026). El Gobierno pasa la motosierra por la salud pública: recortó más de $63.000 millones del Presupuesto. *Ámbito*. https://www.ambito.com/economia/el-gobierno-pasa-la-motosierra-la-salud-publica-recorto-mas-63000-millones-del-presupuesto-n6279778

Carrillo, Ramón (1951). *Teoría del Hospital. Obras completas I.* Editorial Eudeba.

Carrillo, Ramón (1974). *Contribuciones al conocimiento sanitario. Obras completas II.* Editorial Eudeba.

Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2022). Salud y previsión social. https://censo.gob.ar/wp-content/uploads/2023/11/CNPHV2022_RD_Salud-y-prevision.pdf

Confederación General del Trabajo (2026). Informe de situación obras sociales a marzo de 2026. https://sonidogremial.com.ar/wp-content/uploads/2026/04/INFORME-CGT-SITUACION-OBRAS-SOCIALES.pdf

De la Puente, Catalina y De los Reyes, Laura (2019). Cuánto gasta Argentina en salud. Ministerio de Salud y Desarrollo Social. https://economiaygestiondelasalud.finance.blog/wp-content/uploads/2021/02/informe_gasto_en_salud_2017.pdf

El Cronista (2025). Milei ajusta transferencias: desplome de la coparticipación y golpe a los gobernadores opositores. https://www.cronista.com/economia-politica/milei-ajusta-transferencias-desplome-de-la-coparticipacion-y-golpe-a-los-gobernadores-opositores/

Flores, María Elena (2007). Una política de salud basada en derechos sociales: la propuesta sanitaria del Dr. Ramón Carrillo. Argentina. *VII Jornadas de Sociología.* Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. https://cdsa.aacademica.org/000-106/77.pdf

Gollan, Daniel y Kreplak, Nicolás (2021). *La salud sí tiene precio: medicamentos, hospitales, pandemias y la necesidad de repensar el sistema sanitario.* Siglo Veintiuno Editores.

Fonseca, Manuel (2022). Soberanía sanitaria para un pleno acceso a la salud. *Ciencia, Tecnología y Política*, Universidad Nacional de La Plata. https://revistas.unlp.edu.ar/CTyP/article/view/14483/13861

Fonseca, Manuel (2025). *¿Por qué salud? Conversaciones e ideas sobre motivos, enfoques y propósitos del trabajo en salud.* Editorial Prometeo.

Fonseca, Manuel (2026). Ramon Carrillo y la tradición sanitaria nacional. *El Aluvión*. https://elaluvion.com/2026/03/07/ramon-carrillo-y-la-tradicion-sanitaria-nacional/

Fundación para el Desarrollo Humano Integral (2024). La oscuridad al final del túnel. Un balance político y de gestión sobre los primeros meses del gobierno de Javier Milei. Capítulo Ministerio de Salud. https://files.fundaciondhi.com.ar/FDHI---Informe-Salud---Actualizaci%C3%B3n-septiembre.pdf

León XIV (2026). *Carta encíclica Magnifica humanitas.* Libreria Editrice Vaticana. https://www.vatican.va/content/leo-xiv/es/encyclicals/documents/20260515-magnifica-humanitas.html

Luzuriaga, María José (2026). El "elenco estable" del empresariado de la salud en la Argentina: las empresas de medicina prepaga (des-re)reguladas (1990-2024). *Revista Estado y Políticas Públicas*, FLACSO. https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1777762007_185-211.pdf

RENABAP (2026). Observatorio de Barrios Populares. https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/0a127285-4dd0-43b2-b7b2-98390bfd567f/page/p_hausivyqyc

Soberanía Sanitaria (2021). Sistema Nacional Integrado de Salud Argentino. https://soberaniasanitaria.org.ar/wp-content/uploads/2021/07/Sistema-Nacional-Integrado-de-Salud-Argentino.pdf

Soberanía Sanitaria (2025). El derecho a la salud en la encrucijada democrática. https://revistasoberaniasanitaria.com.ar/el-derecho-a-la-salud-en-la-encrucijada-democratica/

Soberanía Sanitaria (2026). Dos años de gestión del gobierno de Javier Milei en el sistema de salud argentino. https://soberaniasanitaria.org.ar/dos-anos-de-gestion-del-gobierno-de-javiermilei-en-el-sistema-de-salud-argentino/

Tobar, Federico (2012). Breve historia del sistema argentino de salud. En Oscar Garay (Coord.), *Responsabilidad profesional de los médicos. Ética. Bioética y jurídica: civil y penal*. Editorial La Ley. https://es.scribd.com/document/378931769/Tobar-2012-Breve-Historia-del-Sistema-Argentino-de-Salud

Universidad Nacional de La Plata (2024). Diplomatura en Promoción y Gestión de la Salud Comunitaria. Manual de formación para promotoras y promotores de salud. https://libros.unlp.edu.ar/index.php/unlp/catalog/book/2517

DISCAPACIDAD Y DERECHOS:
HACIA UNA SOCIEDAD MÁS JUSTA Y ACCESIBLE

Inti Costanzo Navarro, Luis Cuello y Suyai Lutz



Fotografía: Sofia Reynoso

Colaboración: Carina López Monja

Inti Costanzo Navarro
Politólogo (UBA). Docente de nivel terciario especializado en educación y diversidad. Militante de la Federación Argentina de Instituciones de Ciegos y Amblíopes (FAICA).

Luis Cuello
Filósofo (UBA), especializado en estudios críticos latinoamericanos. Docente de nivel medio.

Suyai Lutz
Abogada (UBA), especializada en derecho constitucional.

INTRODUCCIÓN

Caracterizamos a la persona con discapacidad como un sujeto político inscripto en determinadas circunstancias sociales e históricas y atravesado por su procedencia de clase, dimensiones de género y condiciones materiales de existencia. Intentaremos a lo largo de este capítulo sentar las bases de nuestra perspectiva en la materia, distinguiendo también a los actores presentes en el campo de la discapacidad y a sus tensiones e intereses en disputa. Buscamos delinear un estado de situación acerca de las condiciones de vida del sector, así como sobre las diferentes miradas que lo atraviesan.

No partimos de la discapacidad como un atributo individual más, ni como un "problema técnico", sino como una posición socialmente producida que configura experiencias comunes, relaciones de poder y formas específicas de exclusión. Es desde esa posición que el sector de la discapacidad —integrado no solo por personas con discapacidad (en adelante PCD), sino también por familiares y trabajadores y trabajadoras de distintas disciplinas vinculadas a la temática— se organiza, disputa sentidos y construye intervención política.

Esta decisión político-metodológica se inscribe en una perspectiva crítica, que entiende que toda orientación estratégica para el cambio social debe construirse desde la realidad efectiva del sujeto político que la protagoniza.

Consideramos relevante explicitar que este capítulo adopta en algunos pasajes la primera persona del plural. Esta elección expresa una definición política, metodológica y epistemológica. Entendemos que las personas con discapacidad no constituyen únicamente un objeto de análisis o de intervención, sino también sujetos capaces de producir conocimiento, elaborar diagnósticos y construir propuestas sobre las problemáticas que los atraviesan. En un campo donde las voces de las propias personas con discapacidad han sido históricamente relegadas, sustituidas o mediadas por otros actores, consideramos importante que esas experiencias y miradas formen parte de la producción de conocimiento sobre la temática. La perspectiva que aquí desarrollamos busca articular reflexión crítica y experiencia, haciendo explícito el lugar desde el cual se enuncia.

El análisis presenta a la vez un problema estructural: la insuficiencia y fragmentación de la información estadística disponible sobre discapacidad en la Argentina. Distintos organismos internacionales han señalado que es necesario fortalecer los sistemas de recolección y producción de datos, ya que la ausencia de registros homogéneos, actualizados y comparables impide dimensionar con precisión la magnitud del colectivo, sus condiciones de vida y las barreras que enfrenta. Esta subrepresentación estadística no constituye un mero déficit técnico, sino un obstáculo político concreto: sabemos que lo que no se nombra no existe. En ese sentido podríamos afirmar también que aquello que no se mide no se planifica, y aquello que no se planifica difícilmente se garantice como derecho.

Ahora bien, estas limitaciones no invalidan la utilidad de las fuentes disponibles. Por el contrario, entendemos que la elaboración de diagnósticos rigurosos y la formulación de propuestas de política pública requieren apoyarse en la mejor información que existe. Por eso recurrimos a las fuentes disponibles, aun reconociendo críticamente sus alcances y limitaciones.

Hechas estas aclaraciones preliminares, buscamos aportar a una lectura que permita situar la especificidad del sector social de la discapacidad, poner en diálogo distintas miradas y plasmar algunas pinceladas de nuestra orientación. Nuestra meta es aportar una perspectiva de derechos —anticapacitista y centrada en la accesibilidad— al desarrollo de un proyecto popular que ponga en el centro las necesidades y demandas históricas de nuestro pueblo.

1. CARACTERIZACIÓN DEL CAMPO DE LA DISCAPACIDAD: ACTORES, DESIGUALDADES Y CONDICIONES MATERIALES

El campo de la discapacidad como sector en disputa: actoralidad diversa, intereses y tensiones

El campo de la discapacidad, entendido también como un sector social específico, no constituye un actor homogéneo, sino un espacio atravesado por relaciones de fuerza, trayectorias diversas e intereses en tensión. En su interior convergen PCD, familias, trabajadores y trabajadoras del área, y un entramado de prestadores e instituciones empresariales que administran recursos y gestionan servicios en el marco de un sistema fuertemente financiado con fondos públicos y de la seguridad social. Reconocer esta actoralidad múltiple resulta indispensable para cualquier estrategia que aspire a transformar estructuralmente las políticas públicas en la materia.

Las PCD constituimos el actor protagónico del campo. Este posicionamiento supone un desplazamiento clave: dejar de ser concebidas como objetos de asistencia para afirmarnos como sujetos plenos de derecho. Sin embargo, aun cuando ese protagonismo pueda ser reconocido en el plano formal, en la práctica persisten dinámicas donde nuestras voces son desplazadas o mediadas por otros actores.

Las familias ocupan un lugar decisivo y forman, junto con las PCD y los trabajadores del área, un activo militante para el campo popular en la temática. Su organización histórica permitió ampliar derechos y construir respuestas ante la ausencia estatal. Al mismo tiempo, las necesidades de apoyos y acompañamiento no son homogéneas. Hay situaciones en las que las PCD requieren apoyos intensos o continuados para la vida cotidiana, y en esos casos el acompañamiento familiar resulta vital para garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos. Pero reconocer ese papel no supone desconocer que entre las familias sigue siendo hegemónica la perspectiva proteccionista, en el sentido de que concibe a las PCD como sujetos que ante todo deben ser cuidados y representados por sus familias, más que como protagonistas de sus propias vidas. Esta mirada tiende a trasladarse también al diseño de las políticas públicas, que privilegian así respuestas centradas en la protección y la intermediación familiar por sobre aquellas que se orientan a fortalecer una autonomía posible de las personas con discapacidad a través de sistemas de apoyos adecuados y de su participación efectiva en las decisiones sobre sus vidas.

Los trabajadores y trabajadoras de la discapacidad: docentes, acompañantes terapéuticos, profesionales de la salud, arquitectas y urbanistas que trabajan en accesibilidad, desarrolladores de tecnologías de apoyo y agentes estatales, por nombrar algunos de los roles más emblemáticos, se desempeñan en un ámbito altamente feminizado y por lo general precarizado. También aquí coexisten marcos de intervención distintos: desde enfoques aún anclados en el paradigma médico-rehabilitador o en el asistencialismo, hasta la perspectiva de derechos orientada por el modelo social y la promoción de apoyos para la vida independiente. Sus condiciones laborales y su posicionamiento inciden directamente en la orientación concreta de las políticas y prácticas del sector.

En un plano diferente se ubican los prestadores privados y empresas del sistema, cuyo peso económico y capacidad de presión inciden de manera significativa en la definición de reglas, aranceles y modalidades de atención. Se trata de un actor que, en diferentes coyunturas, ha defendido intereses corporativos propios frente a reformas tendientes a la autonomía o a la reorganización estructural del sistema de apoyos.

El Estado constituye desde luego otro actor estratégico para el campo de la discapacidad. Lejos de configurarse como un ámbito neutral, o un actor más entre otros, concentra capacidades institucionales que le permiten estructurar el funcionamiento del sector y orientar su desarrollo. A través de sus distintos niveles y organismos regula, financia, certifica, provee prestaciones y diseña políticas públicas, definiendo en gran medida las condiciones institucionales en las que se desarrollan las disputas entre los actores. La orientación que asumen esas intervenciones expresa, en cada coyuntura, la correlación de fuerzas y las prioridades del proyecto político que conduce al Estado, lo que incide de manera decisiva en la ampliación o restricción del ejercicio efectivo de los derechos de las PCD.

En el marco de una correlación de fuerzas que ha tendido a estabilizarse en una relativa paridad entre los actores mencionados, la orientación del campo continúa hoy en disputa. El desafío consiste entonces en que las PCD, particularmente a través de sus organizaciones representativas comprometidas con el modelo social y de derechos humanos, no solo sean reconocidas como el sujeto protagónico, sino que asuman un papel central en los procesos de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, integrando las demandas de las familias y de los trabajadores del sector desde una perspectiva de ampliación de derechos.

Las políticas públicas para el área no pueden concebirse de manera aislada o sectorial: requieren inscribirse en un proyecto de país que fortalezca un sistema integral de protección y seguridad social, capaz de abordar de manera articulada las múltiples desigualdades que atraviesan la vida de las personas con discapacidad. En esa articulación entre las políticas específicas de discapacidad y una estrategia más amplia de garantía de derechos se juega, en definitiva, la posibilidad de construir para las personas con discapacidad una ciudadanía plena y sustantiva.

Discapacidad y trabajo: desocupación crónica y estigma de la improductividad

Un primer elemento específico para considerar es el vínculo entre discapacidad y trabajo, asumiendo que un alto porcentaje de las PCD formamos parte de la clase trabajadora argentina, aun cuando esta pertenencia haya sido negada o invisibilizada. Quienes no encajamos en los estándares hegemónicos de productividad y eficiencia capitalista somos desplazados a posiciones subalternizadas, que la mayoría de las veces nos excluyen por completo incluso del estatus mínimo de la figura de trabajador o trabajadora como tal.

Esta característica de fuerte exclusión del mercado laboral formal se expresa de manera estructural y nos emparenta con la figura del desocupado, aunque en este caso como "desocupados y desocupadas crónicas". Distintas proyecciones a partir de los datos censales estiman que el colectivo de PCD ronda en la Argentina las 6 millones de personas; y diversos relevamientos indican que entre siete y ocho de cada diez PCD no acceden al empleo formal (ANDIS, 2023). Si se desagrega este escenario al interior del propio colectivo, podemos observar que, entre las siguientes formas de inserción en el mundo del trabajo: desocupación, cuentapropismo en condiciones de informalidad y trabajo en la economía popular organizada, tienden a predominar las dos primeras. La magnitud del acceso a pensiones no contributivas por "invalidez laboral" —que alcanzaba en 2024 a cerca de 1.9 millones de personas, y que se ha incrementado de manera sostenida a lo largo del tiempo— constituye un indicador indirecto de desocupación estructural, aun considerando que una porción significativa de las PCD (cercano a los dos tercios) no cuenta con Certificado Único de Discapacidad (CUD) y, por lo tanto, queda por fuera de estos registros (Observatorio de la Deuda Social Argentina, ODSA-UCA, 2024).

En este escenario el Estado ocupa un lugar central, tanto por su responsabilidad en garantizar el derecho al trabajo como por su capacidad para implementar políticas activas de inclusión laboral. Entre ellas se encuentran el cumplimiento efectivo del cupo laboral para personas con discapacidad, el fortalecimiento de programas de inserción laboral y el desarrollo de estrategias que promuevan el acceso al empleo en condiciones de igualdad. La persistencia de los mencionados niveles de desocupación muestra, sin embargo, la distancia entre el reconocimiento formal de estos derechos y su efectiva materialización.

Esta condición de "desocupación crónica" se expresa también en otras situaciones muy extendidas, como la dependencia económica directa de familiares, la mendicidad en la vía pública o las actividades de subsistencia no reconocidas como trabajo. Al mismo tiempo, una porción significativa de quienes desarrollan alguna actividad económica lo hace bajo formas de cuentapropismo precario, individualizado y desprotegido (más cercano a la lógica de la informalidad tradicional que a la construcción colectiva propia de la economía popular organizada), incluyendo venta ambulante, changas, trabajo doméstico no registrado, pequeños servicios o tareas esporádicas sin estabilidad ni protección social. Se nota en este punto una debilidad organizativa específica del sector: a diferencia de otros segmentos de trabajadores excluidos, no se observa aún un desarrollo extendido de cooperativas de trabajadores y trabajadoras con discapacidad que se posicionen desde esa identidad, ni tampoco una inserción consolidada en estructuras

como la UTEP (Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular) que permita canalizar demandas y construir representación colectiva en clave sectorial. Este cuadro refuerza la fragmentación, debilita la capacidad de negociación y limita las posibilidades de constituir a las PCD como un sujeto colectivo organizado dentro del mundo del trabajo.

Un desarrollo aparte merece el formato de trabajo protegido, que en la Argentina se expresa principalmente a través de talleres protegidos y otras modalidades de empleo bajo tutela institucional. Estos dispositivos están mayormente dirigidos a personas con discapacidad intelectual y psicosocial —aunque no de manera excluyente—, y sobre todo a aquellas que según evaluaciones "funcionales" realizadas por las propias instituciones tienen más dificultades para insertarse en el empleo tradicional. En este sentido, los talleres protegidos no encajan plenamente ni en la situación de desocupación, ni en el cuentapropismo, ni en la economía popular, sino que configuran una forma específica de inserción laboral de carácter híbrido. Históricamente vinculados al paradigma rehabilitador y asistencial, estos circuitos se estructuran sobre relaciones de fuerte dependencia institucional, con bajos niveles de remuneración y sin reconocimiento pleno como trabajo asalariado: en la práctica, lo que perciben quienes allí trabajan no es un salario en blanco, sino una asignación no remunerativa o "peculio" que en 2025 se ubicaba en torno a los 28.000 pesos mensuales: diez veces por debajo de la pensión no contributiva, y sin derechos laborales de ningún tipo. En muchos casos ni siquiera es percibido directamente por las propias PCD, sino por sus familiares o tutores. De ahí que pueden comprenderse como formas de inclusión subordinada y segregada dentro del mundo del trabajo y limitan a la vez la construcción de una identidad como trabajadores y trabajadoras plenos, así como las posibilidades de organización colectiva en clave de clase.

A esto se suma que el campo de la discapacidad se estructura en gran medida a partir de organizaciones del tercer sector —asociaciones civiles, fundaciones y otras entidades sin fines de lucro— gestionadas por familiares, prestadores y profesionales, muchas de ellas responsables de la administración de estos mismos dispositivos. En determinados casos, esta configuración puede contribuir a reproducir modalidades de inserción laboral tuteladas, fragmentadas y con baja proyección hacia formas de trabajo con derechos.

Este cuadro de situación no es excepcional ni local: a partir de datos comparados de 61 países, la Organización Internacional del Trabajo señala que siete de cada diez PCD en el mundo permanecen sin empleo o directamente inactivas (OIT, 2022). Esta brecha no puede explicarse entonces por un supuesto "déficit

individual", sino por un orden social que opera bajo el imperativo del "descarte", como ideología y como mecanismo de producción y reproducción social.

Al mismo tiempo, esta exclusión laboral se articula con una relación estructural entre discapacidad y pobreza que refuerza la desigualdad social. Un estudio del Banco Mundial (2021) demuestra que la pobreza incrementa los riesgos de adquirir discapacidades por condiciones de vida precarias, trabajos inseguros, exposición a contaminación ambiental y acceso desigual a la salud, mientras que la situación de discapacidad, en contextos de mercados laborales excluyentes, profundiza a su vez los procesos de empobrecimiento. En América Latina y el Caribe, por ejemplo, uno de cada cinco hogares que viven en situación de pobreza extrema incluye al menos a una PCD y casi siete de cada diez hogares con integrantes con PCD se encuentran en riesgo de caer en la pobreza extrema frente a crisis económicas (Banco Mundial, 2021).

De este modo, la relación entre discapacidad y pobreza no solo expresa desigualdades preexistentes, sino que contribuye también a sostener procesos de aislamiento social y a debilitar las experiencias colectivas de organización comunitaria del sector.

Feminización de las desigualdades, interseccionalidad y barreras específicas

Los datos del Censo Nacional 2010 muestran con claridad que las mujeres constituyen en la Argentina la mayoría dentro de la población con discapacidad: aproximadamente el 54,5% frente al 45,5% de varones (INDEC, 2010). Este dato, por sí solo, pone de manifiesto la necesidad de incorporar la dimensión de género como un eje central del análisis, ya que la vida con discapacidad se encuentra atravesada por desigualdades que impactan de distinto modo a cada identidad de género y que se inscriben en relaciones sociales de poder históricamente configuradas.

Estas desigualdades se observan con fuerza en el acceso a la información, a la autonomía y a los derechos sexuales y reproductivos. Distintos organismos internacionales advierten que niñas, adolescentes y mujeres con discapacidad reciben menos información accesible sobre sexualidad y enfrentan mayores barreras para acceder a propuestas de educación sexual integral que contemplen apoyos, formatos y lenguajes adecuados (UNFPA, 2025). Esto no responde solamente a déficits institucionales, sino también a representaciones sociales que tienden a infantilizar o desexualizar a las PCD, restringiendo el reconocimiento de su autonomía y el ejercicio pleno de derechos.

La articulación entre capacitismo[1] y patriarcado aparece de forma aún más clara cuando se analizan las violencias. Informes internacionales señalan que las mujeres con discapacidad tienen entre dos y tres veces más probabilidades de atravesar situaciones de violencia de género, incluida la violencia sexual, en comparación con las mujeres sin discapacidad (Naciones Unidas, 2021). A eso se suman barreras para denunciar, falta de accesibilidad en los dispositivos institucionales y situaciones de dependencia económica o material que dificultan la salida de contextos violentos (ONU Mujeres, 2022). Estas condiciones muestran que la desigualdad no se expresa solo en términos económicos, sino también en formas específicas de control sobre los cuerpos y las decisiones cotidianas.

A esta dimensión se suma otra que suele quedar relegada: la relación entre discapacidad y envejecimiento poblacional. La proporción de personas con discapacidad aumenta de manera significativa a medida que avanza la vida, alcanzando sus valores más altos en los grupos de mayor edad. En la Argentina, los datos del Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad (INDEC, 2018) muestran que en el grupo de 80 años y más la proporción de personas con discapacidad asciende al 46,6%. Y en estos grupos etarios las mujeres constituyen a la vez una clara mayoría entre las personas con discapacidad. En conjunto, estos datos indican que las necesidades de apoyos para la vida diaria se concentran especialmente en las personas mayores, y de manera más acentuada en las mujeres.

Los determinantes de este vínculo incluyen factores sociales y estructurales acumulados a lo largo de la vida. Investigaciones demográficas señalan que la pobreza temprana y la desigualdad socioeconómica incrementan las chances de vivir con discapacidad en la vejez. En la Argentina generaciones enteras de adultos mayores atravesaron buena parte de su vida en contextos de crisis económicas y condiciones de vida precarias, lo que como señalábamos incide en la adquisición de discapacidades. Estas trayectorias muestran que clase social, género y edad no operan de manera aislada, sino que configuran experiencias diferenciadas con particular relevancia dentro del colectivo.

La convergencia entre género, envejecimiento y discapacidad pone de manifiesto que las desigualdades no se expresan únicamente en las trayectorias de las propias PCD, sino también en la forma en que la sociedad organiza los apoyos y

1. Entendemos por "capacitismo" un sistema que normaliza a los sujetos según una serie de cualidades productivas y funcionales que considera como estándares de lo humano. Consecuentemente, clasifica, devalúa, excluye y patologiza a las personas cuyas corporalidades o funcionamientos divergen de esa norma, reduciendo la discapacidad a una falta individual en lugar de entenderla como el resultado de barreras sociales, políticas y arquitectónicas.

cuidados necesarios para sostener la vida cotidiana. En este sentido, la organización social de los cuidados constituye una dimensión central para comprender las condiciones materiales de existencia del sector. Sin embargo, los sistemas de protección social y de cuidados siguen siendo insuficientes y fragmentarios. En el campo de la discapacidad, hablar de "cuidados" no debe ser sinónimo de asistencialismo o tutela. Por el contrario: los cuidados son entendidos por el movimiento de PCD asociados a sistemas de apoyos que permitan sostener la vida cotidiana con el mayor grado posible de autonomía y ejercicio de derechos. Cuando esos apoyos no se garantizan de manera pública, accesible y sostenida, su organización se privatiza. En ausencia de políticas públicas robustas, el sostén de estos apoyos recae principalmente en los hogares y, dentro de ellos, en las mujeres, lo que reproduce circuitos de sobrecarga, dependencia económica y desigual distribución del tiempo (CEPAL, 2025). Por eso la dimensión de género no solo permite comprender mejor la situación de las mujeres con discapacidad, sino también visibilizar cómo se organizan socialmente los apoyos para la vida independiente y quiénes asumen los costos materiales y afectivos que el Estado y el mercado no cubren.

Incorporar una perspectiva de género en el campo de la discapacidad no constituye un complemento analítico, sino una condición política para la transformación del sector. Sin una reorganización social de los cuidados y sin políticas que garanticen apoyos para la vida independiente, la autonomía de las personas con discapacidad —y en particular de las mujeres y de las personas mayores— queda estructuralmente limitada. La disputa por la igualdad en este campo implica entonces disputar también quiénes sostienen la vida cotidiana, en qué condiciones y con qué reconocimiento social y material.

2. LA DISCAPACIDAD EN DISPUTA: PARADIGMAS, ORIENTACIONES Y TENSIONES MATERIALES

Configuración histórica del campo y disputa por el sentido

El modo en que una sociedad comprende la discapacidad no ha sido siempre el mismo. A lo largo de la historia se han sucedido distintas concepciones acerca de qué es la discapacidad, quiénes son las personas con discapacidad PCD en adelante y cuál debe ser la respuesta del Estado y de la sociedad frente a ella. Reconocer estas concepciones permite comprender que las políticas públicas dirigidas al sector no son neutrales, sino que expresan las relaciones de fuerza y los proyectos de sociedad que logran imponerse en cada momento histórico.

En términos analíticos, suele identificarse una secuencia histórica compuesta por tres grandes paradigmas:

a. el paradigma de la prescindencia;
b. el paradigma médico-rehabilitador;
c. el paradigma social o de derechos humanos.

Sin embargo, estos paradigmas no se suceden de manera lineal. Cada nueva concepción incorpora, disputa o resignifica aspectos de las anteriores, que continúan conviviendo, con distinta intensidad, en las instituciones, las normas, las políticas públicas y las representaciones sociales.

Estas concepciones no solo interpretan la discapacidad. También organizan el sentido común de cada época acerca de qué cuerpos son considerados valiosos, quiénes pueden participar plenamente de la vida social y qué responsabilidades corresponden al Estado, al mercado, a las familias y a la comunidad frente a la producción social de la discapacidad. Cada paradigma configura una forma particular de organizar este campo, definir la posición de sus actores y orientar la intervención estatal. La disputa entre paradigmas es, por lo tanto, también una disputa por la configuración del propio campo y por la orientación de las políticas públicas.

El paradigma de la prescindencia: entre la eugenesia y la marginación

El primer momento histórico ha sido caracterizado como paradigma de la prescindencia. En su interior pueden distinguirse dos grandes expresiones. La primera, de carácter eugenésico, comprendía prácticas orientadas a la eliminación física de las PCD por considerarlas socialmente prescindibles o descartables. En distintas sociedades de la antigüedad, la discapacidad fue interpretada como signo de castigo divino, impureza, mal augurio o desviación del orden natural, legitimando prácticas de infanticidio, abandono o eliminación de quienes eran considerados incapaces de integrarse a la comunidad. En Roma, por ejemplo, la autoridad del *pater familias* comprendía la facultad de decidir sobre la vida de los hijos recién nacidos, incluidos aquellos que presentaban malformaciones o discapacidades.

Una segunda expresión de este paradigma estuvo dada por la marginación. Sin llegar necesariamente a la eliminación física, las PCD continuaron siendo concebidas como sujetos socialmente prescindibles, relegados a la caridad, el circo, el encierro, la mendicidad o la exclusión mediante explicaciones religiosas, morales o mágicas que interpretaban la discapacidad como consecuencia del pecado, la

voluntad divina o fuerzas sobrenaturales. En ambos casos, la discapacidad situaba a determinadas personas por fuera de la comunidad política y de la vida social.

La forma en que históricamente se comprendió la discapacidad estuvo estrechamente vinculada a las formas de organización del trabajo, las necesidades de reproducción económica y los intereses de las clases dominantes de cada época, que definían qué cuerpos resultaban socialmente valiosos y cuáles eran considerados improductivos o prescindibles. No resulta casual que el término inválido remita literalmente a quien "no vale", reflejando una concepción en la que el valor de la persona quedaba subordinado a su utilidad social. Las prácticas de exclusión propias de este paradigma no constituyeron meros prejuicios culturales, sino respuestas funcionales a un determinado orden social y a las relaciones de fuerza que lo sostenían.

Aunque este paradigma pertenece a un momento histórico situado mayormente entre la Antigüedad y la Edad Media, sus lógicas no han desaparecido en absoluto. En contextos de ajuste económico y retracción del Estado suelen reaparecer discursos que vuelven a asociar ciudadanía y productividad, reactualizando criterios de merecimiento que colocan nuevamente bajo sospecha el acceso a derechos de quienes no logran integrarse plenamente al mercado de trabajo.

El paradigma médico-rehabilitador y la ideología de la normalidad

Hacia fines del siglo XIX comenzó a consolidarse una nueva forma de comprender la discapacidad, que se volvió hegemónica durante buena parte del siglo XX. El paradigma médico-rehabilitador desplazó la explicación de la discapacidad desde la supuesta invalidez social hacia la existencia de una deficiencia individual susceptible de diagnóstico, tratamiento y rehabilitación. Supuso un avance respecto de las formas más extremas de exclusión del paradigma anterior al promover respuestas institucionales y reconocer la necesidad de intervenciones específicas. Sin embargo, mantuvo como supuesto central que el problema residía en el cuerpo de la persona y no en la organización social.

Desde esta perspectiva, la discapacidad aparece como consecuencia directa de una "deficiencia" física, sensorial o intelectual cuyo abordaje queda reducido casi exclusivamente al campo sanitario. El foco se sitúa en el diagnóstico clínico, la clasificación y la intervención terapéutica orientada a corregir, compensar o rehabilitar aquello que se define como un desvío respecto de una norma corporal y funcional hegemónica.

La propia Organización Mundial de la Salud (OMS), que mantuvo la clasificación de la homosexualidad como enfermedad hasta 1994, expresa con

claridad el alcance histórico de esta matriz patologizante. Si bien la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) incorporó posteriormente factores ambientales, la tradición biomédica continúa influyendo sobre buena parte de los sistemas de salud y protección social vinculados a las PCD.

En la Argentina, la centralidad del diagnóstico médico para acceder al Certificado Único de Discapacidad (CUD), las evaluaciones mediante "porcentajes de invalidez" y la organización de las prestaciones sobre criterios predominantemente médicos reflejan la persistencia de esta concepción. Las leyes Nº 22.431, Sistema de Protección Integral de las Personas con Discapacidad, y Nº 24.901, Sistema de Prestaciones Básicas en Habilitación y Rehabilitación Integral a favor de las Personas con Discapacidad, representaron avances significativos en el reconocimiento de derechos y prestaciones, aunque fueron concebidas dentro de un paradigma que continuaba entendiendo la discapacidad principalmente como un déficit individual que debía ser rehabilitado.

El problema no radica en la importancia del derecho a la salud, sino en reducir la discapacidad exclusivamente a una dimensión biomédica. Cuando la idea de "déficit" se localiza únicamente en el cuerpo de la persona, las barreras físicas, comunicacionales, institucionales y culturales desaparecen del campo de análisis, y las políticas públicas tienden a presentarse como respuestas técnicas antes que como decisiones políticas acerca de la organización de la vida social.

Esta lógica también dio lugar a formas de intervención estatal y social caracterizadas por la tutela, el paternalismo y el asistencialismo. Las PCD comenzaron a ser concebidas como sujetos inherentemente frágiles, vulnerables o incapaces de tomar decisiones sobre su propia vida, habilitando la sustitución de su voluntad por parte de familiares, profesionales o instituciones bajo la premisa de actuar en su beneficio. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Observación General Nº 1 del Comité de la CDPD cuestionan expresamente estas prácticas al reconocer la capacidad jurídica en igualdad de condiciones y promover sistemas de apoyos para la toma de decisiones. En la Argentina, la reforma introducida por el Código Civil y Comercial de la Nación constituyó un avance importante en esta dirección, aunque las transformaciones normativas no eliminan automáticamente prácticas tutelares profundamente arraigadas en la cultura institucional.

