

Revista

**Perspectivas de
Políticas Públicas**

30

ISSN 1853-9254 (edición impresa)
ISSN 2362-2105 (edición digital)
Año 15, Nro. 30. Enero-Junio 2026

Publicación semestral del
Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

Universidad Nacional de Lanús
Provincia de Buenos Aires, Argentina

Revista

Perspectivas *de*
Políticas Públicas

Vol. 15 No. 30, enero-junio 2026

Departamento de Planificación y Políticas Públicas
Universidad Nacional de Lanús
Argentina



Revista
Perspectivas de Políticas
Públicas

Vol. 15 No. 30
Publicación semestral
del Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

Propietario:
Universidad Nacional de Lanús

Registro de la Propiedad
Intelectual nro. en trámite

ISSN 1853-9254 (edición impresa)
ISSN 2362-2105 (edición digital)

www.revistas.unla.edu.ar/perspectivas

Revista catalogada "Nivel 1" por el
CAICYT

Se imprimió en
Easy Graph-Gráfica Fácil S.A.
Manuel Castro 851/855.
Remedios de Escalada,
Provincia de Buenos Aires.

Universidad Nacional de Lanús

Rector *Daniel Bozzani*
Vicerrectora *Georgina Hernández*

Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

Directora *Carla Micele*

Comité Editorial

Paula Amaya, Universidad Nacional Arturo Jauretche
Horacio Cao, Universidad de Buenos Aires
Orietta Favaro, Universidad Nacional del Comahue
Belén Fernández, Universidad Nacional de Lanús
Oscar Madoery, Universidad Nacional de Rosario
María Elena Martínez, Universidad Nacional de La Plata
Silvina Pezzetta, Universidad de Buenos Aires
Diego Raus, Universidad Nacional de Lanús
Maximiliano Rey, Instituto Nacional de Administración Pública
Miguel E. V. Triotta, Universidad Nacional de Lanús
Cecilia Varela, Universidad de Buenos Aires
Gabriel Vommaro, Universidad Nacional de General Sarmiento

Staff de la Revista

Director *Carlos M. Vilas*
(Departamento de Planificación y Políticas Públicas - UNLa)

Colaboradores *Eduardo Barros, Sebastián Cruz Barbosa* (Editor Digital OJS) *Mariano Baladrón y Fernando Durán*
(Departamento de Planificación y Políticas Públicas - UNLa)

Diseño

Dirección de Diseño y Comunicación Visual UNLa
Directora *Andrea Michel* (UNLa)
Equipo *Luciana Schiavi* (UNLa) / *Iñaki Bolón García* (UNLa)

Revista
**Perspectivas de
Políticas Públicas**

Misión

La **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** es editada por el Departamento de Planificación y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús con periodicidad semestral y arbitrada por especialistas externos. Está abierta a las contribuciones nacionales e internacionales en los campos de la Ciencia Política, la Sociología, la Administración Pública, el Derecho Público y demás disciplinas y abordajes de intervención que tienen por objeto, desde sus propias perspectivas teórico-metodológicas, el análisis y evaluación de las políticas públicas y el papel desempeñado en ellas tanto por el estado como por los actores de la sociedad. El contenido de la revista está orientado a especialistas, investigadores, estudiantes de posgrado y formuladores de políticas públicas.

Purpose

Perspectives on Public Policies Review is published every six months by Universidad Nacional de Lanús (Argentina). It is addressed to a broad variety of specialists, researchers, graduate students, and policy makers on fields such as Political Science, Sociology, Public Administration, Public Law or any other policy-oriented field or approach focusing on the analysis and evaluation of public policies and the role displayed therein by the state, government and non-governmental agencies, and social actors. Every contribution is submitted to peer review.



Revista:
Perspectivas de Políticas Públicas

Departamento de Planificación
y Políticas Públicas
Universidad Nacional de Lanús

Dirección Postal:
29 de Septiembre 3901
1826 Remedios de Escalada
Pcia. de Buenos Aires, Argentina
Tel: (5411) 5533 5600
int. 5138 / Canjes: int. 5225
revistapolpublicas@gmail.com
<http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas>
Revista catalogada "Nivel 1"
por el CAICYT

Los textos publicados en la Revista
Perspectivas de Políticas Públicas
son responsabilidad exclusiva de sus
autores y no reflejan necesariamente
la opinión de la Dirección, ni de
la UNLa y sus autoridades.

The logo for latindex features the word "latindex" in a lowercase, serif font. The letter "i" is stylized with a dot that resembles a small globe.



Consejo Asesor

Gerardo ABOY CARLÉS,

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Norberto ALAYÓN,

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Luis Fernando AYERBE,

Universidad del Estado de São Paulo, Brasil

José BELL LARA,

Universidad de La Habana, Cuba

Emelio BETANCES,

Gettysburg College, Estados Unidos

Barry CARR,

Australian National University, Australia

Adriana CLEMENTE,

Universidad de Buenos Aires, Argentina

André CORTEN,

Université de Quebec, Canadá

Carlos DE LA TORRE,

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO), Sede Ecuador

Fernando DÍAZ ORUETA,

Universidad de Rioja, España

José GANDARILLA SALGADO,

Universidad Nacional Autónoma de México

Richard HARRIS,

California State University, Estados Unidos

Nicolás LYNCH GAMERO,

Universidad Mayor de San Marcos, Perú

Salvador MARTÍ i PUIG,

Universidad de Salamanca, España

Pierre OSTIGUY,

Pontificia Universidad Católica de Chile

José Luis OSUNA,

Universidad de Sevilla, España

Berenice P. RAMÍREZ LÓPEZ,

Universidad Nacional Autónoma de México

Alexis ROMERO SALAZAR,

Universidad del Zulia, Venezuela

Joan SUBIRATS,

Universidad Autónoma de Barcelona, España

Alfonso TORRES,

Universidad Nacional Pedagógica, Colombia

Mabel THWAITES REY,

Universidad de Buenos Aires

Revista
Perspectivas de Políticas
Públicas

ISSN 1853-9254 (edición impresa)
ISSN 2362-2105 (edición digital)

Vol. 15 No. 30
Enero-junio 2026

Presentación

Carlos M. Vilas, págs. 169-170

Artículos

Pamela Vanesa Bravo, págs. 171-196

Los condenados de la nube: El doble cerco del capital sobre el trabajo y la autonomía estatal

The wretched of the cloud: Capital's twofold siege on labor and State autonomy

Pablo G. Bortz y María Alejandra Garrido,

págs. 197-212

Mercado de bonos SVS en Argentina: evolución y perspectivas de desarrollo

SVS Bonds Market in Argentina: Evolution and Development Prospects

Ana Gabriela Logiudice, págs. 213-244

La política asistencial de la extrema derecha argentina.

Apuntes para su análisis en perspectiva histórica

Argentina's far right assistance policy in historical perspective

Andrea Daverio, págs. 245-269

Retroceso de género en Argentina: desmantelamiento de instituciones y políticas públicas de igualdad de género y diversidad en el gobierno de Javier Milei

Gender retreat in Argentina: dismantling institutions and public policies on gender diversity/equality in Javier Milei's government

Jaime Augusto Porras Jiménez y Franklin

Arévalo Flórez, págs. 270-289

Políticas públicas educativas: enfoques teóricos y desafíos de implementación en el contexto de América Latina

Public educational policies: theoretical approaches and the challenges of implementation in the Latin American setting

Nayla Llantada, págs. 290-308

Cultura y Neodesarrollismo en Argentina y Brasil

Culture and Neodevelopmentalism in Argentina and Brazil

Katia Barros Esquivel, págs. 309-329

Construcción social de grupos meta en políticas urbanas de financiamiento: Un análisis desde el enfoque en el diseño de políticas

Social Construction of Target Groups in Urban Financing Policies: An Analysis from the Policy Design Approach

Reseñas

Aris Komporozos-Athanasiou, págs. 330-335

Comunidades especulativas. Vivir con incertidumbre en un mundo financierizado

Reseña de Martín José Novak

Pares evaluadores del volumen 15 (N^{os.} 29 y 30),
pág. 336

Indicaciones a los autores, págs. 337-339

Avisos, pág. 340

Revista
Perspectivas de
Políticas Públicas

Estamos presenciando las expresiones más recientes de los cambios en la economía capitalista y en el estado que han venido teniendo lugar a partir de la crisis del sistema Bretton Woods, que enmarcó al desarrollo del *Estado de Bienestar* en Europa, Estados Unidos y algunas sociedades de América Latina (con conocidas variaciones regionales y locales) en el contexto de la competencia geopolítica y geoestratégica con el bloque soviético y la República Popular China. El capitalismo de chimeneas industriales y altos hornos de Marx y el de la producción en serie de bienes de uso y consumo masivo epitomizado por Henry Ford devinieron capitalismo financiero, que habría de alcanzar proyecciones exponenciales tras la crisis de 2007–2008, y continúa expandiéndose. El *estado fiscal* (O’Connor) y regulador socialdemócrata, nacional–popular e incluso demoliberal se transformó en *estado de endeudamiento* (Streeck), efecto y al mismo tiempo activo promotor de las nuevas modalidades de acumulación, reconfigurando las recíprocas interacciones que nutrieron la historia de las variantes modalidades de organización del poder político y el poder económico. Transformaciones concomitantes impulsaron cambios de equivalente profundidad en la configuración de los actores sociales dando lugar a retroalimentaciones no menos relevantes.

El artículo de Pamela Bravo analiza el impacto de estas nuevas modalidades del capitalismo sobre el poder político en su configuración estatal y en el mundo del trabajo. Las críticas al deterioro ambiental y la degradación de los ecosistemas que se señalan como efecto de las nuevas configuraciones político–económico–financieras–ideológicas han estimulado el desarrollo de propuestas compensatorias del balance entre costos y beneficios. Pablo Bortz y María Alejandra Garrido prestan atención al desarrollo del mercado de bonos sociales, verdes y sustentables en Argentina.

Otro de los efectos de esas nuevas configuraciones es la acelerada reducción de la política social a política asistencial. El texto de Ana Logiudice enfoca, en perspectiva histórica, la política social en regímenes de extrema derecha “libertaria”, proponiendo hipótesis explicativas y señalando continuidades y rupturas respecto de experiencias previas. Andrea Daverio pone de relieve el agudo retroceso registrado en materia de política de género durante el gobierno de Javier Milei. La evolución del tratamiento de la cuestión educativa en las políticas públicas latinoamericanas es el objeto del texto de Jaime Augusto Porras Jiménez y Franklin Arévalo Flórez. Nancy Llantada propone en su artículo sobre neodesarrollismo y cultura a una mirada retrospectiva hacia un capitalismo latinoamericano de

mayor equilibrio social –sin perjuicio de sus muchas tensiones, conflictos y contradicciones– como el que a mediados del siglo pasado caracterizó, con sus respectivas particularidades, a Argentina y Brasil. Agudizando los contrastes entre diferentes tipos de capitalismo y políticas estatales, el artículo de Katia Barros Esquivel discute una propuesta de política urbana de financiamiento a partir del diseño de grupos meta.

José Bell Lara, profesor de la Universidad de La Habana e investigador del Programa Flasco en esa Universidad, ha sido distinguido con el Premio Nacional de Ciencias Sociales 2025. Eminente sociólogo e historiador, integra el Consejo Asesor de esta revista desde su creación. La RPPP se honra en contar con su colaboración y se suma al muy merecido reconocimiento.

Con el presente número la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** culmina quince años de ininterrumpida publicación. Producto de una iniciativa de la entonces Directora del Departamento de Planificación y Políticas Públicas de la UNLa, doctora Ana Farber, el apoyo brindado desde el inicio por la rectora Ana Jaramillo fue decisivo para que la revista cobrara vida.

La idea de crear en la UNLa y en particular en su DPPP una publicación académica periódica especializada en esta temática fue presentada en una serie de reuniones informales entre colegas de diversas universidades nacionales que tuvieron lugar durante el Quinto Congreso Argentino de Administración Pública organizado por la Asociación Argentina de Estudios de la Administración Pública, que se reunió en la ciudad de San Juan a mediados de 2009, y reiterada al año siguiente en la Conferencia “Estado y Administración Pública Argentina en el Bicentenario” (mayo 2010) que se enmarcó en los festejos de la efemérides patria. En ambos casos la acogida fue positiva. Lo mismo ocurrió en el Primer Congreso Internacional Extraordinario del Ciencia Política (Universidad Nacional de San Juan/Gobierno de la Provincia de San Juan, agosto 2010) y en las II Jornadas de Investigación en Ciencia Política organizadas por la Universidad Nacional de Entre Ríos (Paraná, noviembre 2010). En todos estos encuentros se puso en evidencia la existencia de un espacio de discusión académica en el que se entrecruzaban diversas disciplinas y enfoques, pero del que estaba ausente una publicación especializada. La **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** asumió como objetivo central contribuir a llenar ese espacio.

Al arribar al XV aniversario, agradecemos a quienes contribuyeron, de unas maneras u otras, llegar hasta aquí.

Carlos M. Vilas
Director

Los condenados de la nube: El doble cerco del capital sobre el trabajo y la autonomía estatal

The wretched of the cloud: Capital's twofold siege on labor and State autonomy

Pamela Vanesa Bravo

Maestranda en Políticas Públicas y Gobierno. Licenciada en Ciencia Política y Gobierno (Universidad Nacional de Lanús). Docente-Investigadora, Departamento de Humanidades y Artes, UNLa
pamelabravo605@gmail.com

Resumen

El artículo examina las reconfiguraciones en la relación entre Estado, capital y trabajo en el marco del capitalismo digital-financiero contemporáneo. A partir del análisis teórico-documental de la literatura especializada, reconstruye las transformaciones del capitalismo en el contexto abierto por el proceso de neoliberalización. Se propone la caracterización “doble cerco” para explicar la articulación entre la restricción de la autonomía estatal y la fragmentación laboral como dimensiones de un mismo dispositivo de dominación. Se sostiene que la convergencia entre digitalización y financierización genera un efecto acumulativo que reorganiza las jerarquías sociales, redefine las condiciones de disputa política y consolida nuevas formas de dominación estructural, expresadas en un doble proceso de despolitización y desproletarización social.

Fecha de recepción:

20.12.25

Fecha de aceptación:

2.3.26

Palabras clave: financierización - capitalismo de plataformas - autonomía estatal - fragmentación laboral - dependencia

Abstract

The article focusses on the reconfigurations in the relationship between the state, capital, and labor within the framework of contemporary digital-financial capitalism. Based on a theoretical-documentary analysis of specialized literature, it reconstructs the transformations of capitalism in the context opened by the process of neoliberalization. The idea of a “twofold siege” is proposed to explain the articulation between the restriction of state autonomy and labor fragmentation as dimensions of a single dispositive of domination. It is argued that the convergence of digitalization and financialization generates a cumulative effect that reorganizes social hierarchies, redefines the conditions of political contestation, and consolidates new forms of structural domination, expressed in a dual process of depoliticization and social deproletarianization.

Key words: *Financialization - platform capitalism - state autonomy - labor fragmentation - dependency*

Introducción

En el siglo XXI la nube ha dejado de ser una metáfora de lo etéreo para convertirse en el territorio intangible donde se disputa el poder global. Allí, bajo la apariencia de flujos inmateriales, se concentran las infraestructuras de recursos críticos del capitalismo contemporáneo: servidores, algoritmos, plataformas digitales que, junto a las redes financieras, dictan el pulso de la economía mundial.

El objetivo del presente trabajo consiste en analizar las reconfiguraciones en la relación Estado-capital-trabajo en el marco del capitalismo digital-financiero global. Abordar este fenómeno exige superar las aproximaciones centradas en la fascinación tecnológica, así como en los enfoques que reducen estas transformaciones a un mero determinismo económico. En cambio, el análisis se orienta a comprender este proceso como parte de un patrón histórico de dominación que, bajo un ropaje financiero-digital, reproduce y profundiza la dependencia centro-periferia. Al mismo tiempo, resulta necesario identificar las especificidades de la relación entre el Estado, el capital y el trabajo, para poder dar cuenta de las nuevas formas de subordinación, resistencia y disputa de poder que configuran los imperativos sistémicos del capitalismo en su fase actual.

La idea que guía el análisis consiste en sostener que el capitalismo digital-financiero ha consolidado un dispositivo de poder transnacional que, mediante un doble cerco sobre el Estado y el trabajo, reorganiza las jerarquías sociales, restringe la autonomía política y profundiza la dependencia económica en la periferia global. Así, este proceso consolida nuevas formas de dominación estructural, expresadas en un doble proceso de despolitización y desproletarización social. En Argentina, a cincuenta años de la última dictadura cívico militar y del inicio del proyecto neoliberal que reconfiguró de manera estructural la relación entre Estado, capital y trabajo, su análisis adquiere una densidad histórica singular.

A partir de este planteo, el trabajo se desarrolla en tres momentos analíticos. Primero, se examinan las transformaciones históricas del capitalismo, a partir de la crisis del modelo fordista-keynesiano y sus efectos en la relación Estado, capital y trabajo; luego, se analiza la reconfiguración del Estado bajo el proyecto neoliberal; finalmente, se aborda la especificidad de América Latina y Argentina para analizar cómo el doble cerco adquiere rasgos particulares en el marco de la dependencia estructural centro-periferia.

Transformaciones del capitalismo y su relación con el Estado y el trabajo

Comprender la relación entre Estado, capital y trabajo en el contexto actual exige situar el análisis en una perspectiva histórica que permita identificar continuidades y rupturas. Desde sus orígenes, el capitalismo se constituyó como un modo de producción que, junto con la mercantilización del trabajo, la tierra y el dinero transformó las relaciones sociales y políticas. Karl Polanyi (1992) introdujo el concepto de mercantilización ficción para destacar que no se trata de mercancías por naturaleza ni producidas para la venta, sino que fueron incorporadas al mercado mediante la acción deliberada del Estado, encargado de crear las condiciones para la expansión capitalista. Señala que, durante siglos, la economía permaneció subordinada al orden social en el cual se hallaba operativamente integrada. Sin embargo, con la expansión de la economía de mercado, su propia reproducción requirió la constitución de una sociedad de mercado, lo que implicó la integración de todos los elementos de la industria (trabajo, tierra y dinero) bajo una misma lógica. En este marco, resulta relevante comprender la idea de que, al disponer de la fuerza de trabajo de una persona, el sistema pretende disponer de la entidad física, psicológica y moral humana que está ligada a esa fuerza. Así, esta ficción se convirtió en el principio ordenador, a partir del cual la organización del trabajo comenzó a cambiar sincrónicamente con la organización del sistema de mercado y con ello la organización misma de la sociedad, convirtiéndola en un apéndice del mercado.

El capitalismo se consolidó como régimen principal de organización social y productiva a partir de ciertas características: la primacía de la propiedad privada de los medios de producción; la orientación a la ganancia como motor de acumulación; la centralidad

del capital como fuente de valor; el trabajo libre; el mercado como óptimo asignador de recursos y la tendencia expansiva hacia nuevos territorios y esferas de la vida. Sin embargo, esta estructura, a lo largo de la historia, ha atravesado momentos de crisis que han impulsado profundas transformaciones en sus formas de acumulación y en las relaciones de poder.

Durante el período de posguerra, el modelo fordista-keynesiano constituyó un momento de marcada estabilidad, sustentado en un pacto subyacente entre capital y trabajo, arbitrado por el Estado, que garantizó el crecimiento económico sostenido, el pleno empleo y un sistema de protección social. Este capitalismo democrático (Streeck 2011) fue posible porque la alta rentabilidad del capital productivo posibilitó una distribución relativamente equitativa de los beneficios y un equilibrio en la correlación de fuerzas, a la vez que permitía demostrar una opción democrática para los conflictos sociales, en contraposición al comunismo, en el contexto de la Guerra Fría. Sin embargo, hacia la década de 1970 este equilibrio entró en crisis con la pérdida de rentabilidad industrial, la sobrecapacidad productiva y el colapso del Sistema Monetario Internacional de Bretton Woods. Esto marcó el inicio de un sistema de tipos de cambio flotantes que, sumado al alza de los precios del petróleo, produjo la quiebra del sistema e inició un período de declive de la economía mundial (Brenner 2009).

De acuerdo a Streeck (2016), cuando el capitalismo atraviesa una crisis, tiende a reestructurar sus bases mediante la combinación de nuevas tecnologías y formas organizacionales con la instauración de nuevos modos de explotación, sustentados en distintas modalidades de trabajo y en la expansión hacia nuevos mercados y la consolidación de nuevos instrumentos financieros. Así, a partir de la nueva crisis, estos factores se articularon para consolidar una forma renovada de acumulación de capital, de modo que el modelo keynesiano cedió terreno a la instalación del modelo neoliberal.

Desde la ortodoxia económica, el neoliberalismo fue presentado como la expresión de la hegemonía de las finanzas y del supuesto de que sólo el mercado financiero libre podía garantizar la recuperación de la inversión y el crecimiento. Esta interpretación, centrada en el ajuste fiscal, la desregulación de los mercados y la reducción de la intervención estatal en materia de políticas sociales resulta aquí insuficiente debido a que reduce el fenómeno a un conjunto de políticas macroeconómicas y pierde de vista su dimensión estructural. En efecto, la neoliberalización no sólo implicó la expansión de las finanzas sobre el capital industrial y la redefinición del papel del Estado, también constituyó un proyecto político orientado a recomponer las condiciones de acumulación y restaurar el poder de las élites económicas, particularmente tras la crisis de rentabilidad de los años setenta (Harvey 2015). En este sentido, la hegemonía financiera es entendida como el resultado de la liberalización y de una reconfiguración institucional deliberada. La historiografía reciente profundiza esta perspectiva al situar los orígenes

del neoliberalismo, como corriente de pensamiento, no en las reformas de los ochenta, sino en un proyecto político y jurídico gestado a comienzos del siglo XX, que sigue los postulados de Hayek y de la Sociedad Mont Pelerin, cuyo objetivo fue diseñar un orden internacional capaz de resguardar al mercado de las presiones democráticas mediante su encapsulamiento institucional (Slobodian 2021).

El proyecto neoliberal puede comprenderse como la trayectoria contingente, nunca necesaria ni lineal, de un proceso atravesado por dinámicas abiertas y contradictorias, en el que el funcionamiento del mercado es activamente promovido y sostenido por la intervención política. En caso de existir una lógica persistente en dicho proceso, esta no responde a una liberalización progresiva y ordenada ni a una convergencia competitiva espontánea, sino a intentos reiterados, con frecuencia incompletos o fallidos, por configurar mercados y corregir sus fallas. Desde esta perspectiva, la neoliberalización no se opone a la regulación; por el contrario, constituye una modalidad intrínsecamente contradictoria de gobernanza global que combina la intervención estatal con la racionalidad de mercado (Peck 2010).

En esta misma línea, las políticas neoliberales que más directamente impulsaron la financierización se concentraron en el mercado de trabajo y en el sistema financiero, para consolidar un patrón basado en el libre movimiento (especialmente transfronterizo) de capitales, la flexibilización laboral y el debilitamiento de las instituciones protectoras del trabajo. En este contexto, el Estado abandonó progresivamente su rol de garante de derechos para asumir funciones de apertura, desregulación y promoción de los intereses de los grupos económicos concentrados. Como señala Bellamy Foster (2020), se consolidó un “capitalismo absoluto” que colonizó todas las esferas de la vida al anular los límites entre economía, política y subjetividad. Ya no se trata de un sistema económico que coexiste con otros órdenes, sino de una forma de organización totalizadora en la que todo (la naturaleza, el conocimiento, los afectos e incluso el tiempo) se encuentra subsumido bajo la lógica de la valorización.

De esta forma, el neoliberalismo constituyó un nuevo orden que impuso una nueva racionalidad dominante capaz de transformar todos los aspectos de la vida en mercancía, al subordinar prácticas y esferas que no eran de índole económica a la lógica del mercado. En línea con Polanyi, Bob Jessop (2007) señala que, en la actualidad, el conocimiento debe ser comprendido como una mercancía ficticia porque, al igual que el trabajo, la tierra y el dinero, no es producido originalmente para ser vendido en el mercado y, sin embargo, se lo trata como si lo fuera. Sus propiedades intrínsecas (no rivalidad, difícil apropiación exclusiva, tendencia a la difusión) hacen que su mercantilización requiera de la construcción de un andamiaje institucional y jurídico que lo fije como mercancía (derechos de propiedad intelectual, patentes, copyright). Así, la mercantilización del conocimiento no se apoya tanto en sus características naturales como en la intervención político-institucional que restringe su libre circulación y habilita su apropiación privada.

Si trasladamos estos criterios al análisis de datos, resulta pertinente conceptualizarlos como una mercancía ficticia. En primer lugar, los datos no son producidos en origen para ser vendidos, sino que emergen de la vida social cotidiana (interacciones digitales, prácticas de consumo, desplazamientos, relaciones laborales, vínculos afectivos) y se registran como subproducto de la acción social; una parte de esa información resulta necesaria para los servicios digitales y otra porción se configura como excedente conductual generado por la experiencia humana que posteriormente es capturado, procesado y valorizado por las plataformas digitales (Zuboff 2020). En segundo lugar, al igual que el conocimiento, los datos poseen propiedades de no rivalidad y de reproducción indefinida, lo que dificulta su mercantilización directa debido a que un dato puede copiarse, circular y ser utilizado múltiples veces sin agotarse. En tercer lugar, su conversión en mercancía depende de la creación de marcos institucionales y tecnológicos específicos, tales como regímenes de propiedad de datos, contratos de uso en plataformas, sistemas de vigilancia y normativas de protección que, paradójicamente, más que proteger al usuario refuerzan el monopolio de las corporaciones. Desde esta perspectiva, los datos, al igual que el conocimiento, son mercancías ficticias cuya mercantilización genera tensiones estructurales entre la lógica expansiva y libre de circulación digital y la tendencia a la apropiación privada por parte de las empresas y los Estados; entre el carácter socialmente producido de los datos y la concentración de su valor en actores oligopólicos; y entre la necesidad colectiva de acceso a la información y su captura en regímenes de acumulación basados en la vigilancia y la extracción de renta digital.

Esta dinámica se integra en el proceso más amplio de financierización, en cuyo marco adquiere sentido y especificidad histórica. En efecto, la valorización de los datos se inscribe crecientemente en lógicas de capitalización financiera, en las que se transforman en activos estratégicos capaces de generar rentas futuras, sostener posiciones monopólicas y alimentar procesos especulativos. De este modo, la expansión de la economía digital refuerza el peso del capital financiero y otorga a sus agentes un protagonismo económico y político creciente orientado a imponer la protección de sus intereses. Como resultado, familias, empresas y gobiernos quedan subordinados a dicha lógica, que orienta las políticas económicas hacia la protección del capital financiero en detrimento de los sectores de menores ingresos, lo cual deriva en una mayor polarización redistributiva y un retroceso de la capacidad económica y política del trabajo frente al capital. (Medialdea García y Sanabria 2013).

La creciente vinculación del capital financiero con el Estado se tradujo en el fortalecimiento del poder estructural de las corporaciones sobre las decisiones políticas, sumada a los efectos perjudiciales de las burbujas financieras y el aumento de la deuda como forma de dominio y control político-social. Así, el endeudamiento se convirtió en una condición permanente de existencia, a la que los sujetos se encuentran sometidos mediante una sucesión de deudas que deben pagar a lo largo de su vida. Tal relación de

mercado generó nuevas modalidades de dominación, sujeción y subjetivación, que convirtieron la obligación de pagar la deuda en el principal mecanismo de dependencia (Balibar 2013). En el plano estatal, la relación deuda-crédito se traduce en un poder estructural de los acreedores sobre los Estados deudores, ejercido mediante la disciplina de los mercados financieros, las condicionalidades asociadas a los préstamos de última instancia y las alianzas con las élites domésticas que facilitan la internalización de dichas restricciones, con lo que se configura un régimen de gobernanza en el que se construye e impone el consentimiento del deudor y la soberanía política queda subordinada a los imperativos del capital financiero (Roos 2019).

Estas dinámicas se manifestaron con particular claridad luego de las crisis financieras asociadas a la expansión de la economía digital y del crédito a comienzos del siglo XXI. En el caso del estallido de las burbujas de la primera década de los 2000, se observa una continuidad derivada de la ausencia de una respuesta regulatoria estatal capaz de restringir el exceso de riesgo y reorientar la inversión hacia la economía real. La inacción ante el estallido de la burbuja de las punto.com en el año 2000 favoreció la rápida reactivación del casino financiero y la expansión del crédito fácil, que desembocó en la crisis de las hipotecas *subprime* en 2007-2008 (Pérez 2018). De este modo, se configuró una doble burbuja que reveló los límites de la financierización como mecanismo de articulación entre innovación tecnológica y acumulación de capital.¹ Lejos de revertir estas tendencias, las intervenciones estatales posteriores a la crisis reforzaron el poder del capital financiero y profundizaron la subordinación de la vida social a la lógica de la valorización, en la medida en que los Estados asumieron el costo de los rescates bancarios al socializar las pérdidas privadas mediante la transferencia de deuda al ámbito público y la reducción del gasto social con el objetivo de evitar una crisis sistémica (Blackburn 2012).

Posteriormente, durante la crisis sanitaria por COVID-19, la digitalización masiva junto con las nuevas tecnologías, la inteligencia artificial, la realidad virtual y los servicios en la nube aceleraron la consolidación de un nuevo patrón de acumulación en el que los datos se fortalecieron como mercancía ficticia para la valorización del capital. Su explotación alteró las relaciones laborales y creó las condiciones de posibilidad para la expansión del capitalismo de plataformas. Según Srnicek (2018) las plataformas son “(...) infraestructuras digitales que permiten que dos o más grupos interactúen” en el marco de un nuevo modelo de negocios, que combina la lógica financiera con la extracción algorítmica de los datos como materias primas, en donde los usuarios son la fuente natural. Un ejemplo de ello son las plataformas austeras (Airbnb, Uber, Glovo, Rappi) que ofrecen servicios sin poseer capital fijo (aunque controlan el recurso más estratégico: el software) y operan a través de un modelo hiperterciarizado y deslocalizado.²

Ante las transformaciones vinculadas a la financierización y la expansión de la economía digital, una parte significativa de la literatura reciente combina la descripción de

los nuevos fenómenos económicos con el esfuerzo por conceptualizarlos en términos que den cuenta de su especificidad histórica. En este sentido, distintos autores ensayan caracterizaciones que buscan nombrar la forma actual de acumulación y dominación. Srnicek, como ya se ha visto, sostiene que la consolidación de grandes infraestructuras digitales ha dado lugar a un régimen de *capitalismo de plataformas*, en el que el control monopólico de datos, redes y ecosistemas tecnológicos se convierte en el principal mecanismo de extracción de renta. En una línea próxima, Shoshana Zuboff (2020) conceptualiza un *capitalismo de la vigilancia* basado en la captura sistemática del excedente conductual y su transformación en predicciones comercializables, que inaugura nuevas formas de extracción y control sobre la experiencia humana. Desde otra perspectiva Carlo Vercellone (2011) propone la categoría de *capitalismo cognitivo* para subrayar la centralidad del conocimiento, del *general intellect* y de la cooperación social como formas productivas fundamentales, cuya apropiación se realiza crecientemente mediante dispositivos de propiedad intelectual y rentas.³ Otros autores enfatizan el poder concentrado de las grandes corporaciones tecnológicas. Cédric Durand (2025) en la hipótesis tecnofeudal describe un capitalismo sustentado en la apropiación de rentas digitales y en la dependencia estructural de usuarios y productores respecto de infraestructuras privadas, en tanto que Varoufakis (2024) radicaliza esta hipótesis al sostener que la competencia capitalista es desplazada por relaciones de señorío digital, donde los propietarios de la nube actúan como señores feudales que extraen rentas por el acceso a sus dominios.

Poner en discusión estas teorías resulta relevante para el análisis de la relación entre Estado, capital y trabajo ya que, sin precisar qué es el capitalismo hoy, no se pueden comprender los efectos de la lógica del sistema en las relaciones de poder. Así, Paul Mason (2016) plantea que estamos ante un *postcapitalismo*, en el que la innovación tecnológica socava las bases tradicionales de la economía clásica (tierra, trabajo y capital), donde el valor puede crearse independientemente de la materia prima y del trabajo necesario para transformarla en un producto comercializable que torna a la información en un recurso inagotable. Lo que determina su escasez es en realidad la legislación (propiedad intelectual, patentes). Para el autor, la economía basada en la información, dada su abundancia y bajo costo, llevará a la superación del capitalismo hacia formas económicas más cooperativas. Aunque Mason reconoce la apropiación corporativa de estas tecnologías, sugiere que la lógica del capital ya no puede contener plenamente las dinámicas del trabajo inmaterial y la producción de información. Llama la atención que el análisis se encuentre centrado en resaltar el exceso del recurso como factor clave, cuando el capitalismo siempre ha sabido crear escasez en la abundancia.

Por su parte, Durand (2021) explora la hipótesis del tecnofeudalismo, donde las élites digitales actúan como nuevos señores que controlan infraestructuras privatizadas y obtienen rentas más que plusvalía. En esta visión, no estaríamos ante un capitalismo renovado, sino ante un orden en el que conviven elementos feudales con formas

modernas de extracción, donde las *Big tech* funcionan como estructuras de monopolios depredadores. El sistema feudal surge cuando la lógica de la acumulación es reemplazada por la depredación, con formas extremas de socialización del trabajo (gleba digital) y la monopolización del conocimiento. En la misma línea, Varoufakis (2024) sostiene que el capitalismo se encuentra en proceso de sustitución por una nueva forma de organización socioeconómica: el tecnofeudalismo, donde a través de la conformación de feudos centralizados en la nube la competencia del mercado es sustituida por el control de los señores feudales (nubelistas, propietarios de los algoritmos y las redes, generadores del capital en la nube); y la lógica capitalista, basada en la búsqueda del beneficio, es reemplazada por un sistema dominado por la acumulación de la renta. Señala que este sistema redefine también la relación entre los trabajadores y el capital e introduce el concepto de siervos en la nube (generan valor en las plataformas digitales a través de sus interacciones, pero no reciben una remuneración a cambio).

La hipótesis del tecnofeudalismo ha sido cuestionada por Evgeny Morozov (2022), quien sostiene que la acumulación a través de la innovación sigue vigente. Si bien reconoce la centralidad de la renta, la desposesión y el poder de las plataformas, objeta que tales dinámicas sean interpretadas como una ruptura histórica con el capitalismo. A su juicio, nos enfrentamos ante un capitalismo digital rentista y globalizado, en el que la explotación productiva, la desposesión y la expropiación por medios extraeconómicos conviven y se potencian. La posibilidad de emplear sólo los medios económicos de extracción de valor en el núcleo propiamente capitalista, advierte, siempre se apoyó en el uso extensivo de medios extraeconómicos de extracción de valor en la periferia no capitalista.

Se plantea aquí que es en este entramado de financierización, digitalización y reorientación extractiva del trabajo donde emergen los *condenados de la nube*: los trabajadores precarizados de las plataformas y los usuarios, cuya vida cotidiana deviene en materia prima para la acumulación digital.⁴ Pero también contempla a los pequeños productores subordinados a las plataformas y a todos los trabajadores explotados en la producción material que sostienen la existencia misma de la nube (mineros del litio, coltán, tierras raras; obreros de las fábricas de ensamblaje, operarios de los centros de datos, recicladores de residuos electrónicos altamente tóxicos). Estos son los que encarnan el reverso del capitalismo contemporáneo.

Para los fines del presente trabajo resulta relevante destacar cómo estas transformaciones alteran la correlación de fuerzas entre Estado, capital y trabajo. La existencia de nuevos actores, los magnates tecno-digitales, que se apropian, agregan y venden los datos extraídos para obtener un beneficio económico, se sustenta en la violencia implícita que subyace en esa extracción: en la explotación laboral, en la minería, el manufacturado de partes, en los galpones de almacenaje y distribución, así como en la desposesión de recursos sociales vitales y la contaminación ambiental que produce su funcionamiento.

Pero, en particular, se debe señalar que al considerar a los datos como una materia prima y a los seres humanos como su fuente natural, se despolitizan e invisibilizan las decisiones, inversiones y regulaciones que dieron lugar a la economía digital. Al pretender naturalizar el extractivismo de datos como parte de las nuevas formas de relacionamiento social (redes sociales) y de trabajo (plataformas digitales) se oculta la lógica de explotación, dominación y dependencia detrás de la abstracción de la *Nube*, junto con el ascenso hegemónico de las élites tecnológicas y el debilitamiento del movimiento obrero organizado.

El valor de estos debates consiste en precisar qué es lo nuevo y qué es lo persistente. Aquí sostenemos que la extracción de datos como mercancía ficticia, la plataformización del trabajo y el poder rentista de las corporaciones digitales son innovaciones de gran magnitud, pero no anulan la lógica histórica de explotación y concentración del capital. Más bien abren un espacio donde coexisten la explotación productiva clásica, la financierización y la apropiación de la renta digital junto con el empleo de medios extraeconómicos en la periferia global.

En este contexto, se reconfigura la relación entre Estado, capital y trabajo: el Estado aparece tensionado entre su función de mediador y su papel como garante de la apertura a los flujos globales; el capital despliega simultáneamente lógicas productivas, financieras, rentistas y tecnológicas, que amplía su capacidad de dominación; y el trabajo se fragmenta en múltiples figuras (obrero fabril, trabajadores informales, emprendedores, socio-colaboradores, usuarios) que, aunque diferenciadas, comparten la misma lógica de subordinación, sujeción y subjetivación estructural. Reconocer estas particularidades permite no perder de vista las continuidades históricas que sostienen la lógica de acumulación del capital, al mismo tiempo que permite ver las especificidades del capitalismo digital- financiero en la actualidad, y con ellos precisar los desafíos que enfrenta hoy la disputa por la soberanía y la justicia social.

Reconfiguraciones y límites del Estado neoliberal en la era digital

Una de las tensiones decisivas de la etapa actual del capitalismo se encuentra en la contradicción entre la territorialidad del Estado y la transterritorialidad del capital. Mientras que el Estado moderno se fundó en el principio de soberanía territorial, el capital, en su fase global, opera en una lógica transnacional que desborda fronteras y fragmenta las bases de la regulación estatal.

La globalización transforma la organización territorial de la actividad económica y del poder político, y da origen a una nueva geografía del poder que se conforma en los territorios reales donde la globalización se materializa en procesos e instituciones, en la creación de un nuevo régimen jurídico y en un creciente número de actividades

económicas desarrolladas en el ciberespacio, que desbordan la jurisdicción territorial. Estos tres componentes, sumados a la labilidad del capital corporativo, revelan aspectos de la relación entre la economía global y el Estado nacional que el concepto dual nacional/global no contempla y que alimenta la proposición de que el Estado debe declinar en una economía global (Sassen 2001). Así, al definirlos como mutuamente excluyentes, se oculta la reorientación de las capacidades estatales hacia la creación de condiciones favorables para la expansión del capital global. Los espacios estratégicos en los que los procesos globales tienen lugar son nacionales, los mecanismos a través de los que se aplican las nuevas formas jurídicas para la globalización son a menudo instituciones del Estado, la infraestructura que hace posible la amplia y acelerada movilidad del capital financiero a escala global se halla en territorios nacionales.

La condición del Estado nación no puede reducirse a una posición declinante, ya que constituye un agente clave en la producción e implementación de los procesos globales. Más que una erosión de la soberanía como consecuencia de la globalización y de las organizaciones supranacionales, lo que se verifica es una transformación de la soberanía estatal. En este sentido, la globalización económica ha reconfigurado de manera parcial, selectiva y estratégica la intersección entre la territorialidad y la soberanía, al reasignar competencias y capacidades estatales en función de las exigencias de acumulación global.