El asistencialismo constituye otra expresión de esta misma matriz. Las políticas focalizadas que garantizan prestaciones sin modificar simultáneamente las condiciones estructurales que producen exclusión pueden terminar funcionando como mecanismos compensatorios antes que transformadores. No se trata de

cuestionar la existencia de prestaciones o transferencias de ingresos —frecuentemente indispensables para garantizar condiciones mínimas de vida—, sino de advertir que, cuando estas políticas no se articulan con estrategias universales de accesibilidad, empleo, educación, transporte o participación comunitaria, corren el riesgo de consolidar trayectorias de dependencia y segregación.

Las pensiones por invalidez laboral expresan con claridad esta tensión. Si bien constituyen un ingreso imprescindible para gran parte de las PCD, continúan organizándose alrededor de la noción de incapacidad para el trabajo y encuentran dificultades para compatibilizar protección social e inclusión laboral. La propia evolución del lenguaje expresa este desplazamiento: a diferencia del término "inválido" antes mencionado, denominaciones como minusválido ya no negaban completamente el valor de la persona, pero seguían definiéndola desde la falta, la incompletitud o la idea de que "vale menos" respecto de un ideal corporal considerado normal. En este sentido, podría sostenerse que es la propia sociedad la que se configura como deficitaria cuando organiza sus instituciones, su mercado de trabajo, su urbanismo o su sistema educativo sobre parámetros que excluyen sistemáticamente a quienes no responden al ideal dominante de productividad, proyectando luego esa "falta" sobre quienes padecen las consecuencias de esa organización social.

El modelo social y de derechos humanos

El modelo social comenzó a consolidarse durante las décadas de 1970 y 1980 como resultado de un profundo proceso de lucha y organización protagonizado por las propias PCD. Estas experiencias se desarrollaron en diálogo con los movimientos por los derechos civiles, los procesos de descolonización, la segunda ola feminista, las críticas a las instituciones totales impulsadas por la antipsiquiatría y otras corrientes emancipatorias que cuestionaron diversas formas de opresión y exclusión. En ese contexto comenzó a disputarse la propia definición de discapacidad, desplazando progresivamente el eje desde la rehabilitación individual hacia la transformación de las condiciones sociales que producen exclusión.

Este proceso encontró una de sus principales expresiones normativas en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006), que redefine la discapacidad como el resultado de la interacción entre las características de una persona y las barreras del entorno que obstaculizan su participación plena y efectiva en la sociedad. Este desplazamiento conceptual resulta decisivo: la discapacidad deja de localizarse exclusivamente en el cuerpo individual para comprenderse como una relación social históricamente construida.

Desde esta perspectiva, la exclusión no deriva principalmente de una condición biológica, sino de una organización social que distribuye desigualmente oportunidades, recursos y condiciones de participación. La accesibilidad, los apoyos, la eliminación de barreras y la vida independiente dejan de constituir prestaciones excepcionales para transformarse en obligaciones del Estado y de la sociedad.

Sin embargo, el propio modelo social no constituye un bloque homogéneo. En su interior conviven interpretaciones con alcances diferentes. Algunas desarrollan una crítica estructural a las formas materiales y culturales que jerarquizan determinadas capacidades; otras, más tradicionalmente liberales, privilegian una ampliación de derechos sobre todo institucional, orientada a gestionar la diversidad sin cuestionar necesariamente las condiciones sociales que producen desigualdad. Estas diferencias muestran que también al interior del paradigma existen disputas políticas acerca del alcance de las transformaciones necesarias.

Es precisamente desde el modelo social y las perspectivas anticapacitistas contemporáneas que se ha elaborado una crítica sistemática al capacitismo como matriz cultural y material que atraviesa, con distintas expresiones, todos los paradigmas históricos analizados. El capacitismo puede entenderse como el conjunto de creencias, instituciones y relaciones sociales que establecen un ideal normativo de cuerpo y capacidad, jerarquizando determinadas capacidades físicas, sensoriales o cognitivas y descartando a quienes no se ajustan a ese patrón. No se trata únicamente de prejuicios individuales, sino de una lógica que organiza el mercado de trabajo, el sistema educativo, el urbanismo y las propias políticas públicas.

En este marco, dos ideas-fuerza adquieren centralidad: los apoyos y la accesibilidad. Los apoyos remiten al conjunto de recursos, dispositivos, tecnologías, redes comunitarias y acompañamientos necesarios para que cada persona pueda desarrollar su proyecto de vida y ejercer sus derechos en igualdad de condiciones. La accesibilidad, por su parte, constituye un principio de organización social que atraviesa dimensiones físicas, comunicacionales, tecnológicas, económicas, institucionales y actitudinales. Mientras los apoyos responden a necesidades concretas de las personas, la accesibilidad transforma estructuralmente el entorno para que las diversas formas de habitar el mundo sean consideradas desde el diseño mismo de las políticas públicas.

La disputa contemporánea: de los paradigmas a las políticas públicas

La secuencia histórica presentada permite comprender las principales concepciones sobre la discapacidad, pero no debe interpretarse como un reemplazo

lineal entre paradigmas. En la Argentina contemporánea conviven elementos propios del paradigma médico-rehabilitador y del enfoque de derechos basado en el modelo social, que constituye hoy el marco jurídico vigente a partir de la incorporación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad al ordenamiento constitucional argentino.

Esta superposición explica muchas de las tensiones que atraviesan actualmente el campo. Mientras la Convención impulsa políticas orientadas a garantizar autonomía, accesibilidad, apoyos y participación protagónica de las PCD, buena parte de los dispositivos administrativos, sanitarios y de protección social continúa organizada sobre categorías provenientes del paradigma médico.

La disputa no es meramente conceptual ni terminológica, sino política. Está en juego la orientación del Estado, la distribución de recursos y el modo en que se garantiza —o se restringe— el ejercicio efectivo de derechos. Se trata de definir si las políticas públicas continuarán orientadas a exigirle a las PCD que se adapten a estructuras excluyentes o si asumirán la transformación de esas estructuras para garantizar igualdad sustantiva, vida independiente y participación plena.

3. NUESTRA PERSPECTIVA: CONDICIONES MATERIALES, DISPUTA DE SENTIDO Y PARTICIPACIÓN PROTAGÓNICA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Políticas públicas desde el modelo social de la discapacidad: transversalidad y enfoque anticapacitista

Las concepciones expuestas en el apartado anterior no constituyen debates abstractos ni exclusivamente académicos. Se traducen en prácticas concretas, en criterios de asignación de recursos y en formas cotidianas de vinculación con las personas con discapacidad PCD. Son, además, matrices conceptuales que subyacen a posicionamientos formales de actores políticos, institucionales y sociales. En este aspecto, la disputa por el sentido de la discapacidad es también una disputa por la orientación de las políticas públicas y por la perspectiva política del sector.

Tal como quedó plasmado en los apartados anteriores, nuestra perspectiva estratégica se basa en la radicalización del modelo social de la discapacidad y en una mirada anticapacitista orientada a trabajar desde los márgenes de la norma social. Desde ese punto de partida, se busca impulsar políticas públicas transformadoras que garanticen los derechos fundamentales de los excluidos y excluidas, promoviendo especialmente el protagonismo de las PCD en estos procesos.

Definimos entonces a la discapacidad como una construcción social e histórica. Esta definición implica un desplazamiento central: el problema no radica en la persona en sí misma, sino en las barreras sociales que "discapacitan" a los sujetos. Por ejemplo, una persona usuaria de silla de ruedas puede no caminar, pero sí desplazarse; la "limitación" no está en su capacidad de movimiento, sino en un entorno que presupone una única forma válida de desplazamiento. Cuando no existe una rampa o un acceso adecuado, es en esa configuración del espacio donde se produce la situación de discapacidad.

Lo que genera la exclusión y la imposibilidad de acceso a derechos no es el cuerpo, sino la infraestructura que niega esa modalidad de desplazamiento. Se trata, en definitiva, de una organización social que excluye, segmenta o jerarquiza las diferencias al diseñar sus espacios, normas y prácticas en función de un ideal corporal único.

Por otra parte, asumir el modelo social no significa limitarlo al ámbito específico de las políticas sectoriales. Proponemos que esta perspectiva funcione como un principio transversal que atraviese las distintas áreas de la vida social. Así como la perspectiva de género logró instalar la idea de que ninguna política pública es neutra y que todas deben analizarse desde el impacto diferenciado que producen, sostenemos que la accesibilidad, los apoyos y la inclusión deben incorporarse como criterios estructurales en educación, salud, vivienda, transporte, cultura, trabajo, comunicación y planificación urbana.

A modo de ejemplo, pensar la educación desde el modelo social implica no relegar la inclusión a dispositivos "especiales" o segregados, sino garantizar que todos y todas las estudiantes puedan transitar la educación en común, en un sistema accesible desde su diseño, con apoyos adecuados y formación docente específica, sosteniendo —como señala Carlos Skliar— el "estar juntos" como horizonte pedagógico. En el campo de la salud, esta perspectiva supone superar la reducción clínica de la discapacidad y garantizar accesibilidad física, comunicacional y actitudinal en todos los niveles del sistema. En lo laboral, exige revisar los estándares productivos excluyentes, promover políticas activas de empleo y no incompatibilizar el cobro de una pensión o asignación con un trabajo formal.

Al mismo tiempo, desde nuestra perspectiva intentamos centrarnos principalmente en las condiciones materiales de existencia como núcleo de la exclusión y desarrollar propuestas que busquen respuestas frente a situaciones de emergencia social. Es decir, la disputa en el campo de la discapacidad no es única ni principalmente simbólica. Tal como señalamos en el diagnóstico, la discapacidad se entrecruza estructuralmente con la pobreza y la desocupación crónica.

De ahí que la garantía de ingresos constituye un eje central de cualquier estrategia transformadora. Sin autonomía material no hay ejercicio efectivo de derechos. Sin embargo, el esquema vigente de pensiones no contributivas, estructurado bajo lógicas focalizadas y criterios médicos restrictivos, expresa límites propios de la mirada asistencial y tutelar.

Nuestra perspectiva, en cambio, apunta a superar ese marco mediante la construcción de sistemas de protección social amplios y robustos, orientados a garantizar condiciones efectivas de autonomía material. Algunas posibles líneas de abordaje en este sentido podrían incluir herramientas como una asignación universal por discapacidad o ingresos de protección social compatibles con el empleo, sistemas públicos de apoyos para la vida independiente, acceso universal a ayudas técnicas y tecnologías de apoyo, y políticas activas de inclusión educativa, laboral y habitacional. La compatibilización plena entre ingresos, empleo y sistemas públicos de apoyos no debe ser una excepción administrativa, sino un principio estructural. Solo así es posible desactivar la lógica tutelar y garantizar una autonomía material efectiva.

Disputa de sentido y protagonismo de las personas con discapacidad

Si bien sostenemos que la transformación de las condiciones materiales constituye el núcleo fundamental de la agenda que el sector debe impulsar, la dimensión cultural adquiere en el campo de la discapacidad una relevancia particular. Los siglos de estigmatización, medicalización e infantilización han sedimentado representaciones sociales profundamente arraigadas que condicionan tanto las políticas públicas como la vida cotidiana de millones de personas.

En este sentido, entendemos que los cambios impulsados desde el modelo social requieren complementarse con estrategias orientadas a modificar los sentidos comunes que reproducen exclusión y desigualdad. Construir una sociedad accesible e inclusiva supone promover procesos sostenidos de formación, sensibilización y producción de conocimiento en ámbitos educativos, institucionales, comunitarios y comunicacionales, favoreciendo consolidar una perspectiva de derechos que reconozca a la discapacidad como una dimensión estructural de la cuestión social e incorpore esta mirada de manera transversal en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Resulta también necesario fortalecer la participación de las propias personas con discapacidad en la elaboración de diagnósticos, investigaciones, campañas públicas y procesos de análisis y

seguimiento de políticas, incorporando sus experiencias y saberes como insumos fundamentales para la acción estatal.

En este punto, identificamos que existen debates dentro del propio campo que tienden a concentrar la intervención política casi exclusivamente en la dimensión simbólica —por ejemplo, en torno al lenguaje o a determinadas representaciones culturales—. En línea con lo señalado en el párrafo anterior respecto del peso histórico del estigma en la configuración del sujeto con discapacidad, reconocemos la relevancia de esos aportes. Sin embargo, proponemos ampliar esa apuesta más allá de la mera incidencia político-cultural, entendiendo que estas transformaciones solo adquieren potencia cuando se articulan con una estrategia orientada a modificar las condiciones materiales de vida. Sin redistribución de recursos, sin sistemas públicos de apoyos, sin accesibilidad efectiva, sin políticas laborales inclusivas y sin garantía real de derechos en salud y educación, el reconocimiento simbólico corre el riesgo de quedar desacoplado de las experiencias concretas de exclusión estructural.

Como parte de esta disputa general, consideramos fundamental el protagonismo de las personas con discapacidad en espacios de definición y de representación. Si sostenemos que son las y los actores centrales del campo, y que forman parte constitutiva de los sectores históricamente excluidos, resulta imprescindible interpelar las lógicas que las han marginado de los ámbitos donde se toman decisiones. En coherencia con otras agendas de lucha donde se prioriza la representación política del sujeto protagónico, entendemos que en este caso dicha participación debe asumir una relevancia y jerarquización particular. Esto implica no solo promover su participación consultiva, sino garantizar su acceso efectivo a cargos de representación política y de gestión estatal en todos los niveles: desde el poder legislativo hasta posiciones de conducción en organismos específicos del área, así como en responsabilidades ejecutivas de gobierno. La construcción de políticas públicas accesibles no puede pensarse sin la voz, la experiencia y el liderazgo de quienes atraviesan cotidianamente las barreras que esas políticas buscan remover. El empoderamiento político de las personas con discapacidad constituye una condición necesaria para la democratización real del Estado, en tanto fortalece la correlación de fuerzas de los sectores subalternos y evita que la representación se reduzca a formas meramente decorativas.

Articulación intersectorial y ampliación de derechos

La construcción de una agenda para el cambio social en materia de discapacidad exige desarrollar enfoques integrales capaces de articular distintos campos de

intervención pública y diversas agendas de ampliación de derechos. La accesibilidad, los apoyos y la autonomía material no constituyen desafíos circunscriptos a un área específica de gobierno, sino expresiones de desigualdades que atraviesan el conjunto de la vida social y que requieren respuestas coordinadas entre distintos organismos, niveles del Estado y actores de la sociedad civil.

Las demandas del campo se entrecruzan así con las políticas vinculadas a la economía popular, en las que amplios sectores despliegan estrategias de supervivencia en condiciones de informalidad estructural; con las políticas de cuidados y de igualdad de género, que han contribuido a visibilizar la distribución desigual de tareas y apoyos; con las políticas laborales y de seguridad social; con la defensa de la salud pública y la educación con apoyos; y con aquellas orientadas a garantizar condiciones dignas de vida para las personas mayores. Estas intersecciones ponen de manifiesto la necesidad de incorporar la perspectiva de discapacidad de manera transversal en el conjunto de las políticas públicas.

Estas articulaciones no implican diluir la especificidad del campo, sino fortalecerla al inscribirla en una estrategia general de ampliación y universalización de derechos sociales. La discapacidad no constituye entonces un "sector" aislado, sino una dimensión transversal que atraviesa la estructura social y que revela, con particular claridad, los efectos de las desigualdades económicas, territoriales, educativas y de acceso a los cuidados. En esa clave, las políticas de ingresos, apoyos, accesibilidad e inclusión laboral requieren abordajes integrales que permitan intervenir sobre problemas que se presentan de manera simultánea y acumulativa en la vida de las personas.

Este abordaje transversal podría expresarse, entre otras herramientas, a través de instancias de articulación interministerial e intersectorial que permitan coordinar políticas, recursos y estrategias entre las distintas áreas de gobierno involucradas.

En definitiva, proponemos una orientación que combine tres dimensiones imbricadas: reformas estructurales, garantía efectiva de derechos económicos y sociales y transformación cultural desde una perspectiva anticapacitista. El objetivo no es únicamente mejorar la situación del sector, sino aportar a la construcción de una sociedad que reconozca la diversidad como parte constitutiva de lo humano y que reorganice sus instituciones sociales en función de esa premisa.

En esa articulación entre políticas públicas, participación protagónica y transformación cultural se juega la posibilidad de que la perspectiva de derechos en discapacidad deje de ser un marco normativo meramente declarativo y se convierta en realidad efectiva para el cambio social.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia Nacional de Discapacidad (2023). *Fuentes de información estadística sobre discapacidad en Argentina*. Dirección Nacional de Política y Regulación de Servicios [ANDIS]. https://www.argentina.gob.ar/andis/estadisticas

Banco Mundial (2021). Inclusión de las personas con discapacidad en América Latina y el Caribe: un camino hacia el desarrollo sostenible. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial. https://documents.worldbank.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/099140012012142009

Bietti, María Fernanda (2023). Personas con discapacidad e inclusión laboral en América Latina y el Caribe: principales desafíos de los sistemas de protección social. Documentos de Proyectos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL].

Comité sobre los Derechos de Personas con Discapacidad [CRPD] (2014). Observación General N° 1 - Artículo 12 (Capacidad jurídica). https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/article-12-equal-recognition-before-the-law.html

Fundación para el Desarrollo Humano Integral (2025). Discapacidad en emergencia. Una crisis multidimensional al borde del colapso.

Herrera, Marisa; Kemelmajer de Carlucci, Aída y Lamm, Eleonora (2015). *Comentarios al Código Civil y Comercial - Capacidad jurídica y apoyos*. Editorial Infojus.

ILOSTAT (2022). Una nueva base de datos de la OIT pone de relieve los problemas de las personas con discapacidad en el mercado laboral. OIT https://ilostat.ilo.org/es/blog/new-ilo-database-highlights-labour-market-challenges-of-persons-with-disabilities/

Observatorio de la Deuda Social Argentina (2024). Mercado de trabajo, precariedad laboral y vulnerabilidad estructural en la Argentina urbana. Universidad Católica Argentina.

Rosato, Ana et al. (2009). El papel de la ideología de la normalidad en la producción de discapacidad. *Ciencia, docencia y tecnología*, Año XX, Nº 39 (87-105). Universidad Nacional de Entre Ríos.

Skliar, Carlos (2008). ¿Incluir las diferencias? Sobre un problema mal planteado y una realidad insoportable. *Orientación y Sociedad*, 8. http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.3950/pr.3950.pdf

POLÍTICAS PÚBLICAS DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA: LOS ÚNICOS PRIVILEGIADOS SON LOS NIÑOS

Julieta de Gennaro y Mora López



Fotografía: Florencia Settepani

Colaboraron: Julieta Campana, María Luciana Gutierrez y Mariana Villarreal

Julieta de Gennaro

Profesora de Enseñanza Media y Superior en Letras (UBA). Trabaja temas vinculados al trabajo sociocomunitario, niñez y adolescencia. Coordinadora de Buen vivir, inclusión y política social de la Fundación DHI.

Mora López

Militante, trabajadora del Sistema Penal Juvenil, con experiencia en instituciones penales y programas nacionales y provinciales de niñez y adolescencia. Integra la coordinación del equipo prevención del delito (Municipalidad de Avellaneda).

INTRODUCCIÓN

Estamos ante una etapa regresiva de los derechos de niños, niñas y adolescentes (NNyA) y de toda la clase trabajadora en general. Desde el inicio del gobierno de Javier Milei en diciembre de 2023 hemos asistido a una subejecución y eliminación de programas destinados a esta población[1], principalmente de aquellos que se encontraban en la órbita de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF), organismo responsable de las políticas de promoción y protección integral de los derechos de los NNyA en el marco de la Ley N° 26.061.[2] Como contrapartida, la reciente aprobación en el Congreso Nacional de un nuevo régimen penal juvenil que incluye la baja de la edad de punibilidad ha sido la respuesta libertaria a la problemática a la que se enfrentan los NNyA de nuestro país, y pone en evidencia la voluntad de no continuar con la ejecución de políticas públicas dirigidas a los sectores más desprotegidos, más allá de transferencias de ingresos como la Asignación Universal por Hijo (AUH).

Además de la desarticulación y vaciamiento de estas políticas desde que Sandra Pettovello asumió como ministra de Capital Humano al inicio de la gestión Milei, el Sistema de Protección Integral acarreaba ya falencias históricas estructurales tanto en el diseño e implementación de programas como en los mecanismos de coordinación y el funcionamiento de los organismos que lo componen. Ningún gobierno logró saldar estas falencias para contar con respuestas efectivas a la vulneración sistemática de derechos de los NNyA.

Desde nuestra perspectiva no alcanza con quedarse en la crítica ni en el análisis del impacto de estos recortes actuales, por más necesario y relevante que ese diagnóstico resulte. Consideramos fundamental construir respuestas a los problemas

1. Ver informe Disolución de Programas de la Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia. Niñez, adolescencia, emergencia social y economía popular. ¿Por dónde pasa la motosierra? Disponible en: https://fundaciondhi.com.ar/post/informe-or-ninez-adolescencia-emergencia-social-y-economia-popular:-por-donde-pasa-la-motosierra-20250425

2. Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, disponible en https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/110778/norma.html

y planificar posibles estrategias de abordaje en clave de políticas públicas para cuando el escenario político y la correlación de fuerzas se modifiquen. Nos interesa profundizar debates y formular propuestas que entendemos prioritarias para mejorar las condiciones de vida de los NNyA de nuestro país, pensando las intervenciones con una mirada transversal que valorice tanto el rol del Estado como la acción comunitaria.

Este documento surge de los diagnósticos que construimos en el marco de la elaboración del Plan de Desarrollo Humano Integral, de los análisis más recientes sobre el impacto de las políticas del gobierno libertario desde diciembre de 2023 y de una primera ronda de intercambios con organizaciones sociales con importante inserción territorial que trabajan la temática, así como con profesionales con trayectorias estatales y no estatales en este campo de intervención. Buscamos que se trate de un insumo preliminar, un aporte para el intercambio y la discusión de una política integral para nuestros NNyA.

En el primer apartado esbozamos un diagnóstico general de la problemática, identificando algunos ejes que consideramos prioritarios. En el segundo recuperamos de forma sucinta las principales perspectivas desde las cuales se ha abordado la cuestión y los debates actuales. Y en el tercero planteamos una propuesta a modo de lineamientos que buscan ser un insumo —trazos gruesos— para discutir colectivamente soluciones que puedan ser efectivas e implementadas en una próxima etapa política.

1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

Si tuviéramos que enumerar las problemáticas de niñez y adolescencia podríamos llenar hojas y hojas. Sin embargo, es posible identificar algunas tramas que de modo más o menos universal atraviesan a las infancias y adolescencias de los diferentes territorios y estratos socioeconómicos de nuestro país.

Para pensar en los sujetos que están creciendo tenemos que pensar también en los adultos. Fenómenos como el creciente pluriempleo, las horas excesivas de trabajo, la inestabilidad laboral, la caída del consumo y la imposibilidad de llegar a fin de mes afectan directamente a las infancias y adolescencias. No solo por las condiciones materiales de vida, sino porque NNyA son los sujetos más vulnerables dentro de una familia y una comunidad, y por ende depositarios de las problemáticas y frustraciones. La reforma laboral recientemente aprobada en el Congreso Nacional profundiza esta desorganización del mundo adulto en múltiples sentidos que afectan de modo diferencial a quienes cuidan. Lejos de discutir reformas progresivas que coloquen los cuidados en el centro ampliando

licencias, o incrementando la densidad y distribución institucional vinculada a los cuidados, asistimos a una crisis de esa organización social de los cuidados que se acentúa a partir de estas transformaciones regresivas. Tanto esta reforma como las políticas económicas implementadas por el actual gobierno profundizan la precariedad e informalidad del mundo del trabajo, cuyo efecto en las familias lleva, en definitiva, al impacto en las trayectorias de vida de NNyA cuyas familias se encuentran cada vez más desprotegidas.

Un aspecto relevante para el análisis tiene que ver con los hechos históricos traumáticos que marcaron a cada generación. Para quienes hoy tienen entre 35 y 45 años ese evento fue la crisis del 2001, mientras que para los más grandes fue la guerra de Malvinas y, antes, los sucesos de los años '70. Para la actual generación de NNyA el suceso más determinante fue la pandemia, con el consecuente crecimiento de desafíos asociados a la salud mental y otras problemáticas desencadenadas por las transformaciones del propio contexto de emergencia sanitaria, pero también con la postpandemia.

En la misma línea, debemos pensar a las infancias y adolescencias atravesadas por determinados rituales históricos en torno a las formas de vincularse y generar espacios de intercambio y de acceso a la información. Estamos ante la etapa de las redes sociales, que imprimen formas de socialización específicas con un fuerte impacto en las construcciones identitarias.

La exposición desmedida a las pantallas (celulares, tablets, computadoras, redes sociales, videojuegos) se ha convertido en una problemática central y transversal en la vida cotidiana de NNyA. Frente a la sobrecarga de las familias, el debilitamiento comunitario y la falta de políticas que garanticen el acceso a espacios recreativos de calidad, con propuestas interesantes, actividades culturales, deportivas, etc., el uso de tecnologías aparece como una vía de escape o respuesta inmediata. Sin embargo, el impacto sostenido y sin acompañamiento a esta exposición tecnológica trae consecuencias perjudiciales. Según advierte UNICEF (2021), el uso excesivo y sin supervisión de dispositivos digitales durante la infancia y adolescencia puede afectar negativamente el desarrollo cognitivo, emocional y social, generando síntomas como estrés, dificultades para dormir, irritabilidad y aislamiento. En lugar de ser una herramienta que favorezca el ejercicio de derechos, la tecnología se convierte en muchos casos en un sustituto de la presencia adulta, del juego compartido y del vínculo afectivo. Jonathan Haidt plantea en su libro *La generación ansiosa* (2024) que la irrupción temprana y masiva de los *smartphones* y las redes sociales modificó estructuralmente la forma en la que los adolescentes construyen su identidad, se relacionan y se perciben a sí mismos. Según Haidt, el aumento de la ansiedad, la

depresión, las autolesiones e incluso el suicidio adolescente están íntimamente ligados al uso permanente de redes sociales, sobre todo entre las niñas, quienes son más propensas a compararse con modelos de belleza irreales y a sufrir hostigamiento digital.

La tecnología, lejos de cerrar brechas, puede profundizarlas. Mientras algunos sectores sufren sobreexposición digital, otros siguen completamente excluidos por falta de conectividad y dispositivos adecuados, agravando las desigualdades educativas y de acceso a derechos culturales y sociales. Se trata de otro tipo de exclusión: además de quienes están hiperconectados, pero solos y desregulados, están quienes ni siquiera pueden acceder a esos recursos para integrarse al mundo educativo o social.

El cruce entre la realidad del mundo adulto, los eventos históricos y los cambios en las formas de vinculación atraviesan a todas las generaciones. Y el momento actual se caracteriza, de forma sucinta, por una tríada que engloba la precarización del mundo adulto, las consecuencias de la pandemia y los formatos de socialización que imprimen las pantallas, juegos en línea y redes sociales. Es verdad que cada variable influye de diferentes maneras en cada sector social, pero se trata de las tres grandes tramas que afectan a la generación de NNyA que hoy crece en este presente de nuestro país.

Lo anterior se suma a las problemáticas estructurales de las infancias y adolescencias y a una vulneración de derechos que trasciende la coyuntura actual y cuya resolución debe entenderse como una dimensión clave para pensar en un proyecto de desarrollo para la Argentina. La primera de esas problemáticas tiene que ver con la pobreza: en el segundo semestre de 2025, el 41,3% de las personas de 0 a 14 años se encontraba bajo la línea de pobreza según los datos del INDEC[3], aun con el rol clave que ocupa la AUH como transferencia monetaria para estos sectores. Esta incidencia de la pobreza es todavía mayor en hogares de bajo nivel educativo del jefe o jefa de hogar, en hogares donde este último se emplea en el sector informal y en hogares monomarentales (UNICEF, 2025).

La segregación socioterritorial es otro de los componentes para considerar. Según el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), en comparación con el promedio nacional, se identificó que hay más niños, niñas y adolescentes viviendo en los barrios populares, lo que da cuenta de una infantilización de la pobreza. Este fenómeno tiene lugar en territorios donde un importante porcentaje de mujeres se encuentra a cargo de sus hogares, de hecho el 85% de familias

3. Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos (segundo semestre de 2025). Disponible en https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_03_269225CA3217.pdf

monoparentales está a cargo de mujeres (Monticelli y Pastoriza, 2023).[4] A estas desigualdades estructurales se suma el impacto coyuntural sobre estos sectores, no solo en el mundo adulto sino también en las propias políticas destinadas a estos NNyA. Algunos ejemplos: la pérdida de un 45% de poder adquisitivo de las Becas Progresar desde su última actualización en octubre de 2024, la ausencia de convocatoria e inscripción a políticas como el Programa de acompañamiento para el egreso de jóvenes sin cuidados parentales (PAE) o la Ley N° 27.452 Brisa[5] (LCDLC, 2026).

Los desafíos se superponen, ya que aparecen también los problemas de aprendizaje, la falta de datos exhaustivos sobre deserción escolar, las consecuencias del narcomenudeo, la exposición al mundo de las apuestas ilegales, los efectos de la economía de plataformas y las billeteras digitales, y la lista sigue. En síntesis: muchos NNyA de nuestro país tienen sus derechos vulnerados, en tanto se observa una imposibilidad sistemática para generar respuestas efectivas. Si bien la Ley N° 26.061 de Protección Integral es progresiva, como desarrollaremos más adelante, y existe un consenso respecto de su potencialidad como encuadre general, el sistema no está logrando en la práctica dar respuesta a los problemas y necesidades de NNyA, dificultad aún mayor en contextos de vulnerabilidad y conflicto con la ley penal.

El análisis del Sistema de Protección Integral y su funcionamiento resulta también clave como parte del diagnóstico. La Ley N° 26.061 define el Sistema de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes como aquel que establece el principio de corresponsabilidad y "está conformado por todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y establece los medios a través de los cuales se asegura el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, demás tratados de derechos humanos ratificados por el Estado argentino y el ordenamiento jurídico nacional". Un primer diagnóstico del funcionamiento de este

4. García Monticelli, Fernanda; Pastoriza, Violeta (2023). La experiencia del Registro Nacional de Barrios Populares. Disponible en: https://ediciones.unq.edu.ar/691-la-experiencia-del-registro-nacional-de-barrios-populares.html

5. Asignación económica mensual equivalente a una jubilación mínima y cobertura de salud a niños, niñas y adolescentes hasta los 21 años (o sin límite de edad si tienen discapacidad) cuyas madres fueron víctimas de femicidios o violencia intrafamiliar.

sistema nos permite advertir la insuficiencia, regresividad y fragmentación de las políticas públicas actuales para proteger y garantizar los derechos de NNyA en la Argentina. Esto se manifiesta, por ejemplo, en: i) la precarización del sistema: bajos presupuestos, alta rotación y malas condiciones laborales en los organismos de niñez; ii) desconexión comunitaria: infravaloración del rol de la organización comunitaria como parte del entramado de protección; iii) falta de coordinación y planificación estratégica: superposición y contradicción de programas entre los distintos niveles de gobierno, dificultades para la articulación; iv) respuestas tardías o inadecuadas: ausencia de dispositivos de intervención inmediata y 24 horas para situaciones complejas (consumo, abuso, delito) y distancia respecto de los espacios donde transitan los NNyA.

2. ENTRE EL ESTADO Y LA COMUNIDAD: ALGUNAS VISIONES EN DEBATE

Miradas desde una perspectiva histórica, las políticas de niñez y adolescencia reflejan un reciente quiebre entre dos grandes paradigmas: el tutelar *versus* el de derechos. En 1919 se sancionó la primera ley nacional, planteada por el Dr. Luis Agote dentro de un gobierno conservador que tenía una idea de nación en la que los hijos menores de migrantes (muchos de ellos anarquistas o comunistas) representaban un peligro no solo por su presencia en las calles, sino por la posibilidad de transmitir las ideas de los adultos que los tenían a cargo. La ley Agote se fijó sobre el paradigma de la situación irregular, que establece la posibilidad absoluta de que el Estado, en nombre del Poder Judicial, decida sobre la vida de niños que se encuentren en peligro material o moral, siendo los niños "objetos de tutela".

En 1994 la Argentina otorgó rango constitucional a la Convención de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Este hito permitió sancionar la Ley N° 26.061 de Protección Integral que, como reflejo nacional de la convención, fijó el nuevo paradigma de "sujeto de derechos", frente al modelo anterior de "objeto de tutela". Esta perspectiva supone entenderlos como sujetos plenos de derechos, con capacidad progresiva para ejercerlos y participar en las decisiones que los afectan. Esa norma descentralizó además los organismos de niñez al establecer que cada provincia y localidad debía tener un sistema que garantice derechos de NNyA. Eso quitó al Poder Judicial el poder absoluto de decisión, dejando a los efectores del Ejecutivo la facultad de determinar cuáles son las medidas más apropiadas para ese niño, niña o adolescente.