Como se ha señalado en el apartado anterior, la relación entre Estado y capital ha experimentado una transformación estructural que ha redefinido tanto la orientación de las políticas públicas como la naturaleza de la soberanía democrática y la posición del trabajo en el orden social. La reconfiguración estatal se inscribe en un proceso histórico más amplio en el que sus condiciones materiales, institucionales y simbólicas de actuación fueron alteradas, lo que favoreció su reorientación como garante de la acumulación capitalista en un contexto de creciente financierización.

La discusión, por tanto, trasciende la simplificación dicotómica en torno al rol o al tamaño del Estado (débil o fuerte, mínimo o elefantiásico, pasivo o promotor, presente o ausente) y se orienta a identificar las transformaciones en la estructura de poder que lo atraviesa. El debate sobre su reducción desplaza la atención hacia el aparato administrativo y oculta la reorientación política de sus funciones. La separación entre economía y política funciona aquí como un dispositivo ideológico, en cuanto oculta que los procesos de desarrollo capitalista constituyen, simultáneamente, procesos de despliegue de poder político y económico. Así, al presentar a la economía como un ámbito autónomo y autorregulado, se reduce lo político a una simple instancia de gestión o gobernanza administrativa.

Existe una recíproca potenciación entre el Estado y el capital que se expresa en la centralidad de los flujos de crédito y deuda como vínculo, junto con el despliegue de

infraestructuras de datos y plataformas que refuerzan la capacidad de control y vigilancia sobre la ciudadanía. El capitalismo de plataformas, además, actúa como un dispositivo de regulación social al incorporar a los trabajadores desocupados que el sistema laboral formal no integra o expulsa. Así, opera como un complemento de funciones históricamente estatales de gestión del desempleo y administración de la fuerza de trabajo excedente, al absorber, fragmentar, precarizar y monetizar capacidades laborales dispersas mediante vínculos contractuales individualizados y algorítmicamente controlados.

El aumento del desempleo y la expansión del empleo informal, expresan un deterioro de las condiciones laborales y, al mismo tiempo, operan como un mecanismo estructural de disciplinamiento del trabajo al ampliar el ejército industrial de reserva, intensificar la competencia entre trabajadores y debilitar su poder de negociación. De este modo, se erosionan las bases materiales de la organización colectiva, disminuye la densidad sindical y se reducen las capacidades de acción política del trabajo frente al capital. Por lo tanto, el problema no puede formularse en términos cuantitativos, más o menos Estado, sino cualitativos, qué tipo de Estado, con qué funciones y al servicio de qué intereses.

En este sentido, resulta necesario reconstruir históricamente la forma específica de estatalidad que emerge del proceso de neoliberalización, las funciones que asume en la organización de los mercados, la gestión de la fuerza de trabajo y la protección del capital, así como las relaciones de poder que dicha reconfiguración consolida.

Como ya se ha planteado, el primer gran punto de inflexión es la crisis de acumulación de los años setenta. El agotamiento del compromiso keynesiano, la caída de la productividad, el aumento del desempleo y la agudización del conflicto distributivo abrieron paso a una reestructuración profunda del orden económico y político. Wolfgang Streeck (2016) muestra que, frente a la imposibilidad de sostener simultáneamente crecimiento, empleo y estabilidad fiscal, los Estados comenzaron a “comprar tiempo” mediante tres mecanismos sucesivos: la inflación, la deuda pública y la deuda privada. Este proceso inauguró el pasaje de un Estado fiscal a un Estado deudor que marcó el inicio de lo que aquí se entiende como cerco financiero. La función de financiamiento del Estado dejó de depender de la ciudadanía vía impuestos y pasó a depender de los mercados mediante bonos y títulos, lo que introdujo al acreedor global como un nuevo actor con poder de veto. Esta dependencia inauguró un cambio profundo en la relación Estado-capital. La legitimidad democrática, fundada en la representación de la ciudadanía, quedó progresivamente subordinada a la legitimidad que otorga el sistema financiero y así, la justicia de mercado reemplazó las aspiraciones de justicia social.

A partir de los años ochenta, el Estado comenzó a actuar bajo la presión de mantener la confianza de los inversionistas y convirtió la estabilidad financiera en prioridad política. La austeridad fiscal, las privatizaciones y la desregulación se convirtieron en condiciones

impuestas por la nueva relación jerárquica entre capital financiero y gobierno. Así, la economía, presentada ideológicamente como una esfera separada de la política, impuso de hecho prioridades políticas incuestionables.

La globalización financiera intensificó esta presión al dotar al capital de una movilidad sin precedentes. La liberalización de los flujos de inversión, la desregulación de los mercados y la apertura comercial fueron los instrumentos con los que operó el Estado para la creación de territorios compatibles con las exigencias del capital transnacional. La posibilidad permanente de fuga de inversores operó como un chantaje estructural donde los gobiernos, incapaces de igualar la movilidad del capital, quedaron obligados a adoptar políticas favorables a los inversores para evitar deslocalizaciones, crisis cambiarias o shock financieros.

En este sentido, el neoliberalismo se expresa en la construcción de un entramado jurídico e institucional de alcance global destinado a resguardar los mercados frente a las presiones democráticas y a consolidar las condiciones de su reproducción. Desde el GATT hasta la OMC, desde los tribunales de arbitraje a los tratados de inversión, se construye una arquitectura institucional supranacional que fija límites estrictos a lo que los estados pueden decidir. La separación entre economía y política es, en realidad, una forma de constitucionalización del mercado, un cerco jurídico que asegura que los intereses del capital transnacional no puedan ser revertidos por mayorías electorales. Aquí, la relación Estado-capital se redefine como una asimetría estructural, en la cual el Estado queda subordinado a reglas externas que él mismo ayudó a gestar, pero que, al mismo tiempo, restringen su capacidad soberana.

Este desplazamiento constituye, en términos de Wendy Brown (2016), la consolidación de un nuevo orden normativo, en la medida en que el neoliberalismo opera como una racionalidad política que, durante las últimas tres décadas, se ha vuelto dominante y ha reconfigurado de manera integral los modos de gobierno, los marcos jurídicos y las formas de subjetivación. La extensión de la lógica económica a todos los ámbitos de la vida social produjo que las esferas tradicionalmente regidas por criterios políticos o éticos fueran sometidas a criterios de competencia, rendimiento y valoración. Esta economización generalizada es el cerco subjetivo que transformó tanto al Estado como a los individuos en unidades empresariales orientadas a maximizar su valor. En este marco, la ley deja de constituir un límite al mercado para volverse un vehículo, mediante el cual lo jurídico informa lo económico hasta producir una creciente indistinción entre lo público y lo privado, donde los propios valores de mercado dan forma a la aplicación de la ley. Esto permite que las reformas legales reestructuren derechos y garantías para fortalecer el factor político del capital en detrimento de las organizaciones colectivas, especialmente del trabajo.

La adopción de una racionalidad empresarial reorientó al Estado hacia la garantía de la competitividad, el crecimiento y la solvencia financiera, y subordinó a estos imperativos los objetivos de igualdad y bienestar. Este desplazamiento produjo un vaciamiento sustantivo de la democracia como forma de autogobierno popular al quedar sus principios, instituciones y sujetos redefinidos según criterios de rendimiento. La ciudadanía pasó a concebirse como capital humano responsable de su propia valorización en un entorno competitivo, lo cual naturaliza la desigualdad y debilita los vínculos de solidaridad. En este marco, la intervención política se presenta como una distorsión del orden económico y la erosión de la democracia avanza desde el interior de sus propias formas institucionales.

Entre los conceptos económicos que el neoliberalismo traslada al terreno de la política, el Estado y la vida social (junto con la competencia, eficiencia y el valor individual) destaca el de emprendedor, cuya expansión contemporánea responde a una construcción estratégica. Como demuestra Dieter Plehwe (2023), esta figura tiene su origen en una reelaboración conceptual impulsada por las redes intelectuales neoliberales (*think tanks* como la Sociedad Mont Pelerin) que proyectaron en la imagen del emprendedor la construcción subjetiva funcional a un orden institucional centrado en la competencia. Así, el ser emprendedor fue convertido en un modelo universalizable para legitimar un régimen de mercado sostenido por un Estado activo en el diseño y resguardo de las reglas de la competencia. Los individuos son transformados en sujetos autónomos, responsables de gestionar su propio riesgo y orientados a maximizar su rendimiento en un entorno regulado para evitar interferencias redistributivas o demandas colectivas.

La adaptación de la figura del emprendedor cumple así una doble función, por un lado, legitima culturalmente el imaginario competitivo y provee la subjetividad necesaria para un Estado que se reorganiza para blindar el orden competitivo frente a la incertidumbre política. Se convierte en un recurso discursivo central que permite articular la arquitectura institucional del neoliberalismo con su construcción subjetiva.

Esta dimensión subjetiva puede comprenderse con mayor precisión a la luz del análisis de Bourdieu (1993) sobre el campo burocrático. El Estado detenta el monopolio de la violencia simbólica legítima y, por tanto, la capacidad de imponer categorías de percepción y clasificación que estructuran lo social. Concebir al Estado como productor de subjetividades implica reconocer que, a través de las categorías con las que nombra y clasifica a la población, regula conductas, constituye sujetos y define horizontes de derechos. Desde esta perspectiva, la figura del emprendedor adquiere eficacia política cuando es incorporada a los dispositivos normativos y regulatorios, como ocurre en el capitalismo de plataformas, donde el trabajador es redefinido como socio, colaborador, usuario o independiente. Tal operación lo invisibiliza como sujeto de derechos laborales y lo configura como un individuo atomizado y gestionado algorítmicamente. En este

punto se juega una disputa decisiva: si el Estado adopta la definición empresarial, consolida la fragmentación de la clase trabajadora y abdica de su función como garante de derechos colectivos; si, por el contrario, reconoce a estos sujetos como parte del mundo del trabajo, puede reconstruir la relación capital-trabajo en términos de ciudadanía laboral adaptada a las nuevas formas de organización productiva.⁵

Desde esta perspectiva, la identidad no puede entenderse como un rasgo esencial ni como una pertenencia fija y predeterminada, sino como una construcción histórica y relacional que se configura a través de procesos colectivos, disputas simbólicas y relaciones de poder. Las formas en que los sujetos se reconocen a sí mismos y a los otros están atravesadas por conflictos, resignificaciones y redefiniciones permanentes, lo que impide suponer una correspondencia automática entre la posición social y el alineamiento político. La delimitación del antagonismo y la constitución de un nosotros colectivo no derivan mecánicamente de atributos estructurales, son el resultado de prácticas políticas que organizan la experiencia social y le otorgan sentido (Vilas 1996). En este marco, el Estado y las políticas públicas intervienen activamente en la producción y estabilización de significados, al legitimar ciertas narrativas y convertirlas en marcos institucionales de reconocimiento.

En términos gramscianos, esta dinámica se inscribe en la disputa por la hegemonía, entendida como un proceso que articula la dominación y la dirección intelectual y moral sobre el conjunto social (Gramsci 1999). La construcción hegemónica supone articular intereses heterogéneos en una voluntad colectiva capaz de presentarse como expresión del interés general. Así, las identidades adquieren relevancia política cuando logran inscribirse en un proyecto que organiza y conduce demandas dispersas en un bloque histórico relativamente estable. La eficacia de dicha conducción no depende exclusivamente de la posición estructural de los actores, sino de su capacidad para producir sentido, establecer alianzas y consolidar consensos. En consecuencia, la cuestión de la identidad y la constitución de los sujetos se sitúa en el núcleo mismo de la política como proceso de construcción, disputa y reorganización del poder. La subjetivación produce categorías de autocomprensión individual que, cuando fragmentan o debilitan el reconocimiento colectivo, erosionan la construcción de identidades políticas comunes.

De esta forma, el análisis del Estado en el capitalismo financiero-digital permite ver cómo sus capacidades, orientaciones y formas de intervención se reconfiguran en torno a nuevas presiones económicas, tecnológicas y sociales. Estas transformaciones adquieren una densidad particular cuando se las sitúa en el contexto latinoamericano y argentino, en particular donde la vulnerabilidad externa, la dependencia de flujos globales de capital y la fragmentación social operan como condiciones estructurales de gobierno. La articulación entre estas condiciones y las lógicas contemporáneas de acumulación permite observar configuraciones estatales que expresan tensiones persistentes entre

crecimiento económico, desarrollo y cohesión social. A continuación, se profundizará esta dimensión regional y nacional para ver en qué medida estos procesos se materializan en formas específicas del capitalismo periférico.

América Latina y Argentina: dependencia y desigualdad en las relaciones centro-periferia

El análisis de la relación entre Estado, capital y trabajo en América Latina exige reconocer la condición periférica de la región. La categoría centro-periferia conserva su vigencia como una herramienta fundamental para comprender cómo la globalización financiera-digital reproduce y profundiza las asimetrías históricas mediante nuevas formas de especialización productiva, dependencia financiera y concentración tecnológica. Los países centrales mantienen el control sobre los procesos estratégicos de innovación, financiamiento y regulación, mientras las economías periféricas se integran en posiciones subordinadas que reproducen vulnerabilidad externa y limitan su autonomía estatal (Martínez Peinado 2011).

A diferencia de los países centrales, donde el Estado logró consolidar sistemas relativamente estables de bienestar social, en América Latina la construcción estatal estuvo atravesada por debilidades estructurales, alta informalidad laboral y dependencia del capital externo. En el siglo XXI, la relación centro-periferia se expresa en la inserción subordinada de las economías latinoamericanas en las cadenas globales de valor, que canaliza en el centro la producción de bienes intangibles y externaliza a la periferia la producción de bienes tangibles subsidiarios. En lugar de producir tecnología, la región se convierte en proveedora de materia prima informacional, mano de obra barata y territorios para la extracción de recursos estratégicos, lo que provoca una reprimarización productiva que, junto con los marcos normativos económicos internacionales (OMC, Acuerdos Bilaterales de Libre Comercio), refuerzan la dependencia financiera y limitan la capacidad de la periferia de proyectar políticas de desarrollo productivo (Torres y Ahumada 2022).

Este escenario puede leerse como parte de una fractura estructural del orden global en la que los países periféricos permanecen insertos en relaciones de dependencia y desigualdad persistentes. La creciente concentración del poder empresarial y tecnológico a escala mundial ha profundizado la desigualdad y debilitado la acción pública (Oxfam 2024). Frente a corporaciones que acumulan más poder económico que muchos Estados nacionales, la urgencia de una acción estatal transformadora se torna evidente. Sin ella, la desigualdad estructural y la dependencia financiera y tecnológica seguirán expandiéndose.

Esta dinámica no es únicamente económica. La subordinación material se entrelaza con formas de dominación político-cultural que estructuran la colonialidad del poder (Quijano 2003), donde la clasificación social, la producción del conocimiento y los criterios

de legitimación responden a los intereses de las élites locales que legitiman la dominación. El discurso neoliberal, al instalar la idea de que el éxito individual depende de la capacidad de adaptarse a la competencia global, refuerza la fragmentación del mundo del trabajo y erosiona los lazos de solidaridad que daban sustento al movimiento obrero.

La racionalidad neoliberal no se manifiesta de modo uniforme en todos los contextos nacionales. En países periféricos como Argentina, esta lógica se articula con estructuras económicas dependientes, dispositivos coercitivos externos y coaliciones de poder internas que facilitan su imposición. El proceso argentino implicó más que la adopción de paquetes de reformas, supuso una reconfiguración histórica profunda, donde la apertura comercial, la valorización financiera, la deuda externa y la recurrente subordinación estructural del Estado a los mercados internacionales, produjeron un terreno fértil para la economización de la política y la consolidación de un nuevo tipo de subjetividad social (Bona 2024).

La ruptura del patrón productivo industrial y la instalación de la lógica especulativa y del endeudamiento como eje de la política económica, a partir de la década de 1970, consolidaron un tipo de vulnerabilidad externa que reorganizó la relación entre Estado, capital y trabajo (Schvarzer 1998). La apertura comercial, la liberalización financiera y la reestructuración regresiva del aparato productivo produjeron una economía con alta exposición a shocks externos, capacidad limitada de planificación estatal y dependencia creciente de flujos de divisas. Estas transformaciones instalaron una racionalidad económica centrada en la estabilización macrofinanciera, que atravesó a los distintos gobiernos y se integró a la vida institucional como criterio de normalidad (Forcinito y Tolón 2009).

La consolidación de este patrón estuvo acompañada de un proceso sostenido de debilitamiento de los marcos colectivos de integración social. El desmantelamiento de las instituciones de protección laboral, la reducción del peso de la negociación colectiva, el incremento del desempleo y la expansión del empleo informal erosionaron la capacidad del trabajador para constituirse como un sujeto político estable y con proyección estratégica. En paralelo, la reducción de la inversión productiva y la persistencia de dinámicas recesivas alteraron las condiciones estructurales de la puja distributiva y reconfiguraron la relación de fuerzas entre capital y trabajo en favor del primero. Este proceso se inscribe en la resolución de la puja interna en el bloque de poder a favor de aquellas fracciones del capital vinculadas a la valorización financiera y a la inserción subordinada en los circuitos globales, dimensión que estructuró y reorientó las propias restricciones macroeconómicas. La reorientación del patrón de acumulación expresó, así, el predominio de estos sectores en el Estado y la consiguiente subordinación de las fracciones asociadas al mercado interno y a la producción industrial. En este marco, la reconfiguración regresiva de la puja distributiva constituyó la expresión de una nueva correlación de fuerzas al interior del bloque dominante, que desplazó al trabajo como articulador y consolidó un esquema

de acumulación centrado en la obtención de rentas financieras y en la transferencia de ingresos hacia los segmentos más concentrados del capital (Basualdo 2017).

Aún en momentos de recuperación económica y ampliación de derechos, como en el período 2003-2015, la estructura productiva permaneció atravesada por tensiones no resueltas: restricción externa, puja distributiva, concentración sectorial y creciente heterogeneidad entre sectores dinámicos y segmentos de baja productividad. Ello se tradujo en la persistencia de un patrón estructural de intercambio comercial en el que predominaban bienes primarios o industriales de escaso valor agregado o tecnológico, actividades intensivas en recursos naturales y tecnologías maduras dependientes de corporaciones transnacionales y de los grandes grupos económicos locales (Weiner y Belloni 2017). Así, la estabilidad se volvió cada vez más dependiente del ingreso de divisas, mientras que la organización social se sostuvo sobre un frágil equilibrio entre inclusión material y persistencia de la precariedad.

La actualidad argentina refleja con nitidez esta heterogeneidad estructural: existe un núcleo de acumulación intensiva en tecnología y recursos estratégicos que se integra a los circuitos globales (como Fintech, agronegocios tecnológicos y MercadoLibre) y un vasto universo de trabajadores precarizados, absorbidos por la informalidad o por plataformas digitales bajo regímenes desregulados.

Según la Encuesta Permanente de Hogares,⁶ en el último trimestre de 2025, el 43,3% de los ocupados se encuentra en la informalidad, es decir, más de 5,9 millones de trabajadores sin aportes jubilatorios ni cobertura de salud. En paralelo, se consolidan enclaves de acumulación asociados a la economía digital y a los recursos estratégicos que la sostienen. El software y los servicios, según el informe realizado por la Cámara de la Industria Argentina del Software, alcanzaron en 2024 una facturación récord de US\$12.400 millones y generaron 152.000 empleos registrados.⁷ Mientras que la producción de litio, insumo central para baterías y tecnologías digitales, creció un 50 % interanual y posicionó al país como el quinto productor mundial, con proyectos concentrados en Jujuy, Salta y Catamarca, cuyas reservas representan el 20% a nivel mundial.⁸

Las medidas impulsadas por el gobierno de Javier Milei, enmarcadas en el DNU 70/2023 y la Ley Bases 27.742, buscan reordenar la estructura económica, política y social en función de los requerimientos del capital transnacional y de las fracciones locales integradas a la lógica digital financiera. Ambos instrumentos aspiran a ampliar el margen de acción del capital, reducir costos regulatorios y laborales, y garantizar un entorno jurídico previsible para inversiones orientadas a sectores estratégicos bajo un esquema de estabilidad macroeconómica definido por la disciplina financiera (por ejemplo, el Régimen de Incentivos para Grandes Inversiones, RIGI, que otorga amplias ventajas fiscales y cambiarias a proyectos tecnológicos y extractivos).

En este sentido, su objetivo central consiste en reconfigurar el rol del Estado, al desplazar su función en la articulación de capacidades productivas y en la mediación de conflictos sociales hacia su consolidación como garante institucional de un patrón de acumulación basado en la apertura, desregulación y prioridad de los flujos externos de capital. Esta orientación refuerza la arquitectura del doble cerco planteada. Por un lado, intensifica la presión sobre la autonomía estatal al subordinar la política económica a los criterios de estabilidad financiera, seguridad jurídica y rentabilidad exigidos por actores transnacionales. Por otro, profundiza la vulnerabilidad laboral y la descolectivización, al flexibilizar derechos, fragmentar protecciones y promover formas contractuales que desplazan riesgos hacia los trabajadores.

Esta reconfiguración se inscribe en Argentina en la dinámica del capitalismo contemporáneo caracterizado por la centralidad de la valorización financiera y el papel estratégico de las infraestructuras tecnológicas en la organización de la acumulación. En este marco, el andamiaje normativo y las políticas públicas recientes favorecen la consolidación de sectores dinámicos de inserción externa vinculados a la energía, la minería del litio, los servicios financieros y la infraestructura digital, cuya lógica de funcionamiento refuerza una estructura productiva heterogénea y escasamente integrada. Al mismo tiempo, esta orientación contribuye a reconfigurar el mercado de trabajo mediante procesos de terciarización, flexibilización y expansión de modalidades laborales inestables, que profundizan la fragmentación laboral y las brechas entre sectores dinámicos y segmentos de baja productividad.

Sin embargo, frente a la expansión del capital, comienzan a surgir nuevas formas de resistencia. Polanyi (1992:85) describe este proceso como un doble movimiento en donde ante el avance del capital “surgía al mismo tiempo un movimiento profundamente arraigado para resistir los perniciosos efectos de una economía controlada por el mercado.” No obstante, en el contexto actual, ese contramovimiento defensivo enfrenta condiciones más fragmentadas que en etapas previas. La individualización del riesgo, la dispersión territorial y precariedad contractual dificultan la conformación de sujetos colectivos estables. Las demandas de regulación financiera, protección social y reconocimiento de derechos en el trabajo digital emergen como respuestas parciales y aún incipientes. La tensión central radica en que el mismo Estado al que se interpela para regular se encuentra estructuralmente comprometido con la lógica de valorización que se pretende limitar. En consecuencia, la disputa desborda todo esquema simplificado de confrontación entre mercado y sociedad, atraviesa al propio aparato estatal y redefine el terreno de la política.

Reflexiones finales

El recorrido del artículo permite identificar persistencias y rupturas en las transformaciones del capitalismo y en la relación Estado–capital–trabajo, en el contexto financiero-digital de la economía global y regional. A la vez que introducir la perspectiva centro-periferia permite advertir que los procesos de desposesión y extracción, junto con la expansión de las fronteras capitalistas, responden a la lógica histórica de maximización del capital y de construcción de poder en la región.

Del mismo modo que la mercantilización de la tierra, el trabajo y el dinero requirió la construcción de una sociedad de mercado, la mercantilización de los datos y la lógica de la financierización constituyen las condiciones de posibilidad para la construcción de una sociedad financiero-digital. De este modo, las transformaciones recientes del capitalismo pueden comprenderse como una reconfiguración histórica de sus mecanismos de acumulación y regulación, inscrita en una trayectoria de continuidades estructurales antes que como un quiebre disruptivo. La novedad en esta fase del capitalismo reside en la sinergia establecida entre la financierización, la digitalización productiva y, en particular, de modelos organizados bajo la lógica de las plataformas, que ha generado un nuevo modelo de acumulación basado en la especulación financiera y la renta digital.

Así, la mercantilización de los datos generó las condiciones de posibilidad para una forma renovada de acumulación en la que convergen la explotación productiva, la financierización, la extracción de la renta digital y la coerción extraeconómica. Esta dinámica reconfigura la relación entre Estado, capital y trabajo al ampliar la capacidad del capital para imponer un doble cerco, tanto material como simbólico. La fragmentación laboral afecta la organización material del trabajo al mismo tiempo que incide en la experiencia misma de pertenencia y en las posibilidades de organización política. De modo articulado, la reducción de la capacidad estatal para intervenir y regular al quedar sujeto a la disciplina tecnológica, financiera y normativa transnacional impacta en las expectativas sociales respecto al papel del Estado, al debilitar imaginarios redistributivos y horizontes de planificación pública. En este cruce entre estructura y subjetividad se consolida un proceso de despolitización que atraviesa tanto la esfera estatal como laboral. En este sentido, la categoría “doble cerco” propuesta constituye una herramienta analítica para comprender la articulación entre la restricción de la autonomía estatal y la fragmentación del trabajo como dimensiones interdependientes de un mismo dispositivo de poder.

Se ha destacado que a partir de las nuevas formas de subjetivación del trabajo (que se unen a los cuentapropistas, trabajadores autónomos, changarines de procesos anteriores) la apariencia de autonomía (trabajo remoto, flexibilidad horaria, posibilidad de ser su propio jefe o emprendedor en plataformas) encubre un mismo mecanismo de sujeción:

el capital organiza y apropia el excedente generado, mientras traslada los costos y riesgos al trabajador. Tanto en la fábrica, en la mina, como en la nube, la explotación se sostiene en la apropiación privada de lo producido colectivamente y en la desposesión de la capacidad de decidir sobre el propio trabajo y la organización del tiempo de ocio. La distancia entre el obrero fabril, el minero y el trabajador digital no es de sustancia sino de forma, cambian las herramientas, el espacio productivo y las modalidades contractuales, pero se mantiene la subordinación al capital, que extrae plusvalor a costa de la vida.

Ocultar esa continuidad histórica fragmenta a la clase trabajadora, naturaliza el poder de las corporaciones digitales y despolitiza los conflictos laborales. Al presentar al trabajo digital como algo radicalmente distinto, se debilita la posibilidad de articular solidaridades y se pierde la memoria de luchas históricas que conquistaron derechos. Así, el capital logra legitimar nuevas formas de explotación bajo el discurso de la innovación, cuando en realidad persiste la dominación que somete al trabajador a la lógica de la acumulación.

El aporte central del trabajo reside en sostener que estas transformaciones adquieren coherencia cuando se las analiza como parte de un dispositivo integrado, en el que las dinámicas económicas, institucionales y subjetivas se refuerzan mutuamente. La desproletarización social alude a un proceso que excede la pérdida de empleo industrial o a la precarización laboral, e involucra una transformación más amplia de las formas de conciencia y en los modos de representación del conflicto social.

No obstante, la problematización propuesta abre nuevos interrogantes que exceden el alcance del presente trabajo. En primer lugar, resulta necesario profundizar en las mediaciones institucionales concretas a través de las cuales el “doble cerco” se materializa en contextos nacionales específicos, especialmente en economías periféricas donde la dependencia financiera y tecnológica adquiere formas más acuciantes. En segundo lugar, se impone explorar las potencialidades y límites de las nuevas formas de organización social que emergen en entornos digitales, así como las estrategias estatales orientadas a recuperar capacidades regulatorias frente a las plataformas globales. Finalmente, cabe indagar si la actual configuración constituye una fase estable del capitalismo o si, por el contrario, contiene contradicciones que podrían reabrir escenarios de reconfiguración política. Profundizar en estas líneas permitirá consolidar el alcance analítico propuesto y contribuir a la reflexión más amplia sobre las condiciones de posibilidad de la democracia, la soberanía y la acción colectiva en el marco del capitalismo digital-financiero contemporáneo.

A cincuenta años de la última dictadura cívico militar en Argentina y del inicio del proyecto neoliberal, que reconfiguró de manera estructural la relación entre Estado, capital y trabajo, su análisis adquiere una densidad histórica singular. Las actuales dinámicas de

digitalización y financierización inciden sobre las bases materiales y simbólicas de la soberanía al reordenar el control de las infraestructuras estratégicas, los flujos financieros y la producción, al tiempo que modifican las condiciones bajo las cuales se construyen consensos, se articulan demandas y proyectan objetivos comunes. En este marco, la cuestión de la soberanía nacional puede pensarse como un ideal de acción colectiva, como la aspiración a que la comunidad política conserve capacidad de decisión sobre los fundamentos de su organización social y sobre el rumbo de su proyecto de país. Interrogar el presente desde esta perspectiva permite situar las transformaciones en curso en una trayectoria marcada por persistentes formas de dependencia estructural y, simultáneamente, reabrir la pregunta por las condiciones bajo las cuales la democracia puede sostenerse como práctica de autodeterminación y proyecto compartido.

Lo que resta, son interrogantes de fondo: ¿Qué instituciones, formas de organización e innovaciones políticas pueden articularse para disputar la soberanía digital y financiera en contextos de dependencia estructural? Y, sobre todo, ¿Qué nuevas formas de subjetivación y de construcción de la alteridad pueden desplegarse, frente a la fragmentación algorítmica, para abrir horizontes de democracia y justicia social en la era de la nube?

¹ Carlota Pérez denomina Gran Burbuja tecnológica (GBT) al auge y estallido de la crisis de las punto.com, Nasdaq, 1997-2000, movida por la existencia, en la economía real, de un espacio de oportunidad tecnológica, que prometía ganancias y atraía inversiones; y Burbuja por Exceso de Liquidez (BEL), al auge y crisis de las Subprime, 2004-2007, movida por la abundancia de crédito a bajo costo en busca de cualquier objeto de especulación disponible o creado por una innovación financiera. La autora sostiene que ambas burbujas se encuentran interrelacionadas, que forman parte de un mismo fenómeno estructural, y que juntas se equiparan a la crisis financiera de 1929.

² Srnicek realiza una clasificación en la que propone cinco tipos de infraestructuras digitales entre las que se encuentran las mencionadas “plataformas austeras”, a las que agrega: “plataformas publicitarias” (Google, Facebook), que extraen información de los usuarios, las procesan y luego usan esos datos para vender anuncios personalizados; “plataformas de la nube” (Amazon Web Services, Salesforce) que alquilan hardware y software a otras compañías; “plataformas industriales” (General Electric, Siemens) que producen el hardware y software necesario para transformar la manufactura clásica en procesos conectados por internet, lo que baja los costos de producción y “plataformas de producto” (Spotify, Netflix) que transforman un bien tradicional en un servicio y cobran una suscripción. Para los fines de este ensayo cuando se utilice el concepto capitalismo de plataformas se estará haciendo referencia a todas ellas en su conjunto, ya sea al extraer y procesar datos como al emplear a usuarios/colaboradores (Srnicek 2018, cap. 2).

³ Para una crítica a esta postura véase Caffentzis (2013).

⁴ La metáfora “Los Condenados de la nube”, inspirada en Fanon (1961), busca visibilizar a los sujetos oprimidos y explotados por la lógica financiera-digital. No pretende establecer una equivalencia histórica entre la dominación colonial y las formas contemporáneas de subordinación, sino recuperar la intuición fanoniana según la cual las posiciones estructurales de mayor opresión concentran y tornan visibles las contradicciones del orden vigente, aunque su transformación en conciencia y acción colectiva depende de procesos de articulación política y construcción subjetiva. Al igual que en *Los condenados de la tierra*, la condición de subordinación extrema no se agota en la dominación, constituye también la base desde la cual pueden emerger nuevas formas de subjetividad y de resistencia colectiva. La autora es consciente que tal ambición requiere de una profundización teórica y metodológica, pero la considera útil para plantear la problemática.

⁵ Por ejemplo, en el marco de la Reforma Laboral establecida en la Ley Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos (27.742), en el capítulo IV artículo 97 se reconoce la figura de trabajadores independientes con colaboradores. Al momento de redactar este artículo la Ley de Modernización Laboral se encuentra en discusión en el Congreso de la Nación Argentina.

⁶ https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_3trim254D509B02DD.pdf

⁷ <https://cessi.org.ar/wp-content/uploads/2024/05/CESSI-Reporte-sobre-el-sector-de-Software-y-Servicios-Informaticos-de-Argentina-2024.pdf>

⁸ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_litio_junio_2025.pdf

Referencias bibliográficas

Balibar, E. (2013) "Politics of the Debt". *Journal of Interdisciplinary Thought on Contemporary Cultures*, 25(3).

Basualdo, E. (2017) *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Bellamy Foster, J. (2020) "Capitalismo absoluto". *LAGJS/Essay*. 1-11.

Blackburn, R. (2012) "Crisis 2.0". *New Left Review* (72), 31-59.

Bona, L. (2024) "Financiarización subordinada en la Argentina: sus características en el siglo XXI". *CEC* 10(20) 17-41.

Bourdieu, P. (1993) "Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático". *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 96-97, 49-62.

Brenner, R. (2009) *La economía de la turbulencia global. Las economías capitalistas avanzadas de la larga expansión al largo declive, 1945-2005*. Madrid: Ediciones Akal.

Brown, W. (2016) *El pueblo sin atributos: la secreta revolución del neoliberalismo*. Barcelona: Malpaso.

Caffentzis, G. (2013) "Una crítica del Capitalismo cognitivo". *Hipertextos*, 4, 17-55.

Durand, C. (2021) *Crítica a la economía digital*. Adrogué: La Cebra.

Durand, C. (2025) "Desborde reaccionario del capitalismo: la hipótesis tecnofeudal". *Nueva Sociedad* (315).

Forcinito, K., & Tolón, G. (2009) *Reestructuración neoliberal y después... 1983-2008: 25 años de economía argentina*. Buenos Aires: Biblioteca Nacional.

Gramsci, A. (1999) *Cuadernos de la cárcel*. México: Ediciones Era.

Harvey, D. (2015) *Breve historia del neoliberalismo*. Buenos Aires: Akal.

Jessop, B. (2007) "El conocimiento como mercancía ficticia: Perspectivas y límites de una perspectiva polanyiana". En *Leyendo a Karl Polanyi para el siglo XXI*. Nueva York: Palgrave:115-133).

Martínez Peinado, J. (2011) La estructura teórica Centro/periferia y el análisis del Sistema Económico Global: ¿obsoleta o necesaria? *Revista de Economía Mundial*, 29, 29-59.

Mason, P. (2016) *Postcapitalismo. Hacia un nuevo futuro*. Buenos Aires: Paidós.

Medialdea García, B., & Sanabria Martín, A. (2013) “La financiarización de la economía mundial: hacia una caracterización”. *Revista de Economía Mundial* (33), 195-227.

Morozov, E. (2022) “Crítica de la razón tecnofeudal”. *NLR*, 133-134.

Oxfam (2024) *Desigualdad S.A. El poder empresarial y la fractura global: la urgencia de una acción pública transformadora*. Londres, Oxfam.

Peck, J. (2010) *Constructions of Neoliberal Reason*. New York: Oxford University Press.

Pérez, C. (2018) “Las raíces tecnológicas y las consecuencias estructurales de la “doble burbuja” en el cambio de siglo”. *Cuadernos del CENDES* (98), 1-37.

Plehwe, D. (2023) “¿El resurgir de Schumpeter? Cómo los neoliberales adaptaron la imagen del emprendedor”. En D. Plehwe, Q. Slobodian, P. Mirowski, *Las siete vidas del neoliberalismo*. Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica: 181-211

Polanyi, K. (1944) *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México, Fondo de Cultura Económica (ed. 1992)

Quijano, A. (2003) “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”. En E. Lander, *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO, 201-246.

Roos, J. (2019) *Why not Default? The Political Economy of Sovereign Debt*. Princeton N.J., Princeton University Press.

Sassen, S. (2001) *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*. Barcelona: Bellaterra.

Schvarzer, J. (1998) *La implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975-2000*. Buenos Aires: AZ editora.

Slobodian, Q. (2021) *Globalistas. El fin de los imperios y el nacimiento del neoliberalismo*. Madrid: Capitán Swing.

Solís González, J. (2008) “Estado y capital. Los límites de la intervención estatal y el capitalismo global”. *Trayectorias*, X (26), 53-65.

Srnicek, N. (2018) *Capitalismo de plataformas*. Buenos Aires: Caja Negra.

Streeck, W. (2011) “Las crisis del capitalismo democrático”. *New Left Review en español* 71: 5-26.

Streeck, W. (2016) *Comprando tiempo. La crisis pospuesta del capitalismo democrático*. Buenos Aires: Katz editores.

Torres, M., Ahumada, J. M. (2022) “Las relaciones centro-periferia en el siglo XXI”. *El Trimestre Económico*, LXXXIX (353):151-195.

Varoufakis, Y. (2024) *Tecnofeudalismo: El sigiloso sucesor del capitalismo*. Barcelona: Deusto.

Vercellone, C. (2011) *Capitalismo cognitivo. Renta, saber y valor en la época posfordista*. Buenos Aires: Prometeo.

Vilas, C. M. (1996) “Actores, sujetos, movimientos: ¿dónde quedaron las clases? *Revista de Ciencias Sociales* (4):113-142.

Wainer, A. y P. Belloni (2017) “¿Lo que el viento se llevó? La restricción externa durante el kirchnerismo”. In M. Schorr, *Entre la década ganada y la década perdida. La Argentina kirchnerista*(pp. Buenos Aires: Batalla de ideas ediciones: 51-81.

Zuboff, S. (2020) *La era del Capitalismo de la Vigilancia. La lucha por un futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder*. Barcelona: Paidós.

Cómo citar este artículo:

Bravo, Pamela Vanesa (2026) “Los condenados de la nube: El doble cerco del capital sobre el trabajo y la autonomía estatal”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 15 N°30: 171-196

Mercado de bonos SVS en Argentina: evolución y perspectivas de desarrollo

SVS Bonds Market in Argentina: Evolution and Development Prospects

Pablo G. Bortz

CONICET / IDR - Universidad Nacional del Oeste / CEED - Escuela IDAES - Universidad Nacional de San Martín.
pbortz@uno.edu.ar, pbortz@unsam.edu.ar

María Alejandra Garrido

IDR - Universidad Nacional del Oeste.
mgarrido@uno.edu.ar

Resumen

Este trabajo realiza un análisis del mercado de bonos sociales, verdes y sustentables (SVS) en Argentina. Desde su establecimiento en 2019 bajo el paraguas de BYMA, el mercado de bonos SVS ha ido creciendo de manera volátil, con un volumen de emisiones acumuladas que supera los USD 2 mil millones. Este trabajo reseña su evolución y perspectivas de desarrollo, a partir de entrevistas a los principales actores del sistema. El mercado ha permitido el acceso al financiamiento a actores tradicionalmente excluidos del sistema financiero, como ser organizaciones no gubernamentales o PYMEs. Las políticas públicas han reducido el costo de acceso, a partir de políticas de competencia e inclusión de nuevos actores en roles claves del mercado, como ser nuevas calificadoras de crédito. El financiamiento a actores previamente excluidos (como pymes, ONGs y gobiernos subnacionales) ha generado un “efecto imitación” y estimulado nuevas emisiones. Sin embargo, uno de los principales limitantes al desarrollo del mercado sigue siendo la autoexclusión de potenciales prestatarios, en parte por desconocimiento, y en parte por problemas de informalidad. La volatilidad macroeco-

Fecha de recepción:

5.1.26

Fecha de aceptación:

13.2.26

nómica del país también es un obstáculo para la oferta de financiamiento.

Palabras clave: finanzas sostenibles - mercado de bonos verdes - agencias calificadoras de crédito - endeudamiento privado - políticas públicas.

Abstract

This article focusses on the green, social and sustainable (GSS) bond market in Argentina. Since its inception in 2019 under the umbrella of BYMA, the GSS bond market has grown in a volatile manner, with a volume of cumulative emissions over USD 2 billion. This work surveys its evolution and perspectives for development, drawing on interviews to the main actors. The GSS bond market has allowed access to finance to actors traditionally excluded from the financial sector, such as NGOs or SMEs. Public policies have reduced the cost of access by fostering competition and including new actors in key roles, such as new rating agencies. Financing of previously excluded actors has generated an “imitation effect” and stimulated new bond issuances. However, self-exclusion remains one of the main obstacles for the development of this market, partly because of lack of knowledge, and partly because of informality issues. Macroeconomic volatility is the major obstacle for the supply of finance.

Keywords: Sustainable finance - green bond market - credit rating agencies - private borrowing - public policies

Introducción

Según estimaciones de la Agencia Internacional de Energía (AIE 2023), los países emergentes necesitarán invertir 2 billones de dólares anuales hasta 2030 para inversiones para mitigación del cambio climático, lo cual implica que las inversiones ambientales deberán cuadruplicarse como porcentaje de las inversiones totales. De fallar en alcanzar esos montos, se deberán incrementar consecuentemente las inversiones para adaptación ante los efectos del cambio climático. Los países emergentes tienen en la actualidad

elevados niveles de endeudamiento público, por lo que recurrir al gasto público para las inversiones requeridas supondría una presión fiscal adicional considerable para las arcas públicas (FMI 2023a). Por eso, el FMI estima que alrededor del 90% de la inversión en países emergentes (excluyendo a China) deberán provenir del sector privado (FMI 2023b), y particularmente de los mercados de capitales, dadas las regulaciones bancarias más estrictas implementadas luego de la crisis financiera global del 2008.

El mercado de bonos sociales, verdes y sustentables (SVS) es un mercado en explosivo crecimiento, desde la emisión del primer bono verde por parte del Banco Europeo de Infraestructura en el 2007. Los activos SVS (sean un bono, un préstamo o una acción) son la continuación de los activos “ASG” (ambiental, social y gobernanza, ESG en inglés). La emisión de bonos SVS ha mostrado un notable crecimiento a nivel global, latinoamericano y nacional, aunque con una marcada volatilidad, replicando la evolución de los mercados financieros internacionales. En el 2024 se superaron a nivel global los USD 5 billones en emisiones de bonos verdes acumuladas, con marcada volatilidad en los volúmenes emitidos. Los volúmenes emitidos en el 2022 cayeron en relación al 2021. En el 2023 apenas se superaron los valores emitidos durante el 2022, y el año 2024 marcó un record (CBI 2025). América Latina replica esa misma dinámica, aunque con un volumen considerablemente menor (CBI 2023).

En Argentina, Bolsas y Mercados Argentinos (BYMA) cuenta con un panel de bonos SVS, que muestra un crecimiento ininterrumpido y considerable, tanto en volumen como en colocaciones desde su lanzamiento en diciembre de 2019. Hasta el 2025, el volumen de bonos SVS emitidos en Argentina representaba el cuarto en tamaño en América Latina, por detrás de Brasil, México y Chile, y el tercero en cantidad de emisiones, según datos de la Federación Iberoamericana de Bolsas (FIAB Sostenible). El desarrollo del mercado SVS se da en un contexto nacional de poco desarrollo del mercado de capitales, con fuerte volatilidad macroeconómica, y con tradicionales obstáculos al acceso al financiamiento por parte de potenciales prestatarios e inversores.

Este trabajo está dedicado a analizar el desarrollo, características, participantes y evolución del mercado de bonos SVS en Argentina, así como obstáculos para su potencial expansión. En la sección dos se realiza una presentación de los principios que guiaron el establecimiento de una etiqueta de bonos SVS, y la implementación del panel de bonos SVS de Bolsas y Mercados Argentinos, la entidad controlante del mercado de valores de Buenos Aires. La sección tres presenta los principales datos sobre la evolución del mercado de bonos SVS en Argentina. La sección cuatro, en tanto, presenta las principales conclusiones de una serie de entrevistas que se llevaron a cabo a distintos participantes del mercado. Finalmente, la sección cinco ofrece algunas conclusiones preliminares.

Los Principios de Bonos Sociales, Verdes y Sostenibles

Los bonos verdes son obligaciones de deuda que asignan el destino de los fondos recolectados a objetivos alineados con criterios de conservación ambiental. Los bonos sociales, a su vez, deben destinar el financiamiento a objetivos alineados con criterios sociales, particularmente vinculados a los Objetivos de Desarrollo Sostenibles. Los bonos sustentables, finalmente, combinan objetivos ambientales y sociales (ICMA 2020). En 2019, BYMA estableció una guía y un reglamento para la emisión y listado de bonos sociales, verdes y sustentables (BYMA 2019a,b), inspirados por los desarrollos de mercados similares en México, Brasil y Chile. La guía y el reglamento establecen los criterios y procedimientos para que obligaciones negociables logren el etiquetado de bonos sociales, verdes o sustentables (SVS). El listado de esos bonos se encuentra en el Panel de Bonos SVS de BYMA.

A diferencia de otros países, no existe un desarrollo argentino de criterios y estándares con los cuales juzgar la adecuación de los proyectos con los objetivos ambientales y/o sociales. Esto da lugar a la potencial existencia de “greenwashing”, por el cual se etiquetan como verdes proyectos con impacto ambiental neutro o negativo. Para evitar este fenómeno, la guía de bonos SVS de BYMA reconoce dos estándares internacionales para evaluar el carácter verde o social de los proyectos. Uno de esos estándares es el Estándar Internacional de Bonos Climáticos, creado y administrado por Climate Bond Initiative (CBI). La primera versión de estos estándares data de 2013, poco tiempo después de la aparición de los bonos verdes. El estándar de CBI ha tenido distintas modificaciones a lo largo de los años, desarrollando métricas para evaluar proyectos, actividades y entidades en distintas industrias. El otro estándar reconocido por BYMA es el de los Principios de Bonos Verdes (GBP, por su sigla en inglés) y Principios de Bonos Sociales (SBP, por su sigla en inglés).

Los GBP y los SBP fueron desarrollados en 2014 por un consorcio de bancos internacionales, y luego adoptados y administrados por la Asociación Internacional de Mercados de Capitales (ICMA, por sus siglas en inglés). Mientras que el estándar de CBI tiene criterios y métricas específicas y cuantificables para evaluar la alineación de un proyecto con criterios ambientales o sociales, los GBP (ICMA, 2021) son Principios de procesos, sin especificaciones cuantificables determinadas. En el mercado de bonos SVS en Argentina, los criterios utilizados por todas las emisiones son los de los GBP y SBP de ICMA.

El procedimiento para el etiquetado involucra distintas etapas, procesos y actores. El origen de estos procedimientos, retomados por los GBP, se encuentra en una de las primeras emisiones de bonos verdes, realizada por el Banco Mundial en 2008 (Banco Mundial 2019). La guía de bonos SVS de BYMA replica el procedimiento para el mer-

cado argentino. En particular, el emisor debe presentar documentación con una revisión externa de una tercera parte con experiencia ambiental y/o social (BYMA 2019: 02) en la que evalúe la adecuación del destino de los fondos obtenidos con los Principios de los Bonos SVS. También se requiere incluir en el prospecto la descripción de los proyectos a ser financiados, y medidas para asegurar la trazabilidad de los fondos. Finalmente, el emisor se compromete a emitir un reporte anual sobre el uso del financiamiento.

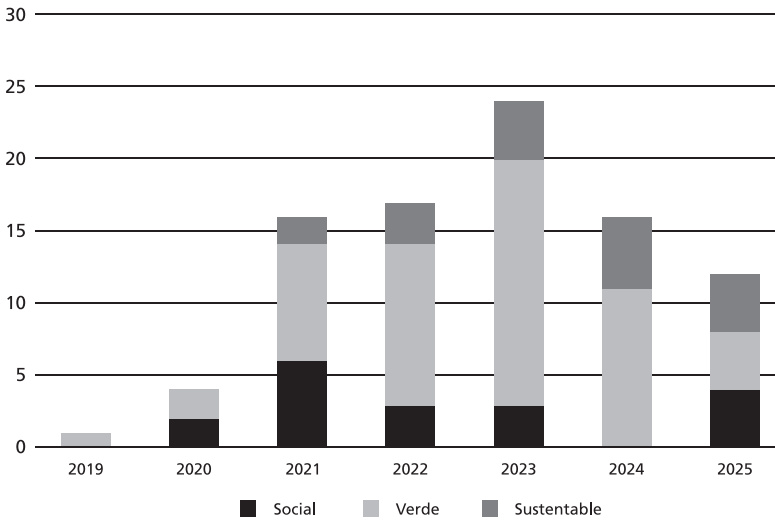
De esto se desprende que el mercado de bonos SVS incluye actores adicionales a los emisores y a los inversores. Entre los actores se encuentra la propia BYMA y otras entidades regulatorias como la Comisión Nacional de Valores (CNV), la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN, reguladora de entidades de seguros, tradicionales inversoras en este mercado). Pero además hay un rol significativo de las agencias calificadoras de crédito. En 2021, por medio de la Resolución 896 la CNV emitió una Guía para Evaluadores Externos de Bonos Sociales, Verdes y Sostenibles, creando un marco normativo para la calificación socioambiental por parte de las calificadoras. Éstas no sólo deben juzgar la capacidad de repago de la obligación, sino también la adecuación del proyecto a los estándares de GBP o SBP. Sin embargo, en términos estrictos la CNV no es la autoridad reguladora de esas entidades, por lo que la mencionada Guía solo tiene carácter orientativo (Fernández Alonso 2024). No obstante, el tema no es menor. Los costos de acceder a calificaciones de agencias pueden ser muy elevados en el caso de agencias internacionales. Sin embargo, en los últimos años aparecieron calificadoras de origen nacional, que han impulsado la competencia y bajado los costos de calificación, mejorando el acceso al mercado de capitales.

El Panel de Bonos SVS de BYMA

La primera obligación listada en el panel de bonos SVS de BYMA fue una recategorización (en 2019) de un bono emitido dos años antes por Plaza Logística, cuyos fondos fueron utilizados para la construcción de una planta con mejoras en criterios de eficiencia energética y tratamiento del agua. A partir de ese hito, el mercado experimentó un crecimiento significativo. Esta sección está dedicada a presentar la evolución del panel de bonos SVS en Argentina.

Hasta el año 2025 inclusive se llevan contabilizadas 90 emisiones de bonos SVS. El gráfico 1 muestra la evolución por año en la cantidad de emisiones. Se observa un crecimiento importante aunque volátil en el número de emisiones. En particular, el año 2021 mostró un crecimiento notorio de las emisiones, que se desaceleró en el 2022, un año de retracción en los flujos de capitales globales. La tendencia creciente se retomó en el 2023, pero se observan caídas tanto en 2024 como en 2025.

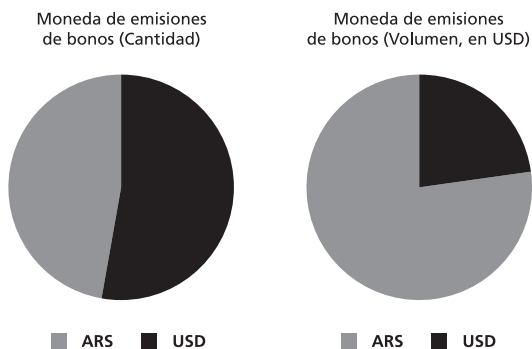
Gráfico 1. Emisiones de bonos SVS en Argentina



Fuente: elaboración propia en base a BYMA

Las emisiones estuvieron denominadas tanto en pesos como en dólares estadounidenses, en proporciones muy similares, con una ligera predominancia de emisiones en pesos o UVA. Sin embargo, en lo que se refiere a *monto* de las emisiones, el 76% del total emitido estuvo denominados en dólares, mientras que el 24% estuvo denominados en pesos. Estos datos están reflejados en los gráficos 2.a y 2.b.

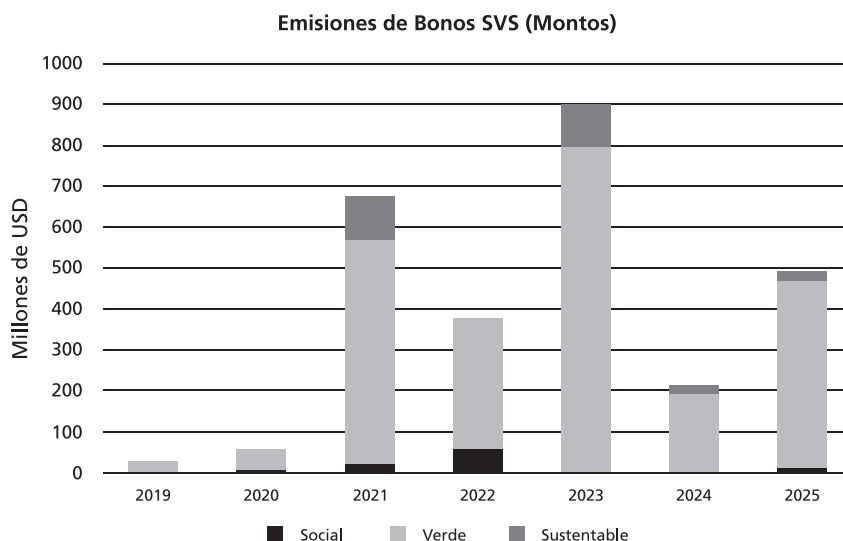
Gráficos 2.a y 2.b. Emisiones de bonos SVS por moneda



Fuente: elaboración propia en base a BYMA

El monto acumulado emitido al momento de realizar este trabajo es de USD 2.738 millones de dólares. Sin embargo, pueden existir ciertas discrepancias menores con otras estimaciones. El motivo es que, para convertir el monto de las emisiones en pesos a dólares durante el período de restricciones cambiarias, se usó el tipo de cambio del BCRA al final del mes de la emisión específica. Si se usa distintos tipos de cambio para el cómputo (como ser el tipo de cambio del Banco de la Nación Argentina), los montos diferirán, aunque no considerablemente. Hecha esta aclaración, el gráfico 3 muestra la evolución por año del *volumen* de emisiones de bonos SVS. El año 2024 fue el de menor volumen en emisiones de bonos SVS, por un gran margen. La incertidumbre en la primera mitad del año fue un factor que redujo las emisiones. Además, ninguna emisión superó los USD 60 millones de suscripción, a diferencia de lo ocurrido en 2021 (con una emisión de Genneia por USD 366 millones, y otra menor de Richmond por USD 85 millones) y 2023 (la colocación de un bono del Estado Nacional, el primer bono soberano sustentable emitido por Argentina, por un monto aproximado de USD 431 millones). También resulta notoria la caída en el volumen de financiamiento durante el año 2022, en consonancia con las condiciones globales de crédito. Los montos emitidos durante 2025 están influidos por una significativa emisión de Genneia por USD 400 millones, la segunda emisión de bonos más importante desde la creación del panel de bonos SVS (por detrás de una emisión del Estado Nacional por el equivalente a USD 431 millones en noviembre de 2023), y una de las tres emisiones en superar los USD 100 millones (la tercera fue por USD 366 millones, también de Genneia). El volumen promedio emitido es de USD 30 millones.

Gráfico 3. Emisiones de bonos SVS en Argentina (en volumen)



Fuente: elaboración propia en base a BYMA

Existe una gran diversidad entre las entidades emisoras. La tabla 1 muestra la cantidad de emisiones por sector institucional. La mayor cantidad de emisiones, y el mayor volumen (más del 76% del total) fueron emitidos por entidades del sector privado. El segundo lugar (en términos de cantidad) lo ocupan Instituciones Sin Fines de Lucro que Sirven a los Hogares (ISFLSH), mientras que en términos de volumen corresponden a entidades públicas, aún con diversidad dentro de las mismas. El 2,3% del total está sobrerrepresentado por la mencionada colocación del bono soberano sustentable en noviembre de 2023. La empresa pública que aparece en el listado es YPF Luz, que emitió un bono en 2022 (por USD 63,9 millones) para financiar la construcción de un parque eólico. Asimismo, hubo una emisión de un bono social por parte del Banco Ciudad (en 2020), y una emisión de Pellegrini S.A. (en 2021), una empresa controlada por el Banco Nación.

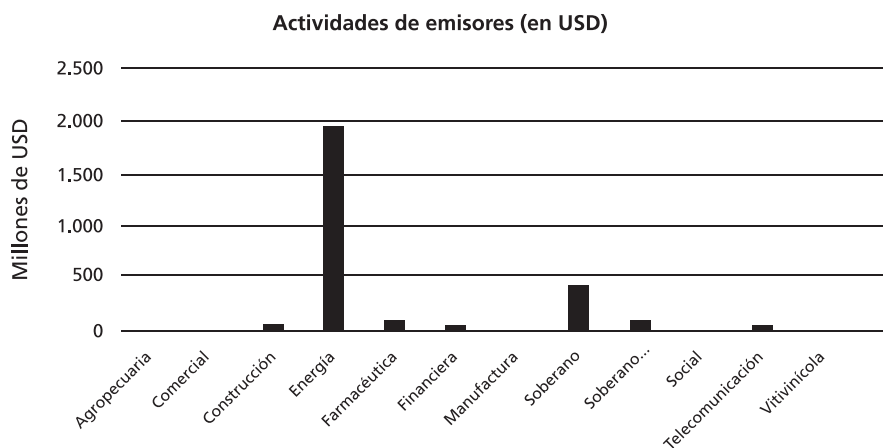
Tabla 1. Emisiones de bonos por sector

Sector	Cantidad	Volumen (%)
Privado No Financiero	61	76,6%
Público	9	19,2%
Público Bancario	1	0,2%
Público Financiero No-Bancario	1	2,3%
Empresa Pública	1	0,8%
ISFLSH	16	0,8%
Privado Financiero	1	0,0
Total	90	100,0

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a los sectores de actividad de los emisores, la gran mayoría (tanto en términos de cantidad de emisiones como de volumen emitido) pertenece al sector energético. También emitieron gobiernos subnacionales (provincias y municipios), entidades de los sectores de la construcción, farmacéuticos (para la construcción de una planta para la producción de vacunas), manufactureros, entidades financieras (particularmente ONGs vinculadas a microcréditos y acceso al financiamiento formal), telecomunicaciones y vitivinícolas. Esta información está presentada en el gráfico 4.

Gráfico 4. Sector de actividad de los emisores, por volumen emitido



Fuente: elaboración propia en base a BYMA

Si bien se contabilizaron 90 emisiones de bonos SVS, la cantidad de emisores es mucho menor, ya que fue una fuente de financiamiento repetida para diversas entidades. Hay una entidad (GENNEIA) que realizó 17 colocaciones, todas denominadas en dólares, por un total acumulado de USD 1.272 millones, o sea más del 46% del total de volumen emitido. Entre las ISFLSH, la principal emisora es Sumatoria, que lleva realizadas 10 emisiones.

Finalmente, en lo que se refiere a los objetivos sociales y/o ambientales que persiguen estas emisiones, destaca notoriamente el financiamiento para proyectos de energías renovables. Sin embargo, hay proyectos que tienen más de un objetivo, por lo que resulta imposible asignar un financiamiento específico a cada uno. Entre los otros objetivos se destaca la economía circular, la eficiencia energética, el acceso a servicios de telecomunicación, el sostenimiento del empleo con criterios de género, el financiamiento de proyectos de agroecología, la inclusión financiera, la movilidad sustentable, entre otros.

Los emisores no son los únicos actores del mercado de bonos SVS. Para ser calificados como SVS, se requiere una entidad independiente que certifique el alineamiento del proyecto con objetivos ambientales y/o sociales reconocidos por la Guía de Bonos Verdes y Sociales de BYMA y por los GBP y/o SBP de ICMA. En efecto, las emisiones de bonos SVS que figuran en el panel de bonos SVS de BYMA fueron certificadas por distintas calificadoras o instituciones. La tabla 2 muestra las entidades certificadoras, y la cantidad de emisiones en las que intervinieron. Hay 4 entidades que concentran más del 90% de las certificaciones. 3 de esas entidades son de capital extranjero: FixSCR es propiedad de Fitch; SMS es una red latinoamericana; y Sustainalytics es una de las

principales certificadoras mundiales de activos ESG. La cuarta entidad en relevancia es UNTREF ACR UP, una agencia calificadoras que es propiedad de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, y que cuenta con un creciente volumen de clientes.

Tabla 2. Entidades Certificadoras de Bonos SVS

ENTIDAD	Cantidad de emisiones etiquetadas
FixSCR	28
Sustainalytics	17
SMS Sustentabilidad	17
UNTREF ACR UP	17
Moody's	7
Otros	4

Fuente: Elaboración propia.

Faltan dos grandes grupos de actores involucrados: los inversores, y los colocadores de los bonos. Sobre los primeros, no contamos con base de datos que nos brinde mucha información. Sin embargo, el tema surgió en las entrevistas realizadas, y será abordado en la próxima sección. En lo referido a los agentes colocadores, se observa una gran cantidad y diversidad de entidades. Entre los colocadores se encuentran no solo bancos, sino también agentes de bolsa y entidades financieras no-bancarias. Si bien se aprecia una concentración de las entidades en Buenos Aires, también se encuentran entidades de otros puntos geográficos de la Argentina (Chaco, Córdoba, Corrientes, entre otros). Los datos no permiten afirmar que existe una concentración significativa en lo referido al mercado de colocadores de bonos SVS en Argentina.

El desarrollo del mercado SVS y sus desafíos

Al momento de escribir este trabajo, se han realizado entrevistas a representantes de agencias calificadoras y de BYMA, a reguladores, así como a entidades emisoras del sector privado. De ambas entrevistas, se pudieron extraer distintas conclusiones, en el plano de la oferta de bonos SVS, en el plano de la demanda, y en el plano del contexto macroeconómico e institucional.

Las entrevistas fueron de carácter semi-estructurado (Brinkman, 2020). Se realizaron preguntas sobre la trayectoria, la visión del mercado de bonos SVS, la evolución, beneficios y desafíos. En base al método adoptado, la entrevista sigue el curso según las respuestas iniciales a las preguntas estándar. Los entrevistados fueron: 1 representante de una agencia calificadoras; 1 representante de BYMA, 1 exfuncionario del gabinete de cambio climático, y 1 representante de una entidad del sector privado emisora de bonos

verdes. Si bien la cantidad de entrevistas es pequeña, se consiguió un abanico de visiones que se complementan y discuten entre sí.

Por un lado, hay una creciente y sostenida demanda de bonos SVS por parte de inversores. Se vislumbra un crecimiento de inversores minoristas, pero también fondos institucionales. La Comisión Nacional de Valores reglamentó la conformación de Fondos ESG, fondos de inversión que demandan activos etiquetados. También hay un empuje a la demanda que viene del exterior, por el rol que tienen las casas matrices de muchas empresas radicadas en el país a la hora de delinear las políticas de inversión financiera de sus controladas. Hay entidades (por ejemplo, en el sector seguros, pero también en otros) que obligan a sus empresas controladas a invertir en bonos SVS. El principal limitante por el lado de la demanda de bonos SVS está en el contexto macroeconómico, no por el lado de los actores del mercado. “No hay países ricos o países que le va bien sin un mercado de capitales sólido. Y por el contrario, no se desarrolla el mercado de capitales en un país que está mal. Si la macro está bien el mercado crece.”

El lado de la oferta es mucho más complejo, y amerita un desarrollo más profundo. Los entrevistados fueron consultados acerca de qué motiva a una empresa a buscar financiamiento en el mercado SVS, por ejemplo a diferencia de buscarlo en el mercado de obligaciones convencionales. El factor reputacional es un importante determinante, en términos de posicionamiento de la marca: “Una emisión buena y tradicional, que ocurre todos los días, no sale en los diarios. Si vemos una emisión verde, ahí sí hay repercusión en los medios.” También juegan un papel las directrices de casas matrices, que obligan a sus controladas a emitir deuda etiquetada. El factor reputacional genera externalidades que no estaban inicialmente en los cálculos. Por ejemplo, “una emisora había visto que, luego de una emisión, recibió un boom de currículums. Al hacerse conocida en temas que hoy atraen a mucha gente, sobre todo jóvenes, pudo llegar a un mercado laboral mucho más amplio”.

Por el lado de las condiciones financieras, “se manejan los plazos de emisiones tradicionales. Esto lo vemos porque por ejemplo, hay empresas que salen a emitir y emiten una serie o una clase como verde y la otra no. Y los plazos son similares”. Algunos entrevistados manifestaron que no se observan mejores condiciones de mercado en términos de tasas, pero otros refirieron que sí observaron mejores tasas por sus colocaciones de bonos verdes en comparación a bonos convencionales. Hay otros beneficios notorios de emitir bonos SVS, que se vinculan con la sobresuscripción y el acceso a un financiamiento del cual se consideraba que muchos deudores estaban excluidos. “Empresas u organizaciones o cooperativas que no tenían un track record en el mercado, no eran tan conocidas, y en una primera emisión etiquetada tuvieron ofertas por cuatro veces el monto que iba a emitir. Es decir, si la empresa iba a buscar un millón, tenía ofertas por cuatro. Podría haber ido por cuatro millones en vez de por un millón porque había

mercado que lo demandaba”. Esta sobresuscripción se observa en la gran mayoría de las emisiones ocurridas en distintos contextos económico-financiero del país, de acuerdo a la información que aparece en los prospectos de acceso público.

En efecto, uno de los principales beneficios del desarrollo del mercado de bonos SVS es haber abierto las puertas a entidades (PyMEs, empresas del tercer sector, y otras firmas) que estaban tradicionalmente excluidas (o autoexcluidas) del mercado de capitales. Las primeras iniciativas contaron con apoyo de entidades gubernamentales y de otros actores del mercado. Hubo agencias crediticias, por ejemplo, que trabajaron pro-bono para la primera emisión de un bono social de una cooperativa. Esa emisión fue sobresuscripta.

El éxito en esa primera colocación estimuló a otras entidades del sector. Como se muestra en la tabla 1, se registran 16 emisiones de entidades sin fines de lucro, por 6 entidades distintas. Inicialmente, eran bonos sociales, pero luego también pasaron a emitir bonos sustentables, ya que incorporaron destinos con impacto ambiental (más sobre eso, abajo). De hecho, ingresar al mercado posibilitó un gran desarrollo de capacidades para medir el impacto social de un bono. La medición del impacto de un bono verde es mucho más directa, pero la de un bono social requiere más elaboración. “¿De qué manera me demostrarás que realmente todos los pequeños terratenientes no podían acceder a financiamiento si no era por este instrumento? ¿Por qué era un bono social y no uno común? ¿Dónde está realmente el impacto y cómo se justifica ese impacto? Eso requería demostrar que realmente las personas que tenían una pequeña chacra, si no era en un financiamiento en conjunto con una compra en conjunto, los costos eran más elevados y muchos no tenían acceso al financiamiento. Entonces el trabajo era demostrar esa inclusión financiera. Además le genera un desarrollo de capacidades, que no tenían antes”.

El factor imitación también abarcó a gobiernos subnacionales. Luego de una primera emisión de un municipio le siguieron otras, se agregaron provincias, y a fin del año pasado el gobierno nacional emitió el mayor bono sustentable. Este efecto contagio lleva a disminuir prejuicios y desconocimientos sobre el sector. “Muchas empresas pensaban que se trataba solo de energías renovables y eficiencia energética y que ahí se terminaban las opciones de emitir un bono verde. Y no era así. Entonces empezamos a recibir muchas llamadas de gente de la parte técnica que hace la revisión contable y legal de la documentación que tiene que mandar una empresa. “Mira, podría ser verde, por más que no se trate de energía renovable, sino por los cambios en el proceso productivo”. Bueno, hay que difundir que no son solo dos proyectos elegibles, sino que hay un montón más, lo que es residuos, contaminación, inclusión, temas de género, como empezar a difundir más los proyectos elegibles.” Y eso se aprecia en nuevas emisiones de bonos SVS.

Otro factor que acercó a nuevos emisores fueron las bajas en los costos de emisión. “En una primera versión de lo que fue este panel de bonos SVS habíamos admitido

únicamente a revisores externos internacionales. Los costos que implicaba este tipo de revisión externa realmente eran inalcanzables para la empresa. Terminaba siendo una barrera de entrada. En el 2020 empezamos a tener bonos sociales relacionados a fomentar, digamos, el financiamiento PYME, salud. Entonces decidimos habilitar revisores externos locales. Capaz una empresa que apunta a algún fondo de afuera o va a ser una emisión afuera va a elegir un revisor externo internacional. Pero con esta habilitación de revisores locales hoy vemos un boom de pymes o asociaciones civiles, como puede ser Techo o como puede ser Sumatoria, que se pudieron financiar gracias a que habilitamos los revisores locales que fueron surgiendo.” Esto generó competencias y redujo los costos de acceso al mercado.

En términos de limitaciones, más allá del contexto macroeconómico, la principal viene por el lado del desconocimiento, la autoexclusión y las capacidades organizacionales. En cuanto al tercer punto, un limitante común a uno y otro mercado es “tener los papeles en regla”. La informalidad, en mayor o menor grado, se convierte en un obstáculo al crédito formal. En cuanto al desconocimiento y autoexclusión, BYMA desarrolló una serie de actividades e instrumentos para federalizar el acceso y diseminar más conocimiento. Los entrevistados destacan la importancia de ofrecer una diversidad de instrumentos de inversión. “Si un supermercado no tiene en la góndola todos los productos y todas las marcas, vas a ir a otros supermercados que te ofrezca variedad de productos y demás. Entonces el mercado tiene que estar con todos estos instrumentos. Mientras se proteja al inversor, todos los negocios pueden pasar en el mercado de capitales, y en cierta manera hay que hacer todos los deberes”. Eso no es garantía de éxito, lógicamente.

Conclusiones

El presente trabajo abordó el desarrollo y evolución del mercado de bonos sociales, verdes y sostenibles en Argentina. Pese a tener pocos años de existencia, experimentó un crecimiento vertiginoso en sus comienzos. Entre los éxitos importantes que se le pueden atribuir, se encuentran el haber avanzado en temas de inclusión financiera, acercando el mercado de capitales a entidades tradicionalmente excluidas (o autoexcluidas) del mismo. También se destaca la baja en los costos de transacción al incorporar nuevas entidades y competencias en segmentos de acceso, como ser el de los revisores externos. Si bien hay una empresa que concentra el mayor volumen de financiamiento, hay un número grande y creciente de entidades que consiguieron emitir un bono. Esto trajo numerosos beneficios, en términos reputacionales, de capital humano, y de acceso al financiamiento. Los vinculados al desarrollo del mercado se encuentran en la volatilidad macroeconómica del país, que ya se ve reflejada en la propia volatilidad del volumen de emisiones, y en la autoexclusión de potenciales emisores, sea por motivos de desconocimiento, o por presencia de la informalidad, en mayor o menor medida, que termina excluyendo a numerosas entidades del acceso al mercado formal de crédito.

Finalmente, el caso argentino está en línea con la experiencia registrada en América Latina (Velloso et al 2025). El mercado de bonos SVS en la región ha mostrado un crecimiento sostenido aunque volátil, con los mismos patrones de caída y expansión (Velloso et al 2025: 13). Sin embargo, en Argentina el sector preponderante en términos de emisiones de bonos es el energético, mientras que en la región el sector emisor preponderante es el sector público, seguido del sector financiero, y recién en tercer lugar el sector energético. Esto evidencia el espacio existente para un involucramiento mucho mayor del sector público, no solo como regulador e impulsor del financiamiento sostenible, sino también como demandante de financiamiento.

Referencias bibliográficas

Banco Mundial (2019) *10 Years of Green Bonds: Creating the Blueprint for Sustainability Across Capital Markets*. Disponible en <https://www.worldbank.org/en/news/immersive-story/2019/03/18/10-years-of-green-bonds-creating-the-blueprint-for-sustainability-across-capital-markets>

Brinkman, S. (2020) “Unstructured and Semistructured Interviewing”, en P. Leavy (ed), *Oxford Handbook of Qualitative Research*, Nueva York: Oxford University Press.

BYMA (2019a) *Guía de Bonos Sociales, Verdes y Sustentables en el Panel de BYMA*. Buenos Aires: Bolsas y Mercados Argentinos. <https://www.byma.com.ar/financiarse/productos-esg/bonos-svs#listado-de-bonos>

BYMA (2019b) *Reglamento para el Listado de Obligaciones Negociables y/o Títulos Públicos y para su Incorporación al Panel de Bonos Sociales, Verdes y Sustentables de BYMA*. Buenos Aires: Bolsas y Mercados Argentinos. <https://www.byma.com.ar/financiarse/productos-esg/bonos-svs#listado-de-bonos>

CBI (2025) *Sustainable Debt - Global State of the Market 2024*. Londres: Climate Bond Initiative. <https://www.climatebonds.net/data-insights/publications/global-state-market-2024>

CBI (2023) *Latin America and the Caribbean Sustainable Debt State of the Market 2022*. Londres: Climate Bond Initiative. <https://www.climatebonds.net/data-insights/publications/latin-america-caribbean-sustainable-debt-state-market-2022>

Fernández Alonso, J. M. (2024) “Bonos Verdes en la República Argentina: Notas en torno al Encuadre Normativo y Dinámica de su Mercado”. *Revista NEIBA* 13 (1): 1-24.

FMI (2023a) *Fiscal Monitor*. Octubre, Washington DC. <https://www.imf.org/es/publications/fin/issues/2023/10/10/fiscal-monitor-october-2023>

FMI (2023b) *Global Financial Stability Report*. Octubre, Washington DC. <https://www.imf.org/en/publications/gfsr/issues/2023/10/10/global-financial-stability-report-october-2023>

ICMA (2021) *Green Bond Principles: Voluntary Process Guidelines for Issuing Green Bonds*, Zurich: International Capital Market Association. <https://www.icmagroup.org/sustainable-finance/the-principles-guidelines-and-handbooks/green-bond-principles-gbp/>

ICMA (2020) *Sustainable Finance - High Level Definitions*. Zurich: International Capital Market Association. <https://www.icmagroup.org/assets/documents/Regulatory/Green-Bonds/Sustainable-Finance-High-Level-Definitions-May-2020-110520v4.pdf>

Velloso, H., Perrotti, D. y Sobreira, R. (2025) *Mapping Sustainability in Latin America and the Caribbean: Sectoral and Energy Transition Insights from Sustainable Bonds, 2014-2024*, *Studies and Perspective Series No. 27*, Oficina en Washington: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f82b978a-97db-4404-88ee-01856d3c1640/content>

Cómo citar este artículo

Bortz, Pablo G. y María Alejandra Garrido (2026) “Mercado de bonos SVS en Argentina: evolución y perspectivas de desarrollo”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 15 N°30: 197-212

La política asistencial de la extrema derecha argentina. Apuntes para su análisis en perspectiva histórica

Argentina's far right assistance policy in historical perspective

Ana Gabriela Logiudice

Lic. en Sociología, Mg. en Administración Pública y Doctora en Ciencias Sociales. Docente-investigadora en el Centro de Estudios de Gobierno y Políticas Públicas, Universidad Nacional de Moreno y el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires
analogiudice@unm.edu.ar

Fecha de recepción:

17.12.25

Fecha de aceptación:

28.2.26

Resumen

Este trabajo analiza la reforma de la asistencia social llevada adelante por la extrema derecha libertaria, caracterizando sus alcances, indagando en las razones que explican su orientación e identificando líneas de continuidad y ruptura respecto al ciclo neoliberal (1989-2001) y la experiencia previa de gobierno la derecha (2015-2019). Para alcanzar el objetivo se emplea un abordaje narrativo histórico y una estrategia metodológica mixta que combina datos presupuestarios y prestacionales con técnicas cualitativas de análisis documental y entrevistas semi-estructuradas. El trabajo sostiene que la actual política, aunque está llamada a acompañar la transformación estatal y el ajuste estructural, tal como lo hizo en la década neoliberal, reviste características disímiles, al tiempo que incorpora elementos propios de la derecha radical.

Palabras clave: neoliberalismo - extrema derecha - asistencia social - organizaciones sociales - comunidad

Abstract

This article discusses the social assistance reform carried out by the libertarian far right, characterizing its scope, investigating the reasons behind its orientation, and identifying lines of continuity and rupture with respect to the neoliberal cycle (1989-2001) and the previous experience of right-wing government (2015-2019). To achieve this objective, a historical narrative approach and a mixed methodological strategy are used, combining budgetary and benefit data with qualitative techniques of documentary analysis and semi-structured interviews. The study argues that the current policy, although intended to accompany state transformation and structural adjustment, as it did in the neoliberal decade, has different characteristics, while incorporating elements typical of the radical right approach.

Key words: *neoliberalism - far right- social assistance - social organizations - community*

Introducción

La asistencia social basada en los programas de empleo sujetos a una contraprestación laboral y la distribución de bienes por medio de organizaciones comunitarias jugó un rol central en el proceso de neoliberalización de la década de 1990 como mecanismo de compensación del ajuste estructural. Esta centralidad dentro del conjunto de la política social argentina fue en aumento a medida que la conflictividad social emergente dio lugar a la conformación de las organizaciones sociales de trabajadores desocupados. Su relevancia se fortaleció en la crisis de 2001 y en las dos décadas que le siguieron. Durante ese lapso, los gobiernos progresistas (2003–2015 y 2019–2023) así como el de la centro derecha (2015–2019), con diferentes motivaciones e improntas debieron atender de diversos modos las demandas de las organizaciones sociales de los sectores populares, cada vez más afectados por la dinámica de un mercado de trabajo caracterizado por la informalidad, la precariedad y la inestabilidad de ingresos, que constituyen la herencia más persistente de las transformaciones neoliberales de los años 90s. Así, desde 2009, las asignaciones familiares para trabajadores desocupados y precarios y los planes de empleo intermediados por organizaciones sociales se constituyeron en componentes centrales de una asistencia social cada vez más extensa, a los que se sumaron más tarde las políticas implementadas a instancias de los movimientos sociales devenidos organizaciones de la economía popular.

La decisión del gobierno libertario de dar continuidad y aumentar el monto de la asignación universal y, en cambio, “congelar” la ejecución de los programas intermediados por organizaciones sociales, así como el desmantelamiento de otras políticas de corte territorial y comunitario, motiva la necesidad de analizar el proceso actual de reforma de la asistencia destinada a atender la reproducción social de los sujetos débilmente insertos en relaciones salariales, que se produce en el marco de una drástica reducción del gasto público –en especial, el gasto social–, una represión de la protesta social, un cuestionamiento al enfoque de género y la estigmatización y criminalización de las poblaciones migrantes e indígenas, entre otras. Estos elementos –que dan cuenta de una concepción políticamente autoritaria y socialmente excluyente– permiten caracterizar al gobierno libertario –al igual que otras experiencias regionales y mundiales– como un gobierno de extrema derecha (Balsa, 2024). Por otra parte, una característica del gobierno de Milei es que su triunfo electoral –como el de la derecha radical en general (Traverso, 2018)– se basó en los votos cosechados entre los sectores populares (Balsa, 2024; Semán y Welschinger, 2023; Morresi y Ramos, 2023; Vommaro, 2024), es decir, entre los trabajadores/as con débiles inserciones laborales y bajos ingresos, que constituyen la “clientela” de la asistencia social. Por si fuera poco, el ascenso de La Libertad Avanza y, en especial, su triunfo electoral, se construyó sobre la base de consignas que preconizaban la reducción drástica del gasto público –apelando a la figura de la “motosierra”– y de discursos que criticaban severamente la noción de justicia social (Semán y Welschinger, 2023; Balsa, 2024) sobre la que se cimentó históricamente el sistema de protección social en la Argentina. Estos dos fenómenos no son ajenos unos del otro. Muy por el contrario, las subjetividades que dan soporte a la extrema derecha emergieron como resultado de la precarización de las condiciones de vida y de trabajo que tuvo lugar, al menos, desde la última década y que indujeron el descreimiento de la población acerca de las instituciones estatales, la retórica de los derechos y la justicia social (Wegelin et al, 2024).