La relevancia de este cambio de paradigma radica en la reorganización del sistema de Protección Integral de NNyA. A la vez sucedió que quienes participaron en la elaboración e implementación de este nuevo marco normativo se convirtieron en los referentes públicos más visibles de la temática. Este sector se consolidó así como el mayor defensor del nuevo modelo, que a pesar de ser muy progresivo sufrió muchas deficiencias en su aplicación práctica.

En este escenario emergieron ciertas tensiones entre las organizaciones comunitarias que trabajan la temática (lo que se conoce como "la comunidad") y el Estado, ahora encarnado en los organismos de niñez provinciales y en los servicios locales municipales. En particular, se identifican dos posiciones que, a los fines analíticos, presentamos de manera deliberadamente simplificada y polarizada para ilustrar la controversia. Por un lado se sostiene que "la comunidad siempre tiene capacidad de cuidar", que "el territorio es el que sabe" y que "la institucionalización nunca debe ser una respuesta". En el extremo opuesto, se plantea que "la comunidad no siempre protege y, en ocasiones, vulnera derechos", que "las instituciones estatales constituyen la respuesta más adecuada debido a su idoneidad técnica y profesional" y que "la intervención comunitaria obstaculiza los procesos de protección".

En algunas jurisdicciones se han alcanzado formas de articulación más virtuosas entre el Estado y las organizaciones comunitarias, mediante mecanismos de cogestión o subvención de dispositivos de protección de la sociedad civil —como hogares convivenciales o centros de día—, aunque estos suelen desarrollarse bajo condiciones de financiamiento precarias. Consideramos, no obstante, que ninguna de las posiciones extremas logra dar cuenta de la complejidad de las dinámicas territoriales. En la práctica, el Estado enfrenta dificultades para incorporar de manera efectiva a las organizaciones comunitarias en los procesos de diseño e implementación de las políticas de protección, mientras que estas últimas encuentran resistencias para asumir o acompañar medidas de mayor intensidad frente a situaciones de grave vulneración de derechos de NNyA.

Uno de los principales retrocesos de la gestión Milei es el desmantelamiento del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes previsto por la Ley N° 26.061. Este proceso se expresa tanto en el desfinanciamiento de las políticas públicas como en la desarticulación de los dispositivos institucionales encargados de garantizar su implementación.[6]

6. Fundación DHI Disolución de programas de la SNNAyF ¿Por dónde pasa la motosierra? Disponible en: https://files.fundaciondhi.com.ar/Informe-Recortes-SNNAyF

Entre las medidas más significativas se encuentra la eliminación de los subsidios destinados a los Espacios de Primera Infancia (EPI), que afectó a 2.185 instituciones y no fue reemplazada por ninguna otra política compensatoria. Si bien las resoluciones oficiales justifican esta decisión en un supuesto reordenamiento normativo por la superposición de programas, la ejecución presupuestaria demuestra que, lejos de tratarse de una mera reorganización administrativa, implicó una profunda reducción del financiamiento destinado a la promoción y protección de derechos. Los programas presupuestarios orientados a niñez y adolescencia ejecutaron apenas el 70% de los recursos asignados durante 2024, y para abril de 2025, además de contar con un presupuesto nominal inferior al del año anterior, solo habían ejecutado el 18%. En un contexto de alta inflación, eso representa una caída real cercana al 74% de los recursos destinados a estas políticas.

Este proceso fue advertido por el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, que en septiembre de 2024 recomendó al Estado argentino fortalecer institucionalmente el organismo rector de las políticas de niñez e incrementar con urgencia las partidas presupuestarias. Sin embargo, la tendencia observada profundizó el sentido contrario.

Pero el desmantelamiento excede el plano presupuestario. También se expresa en la discontinuidad de programas de prevención del *grooming*, en la falta de implementación de la Ley N° 27.709 "Lucio"[7] y en el abandono de las políticas de recreación y participación de las adolescencias. Al mismo tiempo, fueron cancelados convenios con organizaciones comunitarias que desarrollan tareas de promoción y restitución de derechos en los territorios. A eso se suma la falta de convocatoria al Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, lo que incumple el mandato establecido por la Ley N° 26.061 y debilita los mecanismos de coordinación federal. En los hechos, estas decisiones trasladan la responsabilidad de las políticas de niñez a provincias, municipios y organizaciones sociales, mientras el Estado nacional se retrae de su función de rector y garante del Sistema de Protección Integral.

Este repliegue institucional adquiere especial gravedad en un contexto en el que, según la Encuesta Permanente de Hogares, el 51,9% de los niños y niñas vive en situación de pobreza y el 11,5% en la indigencia. Lejos de fortalecer las políticas destinadas a mitigar estas condiciones, la orientación adoptada profundiza el

7. La Ley 27.709, conocida como "Ley Lucio", creó el Plan Federal de Capacitación sobre Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Fue sancionada en mayo de 2023 a raíz del caso de Lucio Dupuy y está destinada a las personas que se desempeñan en áreas y dependencias de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado nacional, que forman parte corresponsable del Sistema Integral de Promoción y Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

debilitamiento de las capacidades estatales para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de las infancias y adolescencias.

En este contexto de retracción de las políticas públicas y debilitamiento del Sistema de Protección Integral, también se ha desplazado el eje de la discusión pública. Mientras que años atrás el debate se centraba en la legitimidad de las medidas de institucionalización sin el consenso de la comunidad, la principal tensión radica hoy en la incapacidad del Estado para brindar respuestas oportunas, incluso frente a situaciones de extrema gravedad en las que existe una demanda explícita y un fuerte involucramiento de las organizaciones territoriales. El problema ya no reside únicamente en la modalidad de la intervención estatal, sino en la creciente ausencia de recursos e instrumentos para hacer efectiva la protección de derechos.

Este cambio de escenario se plasmó también en los términos del debate en torno a la baja de la edad de punibilidad. Con el cambio de escenario político —y el recrudecimiento de la realidad social— la cantidad de adolescentes involucrados en situaciones de violencia y delito constituyó una problemática que requería respuestas específicas desde las políticas públicas. Sin embargo, gran parte de la dirigencia política no logró llegar a una fórmula que reconozca estas problemáticas sosteniendo al mismo tiempo un rechazo a la reducción de la edad de punibilidad. La respuesta, que se sintetizó en la consigna "Argentina no baja", no consiguió construir una agenda pública orientada a reconocer y abordar integralmente las condiciones sociales que daban origen a estas situaciones sin implicar un retroceso en la concepción de los NNyA como sujetos de derechos.

Frente a esto es importante mencionar que, como respuesta política ante un hecho que conmovió a la opinión pública —la muerte de una nena de nueve años durante un robo en el que participaron menores de edad—, la Provincia de Buenos Aires lanzó el programa Entramados. La iniciativa plantea un esquema de trabajo multiagencial que articula al Ministerio de Seguridad, al Ministerio de Justicia y al Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia (OPNyA), fijando plazos concretos, metodologías claras y financiamiento con recursos humanos y materiales para los municipios que adhieran.

Se trata de la primera política pública bonaerense que piensa el problema de forma integral y que, entendemos, viene a saldar el debate: parte de reconocer que existe una problemática concreta, asume que ante hechos graves corresponden medidas de encierro o privativas de la libertad, y plantea la necesidad de producir datos reales con los que hasta el momento no se cuenta. En este sentido —y sin hacer una evaluación exhaustiva del programa, ya que su implementación es reciente— se advierte una superación en torno al debate "baja de la edad de punibilidad *versus* no baja".

3. PROPUESTAS PARA EL ABORDAJE

Desde nuestra perspectiva, la posibilidad de garantizar de forma plena los derechos de NNyA es indisociable de la redistribución de la riqueza como condición necesaria. La precarización de la vida es, en este sentido, uno de los principales obstáculos para el acceso a derechos. Es preciso garantizar la vida del mundo adulto, para que esos adultos —en conjunto con las instituciones estatales y comunitarias de los territorios— puedan cuidar a las infancias y adolescencias.

Dicho esto, y tal como surge del diagnóstico planteado, la redistribución de la riqueza es condición necesaria, pero no suficiente. En la práctica, el funcionamiento del Sistema de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes no logra garantizar derechos de forma plena, ni dar respuestas efectivas a su vulneración, principalmente en contextos de vulnerabilidad y de infancias y adolescencias en conflicto con la ley penal.

Partiendo de este diagnóstico, a continuación abordamos seis ejes de intervención (algunos más generales, otros más específicos) a modo de posibles lineamientos para el diseño e implementación de políticas públicas. Si bien la posibilidad de garantizar derechos de forma plena excede por mucho estos ejes, consideramos que se trata de un enfoque central para delinear una propuesta de fortalecimiento efectivo del sistema integral de niñez y adolescencia en nuestro país. Estos ejes son:

1. Organismos de niñez y adolescencia
2. Perspectiva y organización comunitaria
3. Enfoque transversal e integral de planificación y ejecución de las políticas
4. Políticas de intervención en tramas complejas y problemáticas urgentes
5. Adolescentes, delito y régimen penal juvenil
6. Uso problemático de pantallas: una nueva forma de exclusión y deterioro de la vida en NNyA

Para cada punto incluimos una presentación a modo de breve diagnóstico y lineamientos posibles de intervención como insumo para el debate.

Cabe agregar, desde luego, que la cuestión presupuestaria es una dimensión relevante que atraviesa todos los ejes. Jerarquizar a los NNyA y garantizar sus derechos requiere de un presupuesto acorde a este desafío, uno de los principales obstáculos que han tenido históricamente muchos de los programas implementados a nivel nacional y subnacional.

Organismos de niñez y adolescencia

La Ley N° 26.061 establece una descentralización de las políticas públicas de la niñez y adolescencia a los fines de garantizar mayor autonomía, agilidad y eficacia en la respuesta institucional. Este lineamiento se aplicó a partir de que se constituyeron organismos de aplicación locales (provinciales y municipales), así como planes y programas específicos orientados a la defensa y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. De acuerdo con esta ley, los organismos del Estado tienen la responsabilidad indelegable de establecer, controlar y asegurar que se cumplan las políticas públicas con carácter federal, en tanto las políticas públicas implementadas por ellos deben garantizar el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. El principal organismo creado por la ley es la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. También se incluyen el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia y el Defensor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. A estos se suman los organismos creados a nivel provincial y local, como es el caso de los denominados Servicios Locales. Adicionalmente, la ley contempla la gestión asociada de los organismos de gobierno en sus distintos niveles en coordinación con la sociedad civil, con capacitación y fiscalización permanente.

Estas propuestas se fundamentan en un relevamiento sobre el funcionamiento y las modalidades de intervención de los organismos de niñez ante la vulneración de derechos, desarrollado mediante entrevistas a trabajadores, directores y referentes de organizaciones comunitarias de diversas provincias del país. A grandes rasgos, podemos decir que los problemas que emergen resultan similares: presupuesto insuficiente; equipos con alta rotación a causa de malas condiciones de trabajo; sueldos por debajo de la línea de pobreza (con un consecuente recorte de las horas presenciales de funcionamiento de las instituciones estatales); contratos precarizados y falta de perspectiva de carrera, o de alcanzar ciertas condiciones de estabilidad laboral; exceso de demanda en relación a la cantidad de personal (lo que hace que terminen atendiendo solo los casos más urgentes, y que no sea posible el seguimiento real sostenido en el tiempo de los casos); dificultad para articular con otros programas municipales y provinciales; rotación permanente de autoridades y falta de conducción y planificación estratégica del trabajo de los organismos y áreas de niñez.

Algunas preguntas que se abren en relación con el funcionamiento específico de los organismos son: ¿cómo hacemos para modificar de forma estructural y federal este problema, y cuál es el rol que tiene que cumplir el Estado nacional en concreto para garantizar el funcionamiento del sistema?; el rol de los organismos

de niñez, ¿debería ser principalmente de articuladores con las instituciones y organizaciones para el abordaje de problemáticas de casos particulares y generales de los NNyA de la región?, ¿cómo se materializa eso?; ¿el problema es que efectivamente los recursos presupuestarios son insuficientes, o que están mal distribuidos?; ¿con qué mirada y herramientas se trabaja específicamente con los núcleos familiares y las personas adultas a cargo del cuidado de sus hogares (mayormente mujeres), desbordadas, saturadas y atravesadas por múltiples problemáticas laborales, habitacionales y económicas en los ritmos y condiciones de vida actuales?

En relación con la identificación de importantes problemas de segregación social y espacial, cabe preguntarnos: ¿cuáles son los puntos de encuentro entre las infancias y adolescencias de sectores populares y las infancias de clase media y media-alta? En algún momento ese espacio fue la escuela pública, pero hoy se observa cada vez más una retirada de los sectores medios hacia la educación privada. Por otro lado, las políticas públicas de infancia están —lógicamente— más orientadas a NNyA de sectores populares, y funcionan con torpeza cuando aparece otra situación. ¿En qué instancias se resuelven entonces las problemáticas familiares y vulneraciones de derechos de NNyA de otros sectores, que casi no "pasan" por los organismos de niñez y adolescencia del Sistema de Protección Integral?

La ley N° 26.061 plantea una concepción del NNyA como sujeto de derecho y una ampliación de derechos con la que coincidimos plenamente, pero: ¿qué pasa con la descentralización en las provincias de la implementación de políticas públicas, y qué rol concreto le quedó al Estado nacional para intervenir? ¿Existe una descentralización de hecho en la implementación de las políticas públicas de NNyA que termina siendo funcional a una lógica neoliberal, así como sucedió con la Ley Federal de Educación? Si fuera así: ¿qué se podría modificar en materia jurídica para despejar el corrimiento del Estado nacional de la responsabilidad de intervención, sin que esto dependa de la voluntad política de turno?

Sin intención de abarcar la totalidad de estos y otros interrogantes, creemos que algunos lineamientos posibles en relación con el funcionamiento del sistema son:

- Jerarquizar y fortalecer las áreas de niñez y adolescencia nacionales de las provincias y municipios como organismos especializados. Esto implica la asignación de presupuestos acordes, pero también la planificación y dirección estratégica. Resulta necesario establecer criterios de ingreso y seleccionar perfiles con conocimiento en la temática, tanto funcionarios como trabajadores. Además, con el objetivo de establecer salarios mínimos y fijar

cantidad de personas empleadas y dispositivos en correlación con la población de NNyA de la región atendida, sería de utilidad construir un indicador de carácter nacional, desagregado a nivel federal.

- El diseño de políticas y dispositivos de atención específicos en relación a este índice y las problemáticas asociadas permitiría sostener seguimientos más personalizados de los casos y establecer criterios comunes con los que esos dispositivos locales deberían contar (edificio acorde, movilidad, etc.) y la mirada con la que se debe intervenir (por ejemplo, con perspectiva comunitaria). De manera complementaria, se propone crear equipos centralizados que, a cargo de cada una de las regiones, puedan hacer una supervisión real de los equipos de primera línea de atención a la población. Esto implica también incorporar una instancia de evaluación de la eficacia, la temporalidad y calidad de las intervenciones. Por otro lado, el equipo brindará formación, asesoramiento y acompañamiento.
- De nada sirve fortalecer esos equipos si no se piensa con la comunidad las respuestas a las problemáticas de los NNyA de esa población: el universo de casos posibles es inabarcable, y las respuestas van a seguir siendo fragmentadas e insuficientes para la realidad actual. Es necesario, entonces, cambiar la mirada y que dentro de los roles de los equipos de trabajo quede explícita la conformación de instancias de encuentro regulares con actores de la comunidad (si son instancias barriales, mejor), y que esto sea supervisado por los equipos regionales como parte de los objetivos.
- Desarrollar un sistema digital de seguimiento de información con indicadores de alertas tempranas sobre menores de edad en situación de riesgo. El sistema trabajaría sistematizando y cruzando datos preexistentes, como el ingreso a instituciones o el abandono escolar, y elaborando alarmas con protocolos de acción ante las diferentes situaciones. El objetivo es tener una herramienta que permita a los diferentes actores (escuelas, organismos de niñez, salud, etc.) intervenir de manera más integral.
- Para esta articulación, además, se requiere reanudar con periodicidad adecuada los Consejos Federales de Niñez, Adolescencia y Familia.

Perspectiva y organización comunitaria

El artículo 6 de la Ley N° 26.061 establece la participación comunitaria en la protección integral de NNyA: "La Comunidad, por motivos de solidaridad y en ejercicio de la democracia participativa, debe y tiene derecho a ser parte activa en

el logro de la vigencia plena y efectiva de los derechos y garantías de las niñas, niños y adolescentes".

Consideramos que un eje para robustecer el sistema debe comprender la necesidad de promover y privilegiar las acciones con perspectiva comunitaria, fortaleciendo al mismo tiempo las experiencias de organización que ya existen. Esto implica recuperar la idea de la coparticipación en la gestión, replanteando el concepto de Estado "todopoderoso" que debe garantizar el pleno ejercicio de los derechos y el bienestar social, algo que en la práctica resulta irrealizable sin la comunidad organizada. Más aún tratándose de una cuestión que debe comprometer a toda la población adulta desde una mirada común y responsable con nuestros pibes y pibas en una sociedad fuertemente desarticulada en sus lazos sociales.

Es necesario entonces que las políticas públicas piensen a los NNyA y sus entornos familiares en vínculo con la comunidad. Los contextos sociales y económicos en los cuales transitan su vida buena parte de ellos están atravesados hace años por desigualdades estructurales y problemáticas complejas. Hay, además, fuertes dificultades en los núcleos cercanos para construir en soledad herramientas de cara a las realidades que hoy viven los pibes y pibas. La comunidad organizada desempeña un rol fundamental en la construcción de respuestas efectivas bajo una perspectiva de derechos, una labor que en la práctica viene desarrollando desde hace tiempo aunque de manera invisibilizada y poco reconocida.

Ahora bien, ¿cómo se materializa esa vinculación virtuosa Estado-comunidad organizada? ¿Cómo se audita desde el Estado la ejecución de políticas públicas a través de la comunidad?

Algunos lineamientos posibles en esta dirección son:

- Reconocer y legitimar a los actores comunitarios de los territorios (organizaciones sociales o barriales que trabajan con los NNyA desde centros comunitarios, espacios de educación popular, clubes, bibliotecas populares, espacios de cuidado comunitarios, etc.) involucrándose en la toma de decisiones y el monitoreo de políticas públicas a través de las figuras institucionales que se consideren pertinentes a nivel nacional. Un ejemplo de experiencia de este tipo puede encontrarse en la mesa de diálogo conformada por las organizaciones de la sociedad civil y la SEDRONAR en el marco de la política de Casas de Atención y Acompañamiento Comunitario.[8]

8. En 2017 se conformó el Consejo para el Abordaje Integral de las Políticas Públicas de Adicciones (CAIPPA) como espacio de diálogo institucionalizado entre la SEDRONAR y organizaciones de la sociedad civil que abordan la problemática a fin de articular el desarrollo de la política pública en un sentido de cogestión. La experiencia constituyó un antecedente para la creación de la Red CAACs.

- Formar a los trabajadores/as y funcionarios/as del sistema de protección integral para garantizar que los actores comunitarios tengan participación y sean tomados en cuenta en los ámbitos de intervenciones locales y provinciales.
- Incorporar de forma remunerada en los equipos de los servicios locales perfiles de trabajo de referentas comunitarias, entendiendo que sus saberes, aunque no sean "profesionales", son muy valiosos para pensar las intervenciones barriales situadas.
- Fortalecer proyectos comunitarios que tengan como eje la promoción y protección de NNyA en situación de vulnerabilidad social a través de subsidios económicos que puedan ser sostenidos en el tiempo y que permitan el acceso a infraestructura, equipamiento, insumos y recursos humanos idóneos.
- Reconocer el rol del trabajo de cuidado comunitario a través de una remuneración económica enmarcada en programas de fortalecimiento de la economía popular y comunitaria. Esta medida busca visibilizar una labor que miles de personas, mayoritariamente mujeres, realizan actualmente en condiciones de precariedad, a pesar de ser vital para sostener a las infancias y adolescencias en los barrios más vulnerables del país.

Enfoque transversal e integral de planificación y ejecución de las políticas

Este punto resulta fundamental para trabajar en una diversidad de áreas como salud, educación, trabajo, justicia, hábitat y deporte. El análisis de las políticas públicas para NNyA en los diferentes niveles de gobierno (nacional-provincial-local) nos permite advertir una tendencia histórica a la superposición de programas e incluso, a veces, la implementación de políticas contradictorias entre sí en un mismo territorio. Estos programas superpuestos no suelen dialogar entre sí, y son los actores comunitarios y las organizaciones quienes los articulan en la práctica, tratando de combinarlos para sumar esos recursos insuficientes y mejorar su intervención en los territorios.

Además de esta desarticulación de las políticas en los diferentes niveles de gobierno y jurisdicciones, también encontramos una ausencia de diálogo entre los distintos actores, incluso entre quienes intervienen en áreas comunes como salud, educación, justicia, hábitat y deporte. Esta desarticulación y ausencia de una intervención común e integral debilita o imposibilita las respuestas institucionales. También son frecuentes las situaciones en las que no existe claridad sobre cuál es el rol específico de cada nivel en los abordajes, lo que genera como resultado una desresponsabilización.

En función de este diagnóstico: ¿cómo hacemos para que esta mirada integral atraviese todas las intervenciones? ¿Podemos afirmar que las articulaciones más importantes y efectivas se dan en cada territorio y a nivel local (municipal/barrial)? En ese caso, ¿qué acciones se promueven y se concretan, y con qué recursos? Para reflexionar sobre algunos ejes en concreto: ¿cómo se piensa la articulación nacional/provincial/municipal específicamente con educación, teniendo en cuenta que, con todas sus limitaciones, es el espacio institucional con más alcance a los niños, niñas y adolescentes, y que a veces se asiste a lineamientos diferentes entre niveles de gobierno? ¿Y en relación con el Poder Judicial? ¿Cómo se articula la intervención del sistema de protección integral en situaciones de vivienda y desalojos, hoy prácticamente nula?

Algunos lineamientos posibles se orientan a:

- Fortalecer el rol de la SENAF como rector de las políticas públicas de todo el territorio nacional, para que brinde orientaciones, lineamientos y asuma roles específicos de control y auditoría.
- Jerarquizar la experiencia comunitaria en el diseño de políticas públicas
- Impulsar mesas de articulación territoriales institucionalizadas y pedir a las provincias planes específicos de intervención que articulen las distintas áreas con el eje en niños, niñas y adolescentes.

Políticas de intervención en tramas complejas y problemáticas urgentes

Focalizamos este eje en las NNyA en conflicto debido al delito, problemas de consumo de sustancias, abuso sexual u otras formas de maltrato extremo. Estas situaciones muchas veces denotan que el sistema no llegó a tiempo y que no está preparado para intervenir rápida y eficazmente ante situaciones límite. Algunas dificultades con las que se encuentra son: falta de dispositivos de alojamiento o de intervención 24 horas, tiempos de la Justicia y complicaciones de trámites burocráticos que obstaculizan la intervención.

Entre las posibles respuestas a estas necesidades de acción, consideramos que es necesario atender a:

- Crear centros de prevención y casas convivenciales dirigidos específicamente a NNyA para asistir las situaciones de consumos problemáticos de drogas o de problemas con el delito, principalmente en barrios populares y en conjunto con organizaciones comunitarias. Esos espacios tendrían como principal misión ayudar a construir un plan de vida y una identidad alternativa al

delito y/o al consumo a través de talleres de oficios, deportivos, recreación y equipos psicosociales que realicen seguimiento. Este tipo de dispositivo requiere que participen referentes que conozcan las problemáticas y cuyo trabajo comunitario pueda ser sostenido en el tiempo mediante reconocimiento económico.

- Contar con equipos o tutores/referentes barriales remunerados que trabajen en la calle y salgan a buscar a esos adolescentes a sus hogares o ranchadas para que cumplan con sus rutinas acordadas en estos espacios.
- Capacitar a los equipos de trabajo con formadores que dialoguen con la práctica cotidiana y las intervenciones reales.
- Contar con recurseros actualizados, incorporados en plataformas digitales de fácil acceso y con actualización en tiempo real (con datos de contacto, direcciones, programas vigentes, procedimientos, etc.).

Adolescentes, delito y régimen penal juvenil

El debate que llevó a la aprobación de un nuevo régimen penal juvenil que incluyó la baja de la edad de punibilidad no puede reducirse a los discursos distorsionados de los medios de comunicación. También estuvo anclado en problemas reales que sufren las familias y la comunidad con nuestros pibes y pibas en muchos barrios de nuestro país. Existen NNyA que el sistema de protección (incluyendo organismos estatales, privados y comunitarios) no logra contener de forma integral, que están inmersos en una cultura de consumo (en sentido amplio), que construyen grupalidad e identidades desde el rol de "soldadito" del narcotráfico o del delito y que, en ese contexto, pueden lastimar a terceros y lastimarse a ellos mismos. Se trata de una discusión profunda en la cual, si bien entendemos que la baja de punibilidad en las condiciones actuales no es una respuesta efectiva ni constructiva, tampoco es una opción no hacer algo con esos pibes y pibas y su comunidad. Partimos del diagnóstico de que existe un problema al cual no estamos pudiendo proponer respuestas desde un paradigma de derechos, respuestas que no se queden únicamente en la prevención (que es fundamental, pero no alcanza). En definitiva, es necesario abordar el problema de verdad, en profundidad, para poder brindar una alternativa a los pibes y pibas que son presa fácil del narcotráfico, la exclusión y la violencia.[9]

9. Si bien este debate excede los objetivos del presente trabajo, algunos lineamientos interesantes para pensar la discusión sobre el régimen penal juvenil y alternativas de propuestas pueden encontrarse en: Justicia y humanidad. *elDiarioAR*. Disponible en: https://www.eldiarioar.com/opinion/justicia-humanidad_129_12211221.html

Frente a esta problemática profunda, surgen múltiples preguntas: ¿qué vía puede ser efectiva para revertir esta situación?; ¿qué estrategias que conocemos sí dieron resultado, aunque más no sea en alguna comunidad y en algunos casos? ¿Se trata de equipos especializados las 24 horas, instituciones con presencia nocturna en el barrio más allá de la policía o acompañamiento sistemático diario, como ir a buscarlos a la casa e intentar imprimir otras rutinas? ¿Qué pasa con la escuela y los espacios comunitarios del barrio como lugares de referencia y construcción de otras identidades? ¿Cuáles son las fallas o los puntos donde es insuficiente el sistema actual para abordar la problemática?

Proponemos diferenciar las posibilidades de abordaje en tres momentos específicos: prevención, aprehensión y medidas posteriores a la institucionalización.

Definimos a la prevención primaria como todas aquellas estrategias y políticas diseñadas para que los niños y adolescentes no se involucren en situaciones delictivas. Planteamos una intervención temprana frente a la problemática que atraviesan adolescentes de 13 a 15 años, o incluso menores. La baja de la edad de punibilidad, en cambio, interviene de manera tardía, desatiende la raíz del conflicto y omite cualquier estrategia preventiva para evitar que ese pibe cometa delitos peores, más violentos o ponga en riesgo su propia vida.

En este sentido, muchas de las propuestas de los apartados previos tienen que ver con el ámbito de la prevención:

- Hay que fortalecer los organismos de niñez y adolescencia, que en definitiva son los que intervienen cuando se vulneran derechos de los pibes y hacen el seguimiento de los menores que delinquen. Hoy estos equipos están desfinanciados, son chicos, sus salarios magros y existe alta rotación de personal, todo lo que implica pocas horas en territorio.
- Proponemos que el Estado en conjunto con organizaciones comunitarias impulse dispositivos dirigidos específicamente a NNyA en barrios populares que impliquen la prevención, contención y acompañamiento personalizado de los casos en los cuales ya tengan problemas con el delito y/o consumo. Estos equipos tienen que estar en la calle y salir a buscar a esos adolescentes a sus hogares o ranchadas. Ejemplos positivos para recuperar son los casos del Centro de día de niños, niñas y adolescentes de Avellaneda y las experiencias de las Casas de Atención y Acompañamiento Comunitario CAAC —aunque dirigidos a población adulta— y el hogar Quinquela, dependiente de los Hogares de Cristo. Este último dispositivo funciona en articulación con el Poder Judicial Nacional y el Consejo de derechos de CABA, donde ambos organismos establecen criterios de situaciones críticas para su intervención.

- Es necesario desarrollar más propuestas para NNyA en horario nocturno, el momento en el que se retira la mayoría de las propuestas institucionales.
- Hacer especial énfasis en la necesidad de recuperar el espacio público: contar, por ejemplo, con equipos que vayan en busca de los pibes y pibas para que las actividades no queden "atomizadas" y/o aisladas en un espacio, sino que las políticas realmente se territorialicen.

En el momento de aprehensión frente al cometimiento de un delito, proponemos:

- Replicar los Centros de Admisión y Derivación (CAD) en zonas geográficas que lo requieran por su densidad poblacional y realidad específica (actualmente existen solo ocho en todo el país). Los CAD fueron creados en 2012 (momento en que el sistema penal juvenil en el ámbito de CABA correspondía a un organismo nacional) en un acuerdo entre el Ministerio de Seguridad Nacional y la SENAF. Se trata de un dispositivo de alojamiento transitorio que funciona las 24 horas durante todos los días del año y es además mixto: interviene la policía y un área de Niñez, y ambos organismos comparten edificio. Permite, por un lado, tener datos certeros respecto a la aprehensión de los pibes y, por otro, que la intervención esté desde el primer momento a cargo de un equipo de niñez y adolescencia específicamente formado para eso. Mientras que la policía se ocupa de fichajes, fotos y huellas, el área de Niñez se encarga de brindar alojamiento, comida y de realizar entrevistas con el adolescente, su familia y referentes territoriales. Luego se emite un informe a la instancia judicial con una sugerencia de curso de acción para que defina si el adolescente egresa o se le aplica alguna medida. En el caso de los adolescentes no punibles, este esquema permite elaborar informes para que los servicios locales tomen intervención.
- Contar con equipos especializados que realicen una intervención desde el primer momento de la aprehensión, con un abordaje territorial "cuerpo a cuerpo" que permita acompañar a los adolescentes en el cumplimiento de una rutina y realizar las derivaciones pertinentes.
- Así como planteamos la necesidad de mejorar la inversión sobre los dispositivos que trabajan con adolescentes en condiciones de vulnerabilidad en general, es necesario de manera urgente mejorar tanto la infraestructura como el personal de los centros de responsabilidad penal juvenil y de los establecimientos de todo tipo que alojen jóvenes en conflicto con la ley penal, sean punibles o no punibles. Debe garantizarse su acceso a la educación, a la salud física y mental y al mantenimiento del vínculo familiar.

- Impulsar la creación de un dispositivo de medidas proteccionales en territorio que sea dispuesto directamente por el organismo de niñez y adolescencia correspondiente. Es decir, que en los casos de menores no punibles se cree un circuito de seguimiento similar al judicial, pero que dependa directamente del organismo de niñez y adolescencia. Esta intervención vendría dada en función de lo que indiquen los índices de vulnerabilidad penal que el propio organismo centralice, y se alimentaría con los datos que aporten la escuela, en algunos casos la policía y la familia. Se busca que los equipos de niñez realicen tareas de acompañamiento y supervisión en el territorio en el que el adolescente tiene su red sociocomunitaria y familiar. Si esta intervención no lograra incidir sobre la situación de riesgo a partir de la cual se la dispuso, y hubiera habido reiterancia en hechos delictivos, deberá darse comunicación al juez para que disponga la medida que mejor corresponda según la edad del adolescente y la normativa provincial.

Por último, es necesario un seguimiento posterior a la intervención en los casos que involucren a NNyA, tanto punibles como no punibles, que sean sujetos a medidas socioeducativas o a medidas de seguridad que impliquen algún tipo de privación o restricción de la libertad. Ese seguimiento debe suceder en el momento de reinserción en la comunidad, que tiene que realizarse de manera acompañada. Algunos ejemplos en este sentido son:

- Que los jóvenes que siendo mayores salen de los dispositivos deban acercarse a Polos Productivos de Inclusión —unidades productivas de la economía popular que brindan capacitación en oficios, herramientas y un espacio físico a personas en proceso de reinserción social—, en los que sean recibidos por una promotora/tutor que pueda acompañar ese proceso.
- Compra pública de productos y servicios a las cooperativas que incluyen laboralmente a estos jóvenes, de modo de fortalecer estos espacios.[10]
- En relación con lo educativo, una propuesta posible es que los centros cerrados articulen con las universidades el ingreso de los jóvenes que finalicen la escuela secundaria en esas instituciones, mediante cursadas híbridas, exámenes libres y el acompañamiento de los dispositivos institucionales que ya existen en las facultades para quienes estudian desde las cárceles.

10. Como lo hace el "Qunita bonaerense", cuya fabricación se articula a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia con el Programa "Más Trabajo, Menos Reincidencia", empleando personas en contexto de encierro.