En este orden, buscamos caracterizar los alcances de las transformaciones en curso, identificando líneas de continuidad y ruptura respecto de los gobiernos de derecha previos. Para ello nos preguntamos: ¿cuál es la configuración actual de la política social asistencial y el abordaje estatal de los problemas de ingreso y empleo de los sujetos débilmente insertos en relaciones salariales formalizadas? ¿qué líneas de continuidad y ruptura pueden observarse entre la política social asistencial del gobierno libertario respecto de aquella de la década neoliberal encabezada por el menemismo y la posterior experiencia del gobierno de la centro derecha de “Cambiamos”? ¿cuáles son las razones que permiten explicar las transformaciones en curso?

El argumento de este trabajo sostiene que la actual política asistencial, aunque está llamada a acompañar la transformación del rol estado y el ajuste estructural, tal como lo hizo en la década neoliberal, reviste características disímiles de aquella de los 90, en especial, en lo concerniente a la selectividad, la exigencia de contraprestación laboral y

la participación de las organizaciones no gubernamentales y, por ende, el rol atribuido a la “comunidad”. En este sentido, se concluye que el neoliberalismo registra inflexiones temporales y espaciales y que el ataque a lo social que la versión neoliberal que encabeza la derecha radical promueve debe ser leído, en el caso argentino, en relación con el proceso de politización habilitado, entre otras cuestiones, por la participación de las organizaciones sociales en el marco de la política asistencial.

Para cumplimentar el objetivo propuesto, esta indagación se basa en un enfoque narrativo-histórico (Sautu, Boniolo, Dalle y Elbert 2005). En esa clave, el abordaje adopta una estrategia metodológica mixta, que combina técnicas cuantitativas (consistentes en la recopilación de datos secundarios sobre aspectos presupuestarios y prestacionales de los programas asistenciales) con técnicas cualitativas de análisis documental (de normativa, documentos institucionales y crónicas periodísticas) y entrevistas a informantes clave, en especial, referentes y trabajadores de las organizaciones de trabajadores desocupados y de la economía popular. Dos de las organizaciones integran la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEPE) – el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) y el Frente Popular Darío Santillán (FPDS). Éste último, así como el Frente de Organizaciones en Lucha (FOL), provienen de los Movimientos de Trabajadores Desocupados (MTD) surgidos en la Argentina en la segunda mitad de los 90. Todas ellas han participado de la gestión de programas socioasistenciales aunque sus visiones acerca del estado no han sido homogéneas, de modo que el FOL no ha integrado elencos gubernamentales como sí lo han hecho referentes del MTE y del FPDS, en especial, durante la gestión del Frente de Todos. En conjunto con el Movimiento Evita, que no se incluye en esta indagación, las organizaciones seleccionadas son aquellas que han conseguido impulsar iniciativas de política pública, ocupar cargos en la gestión de gobierno y/o intermediar la gestión de programas asistenciales.

En documento se organiza en cinco apartados. En el primero se reponen algunos de los ejes centrales que han articulado los debates en torno a la emergencia de la extrema derecha y su relación con el neoliberalismo. Los dos acápites siguientes reconstruyen los antecedentes históricos de la asistencia social en la Argentina desde la década neoliberal, pasando por el ciclo progresista y su crisis, hasta el advenimiento del gobierno libertario. Luego se analizan las transformaciones introducidas durante la gestión actual para explorar, en el apartado siguiente, las razones que permitirían explicar el derrotero actual. En la sección final se exponen las principales conclusiones.

1. Algunas notas introductorias sobre el neoliberalismo y la extrema derecha

Tal como diferentes autores han remarcado, no existe una definición única de neoliberalismo (Cahill et al, 2018). Este trabajo considera que el proyecto neoliberal esbozado

a nivel mundial a partir de mediados de la década de 1970 buscó reforzar su poder disciplinador del polo del capital frente al trabajo, así como remercantilizar la provisión de servicios y bienes (Harvey, 2005).

Al igual que el neoliberalismo, la emergencia y consolidación de la extrema derecha carecen de interpretaciones unívocas. Uno de los debates ha versado, precisamente, sobre las líneas de continuidad entre la derecha radical y el neoliberalismo. En este sentido, la exacerbación de los rasgos autoritarios de la derecha ha llevado a algunos autores a poner de relieve las diferencias existentes las propuestas políticas y el neoliberalismo (Grimson, 2024; Ipar, 2024). En el plano internacional, el nacionalismo político y el proteccionismo económico que caracterizan a las extremas derechas contribuyeron a abonar estas visiones teóricas que las distancian del neoliberalismo. Más aún, algunas de estas visiones consideran que la actual deriva autoritaria –que ha sido tipificada alternativamente como neofascista o postfascista– expresaría la crisis misma del neoliberalismo. Así, la derecha radical constituiría una reacción provocada por el desmantelamiento los compromisos sociales de posguerra, el desamparo social y la atomización individualista de los sujetos que el neoliberalismo habría provocado (Paletha, 2021). Pero por estas mismas razones otros autores consideran que el ascenso de la nueva extrema derecha como un fenómeno que debe ser inscripto en linaje del neoliberalismo (Gambetti, 2021). En consecuencia, estos debates también reactualizaron viejas discusiones acerca del carácter cambiante del neoliberalismo y su capacidad de persistir y transformarse aún en el contexto de su crisis (Peck, 2010; Callison y Manfredi, 2020) y, por lo tanto, su inclinación más o menos intensa, según el momento histórico, a la utilización de recursos y prácticas punitivas (Davies, 2016), que no serían ajenas al neoliberalismo, sino constitutivas del mismo.

Tanto a nivel mundial como regional y local, otros autores han explorado la progresiva radicalización de la derecha a partir de la fusión de elementos de distinto origen, fundamentalmente el liberales y neoconservadores (Cooper, 2020b; Zimmermann, 2021; Morresi y Ramos, 2023) Por último, otra interpretación sobre la derecha radical proviene de quienes, alentados por los liderazgos carismáticos de los políticos ultraconservadores así como en el arraigo popular de los mismos, han interpretado el fenómeno como expresiones de un “populismo de derecha” o “populismo conservador” (Putzel, 2020, Vommaro, 2023).¹ Por lo general, estas concepciones enfatizan los rasgos disruptivos de los líderes de las derechas radicales y de las formaciones políticas mismas. Ello, junto con la utilización de nuevas tecnologías, constituyen los elementos que ponen de relieve quienes teorizan el fenómeno en clave de derechas alternativas (Stefanoni, 2022).

Las diferentes interpretaciones del fenómeno obedecen también a la heterogeneidad misma de las extremas derechas (Stefanoni, 2022), que concierne tanto a su génesis histórica como posiciones políticas respecto a diversos temas, tales como el rol que debe jugar el estado o las características que tiene que tener el sistema de protección

social. Así, el éxito que algunos partidos políticos de extrema derecha alcanzaron en el continente europeo se basó en sus críticas a la política de austeridad fiscal y/o en sus cuestionamientos al acceso a los beneficios sociales por parte de la población migrante (Stefanoni, 2022; Cooper, 2020a). En el contexto latinoamericano los derroteros seguidos por los gobiernos de extrema derecha en materia de política social son todavía más diversos: mientras que en Brasil, Bolsonaro promovió severos ajustes presupuestarios y achicó los alcances del principal programa de transferencias monetarias condicionadas como el Bolsa Familia (Zimmermann, 2021), el gobierno libertario argentino sostuvo los alcances e incrementó los montos de la AUH.

La exclusión de ciertas poblaciones (como los migrantes) del acceso a los beneficios sociales resulta un elemento que unifica a las diferentes vertientes de la extrema derecha contemporánea. También lo es la utilización que la derecha hace del descontento de los sectores populares respecto a los alcances efectivos de los sistemas de protección social (Fischer, 2020). De este modo, puede concluirse que el debate en torno la política social –y la política asistencial– es un elemento relevante para el análisis de la extrema derecha radical, al igual que su relación con el neoliberalismo y sus inflexiones temporales y espaciales.

2. La asistencia social neoliberal: *workfare* y redes comunitarias

En Argentina, la última dictadura (1976–1983) inició un proceso de reforma del Estado que, entre otras cuestiones, promovió el desmantelamiento de los mecanismos que protegían la relación salarial así como una desregulación económica sin precedentes. El menemismo, que llegó al gobierno prometiendo mejorar las condiciones salariales y laborales de los trabajadores, llevó adelante la reforma estructural que había dejado inconclusa la dictadura y que los partidos políticos de derecha, debido a su escasa representación electoral, no podían implementar (Vommaro, 2024). Así, el peronismo asumió la ejecución del proyecto neoliberal, llevando a cabo una política de apertura económica y privatización que incluyó la mercantilización de los servicios sociales universales y de la previsión social, además de una profunda reforma laboral. Como consecuencia, esta transformación estructural –que se legitimó sobre la base de los “logros” en materia de control de la hiperinflación– operó cambios de fuste sobre lo que hasta ese momento constituían rasgos centrales del sistema de protección social argentino: la existencia de servicios de educación y salud de amplia cobertura, un sistema de seguridad social asociado a la condición salarial y una legislación laboral favorable a los trabajadores (Cortés y Marshall, 1999).

Durante la década de los 90, el gobierno nacional –y algunas provincias– pusieron en marcha programas de distribución de alimentos y planes de empleo subsidiado con el objeto de compensar los costos del ajuste estructural y la reestructuración económica (Vilas, 1997). Para ello apeló a las organizaciones comunitarias, de modo tal de limitar la responsabilidad

estatal directa por la reproducción de las condiciones de existencia de la población y, a la vez, reforzar el control social sobre la misma. La utilización estatal de las redes no mercantiles de reciprocidad, impulsadas y financiadas por los organismos multilaterales de “asistencia al desarrollo” se legitimó argumentando que la misma permitía aumentar el “capital social” (Álvarez Leguizamón, 2006; Lo Vuolo, Barbeito, Pautassi y Rodríguez, 1999), que los pobres necesitaban optimizar para enfrentar los procesos de reconversión productiva. Así, la delegación de responsabilidades en organizaciones no gubernamentales (Andrenacci, 2002; Vilas, 1997) y la participación de la comunidad auto-gestionada y compulsivamente auto-organizada (Álvarez Leguizamón, 2006; Svampa, 2005) dieron carnadura a una estrategia de gestión territorial de la pobreza (Merklen, 2005). Lejos de ser un rasgo local, la delegación de la asistencia social en las instituciones de la comunidad fue una característica inherente del proyecto neoliberal en su edad de oro. En palabras de Sennet, la desinstitucionalización de las políticas de bienestar, forma parte de “un cambio más amplio en la sociedad moderna: el ataque a las instituciones rígidas en el trabajo y en la política”, una de cuyas características es “la creencia de que las comunidades tienen más capacidad que las burocracias para satisfacer las necesidades sociales de la gente” (2003: 165).

Como resultado de las transformaciones, la asistencia adquirió una modalidad de intervención de carácter programático, es decir, articulada sobre la base de proyectos de duración temporal limitada, financiados mediante crédito externo y focalizados en la población en condiciones de extrema pobreza por lo uno de sus rasgos distintivos fue su selectividad. A su vez, las transferencias monetarias se limitaron al suministro de mínimos biológicos de reproducción (Álvarez Leguizamón, 2006). Estos cambios en la gestión de la asistencia expresan el paso de una forma de intervención del estado orientada a la prosecución de la ocupación plena de la fuerza de trabajo y de su protección social, propia de la etapa keynesiano-benefactora, hacia otra forma de intervención basada en la “promoción del empleo” (Gilbert, 2002). Para ello, los programas establecían un conjunto de disposiciones como el *workfare* y otras penalizaciones que, en conjunto, garantizaban la compulsión al trabajo en condiciones de mayor productividad, incluyendo el bajo monto de las transferencias y su alcance limitado y discrecional². A su vez, desde el punto de vista ideológico, la imposición de una contraprestación evitaba conductas “parasitarias” y dependientes por parte de los receptores de los beneficios asistenciales. Como indica Handler, la fijación de sanciones constituía una política simbólica –“mito y ceremonia” (2003: 2000)– que aseguraba el “buen” destino de la asistencia. De esta forma, la política asistencial neoliberal se asentaba –y reproducía– la distinción entre pobres merecedores y pobres no merecedores de la asistencia social, la que debía estar limitada a procurar la inclusión social de aquellos trabajadores que experimentaban las consecuencias de la transformación productiva en curso (Araujo, 2018).

Más allá de su alcance selectivo y su modalidad condicionada, los programas se ampliaron progresivamente a instancias del afianzamiento del proceso organizativo de los sectores populares y el surgimiento de las organizaciones piqueteras que, desde mediados

de la década, resistían la desocupación y la pobreza crecientes, demandando la creación de puestos de trabajo. Paradójicamente, la desarticulación de la protección sociolaboral dio lugar a un proceso de progresiva institucionalización de la asistencia (Andrenacci, 2002; Grassi, 1997), en la medida en que la respuesta estatal a las demandas emergentes consistió en la multiplicación de planes y programas asistenciales focalizados, implementados por vía de los gobiernos locales y las ONGs.

3. La asistencia durante en la pos crisis

3.1. De la economía social a las transferencias monetarias condicionadas

La respuesta estatal a la crisis del neoliberalismo en 2001 consistió en masificar los programas asistenciales gestados en la década de 1990. Ello se tradujo en la creación del Plan Nacional de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Luego, a partir de la recomposición económica que comenzó a mediados de la década de los 2000, la política asistencial del kirchnerismo (2003–2009) apuntó a reforzar la exigencia de contraprestación de los programas, limitar el alcance de los montos transferidos y resignificar las experiencias asociativas laborales en los cánones de la economía social³, por lo que el *workfare* persistió durante los primeros años del ciclo progresista, mientras que los dispositivos comunitarios fueron adaptados a los postulados de la “organización social” del peronismo clásico (Logiudice 2022). Sin embargo, aunque el sistema de protección social se consolidó debido a la contrarreforma que experimentó la previsión social (Danani y Hintze, 2010), ni la expansión del mercado interno ni la derogación de la reforma laboral de la década previa lograron resolver los problemas de la informalidad y precariedad que padecían los trabajadores y que dieron lugar a la conformación de lo que puede conceptualizarse como una superpoblación relativa estancada (Marticorena, 2011:217). Así, en 2009 el gobierno creó dos herramientas que, pese a las transformaciones posteriores que las mismas experimentaron, signarían la política social hasta la llegada del gobierno libertario en 2023 y que buscaron atender transitoriamente el problema de la inestabilidad de ingresos derivada de las dificultades estructurales del mercado de trabajo y su fragmentación inherente:⁴ el Programa de Ingreso Social con Trabajo–Argentina Trabaja (PRIST-AT)⁵ y la Asignación Universal por Hijo (AUH)⁶.

Se configuró entonces un modelo asistencial híbrido que combinaba “cooperativismo de trabajo” y transferencias monetarias masivas desligadas de la contraprestación laboral que se fue ampliando e institucionalizando; a su vez, esta asistencia adquirió un carácter más asegurado (Danani y Hintze 2010). La participación continuada de las organizaciones sociales en la intermediación de los recursos asistenciales, aunque no fue la pretensión original del gobierno (Logiudice 2011), se convirtió en un mecanismo clave en el arbitraje de la conflictividad social y un componente permanente de la asistencia social que, a la postre, fortaleció tanto la capacidad organizativa de los movimientos sociales como la gestión territorializada de la pobreza.

3.2. Giro a la derecha, pandemia y economía popular

El gobierno de centro derecha de Cambiemos (2015-2019) retomó la agenda neoliberal de liberalización económica, desregulación y reforma laboral y previsional. Sin embargo, su estrategia política se basó en transformaciones relativamente graduales, en consonancia la tónica de la campaña electoral había prometido continuar con algunas políticas del gobierno anterior, en especial, en materia social. Con el objetivo de mantener la *pax social*, el gobierno macrista desplegó una estrategia que combinó ataques a las organizaciones sociales con instancias de negociación (Balsa, 2024; Feierstein, 2020, Vommaro y Gené, 2023). Ello impactó directamente en la gestión de política asistencial, en cuyo caso se buscó integrar a las organizaciones a los proyectos de urbanización mientras que se intentaba desplazarlas de los programas de empleo subsidiado. Para ello Cambiemos reemplazó la contraprestación laboral por una acción de terminalidad escolar, movimiento que algunas autoras identificaron como “giro capacitador” (Arcidiácono y Bermúdez, 2018). En su lugar, Cambiemos apostó por la extensión de las transferencias condicionadas directas como la AUH. Sin embargo, el deterioro de la situación social que provocó la política económica generó condiciones para que las antiguas organizaciones de trabajadores desocupados –algunas de ellas referenciadas en la economía popular⁷– consiguieran concretar algunas iniciativas propias que buscaban resignificar el sentido de los subsidios mediante la creación del Salario Social Complementario (Arias y Scaglia, 2025)⁸, ampliar los márgenes de protección de los trabajadores informales e incluir en la agenda pública la atención de las problemáticas relativas a la reproducción de la vida, en especial, la integración sociourbana de los barrios populares⁹. Estas conquistas fortalecieron su rol intermediador en materia de asistencia pero también los procesos organizativos de los movimientos sociales y, a la postre, su protagonismo político, el que resultó clave para obstaculizar la implementación de las reformas laboral y previsional previstas por el gobierno cambiemita.

En el gobierno de Macri, que todos decían que Macri que era de la derecha, nosotros salíamos directamente casi todos a la calle. Pero el gobierno de Macri, así todo, fue el que más dio. Nosotros salíamos a la calle y daba más (Ángel, trabajador Frente Popular Darío Santillán, comunicación personal, 12/5/2025).

El gobierno de Macri detestable. Muy similar al de Milei con la diferencia de que pudimos torcerlo (Mary, trabajadora Frente de Organizaciones en Lucha, comunicación personal, 12/6/2025).

La política asistencial del Frente de Todos (2019-2023) asumió un tinte más convencional, transformando el sentido con el que había sido concebido el SSC por las organizaciones

sociales, que se convirtió en un subsidio masivo (Programa Potenciar) para atender problemas de empleo, antes que una remuneración destinada a reconocer a los “trabajadores sin patrón”. El carácter convencional se profundizó cuando el gobierno decidió discontinuar la implementación de las herramientas generadas en la pandemia –en especial, el Ingreso Familiar de Emergencia–,¹⁰ reemplazándolas por la extensión del número de perceptores/as del Potenciar y de la Tarjeta Alimentar para la compra de alimentos.

Esta lógica de funcionamiento de la asistencia social generó tensiones al interior de las propias organizaciones, así como una deslegitimación de estas últimas de cara a los sectores populares y medios empobrecidos, que se encontraban por fuera de las redes de asistencia estatal directa o bien que estaban incluidos en herramientas de transferencia ya existentes (como la AUH) pero cada vez más erosionadas en su poder adquisitivo (Bascuas et al; Oficina de Presupuesto del Congreso 2025).

No obstante, las organizaciones cuyos referentes alcanzaron puestos relevantes en la gestión impulsaron numerosas iniciativas de política pública destinadas a los trabajadores de la economía popular, como el fortalecimiento de los programas para recicladores o los planes de urbanización de barrios populares (Logiudice 2023; Logiudice et al, 2023).

En suma, el deterioro económico que sucedió al estancamiento de los últimos años del kirchnerismo, se tradujo en un agravamiento de los problemas de ingresos de los trabajadores informales y precarios (Maceira, Benza y Dalle, 2024).¹¹ Ello consolidó una política social asistencial cuyo rasgo central fue la masividad, verificada a lo largo de las diferentes gestiones de gobierno – desde aquella del progresismo hasta la de centro derecha– y que fue de la mano de la paulatina cronificación de la informalidad y la precariedad laboral. La piedra angular de la asistencia fue la AUH, complementada con programas asistenciales de empleo que resultaban claves para la administración de la conflictividad social. Así, los problemas macroeconómicos, el deterioro social y la crisis política (Piva, 2022), que ahondaron la gravitación de las organizaciones sociales sobre el sistema político por lo que la participación de las mismas, lejos de ser un elemento residual, persistió como rasgo estructural de la asistencia social.¹² Esta gravitación convivió, sin embargo, con la crítica de la población tanto a las organizaciones sociales como a los perceptores de la asistencia (Balsa, 2024) que pavimentaron el camino ascendente de la extrema derecha.

4. La derecha radical y la asistencia: entre la “aberración” de la justicia social y el pragmatismo

4.1 Imaginario emprendedurista y desfinanciamiento

Las razones del triunfo de LLA son múltiples. No obstante, dos elementos parecen estar fuera de discusión: el progresivo deterioro de las condiciones de vida y de trabajo de los sectores populares y medios y la creciente incapacidad del estado para enfrentar dichas problemáticas. Ambos dieron efectividad a la interpelación libertaria que postulaba al estado como un “ladrón” (Milei, 2022) y a la justicia social como una “aberración” (Micheletto, 2023). De acuerdo a esta cosmovisión una de las primeras decisiones del gobierno libertario fue la reducción de la estructura de la administración central, dentro de la que se destaca la subsunción del Ministerio de Desarrollo Social en la nueva cartera de Capital Humano, en sintonía con el discurso de reducción del gasto público que signó la campaña electoral. El ex Ministerio quedó reducido a la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia. Las restantes Secretarías pasaron a ser subsecretarías de ésta o bien desaparecieron, como la Secretaría de Economía Social. La Secretaría de Integración Sociourbana, por su parte, se desjerarquizó. Las modificaciones de la estructura de la Administración Central fueron acompañadas con cambios en la administración descentralizada, en especial, aquellas institucionales que llevaban a cabo actividades para fortalecer al sector de la economía social y popular. A fines de año 2024 se disolvió la Comisión Nacional de Microcrédito.¹³ También el Instituto de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena fue intervenido sin mayores argumentos.¹⁴

Otro aspecto central de la gestión fue el desfinanciamiento, que asoló especialmente a las intervenciones relativas a la economía social y popular, cuyo descenso presupuestario alcanzó el 2.99% en 2024 (Ministerio de Economía, 2025). Otras programas afectados fueron los de Abordaje Territorial, y los Centros Integrales Comunitarios, que habían experimentado una expansión considerable en los gobiernos kirchneristas. Finalmente, aunque el Ministerio fue reconvertido en Secretaría de Infancia, Adolescencia y Familia, los espacios de primera infancia (EPI), que habían sido impulsados por Cambiemos –con financiamiento de organismos multilaterales de crédito¹⁵– contaron con algunos recursos para capacitación y asistencia pero no para construcción o remodelación de nuevos efectores. A continuación se transcriben los programas presupuestarios sin financiamiento a lo largo de 2024.

Tabla N°1. Programas presupuestarios de Asistencia social sin ejecución de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Capital Humano (Ex Ministerio de Desarrollo Social). Año 2024.

Programa (Actividad presupuestaria)	Objeto	Fecha de Creación
Acciones para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil	Solventa el CENOC (Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad) y el Sistema de registros de Entidades de Bien Público. También financia organizaciones a través de subsidios institucionales para el desarrollo de proyectos comunitarios. Incluye el programa de Redes de Participación Local para el Desarrollo Sustentable.	Creado en 1996 mediante Dto. 1455/96.
Programa de Integración Social y Fortalecimiento de la Ciudadanía hacia el Desarrollo Humano	Otorga subsidios para el Fortalecimiento Comunitario del Desarrollo Humano a provincias y se forman mesas locales con organizaciones. En 2024 tenía presupuesto asignado para el equipamiento y la refuncionalización de Centros Integradores Comunitarios (CIC)	Los CIC fueron creados en 2004 mediante Res. MDS 2173/04
Programa Promoción de Acciones Juveniles	Financiaba el Instituto Nacional de Juventudes que había sido creado en 2018 (Dto. 174) , que debía impulsar las políticas de juventud y el Consejo Federal de la Juventud	El Consejo Federal de Juventud se creó por Ley 26.227 de 2007. La primer Área de Juventud se creó en el Ex Ministerio de Salud y Acción Social en 1983.
Formulación de Políticas para la Agricultura Familiar y Desarrollo Productivo	Financiaba el Instituto Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena	Por Dto. De Necesidad y Urgencia 729/22 se creó el Instituto, sucesor de la Secretaría de la Agricultura Familiar, Campesino e Indígena creada por Dto. 1030 de 2014. Los antecedentes del área se remontan a 2008.
Programa para la Equidad del Norte Grande	Subsidia situaciones de necesidad impostergable y también se financian proyectos productivos y sociocomunitarios así como la realización de estudios técnicos.	Esta intervención tiene su antecedente en el Programa de Competitividad del Norte Grande surge a partir de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo aprobado por Dto. 1/09. En 2016 fue transferido a la Secretaría de Transformación productiva (Dto. 505/16) y en 2022 (Res. 312/22) se creó la Unidad ejecutora en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social
Programa de Fortalecimiento de la Información Social Estratégica	Consiste en la realización de acciones de monitoreo de indicadores de la situación social y laboral, indicadores de programas, evaluación de programas y acceso y gestión de la información.	La Dirección General de Información Social Estratégica fue creada en 2019 y formalizada por Decisión Administrativa 723/20.
Programa de Acciones del Programa Nacional de Inclusión e Integración de Jóvenes - Potenciar Inclusión Joven	Financia proyectos educativos, productivos, culturales, etc. para promover la inclusión de jóvenes. También se alienta la concurrencia mediante la asistencia.	Creado por Res. 1017 de 2020.
Programa de Articulación Social del Área Metropolitana de Buenos Aires	Trabaja especialmente situaciones de vulnerabilidad socio habitacional, asistiendo a familias, otorgando subsidios a organizaciones y para actividades productivas.	La Res. 313 de 2022 creó la Unidad Ejecutora Especial de Programa de Articulación Social del Área Metropolitana de Buenos Aires
Construcción "CASA AMOR"	Lleva adelante la construcción de una casa para familias que se desplazan para realizar y tratamientos médicos de sus hijos/as. Incluye a personas gestantes	El Dto. 172/23 aprobó el contrato de préstamo con Banco Centroamericano de Integración Económica para la construcción de la Casa.

Fuente: elaboración propia sobre la base del Presupuesto Abierto-Datos Abiertos (Ministerio de Economía de la Nación, 2024) y normativa.

De estos programas presupuestarios, 6 continuaron sin ejecución en lo que va de 2025, a lo que se sumó la ausencia total de ejecución de las intervenciones ligadas a la economía social y popular.

Un año más tarde la gestión libertaria dio de baja otros programas de economía social y popular, como el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social, el programa de Mercados Federales, el Plan Creer y Crear, el programa de Mercados de Cercanía, el Banco de Máquinas y Herramientas, el Banco de Insumos, el Registro Nacional de Empresas Recuperadas y el Programa Nacional “Argentina Recicla”.

Otro aspecto del desfinanciamiento fue el cierre de diversos fondos fiduciarios. También en este caso, la institucionalidad más afectada fue la que había sido creada por los actores de la economía social primero y popular después. En este sentido, cabe destacar el cierre del Fondo Nacional de Microcrédito y del Fondo de Integración Sociourbana, establecido durante el gobierno de Cambiemos,¹⁶ que se convirtió luego en una de las principales fuentes de financiamiento de los proyectos del área. Al mismo tiempo se dispuso el cese de otros instrumentos que, por el contrario, se habían creado en la década neoliberal con una orientación más emprendedurista, como el Fondo de Capital Social (FONCAP).¹⁷

El análisis presupuestario del ex Ministerio de Trabajo y Seguridad Social también muestra el desfinanciamiento de algunos programas de empleo de anclaje territorial así como la desatención de poblaciones específicas, como las empleadas del servicio doméstico. También se observan bajos niveles de ejecución de los restantes programas orientados a la formación y capacitación de los trabajadoras y trabajadores, mientras que la única actividad que muestra erogaciones significativas es la denominada “Volver al Trabajo”, debido a su transferencia del ex Ministerio de Desarrollo Social

Tabla N°2. Programas presupuestarios de Empleo sin ejecución. Secretaría de Trabajo del Ministerio de Capital Humano. (Ex Ministerio de Trabajo y Seguridad Social). Año 2024.

Programas presupuestarios	Crédito presupuestado	Crédito devengado	Porcentaje de ejecución
Acciones de Articulación Territorial	13572,0088	34917,363	257,3
Acciones de Articulación Territorial	13568,0076	34917,363	257,4
Desarrollo de la Articulación Territorial (BIRF N°9337-AR)	4,0012	0	0,0
Acciones de Capacitación Laboral	31733,34517	18712,452	59,0
Acciones de Capacitación	16907,85188	11526,906	68,2
Fortalecimiento de Acciones de Orientación Laboral y Formación Profesional	14825,49329	7185,5459	48,5
Acciones de Empleo	47997,27948	704996,66	1468,8
Acciones de Empleo	33015,80699	21823,64	66,1
Apoyo a la Inserción al Empleo Formal y Productivo (BIRF N°9337-AR)	1323,682611	516,2924	39,0
Apoyo a la Inserción de Trabajadores de Casas Particulares (REGISTRADAS)	3050,16	0	0,0
Asistencia a la Inserción de Trabajadores con Discapacidad	4667,837956	3834,2816	82,1
Conducción y Coordinación	1976,662064	4654,8431	235,5
Implementación del Programa Jóvenes MIPYME - Te Sumo	1075,94235	0	0,0
Programa de Recuperación y Sostentamiento Productivo (REPRO)	2887,187503	0	0,0
Volver al Trabajo	0	674167,61	100,0
Total General	119738,3069	819885,39	684,7

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Presupuesto Abierto - Datos Abiertos. Año 2024.

4.2 La guerra contra las organizaciones sociales

Continuando con la línea argumental de la campaña crítica a los planes asistenciales, el gobierno decidió, a poco de su asunción, congelar tanto los ingresos de personas como los montos transferidos por el Programa Potenciar (ANSES(2023), que había subsumido al SSC en la gestión anterior. Al estancarse el monto del subsidio en un contexto inflacionario, su poder de compra se deterioró gravemente. Asimismo, al desvincular la fijación de la transferencia respecto del valor del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMMV) se depreció su monto (Ferrari Mango, 2024), que se volvió irrisorio y favoreciendo la desvinculación de las personas respecto de las organizaciones sociales.

Y también cuando un compañero se va, más así, nos ponemos tristes, pero también entendemos que es para que puedan mejorar y estar bien y en algún momento volverá. Porque hay muchas compas que eran de años de la or-

ganización [...], que se fueron por cuestiones más económicas y siempre dicen, “Che, cuando pueda, vuelvo.” (Marisa, trabajadora Frente de Organizaciones en Lucha, comunicación personal, 9/9/2025).

En la misma línea, el gobierno postuló que era necesario “terminar con el negocio de la pobreza”, del que se responsabilizó a las organizaciones sociales que oficiaban de intermediarias y suspendió la labor de las unidades ejecutoras (organizaciones sociales y municipios) en las que los perceptores realizaban la contraprestación laboral. Finalmente, procedió a desarticular el programa, reemplazándolo por otros dos, a los que fue derivada la población receptora, clasificada, una vez más, sobre la base de un supuesto criterio de “inempleabilidad”.¹⁸ Así, se creó el Programa Volver al Trabajo –destinado a población de ambos géneros menor a 50 años y con 2 hijos, que exigía contraprestación laboral– y el Programa de Acompañamiento Social, que estableció el cumplimiento de condicionales educativo-sanitarias para la población mayor de 50 años o con varios hijos a cargo. A ello se sumó la exigencia formal de elaborar un plan familiar, identificar oportunidades para generar o incrementar los ingresos de los hogares y/o participar de encuentros familiares y comunitarios. A su vez, esta clasificación basada en la empleabilidad¹⁹ se erigió, al igual que en los 90, sobre el supuesto de que la problemática laboral radica en la ausencia de calificaciones laborales por parte de los trabajadores participantes de los planes de empleo y, como tal, se orienta a la incorporación de los perceptores al empleo privado. Sin embargo, las actividades de capacitación cuya realización promueve el Programa Volver al Trabajo, no se han llevado a cabo, como tampoco las actividades comunitarias del Programa de Acompañamiento.

Ambos programas se encuentran en la órbita del nuevo Ministerio de Capital Humano.²⁰ Sus prestaciones son compatibles con la percepción de la AUH y los programas alimentarios, así como con ciertas formas de trabajo temporario de baja remuneración. Sin embargo, tienen una duración de 24 meses, ya que su desarticulación está prevista para mediados 2026. Ello devela la vuelta de la visión restrictiva de los programas asistenciales, excepto la AUH.

Una novedad de ambos programas consistió en establecer, entre las causales de egreso fijadas por la normativa, la posibilidad de excluir a aquellas personas que incurriesen en “actos de violencia que importen la alteración del orden público”²¹, lo que evidencia la impronta punitiva de la política asistencial contemporánea. Esta impronta se reforzó gracias a la aplicación del Protocolo Antipiquete²² y la represión recurrente de la protesta social, en especial, de otros sectores sociales como los jubilados o las personas con discapacidad, así como el cambio de normativa en materia migratoria, que tuvieron efectos disuasivos sobre la movilización social, tanto de las organizaciones sociales como de otros colectivos. Finalmente, el gobierno emprendió una política de criminalización

de las organizaciones sociales, realizando denuncias judiciales, que derivaron en causas penales y allanamientos a las sedes de las agrupaciones (ANRED, 2024).

Este gobierno si hizo algo bien es meter miedo, entonces arrancaron diciendo el que moviliza se queda sin cobrar. ¿No? Y bueno, directamente “lo vamos a marcar, lo vamos a firmar, van a ir presos y un montón de otras cuestiones. Le vamos a sacar hasta la AUH, habían dicho en algún momento” (Gastón, trabajador y referente, Movimiento de Trabajadores Excluidos-UTEP, comunicación personal, 21 y 26/8/2025)

Sí hay un montón de miedo, de dejar a los chicos, a ver qué pasa, porque ahora incluso se meten a las redes y te vigilan. A nosotros nos dijeron, “No vayan a renovar los DNI porque puede pasar esto.” Entonces, todo el mundo está, “Cuiden el DNI, cuiden el DNI” porque no sabes qué te va a pasar. Y sabemos que, por ejemplo, el director de migraciones cambió, con el anterior sí se podía hablar, con este ya no [...] El miedo está (Marcela, trabajadora Frente de Organizaciones en Lucha, comunicación personal, 8/8/2025).

Como consecuencia de los cambios reseñados, la contraprestación laboral misma, característica de la política social asistencial de los noventas, terminó por perder protagonismo frente a otro tipo de exigencias normativas de los programas.

Asimismo y también con el argumento de eliminar la “intermediación”, LLA dejó de implementar los programas gestionados con organizaciones sociales como los comedores comunitarios, cuya existencia precede a los movimientos sociales y que sufrieron un ajuste del 16,9%, conforme la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación (2024). La falta de abastecimiento a los comedores ligados a dichas organizaciones dio lugar a reclamos judiciales que obligaron al gobierno a distribuir los alimentos, medida que éste incumplió.²³ También suspendió las actividades de construcción que llevaba adelante la Secretaría de Integración Sociourbana y de las que participaban los trabajadores de los propios barrios populares. Ello, además de dejar inconclusas las obras de infraestructura, apunta a la “descolectivización” de los sectores populares, la que también se expresa en la paralización de otro conjunto de las actividades que desarrollaban las organizaciones (espacios de cuidado, atención de situaciones de violencia de género, promoción de la salud, educación ambiental). En las actuales condiciones, sin apoyo del estado nacional y con los escasos recursos que tienen, las organizaciones se ven obligadas a concentrarse en la asistencia alimentaria.

Cuando nos sacaron el plus y nos congelaron el salario, ahí fue como que la organización [empezó] a romperse. Nosotros estamos acá porque resistimos. Los que nos quedamos acá, es porque resistimos y le apostamos a seguir en el taller y a que no se cerrara porque, si no hubiese sido por nosotros, los talleres hubiesen cerrado. Nosotros quedamos. Comenzamos más o menos por ahí unos 20 [...]. Ahora somos nueve. (Al, trabajador Frente Popular Darío Santillán, comunicación personal, 12/5/25).

No podíamos sostenerlos [los jardines comunitarios] porque no había manera, porque todo el mundo está buscando changas para satisfacer su necesidad y cada tres meses nos incrementaba el alquiler más los servicios y todo no podíamos. Entonces, ahora tenemos uno solo, que es el de la 31 (Marcela, FOL, comunicación personal, 8/8/2025)

4.3 El fortalecimiento (diferencial) de las transferencias monetarias condicionadas

Otro elemento relevante de la nueva gestión fue la decisión de otorgar, a poco de asumir, un aumento del 100% del monto transferido por la AUH,²⁴ que contrasta con el descenso del poder adquisitivo que esta prestación había experimentado durante la última gestión del FdT (Logiudice 2024). A este aumento le siguieron nuevos incrementos en la prestación así como subas en otras asignaciones. Como resultado, la Asignación incrementó su porcentaje de cobertura de las Canasta Básica Alimentaria y Canasta Básica Total. Según datos de la organización Fundar, estos aumentos colocaron “a la AUH durante el primer año de la administración Milei en niveles de beneficios parecidos a los que dejó Mauricio Macri en 2019, y un 10,18% debajo del nivel de la AUH durante el último año del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en 2015” (Schipiani, Forlino y Anauati, 2025: 15). Asimismo, la recomposición mensual basada en la evolución del Índice de Precios al Consumidor (IPC) permitió atenuar las pérdidas que experimentaba la prestación en contextos inflacionarios (“efecto serrucho”). Estos cambios se reflejaron presupuestariamente dado que –lejos de la “motosierra”–, los aumentos de la AUH implicaron un incremento de su representatividad respecto del PBI, pasando del 0,4% en 2023 al 0,6%, durante los dos primeros años del gobierno libertario (Oficina de Presupuesto del Congreso, 2025: 9)

La Tarjeta Alimentar experimentó subas, en este caso, de carácter discrecional y de menor cuantía. Aun así, estos incrementos nominales contrastaron con otras prestaciones sociales que se estancaron y, a la postre, se licuaron por efecto del plan de ajuste, tal como las jubilaciones y otras transferencias monetarias gestionadas sin intermediación, que también sufrieron los embates del gobierno libertario. Tal es el caso de las Pensiones por Discapacidad

y del Plan Progresar que (en conjunto con las reducciones de los planes de cooperativas) representaron 2 de cada 3 pesos que se ahorró el gobierno como resultado de su política de ajuste fiscal, conforme datos de Fundar.²⁵ A su vez, en 2024 el gobierno decidió la ampliación del universo de población perceptora de la Tarjeta Alimentar –para alcanzar a niños, niñas y adolescentes de hasta 18 años de edad– y el incremento de la prestación 1000 días para mujeres y personas gestantes.²⁶ Como resultado de estas transformaciones, mientras que muchas prestaciones sociales se deterioraron, la inversión social en niños creció un 13.8% a lo largo del período (Schipiani, Forlino y Anauati, 2025: 5).