Uso problemático de pantallas: una nueva forma de exclusión y deterioro de la vida en NNyA

Mientras algunos sectores sufren sobreexposición digital con consecuencias nocivas para su salud mental y su desarrollo, otros siguen completamente excluidos por falta de conectividad y dispositivos adecuados, lo que agrava las desigualdades educativas y de acceso a derechos culturales y sociales. Es decir, se ubican en dos dimensiones opuestas quienes están hiperconectados pero solos y desregulados, y quienes ni siquiera pueden acceder a esos recursos para integrarse al mundo educativo o social.

Postulamos que es urgente que el uso problemático de pantallas sea reconocido como una cuestión de salud pública, una dimensión clave en las políticas de protección integral de NNyA y un eje de trabajo prioritario tanto en el ámbito comunitario como escolar. Algunos lineamientos posibles de políticas públicas para este eje son:

- La educación digital debe ser considerada una dimensión constitutiva del derecho a la educación, en continuidad con los principios de la Ley N° 26.206 de Educación Nacional. Es necesario pasar de la educación tecnológica a la educación digital integral: durante las últimas décadas, gran parte de las políticas públicas en tecnología educativa se centraron en la provisión de dispositivos y conectividad. Si bien estas condiciones son necesarias, resultan insuficientes para garantizar una participación plena en la cultura digital. La brecha digital incluye múltiples dimensiones: acceso a infraestructura, capacidades para comprender información, habilidades de producción digital, pensamiento crítico frente a plataformas y algoritmos. En sintonía con lo expuesto, Juan Grabois presentó recientemente un proyecto de creación del Programa Nacional de Educación Digital Integral que apunta a articular educación digital, ciudadanía digital, pensamiento computacional y ética tecnológica.[11]
- Incorporar el uso de pantallas en la agenda pública como una dimensión prioritaria en políticas de niñez y adolescencia. Esto implica reconocer que no se trata de una "cuestión privada" o meramente "familiar", sino una problemática social compleja que requiere abordajes integrales y multisectoriales.
- Impulsar campañas de sensibilización y alfabetización digital crítica destinadas a niños, niñas, adolescentes, familias, educadoras y cuidadoras

11. Proyecto de Ley "Programa Nacional de Educación Digital Integral", presentado en 2026. Disponible en: https://rest.hcdn.gob.ar/web/tramites-parlamentarios/render/adjunto/69ea446589a9b.pdf

sociocomunitarias. Estas campañas deben problematizar los consumos digitales y brindar herramientas para un uso responsable, creativo y seguro de las tecnologías. No se trata de prohibir, sino de educar e informar para elegir.

- Fortalecer políticas de acceso igualitario al deporte, a la cultura, a la recreación y a espacios de encuentro comunitario como política sanitaria.
- Articular con plataformas digitales y empresas de tecnología para exigir mecanismos de protección real, restricciones de contenido nocivo según edad, controles parentales accesibles y campañas masivas sobre salud digital. El Estado debe asumir un rol activo en la regulación y responsabilidad de las grandes corporaciones del entorno digital.

REFLEXIONES FINALES

Sostuvimos a lo largo de este capítulo que la situación actual de las infancias y adolescencias en la Argentina se encuentra atravesada, en primer lugar, por el agravamiento de las condiciones materiales de vida. El aumento de la pobreza, la precarización del trabajo, la pérdida del poder adquisitivo de los hogares, el incremento del narcomenudeo en los barrios populares, el crecimiento de las adicciones desde edades cada vez más tempranas y el deterioro de las políticas sociales constituyen hoy el principal condicionante para el ejercicio efectivo de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Sobre este escenario estructural se superponen otras transformaciones que complejizan todavía más la realidad de las infancias: la fragmentación de los vínculos comunitarios, las consecuencias persistentes de la pandemia, las nuevas formas de socialización mediadas por las tecnologías digitales y el debilitamiento de las capacidades estatales para brindar respuestas oportunas e integrales. Lejos de tratarse de fenómenos aislados, estas dimensiones interactúan entre sí, profundizando las desigualdades y configurando un escenario de creciente complejidad para las políticas públicas de niñez y adolescencia.

En este contexto, el Sistema de Protección Integral instituido por la Ley N° 26.061 sigue siendo el marco jurídico y político más adecuado para garantizar un enfoque de derechos. Sin embargo, la distancia entre el diseño normativo y su implementación efectiva ha sido una constante desde su creación, que durante los últimos años se ha profundizado como consecuencia del desfinanciamiento, la desarticulación institucional y el repliegue del Estado nacional de sus funciones de conducción, coordinación y garantía. Eso no implica cuestionar el paradigma de protección integral, sino reconocer que su potencial transformador depende

de que existan organismos fortalecidos, recursos suficientes y una estrategia sostenida de implementación.

Este análisis permite también advertir que varios de los debates que atravesaron históricamente las políticas de niñez requieren ser reformulados. La tensión entre Estado y comunidad, la discusión sobre las medidas excepcionales de protección o el debate en torno al régimen penal juvenil no pueden seguir planteándose como dicotomías excluyentes. La experiencia territorial demuestra que ninguna institución tiene por sí sola la capacidad para dar respuesta a las múltiples vulneraciones que atraviesan las infancias y adolescencias. La garantía efectiva de derechos exige reconstruir una lógica de corresponsabilidad en la que el Estado recupere capacidad de conducción sin sustituir ni subordinar a la comunidad organizada, sino reconociéndola como un actor estratégico en el cuidado y la promoción de derechos.

Las propuestas desarrolladas en este capítulo buscan contribuir a esta perspectiva. No constituyen un programa acabado, sino un conjunto de lineamientos para abrir una discusión más amplia sobre el futuro de las políticas de niñez y adolescencia en la Argentina. Defender los derechos de las infancias y adolescencias supone, en definitiva, asumir que no existe proyecto de desarrollo posible sin una política pública que coloque el cuidado, la igualdad y la protección integral en el centro de la acción estatal. Desde esta mirada, el Sistema de Protección Integral solo puede funcionar si reconstruye la articulación entre Estado, comunidad y familias. En este sentido, fortalecer el sistema creado por la Ley N° 26.061 no puede significar únicamente preservar un marco normativo, sino reconstruir las capacidades colectivas —estatales, comunitarias y sociales— necesarias para garantizar que todos los niños, niñas y adolescentes puedan desarrollar plenamente sus proyectos de vida.

BIBLIOGRAFÍA

García Monticelli, Fernanda y Pastoriza, Violeta (2023). *La experiencia del Registro Nacional de Barrios Populares. De la organización popular a una política de Estado.* Universidad Nacional de Quilmes. https://ediciones.unq.edu.ar/691-la-experiencia-del-registro-nacional-de-barrios-populares.html

Grabois, Juan (2025). Justicia y humanidad. *elDiarioAR*. https://www.eldiarioar.com/opinion/justicia-humanidad_129_12211221.html

Haidt, Jonathan (2024). *La generación ansiosa*. Deusto.

Normativa

Convención sobre los Derechos del Niño. Naciones Unidas, 20 de noviembre de 1989.

Ley N.º 26.061 (2005). Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

Ley N.º 26.206 (2006). Ley de Educación Nacional. Boletín Oficial de la República Argentina.

Proyecto de Ley de Creación del Programa Nacional de Educación Digital. https://rest.hcdn.gob.ar/web/tramites-parlamentarios/render/adjunto/69ea446589a9b.pdf

Informes y documentos institucionales

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Documentación sobre programas de fortalecimiento de las políticas de primera infancia en Argentina.

Comité de los Derechos del Niño (2024). Observaciones finales sobre los informes periódicos de la Argentina. Naciones Unidas.

Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC] (2026). Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2025. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_03_269225CA3217.pdf

La Cocina de los Cuidados [LCDLC] (2026). Informe N° 7. https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2026/03/LDC-informe-7-final-final.pdf

Registro Nacional de Barrios Populares [ReNaBAP] (s. f.). Información estadística sobre barrios populares.

UNICEF (2021). Estado Mundial de la Infancia 2021. En mi mente. Promover, proteger y cuidar la salud mental de la infancia.

UNICEF Argentina (2025). Pobreza monetaria y privaciones vinculadas a derechos en niñas, niños y adolescentes en Argentina. https://www.unicef.org/argentina/media/25361/file/Pobreza%20Monetaria%202025.pdf

POLÍTICA EDUCATIVA:
FORTALECER LA ESCUELA PARA REDUCIR DESIGUALDADES

Melisa Cuschnir, Axel Kesler y Guido Riccono



Fotografía: Pedro Palacios

Melisa Cuschnir
Dra. en Ciencias de la Educación (UBA), Mg. en Pedagogías Críticas y Problemáticas Socioeducativas (UBA). Becaria postdoctoral del CONICET.

Axel Kesler
Sociólogo y Mg. en Políticas Sociales (UBA), Doctorando en Sociología (UNSAM). Becario doctoral del CONICET, con sede en IICE (UBA). Docente.

Guido Riccono
Profesor de Historia y Dr. en Educación (UBA), especialista en Historia y Política Educativa. Docente universitario e investigador CONICET.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, el sistema educativo argentino experimentó una expansión significativa de su cobertura en el marco de una serie de políticas públicas orientadas a ampliar el acceso y fortalecer el ejercicio del derecho a la educación. A diferencia de otras políticas sociales que atravesaron momentos de retracción, la demanda por "más educación" acompañó y potenció los procesos de masificación del sistema, que hoy alcanza una tasa de escolarización del 91% en los niveles obligatorios.[1]

Este cuadro se explica en gran medida por la persistencia de una creencia muy arraigada —aunque cada vez más puesta en discusión— de que la educación es una herramienta clave para el ascenso social y la construcción de una ciudadanía democrática. Este consenso fue retomado por la mayoría de los gobiernos democráticos que tuvieron a la educación como eje central de sus propuestas. Sin embargo, existen profundas diferencias en cuanto a cómo se definen y abordan las problemáticas que persisten más allá de la cobertura, que ponen en evidencia los desafíos para garantizar el derecho a la educación en forma efectiva y en toda la población. Entendemos que el clivaje central que organiza las diferencias remite a qué lugar ocupa este derecho en un proyecto de país más amplio.

Partimos de pensar en la educación como un derecho. Y nos preocupan como un aspecto transversal las profundas desigualdades sociales que tensionan las oportunidades educativas y afectan las condiciones de vida y aprendizaje de miles de niños, niñas y adolescentes (NNyA) del país. Si bien más personas acceden hoy al sistema educativo, no todas lo hacen en las mismas condiciones ni con igual proyección a futuro. Existen diferencias importantes en el acceso, permanencia y egreso según el origen social de los estudiantes, que se vuelven especialmente visibles en ciertos momentos del recorrido educativo y con mayor incidencia en los "extremos" del sistema (nivel inicial y superior). Pero además, cuando el sistema logra incluir a sectores históricamente postergados, muchas

1. Secretaría de Educación de la Nación. Base Nacional Homologada. Sistema de Consulta de Datos Educativos Nacionales. Disponible en: https://data.educacion.gob.ar/base-nacional-homologada

veces lo hace a través de circuitos diferenciados, en un proceso que en el campo educativo se conoce como de "exclusión incluyente" (Gentili, 2009). Las condiciones de escolarización, las experiencias en relación con el aprendizaje y las oportunidades que ofrece la escuela son muy desiguales según el sector social. Así, una herramienta que debería servir para igualar oportunidades termina a veces reproduciendo —o incluso profundizando— esas desigualdades de origen. Resulta difícil pensar un proyecto de país que empiece por los últimos, con justicia social y soberanía nacional, sin avanzar en la efectiva garantía del derecho a la educación, entendido en un sentido amplio como democratización del acceso al conocimiento, la cultura y la participación en la vida común.

Este capítulo aborda estas preocupaciones y ensaya algunas primeras propuestas. Organizamos el texto en tres apartados. En primer lugar, presentamos una breve síntesis de los proyectos educativos en tensión, con el propósito de introducir las disputas que atraviesan hoy al campo educativo y la manera en que se han reconfigurado sus principales problemas. En segundo lugar, analizamos los principales desafíos que enfrenta el sistema educativo en su conjunto y aquellos específicos de cada nivel. En tercer lugar, desarrollamos una serie de propuestas que consideramos necesarias para pensar respuestas a estas problemáticas. Finalmente, recuperamos algunas reflexiones de cierre, subrayando el carácter abierto y aún en construcción de estas iniciativas, concebidas como una contribución para impulsar una discusión más amplia sobre cómo fortalecer la educación argentina colocando en el centro a los NNyA.

1. PROYECTOS EDUCATIVOS EN TENSIÓN: DE DÓNDE VENIMOS Y HACIA DÓNDE VAMOS

Una breve recapitulación de las políticas educativas de las últimas décadas permite identificar algunas de las disputas que continúan estructurando el debate educativo actual y comprender cómo se reactualizan en los desafíos del presente. No es objetivo de este capítulo reconstruir exhaustivamente la historia reciente de estas políticas, sino señalar tensiones que persisten en torno al sentido de la educación, el lugar del Estado y las responsabilidades en la garantía de este derecho. En última instancia, muchas de estas discusiones remiten a distintas concepciones sobre la educación y sobre los fines que debe perseguir.

Destacamos, por un lado, que durante los gobiernos kirchneristas se consolidó una agenda de inclusión que combinó la ampliación de la cobertura con el fortalecimiento de los soportes estatales para sostener las trayectorias educativas,

el reconocimiento de nuevos actores y una concepción de la educación vinculada a la construcción de ciudadanía y al desarrollo nacional. Este enfoque se expresó en un conjunto de leyes que ampliaron la inversión educativa, fortalecieron los acuerdos federales y promovieron intervenciones sobre múltiples dimensiones de las desigualdades (Feldfeber y Gluz, 2021). Entre ellas se destacan iniciativas orientadas a fortalecer la capacidad de intervención estatal y las condiciones de escolarización, como la Ley de Financiamiento Educativo (Nº 26.075), la Ley de Educación Nacional (Nº 26.206), la Ley de Educación Técnico Profesional (Nº 26.058), la Ley de Educación Sexual Integral (Nº 26.150), el Programa Conectar Igualdad y el Programa de Mejora Institucional (PMI). Aunque con alcances y resultados diversos, estas políticas compartían una misma orientación: fortalecer las capacidades institucionales del sistema educativo y promover una mayor inclusión de sectores históricamente relegados. Lo hicieron desde un enfoque democratizador que permitió dar protagonismo a distintos actores de la comunidad educativa y fortalecer incluso iniciativas impulsadas por movimientos sociales y organizaciones comunitarias protagonistas de las luchas recientes de nuestro país. No obstante, coexistieron y se agudizaron tendencias más profundas vinculadas a la fragmentación educativa y el avance de procesos de mercantilización que continuaron tensionando la construcción de horizontes comunes y la capacidad del sistema para reducir desigualdades. Algunas deudas pendientes se vinculan también con la dificultad para dar estabilidad a algunos programas y transformar integralmente estructuras vetustas del sistema.

En contraste, durante la gestión del macrismo y, con mayor intensidad, en la actual gestión de Javier Milei, fueron ganando peso perspectivas que desplazan la discusión sobre las condiciones sociales e institucionales necesarias para garantizar el derecho a la educación y colocan el foco, en cambio, en la responsabilidad individual de los sujetos (Gluz y Kesler, 2026). Apoyadas en diagnósticos críticos y socialmente extendidos sobre una crisis del sistema educativo —anclada en el deterioro efectivo de las condiciones de escolarización y de los aprendizajes de NNyA por las limitaciones y deudas persistentes de las políticas desarrolladas en las últimas décadas—, estas miradas tienden a posarse sobre los efectos y relegan las causas estructurales que producen y reproducen las desigualdades. Esta orientación se expresó en una pérdida de centralidad de las instancias federales de coordinación, en la retracción o discontinuidad de programas educativos de alcance nacional, en la transferencia de responsabilidades hacia las jurisdicciones y las instituciones escolares y, más recientemente, en el debilitamiento de mecanismos históricos de regulación y financiamiento del sistema. Esta perspectiva se inscribe en una agenda global que redefine el sentido de la educación en

función de su adaptación a un mercado de trabajo cada vez más flexible, lo que redunda en procesos de fragmentación educativa y de retracción de la responsabilidad estatal en la garantía de este derecho. Lejos de revertir problemas preexistentes, estas transformaciones han tendido a profundizar tanto las desigualdades como las dificultades para construir respuestas colectivas frente a desafíos cada vez más complejos.

Frente a estas discusiones, partimos de la premisa de que el debate educativo debe situar a los NNyA en el centro de la preocupación pública, dado que son quienes principalmente sufren las consecuencias de las deudas acumuladas de la política y los retrocesos que atraviesan al sistema educativo. Esto supone reconocer tanto los problemas persistentes como los avances de los últimos años en el fortalecimiento de los soportes institucionales y la intervención estatal para sostener las trayectorias educativas. En lugar de atribuir los problemas educativos a la responsabilidad individual de estudiantes, familias, docentes o escuelas, hace falta recuperar la discusión sobre las responsabilidades colectivas en la garantía del derecho a la educación.

Dos preguntas adquieren especial relevancia: quién es el garante y responsable de la educación en la Argentina; y qué lugar ocupa la escuela en la construcción de ciudadanía, de un proyecto nacional y del bien común. En un contexto de transformaciones sociales, económicas y tecnológicas, estas preguntas remiten a un interrogante más amplio sobre qué educación necesitamos para afrontar los desafíos del presente y qué papel deben asumir el Estado y otros actores en la construcción de las condiciones que hagan efectivo este derecho. Eso supone evitar miradas nostálgicas sobre el pasado y asumir los desafíos del presente desde un horizonte de justicia social capaz de fortalecer lo común, incorporar nuevas demandas y actores sociales y responder a las diferentes transformaciones. Estas tensiones no se expresan únicamente en el plano de las ideas o de las orientaciones generales de la política educativa, sino también en una serie de problemas concretos que atraviesan cotidianamente a las instituciones y condicionan las posibilidades de garantizar el derecho a la educación.

2. DESAFÍOS ACTUALES PARA EL SISTEMA EDUCATIVO: SOBRE EL DETERIORO INSTITUCIONAL Y LA DESARTICULACIÓN

El sistema educativo se encuentra hoy atravesado por una diversidad de problemas, así como por fortalezas —a menudo invisibilizadas bajo diagnósticos

fatalistas— que pueden ser potenciadas como parte de las respuestas para afrontar esos desafíos. Como se viene problematizando en las discusiones educativas, una dificultad central radica en que la escuela es hoy depositaria de múltiples demandas sociales en un contexto de creciente precarización de la vida social. Los datos arrojan un panorama desolador cuando dan cuenta de que más del 40% de la población en edad de escolarización obligatoria se encuentra bajo la línea de pobreza (EPH-INDEC, 2do semestre 2025). En un escenario de obligatoriedad, estas condiciones inciden directamente en la educación. Si bien la escolarización es alta en términos regionales, persisten fuertes desigualdades: según la EPH (2024), el 25,8% de las personas de entre 25 y 30 años no finalizó la educación obligatoria, cifra que asciende al 38,5% en el quintil más bajo, con una brecha de 35,6 puntos respecto del más alto.[2] Estas desigualdades se profundizan en las condiciones de acceso: de acuerdo con el Informe Nacional de Indicadores Educativos[3], solo el 61% de los hogares urbanos tenía computadora y el 45% de los estudiantes no contaba con una en el hogar. En relación a las escuelas, solo el 68% tenía acceso a Internet y apenas el 33% contaba con conectividad en las aulas, a lo que se suman los déficits en equipamiento tecnológico por estudiante y condiciones básicas de infraestructura, con limitaciones en accesibilidad, provisión de agua y servicios adecuados, lo que configura un escenario estructuralmente desigual para el aprendizaje.

También existen importantes brechas en el acceso al conocimiento, algo que viene siendo discutido hace décadas desde distintos estudios. Si bien asumimos una posición crítica respecto a las evaluaciones estandarizadas —en tanto muchas veces arrojan datos parciales, simplifican la realidad y son utilizadas para justificar soluciones rápidas—, entendemos que constituyen un insumo que no puede ser ignorado y sobre el cual es necesario disputar sentidos. Si miramos algunos datos nacionales a partir de las evaluaciones Aprender 2022, se observa que una proporción significativa de estudiantes no alcanza los niveles básicos de desempeño, especialmente en matemática, y que estos resultados se distribuyen de manera profundamente desigual según variables socioeconómicas, trayectorias escolares y condiciones institucionales. En informes previos (Fundación DHI, 2025a), vimos cómo estas brechas no solo se expresan en términos de

2. Templado, I., Catri, G., Nistal, M. y Volman, V. (2021). Evidencia sobre desigualdad educativa en la Argentina. Observatorio de Argentinos por la Educación. Disponible en: https://argentinosporlaeducacion.org/wp-content/uploads/2021/10/Desigualdad_educativa.docx-1.pdf

3. Ministerio de Educación de la Nación (2022). Informe Nacional de Indicadores Educativos: situación y evolución del derecho a la educación en Argentina. Dirección Nacional de Evaluación, Información y Estadística Educativa.

rendimiento agregado, sino también en su fuerte asociación con el origen social: en el caso de Aprender 2024, por ejemplo, el 54,6% de los estudiantes se ubica por debajo del nivel básico en matemática, pero esta proporción asciende al 70% en el quintil de menores ingresos, evidenciando la estrecha relación entre desigualdad social y desigualdad educativa. A su vez, variables como la repitencia —que alcanza al 16% de los estudiantes— se asocian sistemáticamente a peores desempeños, reforzando trayectorias educativas fragmentadas y desiguales. Las evaluaciones ERCE y PISA también muestran que los períodos de mejora en los aprendizajes suelen coincidir con etapas de mayor inversión educativa —con avances claros entre 2006 y 2013—, mientras que las caídas se vinculan a contextos de crisis como los de comienzos de 2000 o en el período posterior a 2019.

Algunos estudios cualitativos dan cuenta de la alarmante situación educativa en los sectores más vulnerados, lo que exige una atención específica y urgente. Un estudio reciente de CIAS-Fundar (2026) muestra un escenario de "escuelas desbordadas" por la multiplicación de demandas sociales que recaen sobre las instituciones educativas y exceden ampliamente su capacidad de respuesta. El informe revela que docentes, directivos y equipos de orientación deben afrontar simultáneamente problemas de enseñanza junto con crisis familiares, situaciones de violencia, consumos problemáticos y padecimientos de salud mental, en condiciones que vuelven prácticamente imposible abordar integralmente todas estas situaciones. Esta sobrecarga impacta de manera directa en la organización escolar y en el trabajo docente, generando interrupciones, dificultades para sostener propuestas pedagógicas consistentes y altos niveles de desgaste de los equipos. Para los estudiantes, este escenario supone experiencias escolares fragmentadas, atravesadas por la suspensión o la discontinuidad de las clases, la fragilidad de los vínculos pedagógicos y las dificultades para consolidar los aprendizajes. La escuela aparece así como un sostén fundamental, crecientemente tensionada en sus posibilidades de respuesta. Parte de los problemas vinculados con las trayectorias educativas que han adquirido una creciente centralidad en la agenda pública, como el ausentismo y el bajo rendimiento, no se pueden comprender al margen de estas condiciones. Se configura un escenario en el que la escuela no solo enfrenta dificultades para garantizar aprendizajes, sino también para sostener condiciones mínimas de funcionamiento, al tiempo que se erosiona —e incluso se quiebra— la promesa histórica de ascenso social asociado a la escolarización.

Estos problemas se edifican sobre dos dimensiones centrales. En primer lugar, una dimensión material vinculada al deterioro de las condiciones sociales e institucionales en un contexto de ajuste y avance de políticas de orientación neoliberal

que impacta de manera directa en la experiencia educativa. Particularmente en relación a la política educativa, se evidencia un proceso sostenido de desinversión y desarticulación de programas que funcionaban como soportes tanto para las instituciones como para los estudiantes y sus familias. En informes previos (Fundación DHI, 2026), destacamos cómo este proceso se traduce recientemente en una fuerte caída del presupuesto educativo en términos reales —del orden del 49% entre 2023 y 2026—, junto con la suspensión de leyes que establecen pisos mínimos de financiamiento y el recorte o eliminación de programas clave. Este ajuste impacta especialmente en las políticas orientadas a garantizar la inclusión educativa: las becas estudiantiles presentan caídas de hasta el 63% (y del 75% en el caso de Progresar), los programas de infraestructura registran reducciones superiores al 70%, y se desfinancian o eliminan líneas centrales como Conectar Igualdad, el fortalecimiento de la educación sexual integral (ESI) y el incentivo docente.

La segunda gran dimensión tiene que ver con la "desarticulación" en dos sentidos. Por un lado, la falta de coordinación nacional para dar respuesta a los múltiples problemas educativos. Si hasta mediados del siglo XX existió un proceso de centralización de las funciones educativas, entendiendo la educación como asunto de Estado, hacia la segunda mitad del siglo XX y los años más recientes se consolida un proceso contrario (con algunas contratendencias durante la gestión kirchnerista). Pasamos de tener un ministerio nacional, con un control importante de la administración educativa, a una cartera (hoy secretaría) sin escuelas a cargo y con algunas instancias de coordinación nacional cuya motorización depende del gobierno de turno (Romualdo, 2022). Contamos con algunas políticas educativas nacionales (en estos tiempos, cada vez más en declive) y con una dispersión de políticas a escala jurisdiccional, muchas de las cuales se superponen o incluso se desconocen entre sí. La excesiva centralización de las funciones educativas durante buena parte del siglo XX generó obstáculos para diversificar las respuestas y atender las múltiples desigualdades en el territorio, pero la creciente fragmentación del sistema y la debilidad de los mecanismos de coordinación nacional han erosionado también la capacidad de garantizar condiciones educativas comunes y sostener horizontes compartidos. El desafío es planificar dando lugar a la heterogeneidad de realidades desde un proyecto común de país, sin volver a viejas fórmulas "homogeneizadoras".

Por otro lado, nos referimos a una desarticulación entre los niveles educativos. Esta descoordinación constituye un problema ampliamente señalado por la literatura especializada. Sabemos que las trayectorias educativas son continuas y no se reinician con el pasaje de un nivel a otro, así como las experiencias previas condicionan fuertemente las oportunidades futuras, especialmente para los

sectores más desaventajados, para quienes estas transiciones suelen traducirse en nuevas barreras para la continuidad educativa. Numerosas investigaciones han mostrado que es precisamente en esos pasajes donde se concentran muchas de las dificultades y donde con frecuencia se producen interrupciones en las trayectorias escolares. Sin embargo, también existen problemáticas específicas en cada nivel que requieren ser consideradas en sus propios términos. Resulta por eso pertinente detenernos en lo que identificamos como desafío central para cada uno de ellos.

Uno de los principales desafíos del nivel maternal o inicial continúa siendo su efectiva universalización. Sabemos que cuanto más temprana es la incorporación al sistema educativo, mayores son las oportunidades de aprendizaje a lo largo de la trayectoria escolar. Sin embargo, quienes ingresan más tarde —y muchas veces en instituciones de menor calidad— suelen ser los niños y niñas de los sectores populares, lo que reproduce así desigualdades desde los primeros años de vida. En el caso del nivel maternal, esta situación se ve agravada por una fuerte fragmentación institucional. Aunque la legislación reconoce a la educación desde el nacimiento como parte de una misma unidad pedagógica, gran parte de la oferta depende de áreas de Desarrollo Social y de los gobiernos municipales, con importantes diferencias en recursos y en sus regulaciones. Esto suele traducirse en propuestas más orientadas al cuidado que a la construcción de experiencias pedagógicas integrales. Se abre ahí una veta fundamental para pensar al nivel como un puente en diálogo con esos padres y madres, integrándose a una planificación educativa más amplia. A eso se suma una insuficiente oferta estatal de vacantes que ha favorecido una creciente participación del sector privado y de organizaciones sociales y comunitarias, muchas veces bajo formatos con escasa supervisión educativa y deudas pendientes en su articulación desde el Estado. Paradójicamente, la caída de la natalidad que atraviesa el país abre una oportunidad para revertir este escenario: en lugar de justificar el cierre de salas y cargos, el fenómeno podría aprovecharse para ampliar la cobertura pendiente y fortalecer la calidad de la atención y el acompañamiento educativo en los primeros años.

En el nivel primario, un desafío central está vinculado con los aprendizajes. Los resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales vienen mostrando dificultades persistentes, especialmente en áreas como Lengua y Literatura y Matemática, y han reabierto el debate sobre las estrategias más adecuadas para mejorar la alfabetización. Sin embargo, reducir la discusión educativa a los resultados de estas pruebas implica perder de vista que aprender supone mucho más que alcanzar determinados desempeños en evaluaciones estandarizadas. La formación integral de niños y niñas también requiere el acceso a experiencias

vinculadas con las ciencias, las artes, la educación física, la cultura y el desarrollo de capacidades para la participación social y ciudadana. Para garantizar estas experiencias es importante atender a las condiciones en las que se enseña y reconocer que muchas escuelas enfrentan problemas de infraestructura, escasez de bibliotecas actualizadas, laboratorios, espacios deportivos y otros recursos pedagógicos fundamentales, lo que restringe las oportunidades formativas que pueden ofrecer. Además, existe una deuda en materia de extensión de la jornada escolar que se propuso en la Ley de Educación Nacional N° 26.206 de 2006 (LEN), una herramienta clave para fortalecer los aprendizajes y ampliar el acceso a experiencias culturales, artísticas, científicas y deportivas, especialmente entre los estudiantes de los sectores populares. Avanzar hacia una educación primaria de mayor calidad implica, por lo tanto, enriquecer las experiencias de formación a las que acceden los niños y niñas y fortalecer las condiciones institucionales que las hacen posibles.

En la educación secundaria, tras la extensión de la obligatoriedad establecida por la LEN, el principal desafío continúa siendo construir trayectorias escolares que articulen inclusión y democratización del conocimiento. A pesar de los avances registrados en las últimas décadas, la secundaria sigue presentando elevados niveles de interrupción y ausentismo, así como situaciones de egreso sin una apropiación efectiva de los contenidos esperados. Estas dificultades expresan tanto las deudas acumuladas de los niveles previos como las limitaciones de un formato escolar que históricamente fue pensado para una población más homogénea y que aún encuentra dificultades para albergar la diversidad de experiencias, demandas y necesidades de las juventudes actuales. En distintos puntos del país se han impulsado reformas orientadas a modificar la organización escolar y acompañar las trayectorias, con resultados heterogéneos y, en ocasiones, trasladando nuevas responsabilidades a instituciones que no siempre cuentan con los recursos necesarios para asumirlas, incrementando las exigencias sobre los equipos escolares sin fortalecer en igual medida sus capacidades de respuesta. Al mismo tiempo, se trata del nivel en el que resulta más evidente la ausencia de un proyecto educativo enmarcado en una idea de país con justicia social. Frente a la crisis de sentido que atraviesa, se requiere construir propuestas pedagógicas capaces de interpelar a los jóvenes, dialogar con sus realidades y expectativas de futuro y ofrecer herramientas significativas para desenvolverse en una sociedad cada vez más compleja y desigual.

Un desafío clave de la educación superior se vincula con la creciente pérdida de legitimidad de las instituciones encargadas de producir conocimiento y formar profesionales en un contexto de transformaciones económicas y sociales.

Durante décadas, el sistema universitario argentino desempeñó un papel central en la ampliación de derechos, la movilidad social y la formación de recursos humanos estratégicos para el desarrollo del país. Sin embargo, las sucesivas crisis económicas, la retracción de la inversión pública y los procesos de desindustrialización y reprimarización de la economía han debilitado tanto las capacidades del sistema como la demanda social de numerosos perfiles profesionales y científicos. Esto se expresa en dificultades para sostener las actividades de docencia, investigación y extensión, en la pérdida de atractivo de las carreras académicas y en una creciente desconexión entre las expectativas de las nuevas generaciones y los horizontes laborales que ofrece el mercado de trabajo. Frente a este escenario, el desafío consiste en garantizar el financiamiento de las instituciones, pero también en fortalecer su capacidad para producir conocimientos relevantes, formar profesionales comprometidos con las necesidades sociales y contribuir activamente a la construcción de estrategias de desarrollo económico, científico y tecnológico. Se trata de recuperar el papel de las universidades como espacios de formación y como actores centrales para producir respuestas a los problemas colectivos y construir horizontes de futuro.

Dentro de este panorama, la formación docente ocupa un lugar estratégico. La Argentina cuenta con una extensa red de institutos de formación docente que ha permitido expandir la oferta educativa a lo largo del territorio, aun con importantes niveles de fragmentación y desigualdad. Uno de los principales desafíos consiste en avanzar hacia una mayor articulación del sistema, construyendo acuerdos comunes sobre la formación de los futuros docentes sin perder de vista las particularidades regionales y locales. También resulta necesario fortalecer las políticas de acompañamiento para estudiantes que, en muchos casos, constituyen la primera generación de educación superior de sus familias y combinan sus estudios con responsabilidades laborales y de cuidado. Pensar una formación docente más integrada y consistente es una condición indispensable para fortalecer la calidad y la equidad del conjunto del sistema educativo.

Finalmente, muchos de los desafíos que atraviesan a los distintos niveles educativos ponen de manifiesto que la educación no se puede pensar de manera aislada del resto de las dinámicas sociales. Las escuelas, institutos, universidades y organizaciones sociales y comunitarias que toman tareas educativas enfrentan cotidianamente problemáticas vinculadas con la pobreza, la desigualdad, la salud, los consumos, las violencias y las transformaciones del mundo del trabajo que exceden sus capacidades de intervención. Esta situación tensiona los límites de los sistemas educativos y vuelve cada vez más visible su dependencia de entramados institucionales más amplios para sostener las trayectorias y garantizar

el ejercicio efectivo del derecho a la educación. Es frecuente escuchar la sobrecarga en tareas administrativas por sobre las pedagógicas en cargos directivos, lo que impide que quienes están al frente de las escuelas puedan dedicar tiempo a pensar sus propósitos, el vínculo con las comunidades y los rumbos del establecimiento educativo. A su vez, la expansión acelerada de las tecnologías digitales y de la inteligencia artificial introduce desafíos inéditos para todos los niveles. Las transformaciones en este plano están modificando las formas de acceso al conocimiento y los vínculos sociales a un ritmo impensado que requiere una actualización constante. El cuadro abre interrogantes sobre la circulación de la información, la privacidad, los derechos de autor, los sesgos algorítmicos y las crecientes desigualdades en el acceso y uso de estas herramientas.

3. PROPUESTAS DE ABORDAJE: LA POTENCIA DE LA ESCUELA Y LAS TRANSFORMACIONES NECESARIAS

Nuestras propuestas se desprenden de los debates planteados previamente en torno al rol del Estado, el sentido de este derecho y los desafíos que atraviesa el sistema educativo. Entendemos que la escuela debe seguir ocupando un lugar central en la construcción del proyecto de país que aspiramos a desarrollar y conserva un enorme potencial para fortalecer horizontes compartidos: una sociedad que incluya a todos y todas, que amplíe derechos y que coloque a los NNyA como prioridad fundamental, reconociéndolos como sujetos de derecho. Si bien el sistema educativo no puede resolver por sí solo las desigualdades sociales existentes, y debemos insistir en el debate político con la importancia de la articulación intersectorial para acompañar estos procesos, sí desempeña un papel clave en la construcción de condiciones de mayor igualdad. Resulta necesario fortalecer las capacidades estatales para responder, desde distintas áreas y niveles de intervención, a las múltiples demandas que hoy atraviesan a las instituciones educativas, garantizando que puedan sostener su función irremplazable en la transmisión de conocimientos, la enseñanza y el aprendizaje. Para desplegar esa potencia, es indispensable ampliar la inversión y consolidar una infraestructura educativa pública de calidad como tareas prioritarias. Necesitamos hacer escuela, mejorarla y sostenerla con inversión y voluntad política. Las siguientes propuestas se desprenden de esos pilares base y tienen como objetivo pensar tanto las oportunidades como las urgencias para cada nivel y eje transversal desarrollado en el apartado previo.

Nivel inicial: ampliar la cobertura con enfoque integral y de cuidado

Las instituciones destinadas a la primera infancia son centrales para contribuir desde la política pública al desarrollo de las personas. La alimentación, el cuidado, la educación, el juego, la socialización y la contención en los primeros años de vida inciden de manera decisiva en la construcción de la personalidad y en el desarrollo integral, así como impactan positivamente en las trayectorias escolares, los aprendizajes y la integración social. Al mismo tiempo, la ampliación de la cobertura en el nivel inicial resulta fundamental para acompañar a las familias trabajadoras que requieren espacios seguros, de calidad y con horarios adecuados para el cuidado de niñas y niños. En este punto, el sistema educativo cumple un rol central en la organización social del cuidado, contribuyendo a reducir desigualdades y a garantizar mejores condiciones para la vida cotidiana.

Para generar avances significativos, consideramos necesario fortalecer el rol del Estado en la garantía de este derecho, atendiendo las necesidades de manera integral y acompañando a las familias en las tareas de cuidado y enseñanza. Un primer paso es avanzar hacia una conducción integral del nivel desde el área educativa nacional que permita superar la actual fragmentación entre distintas dependencias y jurisdicciones y articular bajo una planificación común al conjunto de instituciones que participan de la educación y el cuidado en la primera infancia. Esto supone fortalecer y ampliar la oferta estatal, y al mismo tiempo reconocer la presencia de instituciones privadas y de organizaciones sociales y comunitarias que cumplen un papel relevante en muchos territorios. Pretendemos que el Estado asuma la responsabilidad de regular y supervisar el conjunto del sistema, estableciendo criterios comunes y condiciones adecuadas para sus trabajadores desde una propuesta pedagógica integral. Sobre esta base, buscamos avanzar en la profesionalización de las tareas y generar mejores condiciones para el desarrollo de otras iniciativas.

Proponemos:

- Ampliar la oferta pública en el tramo de 45 días a 2 años, mediante un plan sostenido de inversión en infraestructura que priorice las regiones con menor cobertura. Este nivel presenta hoy las mayores desigualdades en el acceso, por lo que su expansión resulta estratégica tanto en términos educativos como de cuidado.
- Garantizar el acceso universal a salas de 3, 4 y 5 años, avanzando en la construcción de jardines de infantes integrales que aseguren el 100% de vacantes

y contemplen la posibilidad de jornada extendida para las familias que lo requieran. Implica ampliar la cobertura y adecuarla a las necesidades sociales actuales.

- Fortalecer la dimensión de cuidado en el nivel inicial, reconociendo a la diversidad de instituciones que componen el sistema en el nivel inicial como espacios clave en la organización social del cuidado. Esto supone asegurar condiciones adecuadas de atención, tiempos institucionales acordes y equipos formados que integren de manera articulada las funciones educativas y de cuidado.
- Jerarquizar la propuesta pedagógica y los marcos curriculares del nivel inicial, reafirmando la centralidad del juego, la exploración y la alfabetización cultural, científica y artística temprana.

Nivel primario: una oportunidad para fortalecer la enseñanza

La baja de la natalidad abre una oportunidad estratégica para repensar la organización del nivel primario y reorientar la distribución de recursos. En lugar de traducirse en el cierre de grados, este escenario debe ser aprovechado para mejorar las condiciones de enseñanza y aprendizaje con un foco claro en la reducción de desigualdades educativas.

Proponemos:

- Implementar parejas pedagógicas en el primer ciclo de la educación primaria. Esta medida permitirá intensificar la enseñanza, acompañar de manera más cercana las trayectorias y fortalecer los procesos de alfabetización inicial y desarrollo de saberes fundamentales.
- Reorganizar la infraestructura y los recursos didácticos escolares, aprovechando la disminución de matrícula para ampliar espacios, mejorar las condiciones materiales y garantizar entornos adecuados para la enseñanza y el aprendizaje en todas las escuelas transformando la propia arquitectura escolar.
- Avanzar en la universalización de la jornada completa o extendida, en cumplimiento de la Ley de Educación Nacional, con prioridad en las provincias y localidades con menor cobertura. La ampliación del tiempo escolar deberá orientarse al desarrollo de proyectos pedagógicos integrales que abarquen distintas áreas académicas, incluyendo idiomas, mediante la ampliación de oportunidades culturales, deportivas y recreativas. Proponemos para esto la articulación con organizaciones sociales y comunitarias.

Nivel secundario: hacia un nuevo modelo organizacional de la escuela

La ampliación de la "conciencia de la obligatoriedad" del nivel (Briscioli, 2023) —la creciente aceptación social de que la escuela secundaria debe ser transitada y finalizada por todos los jóvenes, con el Estado como responsable de atender y sostener cada trayectoria— constituye una oportunidad para profundizar las estrategias orientadas al acompañamiento, sostenimiento y finalización de las trayectorias estudiantiles con los aprendizajes necesarios. Esto requiere atender no solo las situaciones de interrupción y desvinculación, sino también el creciente ausentismo de estudiantes que, aun permaneciendo matriculados, mantienen una asistencia irregular que debilita sus aprendizajes y su vínculo cotidiano con la escuela.

Proponemos:

- Reestructurar la organización curricular, avanzando hacia propuestas menos fragmentadas y más integradas en áreas de conocimiento, que prioricen saberes relevantes para la vida social, cultural, científica y productiva. Esto supone construir propuestas pedagógicas capaces de dialogar con los intereses, experiencias y expectativas de los jóvenes, fortaleciendo el sentido que adquiere la escuela en sus vidas.
- Ampliar los sistemas de becas y apoyos económicos, garantizando condiciones materiales para la continuidad educativa.
- Fortalecer las condiciones de trabajo docente, generando espacios para la planificación colectiva, el trabajo en equipo y el seguimiento de las trayectorias estudiantiles.
- Construir un sistema integral de seguimiento y acompañamiento de las trayectorias, que permita detectar tempranamente situaciones de ausentismo reiterado y activar respuestas antes de que deriven en procesos de desvinculación. La asistencia debe constituirse en una señal para identificar las situaciones que atraviesan los estudiantes y movilizar los apoyos necesarios, articulando el trabajo de las escuelas con las familias y otros actores estatales y comunitarios.
- Poner a disposición de las escuelas una red de políticas, equipos y dispositivos que acompañen su tarea, evitando trasladarles la responsabilidad de responder por sí solas a problemáticas que requieren intervenciones especializadas e intersectoriales. Esto supone:
  - fortalecer los dispositivos de orientación y abordaje de situaciones vinculadas con la salud mental y otras problemáticas que atraviesan las trayectorias;

- desarrollar espacios territoriales de acompañamiento y revinculación, en articulación con organizaciones sociales y comunitarias, capaces de acercarse a los jóvenes cuyo vínculo con la escuela se encuentra debilitado;
- generar espacios puente que permitan construir formas progresivas de inclusión y revinculación con la escuela a través de propuestas culturales, artísticas, deportivas y recreativas.

Asimismo, resulta estratégico fortalecer los vínculos de la escuela secundaria con el mundo del conocimiento y el trabajo, ampliando horizontes y oportunidades para las y los estudiantes:

- Promover la articulación con universidades y el sistema científico-tecnológico, acercando a las y los jóvenes a la producción de conocimiento y a la continuidad de estudios superiores.
- Desarrollar vínculos con el sector productivo y estatal, generando experiencias formativas que favorezcan la inserción laboral.
- Impulsar el fortalecimiento de la educación técnico-profesional, mediante la actualización de equipamiento, la mejora de las condiciones institucionales y su articulación con sectores estratégicos.

Nivel Superior: democratización para el desarrollo nacional

La ampliación en las últimas décadas del acceso a la universidad abre la posibilidad de profundizar políticas que la consoliden como un pilar central para el desarrollo social, económico, científico y cultural del país. Se trata de garantizar no solo un derecho individual —acceder, permanecer y egresar—, sino también un derecho colectivo, en tanto el conocimiento que produce impacta en la vida de la sociedad en su conjunto. A través de la formación de profesionales, la investigación y la producción de conocimiento, las universidades pueden contribuir de manera decisiva en ámbitos clave. Fortalecer el sistema universitario implica, por lo tanto, potenciar su capacidad de responder a las necesidades sociales y al desarrollo nacional.

Proponemos:

- Recuperar y fortalecer las condiciones salariales y laborales de docentes y no docentes universitarios, como base para garantizar el funcionamiento del sistema y la calidad de la enseñanza, la investigación y la extensión.
- Fortalecer las trayectorias estudiantiles, a través de la ampliación de becas, residencias, dispositivos de acompañamiento y la revisión de los regímenes pedagógicos, especialmente en los primeros años y en las carreras estratégicas.

- Desarrollar estrategias de articulación con la escuela secundaria, especialmente en los últimos años, acompañando las orientaciones, fortaleciendo la transición al nivel superior y acercando a las y los estudiantes a la producción de conocimiento.
- Ampliar las dedicaciones docentes, particularmente en asignaturas de los primeros años, para mejorar las condiciones de enseñanza y acompañamiento.
- Fortalecer el vínculo de las universidades con la comunidad, el sistema educativo y los territorios, impulsando políticas de extensión, transferencia tecnológica e intervención social que respondan a necesidades concretas.
- Articular con el sistema científico-tecnológico, orientando la carrera científica en función de intereses públicos y promoviendo la producción de conocimiento estratégico para el país.
- Impulsar la planificación territorial del sistema universitario, identificando vacancias, carreras estratégicas para cada región y promoviendo una distribución más equitativa de la oferta.

Ejes transversales a los distintos niveles educativos

Formación docente y conducción de escuelas

El sistema educativo requiere docentes reconocidos, formados y acompañados para afrontar la creciente complejidad de la enseñanza. Jerarquizar el trabajo docente no solo es una condición para mejorar los aprendizajes, sino también para fortalecer la escuela como espacio central de construcción social y cultural. En este sentido, resulta prioritario avanzar en políticas sostenidas que mejoren las condiciones laborales, reconozcan el valor social de la tarea docente y promuevan el desarrollo profesional a lo largo de toda la carrera. Las escuelas requieren también equipos de conducción con formación pedagógica y capacidades de gestión que puedan sostener proyectos institucionales a largo plazo y construir comunidades educativas más sólidas.

Proponemos:

- Jerarquizar el trabajo docente, a través de la recomposición salarial y el desarrollo de campañas de valorización profesional dirigidas a la sociedad en su conjunto.
- Fortalecer el sistema de formación docente y las trayectorias estudiantiles. Avanzar hacia una mayor articulación del sistema de formación docente y desarrollar políticas específicas de acompañamiento para estudiantes de carreras docentes.

- Definir áreas estratégicas de formación docente a nivel nacional, con una oferta de actualización gratuita, accesible y de calidad, orientada a las necesidades del sistema educativo. Interesa superar lógicas fragmentadas y centradas exclusivamente en el puntaje, y avanzar hacia propuestas formativas con sentido pedagógico.
- Fomentar el trabajo colaborativo entre docentes, garantizando condiciones institucionales adecuadas —tiempo, espacios y recursos— para la planificación conjunta, el intercambio entre pares y el seguimiento de las trayectorias estudiantiles, junto con la provisión de materiales de enseñanza integrados.
- Ampliar y diversificar los roles dentro del sistema educativo, promoviendo la movilidad horizontal y vertical. Esto supone la creación y fortalecimiento de figuras como acompañantes de trayectorias, coordinadores socioeducativos, tutores de docentes noveles, docentes de apoyo e inclusión, entre otros, que permitan responder a las distintas necesidades institucionales.
- Jerarquizar la carrera directiva, mediante la definición de trayectos formativos específicos y criterios claros de acceso a los cargos.

Escuela, comunidad y cuidado

Fortalecer el vínculo entre la escuela, las familias y la comunidad es una condición clave para mejorar los procesos educativos y reducir desigualdades. La educación no ocurre únicamente dentro del aula: se construye en interacción con los territorios, las instituciones y las redes sociales que rodean a NNyA. En este entramado, las organizaciones sociales y comunitarias también desarrollan experiencias educativas y de acompañamiento de las trayectorias que resulta importante reconocer y fortalecer como parte de las respuestas que se construyen desde los territorios. Por eso apostamos a consolidar una perspectiva de gestión social y comunitaria de la educación que amplíe el alcance de la escuela, la reconozca como parte de un entramado comunitario más amplio y promueva la articulación con organizaciones sociales, clubes, centros culturales y otras instituciones del territorio. Se trata de fortalecer la capacidad de la escuela para construir respuestas junto con otros actores, sin trasladarle la responsabilidad de abordar por sí sola problemáticas que requieren intervenciones integrales.

Proponemos:

- Promover y potenciar las cooperadoras escolares, como espacios de participación activa de las familias en la vida institucional. Su desarrollo resulta clave para consolidar el vínculo escuela-comunidad, acompañar las trayectorias educativas y fortalecer el sentido colectivo de la educación.

- Garantizar un sistema de alimentación escolar saludable, como parte de una política integral que reconozca a la escuela como un espacio clave en el cuidado y en la reducción de desigualdades sociales. Esto implica asegurar propuestas nutricionales adecuadas y sostenidas.
- Fortalecer las políticas de salud escolar mediante equipos interdisciplinarios y una mayor articulación entre las instituciones educativas, el sistema de salud y las redes territoriales, para abordar integralmente las necesidades físicas, emocionales y sociales de las y los estudiantes.
- Abordar la violencia social al interior de las instituciones, desarrollando estrategias de prevención, intervención y acompañamiento con participación de las comunidades educativas y, cuando corresponda, de organizaciones sociales y comunitarias. Esto requiere a la vez fortalecer protocolos y circuitos de actuación ante situaciones complejas.
- Articular los programas socioeducativos a nivel nacional, construyendo una estrategia común que integre las distintas herramientas destinadas al seguimiento y acompañamiento de las trayectorias estudiantiles y facilite su articulación con las escuelas y los territorios en todas las jurisdicciones.
- Impulsar una política de ciudades educadoras, ampliando las fronteras de la escuela y habilitando el uso pedagógico de espacios públicos, culturales, deportivos y comunitarios para integrar la vida urbana a las experiencias educativas.

Mundo digital, tecnologías del conocimiento y escuela: hacia una política integral y una ética digital

Las tecnologías digitales atraviesan de manera creciente la vida cotidiana y las experiencias educativas de NNyA, abriendo nuevas posibilidades para el acceso y la producción de conocimiento, pero también nuevos desafíos para su cuidado y formación. La política educativa debe asumir un papel activo frente a estas transformaciones, promoviendo una apropiación crítica y pedagógicamente significativa de las tecnologías, al mismo tiempo que regula sus usos y previene los riesgos asociados a los entornos digitales. Esto requiere fortalecer el rol de la escuela en la formación de una ciudadanía digital crítica, capaz de desenvolverse en estos entornos de manera autónoma y responsable, garantizando a la vez condiciones de inclusión y protección frente a dinámicas que pueden profundizar desigualdades y vulnerar derechos.

Proponemos:

- Garantizar condiciones materiales para la inclusión digital, mediante una inversión sostenida en conectividad, equipamiento e infraestructura tecnológica, priorizando a las comunidades con mayores niveles de vulnerabilidad y reduciendo las brechas existentes.
- Desarrollar una política nacional de educación digital integral, que supere una mirada meramente instrumental e incorpore transversalmente al currículum herramientas para comprender y participar críticamente de la cultura digital. Esto supone abordar la producción y análisis de información, el funcionamiento de algoritmos y sistemas de inteligencia artificial, la ciudadanía y la ética digital, promoviendo también la producción y creación de contenidos por parte de los estudiantes.
- Fortalecer la formación docente para la integración pedagógica de las tecnologías, garantizando propuestas de formación inicial y continua que permitan comprender sus transformaciones e incorporarlas críticamente a las prácticas de enseñanza.
- Desarrollar políticas de prevención y cuidado frente a los riesgos asociados a los entornos digitales, abordando los usos problemáticos de dispositivos, plataformas y redes sociales, y sus efectos sobre el bienestar, así como las distintas formas de violencia y vulneración de derechos que atraviesan estos espacios. Estas políticas deben brindar herramientas a las escuelas y las familias para acompañar a NNyA y actuar tempranamente frente a situaciones problemáticas.
- Promover el desarrollo y uso de plataformas y recursos educativos públicos, abiertos y soberanos, fortaleciendo la capacidad estatal de producir herramientas y contenidos propios, resguardar los datos educativos y reducir la dependencia de grandes plataformas comerciales.
- Fortalecer la regulación pública de las tecnologías utilizadas en el sistema educativo, estableciendo criterios para el uso de inteligencia artificial y plataformas digitales, la protección de datos personales y la incorporación de nuevas herramientas en las instituciones educativas. El Estado debe garantizar que su utilización responda a finalidades pedagógicas y al resguardo de los derechos de las comunidades educativas. A su vez, avanzar con la suspensión del uso de celulares en los niveles obligatorios del sistema educativo, y con su respectivo reemplazo por dispositivos tecnológicos, garantizados por los Estados, y necesarios para el aprendizaje de saberes y habilidades digitales.

Evaluación e investigación para la mejora del sistema educativo

La producción de conocimiento sobre lo que sucede en el sistema educativo debe estar orientada a fortalecer la capacidad del Estado para intervenir sobre sus principales problemas y desigualdades. Es necesario alejarse de perspectivas que colocan a la evaluación estandarizada como único parámetro de "calidad" y evitar su uso tendencioso para la responsabilización de las escuelas y los docentes. Nos interesa utilizar la evaluación como parte de una política más amplia para producir conocimiento y comprender de forma integral los problemas educativos, construir mejores respuestas frente a las enormes desigualdades que atraviesan nuestro sistema y evaluar el alcance de las políticas implementadas.

Proponemos:

- Fortalecer un sistema nacional de evaluación educativa con una perspectiva integral que dé continuidad a la producción de información sobre la enseñanza y los aprendizajes, y permita analizar las desigualdades que atraviesan al sistema, evitando usos punitivos o competitivos de sus resultados.
- Ampliar la perspectiva de los aprendizajes evaluados, haciendo énfasis no solo en saberes asociados a la alfabetización y matemática sino en otros conocimientos relevantes en la formación de ciudadanía.
- Impulsar una política sostenida de investigación educativa, fortaleciendo estudios tanto cuantitativos como cualitativos que permitan comprender los procesos que las evaluaciones estandarizadas no alcanzan a explicar y recuperar las experiencias de los actores escolares para el diseño y revisión de las políticas públicas.

A MODO DE CIERRE DEL CAPÍTULO (Y CONTINUIDAD DE LA DISCUSIÓN)

Ningún proyecto educativo puede pensarse por fuera de los consensos entre los actores que lo hacen posible. Recuperar experiencias pasadas y diagnósticos acumulados resulta clave, pero también lo es asumir los desafíos del presente con participación democrática y decisión política. Por eso, a modo de cierre de este capítulo y en continuidad con discusiones que ya vienen desarrollándose en distintos espacios, sostenemos que resulta imprescindible colocar a la educación en el centro de la agenda pública y construir un gran acuerdo social capaz de impulsar las transformaciones necesarias. Como ocurrió en otros momentos de nuestra historia, hace falta convocar a un debate nacional sobre el sentido y la dirección de la educación, involucrando a las familias, docentes, estudiantes,

universidades, el sistema científico, el sector productivo y las organizaciones sociales y comunitarias que participan de ese entramado. Se trata, en definitiva, de construir un nuevo acuerdo pedagógico con mayor protagonismo de las distintas comunidades educativas y con el Estado como garante indelegable del derecho a la educación.

En este capítulo presentamos algunos desafíos centrales y un conjunto de propuestas que surgen de distintas discusiones intersectoriales impulsadas desde nuestro equipo. Somos conscientes de que quedan muchos aspectos por profundizar y de que la mejora de la educación requiere un diálogo amplio. Sin embargo, entendemos que estas reflexiones pueden constituir un punto de partida para seguir enriqueciendo el debate. Lo que consideramos irrenunciable son los principios que deben orientar esa construcción colectiva. La educación expresa, en última instancia, una definición sobre la sociedad que tenemos y aquella que aspiramos a construir. Cualquier horizonte de transformación debe partir de un compromiso con la justicia social que coloque a los NNyA en el centro, reconozca el papel fundamental del Estado en la reducción de las desigualdades y fortalezca su capacidad para ampliar derechos. También exige evitar miradas fatalistas que terminan legitimando el debilitamiento de lo público. Nuestro país cuenta con experiencias de las cuales aprender, con comunidades educativas que sostienen cotidianamente enormes esfuerzos y con avances que merecen ser defendidos y profundizados. Es desde ahí, recuperando lo construido y asumiendo los desafíos del presente, que podemos imaginar una transformación educativa capaz de incluir a todos y todas y de ampliar las posibilidades de futuro para las nuevas generaciones.

BIBLIOGRAFÍA

Briscioli, Bárbara (2023b). La democratización de la educación secundaria en la provincia de Buenos Aires. Avances y desafíos pendientes. *Anales de la Educación Común*, 4(1-2). https://cendie.abc.gob.ar/revistas/index.php/revistaanales/article/view/1771/2915

Elizondo, Gonzalo y Hernández, Daniel (2026). Escuelas desbordadas. Criar, crecer y educar en barrios populares. CIAS - Fundar.

Feldfeber, Myriam y Gluz, Nora (Comps.) (2021). *Las tram(p)as de la inclusión*. Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Fundación para el Desarrollo Humano Integral (2024). Presupuesto nacional 2025: la consolidación del ajuste regresivo.

Fundación para el Desarrollo Humano Integral (2025). Aprender 2024. Números que hablan, trayectorias desiguales.

Gentili, Pablo (2009). Marchas y contramarchas. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina (a sesenta años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos). *Revista Iberoamericana de Educación,* 49, 19-57.

Gluz, Nora y Kesler, Axel (2026). La libertad avanza... ¿Sobre la educación? La desdemocratización del campo escolar argentino en tiempos de Milei. En Axel Kesler, Laís Vieyra Pinelli, Nora Gluz y Silvia Cristina Yannoulas (Orgs.), *Ofensiva desdemocratizadora e projeto educacional da nova direita: embates recentes e novas chaves analíticas (Brasil e Argentina)* (pp. 78-110). Pimenta Cultural. https://doi.org/10.31560/pimentacultural/978-85-7221-559-6

Grabois, Juan y Abal Medina, Paula (2023). Plan de desarrollo humano integral.

Romualdo, Vanesa (2022). *Difícil que lleguemos a ponernos de acuerdo. Reconfiguraciones del federalismo educativo argentino desde la obligatoriedad del nivel secundario (2006-2019)* [Tesis de doctorado]. Universidad de Buenos Aires.

LINEAMIENTOS PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL HUMANA (TDH): SOBERANÍA TECNOLÓGICA PARA DECIDIR NUESTRO FUTURO

Martín Harracá, Juan Manuel Barreda Fafasuli, Santiago Sosa, David Levitán, Gonzalo Armua, Nicole Seinhart y Caro Lang



Martín Harracá
Lic. en Economía (UBA) y Dr. en Administración y Negocios (Universidad de Surrey). Docente e investigador, especialista en economía digital y cambio tecnológico.

Juan Manuel Barreda Fafasuli
Lic. en Economía (UBA) y Tec. Universitario en Programación (UTN). Investiga sobre cambio tecnológico y desarrollo económico.

Santiago Sosa
Lic. en Cs. Biológicas y Dr. en Química Biológica. Secretario Adjunto de Extensión, Cultura Científica y Bienestar en FCEN-UBA. Coordinador de Ciencia y Tecnología de la Fundación DHI.

David Levitán
Dr. en Ingeniería (UBA), especializado en producción de hidrógeno verde. Coordinador de Recursos estratégicos de la Fundación DHI.

Gonzalo Armua
Lic. en Comunicación (UNLaM), Mg. en Teoría Política (UBA), especializado en geopolítica e integración regional. Coordinador de la Fundación DHI.

Nicole Seinhart
Dra. en Ciencia y Tecnología (UNSAM), especializada en almacenamiento de energía.

Caro Lang
Lic. en Ciencias de la Computación. Docente (UBA y UNQ).

INTRODUCCIÓN

Las tecnologías digitales vienen adoptando una creciente centralidad en la reconfiguración del entramado social, económico y político, tanto en la Argentina como a nivel global. A este proceso suele denominárselo como transformación digital (TD), un término de uso extendido entre organismos internacionales que, por ejemplo, emplearon la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) en 2019, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2022 y las Naciones Unidas en 2024. Pero diversas perspectivas críticas advierten que no se trata de una mera incorporación de tecnología en actividades preexistentes, sino que constituye uno de los rasgos distintivos de la actual etapa del capitalismo (ver, por ejemplo, Vercellone 2023; Srnicek 2017; Varoufakis 2024; Rikap 2026). Entendemos a la TD como un proceso de reconfiguración estructural de las relaciones sociales y económicas basado en el despliegue de tecnologías como Internet, los dispositivos móviles, el software y, más recientemente, la inteligencia artificial. Estas tecnologías no solo amplían capacidades técnicas, sino que modifican las formas de coordinación, decisión y organización de la vida social.

La TD atraviesa múltiples dimensiones de la vida social. Incide sobre las formas de acceso a la información y la comunicación entre individuos, colectivos y el Estado; reconfigura la actividad económica y el trabajo (modificando las técnicas productivas, las relaciones laborales, la dinámica competitiva, los procesos de creación y destrucción de mercados y la división internacional del trabajo); y transforma, de una manera más amplia, diversas formas de interacción social, al mediar crecientemente prácticas cotidianas, culturales y políticas.

1. DIAGNÓSTICO

La transformación digital y las oligarquías tecnológicas

Como todo proceso profundo de cambio tecnológico, la dirección e intensidad de la transformación digital dista de ser neutra o espontánea. La TD se encuentra dirigida por un conjunto reducido de actores privados, altamente concentrados

y localizados mayoritariamente en Estados Unidos (NVIDIA, Microsoft, Alphabet, Amazon, Meta, Apple) y, en menor medida, en China (Huawei, Tencent, Alibaba), así como por los gobiernos de estos países. Estos actores controlan los principales vectores de innovación a partir de su capacidad para atraer capital humano altamente especializado, generar conocimiento interno y disputar la narrativa global sobre qué constituye el progreso tecnológico. De este modo, logran orientar también la producción de conocimiento de otros actores (como universidades y centros de investigación) hacia sus propios objetivos.

A esta capacidad de innovación constante se suma el control sobre infraestructuras tecnológicas críticas (la "nube"), activos intangibles como los datos y el software propietario, y las plataformas que cada vez más intermedian las interacciones sociales y económicas. Este control les otorga una enorme capacidad para apropiarse de rentas tecnológicas y consolidar su dominio sobre los segmentos centrales de las cadenas globales de valor (CGV). En este marco, se observan tendencias inéditas hacia la concentración de poder de mercado, mientras que individuos, empresas y Estados desarrollan una dependencia creciente de servicios definidos por estas corporaciones para producir, comerciar o gestionar información. Así, la expansión de la TD no reduce las asimetrías preexistentes (como suelen argumentar las voces favorables a este proceso), sino que tiende a recrearlas bajo nuevas formas, profundizando relaciones de dependencia económica y política. El creciente uso militar de las tecnologías desarrolladas por estos conglomerados, así como el surgimiento de una nueva alianza tecno-militar en Estados Unidos[1] (Coveri et al., 2025), constituyen además hechos especialmente preocupantes y una nueva señal de alerta para nuestra soberanía.

Impactos de la transformación digital

La manera en la que el fenómeno se viene desarrollando tiene profundos impactos sociales. Bajo la gobernanza de los actores que describíamos en el apartado anterior, la TD trae consecuencias negativas concretas sobre los individuos, las comunidades, el tejido económico y el trabajo, consecuencias que son propias a las lógicas de negocio de estas empresas. En el centro de estas lógicas se encuentra la datificación de la vida cotidiana. La comunicación, el consumo y los vínculos son mediados cada vez más por plataformas que convierten esa actividad en datos apropiados privadamente, lo que constituye una materia prima central de sus modelos de negocio.

1. Ver Pentagon Used Anthropic's Claude in Maduro Venezuela Raid (Wall Street Journal) y Accelerating American Shipbuilding with ShipOS. U.S. Navy at AIPCon 9.

De esta lógica extractiva se desprenden daños sobre diferentes dimensiones. Una de ellas es la salud de las personas: dado que la generación de datos requiere maximizar el tiempo de uso, los servicios se diseñan deliberadamente para capturar y retener la atención, con efectos negativos sobre la salud mental, sobre todo de niñas, niños y adolescentes. La comunicación en el espacio público digital también resulta problemática, dado que existe una mediación algorítmica de la circulación de la información que está optimizada para maximizar el volumen de interacciones antes que la calidad de los intercambios. Esto facilita la amplificación de la desinformación y los discursos de odio, lo que erosiona las condiciones de la deliberación democrática.

En segundo lugar, estas lógicas producen daños sobre el tejido económico. Los mercados digitales presentan fuertes efectos de red y dinámicas de tipo "el ganador se lleva todo", de modo que quien logra instalarse primero consolida una posición difícilmente disputable, reforzada luego por el control de activos intangibles como los datos y los algoritmos. Una vez instaladas, las plataformas dominantes ofician de "porteros" al intermediar el acceso de empresas y consumidores a clientes y mercados, con lo que obtienen la capacidad de fijar unilateralmente las reglas del intercambio. Esa posición habilita prácticas abusivas y genera una dependencia estructural. Para una parte sustantiva de las firmas, en particular las de menor tamaño, intentar operar por fuera de estas plataformas equivale a no poder participar del mercado. De ahí que servicios que han devenido en insumos esenciales de la actividad económica quedan así provistos por un puñado de actores que, con escaso contrapeso, capturan una porción creciente del valor generado por terceros.