Tanto analistas como las propias organizaciones sociales coinciden en señalar que el aumento de la AUH es la contra cara de la depreciación de los planes de empleo subsidiado. Como indica Fundar “la contracara del aumento de la AUH (programa cuya prestación llega directamente desde el Estado Nacional a los beneficiarios) fue la virtual eliminación de los planes de cooperativas (Potenciar Trabajo), antes intermediado por movimientos sociales y municipios” (Schipiani, Forlino y Anauati, 2025: 22).

5. La participación en los programas asistenciales y la politización de los sectores populares en la Argentina reciente.

En este apartado exploramos las razones que motivaron el ataque que el gobierno libertario desplegó contra dichas organizaciones sociales. En este sentido, aunque las organizaciones sociales –incluyendo aquellas que se reconocen en la economía popular (como el MTE)– son continuadoras de las agrupaciones piqueteras que encabezaron el ciclo de impugnación al neoliberalismo desde fines de los 90, algunos de sus integrantes actuales se incorporaron a ellas durante el período de estancamiento y crisis que comienza a manifestarse a fines del ciclo progresista, en especial, durante el gobierno de Cambiemos y, luego, en la pandemia.

Como otros autores han descripto, el acercamiento de los entrevistados/as a las organizaciones se debe a la “necesidad” (Pérez, 2024), fundamentalmente alimento, trabajo y vivienda, que no pueden costear debido a su precaria inserción laboral, asociada a la edad, las exigencias familiares en materia de cuidados o la falta de estudios, que condicionan el acceso al mercado de trabajo. Generalmente se acercan a partir de un familiar pero también un/a amigo/a o vecino/a que participa de la organización social, de modo que es en el ámbito comunitario donde se generan las relaciones sociales que habilitan el ingreso a las organizaciones sociales.

Ahora bien, si la “necesidad” dispara el acercamiento, la permanencia en la organización se vincula no solo con la falta de alternativas socio-laborales sino también el tipo de vínculos que se generan en ella. Su rol como sostén afectivo adquiere una relevancia creciente entre quienes se acercaron en forma más reciente. Se trata de una demanda de

afiliación social y reconocimiento personal que se agudizó en los momentos de crisis económica y social, como el que atravesó argentina en el último decenio. El sostén afectivo resulta fundamental para enfrentar las circunstancias adversas que produjo, incluso, el propio gobierno libertario.

Entonces, tratamos de que las mentalidades también cambien. Uno a veces expresa el dolor no solamente físico, emocional, económico, sino que también acompaña el estado emocional del otro. Y tratar de llevarlo a que no se hunda en un vaso de agua, el que todo va a cambiar, en que esto no va a durar para siempre. (Claudia, MTE, San Justo, comunicación personal, comunicación personal, 6/8/2025).

En algunas ocasiones, las personas cuentan con trayectorias militantes previas pero en otras, las personas carecen de experiencias de organización. En el caso de estos últimos, su visión inicial acerca de las organizaciones y la protesta social suele ser diferente de aquella que se genera a partir de su paso por los movimientos sociales. Ya sea porque recuperan a ex militantes decepcionados como porque recrean experiencias de organización para nuevos participantes, las prácticas de organizaciones sociales continúan teniendo los efectos politizantes que la literatura especializada identificó para las organizaciones piqueteras (Merklen, 2005; Vommaro y Quirós, 2011).

A mí me enseñó mucho estar organizada. Se aprende mucho. Yo nunca estuve organizada, no nunca supe lo que era una cooperativa. Y desde que yo ingresé acá al 2020 aprendí mucho de ellos, de los anteriores, ¿no? Se aprende mucho. Te van enseñando cosas que vos, yo antes no sabía y ellos me fueron enseñando ellos. Yo para mí hoy soy más familia que amigos o algo. A mí me hizo muy bien. (Soledad, FOL, comunicación personal, 22/9/2025).

Siempre fui peronista y me decepcioné bastante en los 90 y en los 80, de lo que era el peronismo. Entonces juré que no iba a ser más peronista porque no era lo que yo veía con poco dato y no, no era más peronista. O sea, cuando, inclusive en el 2000 cuando matan a Maxi y a Darío dije, "Ya está, no tengo ni Dios ni patria ni bandera." Y después me sumo a trabajar, por eso te digo, a trabajar en el 2009 en este PRIST primero y después Argentina Trabaja por descarte, porque necesitaba plata, mi hijo tenía frío y necesitaba plata. (Sandra, MTE, comunicación personal, 17/10/2025).

Cabe destacar que, dentro de aquello que los participantes más aprecian, se encuentra el hecho de “hacer algo por otro”. Esta valoración de lo colectivo permite atribuir nuevos sentidos a la protesta social como práctica reivindicativa.

La olla es los martes y los jueves. Es como que digo es mi día santo para mí. (Julia, FPDS, comunicación personal, 12/5/2025).

Más que nada te ayuda a ser más compañero, a comprender cosas capaz que no entendés. [...] Y por eso digo que los programas sociales te enseñan, por ejemplo, a pensar también en el otro, no en uno mismo. (Raúl, FOL, comunicación personal, 22/9/2025).

Y ahí fui a una asamblea y como de repente me nació el opinar. O sea, me parecían cosas que estaban bien, que estaban mal. Yo opinaba y ahí fue conocí a C..., a M.... Entonces cambió mucho mi visión [...] me enseñó a no mirar solamente yo, sino mirar a todos para conseguir el proceso de la ley [de urbanización]. (Marisa, FOL, comunicación personal, 9/9/2025).

Así, aunque las experiencias de participación en organizaciones sociales no han sido homogéneas y en ocasiones los referentes de las agrupaciones que intermedian los recursos públicos construyen nuevas asimetrías y relaciones de sujeción (Auyero, 2023), la participación en los movimientos sociales ligados a espacios autogestivos habilitan prácticas de solidaridad, compañerismo, igualación y compromiso, al tiempo que contribuyen a desnaturalizar el orden social. Ello así, más allá de los intentos de los sucesivos gobiernos de cooptar y disciplinar a los movimientos sociales (Svampa y Pereyra, 2005) y de su integración a los elencos de gobierno durante el gobierno del Frente de Todos.

Es una parte donde vos llegás y recibís apoyo, contención. Inclusive trabajé después en otros lugares, pero no es lo mismo que acá. ¿Cómo puedo explicarte? O sea, acá no solo se mira la gente que tiene más ni a la que tiene menos, o sea, que somos todos iguales acá. (Julia, FPDS, comunicación personal, 12/5/2025).

Entendí el compromiso, entendí que los derechos se ganan en la calle, porque no te los van a regalar de arriba. Y bueno, por eso sigo estando también. (Sabrina, MTE, comunicación personal, comunicación personal, 22/8/2025).

No obstante, la valoración de la protección social brindada por el estado no es uniforme entre los integrantes de organizaciones:

Como que la asignación viene de arriba porque, qué sé yo, nadie te dice “andá a tener un hijo”, o sea, vos te tenés que hacer cargo de tu hijo, no tenés un hijo para que se haga cargo el gobierno. No sé, yo pienso así (Carolina, MTE, comunicación personal, 17/7/2025).

Lo distintivo de la etapa es que la puesta en cuestión de pluralidad de dimensiones del orden social y la articulación de las mismas, como las asimetrías de género o la problemática habitacional.

O sea, conociendo a la compañera, conociendo de dónde viene, podés hablarle de cuestiones de género, de que no se permite la violencia, no es que uno es más que el otro [...]Se labura desde siempre género. (Marisa, trabajadora FOL, 9/9/2025).

(En la pandemia) nos encontramos con una alerta en relación a la violencia que sufrían las mujeres y decían que ellas querían trabajar. Nosotros decíamos, “Pero bueno, ¿qué saben hacer? Vámonos a ver qué podemos hacer.” [...]. Nos faltaban 4 meses [de obra]. Hicimos una capacitación en electricidad y sumamos 12 vecinas del barrio que hicieron una capacitación esos 4 meses en donde lo pudimos certificar con Luz y Fuerza. (Gastón, trabajador y referente, MTE, comunicación personal, 21 y 26/8/2025).

En suma, pese a que el crecimiento de las organizaciones se dio, en buena medida, gracias a la ampliación de las prestaciones asistenciales, no hay que perder de vista que dicha extensión fue el resultado de procesos de organización y lucha de los sectores populares, aunque con diferentes posicionamientos político-ideológicos, formatos organizativos y construcciones identitarias. Así, aunque esta dependencia de los recursos públicos generó tensiones al interior de los sectores populares que, un contexto de pauperización

creciente, favorecieron el ascenso de la extrema derecha y más allá de que las organizaciones sociales no consiguieron afianzar su concepción ampliada del trabajo allende los confines de la relación salarial, los movimientos sociales de trabajadores desocupados e informales consiguieron politizar de distinta manera las prácticas de un sector de las clases subalternas y convertirse en actores protagónicos de funcionamiento del sistema político estatal (Torre, 2019), obstaculizando la realización de reformas que promovían los sectores económicos concentrados. Por lo demás, las organizaciones contribuyeron a poner en agenda una diversidad de cuestiones –como el género o el hábitat popular– que dieron paso a la puesta en marcha de algunos programas, aunque con alcances cuantitativamente limitados. Tal diversidad constituye una de las herencias más significativas de las organizaciones sociales.

6. A modo de conclusión

Las reformas implementadas por el gobierno libertario forman parte de una estrategia política de corte refundacional, que busca estructurar la organización económica y social argentina bajo nuevos principios, fortaleciendo a los sectores económicos más concentrados. Como tal, se inscribe en el marco del proyecto neoliberal iniciado en la dictadura y profundizado en la década de los 90. Con este objetivo persigue la redefinición de las intervenciones sociales del estado que históricamente han contribuido a mejorar la reproducción de las condiciones de vida y de trabajo de los sectores populares y medios. Para ello, además de desfinanciar los servicios públicos de salud y educación, LLA arremete, una vez más, contra las protecciones laborales que aún persisten y de las que todavía goza un sector de los asalariados, promoviendo reediciones de la reforma laboral y previsional propias del decenio neoliberal. Al mismo tiempo pone en cuestión algunas de las políticas asistenciales gestadas tanto en la crisis de 2001 como durante el ciclo progresista, concebidas para atender a los sujetos con dificultades para insertarse en un mercado de trabajo cada vez más precarizado. El blanco principal de ataque han sido las políticas surgidas de las demandas articuladas por las organizaciones sociales –de trabajadores desocupados, primero, y de la economía popular, después–. Pero la estrategia del gobierno libertario no se agota en el desmantelamiento de las intervenciones sino que incluye la estigmatización y la criminalización de las propias organizaciones e, incluso, la segregación y la exclusión de grupos poblacionales, especialmente vulnerables, radicalizando algunos de las acciones que había llevado adelante el gobierno de Cambiemos (Feierstein, 2020). Estas prácticas ponen de manifiesto tanto las coincidencias programáticas entre LLA y Cambiemos (Vommaro, 2024) como la filiación de LLA respecto a la extrema derecha. En este sentido, el grado y las modalidades en las que se ejerce la violencia (física y simbólica) puede servir para identificar inflexiones temporales del proyecto neoliberal, que en la actualidad se devela, tal como indica Davies (2016), como particularmente punitivo.

Como se dijo, el centro del ataque libertario a la política asistencial estuvo destinado tanto a los programas de economía social gestados durante y después de la crisis 2001/2 como a las políticas de economía popular generadas durante la última década, signada por el deterioro económico-social. Sin embargo, es importante notar que la redefinición actual de las políticas implica una ruptura las formas de intervención características de la propia década neoliberal, como la distribución de alimentos por vía de las organizaciones comunitarias y los planes de empleo subsidiado. Además, hay una discontinuación de las políticas promovidas por la gestión de centro derecha de Cambiemos, tales como construcción de espacios barriales de primera infancia que, habían contado adicionalmente con el apoyo de los organismos multilaterales de crédito. En suma, la experiencia libertaria ha producido rupturas múltiples con todas las políticas precedentes que han tenido como común denominador la dimensión territorial y comunitaria de los dispositivos de intervención.

En este sentido, a diferencia de la estrategia política de la centro derecha, el gobierno de LLA no solo busca la desmovilización social de los sectores populares sino también su desorganización política. Para la gestión libertaria, la dimensión territorial y comunitaria de las políticas públicas fue y es sinónimo de organización popular. Así, esta concepción se corresponde con los efectos que, en términos de politización, efectivamente generaron las organizaciones sociales, más allá de las limitaciones que las mismas experimentaron a la hora de extender los beneficios de los programas al conjunto de los trabajadores informales y de los obstáculos que encontraron para transformar las concepciones socialmente vigentes en torno a la cuestión del trabajo.

Dentro del complejo de políticas cuestionadas se destacan los programas de empleo sujetos a una contraprestación laboral, cuyo desmantelamiento expresa, además, un abandono de preocupación estatal por la formación y capacitación de los trabajadores en los contextos de reestructuración productiva, característica de las políticas sociolaborales de la década de los 90. Ello se traduce en el desplazamiento de las intervenciones que daban carnadura institucional a la narrativa vinculada a la inclusión social y la empleabilidad.

La contracara del ataque al binomio comunidad-contraprestación laboral, la extrema derecha libertaria, al igual que gobierno de Cambiemos, optó por dar continuidad a la AUH. La masividad que la caracteriza también constituye una diferencia sustancial con la asistencia social de los años 90s, que revestía un carácter marcadamente reduccionista. En este sentido el proyecto político libertario adopta una de las principales herramientas de intervención social de la poscrisis, es decir, las transferencias monetarias condicionadas. Sin embargo, ni la suba de los montos de la AUH ni la ampliación del número de perceptores de la Tarjeta Alimentar son reivindicadas por el gobierno por cuanto tensionan su postura adversa a toda intervención estatal y a cualquier política redistributiva. Este hecho, junto con la reducción de otros beneficios y el desmantelamiento de

los programas gestionados con organizaciones sociales, parecen indicar que, en materia de asistencia, la versión libertaria de la extrema derecha no busca ya la administración negociada de la conflictividad política y social, sino que se limita a obturar la amenaza de estallido social que plantea la existencia de una población con nulas o escasas posibilidades de inserción laboral más allá del autoempleo de subsistencia. La oposición entre pobres merecedores y no merecedores de la asistencia social es desplazada por las interpelaciones libertarias que dividen a los sujetos entre productores y parásitos y donde recibir ayuda estatal es sinónimo de lo segundo.

Distintos autores han considerado que el rasgo distintivo del neoliberalismo es su ataque a lo social (Brown 2021). En el caso argentino dicho ataque debe ser interpretado como cuestionamiento a la “infraestructura” organizativa que sirve de base para la acción de los sectores populares. En otras palabras, para cambiar la relación de fuerzas sociales el proyecto neoliberal en su etapa actual se vio obligado a redefinir el rol que el neoliberalismo “de la edad de oro” había atribuido a la comunidad optando, en su lugar, por mecanismos de intervención social que favorezcan la reclusión doméstica de la población, así como el abordaje individual de las problemáticas inherentes a la reproducción de sus condiciones de vida. Ello no constituye tanto una manifestación de carácter “fusionista” desde el punto de vista ideológico cuanto una decisión pragmática que reconoce la historia de las luchas sociales en Argentina.

¹ La ligazón que históricamente ha unido a los gobiernos nacional populares, además de las ambigüedades que envuelven al término populismo (Traverso, 2018) hace que tomemos distancia de dicha caracterización.

² El Programa más importante durante este período fue el Plan Trabajar, implementado desde 1995 y financiado con recursos del Banco Mundial. Como contraprestación laboral, los perceptores debían realizar tareas de mantenimiento barrial u obras de construcción de baja complejidad.

³ El término “economía social” fue acuñado con la pretensión de dar cuenta de la existencia de “otra economía”, orientada por principios éticos diferentes de aquellos de la valorización capitalista (Coraggio y Loritz, 2022), basada fundamentalmente en iniciativas autogestivas de carácter colectivo. La noción de economía popular, a diferencia de la de economía social, constituye una categoría nativa de carácter reivindicativo que busca visibilizar el carácter laboral de las actividades que llevan adelante los y las trabajadore/as que, aunque se encuentran al margen de la relación salarial y del consiguiente amparo de los derechos laborales, generan excedentes que son reapropiados por el capital o bien contribuyen a la reproducción social de los y las trabajadoras que producen dichos excedentes.

⁴ Luego de la crisis, el aumento de las remuneraciones de los trabajadores no registrados fue proporcionalmente superior al de los trabajadores registrados pero los trabajadores no registrados ganaban la mitad de lo que percibían los trabajadores formales (Álvarez, Fernández y Pereyra, 2010).

⁵ Vale recordar que se trataba de un plan de empleo subsidiado, cuyo rasgo distintivo era el funcionamiento cooperativo que imponía a sus perceptores, sobre la base de las cuadrillas de trabajo que conformaba el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

⁶ La AUH, que consiste en la extensión de las asignaciones percibidas por los trabajadores formales a los y las trabajadore/as desocupados e informales con hijos a cargo y es abonada a cambio del cumplimiento de condicionalidades educativo-sanitarias, implicó el reconocimiento estatal del carácter estable (pero no necesariamente estructural) del empleo informal y precario.

⁷ Este proceso de transformación tuvo como punto de inflexión la formación de la Central de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) en 2001, como resultado de la confluencia del Movimiento de Evita y el Movimiento de Trabajadores Excluidos.

⁸ El SSC fue creado en 2017 en el marco de la sanción de la Ley 27345 de Emergencia Social, que motorizó la Ctep. Establecía un ingreso para trabajadores de la economía popular que equivalía la mitad del Salario Mínimo, Vital y Móvil. También incluía la coformación del Registro de Trabajadores de la Economía Popular y del Consejo de la Economía Popular, que recién se implementaron en gobierno siguiente.

⁹ El Dto. 358/17 estableció la realización de un relevamiento nacional de barrios populares que dio lugar a la posterior conformación del Registro Nacional de Barrios Populares. La ley 27.453, aprobada en 2018 creó un Programa de Integración que incluyó un régimen de regularización dominial.

¹⁰ Consistía en una prestación monetaria no contributiva para los trabajadores (desocupados e informales) que no estaban en relación de dependencia. Como fue implementado en el contexto del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio no exigió contraprestación.

¹¹ El período de Cambios se caracteriza por un proceso desaslarización, la reducción del empleo privado registrado y la suba de la desocupación y la subocupación demandante (Maceira, Benza y Dalle, 2024). Esta situación se profundizó por efecto de pandemia de COVID 19, durante el gobierno del FdT. Aunque el empleo se recuperó, la informalidad y la precariedad continuaron siendo un problema persistente (alcanzando al 45,5% de los ocupados) y determinante para comprender el incremento de la pobreza.

¹² Al final de la gestión de Cambios la cantidad de perceptores de programas de empleo subsidiado del Ministerio de Desarrollo Social ascendía a 550.560 titulares activos (Autor, 2021)

¹³ Dto. 1094/24. De su mano desaparecieron el Programa Nacional, el Registro Nacional y el Fondo Nacional de Microcrédito que habían sido creados por la Ley 26.117.

¹⁴ Dto. 285/24.

¹⁵ Proyecto. BID N° 4229/OC-AR

¹⁶ Dto. 312/25

¹⁷ Creado por el Decreto 675/97

¹⁸ Dicho criterio se había utilizado para desarticular el PJJHD luego de la crisis y establecía que las mujeres con varios hijos a cargo no estaban obligadas a realizar actividades de contraprestación laboral, ya que eran “inempleables”. En este caso, el género fue abandonado como criterio diferenciador de las poblaciones, a tono con la crítica del feminismo que lleva adelante el gobierno libertario.

¹⁹ Art. 10 del Anexo 1 del Dto. 198/24.

²⁰ Volver al Trabajo funciona en el ámbito de la Secretaría de Trabajo y el de Acompañamiento Social en la órbita de la Secretaría de Infancia, Adolescencia y Familia.

²¹ Art. 16 del Anexo I del Dto. 198/24.

²² Res. 943/2023.

²³ El Ministerio de Capital Humano intentó repartir alimentos por medio de organizaciones no gubernamentales políticamente afines como CONIN (Cooperadora para la Nutrición Infantil) pero la cobertura territorial de esta organización resultó insuficiente para reemplazar la estructura de distribución previa.

²⁴ Por Dto. 117, del 29/12/2023.

²⁵ Según la misma fuente, la inversión de este programa descendió un 63.3%, debido a la caída tanto en el nivel de beneficios como en la cantidad de beneficiarios (Schipiani, Forlino y Anauati, 2025: 10).

²⁶ Resolución 1062/24.

Referencias bibliográficas

Álvarez Leguizamón, S. (2006) “La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de ‘opciones preferenciales por los pobres’”. En Luciano Andrenacci (Comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Los Polvorines: Editorial Prometeo - UNGS:81-124).

Álvarez, Mariana, Ana Laura Fernández y Francisca Pereyra (2012) “El mercado de Trabajo en la post-convertibilidad (2002-2010) Avances y desafíos pendientes”. En Mariana Luzzi (coord.) *Problemas socioeconómicos de la Argentina Contemporánea, 1976-2010*. Los Polvorines: UNGS:175-208.

Andrenacci, Luciano (2002) “Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y la asistencialización de la intervención social del estado en la Argentina contemporánea”. En Luciano Andrenacci (org.), *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. La Plata: Ediciones-UNGS:163-188).

ANRED (2024) “Allanamientos a organizaciones sociales: crece la criminalización y la judicialización de la protesta social”, 18 de julio. <https://www.anred.org/allanamientos-a-organizaciones-sociales-crece-la-criminalizacion-y-judicializacion-de-la-protesta-social>

ANSES (2023) “Nuevos montos del Potenciar Trabajo”. *Ámbito*, 25 de diciembre de 2023. <https://www.ambito.com/informacion-general/anses-nuevos-montos-potenciar-trabajo-n5902882#:~:text=Las%20inscripciones%20al%20plan%20Potenciar,un%20ingreso%20total%20de%20%2478.000>.

Araujo, S. (2018) “Neoliberal workfare and the battle for grassroots control in Argentina”. *Latin American Perspectives*, 45(6):81-96.

Arcidiácono, Pilar y Ángeles Bermúdez (2018) “Cooperativismo como oportunidad perdida? Problemas estructurales y coyunturales del cooperativismo bajo programas”. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, 2:83-111.

Arias, Ana y Juan Scaglia (2025) “Cambios y Continuidades en la política social del Estado Nacional (2024-2025). Los cambios en el Ministerio de Desarrollo Social”. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, Edición Especial, 1-20.

Auyero, Javier (2023) *¿Cómo hacen los pobres para sobrevivir?* Buenos Aires: Siglo XXI.

Balsa, Javier (2024) *¿Por qué ganó Milei?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Brown, Wendy (2021) *En las ruinas del neoliberalismo*. Madrid: Tinta Limón.

Bascuas, Maisa, Ruth Felder, Ana Logiudice y Viviana Patroni (2023) “Economía popular y políticas públicas en la pandemia y la pospandemia”. En Miguel Mazzeo y Fernando Stratta (coords.) *La economía popular. Perspectivas críticas y miradas desde Nuestra América*. Buenos Aires, Editorial El Colectivo:207-225.

Cahill, Damien, Melinda Cooper, Martijns Konings y David Primrose (2018) “Approches to neoliberalism”, en Damien Cahill et al. *The SAGE book of neoliberalism* United Kingdom: Sage Publications: xxv-xxxiii.

Callison, Willian y Zachary Manfredi (2020) “Theorizing mutant neoliberalism”. En William Callison y Zachary Manfredi (eds.) *Mutant Neoliberalism*. New York: Fordham University Press:1-37.

Cooper, Melinda (2020a) “Anti-austerity on the far right”. En William Callison y Zachary Manfredi op. cit. 112-145.

Cooper, Melinda (2020b) *Los valores de la Familia: entre el neoliberalismo y el nuevo social conservadurismo*. Madrid: Traficantes de Sueños.

Coraggio, José Luis y Erika Loritz (2022) *Economía popular. Entre la emergencia y la estrategia*. Buenos Aires: Fundación CICCUS.

Cortés, Rosalía y Marshall, Adriana (1999) “Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa”. *Revista Desarrollo Económico*, 39 (154), 195-214.

Danani, Claudia y Hintze, Susana (2010) “Reformas y contrarreformas de la protección social: la Seguridad Social en la Argentina en la primera década del siglo”. *Revista Reflexión Política*, 12 (24), 18-29.

El Destape (2023) “El gobierno anunció paritarias libres y gobierno de planes: ‘queremos terminar con el gobierno de la pobreza’” (15 de diciembre). Disponible en <https://www.eldestapeweb.com/politica/ajuste/el-gobierno-anuncio-paritarias-libres-y-congelamiento-de-planes-queremos-terminar-con-el-negocio-de-la-pobreza-202312151280>

Feierstein, Daniel (2020) *La construcción del enano fascista*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Fischer, Andrew (2020) “The dark sides of social policy: from neoliberalism to resurging right-wing populism”. *Development and Change* 51(2): 371-397

Gambetti, Zeynep (2021) “El nuevo momento fascista”. *Historical Materialism*. <https://www.historicalmaterialism.org/the-new-fascist-moment/>

Gilbert, Neil (2002) *Transformation of the Welfare State: the Silent Surrender of the Public Responsibility*. New York: Oxford University Press.

Grassi, Estela (1997) “Políticas sociales, necesidades y la cuestión del trabajo como capacidad creadora del sujeto humano”. En Ernesto Villanueva, *Empleo y Globalización. La nueva cuestión social en la Argentina*. Bernal: UNQ:375-399.

Grimson, Alejandro (2024) “La extrema derecha y los desafíos de la democracia” en Alejandro Grimson (coord.) *Desquiciados*, Buenos Aires: Siglo XXI:9-35).

Handler, Joel (2003) “Ciudadanía social y *workfare* en Estados Unidos y Europa Occidental: de status a contrato”. En Javier Lindenboim y Claudia Danani coords., *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Editorial Biblos:169-204.

Harvey, David (2005) *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid: Akal.

Ipar, Ezequiel (2024) “Las derechas radicales y la política de la crueldad” en Alejandro Grimson (coord.), cit.:233-252.

Logiudice, Ana (2011) “Pobreza y neoliberalismo: asistencia social en la Argentina reciente”. *Entramados y perspectivas* 1 (1):61-90.

Logiudice, Ana (2021) “El legado asistencial del gobierno de Cambiemos (2016-2019)”. En Jorge Tirreni y María Cristina Ruiz del Ferrier (comps.) *La protección social en América Latina: el estado, políticas públicas entre la inequidad y la crisis social*. Buenos Aires: FLACSO:139-160.

Logiudice, Ana (2022) *Metamorfosis de la asistencia argentina. Continuidades y rupturas de la política social asistencial en la Argentina de la posconvertibilidad. (2002-2012)*. Buenos Aires: IEALC/Editorial El Colectivo.

Logiudice, Ana (2023) “Políticas públicas para la economía popular en Argentina: tensiones, avances y perspectivas”. *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo* 18:2796-2851.

Lo Vuolo, Rubén; Alberto Barbeito, Laura Pautassi y Corina Rodríguez (1999) *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

Maceira, Verónica; Benza, Gabriela y Dalle, Pablo (2024) “Condiciones estructurales para el arribo de una derecha radical en la Argentina. Un análisis de clase (2016-2024)” en Verónica Maceira (comp.) *Argentina en disputa : clases, actores y políticas frente a la desigualdad social*, (pp. 25-49). Los Polvorines: UNGS.

Marticorena, Clara (2011) “¿Masa marginal o ejercito industrial de reserva?” En A. Bonnet (comp.). *El país invisible. Debates sobre la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Ediciones Continente:199-222.

Merklen, Denis (2005) *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática [Argentina, 1983-2003]*. Buenos Aires: Editorial Gorla.

Micheletto, Karina (2023) “La justicia social, esa aberración: el lema que Javier Milei eligió para el festejo”. *Página 12*, 14 de agosto <https://www.pagina12.com.ar/578531-que-se-vayan-todos-la-bandera-ganadora-de-milei/>

Milei, Javier (2022) “El estado te roba todos los días”. *A24*. <https://www.youtube.com/watch?v=YHmmyDtDSCU>

Morressi, Sergio y Hugo Ramos (2023) “Apuntes sobre le desarrollo de la derecha radical en Argentina: el caso de La Libertad Avanza”. *Caderno CRH* Vol. 3, 1-36.

Oficina de Presupuesto del Congreso (2024) *Análisis de la ejecución Presupuestaria de la Administración Nacional*. Junio.

Oficina de Presupuesto del Congreso (2025) *Inversión Social Nacional en Niñez y Adolescencia: evolución y coyuntura de la Asignación Universal Por Hijo para la protección social y prestación Alimentar*, Septiembre.

Paletha, Ugo (2021) “Fascism, fascistation and antifascism” (7 de Noviembre) *Historical Materialism*. <https://www.historicalmaterialism.org/fascism-fascisation-antifascism/>

Peck, Jamie (2010) *Constructions of Neoliberal Reason*. Oxford: Oxford University Press.

Pérez, Marcos (2024) *¿Qué tienen los piqueteros en la cabeza?* Buenos Aires: Siglo XXI

Piva, A. (2022) “Economía y política en la larga crisis argentina (2012-2021)”. *Revista Argumentos. Estudios críticos de la sociedad* N°98, 157-189.

Putzel, James (2020) “The ‘Populist’ Right Challenge to Neoliberalism: Social Policy between a Rock and a Hard Place” en *Development and Change* 51(2): 418-441.

Sautu, Ruth, Paula Boniolo, Pablo Dalle y Rodolfo Elbert (2005) *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: CLACSO.

Schipiani, Andrés, Lara Forlino y María Victoria Anauati (2025) *Mapa de las políticas sociales*. CIAS-Fundar. https://fund.ar/wp-content/uploads/2025/05/Fundar_Mapade-las-politicas-sociales-2025-BY-NC-ND-4.0.pdf

Semán, Pablo y Nicolás Welschinger (2023) “Juventudes mejoristas y mileismo de masas” en Pablo Semán (coord.) *Está entre nosotros*. Buenos Aires: Siglo XXI:163-202).

Sennet, Richard (2003) *El respeto. Sobre la dignidad del hombre en un mundo de desigualdad*. Barcelona: Anagrama.

Stefanoni, Pablo (2022) *¿La rebeldía se volvió de derecha?* Buenos Aires: Siglo XXI.

Svampa, Maristella (2005) *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.

Svampa, Maristella y Sebastián Pereyra (2005) “La política de los movimientos piqueteros”. En Federico Schuster, Francisco Naisthat, Gabriel Nardacchione y Sebastián Pereyra (comp.) *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina Contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo: 343-364.

Torre, Juan Carlos (2019) “De la movilización de los desocupados a la formación de un nuevo actor sociopolítico”. En *Desarrollo Económico*, 59 (228) 165-200.

Traverso, Enzo (2018) *Las nuevas caras de la derecha*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Vilas, Carlos María (1997) “De ambulancias, bomberos y policías: La política social del neoliberalismo”. *Revista Desarrollo Económico*, 36 (144), 931-952.

Vommaro, Gabriel (2023) *La ultraderecha en Argentina: entre el oportunismo y la innovación de Milei*. Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung.

Vommaro, Gabriel (2024) “Las derechas políticas y la democracia en la Argentina” en Alejandro Grimson, cit.:57-78.

Vommaro, Gabriel y Mariana Gené (2023) *El sueño intacto de la centro derecha*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Vommaro, Gabriel y Julieta Quirós (2011) “Usted vino por su propia decisión. Repensar el clientelismo en clave etnográfica” en *Desacatos*, 36, 65-84.

Wegelin, Lucía, Ezequiel Ipar y Micaela Cuesta (2024) “Las disputas políticas e ideológicas de nuestro tiempo: la democracia en cuestión” en *Laboratorio. Revista de estudios sobre cambio estructural y desigualdad social*, 34 (1), 343-361.

Zimmermann, C. R. (2022) “Conservadorismo como linha auxiliar do liberalismo nas políticas sociais do Governo Bolsonaro”. In C. R. Zimmermann & D. Uzeda da Cruz (eds.), *Políticas sociais no Governo Bolsonaro: Entre descasos, retrocessos e desmontes* (pp. 37-51). Clacso.

Fuentes

Ministerio de Economía Datos Abiertos. Presupuesto Abierto. Leyes: 26.227 de 2007, 27345 de 2016, Ley 27.453 de 2018. Decretos P.E.N.: 1455/96, 675/97, 1/09, 358/17, 174/18, 505/16, 172/23, 198/24, 285/24, 312/25. Resoluciones: 2173/04, 1017/ 2020, 313/22, 943/2023

Cómo citar este artículo:

Ana Gabriela Logiudice (2026) “La política asistencial de la extrema derecha argentina. Apuntes para su análisis en perspectiva histórica.”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 15 N°30: 213-244

Retroceso de género en Argentina: desmantelamiento de instituciones y políticas públicas de igualdad de género y diversidad en el gobierno de Javier Milei

Gender retreat in Argentina: dismantling institutions and public policies on gender diversity/equality in Javier Milei's government

Andrea Daverio

Doctora en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de General Sarmiento, Master of Arts in Development Management and Policy, Georgetown University, Directora de la Especialización en Género, Políticas Públicas y Sociedad y Profesora en la Universidad Nacional de Lanús. Profesora de posgrado en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Nacional de General Sarmiento. amdaverio@hotmail.com

Fecha de recepción:

31.8.25

Fecha de aceptación:

22.11.25

Resumen

Este artículo reflexiona en torno al retroceso de género en Argentina a partir de decisiones y acciones del Estado en el gobierno de Javier Milei que desconocen los compromisos previos con la igualdad de género y la diversidad como marco normativo. Como una dimensión de este retroceso, se examina el desmantelamiento y la reformulación de instituciones y políticas públicas de género a nivel nacional, en los primeros veinte meses de gestión (2023-2025). Las principales conclusiones abarcan: el retroceso de treinta años en la protección y el reconocimiento de derechos de mujeres, niñas, adolescentes y personas LGTBIQ+, el desconocimiento de la necesidad y obligación por parte del Estado de intervenir en las condiciones de discriminación, de dependencia, de subordina-

ción, de exclusión, que atraviesan las mujeres y las personas LGTBIQ+; el retroceso del rol de rectoría del Estado nacional en políticas de género; el cambio de marco cognitivo, la pérdida de integralidad y el abandono del enfoque de género, de derechos humanos y de interseccionalidad en la intervención del Estado; y el avasallamiento de los procesos socio políticos colectivos de construcción democrática de la agenda de género.

Palabras clave: retroceso de género - instituciones y políticas de género - extrema derecha - Milei - Argentina

Abstract

This article discusses on the gender backlash in Argentina stemming from decisions and actions taken by Javier Milei's administration that disregard previous commitments to gender equality norms. It examines the dismantling and reshaping of gender institutions and public policies throughout the country during the first twenty months of this administration (2023-2025). The main conclusions include a thirty-year setback in the protection and recognition of the rights of women, girls, adolescents, and LGTBIQ+ people; the State's denial of the need and obligation to intervene in situations of discrimination, dependence, subordination, and exclusion, affecting women and LGTBIQ+ people; a regression in national government's leading role in gender policies; a shift in the cognitive framework, loss of comprehensiveness, and abandonment of the gender, human rights, and interseccionalidad approach in State intervention; and the undermining of collective socio-political democratic processes in the construction of the gender agenda.

Key words: gender retreat - gender institutions and policies - extreme right - Milei - Argentina.

Introducción¹

La campaña presidencial en Argentina de Javier Milei en 2023 por el partido La Libertad Avanza (LLA) se caracterizó por la convivencia de promesas variopintas de futuro cumplimiento (in)cierto, discursos y actos performativos² con alto contenido de violencia, odio y crueldad. Con la *motosierra* y la *licuadora* como símbolos, los compromisos incluyeron dolarización de la economía, lucha contra la *casta*³, ajuste fiscal, eliminación del Banco Central, privatización de las empresas estatales, achicamiento y destrucción del aparato estatal, tolerancia cero al delito, alineamiento incondicional en política exterior con Estados Unidos e Israel, antifeminismo y oposición a las instituciones y políticas de igualdad de género y de diversidad como parte de la “batalla cultural”. Las locuciones misóginas, machistas, discriminatorias y conservadoras auguraron avances frenéticos contra la agenda de género, las instituciones y las políticas públicas orientadas a la protección de los derechos de las mujeres y de otras identidades sexo genéricas.

La victoria electoral de la fórmula Javier Milei-Victoria Villarruel (LLA) en la segunda vuelta presidencial de octubre de 2023 marca el ascenso de una fuerza de extrema derecha⁴ inédita en la historia democrática argentina. El nuevo gobierno puso en marcha con ritmo acelerado un plan económico ultraortodoxo de corte neoliberal, con ajuste fiscal, devaluación y fuerte reducción del gasto público,⁵ sostenido en la demonización y deslegitimación del Estado como agente de desarrollo social y económico, en la erosión de su autoridad cognitiva (Semán 2023:17-18) y en medidas represivas y autoritarias reñidas con el orden constitucional y con la democracia.⁶ El nuevo endeudamiento con el Fondo Monetario Internacional⁷ concretado algunos meses más tarde es parte del plan económico en marcha. Durante el primer año, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) construyó y dispuso de tres herramientas que le permitieron evitar, en gran medida, al Congreso de la Nación: el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 70/23, la Ley N.º 27.742 –Ley Bases– y Resoluciones ministeriales (CELS 2024).

A partir de la asunción del nuevo gobierno, la embestida antifeminista, anti género y anti derechos se desplegó en múltiples registros, con el presidente y funcionarios/as públicos/as en el centro de la escena. Esta ofensiva no es un fenómeno aislado, sino que expresa una reconfiguración autoritaria del Estado estrechamente ligada a una redefinición excluyente de la ciudadanía democrática. La deslegitimación retórica de la agenda de género y de los movimientos de mujeres, feministas y de los colectivos LGTBIQ+⁸ por parte del gobierno converge con la eliminación y el desmantelamiento de instituciones y de políticas públicas de género y diversidad.

En este contexto, este artículo focaliza la atención sobre este pilar del proyecto político del gobierno de Javier Milei, examinando el desmantelamiento y la reformulación de instituciones y políticas públicas de género a nivel nacional en los primeros veinte meses de gestión (diciembre 2023-agosto 2025).

Las preguntas que orientan la indagatoria son: ¿a través de qué mecanismos puede observarse el retroceso de género en los avances en los derechos de las mujeres y personas LGTBIQ+ en Argentina como parte de los retrocesos democráticos?, ¿qué medidas adoptó el gobierno de Milei para desarticular el entramado institucional y de políticas públicas de género a nivel nacional?

El estudio adopta un enfoque cualitativo con base en el análisis extensivo de fuentes secundarias, información disponible en sitios oficiales y de organizaciones sociales, datos recolectados en portales de internet, y notas publicadas en la prensa disponibles en línea. En la primera sección se presenta el marco conceptual que orienta la indagatoria. En la segunda se sintetizan los principales avances en Argentina en relación con la institucionalidad de género y las políticas públicas de igualdad de género y diversidad vigentes al inicio del gobierno de Milei. En la tercera sección se analiza el desmantelamiento y la reformulación de instituciones y políticas públicas de género a nivel nacional, como dimensión del retroceso de género en Argentina. Finalmente, se presentan las principales conclusiones del estudio.

1. Marco conceptual

En la segunda década de este siglo, la legitimación electoral de movimientos de extrema derecha antidemocráticos se sustenta en una contraofensiva (neo)conservadora y fundamentalista en contra de acuerdos y consensos democráticos en torno de las desigualdades, los privilegios, las jerarquías y las exclusiones sociales, de género, étnicas, raciales y culturales constitutivas de las sociedades capitalistas occidentales. A nivel regional y global se reconoce el avance de un espectro heterogéneo de nuevas/viejas derechas, extremas, radicales, muchas de ellas con rasgos neo fascistas (Mudde, 2019; Traverso, 2019; Stefanoni 2023, Forti 2025) que promueven un ensamble sui generis de restauración de principios jerárquicos de un orden social conservador y de desmantelamiento de lo social (Brown, 2020).

Las lecciones aprendidas de la llegada al poder de estas fuerzas políticas y económicas indican que “las instituciones democráticas pueden no brindar salvaguardas que las protejan de resultar subvertidas por gobiernos debidamente elegidos que observan normas constitucionales” (Przeworski 2019:19). El debilitamiento de las instituciones, la restricción de los derechos de ciudadanía y la limitación o eliminación de los principios del pluralismo político expresan modos diversos de erosión democrática. A través de diversas

estrategias y dentro de las reglas formales de la democracia se tiende a vaciarla de contenido, reduciendo sus capacidades inclusivas y deliberativas (Levitsky y Ziblatt 2018).

La reacción y oposición política, ideológica y cultural frente a la igualdad de género y a los avances y conquistas de las mujeres y de otras identidades sexo genéricas –conocida como reacción anti-feminista, anti-género (*backlash de género*)– es parte de estos proyectos. Los discursos anti género circulan de manera global orientados a reconfigurar los sentidos de familia, nación y ciudadanía, a través de diversas alianzas entre actores religiosos, políticos y mediáticos (Corredor 2019, Gago 2019, Pedrido, 2021). Esta reacción se ha desplegado a nivel transnacional en “contra de la ideología de género” buscando instalar la idea según la cual la igualdad es una ‘amenaza’ a valores fundacionales, y el género es una amenaza para las infancias, el matrimonio heterosexual, la familia normativa, la masculinidad... un peligro civilizatorio” (Butler, 2024). En estos procesos, los actores anti género despliegan sus fuerzas contra múltiples enemigos –reales o imaginarios– y agitan pánicos morales modernos que colaboran en la desviación de la atención problemas estructurales que atraviesan a las sociedades capitalistas contemporáneas (Gutiérrez 2018, Correa 2018, Butler 2024). La construcción del feminismo como enemigo interno integra estrategias más amplias de restauración patriarcal orientadas al restablecimiento de jerarquías tradicionales (Corredor 2019, Roggeband y Krizsán 2020). Estas reacciones forman parte de disputas más amplias sobre las democracias en las cuales no solo las políticas de género y sexualidad son puestas en cuestión y afectan a las mujeres y personas LGTBIQ+ sino que se inscriben en disputas entre proyectos políticos, modelos de Estado y ciudadanía (Caminotti y Tabbusch 2021).

No se trata de reacciones aisladas, sino que integran procesos sostenidos que, en contextos de crisis, articulan coaliciones conservadoras con capacidad de incidir en políticas públicas y marcos normativos (Biroli 2019, 2020) sobre el reconocimiento de la igualdad de género, el respeto a la diversidad sexo genérica y al principio de no discriminación por razones de género a mujeres, niñas, adolescentes y personas LGTBIQ+. En estos debates en torno del orden de género y la democracia se reconocen históricamente diferentes procesos socio políticos tanto en Europa como en América Latina, previos a la crisis actual de retrocesos democráticos (Biroli y Roggeband 2025).

La Plataforma de Acción de Beijing, aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995)⁹ marca un hito histórico en el avance de los derechos de las mujeres y la igualdad de género y orienta el avance de procesos de legitimación de las desigualdades como problemas públicos, de creación y fortalecimiento de mecanismos gubernamentales para la promoción de la igualdad de género y de institucionalidades de género, así como del impulso de la estrategia de la transversalización de la perspectiva de género en las políticas estatales (Guzman, 2001). En la asunción de gobiernos de extrema derecha en Europa y América Latina se observan tendencias de retrocesos en las instituciones y las políticas género a partir de una oposición articulada a la igualdad de género que amenaza los avances alcanzados.

Específicamente, el retroceso de género se produce cuando “los Estados dan marcha atrás en compromisos previos con la igualdad de género como marco normativo tal como se definen en sus respectivos contextos políticos” (Roggeband y Kriszan 2020:1). A partir de esta definición estas autoras desarrollan un marco conceptual fértil para orientar el análisis tanto de los ataques a las instituciones y políticas de igualdad de género y diversidad, como de las respuestas feministas a los mismos. Este marco permite un examen preliminar de los retrocesos en las instituciones y políticas de igualdad de género y diversidad sexual que en este artículo aluden a regresiones en los compromisos previamente asumidos por el Estado en relación con la igualdad de género, la diversidad sexual y la no discriminación desde una perspectiva interseccional y de derechos humanos.

En los “triángulos de poder de género” pueden identificarse los actores claves en las disputas, avances y retrocesos en torno de las agendas de género: los movimientos de mujeres, feministas –en este trabajo se integran también los colectivos LGTBIQ+–, con el Estado y el gobierno, y los grupos anti género. Entre estos actores se identifican diferentes dinámicas de relación a lo largo de tres ejes: 1) respuestas estatales a los movimientos de mujeres y LGTBIQ+; 2) compromisos de los movimientos de mujeres y LGTBIQ+ con el Estado; 3). interacciones entre los movimientos de mujeres y LGTBIQ+ y los movimientos anti género. Este enfoque triádico considera no solamente al Estado y a los movimientos de mujeres y feministas –presentes en la perspectiva del feminismo estatal (McBride y Mazur 2010)– sino que incorpora a los movimientos anti género como pieza clave de las disputas en torno de los avances y retrocesos en las políticas de igualdad de género.

Dentro de este marco conceptual, se identifican una serie de dinámicas de interrelación entre estos actores a lo largo de tres ejes: 1) respuestas desde el Estado a los movimientos feministas y LGTBIQ+; 2) respuestas de estos movimientos a los ataques a la igualdad de género y la hostilidad estatal; 3) interacciones entre los movimientos feministas y LGTBIQ+ y los movimientos anti género.

Con el fin de captar la naturaleza de los cambios y las implicaciones concretas de la embestida de los gobiernos de extrema derecha a los derechos conquistados de las mujeres y de personas LGTBIQ+ resulta pertinente la operacionalización del retroceso de la institucionalidad y de las políticas públicas de igualdad de género propuesta por Roggeband y Kriszan (2020). Estas autoras identifican cuatro dimensiones complementarias: 1) la deslegitimación discursiva de los objetivos de políticas de género; 2) el desmantelamiento y/o la reformulación de políticas; 3) el socavamiento de los acuerdos de implementación; 4) la erosión de los mecanismos de inclusión y rendición de cuentas. Veamos cada una de estas dimensiones.

1) La deslegitimación discursiva de los objetivos de políticas de igualdad de género refiere a los discursos políticos o institucionales oficiales contra la igualdad de género,

contra los derechos de las mujeres y personas LGTBIQ+, contra los paradigmas cognitivos que orientan las políticas y contra los compromisos asumidos por los estados en la materia. En líneas generales, la “ideología de género” se presenta como una amenaza a los valores de las sociedades occidentales.

2) El desmantelamiento y la reformulación de políticas de igualdad de género abarcan la eliminación y derogación de instituciones y políticas existentes; el desmantelamiento de políticas existentes, así como el replanteo radical con nuevos marcos interpretativos. Esta dimensión alude a procesos de desmantelamiento de la política que implican intervenciones deliberadas de reducción, debilitamiento o eliminación de políticas públicas existentes, que pueden involucrar cambios en su alcance, intensidad o en los actores e instituciones responsables de implementarlas. De acuerdo con Bauer et al. (2012) y Bauer y Knill (2014: 38-40) pueden identificarse cuatro estrategias de desmantelamiento que aluden a tipos ideales:

a) el desmantelamiento por omisión: implica la reducción de los niveles de servicio o protección sin tomar decisiones explícitas, generalmente como ajuste a condiciones externas, y es una estrategia de baja visibilidad.

b) el desmantelamiento por cambio de arena: comprende decisiones que se transfieren a otro espacio político, como distintos niveles de gobierno o nuevas agencias, reduciendo su visibilidad directa.

c) el desmantelamiento por acción simbólica: refiere a declaraciones de intención de desmantelamiento que son muy visibles, pero que no resultan en cambios sustantivos en las políticas.

d) el desmantelamiento activo: implica la eliminación explícita y visible de políticas, normas y/o instituciones.

En el marco conceptual de Roggeband y Kriszan (2020), esta dimensión se corresponde, por un lado, con el *desmantelamiento activo* con alta visibilidad y alta atribución de responsabilidad política y coherente con la agenda política, pero también incluye la redefinición de políticas de igualdad existentes que implique la distorsión, la dilución o la inversión de los objetivos originales.

3) El socavamiento de los procesos de implementación alude a formas de intervención menos directas y visibles que expresen el desconocimiento de los acuerdos institucionales vigentes, la desarticulación de los mecanismos de coordinación, la reducción o la eliminación de los presupuestos asignados, así como el debilitamiento de las capacidades estatales para la implementación de las políticas públicas. Este socavamiento también refiere a la introducción de barreras burocráticas o cambios procedimentales que obstaculicen la implementación de las políticas de igualdad de género. En esta dimensión pueden incluirse el *desmantelamiento por cambio de arena* y el *desmantelamiento por omisión* en la tipología de Bauer et al. (2012) y Bauer y Knill (2014).

4) La erosión de los mecanismos de inclusión y rendición de cuentas indica la desarticulación de los procesos de consulta, diálogo, control y seguimiento desde las organizaciones de la sociedad civil, defensoras de los derechos de las mujeres y de las personas LGTBIQ+. Esta dimensión recupera el rol fundamental de la sociedad civil en los procesos de políticas públicas de igualdad de género.

Estas cuatro dimensiones analíticas están interrelacionadas y pueden ser complementarias, no necesariamente deben estar presentes todas ellas, por separado ni simultáneamente y sus manifestaciones pueden ser variables según los procesos históricos y los contextos socio políticos (Roggeband y Kriszan 2020: 29). Si bien este marco conceptual fue construido a partir de evidencia empírica de países de Europa Central y Oriental, posee un alto potencial analítico para ser adaptado al estudio de otros contextos nacionales –como el argentino– dado que sus dimensiones permiten captar dinámicas comparables de retroceso y disputa en torno a las instituciones y políticas de género. Así mismo los avances de la literatura sobre el caso brasileño durante el gobierno de Jair Bolsonaro contienen valiosos aportes en torno de la comprensión específica de procesos de desmantelamiento en contextos autoritarios (Milhorance 2022, Fernández et al. 2024).

De acuerdo con la amplitud y complejidad de este marco conceptual, en este artículo se focaliza la atención en la dimensión referida al desmantelamiento y la reformulación de políticas de igualdad de género durante el gobierno de Javier Milei, como primera aproximación al estudio de la naturaleza del retroceso de género a partir de la información disponible, cuyo análisis se presenta en la tercera sección del mismo. Veamos antes una revisión de los avances y logros conquistados en Argentina en la materia, antes del cambio de gobierno.

2. Avances en la agenda de igualdad de género y diversidad en Argentina

En la región los gobiernos han reconocido cuatro nudos estructurales constitutivos de las relaciones desiguales de poder que es preciso superar e intervenir: la desigualdad socioeconómica y la persistencia de la pobreza en el marco de un crecimiento excluyente; los

patrones culturales patriarcales, discriminatorios y violentos y el predominio de la cultura del privilegio; la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado, y la concentración del poder y las relaciones de jerarquía en el ámbito público.

La Agenda Regional de Género ha sido el resultado de la voluntad política y del trabajo articulado de los Estados miembros, de la contribución activa de los movimientos feministas, de mujeres y de los colectivos LGTBIQ+ y del apoyo del Sistema de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. La misma se refuerza, articula y complementa con las obligaciones asumidas por los Estados con la ratificación del primer instrumento a nivel mundial específico de protección de los derechos humanos de las mujeres, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979), y su Protocolo facultativo (ONU), entre otras convenciones. La CEDAW y la Agenda Regional de género han formado parte del marco general de referencia del proceso de construcción colectiva en Argentina y en la región en la materia.

En los últimos cuarenta años –desde el retorno a la democracia–, se produjo en Argentina un notable avance en materia de derechos humanos y, en particular, en la ampliación, el reconocimiento y la garantía de los derechos de las mujeres y de personas de otras identidades sexo-généricas. Este progreso, con claroscuros y deudas pendientes, tiene detrás procesos sociopolíticos de elaboración de nuevos problemas públicos que atravesaron tiempos de debate en el espacio público –algunos más largos y difíciles que otros–, acuerdos, legitimaciones e institucionalizaciones, resultados de las luchas impulsadas en forma sostenida por los movimientos feministas, de mujeres y de los colectivos LGTBIQ+ y de su inclusión –según los tiempos políticos– en las agendas de gobierno (Daverio 2024).

La construcción de la agenda de igualdad de género y diversidad en sus diferentes momentos históricos estuvo atravesada en Argentina por la elaboración colectiva de nuevos marcos de sentido y de creencias culturales (en el sentido de Surel 1995, Muller 1996, Guzman 2001) en torno de la igualdad, la diversidad, la inclusión, la interseccionalidad y el principio de no discriminación observables como paradigmas que orientan las normas y políticas públicas. Argentina suscribió la CEDAW y le otorgó jerarquía constitucional en la reforma de la Carta Magna en 1994, como también a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), primer tratado que aborda con especificidad el tema de las violencias por motivos de género. También se le atribuye al Congreso nacional la facultad de promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y el ejercicio de los derechos reconocidos por ella y por los Tratados Internacionales (art. 75 inc. 23 De la Constitución Nacional. Asimismo se aprobó por la ley 26171 el Protocolo Facultativo de la CEDAW.

En relación con la institucionalidad de género a nivel nacional, Argentina transitó un proceso de varias décadas desde la creación del primer mecanismo institucional de promoción de los derechos de las mujeres en el Estado –la Subsecretaría de la Mujer en 1987–, pasando por el Consejo Nacional de la Mujer (1992), el Instituto Nacional de las Mujeres (2017) (Barrancos 2007:269–284, Loppreite y Rodríguez Gustá 2021). La creación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (MMGYD) en 2019 significó la jerarquización institucional de las políticas públicas relacionadas con la igualdad de género, la prevención y erradicación de la violencia por motivos de género y la promoción de derechos de mujeres y personas del colectivo LGTBIQ+.

En el nivel subnacional, a partir de 2019 se crearon cinco ministerios provinciales orientados a las políticas de género y diversidad, de los cuales cuatro fueron degradados en 2023. El Ministerio de Mujeres y Diversidad de la Provincia de Buenos Aires es el único organismo provincial en Argentina con rango de Ministerio dedicado a la promoción de los derechos de las mujeres y las diversidades. En 2020 se creó el Gabinete Nacional para la Transversalización de las Políticas de Género (GNTPG) dentro de la órbita de Jefatura de Gabinete de Ministros; tenía como principal finalidad garantizar la incorporación de la perspectiva de género y diversidad en el diseño e implementación de las políticas públicas nacionales. Estuvo integrado por todos los ministerios que componen el Poder Ejecutivo Nacional más cuatro organismos – la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS), el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP – PAMI) (MMGYD 2022:4). En 2020 se creó la Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado con el fin de diseñar una estrategia integral para ser aplicada por el Poder Ejecutivo Nacional orientada a la promoción de la organización social del cuidado con igualdad de género.

En relación con la discriminación, la xenofobia y el racismo, en 1995 se creó el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) con el objetivo de elaborar políticas nacionales y medidas concretas para su combate y erradicación.. Antes del cambio de gobierno contaba con delegaciones en todo el territorio nacional, y desplegaba acciones orientadas a: el asesoramiento y la recepción de denuncias de personas o grupos víctimas de actos discriminatorios, racistas o xenófobos; el desarrollo de programas, políticas públicas y campañas de sensibilización en materia de igualdad y no discriminación; la elaboración de estudios sobre prácticas discriminatorias; la querrela en causas judiciales relacionadas con actos de discriminación. El INADI tenía competencia para aplicar la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD) de las Naciones Unidas .

En relación con la legislación se registran conquistas en materia de derechos civiles, la participación y la toma de decisiones, la autonomía económica, la salud sexual y repro-

ductiva y los derechos sexuales y reproductivos, la violencia por motivos de género, la identidad de género y la diversidad sexual y la formación de los agentes estatales, entre otras. Dentro del amplio corpus normativo y programas orientados a los derechos de las mujeres, las niñas, las adolescentes y personas LGTBIQ+, sin ánimo de exhaustividad, se destacan algunos hitos:

- la Ley 24012 de Cupo Femenino (1991) que amplió la participación política de las mujeres y la Ley n° 27.412 de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política (2017)
- la Ley 25.673 y la creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación (2002) de alcance federal bajo el paradigma de los derechos sexuales y reproductivos
- la Ley 26.510 y la creación del Programa de Educación Sexual Integral (2006) a través del cual se reconoce el derecho de todos los estudiantes del sistema educativo, tanto de gestión estatal como privada, a recibir educación sexual integral en todos los niveles.
- la Ley 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales (2009) como marco normativo amplio e integral que reconoce el derecho de todas las mujeres a vivir una vida libre de violencias, en cualquier ámbito en que desarrollen sus relaciones interpersonales (doméstico, laboral, institucional, comunitario, mediático, entre otros).
- la Ley 26.618 de Matrimonio Igualitario (2010) que reconoce el matrimonio entre personas del mismo sexo, eliminando las restricciones heteronormativas.
- la Ley 26.743 de Identidad de Género (2012) que reconoce la identidad de género auto percibida de cada persona y su derecho a un trato digno, independientemente del sexo asignado al nacer y de sus registros identificatorios.
- la Ley 27.636 de Promoción del Acceso al Empleo Formal para Personas Travestis, Transexuales y Transgénero que institucionaliza y amplía el cupo laboral travesti-trans, ya no solo en el sector público nacional, sino también con incentivos al empleo en el sector privado.
- El Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (ENIA) creado en 2017. Con el objetivo de prevenir los embarazos no intencionales que afectan principalmente a niñas y adolescentes a través de garantizar el acceso gratuito a métodos anticonceptivos, accediendo a la educación sexual integral y brindando asesorías y consejería en salud sexual y reproductiva en los establecimientos educativos. Se trató de una iniciativa que articulaba diferentes ministerios como el de Salud, Educación y Desarrollo Social.

- La Ley 27.499 conocida como Ley Micaela (2018) que establece la capacitación obligatoria en las temáticas de género y violencias por motivos de género para todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Nación.
- la Ley 27.610 de interrupción voluntaria del embarazo (2020) que reconoce el derecho de mujeres, adolescentes y de todas las personas con capacidad de gestar a interrumpir su embarazo hasta la semana catorce -inclusive- del proceso gestacional.

En suma, en Argentina se encuentran vigentes principios constitucionales, convencionales y legales presentes en el marco normativo nacional que consagran y garantizan la igualdad de género, la diversidad de identidades y expresiones de género y orientaciones sexuales y la no discriminación por motivos de raza, condición social, género, religión. Las reformas legales dieron lugar a políticas y mecanismos de reconocimiento y ampliación de derechos con el objetivo de intervenir explícitamente desde el Estado en las condiciones de vida de las niñas, las y los adolescentes, las mujeres y personas LGTBIQ+ para mejorarlas, ampliar derechos y eliminar las desigualdades, jerarquías y asimetrías en las relaciones de género.

3. Desmantelamiento y reformulación de instituciones y políticas públicas de género y diversidad a nivel nacional

Apenas asumió, el gobierno de Javier Milei puso en marcha una política de desregulación, primero a través del DNU 70/2023 y luego con la sanción de la “Ley de Bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos” (ley 27742), que abarcan la eliminación o fusión de ministerios, la derogación de regulaciones en áreas estratégicas, la liberalización de precios y tarifas, y la desarticulación de organismos y programas considerados “ideológicos” o “incompatibles” con la austeridad fiscal. Este proceso se respalda en un discurso de demonización de lo público, exaltación del mercado como mecanismo autorregulador y destrucción del Estado y sus capacidades de regular, redistribuir y garantizar la plena vigencia de los derechos sociales, económicos y culturales.

Dentro del amplio repertorio de medidas adoptadas se encuentran decisiones activas y con alta visibilidad públicas (Bauer et al.2012, Bauer y Knill 2014), para eliminar y/o reformular instituciones y programas existentes en relación con las políticas de género y diversidad sexual y los derechos adquiridos cuyo cumplimiento debe garantizar el Estado de acuerdo con los compromisos asumidos. En relación específicamente con esta dimensión, el cuadro en el Apéndice sistematiza las principales medidas adoptadas.

Con relación a los *instrumentos administrativos o ejecutivos* utilizados, se aprecia el uso combinado de: a) cambios normativos y legales -eliminación de decretos o resoluciones que daban marco institucional a programas-; b) reestructuración institucional -cierre

de ministerios, agencias u organismos especializados, fusión o absorción de áreas en estructuras con menor jerarquía, reducción de competencias y atribuciones de unidades estatales; c) eliminación o recorte de programas o dispositivos –supresión directa de programas–; d) reducción de recursos –recortes presupuestarios explícitos, reducción intencional de personal especializado–; e) reformulación de objetivos que expresan cambios discursivos y programáticos que redefine la finalidad de las políticas para hacerlas ineficaces o contrarias a su propósito original.

Por su contenido específico y direccionalidad estas medidas abarcan tanto la institucionalidad de género y contra la discriminación, la xenofobia y el racismo a nivel nacional, como a políticas públicas de género y diversidad sexual específicas. Con relación a lo primero,

En relación con la *institucionalidad de género*, se modificó la estructura ministerial y se eliminó el MMGYD de la Nación; se desjerarquizó como Subsecretaría de Protección contra la violencia de género (primero en la órbita del nuevo Ministerio de Capital Humano y luego del Ministerio de Justicia de la Nación) y finalmente es suprimido (PEN, 2023; PEN 2024 a; PEN 2024b). Este proceso supone, por un lado, un retroceso en la protección de las personas víctimas de violencias de género que incluyen a las mujeres y personas LGTBIQ+, y un retroceso en la construcción de la institucionalidad de género desde el retorno de la democracia a nivel nacional (ELA, 2024). La eliminación del ministerio tuvo también un impacto desjerarquizador de las políticas de género en todo el país (ELA, 2025). La eliminación del MMGYD fue una medida anunciada en la campaña electoral con alta visibilidad pública a través de discursos de deslegitimación y negación de la agenda de género y de actos performativos del Presidente de la Nación en el que se lo podía ver gritando “¡afuera!” aludiendo a la supresión de la cartera con todo lo que ello representaba.¹⁰ Asimismo con el cambio de gobierno y la reestructura ministerial y de organismos del PEN dejaron de existir el “Gabinete Nacional para la Transversalización de las Políticas de Género” (Jefatura de Gabinete de Ministros) así como la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (Ministerio de Economía de la Nación). En el caso del INADI, luego de un proceso de vaciamiento, recortes presupuestarios y despidos, fue cerrado y formalmente sus funciones fueron absorbidas por el Ministerio de Justicia de la Nación (Ministerio de Justicia de la Nación, 2024; PEN, 2024 c).

Al igual que con el MMGYD, el cierre del INADI también fue celebrado públicamente por el Presidente de la Nación al calificarlos como “siniestros” (diario La Nación, 2024) y fue anunciado por el vocero presidencial Manuel Adorni como parte del “desmantelamiento de diferentes institutos que, o no sirven absolutamente para nada, o son grandes cajas de la política, o simplemente lugares para generar empleo militante” (Telam, 2024).

El desmantelamiento de la casi totalidad de políticas, programas y dispositivos orientados a la prevención y atención de la *violencia por motivos de género* desde el nivel nacional (Ministerio de Justicia, 2025a, 2025b, 2025c) implica un retroceso en el rol de rectoría del estado nacional en la promoción de orientaciones y lineamientos de acción que garanticen el cumplimiento de la Ley n°26485 en todo el país. Desde la asunción de nuevo gobierno, no existe un Plan Nacional de Acción contra las violencias por motivos de género, como establece la norma.

Además de la eliminación del ministerio –como autoridad de aplicación de la ley– y de los programas sobre “violencia por motivos de género”, se observa también una reformulación de esta arena de política pública amparada en la deslegitimación retórica presente en el discurso político e institucional de las desigualdades de género, y en particular, de la violencia por motivos de género. En la dimensión analizada en este artículo, es visible a través de la situación actual del “Programa de Apoyo y Acompañamiento a personas en situación de riesgo por violencia por motivos de género –Acompañar” y de la Línea 144, que pasaron a la órbita del Ministerio de Justicia. El Programa Acompañar fue creado con el objetivo de brindar asistencia económica y acompañamiento integral y articulado con provincias y mujeres a mujeres y personas LGTBIQ+ en situación de violencia de género que se encuentren en riesgo. En el actual gobierno se redujo su cobertura de seis a tres meses y se condicionó el acceso a la presentación de una denuncia penal, lo que implica una barrera adicional para las víctimas. Durante el primer trimestre de 2024 se produjo una caída del 98% en la cantidad de altas respecto al mismo período del año anterior, la reducción del 61% del personal técnico y una ejecución presupuestaria 82% menor en términos reales, sin previsión de financiamiento específico en el Presupuesto 2025 (ELA y ACIJ,2024; ACIJ y ELA,2024; ELA, 2025).

Por otra parte, hasta el cambio de gobierno, la Línea 144 tenía como objetivo brindar atención, contención y asesoramiento gratuito, las 24 horas, los 365 días del año, a mujeres y personas de otras identidades sexo genéricas en situación de violencia de género. En la actual gestión del gobierno, la Línea 144 brinda “atención, contención y asesoramiento a personas en situación de violencia y riesgo” (Ministerio de Justicia de la Nación, Línea 144, página web) lo cual supone un desconocimiento y una distorsión de las definiciones que orientan la normativa vigente. Así mismo, la Línea 144 registra caídas en todos los indicadores de gestión durante 2024 (comunicaciones, asistencias y casos en seguimiento), una reducción del 45% de su planta de trabajadoras, la eliminación del servicio de videollamadas para personas hipoacúsicas y la pérdida de una partida presupuestaria propia. En ambos casos, se observa un patrón de desmantelamiento activo y encubierto que restringe la capacidad estatal de brindar respuestas integrales y accesibles a mujeres y personas LGTBIQ++ en situación de violencia de género, en abierta contradicción con los estándares normativos nacionales e internacionales de derechos humanos (ELA,2025)

En el campo de la *salud sexual y los derechos sexuales y reproductivos* la desarticulación y el desfinanciamiento por parte del Gobierno Nacional del Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (ENIA) implica la interrupción de las asesorías y consejerías en salud sexual y reproductiva y, en consecuencia, un retroceso en el acceso a la salud de la población adolescente, con mayor riesgo de embarazo, de infecciones de transmisión sexual y de interrupciones clandestinas. (Ramos et al. 2025; ACIJ, ELA, REDAAS, CEDES ,2025).

En las *políticas de cuidado*, se observa un retroceso de las políticas públicas orientadas a trabajadoras del cuidado, mujeres, personas travestis y trans, personas con discapacidad y niñez y adolescencia (CELS, 2025).

Con relación a las *políticas socioeconómicas con perspectiva de género e interseccional*, la eliminación de programas específicos -Igualar, Producir, Sembrar Igualdad, Generar y Potenciar Trabajo- constituye un retroceso significativo. Estos dispositivos estaban orientados a reducir brechas de acceso al empleo, fortalecer la economía popular y comunitaria, e impulsar la autonomía económica de mujeres y diversidades. Estas medidas profundizan las desigualdades estructurales de género en Argentina e incrementan la precarización laboral (CELS 2025). El desmantelamiento y la reformulación de instituciones y políticas públicas de género a nivel nacional se sustenta en una reducción presupuestaria de los fondos presupuestarios asignados lo cual ha tenido como consecuencia la profundización de las brechas de género en Argentina y de los nudos estructurales de las desigualdades de género en Argentina. (ACIJ y ELA, 2024; CELS, 2024; ELA,2025).

En relación con *los derechos de las personas LGTBIQ+*, la modificación de la Ley 26.743 de Identidad de Género (PEN 2025) restringe el acceso a tratamientos hormonales e intervenciones quirúrgicas a mayores de 18 años, eliminando el reconocimiento de la autonomía progresiva de niñas, niños y adolescentes contemplada en el texto original. En otros términos, se establece la prohibición de los tratamientos y cirugías de cambio de género en menores de edad. Por otra parte, se eliminan las políticas y los programas específicamente destinados para personas travesti-trans orientados a mejorar el acceso a derechos, educación y empleo, a promover la inclusión social y reducir la discriminación y violencia.

En relación con los cambios en el discurso institucional y a la direccionalidad de las políticas públicas, la prohibición expresa del uso del lenguaje inclusivo, en el ámbito del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Armadas y de los organismos descentralizados (Ministerio de Defensa, 2024) expresa la deslegitimación discursiva de los objetivos de políticas de género como dimensión de los retrocesos democráticos.

Así mismo, la eliminación explícita de la formación en diversidad y género como contenido prioritario en el perfil de futuros/as funcionarios/as del Poder Judicial de la

Nación, plasmada en la modificación del “Protocolo de Evaluación para la aprobación de cursos y carreras de posgrado” (Ministerio de Justicia de la Nación) también expresa una decisión explícita del Estado de dar marcha atrás en relación con la normativa vigente y con los compromisos internacionales asumidos (Carbajal 2025). La decisión implica un retroceso e implica un retroceso en los procesos de fortalecimiento de las capacidades de los agentes estatales con enfoque de género y diversidad transitados en el país en los últimos años.

Consideraciones finales

El desmantelamiento y la reformulación de instituciones y políticas públicas de género a nivel nacional por parte del gobierno de LLA en los primeros veinte meses de gestión dan cuenta de una dimensión visible del retroceso de género en Argentina a través de decisiones oficiales formales. Según relevamientos realizados por organizaciones de la sociedad civil citados en este texto se encuentran en marcha procesos de socavamiento de la implementación de las políticas públicas a través de medidas formales e informales, y de erosión de la participación y la rendición de cuentas que exceden el alcance de este artículo y que ameritan futuras indagatorias.

Las medidas identificadas y los mecanismos puestos en marcha representan un retroceso de treinta años en la protección y el reconocimiento de derechos de mujeres, niñas, adolescentes y personas LGTBIQ+ en Argentina. El robusto marco normativo nacional sobre derechos de las mujeres y de otras identidades sexo genérica vigente revela los consensos construidos, así como los umbrales éticos y políticos de tolerancia, que el gobierno de Milei disputa, ataca y apunta a su destrucción. Las decisiones adoptadas revelan el desconocimiento e el incumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado argentino y van en contra de principios constitucionales, convencionales y legales que se encuentran presentes en el marco normativo vigente, consagrando y garantizando la igualdad de género, la diversidad de identidades y expresiones de género y orientaciones sexuales.

Otro de los efectos del retroceso en todas las arenas de política analizada es la restricción de los derechos de ciudadanía democrática de las mujeres, niñas, adolescentes y personas LGTBIQ+ que indica una redefinición excluyente de la misma, de destrucción de lo social y de la sociedad pensada, como dice Brown (2020:43) “como el lugar donde experimentamos un destino común incluso en las diferencias y otredades (...) así como el espacio donde esas desigualdades pueden ser parcialmente compensadas”. A partir de la negación de la justicia social como principio ético y político democrático, el programa económico y político del gobierno de la LLA está atravesado por múltiples exclusiones, estratificaciones y desigualdades a partir de las cuales no quedan afuera solo las mujeres, las niñas, las adolescentes, las personas LGTBIQ+ de la protección del Estado.

Por otra parte, las decisiones adoptadas por acción u omisión evidencian un cambio de marco cognitivo en el que se desconocen y se disputan políticamente marcos de sentido –perfectibles y con deudas pendientes– orientados por el enfoque de género, el enfoque de derechos humanos y la interseccionalidad, contruidos colectivamente a lo largo de las últimas décadas por la sociedad argentina en torno de los modos de pensar los sujetos sociales, y las necesidades y demandas a partir de las jerarquías, exclusiones y asimetrías en las relaciones sociales sostenidas tanto en las diferencias sexo–genéricas como en las raciales, étnicas, de clase y de edad, entre otras. Este cambio de paradigma expresa un viraje en el sistema de creencias que guían la conducta pública y se sustenta en la deslegitimación del Estado, su retiro, su ausencia, la reducción de sus funciones, y el desconocimiento tanto de las obligaciones contraídas como de los procesos socio–políticos colectivos de construcción democrática transitados hasta el momento.

El desmantelamiento del MMGYD implica un proceso de desinstitucionalización y constituye un mecanismo regresivo ya que se eliminan estructuras y dispositivos estatales cuya misión principal era diseñar, coordinar e implementar políticas públicas con perspectiva de género y diversidad sexual. Esta desinstitucionalización debilita el rol de rectoría del estado nacional en un país federal como Argentina, las capacidades estatales y la transversalidad de la perspectiva de género en las políticas públicas de igualdad de género. Esta desinstitucionalización está estrechamente ligada al avasallamiento de los procesos sociopolíticos que dieron origen a la trama institucional como parte de la construcción colectiva democrática en las últimas décadas. Y en la cual fue crucial el rol activo de los movimientos de mujeres, feministas y de los colectivos LGTBIQ+ en Argentina en la construcción y legitimación de las desigualdades de género como problemas públicos y como asuntos de la agenda de gobierno. El desmantelamiento de las políticas de igualdad de género y diversidad en el marco de la aplicación del plan económico y de desprotección social, aumentan los riesgos para las mujeres, las niñas, las adolescentes y otras identidades sexo genéricas, deterioran sus condiciones de vida en línea con una profundización de los nudos estructurales de las desigualdades de género.

El retroceso de género durante el gobierno de la LLA alude directamente a una regresión del Estado en los compromisos previamente asumidos en relación con la igualdad de género en los derechos conquistados, pero es parte del proceso más amplio del retroceso democrático en Argentina.

Apéndice

Medidas de desmantelamiento y de reformulación de instituciones y políticas de género y diversidad durante el gobierno de Milei (12/2023 - 08/2025)

Medida	Ámbito de aplicación
Eliminación	Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad
	Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (Ministerio de Economía de la Nación)
	Gabinete Nacional para la Transversalización de las Políticas de Género (Jefatura de Gabinete de Ministros)
	Programas de prevención y atención de la violencia de género (ex MMGYD):
	<ul style="list-style-type: none"> • Programa para el Apoyo Urgente y la Asistencia Integral Inmediata ante Casos de Violencias Extremas por Motivos de Género • Programa de Fortalecimiento del Acceso a Derechos para Personas Travestis, Transexuales y Transgénero • Programa Escuelas Populares de Formación en Género y Diversidad “Macachas y Remedios” • Programa de Capacitación en Perspectiva de Género y Diversidad para el Sector Privado “Formar Igualdad” • Programa para el Fortalecimiento de la Participación Social y Ciudadana en Materia de Género y Diversidad • Registro Nacional de Promotoras y Promotores Territoriales de Género y Diversidad a Nivel Comunitario • Programa Nacional Articular para el Fortalecimiento de las Organizaciones Sociales de Género y Diversidad • Programa Nacional Generar • Programa de Fortalecimiento para Dispositivos Territoriales de Protección Integral de Personas en Contexto de Violencia por Motivos de Género • Programa Nacional para la Igualdad de Géneros en el Trabajo, el Empleo y la Producción Igualar • Programa Producir • Programa Nacional para el Fortalecimiento de la Perspectiva de Género e Igualdad en la Diversidad en el Desarrollo Rural Sembrar Igualdad • Programa Nacional Menstruar
	Registro Nacional de Organizaciones Sociales sobre Género y Diversidad (Ex MMGYD)
	Programa Acercar Derechos (Ex MMGYD)
	Programa Potenciar Trabajo de Inclusión Socio productiva y Desarrollo Local (Ex Ministerio de Desarrollo de la Nación)
	Formación en diversidad y género como contenido prioritario en el perfil de futuros/as funcionarios/as del Poder Judicial de la nación (modificación del Protocolo de Evaluación para la aprobación de cursos y carreras de posgrado) (Ministerio de Justicia de la Nación)
	Cierre
Desfinanciamiento/ Desarticulación	Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (ENIA) (Ministerio de Salud de la Nación)
	Programa Acompañar (Ministerio de Justicia de la Nación)
Reducción y cambio de objetivos	Línea 144 (Ministerio de Justicia de la Nación)
Prohibición	Uso del lenguaje inclusivo y de la perspectiva de género en el Ministerio de defensa, las Fuerzas Armadas y los organismos descentralizados del Ministerio de Defensa de la Nación. (Ministerio de Defensa de la nación)
Modificación	Restricción del acceso a tratamientos hormonales e intervenciones quirúrgicas a mayores de 18 años, Ley N° 26.743 de identidad de género, artículo 11

Fuente: Elaboración propia. Fuentes: Boletín Oficial; página web Ministerio de Justicia de la Nación; ACIJ, ELA, REDAAS, CEDES (2025); ELA (2024); ELA (2025); CELS (2025)

¹ Este artículo retoma, actualiza a partir de nueva evidencia empírica y profundiza los argumentos presentados en la ponencia “Extrema derecha y embestida antifeminista en Argentina: retórica y acciones del gobierno de La Libertad Avanza (LLA). Notas preliminares” (Daverio, Andrea (2024) presentada en el XII Congreso de la ALACIP “América Latina como actor en la reconfiguración geopolítica global”, 17 al 20 de julio 2024, Lisboa, Portugal.

² Sobre la noción de actos performativos se toma como referencia: Butler, Judith (2002). Acerca del término “queer”, En Butler, Judith (2002). *Cuerpos que importan. Sobre los límites materiales y discursivos del “sexo”*. Paidós: 2002. Buenos Aires. pp.315-316.

³ En el discurso de Milei, la “casta” es un significante político despectivo para referirse de manera imprecisa y generalizante a integrantes de la élite política, económica y sindical que son presentados como beneficiarios de privilegios. No se define con claridad quienes forman parte de la misma y es utilizado para legitimar un discurso antisistema.

⁴ El ascenso político de J. Milei y de la LLA como fuerza política en Argentina estimuló un debate académico en curso sobre su ubicación en el espectro ideológico, cuyo análisis exhaustivo excede los alcances y propósitos de este artículo. El caso de Javier Milei refleja una forma de extrema derecha que combina elementos de neoliberalismo extremo, anarco capitalismo, antifeminismo, anti estatismo y autoritarismo discursivo y una lógica de guerra cultural. En este artículo se usa la denominación de extrema derecha.

⁵ Puede consultarse: CEPA (2024, diciembre). *El primer año de gestión de Milei en datos*. Disponible en :https://centrocepa.com.ar/images/2024/12/2024.12.08%20-%20El%20primer%20año%20de%20gestión%20de%20Milei%20en%20datos.pdf

⁶ CELS (2024a) *Milei 1^{er} año*. Espacio cívico. Ejercer derechos democráticos es hoy más peligroso. Sección elaborada por Manuel Tufró. El apartado sobre libertad de expresión fue elaborado por Vanina Escales y Ximena Tordini. Disponible en: <https://cels.org.ar/anuarioultraderecha/espacio-civico/>

⁷ https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/322325/20250311?utm_source=Cenital&utm_campaign=8de3c31495-PM_1166&utm_medium=email&utm_term=0_a38084492c-8de3c31495-396475810

⁸ La sigla que identifica diversas identidades, expresiones de género y orientaciones sexuales dentro de las disidencias sexo genéricas ha adoptado múltiples formulaciones como expresión de un proceso dinámico. A lo largo de este texto se utiliza la sigla LGTBIQ+ en referencia a las personas lesbianas, gays, travestis, transexuales, transgéneros, bisexuales, intersexuales, queers y más.