Los daños, en tercer lugar, alcanzan al mundo del trabajo, y lo hacen por dos vías de naturaleza distinta. La primera es la plataformización. La lógica de la datificación se proyecta a la organización del trabajo cuando las plataformas median entre trabajadores y clientes, sometiendo a los primeros a una gestión algorítmica (asignación de tareas, evaluación y sanciones mediante sistemas opacos) que encubre la relación laboral bajo formas de aparente autonomía. El resultado es la erosión de derechos y protecciones que van desde los ingresos inestables y el traslado de riesgos y costos al trabajador hasta la ausencia de cobertura social. Se trata de un universo laboral en expansión que en nuestro país actúa como opción de última instancia frente al descarte del mercado laboral, operando en conjunto con la economía popular. A este proceso, ya consolidado, se suma una segunda vía aún incipiente y de origen diferente. Nos referimos a la potencial sustitución de trabajo humano por sistemas de inteligencia artificial, lo cual puede profundizar un proceso de expulsión del mercado laboral preexistente. Este

riesgo no se desprende directamente de la datificación, sino del propio objetivo de diseño de las firmas que desarrollan la IA de frontera, que persiguen explícitamente la creación de "sistemas altamente autónomos que superen a los humanos en la mayoría de los trabajos económicamente valiosos" (OpenAI, 2018). Si bien sus efectos agregados son todavía materia de debate, las primeras estimaciones señalan una exposición significativa del empleo a estas tecnologías (Eloundou 2023; Gmyrek et al. 2024).

La Argentina en la cadena de valor digital

En este escenario global, la Argentina ocupa un lugar estructuralmente subordinado. El proceso de digitalización no se desarrolla en un terreno neutral, sino que reproduce y profundiza las asimetrías propias de la división internacional del trabajo: mientras un puñado de conglomerados tecnológicos concentrados en unos pocos países centrales controla la infraestructura, los datos y los estándares que organizan la economía digital, los países periféricos como la Argentina participan principalmente como mercados de consumo, proveedores de servicios de menor valor agregado y usuarios de tecnologías cuyo desarrollo y gobernanza les resultan ajenos. Esta posición condiciona los márgenes de autonomía nacional, tanto en términos productivos —por la limitada capacidad de apropiación de rentas tecnológicas— como en términos de soberanía, al delegar funciones críticas en plataformas e infraestructuras extranjeras. Comprender esta inserción dependiente resulta clave para dimensionar los desafíos y márgenes de acción que enfrenta el país, y es el punto de partida de los problemas productivos, laborales y estatales que se analizan a continuación.

Desde una perspectiva productiva, la participación de la Argentina en la cadena de valor digital se canaliza fundamentalmente a través del sector de Software y Servicios Informáticos (SSI). Este sector presenta en el país una estructura marcadamente heterogénea, con alrededor de 6.100 empresas. Coexiste un núcleo reducido pero significativo de grandes firmas nacionales (incluidos 11 unicornios), con altas capacidades innovadoras y presencia en segmentos de mayor valor agregado de la CGV, junto a un universo mayoritario de pymes, microempresas, trabajadores autónomos y filiales de firmas transnacionales que se insertan en actividades con menores barreras de entrada y una limitada capacidad de apropiación de rentas tecnológicas (MECON, 2024). En consecuencia, pese a la existencia de "islas" de desempeño dinámico, el patrón dominante de inserción internacional continúa siendo subordinado y vulnerable a la competencia global. Esto pone en evidencia el éxito de las políticas industriales orientadas al sector,

especialmente la Ley de Promoción de la Industria del Software (Ley N° 25.922, modificada por la Ley N° 26.692, y reemplazada en 2019 por la Ley de Economía del Conocimiento, Ley N° 27.570), así como sus limitaciones para generar un "derrame" en el conjunto del entramado productivo, lo que se refleja en un cambio de fase en la trayectoria expansiva que el sector supo tener en la primera década y media del siglo (Baum et al., 2022).

En términos más amplios, la IA constituye una tecnología de impacto transversal, con potencial para generar transformaciones profundas en la estructura productiva y el mercado de trabajo (Calvino et al. 2025). En la Argentina, su adopción avanza de manera fragmentada y mayormente impulsada por iniciativas individuales, sin una estrategia sistemática de modernización productiva. Además, esta incorporación se realiza sobre todo a través del uso de plataformas extranjeras, lo que tiende a reforzar una inserción dependiente basada en la importación de servicios digitales (CEPE y Fundar, 2025). Las restricciones financieras y de capacidades técnicas en muchas firmas refuerzan este patrón, limitando el aprovechamiento pleno del potencial productivo de la IA (Fernández-Franco y Graña, 2024). Esta dinámica resulta especialmente crítica en industrias tradicionales con fuerte peso en la economía argentina, como la automotriz, que enfrentan procesos de reconversión profunda asociados al avance de la IA.

La deuda digital del Estado: fragmentación y desafíos estructurales

Los Estados nacionales son actores con un rol fundamental en la transformación digital: son a la vez uno de los mayores productores y custodios de datos del país, un comprador de tecnología de peso decisivo, un regulador de los mercados digitales y un prestador de servicios que median la vida cotidiana de millones de personas. Por eso su capacidad —o incapacidad— para gobernar lo digital condiciona tanto la calidad de las políticas públicas como los márgenes de soberanía y desarrollo del conjunto de la sociedad.

El Estado argentino afronta esta etapa arrastrando lo que podríamos llamar una deuda digital: un rezago estructural en su propia transformación que no se reduce a una carencia de herramientas, sino que expresa la ausencia de una arquitectura institucional y una decisión política sostenida que puedan convertir las capacidades técnicas en soberanía digital efectiva y desarrollo productivo. El problema de fondo es que el Estado opera sobre infraestructuras que no controla, bajo estándares que no define, con datos que custodia de manera fragmentada y mediante sistemas cuyo funcionamiento muchas veces no audita.

Esta deuda digital es multidimensional y sus distintas caras se refuerzan entre sí. En el plano de los datos, predominan la fragmentación y la falta de interoperabilidad, que impiden tratar la información pública como un activo estratégico al servicio del bien común. Esta dispersión tiene consecuencias concretas en dos planos. Hacia la ciudadanía, deriva en una burocracia engorrosa: como las bases estatales están duplicadas o en formatos incompatibles, las personas se ven obligadas a repetir trámites y a presentar una y otra vez documentación que el Estado ya tiene (en salud, prestaciones sociales o historiales académicos, entre otros). Hacia adentro del propio Estado, la fragmentación es un problema no solo técnico sino político, porque limita severamente la capacidad estatal de planificar políticas públicas basadas en evidencia. A eso se suman graves déficits de seguridad: el Estado no logra garantizar la protección de los datos personales que custodia, con filtraciones recurrentes por hackeos —como los sufridos por ARCA o el ReNaPer— que minan la confianza ciudadana.

El marco normativo ofrece pilares valiosos, pero desactualizados. La Argentina cuenta con antecedentes legales significativos: la Ley N° 25.326 de Protección de Datos Personales (2000) y la Ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública (2016) sentaron las bases para resguardar la privacidad y garantizar la transparencia estatal. Sin embargo, ambas fueron concebidas en un contexto tecnológico y político muy distinto del actual —en 2000 la masificación de Internet recién comenzaba, y la inteligencia artificial o la interoperabilidad entre bases públicas eran apenas ideas incipientes—, mientras que veinticinco años después el volumen de datos producido por el Estado, la ciudadanía y las empresas se multiplicó exponencialmente y las tecnologías de análisis se volvieron estructurales para la gestión pública. La Ley N° 25.326 introdujo principios que siguen plenamente vigentes —licitud, finalidad, calidad de los datos, consentimiento, confidencialidad—, pero no desarrolló un marco para el uso compartido y responsable de datos dentro del propio Estado, por lo que terminó operando más como norma de resguardo que como instrumento para habilitar políticas integradas. La Ley N° 27.275, a su vez, fortaleció el control ciudadano y creó la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP) como autoridad de aplicación de ambos regímenes —una unificación que constituye un antecedente valioso para la futura gobernanza del ecosistema de datos públicos—, pero se concentra en el acceso a la información ya existente y no en su articulación para diseñar políticas sociales, sanitarias o educativas más efectivas.

A estas debilidades en materia de datos se suma un profundo déficit de capacidades: el insumo crítico de cualquier desarrollo informático son los recursos humanos calificados, y el sector atraviesa una escasez estructural —agravada por

la fuga de talento hacia el mercado global, que ofrece remuneraciones en divisas difíciles de igualar— que vuelve casi inviable que los organismos públicos sostengan equipos propios de desarrollo. La alternativa habitual, la contratación de consultoras externas, expone al Estado a costos dolarizados, plazos de contratación excesivos y procesos que se caen ante cualquier obstáculo administrativo. El resultado es una deuda técnica acumulada: sistemas obsoletos o al borde de la obsolescencia, fuerte dependencia de proveedores únicos (*vendor lock-in*), desarrollos que se compran una y otra vez porque distintas dependencias resuelven por separado los mismos problemas, y recurrentes fallas de seguridad que derivan en filtraciones de datos sensibles y erosionan la confianza ciudadana. A esto se suma una dimensión de infraestructura: el procesamiento y almacenamiento de datos públicos con relevancia estratégica descansa mayoritariamente en la nube de las gigantes tecnológicas extranjeras, con las consiguientes vulnerabilidades jurisdiccionales, todo en una ecuación en la que el país exporta horas de desarrollo e importa licencias y propiedad intelectual, perdiendo además divisas por este último concepto.

Estas carencias no son independientes entre sí: comparten una raíz común en el déficit de conducción del desarrollo tecnológico. La Argentina vive la paradoja de contar con una industria de software dinámica y un sistema científico-universitario de capacidades destacadas para un país periférico, pero sin una institucionalidad con jerarquía y mandato suficientes para planificar estratégicamente, orientar la demanda pública, anticipar tendencias tecnológicas antes de que se presenten como hechos consumados y articular al ecosistema científico, productivo y estatal en torno a prioridades nacionales. No se trata de ausencia de capacidades, sino de la falta de un actor estatal que las organice y las dirija con una mirada científico-tecnológica de mediano y largo plazo, capaz de orientar el rumbo del cambio técnico hacia el bien común en lugar de limitarse a seguir, siempre a destiempo, una agenda definida por terceros.

2. PRINCIPALES VISIONES SOBRE EL TEMA

Los paradigmas en disputa: cinco posiciones sobre la gobernanza de la IA

La disputa por el control tecno-digital no se reduce al conflicto entre potencias estatales. En paralelo, y frecuentemente entrelazada con él, se ha estructurado un debate sobre la gobernanza de la inteligencia artificial que expresa posiciones

doctrinarias diferenciadas, con actores, intereses y horizontes políticos propios. En ese sentido, pueden identificarse cinco paradigmas en tensión.

El primero se encuadra en la corriente de pensamiento cristiano-humanista. Aquí se ubican la encíclica *Magnifica humanitas* de León XIV, la nota vaticana *Antiqua et Nova* y la recomendación ética de la UNESCO, entre otras aproximaciones que buscan colocar a la dignidad humana en el centro y sostienen que todo desarrollo tecnológico es un producto social. Esta corriente parte de una premisa elemental: la inteligencia artificial debe ser evaluada por su contribución al bien común y no por su mera capacidad de expansión. Su preocupación no se agota en la seguridad informática ni en la responsabilidad legal ante daños específicos. Su horizonte es más amplio: advierte que una sociedad puede volverse técnicamente poderosa y moralmente débil si abandona la pregunta por el sentido de sus propias herramientas. Desde esta perspectiva, el riesgo más profundo no consiste en que las máquinas piensen como humanos, sino en que los humanos comiencen a pensarse a sí mismos como máquinas: unidades procesables, perfiles conductuales, funciones laborales reemplazables, consumidores predecibles cuya conducta puede anticiparse y capturarse como dato útil para que otros decidan sobre ellos.

La fuerza particular de Magnifica humanitas en este paradigma reside en que no reduce la IA a un problema de regulación sectorial, sino que la piensa como una prueba civilizatoria. El documento se inscribe deliberadamente en la tradición de la doctrina social de la Iglesia y retoma el gesto histórico de *Rerum novarum*, que en 1891 pensó la cuestión obrera frente al capitalismo industrial. Ahora la cuestión social se desplaza hacia el capitalismo algorítmico, la automatización cognitiva, la extracción masiva de datos, la concentración de infraestructura digital y la posibilidad de que la decisión humana sea reemplazada por procedimientos opacos de cálculo. Allí donde buena parte del discurso tecnológico pregunta cómo acelerar la innovación, la encíclica pregunta cómo permanecer humanos. Allí donde las grandes corporaciones hablan de productividad y escalabilidad, habla de persona, trabajo, verdad, justicia social y paz. Allí donde los Estados centrales interpretan la IA como recurso de competencia estratégica, recuerda que ninguna superioridad técnica justifica la pérdida del juicio moral.

El segundo paradigma proviene del universo tecnológico y militar, cuyo emblema más visible es la empresa tecnológica estadounidense Palantir y su manifiesto The Technological Republic. En esa visión, la IA es infraestructura de poder nacional y condición de supervivencia geopolítica. Plantea que Silicon Valley debe abandonar la frivolidad de la economía de plataformas y asumir misiones estratégicas vinculadas a la defensa, la inteligencia y la capacidad estatal. El

diagnóstico se fundamenta sobre una premisa que compartimos: la tecnología nunca es neutral cuando se integra a sistemas de mando, vigilancia, guerra y administración pública. Su propuesta, sin embargo, conduce a una relación cada vez más estrecha entre corporación tecnológica y Estado en áreas de seguridad y aparato militar. El resultado es un horizonte estratégico en el que la IA está orientada a preservar la primacía occidental mediante sistemas capaces de anticipar amenazas, clasificar enemigos y acelerar decisiones en escenarios de conflicto.

El tercer paradigma está representado por las empresas que hablan en nombre de la seguridad, el alineamiento y la gobernanza responsable. La compañía estadounidense Anthropic, con la Constitución de Claude y sus políticas de escalamiento responsable, expresa esta sensibilidad. Su propuesta consiste en dotar a los modelos de principios explícitos de comportamiento, establecer umbrales de riesgo y generar procedimientos de evaluación antes de liberar nuevas capacidades. Su lenguaje es menos belicista que el del paradigma anterior, y también más sensible a la dimensión ética de los sistemas avanzados. Pero su límite es político antes que técnico: el poder de decidir qué valores se incorporan, qué riesgos se toleran y qué capacidades se liberan continúa concentrado en empresas privadas que, por más sofisticadas que sean sus constituciones internas, no sustituyen una deliberación democrática sobre el rumbo tecnológico de la sociedad. La gran pregunta política por los fines de la técnica queda así traducida a una cuestión de diseño corporativo.

El cuarto paradigma se agrupa alrededor de la carta Humans First, asociada a Steve Bannon y a actores cercanos al trumpismo, que expresan el espacio conservador estadounidense. Allí la crítica a la IA no surge desde una sensibilidad progresista, sino desde la defensa de la nación, la comunidad, el trabajador estadounidense y la desconfianza hacia las grandes tecnológicas. Esta corriente observa en la IA de frontera una amenaza para el empleo, la soberanía política, las infancias y la infraestructura crítica, y reclama controles estatales, pruebas previas y autorización gubernamental. Su importancia radica en el desplazamiento que produce en el debate: la regulación de la IA ya no puede ser presentada como una obsesión progresista o burocrática, porque también emerge como demanda desde sectores conservadores que perciben la amenaza de una oligarquía digital global. Se trata de una fractura significativa dentro de la derecha contemporánea: el entusiasmo tecnolibertario por la desregulación convive ahora con un comunitarismo que teme que Silicon Valley acumule un poder incompatible con cualquier autoridad política nacional.

El quinto paradigma es el que nuclea a organismos multilaterales desde una mirada regulatoria. Allí se ubican la Unión Europea, la OCDE, UNESCO, Naciones

Unidas, el G7 y las cumbres de seguridad de Bletchley y Seúl. Su lenguaje gira en torno a derechos humanos, transparencia, rendición de cuentas, clasificación de riesgos y estándares comunes. La Unión Europea avanzó con el AI Act; Naciones Unidas, mediante Governing AI for Humanity, plantea la necesidad de una gobernanza internacional más inclusiva. Este enfoque tiene una virtud evidente: reconoce que la IA no puede ser gobernada únicamente por empresas ni por Estados aislados, dado que opera sobre infraestructuras globales y flujos de datos que atraviesan jurisdicciones. Su dificultad reside en que los principios universales suelen convivir con desigualdades materiales muy profundas. Los países periféricos pueden adherir a marcos éticos sofisticados y seguir careciendo de capacidad computacional propia, centros de datos soberanos, modelos propios y poder efectivo para intervenir en la definición de estándares.

China, Estados Unidos y el conflicto por el control tecno-digital

El corazón de la disputa geopolítica actual radica en la competencia por el control de la capacidad de concentrar, procesar y capitalizar el conocimiento colectivo mundial (el *general intellect*, en la tradición analítica del capitalismo cognitivo). En este terreno se libra la "nueva Guerra Fría tecnológica" entre Estados Unidos y China, que abarca desde la carrera por el liderazgo en inteligencia artificial y la guerra por los semiconductores (*chips*) hasta la expansión de infraestructuras 5G, redes satelitales, el control de plataformas digitales (como TikTok vs. Instagram o Alibaba vs. Amazon) y la regulación de los datos transfronterizos. En este sentido, la cuarta revolución industrial se convierte en un instrumento de proyección de poder global en la que quien domine las tecnologías emergentes dictará las reglas del nuevo orden mundial. Tal como ha señalado el Pentágono en múltiples documentos estratégicos, la IA, la ciberseguridad y el control de datos son hoy los pilares clave para la "superioridad estratégica del siglo XXI".

China, por su parte, ha impulsado modelos estatales de desarrollo tecnológico autónomo como el plan Made in China 2025, y busca liderar la transformación productiva a través de su modelo de "socialismo de mercado" orientado a la soberanía tecnológica, en tensión permanente con el modelo privatista occidental. En julio de 2025, presentó el Plan de Acción para la Gobernanza Global de la Inteligencia Artificial durante la Conferencia Mundial de Inteligencia Artificial y la Reunión de Alto Nivel sobre Gobernanza Global de la IA celebradas en Pekín, planteando un marco con énfasis en la seguridad regulatoria, la estandarización internacional y la cooperación multilateral. Este documento se proyecta como una iniciativa para articular reglas y mecanismos de supervisión que aseguren el

desarrollo seguro y ético de la IA, al tiempo que busca posicionar a China como referente normativo global. En contraste, el enfoque de Estados Unidos, expresado en el America's AI Action Plan, adopta una postura más pragmática y orientada al mercado, centrada en incentivar la innovación privada, limitar la regulación federal y focalizarse en cuestiones como la "lucha contra el sesgo" y la competitividad frente a China, evitando compromisos amplios de gobernanza internacional. La diferencia estratégica resulta evidente: mientras China promueve un orden regulatorio globalmente coordinado, Washington prioriza un liderazgo tecnológico nacional con mínima interferencia regulatoria, lo que refleja visiones divergentes sobre el papel de la IA en la arquitectura geopolítica del siglo XXI.

América Latina: las nuevas derechas y la disputa por el orden tecno-digital

En el marco de esta transformación estructural, las nuevas derechas globales han comenzado a posicionarse frente al proceso de transición tecno-digital con discursos y estrategias diferenciadas según su ubicación en el sistema-mundo. En el Norte global, estas derechas —representadas por figuras como Donald Trump, Viktor Orbán o Giorgia Meloni— adoptan un discurso soberanista y nacionalista, que denuncia la pérdida de control estatal frente a las corporaciones tecnológicas y, sobre todo, el avance tecnológico de China. Este soberanismo tecnodigital se articula con una defensa de la propiedad intelectual, el repudio a la globalización asimétrica, la relocalización de cadenas de valor estratégicas y una fuerte inversión en ciberdefensa y tecnologías militares. Este "soberanismo" no cuestiona la acumulación por datos, sino que busca asegurar que la hegemonía tecnológica permanezca bajo control occidental.

En contraste, las nuevas derechas del Sur global —y particularmente en América Latina— reproducen un perfil colonial y lacayo, subordinado al proyecto geopolítico del Norte. Adoptan así una posición de gestoras locales del saqueo cognitivo y material. A diferencia de sus contrapartes del Norte, las derechas del Sur —como Javier Milei en la Argentina o Jair Bolsonaro en Brasil— renuncian a cualquier proyecto soberano, promoviendo la entrega de recursos estratégicos como litio, cobre, oro, tierras raras y territorios biodiversos al capital transnacional. Todos son componentes esenciales para el desarrollo y producción del hardware (*microchips*, *clusters*, baterías) sobre el que se hace posible el desarrollo de las tecnologías digitales. En nombre del "libre mercado" y la modernización, desregulan normativas ambientales, privatizan saberes ancestrales y criminalizan

resistencias populares, configurando un extractivismo digital-colonial al servicio de los centros tecnológicos del Norte.

En este escenario, América Latina aparece como territorio subordinado en la división internacional del conocimiento digital. Si bien la región es generadora masiva de datos —por el uso intensivo de plataformas, su diversidad sociocultural y sus recursos estratégicos—, carece de soberanía tecnológica, infraestructura digital propia y marcos regulatorios robustos.

Esto genera un extractivismo cognitivo que se suma al histórico extractivismo de recursos naturales, con consecuencias estructurales para el desarrollo. A su vez, el control externo del *general intellect* regional limita la posibilidad de construir proyectos emancipatorios, democráticos y soberanos en el campo tecnológico.

La TD no es un fenómeno neutro ni puramente técnico: es una expresión del conflicto histórico por el control del conocimiento, la vida y el futuro. La inteligencia colectiva social —producida por millones de cuerpos, mentes y culturas— es hoy apropiada y mercantilizada por plataformas corporativas y potencias tecnológicas, redefiniendo así las formas de dominación global. La disputa ya no es solo por territorios, o por mercados, sino por el derecho a pensar, a conocer, a vivir y a decidir colectivamente sobre nuestro destino común. En este terreno, la lucha por la soberanía digital, la justicia informacional y el control democrático de la tecnología constituye una de las batallas geopolíticas centrales del siglo XXI.

3. LINEAMIENTOS POLÍTICO-PROGRAMÁTICOS

La posición que desde este documento se asume parte de la concepción del desarrollo tecnológico como un proceso histórico fuertemente determinado por las condiciones sociales y económicas en el que se produce. Desde esta perspectiva, no se trata de hacer un rechazo a priori o tomar una postura "anti-tecnología". Al contrario: partimos del reconocimiento del carácter estructural del desarrollo tecnológico y adoptamos la definición política de gobernarlo disputando su orientación.

Gobernar la transformación digital justamente implica disputar la orientación social del cambio tecnológico. Y eso no tiene que ver con incorporar nuevas tecnologías en el aparato productivo o en la gestión estatal, sino con definir políticamente hacia qué fines se desarrollan, quiénes se benefician por su adopción y bajo qué formas se distribuyen sus ganancias y riesgos. Esto supone construir mayores márgenes de autonomía en las agendas de desarrollo tecnológico, de modo tal que las prioridades de innovación no queden enteramente subordinadas a los intereses, narrativas y criterios de rentabilidad definidos por los grandes conglomerados tecnológicos globales.

Proponemos un programa de Transformación Digital Humana (TDH) como parte constitutiva de un proyecto de liberación nacional y desarrollo humano integral. La TDH se orienta a generar capacidades tecnológicas y productivas nacionales, reducir la dependencia estructural, asegurar una apropiación social de los beneficios de la digitalización y dirigir la innovación tecnológica hacia el bienestar individual y colectivo. Esto implica disputar la dirección actualmente ejercida por los grandes conglomerados tecnológicos, construyendo capacidades políticas, estatales y productivas que permitan a nuestro país incidir activamente sobre el proceso de adopción y cambio tecnológico, y formular alternativas propias.

El programa de TDH propone gobernar la transformación digital mediante una actuación desde el sector público simultáneamente sobre tres frentes: proteger a la sociedad de los efectos dañinos y la vulneración de derechos resultante del modo en que hoy se despliegan estas tecnologías; aprovechar los beneficios que estas tecnologías pueden proveer para el desarrollo productivo, la calidad de las políticas públicas y el bienestar social; y construir las capacidades soberanas —materiales, humanas e institucionales— sin las cuales las dos tareas anteriores resultan inviables.

Eje 1. Resguardar los derechos y proteger frente a los impactos de la transformación digital

El modo en que las tecnologías digitales se despliegan hoy no es neutro: la ampliación de capacidades, mejora de procesos y mayores posibilidades de conexión son acompañadas con daños concretos y la profundización de asimetrías de poder. La primera tarea de la política pública es entonces de carácter protectivo. Se trata de resguardar a los individuos, a los grupos, a las comunidades y a la sociedad en su conjunto frente a daños y riesgos provocados por la dinámica actual de la transformación digital. Contener esos daños supone asumir responsabilidades compartidas, pero diferenciadas entre los actores que intervienen en el espacio digital. Las empresas tecnológicas deben responder por las consecuencias del diseño de sus servicios, el Estado debe fijar reglas y límites, así como hacerlos cumplir, y los individuos y comunidades deben contar con herramientas efectivas para tomar decisiones conscientes y autónomas.

Privacidad, datos personales y vigilancia. La datificación creciente de la vida social, sumada a filtraciones recurrentes de información sensible que custodia el propio Estado, expone a la ciudadanía a formas de vigilancia y de uso indebido de sus datos por parte de actores tanto privados como públicos. El marco normativo vigente, concebido hace un cuarto de siglo, no contempla la escala

de datos ni las tecnologías de análisis actuales. El lineamiento es actualizar y robustecer la protección de la privacidad y la autodeterminación informativa, fijando límites claros sobre qué se puede recolectar, con qué finalidad y bajo qué resguardos, de modo que la integración y el aprovechamiento de datos (Eje 2) no se realicen a costa de los derechos de las personas.

Bienestar individual y armonía social. La mediación algorítmica de la comunicación introduce riesgos sobre la salud mental —en particular de niñas, niños y adolescentes—, amplifica discursos de odio y desinformación, y degrada la calidad del debate democrático mediante diseños orientados a capturar la atención antes que al bienestar colectivo. El lineamiento es proteger la integridad de la deliberación pública y la salud de las personas, estableciendo responsabilidades para las plataformas que estructuran ese espacio, definiendo restricciones que no deriven en mecanismos de censura y dotando de agencia a los usuarios para la toma de decisiones. El criterio ordenador es el bienestar individual y la armonía social, no la mera maximización del uso.

Protección de los derechos económicos y laborales de trabajadores y pequeñas empresas. Desde el lado del trabajo, la plataformización y el avance de la IA presionan sobre las condiciones laborales y plantean un riesgo real de sustitución de puestos de trabajo. Desde el lado de las empresas, la dependencia respecto de un puñado de plataformas dominantes que ofician de "porteros" del acceso a mercados habilita abusos de poder de mercado sobre proveedores y competidores. El lineamiento, entonces, es doble. Se trata, por un lado, de actualizar la protección del trabajo a las nuevas formas de organización y anticipar la transición tecnológica para que no recaiga sobre los trabajadores. Por el otro, proponemos asegurar la provisión de servicios digitales esenciales y reducir las asimetrías de poder frente a los grandes conglomerados, protegiendo a las firmas y consumidores de prácticas que los subordinan.

Eje 2. Asegurar la apropiación colectiva de los beneficios de la transformación digital

La acción protectora frente a la digitalización resulta necesaria, pero insuficiente. La cara afirmativa de la TDH consiste en asegurar activamente que los beneficios de estas tecnologías sean captados por nuestra sociedad, orientándolos al desarrollo y al bienestar. Se trata de asegurar una apropiación colectiva —y no concentrada ni externa— de las oportunidades que abre la digitalización. El objetivo general es que la transformación digital se traduzca en mayor valor agregado nacional, mejores políticas públicas y un uso colectivamente beneficioso de la información.

Aprovechamiento económico y productivo. El sector de Software y Servicios Informáticos es la principal vía de inserción de la Argentina en la cadena de valor digital, pero atraviesa un cambio de fase: pese a que existen "islas" de alto desempeño, predomina una inserción subordinada y con escaso derrame sobre el resto del aparato productivo. La IA puede profundizar esa dependencia o, al contrario, operar como palanca de transformación. El lineamiento es fortalecer y escalar el sector hacia segmentos de mayor valor, promover su integración y difusión hacia el conjunto del entramado productivo —de modo que las capacidades y rentas tecnológicas se derramen y no queden encapsuladas— y construir una inserción no subordinada en la emergente cadena de valor de la inteligencia artificial.

Aprovechamiento para la política pública y la gestión estatal. El Estado argentino sufre una fragmentación estructural de su información (bases dispersas, duplicadas o incompatibles) y un desarrollo de capacidades de gestión tecnológica truncado y desarticulado, lo que limita enormemente la efectividad y eficiencia de sus políticas públicas y la capacidad de planificación. El lineamiento tiene que ver con poner la tecnología y los datos al servicio de la mejora de los servicios públicos, la eficiencia de la gestión y la calidad de las políticas, avanzando hacia un Estado que no solo "muestra" lo que hace —como garantiza el acceso a la información— sino que "aprende" de sus propios datos y produce, a partir de ellos, nuevos bienes públicos digitales.

Los datos como bien común de la sociedad. Los datos sociales son un activo colectivo, generado por el conjunto de la población. Sin embargo, hoy tienden a ser apropiados privadamente por las plataformas o a permanecer subutilizados en el Estado. El lineamiento es tratarlos como un bien común, gobernado democráticamente y con participación federal. Esto supone recuperar y potenciar el rol del Estado como productor y gestor de las estadísticas públicas, para que se aprovechen tanto para la política pública como —siempre dentro de marcos, resguardos y permisos diferenciados— para potenciar la investigación pública y la iniciativa privada nacional. Este eje articula explícitamente la tensión con el Eje 1: el aprovechamiento de los datos solo es legítimo si preserva en todo momento la privacidad y los derechos de las personas.

Eje 3. Soberanía digital y desarrollo de capacidades públicas

Nunca será posible ejecutar los dos ejes anteriores sin un grado de autonomía y sin las capacidades materiales, humanas e institucionales que la sostengan. La soberanía digital, entendida aquí no como autarquía sino como capacidad efectiva de decidir y de disponer de alternativas propias, es la condición de posibilidad

de ambos ejes: sin ella, los lineamientos quedan en enunciados sin sustento. El objetivo general es dotar al sector público de las capacidades que le permitan incidir activamente sobre el rumbo del cambio tecnológico.

Infraestructura digital pública. La infraestructura tecnológica del Estado nacional se apoya mayoritariamente en infraestructura extranjera —cómputo, almacenamiento, "nube"—, lo que implica alojar datos sociales sensibles fuera del control nacional y depender de proveedores externos en un insumo que es, además, la base material de la IA. El lineamiento es desarrollar de forma progresiva, en colaboraciones público-privadas locales y regionales, capacidades de infraestructura digital pública —capacidad de cómputo y almacenamiento, conectividad, centros de datos— que garanticen el control estatal y democrático sobre recursos tecnológicos críticos y permitan resguardar la información estratégica del país.

Soberanía digital a escala regional. La construcción de infraestructura digital nacional puede encontrar límites en términos de escala, acceso a tecnología y recursos financieros. El lineamiento, en este plano, es reconocer que parte de las capacidades soberanas más ambiciosas deben construirse a escala regional (como cómputo compartido, acuerdos sobre datos, posiciones comunes en la gobernanza global de la IA), de modo que la autonomía nacional no quede limitada y pueda apalancarse en la cooperación regional.

Talento y capacidades humanas. El recurso más escaso y más disputado de esta etapa es el talento especializado, sujeto a fuga y atraído por los grandes conglomerados globales. A la vez, el Estado ha estado en la última década sujeto a políticas sistemáticas de vaciamiento y desmantelamiento de capacidades técnicas propias. El lineamiento es formar, retener y articular el talento local, integrando el sistema educativo, el científico-tecnológico y las demandas productivas, y recuperando dentro del Estado las capacidades técnicas necesarias para conducir la transformación digital.

Capacidad institucional de planificación y conducción. Sin una institucionalidad capaz de planificar estratégicamente, coordinar actores, fijar prioridades y movilizar recursos, las iniciativas quedan fragmentadas y subordinadas a agendas externas. El lineamiento es dotar al Estado de esa capacidad de conducción. Alcanzar los objetivos planteados en los tres ejes requiere el desarrollo de instrumentos institucionales específicos, como por ejemplo una autoridad nacional de datos e interoperabilidad, una empresa pública de software e infraestructura o una agencia de coordinación de la transformación digital.

Mayor autonomía científica y tecnológica. Los desarrollos científicos y tecnológicos que permiten la TD vienen siendo gobernados por conglomerados globales. Esto ubica a la Argentina como adoptante de una tecnología desarrollada

con objetivos distintos y en ocasiones en tensión con el desarrollo humano integral (DHI). El lineamiento consiste en recuperar y potenciar la capacidad de planificación del desarrollo científico y tecnológico específicamente vinculado a la TDH, reduciendo la dependencia tecnológica. Un ejemplo paradigmático es ARSAT[2], cuyo Centro Nacional de Datos, Nube Pública Nacional y Red Federal de Fibra Óptica son la base que ya existe para construir soberanía tecnológica y deben ser preservados, ampliados y declarados infraestructura crítica no privatizable. La política industrial debe acompañar este proceso fomentando el desarrollo de aplicaciones locales y la especialización de modelos abiertos sobre datos argentinos, con el objetivo combinado de generar ventajas competitivas para nuestras empresas, garantizar empleo calificado y resguardar el valor estratégico que los datos representan en el mundo contemporáneo.