⁹ <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/9853.pdf>

¹⁰ Si bien en Roggeband y Kriszan (2020) se hace referencia a las demandas LGTBIQ+ en diversos apartados, en el enfoque triádico se mencionan solo los movimientos de mujeres y los derechos de las mujeres.

¹¹ CEDAW Convention on the Elimination of All forms of Discrimination Against Women (ONU 1979).

¹² Para una revisión completa del corpus actualizado de legislación que incluye a los derechos humanos de las mujeres y LGTBIQ+ en Argentina se sugiere consultar Honorable Cámara de Diputados de la Nación (2022) así como la sección “Más derechos, más leyes” del Portal de Género de la HCDN. https://genero.hcdn.gob.ar/mas_derechos_mas_leyes/index.html

¹³ Argentina. (1994). Constitución de la Nación Argentina. Artículo 75 inciso 22

¹⁴ Disponible en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122926/norma.htm>

¹⁵ Poder Ejecutivo Nacional (2019). Decreto 7/2019. Organización de la Administración Pública Nacional. Boletín Oficial de la República Argentina, 10 de diciembre de 2019. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/222643/20191210>

¹⁶ <https://www.lettrap.com.ar/generos/la-libertad-retrocede-la-era-javier-milei-la-mayoria-las-provincias-degrado-sus-areas-genero-n5408962>

¹⁷ <https://www.gba.gob.ar/mujeres>

¹⁸ Poder Ejecutivo Nacional. (13 de agosto de 2020). Decreto 680/2020. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/233401/20200813>

¹⁹ <https://www.boletinoficial.gob.ar/pdf/aviso/primera/235306/20241220>

²⁰ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24515-25031/texto>

²¹ <https://www.rfi.fr/es/m%C3%A1s-noticias/20240223-el-gobierno-argentino-cierra-el-instituto-nacional-contra-la-discriminaci%C3%B3n>

²² Para una revisión completa del corpus actualizado de legislación que incluye a los derechos humanos de las mujeres y LGTBIQ+ en Argentina se sugiere consultar Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina (2023).

²³ <https://www.youtube.com/watch?v=fFqjB0GW0>

Referencias bibliográficas

ACIJ, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, ELA, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, REDAAS Red de Acceso al Aborto Seguro en Argentina y CEDES Centro de Estudios de Estado y Sociedad (2025) *Situación del Plan ENLA. Razones para recuperar una herramienta que protege a la población adolescente en Argentina*. 28 de mayo) <https://ela.org.ar/wp-content/uploads/2025/06/Situacion-del-Plan-ENIA-28-de-mayo-2025.pdf>

ACIJ Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia y ELA Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (2024) *Presupuesto 2025: Una distribución injusta de los recursos para mujeres, niñas y adolescentes*. 10 de octubre ELA. <https://ela.org.ar/publicaciones-documentos/presupuesto-2025-una-distribucion-injusta-de-los-recursos-para-mujeres-ninas-y-adolescentes/>

Barrancos, Dora (2007) *Mujeres en la sociedad argentina: Una historia de cinco siglos*. Buenos Aires: Sudamericana.

Bauer, Michael W., Andrew, Jordan, Christoffer Green-Pedersen & Adrienne Héritier, (2012) *Dismantling public policy: Preferences, strategies, and effects*. Oxford, Oxford University Press.

Bauer, Michael W. & Christoph Knill, (2014) “A conceptual framework for the comparative analysis of policy dismantling”. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 16 (1), 28-44.

Biroli, Flavia (2019) *Género e desigualdades: limites da democracia no Brasil*. São Paulo: Boitempo.

Biroli, Flavia (2020) “Gender and right-wing populism in Brazil: Political disputes and the limits of democracy”. *Politics & Gender*, 16(1), 143-150.

Biroli, Flavia & Connie Roggeband (2025) “Transitional moments, conflicts over gender, and the meanings of democracy in Central and Eastern Europe and South America: A comparative agenda”. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 32(1), 30-55. <https://doi.org/10.1093/sp/jxae016>

Brown, Wendy (2020) *En las ruinas del neoliberalismo: El ascenso de las políticas antidemocráticas en Occidente*. Buenos Aires: Tinta Limón, Traficantes de Sueños y Futuro Anterior.

Butler, Judith (2024) *¿Quién le teme al género?* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Paidós.

Caminotti, Mariana y Constanza Tabbusch (2021) “El embate neoconservador a las políticas de igualdad de género tras el fin del ‘giro a la izquierda’ en América Latina”. *Población & Sociedad [en línea]*, ISSN 1852-8562, Vol. 28 (2), 2021, pp. 29-50.

Carbajal, Mariana (2025) “El Poder Judicial, cada día más patriarcal”. *Página/12*, 23 de junio. <https://www.pagina12.com.ar/836066-el-poder-judicial-cada-dia-mas-patriarcal>

CELS Centro de Estudios Legales y Sociales (2024) “Milei.1 año. Marco regulatorio. Un Estado más fuerte que nunca”. Sección elaborada por Paula Litvachky. Disponible en: <https://cels.org.ar/anuarioultraderecha/marco-regulatorio/> Accesado el 15 de agosto de 2025

CELS Centro de Estudios Legales y Sociales (2025) La cocina de los cuidados. Informe 4. Espacio intersectorial de monitoreo de políticas de cuidado. Disponible en: <https://www.nodal.am/2025/03/la-cocina-de-los-cuidados-informe-4>

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2017) *Estrategia de Montevideo para la implementación de la agenda regional de género en el marco del desarrollo sostenible hacia 2030*. Santiago de Chile, CEPAL. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/41011>

Corrêa, Sonia (2018) “A ‘política do gênero’: um comentário genealógico”. *Cadernos Pagu*, (50). <https://doi.org/10.1590/18094449201700500001>

Corredor, Elizabeth (2019) “Unpacking ‘Gender Ideology’ and the Global Right’s Antigender Countermovement”. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 44(3), 613–638. <https://doi.org/10.1086/701171>

Coutinho, María Eugenia (2025) “Armando y desarmando ministerios. Una aproximación a los determinantes e impactos del diseño del gabinete en la maquinaria estatal en Argentina”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 14(28), 254–274. <https://doi.org/10.18294/rppp.2025.5725>

Daverio, Andrea (2024) “Contraofensiva neoconservadora de extrema derecha, anti-feminismo y educación pública en la Argentina de Milei: retrocesos y riesgos democráticos”. *Anales de La Educación Común*, 5(1-2), 151–159.

ELA, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (2024) “¿Libradas a su suerte? Relevamiento sobre el estado de situación de políticas públicas contra las violencias por motivos de género a nivel nacional”. Versión preliminar. Investigación realizada por Victoria Gallo Llorente, bajo la coordinación de ELA. <https://ela.org.ar/wp-content/uploads/2024/11/Monitoreo-Libradas-a-su-suerte-Actualizacion-Noviembre-2024.docx.pdf>

ELA, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (2025) *Más allá de los números: el impacto del desmantelamiento de las políticas de género en Argentina (2023-2025)*. https://ela.org.ar/wp-content/uploads/2025/05/Mas-alla-de-los-numeros_F.pdf

ELA Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) y Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia ACIJ (2024) “¿Libradas a su suerte? Políticas públicas contra la violencia de género en Argentina en los primeros 6 meses del gobierno de Javier Milei”. Disponible en: <https://ela.org.ar/publicaciones-documentos/libradas-a-su-suerte/>

Fernandez, Michelle, Vanessa Oliveira y Bárbara Maia (2024) “Retrocesso democrático e seus efeitos: o desmantelamento das políticas de saúde da mulher no governo Bolsonaro”. Ponencia presentada en el Congreso Alacip 2024, Lisboa. Disponible en: https://www.congresoalacip2024.org/trabalho/view?ID_TRABALHO=513

Forti, Steven (2025) *Extrema derecha 2.0*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Gago, Verónica (2019) “Cartografiar la contraofensiva: el espectro del feminismo”. *Nueva Sociedad* N°282

Gutiérrez, María Alicia (2018) “Significante vacío: ideología de género, conceptualizaciones y estrategias. Entrevista con Sonia Correa”. *Observatorio Latinoamericano y Caribeño*, 1(2), 106-113.

Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina (2023) Compendio de normativa con perspectiva de género. Año 2022. Edición actualizada 2023. Disponible en : https://www3.hcdn.gob.ar/dependencias/secparl/dgral_info_parlamentaria/compendio_de_normativa_con_perspectiva_de_genero_2023_hcdn.pdf

Guzmán, Virginia (2001) La institucionalidad de género en el estado: nuevas perspectivas de análisis. Serie Mujer y desarrollo. CEPAL, Santiago de Chile.

La Nación [@lanacion] (2024) *Milei calificó de “siniestros” al INADI* [Video]. 15 de marzo de 2024, YouTube. <https://www.lanacion.com.ar/politica/milei-trato-de-siniestros-al-ministerio-de-la-mujer-y-el-inadi-y-celebro-su-eliminacion-nid15082024/>

Levitsky, Steven y Daniel Ziblatt (2018) *Cómo mueren las democracias*. Barcelona: Editorial Ariel.

Lopreite, Débora y Ana Laura Rodríguez Gustá (2021) “Feminismo de Estado en la Argentina democrática (1983-2021): ¿modelo aspiracional o realidad institucional?” *Revista SAAP*, 15(2): 287-311.

McBride, Dorothy E. & Amy G Mazur (2010) *The politics of state feminism: Innovation in comparative research*. Filadelfia, PA: Temple University Press.

Milhorance, Carolina (2022) “Policy dismantling and democratic regression in Brazil under Bolsonaro: Coalition politics, ideas, and underlying discourses”. *Review of Policy Research*, n. 39, p. 752- 770, 2022.

Ministerio de Justicia de la Nación Línea 144. Página web. <https://www.argentina.gob.ar/linea-144>

Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad de la Nación (2022) *Gabinete Nacional para la Transversalización de las Políticas de Género. Institucionalidad y transversalización de la perspectiva de género y diversidad en la Administración Pública Nacional: Informe de seguimiento, diciembre 2022*.

Mudde, Cas (2019) *La ultraderecha hoy*. Madrid: Alianza Editorial.

Müller, Pierre (1996) “Cinq défis pour l’analyse des politiques publiques”. Forum: enjeux, controverses et tendances de l’analyse des politiques publiques”, *Revue Française de Science Politique*, Volume 46, Numéro 1.

ONU (1979) *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/cedaw_SP.pdf.

ONU (1999) *Protocolo facultativo de la CEDAW*. Disponible en : https://www.ohchr.org/sites/default/files/2021-08/OP_CEDAW_en.pdf

Pedrido, Victoria (2021) *Cartografía argumentativa de los sectores conservadores/fundamentalistas*. Equipo de Incidencia Política de FUSA, con colaboración de María Alicia Gutiérrez. <https://grupofusa.org/wp-content/uploads/2021/05/Cartografia-argumentativa-de-los-sectores-conservadores-fundamentalistas-1-2-1.pdf>

Przeworski, Adam (2019) *Crisis de la democracia. ¿Adónde pueden llevarnos el desgaste institucional y la polarización?* Buenos Aires: Siglo XXI Editores

Ramos, Silvina, Federico Tobar, Valeria Isla, Natalia Gualdoni y Tamar Finzi Warszawski (2025) Plan ENIA 20172023: oportunidades de vida para adolescentes en la Argentina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

Roggeband, Conny & Andrea Krizsán (2020) Democratic backsliding and the backlash against women's rights: Understanding the current challenges for feminist politics. UN Women Discussion Paper Series, No. 35. New York, NY: UN Women. Junio, Paper de discusión.

Semán, Pablo (coord.) (2023) "Introducción. La piedra en el espejo de la ilusión progresista", en Pablo Semán, Pablo, coord. Está entre nosotros. ¿De dónde sale y hasta dónde puede llegar la extrema derecha que no vimos venir? Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores: 9-42.

Stefanoni, Pablo (2021) *¿La rebeldía se volvió de derecha? Cómo el antiprogresismo y la anticorrección política están construyendo un nuevo sentido común (y por qué la izquierda debería tomarlos en serio.* Buenos Aires: Siglo XXI.

Surel, Yves (1995) Les politiques publiques. Paris: Presses Universitaires de France.

Telam (2024) "El Gobierno decidió el "cierre definitivo del Inadi", anunció el vocero Adorni. 22 de febrero de 2024. Sitio web: <http://www.telam.com.ar>. Recuperado 10 de julio 2025. <https://www.youtube.com/watch?v=nAAP57svZV4>

Traverso, Enzo (2018) *Las nuevas caras de la derecha.* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Resoluciones oficiales

Ministerio de Defensa de la Nación (2024) Resolución 160/2024. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/304017/20240226>

Ministerio de Justicia de la Nación (2024) Resolución 250/2024. Situación de disponibilidad del personal del ex-INADI. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/312289/20240815>

Ministerio de Justicia de la Nación (2025a) *Resolución 291/2025.* Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/325416/20250516>

Ministerio de Justicia de la Nación (2025b) *Resolución 292/2025*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/325417/20250516>

Ministerio de Justicia de la Nación (2025c) *Resolución 466/2025*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/328414/20250716>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2025d) *Resolución 376/2025*. Protocolo de Evaluación para la aprobación de cursos o carreras de posgrado. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/327024/20250617>

Poder Ejecutivo Nacional (2023) Decreto 8/2023 (DNU-2023-8-APN-PTE) - Modificación de la Ley de Ministerios. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/300727/20231211>

Poder Ejecutivo Nacional (PEN) (2024a) Decreto 450/2024 (DNU-2024-450-APN-PTE) - Modificación de la Ley de Ministerios. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/308096/20240524>

Poder Ejecutivo Nacional (2024b) Decreto 451/2024 (APN-PTE) - Transferencia de la Subsecretaría de Protección contra la Violencia de Género al Ministerio de Justicia. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/308097/20240524>

Poder Ejecutivo Nacional (2024c) Decreto 696/2024. Disolución del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) y transferencia de funciones al Ministerio de Justicia. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/311795/20240806>

Poder Ejecutivo Nacional (2025) *Decreto de Necesidad y Urgencia 62/2025*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/5846621/20250206?suplemento=1>

Cómo citar este artículo:

Daverio, Andrea (2026) “Retroceso de género en Argentina: desmantelamiento de instituciones y políticas públicas de igualdad de género y diversidad en el gobierno de Javier Milei”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 15 N°30: 245-269

Políticas públicas educativas: enfoques teóricos y desafíos de implementación en el contexto de América Latina

Public educational policies: theoretical approaches and the challenges of implementation in the Latin American setting

Jaime Augusto Porras Jiménez

Doctorado en Ciencias de la Educación, CADE Universidad del Tolima, Colombia. Postdoctorado de Investigación en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo, Universidad de Manizales, Cinde, Colegio de la Frontera Norte y Flasco Argentina. jporras@cinde.org.co.

Franklin Arévalo Flórez

Magister en Comunicación-Educación Universidad Distrital Francisco José de Caldas y doctorando en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud en la Universidad de Manizales, Colombia. farevalo108558@umanizales.edu.co

Fecha de recepción:

13.10.25

Fecha de aceptación:

23.2.26

Resumen

Desde una perspectiva multidisciplinaria el artículo examina la evolución de los enfoques de política pública educativa en América Latina, desde las concepciones tradicionales hasta las perspectivas críticas contemporáneas; afirma que la implementación de políticas educativas es un proceso complejo donde los actores educativos, particularmente los docentes, actúan como intérpretes activos que resignifican las directrices oficiales desde sus propias subjetividades y contextos específicos. Concluye destacando la necesidad de desarrollar marcos analíticos adecuados a la dimensión retórica, institucional y subjetiva de las políticas educativas para comprender efectivamente su implementación en contextos de desigualdad, clientelismo e informalidad institucional característicos de la región.

Palabras clave: políticas públicas educativas - implementación de políticas - subjetividad docente - contexto latinoamericano - marcos analíticos críticos

Abstract

From a multi-disciplinary perspective, the article examines the evolution of public educational policy approaches in Latin America, from traditional to contemporary critical ones; it assesses the complexity of educational policies processes since policy actors, particularly but not only educational actors, perform as active interpreters of official policy rules and orientations, thus re-signifying them according to their own subjectivities and environments. It stresses on the necessity to develop analytical frameworks best fitted to the rhetoric as well the institutional and the subjective dimensions of educational policies in order to effectively comprehend its implementation in the region's settings of inequality, clientelism and institutional informality.

Key-words: *education policies - policy implementation - teacher's subjectivity - Latin American context - critical analytical frameworks*

Introducción¹

La implementación de políticas públicas educativas en América Latina presenta desafíos particulares que han sido insuficientemente abordados por los marcos analíticos tradicionales. A pesar de las reformas educativas implementadas en las últimas décadas, persiste una brecha significativa entre las intenciones de las políticas y sus resultados efectivos en las aulas (Reimers, 2000). Esta disparidad no puede explicarse únicamente por factores técnicos o de recursos, sino que requiere una comprensión más profunda de los procesos que median entre el diseño y la implementación de políticas educativas.

El problema central radica en que los enfoques predominantes para el análisis de políticas educativas han privilegiado visiones tecnocráticas y lineales que conciben la implementación como una mera aplicación de directrices (Ball et al., 2011). Estas perspectivas han resultado limitadas para capturar la complejidad de contextos caracterizados por desigualdades estructurales, informalidad institucional y dinámicas políticas particulares como el clientelismo, entre otras.

En este contexto, emerge la necesidad de desarrollar marcos analíticos que reconozcan a los implementadores de políticas educativas, especialmente a los docentes, no como eje-

cutores pasivos sino como actores activos con capacidad de interpretación, adaptación y transformación de las directrices oficiales. Esta perspectiva requiere integrar dimensiones subjetivas, retóricas e institucionales que han sido marginadas por los enfoques tradicionales.

El objetivo de este artículo es proponer un marco analítico crítico y multidimensional para comprender las políticas públicas educativas en el contexto latinoamericano, integrando aportes teóricos que permitan analizar la complejidad de los procesos de implementación, con particular atención al rol de la subjetividad de los actores educativos.

La relevancia de esta propuesta radica en su potencial para generar comprensiones más profundas sobre por qué las políticas educativas producen resultados diversos y a menudo inesperados, proporcionando bases teóricas para el diseño de políticas más efectivas y contextualmente pertinentes.

Definiciones y enfoques multidimensionales del concepto de políticas públicas

El concepto de política pública se ha interpretado tanto desde la teoría política como desde la administrativa, lo que evidencia su naturaleza multidimensional y compleja. El análisis de este concepto exige un enfoque interdisciplinario, capaz de abarcar sus distintas facetas y dimensiones, en ese sentido, es posible agrupar algunas de las vertientes desde donde ha sido analizado el concepto de políticas públicas, esto es: enfoque tradicional, perspectiva procesual, visión societal o participativa contemporánea, y perspectiva neoinstitucionalista.

Desde una perspectiva tradicional del Estado, Meny y Thoenig (1992) definen las políticas públicas como “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”, subrayando el papel central del Estado como actor principal tanto en la formulación como en la implementación de dichas políticas. Esta visión se complementa con la definición minimalista pero precisa de Klein y Marmor (2009), quienes las describen como “lo que los gobiernos hacen y dejan de hacer”. Este enfoque resalta, además, la importancia de las omisiones deliberadas, un aspecto fundamental para un análisis con más completud de las políticas públicas.

Por su parte, la perspectiva procesual, representada por Vargas (2022), concibe las políticas públicas como “un conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas” (Vargas, 2022). Esta visión pone énfasis en el carácter dinámico y continuo de las políticas, reconociendo su evolución a lo largo del tiempo y la intervención de múltiples actores e interacciones.

Desde el enfoque societal contemporáneo, Lahera (2004) introduce elementos de la sociedad de la información, definiendo las políticas públicas como "cursos de acción y flujos de información orientados hacia un objetivo público definido de manera democrática" (Lahera, 2004). Este planteamiento subraya la importancia de la claridad, coherencia y precisión en la formulación de las políticas, al tiempo que destaca la necesidad de anticipar resultados y considerar los aspectos institucionales implicados.

Hay una dimensión analítica de las políticas públicas al concebirlas como "un fenómeno social y político específico, fundado empíricamente y construido analíticamente" (Meny & Thoenig, 1992). Este enfoque enfatiza la necesidad de un diálogo interdisciplinario entre teoría y práctica para lograr una comprensión integral de las políticas.

Desde la perspectiva neoinstitucionalista, las políticas públicas se entienden como instituciones en sí mismas, influenciadas por reglas formales e informales que condicionan su desarrollo y sus resultados. Esta visión, destaca la importancia del marco institucional en la configuración y evolución de las políticas públicas (Eslava-Gómez, 2011).

Mény y Thoenig (1992), acercándose a la perspectiva funcionalista, identificaron cinco componentes fundamentales en las políticas públicas: contenido; programa; orientación normativa; factor coercitivo; y, competencia social. Estos componentes se articulan a lo largo de un proceso cíclico que incluye la formación de la agenda, la definición del problema, el diseño de la política, su implementación y su evaluación.

A su vez, Espinoza (2009) considerando la teoría funcionalista e incorporando la teoría crítica postula la importancia de las políticas públicas en cuanto a su conceptualización y alcances, por tanto, implicaría cinco consideraciones crítico-funcionalistas:

- i) vinculación a acciones orientadas a metas y/o propósitos;
- ii) basadas en cursos de acción que son desarrollados en el transcurso del tiempo por los representantes de gobierno;
- iii) emergen en respuesta a demandas de política (normativas o discursivas), o en respuesta a aquellos requerimientos de otros actores sociales;
- iv) implica lo que los gobiernos actualmente hacen y no lo que ellos intentan hacer o lo que ellos dicen que están por acometer; y;

v) involucrar alguna forma de acción gubernamental para lidiar con un problema sobre el cual una acción determinada ha sido demandada, o ésta puede involucrar una decisión de representantes de gobierno para simplemente no hacer nada en relación con algún aspecto sobre el cual el involucramiento del gobierno fue solicitado (Anderson, 1990; Fischer, 2003; Fischer, Miller & Sydney, 2007; Parsons, 1995; Prunty, 1984, 1985) (p. 3 y 4).

En esa misma dirección de trascender el enfoque tradicional-positivista, y en atención a la perspectiva crítico-funcionalista Espinoza (2009) encuentra que una de las tres perspectivas en que puede ser dimensionada y/o evaluada la política pública educativa es mediante “la política que se implementa en la práctica”, tal es el caso de la subjetividad docente en la implementación de la política pública².

Con lo anterior es importante destacar que debido a la complejidad y naturaleza multifacética de las políticas públicas, no existe una definición universalmente aceptada, y en cambio, hay varias definiciones aceptadas en el mundo académico e institucional. La elección de un enfoque específico depende del contexto de análisis y de los objetivos, tanto de la investigación sobre el tema como el enfoque institucional que se le quiera dar a la política pública. Sin embargo, hay un consenso sobre la necesidad de abordar las políticas públicas como fenómenos complejos, cuyo estudio requiere un análisis multidimensional para comprender de un lado su origen, evolución e impacto en la sociedad, como también la gestión de esta, desde la institucionalidad en la sociedad.

La comprensión teórica y conceptual de las políticas públicas es fundamental para abordar su implementación. Sin embargo, algunas visiones ofrecen un enfoque crítico, en contextos específicos, como el latinoamericano que enriquece la comprensión general de las políticas públicas al cuestionar y ampliar los enfoques tradicionales, subrayando la importancia de la participación ciudadana, la retórica y los marcos ideológicos en la configuración y análisis de las políticas públicas, como el caso del enfoque de André Noël Roth Deubel.

Estos enfoques multidimensionales revelan que las políticas públicas no se deben comprender únicamente desde perspectivas técnicas o administrativas. La coexistencia de marcos tradicionales, procesuales, societales y neoinstitucionalistas, sugiere que la implementación de políticas educativas requiere considerar múltiples dimensiones, incluyendo la subjetividad de los actores implementadores. Esta complejidad conceptual fundamenta la necesidad de analizar cómo los docentes, actores claves en la implementación de las políticas educativas, las interpretan y resignifican desde sus perspectivas y contextos.

Perspectivas críticas: el enfoque de André-Noël Roth

La perspectiva crítica de André-Noël Roth sobre las políticas públicas ofrece una aproximación que trasciende las visiones tradicionales, proporcionando un marco analítico más complejo y comprehensivo. Su enfoque enfatiza en la necesidad de entender las políticas públicas como un fenómeno social y político que se construye a partir del diálogo entre diferentes perspectivas epistemológicas y marcos interpretativos (Roth, 2002).

Roth desarrolla una crítica sustancial al modelo tradicional de análisis de políticas públicas, cuestionando particularmente la visión tecnocrática y positivista que ha predominado en el campo. En este sentido, argumenta que el modelo del “ciclo de las políticas públicas” resulta insuficiente para capturar la complejidad y dinamismo de la realidad, donde las diferentes etapas se entrelazan y retroalimentan de manera constante (Roth, 2008). Esta crítica se extiende al análisis costo-beneficio, señalando sus limitaciones para incorporar dimensiones sociales, culturales y éticas fundamentales en la comprensión de las políticas públicas; es en este sentido que la perspectiva del Roth es valiosa para el campo de las políticas públicas en educación, ya que las dimensiones que el autor señala como faltantes dentro de los análisis cíclicos se encuentran enmarcadas en la subjetividad de los actores que habitan el ciclo de las políticas públicas y que la enriquecen y complejizan.

Un aporte significativo de Roth es su énfasis en los marcos interpretativos o referenciales ideológicos como elementos constitutivos de las políticas públicas. Según su perspectiva, estos marcos determinan la selección de problemas, objetivos, instrumentos y criterios de evaluación, pudiendo clasificarse en modernos, gerenciales o colaborativos (Roth Deubel, 2008). Esta conceptualización permite comprender cómo los valores, normas y dispositivos retóricos influyen en la configuración de las políticas públicas.

El autor introduce una reconceptualización del rol ciudadano en el proceso de las políticas públicas, alejándose de la visión tradicional del ciudadano como receptor pasivo. Propone, en cambio, concebirlo como un actor activo y completo que debe participar en todas las etapas del proceso, abogando por un modelo colaborativo de gestión pública que fomente la co-creación y coproducción de las acciones públicas (Roth, 2018).

Desde una perspectiva neoinstitucionalista, Roth propone entender las políticas públicas como instituciones en sí mismas, reconociendo su capacidad para generar transformaciones en las estructuras de poder, las normas sociales y los comportamientos individuales (Roth y Arrubla, 2010). Esta visión complementa los enfoques institucionales tradicionales al enfatizar el carácter dinámico y transformador de las políticas públicas.

Un aspecto innovador en su análisis es la atención que presta a la dimensión retórica de las políticas públicas. Roth subraya la importancia de analizar la retórica y la argumen-

tación presentes en los discursos y textos que conforman las políticas, considerándolos elementos básicos en la construcción de consensos y legitimidad (Roth y Arrubla, 2010). En este trabajo se propone además de la retórica de las políticas en sí mismas, ampliar dicho análisis a los discursos y argumentaciones de quienes deberían ser los implementadores naturales de la política educativa.

Finalmente, una contribución significativa de Roth es su énfasis en la necesidad de desarrollar marcos analíticos específicos para el contexto latinoamericano, reconociendo que factores como el clientelismo, la informalidad y las desigualdades sociales condicionan el proceso de las políticas públicas en la región (Gómez-Lee et al., 2022).

Por tanto, en este marco analítico se asume la política pública como un fenómeno complejo que exige un enfoque multidimensional en el que sea importante la dimensión retórica, su perspectiva institucional, el rol del ejercicio de ciudadanía en el contexto latinoamericano y las subjetividades de los actores que intervienen en el proceso desde distintos roles, como en el caso de los docentes para las políticas públicas educativas.

La perspectiva crítica de Roth es fundamental en esta propuesta analítica, pues reconoce que los marcos interpretativos y la dimensión retórica son constitutivos de las políticas públicas. Su énfasis en el ciudadano como actor activo y en los aspectos subjetivos del proceso político permite conceptualizar a los docentes no solo como ejecutores, sino como agentes que participan activamente en la construcción de significados en torno a las políticas educativas. Esta perspectiva teórica sustenta el análisis la influencia de la subjetividad docente en la implementación de políticas públicas en educación.

El enfoque crítico de Roth cobra mayor relevancia cuando se analizan en el marco de los diferentes enfoques de gestión pública que han configurado la implementación de políticas. Es necesario, por tanto, examinar cómo estos marcos institucionales condicionan las posibilidades de participación y agencia de los actores educativos.

Evolución de la gestión pública: del modelo burocrático a los enfoques colaborativos

El camino hacia un marco teórico diferente al tradicional y positivista, incluyente de las subjetividades de los implementadores, en este caso de los docentes en las políticas públicas educativas en el contexto de América Latina, interpela por analizar previamente la evolución de los enfoques de gestión pública que enmarcaron su implementación, ya que proporcionan el contexto institucional y conceptual en el que dichas políticas se desarrollan. La literatura especializada identifica tres enfoques principales que han configurado la gestión pública a lo largo del siglo XX y que continúan influyendo en la formulación e implementación de políticas en la actualidad: el enfoque burocrático o moderno, la Nueva Gestión Pública

(NGP) y el enfoque colaborativo. Cabe resaltar que estos enfoques, lejos de representar una progresión lineal, coexisten y se entrelazan en la práctica administrativa contemporánea.

El enfoque burocrático o moderno, basado especialmente en el positivismo de Auguste Comte y teorizado posterior y principalmente por Max Weber, estableció los cimientos de una administración pública que aspiraba a ser neutral, racional y eficiente. Weber destacó la superioridad técnica de la burocracia como modelo organizativo propio de la modernidad, formulando principios fundamentales como la impersonalidad, la meritocracia, la especialización de tareas y la jerarquía (Roth y Arrubla, 2010). Estos pilares siguen siendo referencia obligada en el análisis de la gestión pública, especialmente en contextos en los que se busca garantizar la imparcialidad y la equidad en el sector público.

Hacia la década de 1980, surgió la Nueva Gestión Pública (NGP) como una respuesta crítica a las limitaciones del modelo burocrático tradicional. Este enfoque, sustentado en los principios de la teoría económica neoclásica, introdujo ideas provenientes de la gestión empresarial en el ámbito público, promoviendo una mayor flexibilidad, orientación a resultados y atención a la satisfacción del usuario (Markopoulos & Vanharanta, 2020).

El enfoque colaborativo, por su parte, constituye una evolución más reciente en la gestión pública y se basa en los principios de la gobernanza colaborativa. Este modelo trasciende las limitaciones de los enfoques burocrático y gerencial al subrayar la importancia de la participación de múltiples actores –públicos, privados y de la sociedad civil– en la gestión de los asuntos públicos (Aguilar, 2014). Desde esta perspectiva, se valora el rol activo del ciudadano en el proceso de toma de decisiones, promoviendo una gestión pública más horizontal, transparente y participativa, lo que refleja una ruptura con los esquemas jerárquicos tradicionales.

Los enfoques de gestión pública influyen directamente en cómo se implementan las políticas públicas; por ejemplo, un enfoque burocrático puede limitar la flexibilidad en la implementación, mientras que la NGP puede facilitar una implementación orientada al impacto y los resultados. Esto supone un obstáculo ya que la organización del Estado responde a unas fórmulas burocráticas rígidas que riñen con la flexibilidad necesaria en los nuevos enfoques de implementación.

La coexistencia de estos enfoques en contextos territoriales, podrían condicionar la implementación de políticas públicas en educación a unas exigencias ideales a nivel de recursos, disposición e intereses. En primer lugar, aunque el enfoque burocrático considera a los docentes dentro de los procesos de política pública, lo hace como funcionarios, es decir, no toma en cuenta los aspectos personales que entran en juego en la implementación y contrastación de retóricas de las políticas y de los mismos docentes.

El enfoque de la NGP se centra en la eficiencia, la eficacia y la racionalidad de los recursos, en ese sentido, termina desconociendo a los actores con sus importantes subjetividades y en el caso de las políticas educativas, las despoja de sentido ya que son una acción social y humana.

Los enfoques colaborativos son los más cercanos al reconocimiento de una subjetividad en los actores, pero por la coexistencia de enfoques ya anotada, no están generalizados, ni legitimados por parte de las comunidades educativas.

La coexistencia de estos tres enfoques de gestión pública en el contexto educativo latinoamericano genera tensiones particulares para los docentes. Mientras el modelo burocrático los concibe como funcionarios, la NGP los evalúa por la eficiencia y el enfoque colaborativo reconoce su agencia. Esta multiplicidad de marcos institucionales condiciona las formas en que los docentes interpretan e implementan las políticas educativas, evidenciando la necesidad de analizar sus subjetividades como elemento clave para comprender los procesos de implementación de las políticas públicas educativas.

Estos enfoques de gestión pública proporcionan el contexto institucional en el que se desarrolla la implementación de políticas. Sin embargo, la comprensión completa de este proceso requiere analizar las dinámicas específicas que emergen cuando las directrices políticas se encuentran con la realidad educativa.

La implementación de políticas públicas: complejidad y retórica

La implementación de políticas públicas constituye un proceso fundamental que materializa las decisiones formuladas en el diseño de políticas públicas (Lasswell et al., 2009). Este proceso crítico determina la efectividad y el impacto de las intervenciones gubernamentales, sustentándose en algunos principios conceptuales que tratarán de ser abordados a continuación buscando algunos puntos de apoyo en la complejidad que estos encierran.

La implementación de políticas públicas se caracteriza por ser un sistema de acción complejo que involucra multiplicidad de actores que pueden ser de naturaleza pública o privada (Lasswell et al., 2009). Estos agentes, requieren una coordinación estratégica y sistemática para poder ejecutar las acciones definidas en las directrices de política pública frutos del diseño de esta.

Este proceso de gestión desde lo estratégico y lo sistemático, debe tener un enfoque multidimensional y dinámico (Lasswell et al., 2009). Debe ser multidimensional por la dispersión de acciones diferentes que pueden confluir en la consolidación de una política pública; de otro lado, deben ser dinámicas por el devenir contextual y poblacional que puede transformarse desde el diagnóstico hasta la implementación.

Finalmente, se encuentra el desafío analítico inherente a esta complejidad de gestión, ya que dificulta la evaluación precisa de la correspondencia entre el diseño y la planificación inicial-ideal y el proceso real de implementación (Lasswell et al., 2009).

Este sistema de acción enunciado en los párrafos anteriores debe entrar en interacción con instituciones estatales, escenario en el que se deben implementar. Este marco puede ser la plataforma ideal para la implementación o por el contrario un agente condicionante de lo que se quiere llevar a cabo.

Dentro de las instituciones pueden existir condicionantes estructurales que limiten el margen de acción de la política; pueden existir elementos históricos que reflejan la evolución del aparato estatal del país y que se encuentran anclados en enfoques diferentes de las políticas públicas y; configuraciones institucionales que pueden funcionar como catalizadores u obstáculos para los actores involucrados en el proceso de la política pública (Roth, 2018).

Bajo estas condiciones, cualquier política pública debe insertarse o construir su propio espacio en las estructuras preexistentes dentro de las instituciones involucradas en el problema público que se pretende abordar, esto implica negociaciones y adaptaciones tanto de la política pública como de la institución (Eslava-Gómez, 2011).

Las políticas públicas, también se basan en teorías sobre como alcanzar sus objetivos (Roth, 2008). Estas teorías incluyen valores, creencias y percepciones que son incorporadas por los actores sociales, que forman coaliciones destinadas a intentar influir en las decisiones sobre política pública.

En la dinámica de las políticas públicas se han estudiado estas ideas en tres líneas de aplicación:

- i) teorías sobre los mecanismos de intervención;
- ii) valores, percepciones y creencias compartidas;
- iii) estrategias de legitimación y comunicación. La comprensión de estos tres elementos es crítica en la garantía del éxito de una implementación, siendo el análisis de la retórica un elemento fundamental para comprender las estrategias de justificación de una determinada política pública (Roth, 2008).

Finalmente, la implementación se configura como un proceso dinámico que requiere toma de decisiones continua y contextualizada (Roth, 2008); a medida que se avanza en la implementación surgen imprevistos y desafíos que obligan a redefinir las acciones o a tomar decisiones no contempladas inicialmente (Lasswell et al., 2009); en la práctica, los actores encargados de la implementación pueden tener cierta autonomía para tomar decisiones discrecionales sobre los cursos de acción, apartándose del ideal de la implementación como instancia de acción con margen de acción limitado y discrecionalidad nula (Meny y Thoenig, 1992).

La implementación de políticas públicas en educación involucra variedad de actores sociales como gobiernos, organizaciones gremiales, organizaciones académicas y comunidad en general. También, implica la consideración de múltiples dimensiones como la inclusión, la calidad y la equidad que han venido ganando terreno en la contemporaneidad.

Pueden existir intereses contrapuestos en las teorías y valores de las políticas públicas en educación. Cada actor social antes mencionado puede tener intereses diferentes y se deben mediar los fines de la educación en estas confrontaciones que pueden ser ideológicas o formales.

La evolución del estudio de las políticas públicas encuentra un punto de inflexión fundamental con los aportes de Harold D. Lasswell, considerado el padre fundador contemporáneo de este campo de estudio. Lasswell, desde inicios de la década de 1950, planteó la necesidad de desarrollar una ciencia social integrada que se enfocara en el estudio y resolución de problemas públicos, lo que denominó “*policy orientation*” (Aguilar, 1996). Esta orientación surgió como respuesta a la “viva preocupación en los círculos intelectuales de cómo superar la tendencia de la vida moderna a la división y aislamiento” (Lasswell, 1951).

Una de las contribuciones significativas de Lasswell fue la conceptualización de las ciencias de políticas como “el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un período determinado” (Lasswell, 1951). Esta definición establece una distinción entre conocer el proceso de la política y conocerla en el proceso, diferenciando entre el análisis positivo del proceso decisorio y la prescripción normativa de soluciones.

Complementando esta visión, Eslava-Gómez (2011) propone un análisis institucional de las políticas públicas que incorpora elementos del neoinstitucionalismo y utiliza la metáfora del juego para explicar la interacción estratégica entre actores con diferentes intereses y recursos. Esta perspectiva es relevante al considerar que “el análisis institucional de políticas públicas” permite comprender la compleja red de relaciones y

reglas, formales e informales, que configuran el proceso de las políticas públicas” (Eslava-Gómez, 2011).

La confluencia de estas perspectivas teóricas con los enfoques previamente discutidos de Roth y los modelos de gestión pública, revelan la naturaleza multidimensional de las políticas públicas. Como señala Aguilar (2014), el análisis y diseño de políticas públicas, por su carácter público, “abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad”, lo que resalta la importancia de la participación ciudadana y la gobernanza colaborativa en el proceso de políticas públicas.

Este marco conceptual integrado permite comprender las políticas públicas como procesos complejos que requieren un abordaje interdisciplinario, contextualizado y orientado al bien común. Como señala Eslava: “urge contar con un enfoque nativo de políticas públicas que se alimente de la riqueza de las experiencias locales” (Eslava-Gómez, 2011), lo que resulta particularmente relevante para el contexto latinoamericano.