4. PROPUESTAS

Ley de Interoperabilidad y protección de datos públicos

Nuestra propuesta es la promulgación de una Ley nacional de Interoperabilidad y protección de datos públicos que reconoce, integra y amplía el legado normativo actual. Se inscribe en una segunda generación de derechos digitales, donde la cuestión ya no es solo proteger los datos individuales o exigir transparencia, sino también asegurar que el Estado use los datos que ya tiene para garantizar derechos sociales de manera justa, segura y eficiente. Esta ley será el marco legal necesario para la construcción del Sistema Nacional de Datos Sociales, el escalamiento de la Historia de Salud Integrada (HSI) en todo el territorio, la optimización de los servicios de transporte y otras aplicaciones de la interoperabilidad en sectores clave, buscando la soberanía y el aprovechamiento de los datos de y para la población, y potenciando el rol de los diversos niveles del Estado, a través de la creación de bienes públicos digitales.

Ese desplazamiento se ordena mediante reglas claras de interoperabilidad, trazabilidad y rendición de cuentas, que definen quién puede acceder a qué información, con qué finalidad y bajo qué controles.

El punto de partida es la normativa vigente de acceso a la información pública, que garantiza el derecho a conocer lo que el Estado hace pero detiene su alcance en la exhibición, sin obligarlo a integrar su propia información para mejorar las políticas. La interoperabilidad constituye el paso siguiente: un Estado

2. Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A., cuyas acciones pertenecen en su totalidad al Estado argentino.

que aprende de sus propios datos y produce con ellos bienes públicos digitales. Hoy ese aprendizaje resulta impracticable, porque cada ministerio, provincia o ente público custodia sus bases por separado, con frecuencia tercerizadas en empresas privadas que aplican estándares distintos.

Frente a esa fragmentación, la ley crea una Infraestructura Nacional de Datos Públicos con protocolos comunes, seguridad unificada y soberanía tecnológica. Ese andamiaje se apoya en la noción de soberanía digital, que asegura el tratamiento y alojamiento de los datos públicos y sociales del pueblo argentino en infraestructura nacional, bajo control democrático y con participación federal.

Sobre esa base material se habilita un uso colaborativo y ético de los datos entre organismos, universidades y centros de investigación, mediante sistemas de encriptación y permisos diferenciados que resguardan la privacidad y el uso responsable. La contrapartida ciudadana de esa arquitectura es el principio de "una sola vez": ningún ciudadano deberá aportar reiteradamente la misma información al Estado, porque los sistemas públicos interoperarán entre sí bajo ese criterio.

La conducción del proceso exige una institucionalidad acorde. Por eso se fortalecen y amplían las competencias de la Agencia de Acceso a la Información Pública, que se transforma en Autoridad Nacional de Protección e Interoperabilidad de Datos Públicos, dotada de autonomía técnica y financiera y facultada para regular, auditar, sancionar y emitir estándares técnicos. Su rol es marcadamente ejecutivo: impulsa de manera activa la ampliación y mejora de los servicios públicos digitales basados en datos, y coordina también a los organismos relevantes, entre ellos la Secretaría de Innovación Pública y ARSAT, responsable de la infraestructura. Se propone a la vez la creación de un Consejo Federal de Interoperabilidad, con participación de provincias, municipios y universidades públicas, encargado de establecer lineamientos comunes y promover la cooperación entre niveles del Estado, de modo que la centralización excesiva quede conjurada y el federalismo digital resulte garantizado.

Empresa nacional de software

Se propone la creación de una Empresa Nacional de Software y Servicios Digitales con un mandato amplio y estratégico, concebida como herramienta del Estado nacional para el despliegue de su estrategia de soberanía tecnológica. Su alcance comprende la infraestructura digital crítica —centros de datos, capacidad de cómputo de alto rendimiento— junto con el desarrollo de software de distinto nivel orientado al bien común.

El despliegue de esas capacidades se realizará mediante un modelo híbrido. Una parte descansa en capacidades y personal propios de la empresa, lo que asegura la autonomía y la acumulación de conocimiento estratégico dentro del Estado. La otra opera por subcontratación y direccionamiento de fondos hacia el sector privado nacional, con énfasis en las pymes, y hacia instituciones científicas y universitarias, de modo que el ecosistema local de desarrollo tecnológico resulte fortalecido por la propia demanda estatal.

Su misión principal será:

1. **Asegurar la soberanía y seguridad de la infraestructura digital pública.** Gestionar, desarrollar y expandir la capacidad de cómputo y los centros de datos (*data centers*) nacionales, garantizando la disponibilidad y el control estatal sobre los recursos tecnológicos críticos.
2. **Desarrollar y aplicar software estratégico y tecnologías de punta.** Incluyendo la inteligencia artificial para la modernización estatal, la interoperabilidad de datos públicos y la garantía de la seguridad de la información.
3. **Fomentar la innovación y la adopción tecnológica en el sector productivo amplio.** A través de la transferencia tecnológica, el desarrollo de soluciones específicas y el asesoramiento para la reconversión productiva.

Agencia de Transformación Digital Humana[3]

Se trata de un organismo con el mandato de intervenir de forma integral en quiénes y cómo se benefician del avance digital, lo que supone una mirada estratégica capaz de orientar las tecnologías para resolver problemas estructurales y fortalecer la democracia. Su labor apunta a transformar capacidades científicas, aprovechar oportunidades productivas en procesos de innovación nacional alineados con la soberanía tecnológica, crear empleo genuino y construir contrapesos institucionales frente a los monopolios digitales globales.

Bajo esa visión ampliada, la primera de sus funciones consiste en fortalecer y expandir las capacidades humanas necesarias para el desarrollo, la adopción y la apropiación de las tecnologías digitales. Eso exige articular el sistema educativo, el complejo científico-tecnológico y las demandas productivas, de modo que las brechas de formación se reduzcan y el talento local se constituya en el principal beneficiario de la rentabilidad del sector.

3. Propuesta basada en el documento elaborado por el Colectivo E-VA de informáticas e informáticos peronistas.

Sobre esa base humana se apoya la segunda función: la innovación tecnológica y la adopción de inteligencia artificial se orientan a resolver problemas estructurales. La prioridad recae allí en el diseño de bienes públicos digitales que fortalezcan la transparencia institucional y mejoren la calidad de los procesos democráticos, con lo que la tecnología opera como herramienta de participación y bienestar ciudadano.

Esa orientación requiere una base material que la sostenga, y de ahí se desprende la tercera función, que consiste en establecer lineamientos estratégicos sobre las necesidades de desarrollo de infraestructura digital. La Agencia define en ese plano las prioridades nacionales en materia de conectividad, centros de datos y soberanía de cómputo, para que el sustrato físico del ecosistema digital quede plenamente alineado con los objetivos de autonomía tecnológica y seguridad de la información del país.

La cuarta función proyecta el conjunto hacia el entramado productivo mediante la coordinación, junto con la Empresa Nacional de Software, de los lineamientos para el *upgrading* productivo digital. Allí convergen la promoción de la innovación nacional y la adopción tecnológica inteligente con el escalamiento del sector de Software y Servicios Informáticos en la cadena de valor global. El propósito de esa convergencia es fortalecer la soberanía tecnológica, conjurar la dependencia de soluciones importadas y asegurar que la captura de rentas se traduzca efectivamente en desarrollo humano y bienestar social.

BIBLIOGRAFÍA

Anthropic (2026). Claude´s constitution. https://www.anthropic.com/constitution

Anthropic (2026). Claude´s new constitution. https://www.anthropic.com/news/claude-new-constitution

Anthropic (2026). *A*nthropic's responsible scaling policy: Version 3.0. https://www.anthropic.com/news/responsible-scaling-policy-v3

Baum, Gabriel; Moncaut, Nicolás Cristian y Robert, Verónica (2022). Extractivismo de capacidades: el caso del sector de software y servicios informáticos argentino. *Problemas del Desarrollo*, *53*(211), 3-28. https://www.redalyc.org/journal/118/11875078001/html/

Calvino, Flavio; Haerle, Daniel y Liu, Sarah (2025). Is generative AI a general purpose technology? Implications for productivity and policy. *OECD Artificial Intelligence Papers*, N° 40. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/704e2d12-en

Cathles, Alison; Suaznabar, Claudia y Vargas, Fernando (2022). The 360 on Digital Transformation in Firms in Latin America and the Caribbean. Monografía del BID. https://doi.org/10.18235/0004635

Centro de Evaluación de Políticas basadas en la Evidencia [CEPE] y Fundar (2025). Encuesta nacional sobre adopción de IA en Argentina. Relevamiento individuos. Universidad Torcuato Di Tella.

Coveri, Andrea; Cozza, Claudio y Guarascio, Darío (2025). Big Tech and the US digital-military-industrial complex. *Intereconomics*, *60*(2), 81–87. https://doi.org/10.2478/ie-2025-0017

Department for Science, Innovation and Technology (2024). Frontier AI safety commitments: AI Seoul Summit 2024. Government of the United Kingdom. https://www.gov.uk/government/publications/frontier-ai-safety-commitments-ai-seoul-summit-2024/frontier-ai-safety-commitments-ai-seoul-summit-2024

Dicasterio para la Doctrina de la Fe y Dicasterio para la Cultura y la Educación (2025). Antiqua et nova: nota sobre la relación entre la inteligencia artificial y la inteligencia humana. Santa Sede. https://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/documents/rc_ddf_doc_20250128_antiqua-et-nova_sp.html

Eloundou, Tyna; Manning, Sam; Mishkin, Pamela y Rock, Daniel (2023). GPTs are GPTs: An early look at the labor market impact potential of large language models. *arXiv*. https://doi.org/10.48550/arXiv.2303.10130

Fernández-Franco, Sebastián y Graña, Juan M. (2024). Los límites del enfoque mainstream para estudiar el impacto de la tecnología en el mercado laboral: la ecuación de reemplazo y las capacidades de adopción como factores clave. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 13(2):68-91. https://papiro.unizar.es/ojs/index.php/ried/article/download/10422/9305

G7 (2023). Hiroshima Process international code of conduct for organizations developing advanced AI systems. Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón. https://www.mofa.go.jp/files/100573473.pdf

G7 (2023). Hiroshima Process international guiding principles for organizations developing advanced AI systems. G7/G20 Documents Database. https://g7g20-documents.org/database/document/2023-g7-japan-leaders-leaders-annex-hiroshima-process-international-guiding-principles-for-organizations-developing-advanced-ai-system

Gmyrek, Pawel; Berg, Janine y Bescond, David (2023). Generative AI and jobs: A global analysis of potential effects on job quantity and quality. ILO Working Paper N° 96. International Labour Organization. https://webapps.ilo.org/static/english/intserv/working-papers/wp096/index.html

Gmyrek, Pawel; Winkler, Hernan y Garganta, Santiago (2024). Buffer or bottleneck? Employment exposure to generative AI and the digital divide in Latin America. ILO Working Paper No. 121. International Labour Organization y World Bank. https://www.ilo.org/publications/buffer-or-bottleneck-employment-exposure-generative-ai-and-digital-divide

Harracá, Martín (2023). *Essays on power in digital platforms* [Tesis doctoral]. University of Surrey. https://doi.org/10.15126/thesis.900909

Humans First (2026). Executive order letter. https://www.humansfirst.com/executive-order-letter

Karp, Alexander C. y Zamiska, Nicholas W. (2025). *The technological republic: Hard power, soft belief, and the future of the West*. Crown Currency.

León XIV (2026). *Magnifica humanitas: Carta encíclica sobre la custodia de la persona humana en el tiempo de la inteligencia artificial*. Libreria Editrice Vaticana. https://www.vatican.va/content/leo-xiv/es/encyclicals/documents/20260515-magnifica-humanitas.html

Maslej, Néstor et al. (2025). Technical performance. En *Artificial Intelligence Index Report 2025* (Cap. 2). Stanford HAI. https://doi.org/10.48550/arXiv.2504.07139

Ministerio de Economía de la Nación (2024). Software y servicios informáticos (Informes de cadenas de valor, Año 9, N.º 79). Secretaría de Política Económica, Subsecretaría de Programación Microeconómica, Dirección Nacional de Estudios Regionales y de Cadenas de Valor.

Ministry of Foreign Affairs of the People›s Republic of China (2023). Global AI Governance Initiative. https://www.mfa.gov.cn/eng/zy/gb/202405/t20240531_11367503.html

Ministry of Foreign Affairs of the People›s Republic of China (2025). Global AI Governance Action Plan. https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xw/zyxw/202507/t20250729_11679232.html

Naciones Unidas (2024). UN E-Government Survey 2024: Accelerating digital transformation for sustainable development. United Nations Department of Economic and Social Affairs. https://publicadministration.desa.un.org/publications/un-e-government-survey-2024-0

OECD (2019). Measuring the digital transformation: A roadmap for the future. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264311992-en

OpenAI (2018). OpenAI Charter. https://openai.com/es-419/charter/

Organisation for Economic Co-operation and Development (2019). Recommendation of the Council on Artificial Intelligence. OECD Legal Instruments. https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/oecd-legal-0449

Palantir Technologies [@PalantirTech] (2026). *The technological republic, in brief* [Publicación en X]. https://x.com/PalantirTech/status/2045574398573453312

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2024). Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations and Directives (Artificial Intelligence Act). Official Journal of the European Union. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj/eng

Rikap Cecilia (2026). *Teoría de la dependencia digital. Soberanía y desarrollo en el capitalismo del siglo XXI*. Caja Negra Editora.

Rubio, Jimena; Sidicaro, Nicolás; Tacsir, Ezequiel y Bril Mascarenhas, Tomás (2024). Software argentino en números: el final de la etapa de crecimiento fácil. Documento 1, serie Anatomía de la industria de software: exportar y generar empleo a partir del talento argentino. Fundar.

Srnicek, Nick (2017). *Capitalismo de plataformas*. Caja Negra, 2018

Varoufakis, Yanis (2024). *Tecnofeudalismo: El sigiloso sucesor del capitalismo*. Editorial Ariel.

UNESCO (2022). Recommendation on the ethics of artificial intelligence. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380455

United Nations High-Level Advisory Body on Artificial Intelligence (2024). Governing AI for humanity: Final report. United Nations. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/governing_ai_for_humanity_final_report_en.pdf

CONECTIVIDAD, POLÍTICAS AUDIOVISUALES, COMUNICACIÓN Y CULTURA:
UNA PROPUESTA HUMANISTA

Natalia Vinelli, Mariano Suárez, Esteban Lopardo, Lucía Maccagno, Fabián Fandiño, Javier López Bustamante, Rolando Goldman, Alejandro Cappelletti, Lucía de la Torre y Sebastián Lorenzo Pisarello



Fotografía: Gianluigi Gurgigno / Barricada TV

Natalia Vinelli
Comunicadora Social (UBA) y Dra. en Ciencias Sociales. Realizadora, especializada en comunicación audiovisual y telecomunicaciones. Coordinadora de Comunicación de la Fundación DHI.

Mariano Suárez
Lic. en Comunicación Social y Dr. en Derecho del Trabajo, Previsión Social y Derechos Humanos. Trabajó en Télam.

Esteban Lopardo
Abogado, especializado en derecho de la comunicación y libertad de expresión.

Lucía Maccagno
Comunicadora Social (UBA) y realizadora audiovisual. Integrante del colectivo de dirección de Barricada TV.

Fabián Fandiño
Ingeniero (UTN), Especialista en Telecomunicaciones, Tecnología de la Información y Gobierno Digital.

Javier López Bustamante
Ingeniero Electrónico, Especialista en Telecomunicaciones (UNLaM).

Rolando Goldman
Músico, creador de los Programas Sociales de Orquestas Infantiles y Juveniles, Arte en las Fábricas y Música en las Cárceles (Ministerio de Cultura de la Nación).

Alejandro Cappelletti
Lic. en Gestión e Historia de las Artes (USAL), Mg. en Sociología de la Cultura y Análisis Cultural (UNSAM).

Lucía de la Torre
Gestora Cultural (FLACSO). Especializada en producción de eventos masivos y en políticas públicas. Productora del Ministerio de Cultura de la Nación entre 2022 y 2023.

Sebastián Lorenzo Pisarello
Lic. en Ciencias de la Comunicación (UNT). Docente universitario. Director de Meta Crisis, medio de comunicación digital de Tucumán.

INTRODUCCIÓN

Como un conjunto de prácticas, actores, espacios e instituciones que crean, producen, hacen circular y facilitan el acceso a expresiones, experiencias y manifestaciones culturales, lo que incluye tanto a las industrias culturales y creativas como al entramado independiente, comunitario y autogestionado: así entendemos la cultura a lo largo de este documento, orientado a formular lineamientos para las políticas públicas.

No ignoramos que estamos ante un campo mucho más amplio que abre un conjunto de perspectivas para la reflexión, la discusión y la acción política desde un punto de vista humanista, de carácter nacional y popular. Y de hecho inscribimos este trabajo en un horizonte más amplio siempre que miramos a la cultura como un componente fundamental de la vida democrática y comunitaria, un terreno en el que se construyen identidades, memorias, formas de expresión y sentidos compartidos que fortalecen el tejido social. Todos nacemos en el marco de un contexto cultural, con sus tensiones y heterogeneidades. Ese contexto forma parte de las tradiciones que nos constituyen y nos dotan de una idiosincrasia signada por un pasado en común —histórico, simbólico y territorial—, un presente iluminado por esa hermenéutica cultural —para entender y construir el propio mundo— y un conjunto de expectativas lanzadas hacia el porvenir.

Como nación latinoamericana, aspiramos a un rescate de las expresiones de la cultura popular que surgen de las entrañas de nuestro pueblo. Esta mirada implica desde luego un combate a la colonización cultural, la denigración o negación de nuestra propia realidad y un aporte a la autoestima nacional. Pero no lo hacemos desde un punto de vista cerradamente localista, que reniegue de los intercambios con otras expresiones culturales. El rechazo de las formas imperialistas de homogeneización cultural es un presupuesto imprescindible para realizar aportes originales al acervo de la humanidad. A su vez, el rescate de la cultura popular conlleva también un rechazo de cualquier variante elitista del desprecio ilustrado, que no consigue identificarse con su propio pueblo, y una búsqueda sistemática de inscribir nuestras propuestas culturales en el combate contra todas las formas de exclusión social.

La acción regresiva del gobierno nacional

El gobierno de Javier Milei realizó en el campo de la comunicación y la cultura una transformación relevante. Una veintena de organismos públicos vinculados al área fueron objeto de alguna medida política radical (sea la intervención, la disolución, su absorción por otro organismo o su desfinanciamiento). Ese movimiento se complementa con la sanción de la llamada Ley N° 27.802 de "Modernización laboral", que incluyó la derogación del Estatuto del Periodista Profesional y el financiamiento específico de la actividad cinematográfica. En cualquier caso, la acción gubernamental presenta un denominador común: el retiro absoluto del Estado de la promoción de aquellas áreas en las que los mecanismos de mercado no garantizan un buen funcionamiento por sí mismos, bajo la premisa de que no le corresponde fomentar, sostener ni apoyar actividades ajenas a la reproducción del capital económico.

Frente a ese panorama, la emergencia de un nuevo gobierno que recupere espacios destruidos deberá también asumir el desafío de transformarlos en herramientas públicas más eficaces que las que existían antes de la actual gestión, algunas de las cuales atravesaban ya situaciones de crisis.

En materia de telecomunicaciones, la autoridad de aplicación, el ENACOM, se encuentra intervenida, y las principales herramientas estatales (como ARSAT, la Red Federal de Fibra Óptica) desplazadas del centro del escenario en favor del capital privado, que se expresa en un nivel de concentración inédito tras la adquisición de Telecom por parte de Grupo Clarín. Al mismo tiempo, se abandonó el financiamiento a la conectividad en barrios populares y zonas rurales, a pesar de que persiste la recaudación de millonarios fondos que deberían destinarse a ese uso.

El fomento cinematográfico fue abandonado primero y limitado a su mínima expresión por el Estado como parte de la "batalla cultural", a la vez que se desertó de debates indispensables sobre la regulación y tributación de plataformas transnacionales.

Se clausuró también el servicio de la agencia Télam, y se desligó a las emisoras públicas de televisión y radio de contenidos con arraigo en el arte, la educación o la cultura.

Las políticas federales de fomento —así sea a la comunicación popular, al libro, a la danza, al teatro, a la música, al desarrollo de proyectos culturales y artísticos, al equipamiento de espacios, etc.— fueron suprimidas casi en su totalidad.

Frente a este panorama entendemos que el diseño de nuevas políticas públicas deberá combinar la recuperación de algunos instrumentos que funcionaban

bien con elementos novedosos en los campos que, atravesados por las tecnologías, requieren de un rediseño continuo.

Nuestra propuesta

Nos circunscribimos en estas páginas a desagregar el análisis y las propuestas de políticas públicas en torno a cuatro ejes de trabajo. El primero tiene que ver con la producción audiovisual (regulación de las plataformas digitales y cine); y el segundo con los medios de comunicación públicos, la publicidad oficial y la actividad periodística. El tercero se refiere a las telecomunicaciones, la conectividad y la inclusión digital; en tanto en el cuarto y último abordamos la cuestión de los museos, los centros culturales y las instituciones.

1. LA INDUSTRIA AUDIOVISUAL

a. Plataformas digitales

Las plataformas OTT (*Over The Top*), como es el caso de Netflix, HBO o Disney, se han convertido en usinas globales de comunicación, circulación de información, exhibición de películas y series y emisión en vivo de acontecimientos deportivos y políticos, que hoy producen y exhiben contenidos audiovisuales sin ningún tipo de regulación y protección de las industrias culturales nacionales.[1]

Este fenómeno se da en el marco de una crisis económica de los medios de comunicación tradicionales, derivada de la caída de la publicidad y la fragmentación de audiencias, mientras que estas plataformas capturan crecientes cuotas de mercado y atención pública. Como muestran Carboni y Marino (2024), la disponibilidad de contenidos argentinos en estas plataformas es todavía marginal frente al peso de las producciones extranjeras, lo que abre la discusión sobre los marcos regulatorios y la necesidad de políticas específicas que promuevan una mayor presencia de obras nacionales en los catálogos digitales.

1. Vale el caso de Netflix como ejemplo, empresa que desembarcó en la Argentina en 2011. En una primera etapa se enfocó en distribuir contenido internacional y local ya existente (como es el caso de la serie *Okupas*). En 2018 inició una segunda etapa, con producciones originales como *Edha* (2018, dirigida por Daniel Burman); *Apache: la vida de Carlos Tévez* (2019), y *Fangio: el hombre que domaba las máquinas* (2019). La tercera etapa fue de diversificación de géneros, con ficciones originales como *El Reino* (2021, segunda temporada en 2023) y documentales originales como *Carmel: ¿quién mató a María Marta?* y *Nisman: el fiscal, la presidenta y el espía.* La cuarta etapa incluye éxitos originales como *División Palermo* (2023) y *Envidiosa* (2024). La quinta etapa es de proyección global y máxima inversión: todo un recorrido sin regulaciones de ningún tipo.

La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Ley Nº 26.522 y sus modificatorias) no contempla la aplicación de cuotas de pantalla ni obligaciones equivalentes para estas plataformas. Como reacción a la demanda del sector audiovisual local, el Instituto de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA) dictó en marzo de 2023 la Resolución Nº 361, que exige la inscripción de las plataformas en el Registro Público de Actividades Cinematográficas y Audiovisuales (RPACA), pero en lugar de regular esas cuotas (y aportes de inversión, como preveían normas anteriores), consolidó la ausencia de exigencias sustantivas para estos actores del sistema OTT.

Desde el punto de vista fiscal, la mayoría de estas empresas no tiene sede en Argentina, con la excepción de aquellas que también actúan como distribuidoras (como es el caso de Disney). En consecuencia, no realizan aportes al Fondo de Fomento Cinematográfico[2] establecido en la Ley Nº 17.741, ni a los Servicios de Comunicación Audiovisual, tal como establece la Ley Nº 26.522.

Hablamos de compañías que a partir de estas plataformas han transformado los modos de acceso, consumo y apropiación audiovisual. Así, fusionaron elementos de la televisión, del cable y de Internet: multiplicidad de contenidos, segmentación de públicos, consumo extendido, programación "a la carta" desterritorializada, individuación, etc. Este escenario plantea un debate acerca de cómo fortalecer la producción audiovisual nacional, tanto desde las políticas públicas de fomento como desde mecanismos que garanticen el acceso del público a estos bienes culturales reconocidos por la Convención de la UNESCO sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005). En paralelo, se observa un desplazamiento progresivo del cine desde la sala hacia el hogar, acompañado por la emergencia de películas que obtienen reconocimiento internacional sin haber pasado por el circuito tradicional de exhibición en salas.

Nos encontramos entonces frente a transformaciones que no se reducen a meras cuestiones tecnológicas, sino que muestran prácticas sociales de apropiación y resignificación de la relación comunicación/cultura que desarman las clásicas definiciones del audiovisual. Este escenario ha convertido a varias empresas globales en una suerte de esquemas con reglas propias, al margen del Estado, con sus propios sistemas internos o de arbitraje para dirimir las disputas de contenidos (que cuestionan en algunos casos los consensos sobre libertad de

2. El Fondo se compone por el 10% de la venta de entradas de cine, el 10% de la comercialización de videogramas en soportes físicos y el 25% de la recaudación de ENACOM en concepto de gravamen a la facturación de servicios de comunicación audiovisuales. Según el artículo 214 de la Ley N° 27.802 de "modernización" laboral, a partir del 1ro de enero de 2028 "el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA) será financiado exclusivamente con las partidas que a tal efecto se asignarán anualmente en la ley de Presupuesto General de la Administración Nacional".

expresión). Así, emerge un desafío que interpela a cada uno de los actores involucrados en esta industria a pensar en propuestas para proteger la producción audiovisual en nuestro país.

Antecedentes de regulaciones en otros países

Varios países implementan normativas de protección a la producción audiovisual local independiente (como la cuota de producción independiente), pero a diferencia de la legislación argentina se trata de normas más firmes en la defensa de los contenidos nacionales en la convicción de que generan empleo de calidad y consolidan una industria exportable.

La Unión Europea (UE) se abocó durante dos años a debatir y perfeccionar su instrumento regional, de modo de armonizar la normativa con las nuevas prácticas de consumo audiovisual. Esta discusión derivó en que en 2018 la UE modificara la Directiva 2010/13/UE sobre Servicios de Comunicación Audiovisual (DSCA) y su crucial redefinición de "audiovisual", ampliando sus alcances según las nuevas prácticas y la dinámica de la industria cultural, y con el rol del Estado como actor y mediador. El texto obliga a modificar las legislaciones nacionales de los Estados parte de la UE en materia audiovisual, de manera que se adapten a lo establecido por la nueva directiva.

Se establecen allí mecanismos de protección y promoción de las diversas producciones locales, formas de financiamiento del audiovisual europeo mediante gravámenes a estos servicios globales, y se determinan también cuotas mínimas de pantalla (30%), entre otras particularidades que, desde una concepción de soberanía, la UE utiliza para regular el espacio audiovisual ampliado europeo.

Un ejemplo relevante en la región es el de Brasil, donde la Agência Nacional do Cinema (ANCINE) —creada por la Medida Provisória Nº 2.228-1/2001— actúa como autoridad reguladora y de fomento del sector audiovisual. Desde su origen, ANCINE viene impulsando políticas de estímulo a la producción nacional y ha intervenido en el diseño de un marco regulatorio para la convergencia digital. En los últimos años, la agencia elaboró propuestas específicas de regulación para los servicios de video bajo demanda, inspiradas en los debates europeos en torno a la DSCA. Estas iniciativas contemplan un abanico de medidas que incluyen la creación de gravámenes a las plataformas para nutrir fondos de fomento, el establecimiento de cuotas mínimas de contenidos nacionales en los catálogos, el apoyo a políticas locales de desarrollo (tanto de producciones como de públicos) y la generación de mecanismos de articulación entre la industria global y el ecosistema audiovisual brasileño.

Lo distintivo del caso brasileño es que estos proyectos regulatorios han sido formulados a través de consultas públicas y audiencias abiertas en las que participaron representantes de toda la cadena de valor del audiovisual (productores, distribuidores, exhibidores, creadores, plataformas, sindicatos y asociaciones). Este enfoque participativo otorga legitimidad social a las propuestas y pone de relieve la voluntad del Estado brasileño de equilibrar la inserción de empresas globales con la protección de la soberanía cultural y la diversidad audiovisual nacional.

Otro antecedente innovador en la región es el de Paraguay, que en 2018 sancionó la Ley Nº 6.106 de Fomento al Audiovisual, mediante la cual se creó el Fondo Nacional del Audiovisual Paraguayo (FONAP). La norma establece un esquema de financiamiento mixto: el 50% proviene de las retenciones impositivas aplicadas a operaciones comerciales por Internet con servicios audiovisuales extranjeros, cobradas a través de tarjetas de crédito y débito, mientras que el porcentaje restante se integra con partidas presupuestarias nacionales, ingresos por servicios, aportes y donaciones. Este diseño convierte a Paraguay en uno de los pocos países de la región que establece un mecanismo de asignación específica sobre consumos digitales transfronterizos, anticipando debates más amplios sobre cómo vincular a las plataformas globales con el financiamiento del sector audiovisual local.

Chile cuenta en el mismo sentido con el Fondo de Fomento Audiovisual, con el que financia la producción y distribución de obras cinematográficas, creación de guiones, equipamiento, formación profesional, investigación y difusión de las nuevas tendencias creativas y de innovación tecnológica. Depende del Consejo del Arte y la Industria Audiovisual, y existe a partir de la promulgación de la Ley Nº 19.981 de 2004.

Principales lineamientos para las políticas públicas

Es en este contexto que resulta necesario un debate amplio y participativo de todos los sectores involucrados que contemple estos puntos:

- Potenciar un sector audiovisual local que genere empleo y producciones nacionales que incluyan nuestra identidad, y en el que funcionen multiplicidad de empresas productoras con talentos nacionales.
- Implementar cuotas de pantalla en los distintos servicios audiovisuales**.**
- Las producciones nacionales deberán estar proporcionalmente visibles en la interfaz del usuario desde la primera pantalla de oferta de contenidos audiovisuales de plataformas, tanto en el catálogo como en las promociones de sus contenidos.

- Las plataformas deberán respetar la Constitución Nacional y el ordenamiento jurídico vigente en la República Argentina, sin que su carácter transnacional constituya un obstáculo para la aplicación de la ley local. Para su registro dentro del país deberán establecerse requisitos que incluyan la constitución de un domicilio y una representación legal, entre otros elementos.
- Las plataformas que operen o comercialicen servicios en la Argentina deben tributar un gravamen proporcional a su facturación bruta correspondiente a publicidad tradicional y no tradicional, abonos y otros conceptos derivados de la explotación de dichos servicios, estableciendo sistemas diferenciados de tributación para los servicios nacionales de los extranjeros.
- Un porcentaje mayor de la recaudación de estos tributos debería ser destinado por la autoridad de aplicación a cofinanciar proyectos de producción audiovisual nacionales y al fomento de proyectos comunitarios. El restante debería ser destinado a desplegar proyectos de inversión de infraestructura activa en localidades o barrios populares que no cuenten con servicios de banda ancha, sumándose a los fondos del Servicio Universal establecido en la Ley N° 27.078 "Argentina Digital", pero con destinatarios específicos.
- Concebir a las audiencias digitales como sujetos de derechos (por ejemplo, para distinguir actos publicitarios de los que no lo son), e implementar regulaciones sobre publicidad oficial en redes y plataformas.
- Los usuarios deberán contar con herramientas efectivas para decidir de manera informada sobre la recolección, uso, almacenamiento y circulación de sus datos personales, en especial respecto de procesos de perfilización y recomendación de contenidos. Se deberán establecer mecanismos para garantizar la corrección y eliminación de datos personales de personas adultas y de padres, madres o responsables legales de menores.
- Las plataformas deberán brindar a la autoridad regulatoria información clara y accesible sobre el funcionamiento de sus sistemas de moderación, recomendación, impulsión de contenidos y políticas de monetización, garantizando el debido proceso a los usuarios.
- Establecer normativas claras que aseguren la protección de niños, niñas y adolescentes en Internet, con obligaciones para las plataformas y motores de búsqueda.[3] Exigir el consentimiento parental para el tratamiento de datos

3. Como ejemplo: recientemente el Congreso de Brasil aprobó la Ley PL 2628, conocida como ECA digital. En línea con la Convención sobre los Derechos del Niño y la Observación General N.º 25 de la ONU, esta normativa responde a la creciente preocupación por la violencia en escuelas, los riesgos asociados a las plataformas y la necesidad de una regulación estatal frente a la resistencia de las empresas tecnológicas. La ley impone a las plataformas obligaciones estrictas en materia de seguridad, privacidad, transparencia y bienestar de las infancias, regula el diseño y operación de servicios

personales de niños, niñas y adolescentes, conforme a la legislación vigente. Restringir la publicidad, el perfilamiento y la monetización dirigidos al perfil de niños, niñas y adolescentes.

Estas preocupaciones del mercado audiovisual son materia de debate tanto en Latinoamérica como en el resto del mundo, por lo que creemos que nuestro país el ámbito indicado para dar inicio es el Congreso de la Nación.

En función de lo expuesto, proponemos que se realice una serie de foros de discusión en los que sean escuchados todos los sectores de la sociedad civil, universidades, actores del mercado, etc.

b. Cine

El Instituto de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA), intervenido y desfinanciado durante el gobierno de Javier Milei, es un organismo para recuperar, aunque está claro que admite transformaciones en diálogo con los actores del sector para que se constituya en un instrumento público transparente e inteligente en la redistribución de los recursos.

El cuadro de situación actual es de vaciamiento: más de 200 proyectos quedaron paralizados por cambios en el sistema de fomento, más de 300 trabajadores fueron despedidos y los programas y concursos que fomentaban al cine nacional, de ficción y documental fueron cerrados, suspendidos y luego limitados. Además, el gobierno de Milei avanza con la decisión de privatizar Cine.ar, la plataforma pública de streaming y señal televisiva dedicada al cine argentino (*La Nación*, 2025).

En este marco, la conducción del INCAA, a cargo de Carlos Pirovano, se jacta de haber generado un superávit basado en la nula ejecución de los fondos reunidos en el Fondo de Fomento Cinematográfico.[4] Esta paralización de facto se consolidará desde el 1 de enero de 2028, cuando se torne efectiva la derogación de las cláusulas que aseguran el financiamiento del INCAA en la Ley de Cine.

---

digitales, exige mecanismos de verificación de edad y control parental, y prohíbe prácticas como el perfilamiento de datos con fines comerciales, la publicidad dirigida a menores y la monetización de contenidos que los adulticen o sexualicen. Asimismo, obliga a la remoción rápida de contenidos dañinos, incluso sin orden judicial, y establece sanciones que van desde multas hasta la prohibición de operar.

4. Al cierre de este informe, la gestión de Pirovano utilizaba los fondos reunidos en el Fondo de Fomento para invertirlos en el sistema financiero: letras del Tesoro Nacional, bonos y plazos fijos por un total de $37.674.368.020, que al tipo de cambio a la fecha equivalen a 25.804.361,70 dólares que ya no se destinan a la producción de contenidos audiovisuales.

Principales lineamientos para las políticas públicas

- Defensa y recuperación de las políticas federales de fomento cinematográfico (subsidios, créditos y premios) y de regulación de mercado (cuota de pantalla) del INCAA. Defensa de la soberanía audiovisual.
- Cumplimiento efectivo de la cuota de pantalla que fija la Ley N° 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual. Aplicación efectiva de multas por parte del ENACOM en caso de incumplimientos.
- Regulación y legislación de una cuota de pantalla (como mínimo del 30%) para documentales, ficciones y animaciones realizadas por productoras, pymes cooperativas y cineastas nacionales independientes.
- Elaboración de un nuevo plan federal de fomento con presentaciones continuas abiertas para cineastas, cooperativas y pymes nacionales independientes.
- Apoyo a festivales nacionales, fiestas cinematográficas y espacios de acercamiento del público a las pantallas como espacios de diálogo.
- Impulso a todo tipo de circuitos alternativos de exhibición.
- Derogación de toda normativa que permita otorgar subsidios o ayudas a empresas multinacionales, o nacionales controladas por multinacionales, o que tengan posición dominante de mercado en el espacio audiovisual argentino.
- Revitalización y fortalecimiento de la red de espacios INCAA en todo el país como una vía para exhibir documentales, ficciones y animaciones y formar también a las audiencias. Recuperar espacios de exhibición y reconstruir la base de espectadores.
- Profundización de los programas de formación de directores, guionistas, productores, técnicos, actores y de cine comunitario en todo el país.
- Cumplimiento del mandato legal de concretar la cinemateca nacional para preservar y exhibir nuestro patrimonio audiovisual.
- Generación de empleo a través del fortalecimiento de cooperativas y pymes. Apoyo para las pymes que han sostenido la industria cinematográfica.

Las políticas activas de fomento y regulación de mercado deben estar dirigidas no solo a permitir que cineastas, cooperativas y pymes nacionales independientes puedan contar nuestras historias, sino también a dar una batalla cultural por un sentido común democrático, diverso, federal, con perspectiva de género y emancipador.

2. GESTIÓN PÚBLICA DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN, PUBLICIDAD OFICIAL Y POLÍTICAS PARA EL SECTOR PERIODÍSTICO Y DE MEDIOS COMUNITARIOS

El gobierno de Milei ha debilitado el funcionamiento de los medios públicos (valen como ejemplos el cierre de Télam y el abandono de las pantallas de los canales públicos) y de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual; mantiene intervenido el ENACOM y ha suprimido en los hechos el fomento de la comunicación comunitaria, de pueblos originarios y de frontera establecido por la Ley N° 26.522 (FOMECA). Casi 13 mil millones de pesos recaudados mediante el impuesto de asignación específica a los servicios de comunicación audiovisual desde fines de 2023 hasta la elaboración de este informe permanecen sin llegar a sus destinatarios (*Agencia FARCO*, 2025). La falta de estos recursos afecta el funcionamiento de cientos de radios, canales y proyectos de comunicación comunitarios, alternativos e indígenas en todo el país.

En contraste, y luego de que por Decreto N° 89/2023 se suspendiera la pauta oficial, el gobierno nacional ha financiado por la vía de mecanismos poco transparentes de publicidad oficial a los voceros de sus políticas, a través de empresas públicas o mixtas, como es el caso de YPF. El gobierno gastó USD 95 millones en 2024 contra USD 40 millones en 2023. Así se desprende de los estados financieros de la empresa, donde quedó plasmado que, lejos de contraerse, hubo un aumento del 40% del gasto, en números reales y con una inflación interanual del 117.8% (*Tiempo Argentino*, 2025).

Todo esto sucede además en un marco de persecución y ataques a la prensa y de una represión de las fuerzas de seguridad que pone incluso en riesgo a los trabajadores, como el caso del fotoperiodista Pablo Grillo[5], herido de gravedad en 2025.

"Desde su llegada a la presidencia, los casos de agresión a periodistas protagonizados por el presidente Milei se multiplicaron. El hostigamiento a diversos periodistas no se limitó a casos aislados ni a expresiones vertidas a través de las redes sociales. El accionar incluye comentarios y citas injuriosas a las cuales le siguen los posteos de trolls o 'patotas digitales'. Este fenómeno se reveló a lo largo de 2024 como una estrategia desplegada de manera sistemática por el actual gobierno", indica el informe Libertad de expresión en la Argentina 2024, elaborado

5. El fotoperiodista Pablo Grillo fue gravemente herido en la cabeza por una granada de gas lacrimógeno disparada por el gendarme Héctor Guerrero, bajo las órdenes de la entonces ministra de Seguridad Patricia Bullrich, mientras cubría una manifestación de jubilados en marzo de 2025, en las inmediaciones del Congreso Nacional.

por SiPreBA, FATPREN y la Carrera de Ciencias de la Comunicación (UBA), con el respaldo de la Federación Internacional de Periodistas (FIP).

Para el sector periodístico, el gobierno de Milei produjo una transformación estructural con la derogación —incluida en la Reforma Laboral—, a partir del 1 de enero de 2027, del Estatuto del Periodista Profesional y el Estatuto de Empleados Administrativos de Empresas Periodísticas, que este año cumplirán 80 años de vigencia. Se trata de dos normas que, además de promover la estabilidad en el empleo de los periodistas profesionales (con un preaviso e indemnización más robusto que los previstos en la ley laboral general), aseguran su acceso a las fuentes de información pública y su derecho a la libre expresión.

Por eso mismo el Estatuto del Periodista, además de constituir una ley laboral, es citado a menudo en pronunciamientos judiciales —civiles y penales— en los que los periodistas son judicializados por sus expresiones o, incluso, en casos relativos a derechos de autor.

Por otro lado, si bien no se derogaron formalmente los fondos previstos por ley para asegurar el financiamiento de los medios comunitarios, sí se alteró su destino para que no lleguen a quienes se supone deben ser los beneficiados. El ENACOM intervenido dictó la Resolución N° 11/2026, que suprimió los fondos específicos destinados a medios sin fines de lucro (FOMECA) por un sistema abierto a las empresas comerciales que tienen otras fuentes de financiación, incluso públicas. La medida, luego de dos años de ahogo al sector sin fines de lucro debido a una ejecución cero del FOMECA, y de un ataque sistemático a los y las periodistas en el ejercicio de su profesión, busca terminar con la perspectiva de derechos para ubicar a la comunicación en el ámbito de los negocios.

ENACOM mantiene una deuda millonaria con los medios comunitarios por concursos adjudicados. Ahora, con la nueva resolución, se amenaza la sostenibilidad de los medios comunitarios y de frontera y se restringe el derecho a la libertad de expresión que se encuentra reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 19 y 20), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 13), la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 19) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 4), entre otros instrumentos con jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22 de la CN).

Con la nueva norma, la Argentina queda al margen de los estándares legislativos del sistema interamericano. La Relatoría de Libertad de Expresión de la OEA ha establecido por ejemplo que: "Los Estados no solamente tienen la obligación de reconocer legalmente a la televisión comunitaria, sino también la de adoptar medidas positivas para incluir a los sectores sin fines comerciales en los medios

de comunicación, de forma de asegurarles condiciones básicas de dignidad, seguridad, subsistencia y desarrollo" (CIDH, 2015).

Principales lineamientos para las políticas públicas

- Recuperar el funcionamiento del Fondo de Fomento Concursable (FOMECA) para medios comunitarios, de pueblos originarios y de frontera, una vía de financiamiento que hasta la llegada del nuevo gobierno resultaba eficaz y tiene ya fondos específicos asignados (art. 97 de la Ley N° 26.522) y no ejecutados.
- Dictar una ley de publicidad oficial que acabe con la discrecionalidad y restituya y ordene la pauta de campañas de bien público, incluyendo a los medios comunitarios y locales. Una ley de pauta oficial es elemental para lograr una asignación democrática de recursos entre los distintos actores del sistema de medios, teniendo en cuenta que el Estado nacional es el principal pautador del mercado.
- Diseñar un nuevo esquema normativo en materia de medios públicos que por ley asegure un marco institucional sólido y un control del parlamento y de la ciudadanía sobre aquello que se hace con los fondos destinados a los medios de gestión estatal. Existen proyectos de ley para dotar a los medios públicos de una estructura normativa sólida que no los deje a merced de modificaciones discrecionales por decreto y nombramientos del gobierno de turno.

3. TELECOMUNICACIONES, CONECTIVIDAD E INCLUSIÓN DIGITAL

La gestión de La Libertad Avanza no tiene como objetivo garantizar a la población el acceso a la conectividad y las comunicaciones como un derecho y un beneficio. Desde que asumió la presidencia, Javier Milei profundizó el desmantelamiento de la empresa nacional ARSAT (que había comenzado durante el gobierno de Mauricio Macri), a través de la cesión de activos a los principales operadores privados de telecomunicaciones, retrasos en el desarrollo satelital, falta de inversión en mantenimiento y vaciamiento de recursos humanos altamente capacitados.

Además, suspendió programas y obras de conectividad, condenando a zonas enteras del país al aislamiento o, en el futuro, a quedar rehenes de las políticas de operadores extranjeros como Starlink, a los que se les presenta un negocio cerrado para el desarrollo de internet satelital mediante el Plan nacional de infraestructura crítica de comunicaciones, aprobado mediante Resolución N° 359/25.

El Presidente eliminó por el Decreto N° 6/2025 el Fondo Fiduciario del Servicio Universal (FFSU), que garantizaba el acceso a Internet a miles de pueblos y barrios de la Argentina que por razones socioeconómicas o geográficas no lo tenían. Sin embargo, continuó recaudando el impuesto a las telecomunicaciones, aunque sin destinarlo a los beneficiarios previstos por la Ley N° 27.078.

La reciente Resolución N° 1182/2025 aprobó un nuevo Reglamento General de Servicio Universal, que sustituye el que estaba vigente desde 2020 y regula la aplicación de los fondos aportados por las empresas de telecomunicaciones (que anteriormente iban destinados al mencionado Fondo Fiduciario). Este nuevo Reglamento responde a la demanda histórica de las grandes empresas de telecomunicaciones de descontar de sus inversiones en infraestructura sus obligaciones de aporte, beneficiando una vez más a los grandes jugadores del mercado.

Por otro lado, la concentración de las telecomunicaciones se profundizó con la compra de Telefónica de Argentina por parte de Telecom, controlada por el Grupo Clarín, por USD 1.245 millones. A partir de este acuerdo el omnipresente Grupo Clarín concentra ahora cerca del 70% del mercado de las telecomunicaciones argentinas. Este poder concentrado condiciona el futuro de cualquier gobierno del campo nacional y popular que tenga como objetivo lograr la universalidad de la conectividad y el acceso a Internet de toda la población y en todo el territorio nacional.

Luego de publicarse la compra, el gobierno nacional manifestó que "esta adquisición podría dejar aproximadamente el 70% de los servicios de las telecomunicaciones en manos de un solo grupo económico, lo que generaría un monopolio de dicha empresa. De ser así, el Estado nacional tomará todas las medidas pertinentes para evitarlo" (Oficina del Presidente, 2025). No obstante lo expresado por el Ejecutivo, Telecom y Telefónica funcionan al día de hoy de una forma coordinada. Para el gobierno de Milei, esta situación es una prenda de negociación con el poder real.

Principales lineamientos para las políticas públicas

La orientación general debe apoyarse en la conectividad como servicio público y derecho humano y como herramienta de educación, salud, seguridad, comunicación y cultura para sumar a la felicidad y bienestar de los argentinos en su conjunto.

Para eso proponemos una serie de herramientas estratégicas que permitan planificar y generar políticas reales y concretas para lograr el objetivo prioritario de acceso universal, como así también intervenir estratégicamente en el mercado de las telecomunicaciones, tanto en valores de referencia para las tarifas como en

niveles de calidad de servicio y cobertura territorial. Una intervención de ese tipo permitiría generar un proceso de desarrollo continuo de las telecomunicaciones nacionales, convirtiéndolas además en uno de los factores de apoyo a las posibilidades de trabajo para las pymes, cooperativas, redes comunitarias, medianas empresas regionales y ciudadanos en general de todo el país, con iguales condiciones que en los grandes centros urbanos.

Esas herramientas son:

- Publicar desde el ENACOM un Reglamento de Acceso a la Red Federal de Fibra Óptica (REFEFO) que garantice condiciones transparentes de acceso mayorista para todos los licenciatarios TIC, con líneas específicas para redes comunitarias de Internet. Los precios mayoristas de ARSAT deben ser públicos y estar basados en costos, con una auditoría periódica por parte del regulador para asegurar que cumplen su rol de fomento.
- Regular a todos los poseedores de infraestructura pasiva relevante —incluyendo no solo a los operadores de telecomunicaciones, sino también a las empresas de distribución eléctrica, ferrocarriles y concesionarios viales— a alquilar el uso de sus postes, ductos y derechos de paso a los proveedores de Internet a precios regulados por ENACOM, con la obligación de acarreo gratuito para las redes comunitarias de internet. Esta medida, similar a la ya aplicada por el Ente para el alquiler de postes entre operadores, democratiza el acceso a la infraestructura y reduce drásticamente el costo de entrada para nuevos competidores, especialmente pymes y cooperativas. Además, favorece a las redes comunitarias, que en algunas zonas son la única posibilidad de conexión.
- Re-impulsar los Programas de Aportes No Reembolsables (ANR) del FFSU, focalizándose en proyectos de despliegue de redes de última milla (FTTH y FWA) presentados por redes comunitarias, cooperativas y pymes en localidades de hasta 30.000 habitantes. La asignación de estos fondos debe realizarse a través de convocatorias públicas, transparentes y con criterios de evaluación claros y no burocráticos, que respondan a las distintas realidades del país. Junto con esto, deberán planificarse políticas específicas de intervención directa para las comunidades rurales, de pueblos originarios y barrios populares mediante herramientas de asistencia directa que garanticen el acceso a la conectividad en el corto plazo.
- Crear una Empresa Estatal de Telecomunicaciones Nacional, que brinde servicios de Internet y telefonía celular con cobertura en todo el territorio del país para toda la población y que participe en el mercado de las telecomunicaciones para garantizar el acceso universal, extendiendo el servicio a zonas

no rentables para los operadores privados y ofreciendo precios y estándares de calidad de referencia. A través de esta herramienta estratégica, el futuro gobierno del campo nacional y popular podrá planificar y generar políticas reales y concretas para lograr el objetivo prioritario del acceso universal, así como intervenir en el mercado de las telecomunicaciones mediante la fijación de precios de referencia, estándares de calidad de servicio y cobertura territorial.

Estrategias y pasos para avanzar en la implementación de una Empresa Nacional de Telecomunicaciones

- Potenciar ARSAT en el desarrollo de infraestructura para las telecomunicaciones, mediante ampliación de la cobertura nacional de la red de Fibra Óptica (REFEFO). Propiciar alternativas para la conexión de la última milla mediante acuerdos con provincias, municipios, cooperativas, redes comunitarias o directamente a través de la misma ARSAT en los casos en que se justifique.
- Recuperar y/o reasignar frecuencias de Telefonía celular de 4G/5G para permitir que ARSAT (o una nueva empresa específica) se convierta en un operador de telecomunicaciones integral y se defina además como proveedor privilegiado de estos servicios para el Estado nacional, provincial, municipal, empresas estatales y en una posterior etapa para el mercado privado en general.
- Una clara y contundente decisión política para generar las fuentes de financiamiento temporales y/o permanentes para poder cubrir el financiamiento inicial requerido.
- Revisar los beneficios fiscales a los que hoy acceden empresas privadas de tecnología, ya que se trata de beneficios que en muchos casos no están en línea con el desarrollo que se buscaba cuando se dictaron las leyes específicas (como es el caso de la Ley N° 25.922 de Desarrollo de Software).
- Acuerdos estratégicos gobierno-gobierno que permitan la financiación directa de las inversiones tecnológicas requeridas para la implementación de las nuevas redes de telecomunicaciones, como por ejemplo 5G.
- Metas a corto, mediano y largo plazo hasta lograr el cien por ciento de penetración de internet.
- Revisión exhaustiva de los contratos de concesión (como el de la privatización de ENTEL en los años '90) para las empresas operadoras actuales, ya

que no están cumpliendo con los requerimientos y planes de cobertura nacional y calidad de servicio. A partir de esto, tomar la firme decisión política de controlar y cobrar las multas/penalidades o también en los casos que corresponda ejecución de los contratos por falta de cumplimento.

4. MUSEOS, CENTROS CULTURALES E INSTITUCIONES

Así como la cultura es la síntesis de las prácticas sociales, la política cultural es el conjunto de perspectivas y acciones organizadas desde el Estado para orientar el desarrollo y la elaboración de las ideas, los modos de vivir, los hábitos y la creación artística.

El arte y la cultura son expresiones situadas, atravesadas por las condiciones sociales, culturales e históricas de cada época. Por eso no son ámbitos neutros, sino escenarios de disputa simbólica donde diferentes actores buscan construir sentidos, representar intereses y proyectar formas de organización social.

Desde el gobierno nacional se pretende exacerbar el individualismo, la desconfianza, la banalidad y el insulto como prácticas cotidianas. De ahí que resulta necesario oponer a esas prácticas un trabajo que reinstale lo más profundo de la identidad de nuestro pueblo: el sentido colectivo, solidario, humano, de amor a los niños y niñas, a las personas mayores, de ayuda a quien más lo necesita. Las políticas pueden orientarse para obtener consensos para garantizar el control social y la dominación o, por el contrario, impulsar las acciones adecuadas para promover el protagonismo colectivo para la transformación social.

Desde que asumió, el gobierno de Milei reestructuró y desfinanció a la mayor parte de los organismos públicos vinculados con la cultura. Al ya mencionado caso del cine, se suma el cierre o desfinanciamiento de gran cantidad de programas, fundamentalmente en el área social y comunitaria (Puntos de Cultura y Orquestas Infantiles y Juveniles, entre otros).

A eso se suma que, producto del histórico centralismo de la política nacional, de los 25 museos que dependen de la Secretaría de Cultura de la Nación, el 70% se encuentra en la ciudad de Buenos Aires, mientras que el 30% restante se distribuye en siete provincias, cubriendo apenas el 29% del país. En la ciudad de Buenos Aires funcionan, además, 11 museos del ámbito del Ministerio de Cultura de la Ciudad. Existen, también, tanto en la esfera nacional como de la Ciudad de Buenos Aires, museos públicos dependientes de otros ministerios, como Educación, Ciencia y Tecnología, etc. Se trata de instituciones que conviven, disputan, compiten o alternativamente se ignoran en un mismo territorio, que

el visitante percibe como único a pesar de su fragmentación. Por encima de las diferencias, la gestión de los museos públicos no se da en un marco de autonomía institucional, sino en el entramado de una serie de dependencias de la autoridad central pertinente. Gran parte de estos museos no cuenta con presupuestos propios y sufre la insuficiencia de recursos.

En Tucumán, por ejemplo, fue nombrado arbitrariamente como director del museo de la Casa Histórica José María Posse, abogado cercano a Ricardo Bussi, hijo del genocida y del riñón de la oligarquía local. Tecnópolis fue transformado en un espacio de alquiler a proyectos privados. El Centro Cultural Kirchner fue rebautizado con el nombre de "Palacio Libertad". Para modificar el nombre se hizo un acto "inaugural", constituyendo así una muestra de las prácticas que se desarrollan en la actualidad. Unos construyen un centro cultural y lo inauguran. Otros solo le cambian el nombre y también lo inauguran. La escena sintetiza una concepción de la cultura como espacio de disputa política y simbólica, donde la producción de sentido, la memoria colectiva y la construcción de identidades ocupan un lugar tan relevante como las propias políticas culturales.

En septiembre de 2025, sin embargo, el Congreso rechazó el Decreto N° 345/2025 que desmantelaba, entre otros, el Instituto Nacional del Teatro (INT) y la Comisión Nacional de Bibliotecas Populares (CONABIP), aunque parte de las transformaciones que el Ejecutivo proponía en dichos entes fueron igualmente ejecutadas. En la práctica, eso se tradujo en una retracción del rol estatal en materia de promoción cultural, a través de la reducción de estructuras, recursos y capacidades de gestión. Si bien los organismos continuaron existiendo, lo hicieron en un contexto de menos autonomía y con menores posibilidades de sostener políticas de fomento, formación y acompañamiento para artistas, espacios culturales y organizaciones comunitarias de todo el país. Este proceso fue interpretado por amplios sectores de la cultura como una forma de debilitamiento institucional del sistema público de promoción cultural.

En el caso del INT, el Ejecutivo impulsó la eliminación de su autarquía, la disolución de su estructura de representación federal y su subordinación a la Secretaría de Cultura. Diversas organizaciones teatrales, asociaciones profesionales y trabajadores de la cultura denunciaron que estas medidas implicaban una fuerte centralización de las decisiones, una reducción de la capacidad de fomento en las provincias y un debilitamiento de una de las principales herramientas de apoyo al teatro independiente.

Por otra parte, durante los primeros años de la gestión de Javier Milei, el Fondo Nacional de las Artes atravesó un escenario de fuerte incertidumbre institucional.

Durante el debate de la Ley Bases, el organismo apareció entre las instituciones cuya continuidad fue puesta en discusión por el oficialismo. La posibilidad de su cierre generó el rechazo de artistas, gestores culturales, universidades y referentes de distintas disciplinas, quienes señalaron que el Fondo constituye una de las principales herramientas de financiamiento para la creación artística a nivel federal.

Estas medidas se inscriben en un proceso más amplio de ajuste y reestructuración de las políticas públicas culturales a nivel nacional. Entre otras cosas, el fenómeno también se observa en: la eliminación del Ministerio de Cultura, que pasó a ser Secretaría, y los despidos realizados en el área; la disolución por decreto de institutos históricos (Browniano, Belgraniano, etc.), incluido el desprecio del patrimonio histórico que no se conoce con certeza en qué sitio y bajo qué medidas de protección fue archivado; el cierre de Cont.ar, plataforma pública de acceso gratuito a contenidos y la reconfiguración de medios públicos (Encuentro, Pakapaka, Contenidos Públicos). Se trata, en definitiva, de la imposición de un modelo mercantilizador que imprime a la vida cultural de nuestro pueblo una excluyente y empobrecedora lógica de mercado.

Antecedentes y propuestas existentes

En materia de centros culturales, está pendiente la sanción de una ley nacional que reconozca y fortalezca el rol de estos espacios en la vida cultural de las comunidades. A pesar de constituir uno de los principales ámbitos de producción, formación, encuentro y participación cultural en todo el país, los centros culturales independientes y comunitarios aún carecen de una herramienta legislativa nacional que permita promover su desarrollo, garantizar condiciones adecuadas para su funcionamiento y consolidar políticas públicas específicas para el sector.

En la provincia de Buenos Aires la Ley N° 15.302, reglamentada en 2023, reconoce a las salas teatrales, centros y espacios culturales. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con una reglamentación distinta: existen leyes habilitadoras de teatro independiente, clubes de música en vivo, y en 2014 se sancionó —gracias a la masiva movilización de todo el arco cultural de la ciudad, impulsada por el movimiento "Cultura Unida"—, la Ley N° 5.240 de Centros Culturales.

Además en 2018, a través del entonces ministro de Cultura Enrique Avogadro, el gobierno porteño aprobó una nueva ley habilitatoria: la Ley N° 6.063 de Espacios Culturales Independientes, llamada "Ley ECI". Si bien la norma no fue previamente conversada con el sector, sí trajo algunos alivios administrativos en relación a la tramitación, además de que suponía una ampliación en términos de la capacidad total de los espacios en función de los metros cuadrados y

"resolvía" en cierta forma el gris legal que existía en relación a la actividad del baile para los centros culturales.

Principales lineamientos para las políticas públicas

- Extender la mirada hacia una política cultural que, sin dejar de atender las demandas de los artistas, intelectuales y trabajadores del área, ponga en el centro de su tarea el derecho del pueblo no solo a acceder a la cultura, sino también a crearla, producirla, compartirla y participar activamente de la vida cultural. Una política orientada a fortalecer la cultura popular, las experiencias comunitarias y la defensa de la cultura nacional en toda su diversidad.
- Recuperar los institutos de arte (cine y audiovisuales, teatro, museos, centros culturales), programas de acción comunitaria (Puntos de Cultura, Orquestas Infantiles y Juveniles), desarrollo de políticas federales con participación de los elencos artísticos estables (Orquesta Sinfónica Nacional, Orquesta Nacional de Música Argentina, Coro Polifónico Nacional, Ballet Folklórico Nacional, entre otros).
- Jerarquizar los centros culturales, que son también lugares de resistencia y reconstrucción del tejido social y de acumulación y generación de propuestas.
- Renovar y actualizar integralmente los museos. Los cambios a lo largo del tiempo en la forma de concebir el arte y el museo implican cuestionamientos al modo tradicional de abordaje del patrimonio y a las narrativas utilizadas.
- El trabajo en red es la clave para la reinvención de los museos. Sus actividades no tienen por qué restringirse a las posibilidades que brindan los edificios que ocupan, su saber y su capacidad de generar contenido están más allá de los condicionantes de sus espacios físicos. La transformación de los museos pasa por una nueva forma de vinculación social que resignifique su función y los integre a una red de centros culturales en pequeñas ciudades y barrios populares, siempre con una perspectiva federal de soberanía cultural.
- Fortalecer y jerarquizar el Sistema de Información Cultural de la Argentina (SInCA), ampliando sus capacidades de relevamiento, producción y publicación de datos sobre el sector cultural. Promover la actualización periódica de indicadores vinculados a espacios culturales, trabajadores de la cultura, medios comunitarios, consumos culturales y economías culturales, con especial atención a las realidades territoriales y regionales.
- Propiciar todo tipo de actividades artísticas y culturales en un contexto signado por grandes cambios tecnológicos, la proliferación de las redes sociales

como ámbito prioritario de circulación del saber y un creciente individualismo. Se trata de promover acciones que tiendan a fortalecer el pensamiento crítico y el análisis de la realidad facilitando los intercambios personales y consolidando el sentido de comunidad.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia Farco (2025). El gobierno reconoce que retiene casi 13 mil millones correspondientes a medios comunitarios. https://agencia.farco.org.ar/sin-categoria/el-gobierno-reconoce-que-retiene-casi-13-mil-millones-correspondientes-a-medios-comunitarios/

Carboni, Ornela y Marino, Santiago (2024). La producción y exhibición de contenidos argentinos en las plataformas digitales audiovisuales (2018-2022). *Intersecciones en comunicación*. Vol 1, N° 18. https://ojsintcom.unicen.edu.ar/index.php/ojs/article/view/207

La Nación (2025). El Incaa define el futuro de su canal y busca comprador para su plataforma de streaming. https://www.lanacion.com.ar/espectaculos/cine/el-incaa-define-el-futuro-del-canal-cinear-tv-y-busca-comprador-para-su-plataforma-de-streaming-nid19092025/

Lanza, Edison (2014) Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Secretaría General Organización de los Estados Americanos. https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/informe%20anual%202014.pdf

Oficina del presidente Javier Milei (2025). Comunicado Oficial Número 83. https://www.argentina.gob.ar/noticias/comunicado-oficial-numero-83#:~:text=Esta%20adquisici%C3%B3n%20podr%C3%ADa%20dejar%20aproximadamente,los%20servicios%20de%20la%20telecomunicaci%C3%B3n

SiPreBA, FATPREN y Carrera de Ciencias de la Comunicación de la UBA (2025). Libertad de expresión en la Argentina 2024. https://www.sipreba.org/wp-content/uploads/2024/12/INFORME.-LIBERTAD-DE-EXPRESION-FINAL.pdf

Tiempo Argentino (2025). Pauta camuflada: a través de YPF, Nación gastó $97 mil millones en medios durante 2024. https://www.tiempoar.com.ar/ta_article/pauta-camuflada-ypf-97-mil-millones/

Normas internacionales

OEA (1948). Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp

OEA (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos. https://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos-basicos/convencion-americana-derechos-humanos.pdf

ONU (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights

ONU (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights

República Federativa del Brasil. Agência Nacional do Cinema [ANCINE] (2001). Medida Provisória Nº 2.228-1/2001. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm

República Federativa del Brasil (2022). Ley PL 2628. https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/154901

República de Chile (2004). Ley N° 19.981. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=232277&idParte=&idVersion=2004-11-1

República del Paraguay (2018). Ley Nº 6.106 de Fomento al Audiovisual. https://www.mercosur.int/documento/ley-de-fomento-al-audiovisual-n-6106-2

Unión Europea. Directiva 2018/1808 del Parlamento Europeo y del Consejo, 14/11/2018. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L1808&from=ES

UNESCO (2005). Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales. https://www.unesco.org/creativity/es/2005-convention

Normas nacionales y subnacionales

Decreto 89/2023.

Decreto 345/2025.

Decreto 6/2025.

Ley N° 5.240 (2014). Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ley N° 6.063 (2018). Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ley N° 15.302 (2021). Legislatura de la Provincia de Buenos Aires.

Ley Nº 17.741 (2001). Ley de Fomento de la Actividad Cinematográfica Nacional.

Ley Nº 25.922 (2004). Ley de Promoción de la Industria del Software.

Ley Nº 26.522 (2009). Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Ley Nº 27.078 (2014). Ley Argentina Digital.

Ley Nº 27.742 (2024). Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los argentinos.

Ley Nº 27.802 (2026). Ley de Modernización Laboral.

Resolución N° 359/25. Plan nacional de infraestructura crítica de comunicaciones.

Resolución N° 1182/2025. Reglamento General de Servicio Universal TIC.

Resolución N° 11/2026. Poder Ejecutivo de la Nación.

Resolución Nº 361/2023. Instituto de Cine y Artes Audiovisuales [INCAA].

El futuro de la Argentina se enfrenta con la ausencia de un proyecto nacional. Este libro reúne experiencias de gestión pública, organización social, investigación y militancia política, junto a los movimientos populares. Se trata de un aporte programático que se corre tanto de la nostalgia como del mesianismo refundacional sin historia. Con la premisa de que el desarrollo no es una receta impuesta desde los centros económicos sino una creación desde las entrañas del pueblo argentino. Y con la convicción de que, cuando llegue un futuro gobierno nacional y popular, las hojas de ruta deberán estar definidas para no perder ni un solo día.

Fundación para el Desarrollo Humano Integral

CLACSO