Las políticas públicas son un fenómeno complejo y multidimensional, ello se puede entender de diferentes modos desde Lasswell y Roth. Lasswell aboga por la importancia de una ciencia social integrada que se haga cargo del estudio de estas, tomando en cuenta la importancia de la participación ciudadana y la gobernanza colaborativa; así, establece las bases del campo de estudio que son ampliadas por Roth a los campos ideológico, retórico y contextual, por tanto, los postulados de ambos son complementarios y funcionan entre sí para la fundamentación teórica de esta propuesta analítica.

Teniendo en cuenta lo anterior: la implementación de políticas públicas no es un proceso lineal o puramente técnico, sino que está marcado por la complejidad de coordinar múltiples actores, recursos y contextos institucionales. Para esta propuesta, esto es crucial, ya que permite explicar cómo las directrices oficiales se transforman en prácticas reales en el aula, muchas veces desviándose del diseño original debido a factores contextuales y subjetivos.

La dimensión retórica expuesta en este apartado resalta cómo los discursos y estrategias argumentativas son fundamentales para legitimar y negociar la aplicación de políticas. En el caso de la educación, este enfoque permite analizar cómo los docentes interpretan y resignifican las políticas a partir de discursos oficiales, y cómo, a través de su propia subjetividad, construyen prácticas que pueden adaptarse, resistir o transformar dichos discursos.

Explorar las dinámicas de poder, negociación y adaptación que emergen cuando se implementan políticas en contextos educativos, permite situar a los docentes como actores activos que, mediante su interpretación y acción, participan en la reconfiguración de la

política, un aspecto central en el campo de la subjetividad docente en la fase de implementación de políticas públicas en educación.

La complejidad inherente a la implementación de políticas públicas, especialmente en educación, confirma que este proceso no es una mera aplicación técnica de directrices. Los niveles de autonomía discrecional de los implementadores, las negociaciones institucionales y las dimensiones retóricas que entran en juego hacen evidente que la subjetividad de los docentes constituye un factor determinante en cómo las políticas se materializan en las aulas. Esta perspectiva teórica sustenta la importancia de estudiar las interpretaciones, resistencias y adaptaciones que los docentes realizan durante la implementación.

Las complejidades generales de la implementación de políticas públicas adquieren características específicas en el campo educativo, donde la naturaleza formativa de los procesos y la centralidad de los docentes como mediadores pedagógicos introducen dimensiones particulares que requieren análisis diferenciados.

Políticas públicas en educación (PPE)

Las políticas públicas educativas, PPE, representan un complejo entramado de interacciones sociales donde, como lo señala Manuel de Puelles, “la educación no es un fenómeno neutro, sino profundamente político” (Puelles, 2006). Constituyen un sistema dinámico de decisiones e intervenciones que configuran los horizontes formativos de una sociedad, trascendiendo la mera regulación administrativa para convertirse en un instrumento de transformación social.

Históricamente, las PPE han evolucionado desde concepciones filosóficas clásicas hasta convertirse en dispositivos estatales complejos, dado que “la educación ha transitado de ser una preocupación filosófica para configurarse como un problema político fundamental” (Puelles, 2009), donde el Estado asume un rol central en la definición de los marcos formativos de la ciudadanía.

La comprensión de las políticas educativas exige, necesariamente, un análisis contextual que integre las condiciones histórico-políticas de su emergencia. En palabras de Henry Giroux, “las políticas educativas son construcciones culturales que condensan relaciones de poder, disputas ideológicas y proyectos de sociedad” (Giroux, 1997).

El campo de las políticas educativas se configura como un escenario de múltiples actores con intereses frecuentemente divergentes. Como sostiene Puelles (2009), “la política educativa es un espacio de negociación donde convergen y divergen actores gubernamentales, sindicales, académicos y sociales”.

La complejidad de este campo radica en las relaciones de poder que lo atraviesan dado que “los actores educativos no son simples ejecutores, sino sujetos políticos que interpretan, resisten y transforman los mandatos institucionales” (Giroux, 2001).

Los principios fundamentales de las políticas educativas contemporáneas se estructuran en torno a valores como la equidad, la calidad y la inclusión, pues “la política educativa moderna debe equilibrar la tensión entre libertad individual y responsabilidad colectiva” (Puelles, 2009).

Las tendencias contemporáneas revelan una creciente influencia de perspectivas neoliberales y globalizadoras y ello se confirma con que “las políticas educativas actuales responden cada vez más a una lógica mercantil que subordina la formación ciudadana a criterios de competitividad económica” (Giroux, 1997), convirtiéndose las políticas educativas en un espacio de disputa permanente, pues, “la educación es un territorio de confrontación ideológica donde se dirimen proyectos de sociedad” (Giroux, 2001), lejos de representar un campo neutral, sino un terreno de tensiones y negociaciones permanentes.

La pedagogía se constituye como un espacio crítico de intervención política. Giroux propone entenderla como “una práctica cultural contrahegemónica que permite desvelar y cuestionar los dispositivos de poder instituidos” (Giroux, 1997). La cultura popular emerge como un territorio fundamental de significación pedagógica. Giroux sostiene que “incorporar la cultura popular implica reconocer la capacidad de agencia de los sujetos y transformar los espacios educativos en lugares de diálogo y producción de sentido” (Giroux, 2001).

Con lo anterior, no se puede analizar la implementación de políticas educativas sin considerar a los docentes como sujetos activos que interpretan, adaptan y resignifican las directrices en sus contextos específicos; teniendo en cuenta que no son ejecutores pasivos, sino que actúan como mediadores entre el ideal de la política y la realidad del aula.

Los docentes, al interpretar y adaptar las políticas a sus contextos específicos ponen en juego su propia subjetividad, lo que puede generar tensiones y resistencias frente a las directrices institucionales.

La fase de implementación también se encuentra permeada por las condiciones institucionales, interinstitucionales y estructurales, lo que hace de modelos como el ciclo de la política pública presenten limitaciones a la incorporación de otras dimensiones fundamentales para comprender dicho proceso. en el caso de las políticas públicas en educación: la subjetividad docente.

Esta propuesta de análisis asume la política pública como un fenómeno complejo que exige el concurso de múltiples enfoques y disciplinas, en articulación con el análisis del rol del ejercicio de la ciudadanía en el contexto latinoamericano, y, en diálogo permanente con las subjetividades de los actores, principalmente los docentes.

La distancia entre el ser y el deber ser en el mundo de las políticas públicas se hace evidente cuando se reconoce que, aunque los desarrollos teóricos contemporáneos ofrecen alternativas valiosas para abordar la subjetividad de los docentes como implementadores naturales, el marco institucional de la labor docente mantiene raíces profundas en postulados positivistas, en la teoría burocrática de la administración estatal y en la NGP, limitando así su aproximación al fin social de las políticas públicas.

Finalmente, esta tensión teórica y práctica justifica la necesidad de investigar empíricamente cómo los docentes construyen sus subjetividades en el proceso de implementación, qué estrategias discursivas emplean para interpretar las políticas oficiales, y de qué manera sus prácticas pedagógicas reflejan, adaptan o transforman los mandatos institucionales en el contexto específico de la educación en América Latina.

Marco Analítico

La confluencia de las perspectivas analizadas confirma la naturaleza multidimensional de las políticas públicas en educación. Como señala Aguilar (2014), el análisis de políticas públicas “abre todo un abanico de estrategia de acción corresponsable entre gobierno y sociedad”, resaltando la importancia de la participación ciudadana.

Los aportes de Lasswell sobre la necesidad de una ciencia social integrada se complementan con los enfoques críticos de Roth, que amplían el análisis a los campos ideológico, retórico y contextual. Esta complementariedad ofrece fundamentos sólidos para marcos analíticos más comprensivos.

Un elemento importante del marco propuesto es el reconocimiento de que los docentes no son ejecutores pasivos, sino actores activos que interpretan, adaptan y resignifican las directrices en sus contextos específicos. Esta subjetividad puede generar tensiones y resistencias frente a las directrices institucionales, pero también posibilidades de innovación y adaptación contextual.

Dimensiones que debe tomar en cuenta el marco analítico

Dimensión	Descripción
Institucional	Reconociendo la coexistencia de diferentes enfoques de gestión pública y sus efectos en la implementación
Retórica	Analizando los discursos y estrategias argumentativas que legitiman y orientan las políticas
Subjetiva	Incorporando las interpretaciones, resistencias y adaptaciones de los implementadores
Contextual	Considerando las especificidades del contexto de América Latina
Procesual	Entendiendo la implementación como proceso dinámico y complejo

Conclusiones

Se propone un marco analítico crítico y multidimensional para comprender las políticas públicas educativas en el contexto de América Latina. En primer lugar, los enfoques tradicionales de análisis de políticas públicas, aunque valiosos, resultan insuficientes para capturar la complejidad de los procesos de implementación de política educativa, especialmente en contextos caracterizados por desigualdades estructurales y de cierta informalidad institucional.

Conviene una mayor amplitud a la perspectiva crítica de implementación de política pública crítica para equiparar, y a su vez, superar las limitaciones de los enfoques tecnocrático, especialmente a través de su énfasis en los marcos interpretativos, la dimensión retórica y la contextualización desde América Latina.

La coexistencia de los diferentes enfoques de gestión pública, particularmente: burocrático, gerencial y colaborativo, genera tensiones específicas en el campo educativo que condicionan las formas de implementación de las políticas, lo cual constituye un proceso complejo, donde los docentes actúan como intérpretes activos que resignifican las directrices institucionales desde sus propias subjetividades y contextos específicos, desafío no solamente a abordar, sino a incorporar en la gestión de la política pública educativa.

Por tanto, es importante desarrollar marcos analíticos que integren las dimensiones: institucional, retórica, subjetiva, contextual y procesual para comprender y mejorar efectivamente la implementación de políticas educativas.

El marco propuesto tiene implicaciones importantes para la investigación en PPE. Sugiere e interpela por la necesidad de métodos y metodologías que puedan capturar la complejidad subjetiva de los procesos de implementación, incluyendo aquellas asociadas al análisis de discursos, estudios etnográficos, fenomenológicos y enfoques interpretativos que reconozcan la agencia de los actores educativos.

Para el diseño de políticas, el marco sugiere la importancia de procesos participativos que reconozcan desde el inicio la capacidad interpretativa de los implementadores, incorporando mecanismos de retroalimentación y adaptación contextual.

Se identifica la necesidad de investigación empírica que aplique este marco analítico a casos específicos, explorando como los docentes construyen sus interpretaciones de las políticas educativas, que estrategias discursivas emplean, y, de qué manera sus prácticas reflejan, adaptan o transforman las directrices institucionales.

El desarrollo de marcos analíticos contextualizados para América Latina representa una contribución necesaria para comprender mejor las dinámicas específicas de implementación de políticas educativas en la región, superando la aplicación de modelos desarrollados en otros contextos y que representan gran parte del diseño de estas políticas.

¹ Artículo a partir de la investigación en curso: “Reconfigurando la implementación de políticas públicas desde la subjetividad docente en la educación secundaria de Bogotá D.C. (2015-2024)” en el marco del Doctorado en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud de la Universidad de Manizales/CINDE (Colombia).

² Teoría crítica (Prunty, 1984; Taylor y otros 1997) y de la teoría funcionalista (Adams, Kee & Lin, 2001). Las otras dos se refieren a: la retórica de la política, la política que es impulsada legalmente.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. F.** (1996) *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. F.** (2014) *La Nueva Gobernanza Pública*. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532024000100101.
- Ball, S. J., Maguire, M., & Braun, A.** (2011) *How Schools Do Policy: Policy Enactments in Secondary Schools*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203153185>
- Eslava-Gómez, A.** (2011) *El juego de las políticas públicas: Reglas y decisiones sociales*. Medellín, Universidad EAFIT.
- Espinoza, O.** (2009) “Reflexiones sobre los conceptos de ‘política’, políticas públicas y política educacional”. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 17 (8). <https://www.redalyc.org/pdf/2750/275019727008.pdf>.
- Giroux, H. A.** (1997) *Cruzando límites: Trabajadores culturales y políticas educativas*. Barcelona, Paidós. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=31214>.
- Giroux, H. A.** (2001) *Cultura, política y práctica educativa*. Barcelona, Grao. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=41573>.
- Gómez-Lee, M. I., Centeno, J. P., & Cardozo, N. D.** (2022) “Políticas públicas en y desde América Latina. Diversidades y emergencia planetaria en el proceso de las políticas. Introducción al dossier temático”. *Opera*, 31, Article 31. <https://doi.org/10.18601/16578651.n31.02>
- Klein, R., & Marmor, T.** (2009) “Reflections on Policy Analysis: Putting it Together Again”. *The Oxford Handbook of Public Policy*. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548453.003.0044>
- Lahera, E.** (2004) *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Lasswell, H.** (1951) *The Policy Orientation*. <https://direct.mit.edu/books/edited-volume/3823/chapter/125396/The-Policy-Orientation>
- Lasswell, H., Dror, Y., Garson, D., & Torgerson, D.** (2009) *El estudio de las políticas públicas*. Ciudad de México, M.A. Porrúa.

Markopoulos, E., & Vanharanta, H. (2020) “Public Sector Transformation via Democratic Governmental Entrepreneurship and Intrapreneurship”. En T. Ahram, W. Karwowski, S. Pickl, & R. Taiar (eds.) *Human Systems Engineering and Design II* (Vol. 1026, pp. 867-877). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-27928-8_131

Meny, Y., & Thoenig, J.-C. (1992) *Las políticas públicas*. Barcelona, Ariel.

Puelles, M. de (2006) *Problemas actuales de política educativa*. Madrid, Ediciones Morata.

Reimers, F. (2000) “Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI”. *Revista Iberoamericana de Educación*, 23, 21-50.

Roth Deubel, A. N. (2008) “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?” *Estudios Políticos (Medellín)*, 33, 67-91.

Roth, A.-N. y Arrubla, D. J. (2010) *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Roth-Deubel, A.-N. (2002) *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Roth-Deubel, A.-N. (2018) “Comentario a Carney, P. y Weible, C. (2018). Las nuevas ciencias de política pública: Combinando la ciencia cognitiva de la decisión, las múltiples teorías del contexto y el análisis básico y aplicado”. *Ciencia Política*, 13(26), 351-353. <https://doi.org/10.15446/cp.v13n26.73758>

Vargas, C. S. (2022) *Políticas Públicas: Elementos para su formulación, implementación, evaluación y análisis* Ediciones Universidad Central. <https://libros.ucentral.edu.co/index.php/editorialuc/catalog/view/491/377/164>

Cómo citar este artículo:

Porras Jiménez, Jaime Augusto y Franklin Arévalo Flórez (2026) “Políticas públicas educativas: enfoques teóricos y desafíos de implementación en el contexto de América Latina”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 15 N°30: 270-289

Cultura y Neodesarrollismo en Argentina y Brasil

Culture and Neodevelopmentalism in Argentina and Brazil

Nayla Llantada

Magister en Arte y Sociedad en Latinoamérica, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Centro de Estudios de Teatro, Educación y Consumos Culturales (TECC), Conicet.
naylallan@yahoo.com

Resumen

En este trabajo se retoman aportes teóricos y conceptuales en torno al modelo desarrollista de mediados de siglo XX, procurando reconocer aquellas características principales que permitan trazar un paralelismo con el modelo Neodesarrollista implementado en Argentina y Brasil durante los primeros años del siglo XXI, sosteniendo la hipótesis que argumenta un resurgir del modelo desarrollista en los países señalados. Asimismo, se propone identificar cómo el modelo Neodesarrollista impactó en el plano industrial cultural de ambos países, considerando el impulso que cobró el sector de la cultura como consecuencia de la diversificación de los mercados nacionales y la promoción de industrias clave.

Palabras clave: Argentina – Brasil – Neodesarrollismo – Industria – Cultura

Abstract

In this article theoretical and conceptual contributions are taken up around the developmental model of mid-20th century, in order to acknowledge those main characteristics that allow us to draw a parallel with the Neodevelopmentalism model implemented in Argentina and Brazil during the initial years of the new century, supporting the hypothesis that argues for a resurgence

Fecha de recepción:

12.12.25

Fecha de aceptación:

16.2.26

of the developmental model in the aforementioned countries. Likewise, it is proposed to identify how the Neodevelopmentalism model impacted the cultural industrial level of both countries, considering the boost that the culture sector gained as a consequence of the diversification of national markets and the promotion of key industries.

Keywords: Argentina - Brazil - Neodevelopmentalism - Industry - culture

Introducción¹

Si bien se han elaborado diversas teorías en torno al rol que deben mantener los Estados en la promoción del desarrollo económico, las conceptualizaciones acerca del modelo desarrollista se consolidaron y cobraron auge hacia la segunda mitad del siglo XX, reconociendo la necesidad de generar Estados fuertes capaces de superar las limitaciones del mercado y que apostasen a la industrialización como motor de crecimiento económico de los países en vías de desarrollo (Prego 2013). En este marco, diversos autores afirman que el modelo desarrollista se presentó como una alternativa a la ortodoxia económica neoclásica, priorizando la intervención del Estado sin dejar de reconocer el importante papel del mercado en el desarrollo de los países (Sikkink 1991; Levy 2015; Haggard 2015, Bresser Pereira 2019). Un ejemplo de ello es la conceptualización propuesta por Wade (1990), quien propone el término “mercado dirigido”, poniendo énfasis en la acumulación del capital como motor para el crecimiento a partir de la regulación e intervención estatal. En este marco, el modelo desarrollista fue implementado en diferentes países, destacando los estudios sobre Europa, Asia Oriental y Latinoamérica (Sikkink 1991, Gerschenkron 1972, Schrank 2007, Levy 2015, Haggard 2015, Ordoñez 2017, Bresser Pereira 2019).

Hacia comienzos del nuevo milenio, el desarrollismo recobró auge en Argentina y Brasil como un intento por retomar la perspectiva económica de modelo de desarrollo de la segunda mitad del siglo XX, caracterizado por el intento de consolidar Estados fuertes, de carácter intervencionista, con cierta autonomía interna y externa que permitiera ampliar y diversificar los mercados con el objetivo de generar vías de desarrollo alternativas al neoliberalismo (O’Connor 2010, Ordoñez 2017, Castellani y Gaggero 2017, Bresser Pereira 2019).

En este marco, si bien se procura identificar la adopción del Neodesarrollismo en Argentina y Brasil durante el período 2003–2016, resulta necesario destacar que existen disímiles conceptualizaciones en torno a los proyectos político-económicos implementados en ambos países: populismo (Doner & Schneider 2016), neoestatismo (Bril Mascarenhas 2015), neodesarrollismo (Bresser Pereira, 2019), neodesarrollismo proteccionista (O’Connor 2012) entre otros-, por lo que, encontrar acuerdos entre profesionales y académicos, resulta dificultoso. De igual modo, no es sencillo identificar una concordancia entre los analistas con relación al período concreto donde se implementó el Neodesarrollismo en Argentina y Brasil. Ciertos autores afirman que fueron los gobiernos de Luis Ignacio “Lula” da Silva (2003–2011) y Néstor Kirchner (2003–2007) quienes apostaron al Neodesarrollismo en el siglo XXI; otros especialistas sostienen que, si bien hacia finales de la primera década del nuevo siglo el modelo comenzó a declinar –como consecuencia de los enfrentamientos a grupos hegemónicos de poder y la crisis internacional–, los gobiernos de Cristina Fernández (2007–2015) y Dilma Rousseff (2011–2016) continuaron implementando estrategias acordes al nuevo desarrollismo. En este escenario, partiendo de comprender la heterogeneidad de los gobiernos de ambos países, se considerará este período como un bloque histórico donde los líderes políticos apostaron a un modelo Neodesarrollista, ejecutando un conjunto de estrategias institucionales y político-económicas orientadas a promover el desarrollo de los países periféricos (Bresser Pereira, 2019).

A partir de lo hasta aquí expresado, se retomarán aportes teóricos y conceptualizaciones en torno al modelo desarrollista de mediados de siglo XX, procurando reconocer aquellas características principales que permitan trazar un paralelismo con el modelo Neodesarrollista implementado en Argentina y Brasil durante los primeros años del nuevo siglo, sosteniendo la hipótesis que argumenta un resurgir del modelo desarrollista en esos países. A continuación se señala cómo el modelo Neodesarrollista impactó en el plano industrial cultural de ambos países, considerando el impulso que cobró el sector como consecuencia de la diversificación de los mercados nacionales y la promoción de industrias clave.

1. Países periféricos y entorno geopolítico

Con el objetivo de reconocer las perspectivas desarrollistas que permitan afirmar la adopción e implementación del Neodesarrollismo en Argentina y Brasil, se retoma a aquellos autores que procuraron identificar los aspectos característicos del modelo desarrollista de mediados del siglo XX. En este marco, Levy (2015), en su análisis del modelo estatista adoptado por Francia y Japón durante el período de la Guerra Fría, señala dos factores primordiales que influyeron en la adopción del modelo desarrollista en Europa y Asia. Por un lado, reconoció el subdesarrollo económico que presentaban ambas regiones y, por otro, le otorgó especial atención al entorno geopolítico. El autor sostuvo

que las naciones serían incapaces de alcanzar el desarrollo económico únicamente a partir de enfoques de libre mercado, siendo el Estado un actor primordial en la protección y el fortalecimiento de industrias incipientes para que, posteriormente, fuesen capaces de competir internacionalmente. Asimismo, destacó la influencia geopolítica y las relaciones entre los países que establecieron sistemas estatistas y Estados Unidos o la Unión Europea, a cambio de ayuda económica, tecnológica y militar.

Un primer paralelismo entre lo explicitado y Argentina y Brasil puede identificarse con relación al aspecto económico y el factor geopolítico. El modelo neoliberal iniciado durante la segunda mitad del siglo XX y profundizado durante la década de 1990, impactó en la estabilidad sociopolítica y económica de la región, arrojando como resultado la crisis brasileña de 1999 y la argentina del 2001, profundizando la brecha entre países subdesarrollados y desarrollados, o de centro y periferia. En este marco, la crisis financiera, la fuga de capitales, la caída del nivel de actividad, la deuda con el Fondo Monetario Internacional, los altos índices de pobreza y, especialmente en Argentina, una creciente deslegitimación hacia la política, fueron algunos de los resultados de los lineamientos promovidos por el Consenso de Washington implementados en la región. Bajo estas circunstancias, los gobiernos de “Lula” da Silva y Néstor Kirchner, y posteriormente Dilma Rousseff y Cristina Kirchner, generaron diversas estrategias tendientes a reactivar y fortalecer el desarrollo económico y superar las limitaciones del mercado promovidas por la ortodoxia económica neoliberal. Para ello, apostaron al fortalecimiento del Estado y a recuperar autonomía frente a actores concentrados del mercado, implementando políticas orientadas a la protección del mercado interno, al aumento de la inversión pública y el desendeudamiento (Boschi y Gaitán 2008, Rey 2011, Bachiller Cabria 2012). Asimismo, en cuanto a las relaciones internacionales, ambos países procuraron ampliar y diversificar los mercados, aumentar las exportaciones, y fortalecer las alianzas bilaterales, apostando a la integración de América del Sur con el objetivo de reforzar el poder de negociación con países desarrollados frente a problemáticas primordiales como las restricciones comerciales y la deuda externa (Colombo 2014). En este escenario, el Mercado Común del Sur cumplió un rol particular, orientando las políticas de los países miembros hacia áreas productivas y de desarrollo a través de la coordinación macroeconómica y la integración de infraestructura energética, de defensa, de derechos humanos, entre otros.

2. Factores institucionales y políticos

Hacia mediados del siglo XX los países de Asia y Europa mantuvieron una combinación de aspectos institucionales y políticos que contribuyeron a la adopción de políticas desarrollistas (Levy 2015). Con relación al primer aspecto, las autoridades estatales implementaron diversos mecanismos y recursos destinados a cierto control, intervención y dirección de la economía y los mercados. En cuanto a los factores políticos, se respaldó

la adopción de un modelo desarrollista a partir de la formación de una elite administrativa capacitada –semejante a los funcionarios calificados de Skocpol (1985)–, un marco institucional adecuado, e instrumentos propicios para influir y otorgar recursos a sectores clave (Weir & Skocpol 1993, Doner & Schneider 2016). En este marco, los países debieron sustentar su política en un alto grado de cooperación entre el Estado y el sector privado, sin perder la autonomía estatal que permitió generar múltiples herramientas de intervención económica, a partir de una necesaria “autonomía enraizada” hacia la sociedad y, en particular, hacia grandes grupos empresariales (Evans 1996, Levy 2015). Estas referencias a las capacidades estatales también fueron explicitadas por Sikkink (1991) y por Haggard (2015). La primera, reconoció que el modelo desarrollista logra implementarse si los Estados cuentan con instituciones adecuadas, capaces de generar políticas públicas acordes. En esta línea, Haggard (2015) afirmó que la literatura en torno al Estado desarrollista suele permanecer vinculada al enfoque institucionalista, donde la autonomía de los gobiernos frente a los intereses del sector privado posibilita la coordinación e intervención estatal en los mercados, brindando apoyo selectivo y condicional hacia las empresas estratégicas. El autor sostiene que la intervención estatal con vista a promover el desarrollo industrial se lograría a partir de Estados fuertes, burocracias coherentes y relaciones institucionalizadas entre empresas y gobiernos. Entonces, a partir de lo explicitado, podría reconocerse que, así como hacia mediados del siglo XX existió un estrecho vínculo entre Desarrollismo e Institucionalismo, el Neodesarrollismo y el Neoinstitucionalismo volverían a ser aliados en Argentina y Brasil durante los primeros años del siglo XXI (Rey 2011, Bertranou 2015, Baldi, 2016).

Si bien Brasil ya contaba con instituciones consolidadas y alto grado de autonomía estatal, ambos países debieron apostar a una ampliación y fortalecimiento de sus capacidades estatales, procurando la recentralización del Estado –Argentina en mayor medida, luego del profundo impacto de la crisis neoliberal–, implementando políticas orientadas a la reactivación económica, la recomposición del poder presidencial y a profundizar y reconstruir los vínculos entre Estado y sociedad. En este escenario, en Brasil se crearon planes nacionales de política industrial –el Plan Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (2003–2008), el Plan Política de Desarrollo Productivo (2008–2011), y el Plan Brasil Mayor (iniciado en 2011)– promovidos por el Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comercio Exterior (MDIC) y la Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) (Cano e Silva 2010, Ghibaudi *et al.* 2018). En Argentina se transformaron instituciones estratégicas en materia de intervención estatal, destinadas a reconstruir capacidades propicias para gestionar y motorizar la economía, como la creación del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2003), el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (2007), y los ministerios de Agricultura, Ganadería y Pesca (2008), de Industria (2009), de Turismo (2010) y de Cultura (2014).

Asimismo, la exportación de materia prima y los altos ingresos obtenidos de la renta minera, agro y petrolera internacional fueron factores que hicieron posible la adopción del modelo en ambos países (Katz 2015, Fairfield 2015). Brasil aplicó una cuasi sustitución de importaciones en la industria a través de barreras arancelarias, ciertas restricciones a las importaciones, medidas anti-inflacionarias a partir de una moneda fuerte e impuestos a inversiones extranjeras (Van Kleef *et al.* 2012). En relación a la infraestructura industrial, se observó un desarrollo importante en infraestructura energética, en explotación petrolera, en la industria de biocombustibles y en las telecomunicaciones. Por su parte, Argentina priorizó aumentar el valor de los activos productivos en lugar de la valorización financiera, lo que permitió la alianza entre el Estado y el Grupo Productivo destinada a reactivar la industria nacional (Ordóñez, 2017, Merino 2014). Además, se promovió un proceso de reindustrialización a partir del uso de capacidades productivas ociosas y la reestructuración industrial corrompida por herencia neoliberal. En esta línea, Argentina logró el desarrollo de infraestructura física y energética a partir de la reestatización de empresas que había sido privatizadas durante la última década de 1990 y se desarrollaron infraestructuras en diversos sectores, como fueron los casos de Aguas Argentina, Aerolíneas Argentinas, AR-SAT, TANDANOR, ENARSA e YPF.

Reconociendo el impacto que mantiene el desarrollo industrial en diversos sectores (Gerschenkron 1972, Doner & Schneider 2016), Brasil y Argentina lograron, paulatinamente, forjar estrategias de cooperación con empresas internacionales de I+D, -como son el caso del software y los servicios informáticos-, generando, por un lado, capacidades de absorción y, por otro, desarrollando tecnologías propias acordes a la creciente demanda informática proveniente de la producción industrial nacional (Maldonado *et al.* 2013). Al respecto, Doner & Schneider (2016) reconocen a Brasil y Argentina como casos particulares de éxito sectorial, donde la competencia internacional y la promoción estatal efectiva lograron fomentar un compromiso empresarial fuerte, concentrado en la creación y mejora de instituciones sectoriales, particularmente, aquellas relacionadas con la capacitación e innovación. Además del fortalecimiento de las capacidades administrativas brevemente explicitadas, las capacidades políticas fueron de suma importancia para los líderes de Argentina y Brasil, quienes focalizaron sus esfuerzos y coordinación burocrática con el objetivo de consolidar legitimidad y apoyo a partir de profundizar los vínculos entre Estado y sociedad.

En el plano de las capacidades políticas, Sikkink (1991) sumó otro factor condicionante para efectivizar el éxito de las políticas desarrollistas: el poder de las ideas y el apoyo interno. Destacó que el consenso puede fortalecerse si las ideas desarrollistas se articulan con las ideologías de los diversos grupos sociales. En esta misma línea, Peter Hall (1989) enfatizó el rol primordial que mantienen las ideas en la política como generadoras de sentidos que impulsan los propósitos colectivos, y sostuvo que las ideas predominantes son las constituyentes del discurso político de una nación. En este plano, los gobiernos

de Argentina y Brasil, especialmente durante los primeros años del siglo XXI, lograron generar un fuerte consenso social en torno a sus proyectos políticos y destinaron grandes esfuerzos a la reducción de la pobreza y la desigualdad, que a su vez mantuvo impacto directo en el consumo interno. Ambos países apostaron a la reincorporación e inclusión de los sectores más desfavorecidos a partir de políticas subsidiarias, como fueron el Programa Jefes y Jefas de Hogar, el Seguro de Capacitación y Empleo, la Asignación Universal por Hijo, Plan Argentina Trabaja, Bolsa Escola, la Bolsa Familia entre otros (De Piero 2012, Ordoñez 2017, Quiroga y Castillo 2020).

La relación entre Estado y sociedad se promovió en Brasil a partir de una participación institucionalizada de los movimientos sociales, generando espacios de diálogo formales, políticas de proximidad y la ocupación de cargos burocráticos (Ordóñez, 2017). En Argentina la oposición a la ortodoxia neoliberal logró aglutinar los diversos reclamos de las movilizaciones sociales surgidas en la crisis del 2001 y se recuperaron espacios de debate entre trabajadores, sindicatos, actores gremiales y empresarios, consolidando cierta legitimidad y hegemonía con la burguesía industrial, con el objetivo de promover el desarrollo del sector (Rey 2011, Ordoñez 2017, Wainer 2018). Sin embargo, resulta necesario advertir que el período analizado no se caracterizó por la homogeneidad, reconociendo, especialmente en Argentina, el profundo impacto que mantuvo la crisis del año 2008 –donde se produjo un enfrentamiento del sector agroexportador–, y la posterior ley de Medios (ley 26.522), procesos que fueron debilitando paulatinamente el apoyo hacia el gobierno nacional, en un contexto atravesado por tensiones económicas, reconfiguraciones de las alianzas políticas, disputas por la legitimidad pública y transformaciones en el espacio mediático.

Habiendo identificado aquellas características principales que permitieron afirmar un resurgir del modelo desarrollista en Argentina y Brasil durante los primeros años del siglo XXI, se procederá a analizar el impacto del Neodesarrollismo en la industria cultural de ambos países.

3. Neodesarrollismo y cultura en Argentina y Brasil

Hacia mediados del siglo XX varios organismos multilaterales, –UNESCO, Mercosur, OEI, CEPAL, Convenio Andrés Bello, entre otras–, y profesionales en el sector cultural comenzaron a promover una perspectiva en torno a la cultura estrechamente vinculada al desarrollo social y económico. El primero, a partir de comprender el potencial del campo cultural en la promoción de la cohesión y participación social, fomentando la identidad, la memoria y la historia nacional, entre otros. El segundo, referido a la aptitud del sector en la generación de bienes y servicios culturales que inciden directamente en la producción, el consumo y sus contribuciones a la disminución del desempleo (Barbero 1987; Yúdice 2002). Asimismo, se concibió a los Estados como

garantes y promotores de la acción cultural, y se afianzó la concepción de las políticas públicas destinadas al sector como un componente esencial para el desarrollo social y económico (Bayardo García, 2008; Zamorano, 2016). En este marco, una de las máximas expresiones del fenómeno que caracteriza la cultura desde la perspectiva de desarrollo social y económico, son las industrias culturales, comprendidas como un conjunto de actividades productoras y distribuidoras de mercancías caracterizadas por su alto contenido simbólico, destinadas al mercado de consumo.² Desde esta perspectiva, la adopción del modelo Neodesarrollista en Argentina y Brasil también puede ser analizado desde el plano cultural. En este escenario, las políticas neoliberales de finales del siglo XX repercutieron directamente en el ámbito de la cultura. La reducción del gasto público, la restricción de acciones no rentables y la transferencia de políticas culturales a empresas privadas, generaron un contexto propicio para el avance de actores ligados a capital extranjero sobre el sector cultural (Puente 2007; Logiódice 2012). Bajo estas circunstancias, en plena concordancia con los proyectos nacionales y alineados con las perspectivas internacionales en torno al potencial de las industrias culturales, los gobiernos de Argentina y Brasil procuraron diversificar la economía y ampliar los mercados internos y externos, considerando al campo cultural como potencial sector de desarrollo. Asimismo, en relación al entorno geopolítico, apostaron en el nuevo milenio a la integración cultural regional, a partir de afianzar los lazos de cooperación, coordinación e intercambio comercial con países miembros del Mercosur Cultural y el SicSur.³

Aunque a mediados de la década de 1980 ya existía en Brasil una cartera cultural con rango ministerial, diversos autores afirman que fue el gobierno de Lula da Silva el que dio inicio a un período de intensificación y reestructuración institucional en el campo cultural, a partir de la reivindicación del Estado como actor primordial en la elaboración e implementación de políticas culturales y la asignación de recursos a sectores clave, en contraposición a los lineamientos neoliberales que relegaron la gestión cultural al sector privado (Calabre 2007, Sierra Caballero 2014, Rubinich 2016). En Argentina, pese a que la política cultural no alcanzó el rango de ministerio hasta el año 2015, las políticas culturales iniciadas con Néstor Kirchner y continuadas durante los mandatos de Cristina Fernández se orientaron a la transformación de las relación preexistentes de poder mediante la reasignación de recursos institucionales, simbólicos y materiales con el objetivo de superar la desnacionalización propiciada por la década neoliberal y la reconstrucción de la nación cultural sobre un revisionismo histórico que priorizo el desarrollo del sector a partir de la inclusión social (cf en el mismo sentido Carmona 2013). En ambos casos se promovió la formación de gestores y productores nacionales se contó con funcionarios capacitados y figuras de reconocido y amplio prestigio fueron designados al frente de organismos y programas específicos⁴

Bajo estas premisas se identificaron diversas acciones tendientes a promover el desarrollo cultural a partir de la intervención estatal (Calabre, 2007; De Marchi, 2012; Zamorano,

2016; Yúdice, 2018). Ejemplo de ello son los diversos planes, programas y proyectos implementados en ambos países, destacando en Brasil el programa Cultura Viva, realizado a partir del año 2004 y formulado desde la Secretaría de Ciudadanía Cultural del Ministerio de Cultura de Brasil, con el objetivo de promover la producción, investigación, registro y difusión de las expresiones culturales populares del país.

Dicho programa fue replicado años más tarde en Argentina bajo el nombre Puntos de Cultura. Implementado en el año 2006, de ubicó en la Dirección Nacional de Participación y Organización Popular de la Secretaría de Cultura de la Nación, teniendo como objeto subsidiar, garantizar y ampliar el acceso de la población a los medios de producción, circulación y consumo cultural desde una perspectiva de desarrollo socioeconómico. Asimismo, se identificaron intervenciones y regulaciones estatales, -en oposición a los monopolios comunicacionales y la concentración de servicios culturales en un reducido sector-, con la finalidad de promover las industrias culturales nacionales a partir de normativas de regulación como, por ejemplo, las cuotas de pantalla en salas de cine y las leyes de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Con relación a las primeras, tanto Argentina como Brasil cuentan con normativas que regulan las cuotas de pantalla de películas nacionales exhibidas en todas las salas de cine, permitiendo generar competitividad con los films extranjeros y fomentando el consumo de la industria nacional. En Argentina, además de exigir una cuota de pantalla, se estableció en 2011 un sistema de cobro de arancel a películas extranjeras.⁵ De acuerdo a las segundas, la Ley N°26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina en el año 2009 y Ley N°12.485 de Servicio de Comunicación Audiovisual por Acceso Condicionado de Brasil en el año 2011, estuvieron destinadas al desarrollo de producciones independientes y al fomento de la industria nacional, reservando cuotas de frecuencias de radio y canales televisivos, regulando las concesiones de licencias para impedir la conformación de monopolios y estableciendo medidas de fomento a la producción de contenido local (Bizbergé 2015, Iturrealde 2019). Además de las diversas instituciones creadas y las distintas líneas de acción estatales destinadas a la industrialización del sector cultural,⁶ se implementaron estrategias orientadas a profundizar el diálogo entre funcionarios de la cartera cultural y representantes de subsectores culturales públicos, privados e independientes, con el objetivo de canalizar las demandas en futuras líneas de gestión y generar consenso en torno a las políticas implementadas. Asimismo, se fomentó la divulgación de normativa, planes, programas y proyectos vigentes, y se realizaron capacitaciones destinadas a productores y gestores en las diversas regiones del país. En este plano de divulgación y promoción de I+D, en Argentina se implementó el Programa Polos Audiovisuales Tecnológicos (PAT) dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, ante la necesidad de crear nuevos conglomerados de producción, promoción y defensa de la industria nacional. El programa presentó objetivos específicos como la transferencia de equipamiento a los

diversos polos, capacitaciones dictadas en un trabajo colaborativo entre sindicatos de la industria y profesionales universitarios, e investigación y desarrollo en el campo cultural industrial. En Brasil, durante el período seleccionado, se generaron desde la Secretaria de Políticas Culturais trabajos coordinados de investigación territorial con universidades, especialistas, académicos y, en especial con el Instituto Brasileiro de Geografia y Estatística y el Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, con el objetivo de producir la Conta Satélite da Cultura del Sistema de Informações e Indicadores Culturais (SIIC), encargada de sistematizar información social y económica proveniente del sector cultural. En Argentina se creó el Sistema de Información Cultural de la Argentina (SINCA), una herramienta de gestión e información pública, destinada a la producción, sistematización y difusión de información referida a la actividad cultural.

Importante para el presente análisis es la identificación del impacto económico del sector cultural industrial durante los periodos de gobierno observados. En Argentina la información publicada por el SINCA sobre el gasto público destinado al sector cultural (GPC) como porcentaje del Gasto Público Total (GPT), destaca que entre 2004 y 2014 pasó de representar 0,27% al 0,34% del GPT.⁷ En este mismo aspecto, Brasil cuenta con información sistematizada en el campo cultural desde el año 2011, identificando un GPT del 0.28% que alcanzó el 0.30% en el año 2013 y decayó al 0.23% en el año 2015. En relación al empleo del sector, a partir del año 2004 los puestos de trabajo generados en Argentina por el campo industrial cultural mantuvieron un crecimiento sostenido con pequeños vaivenes a lo largo de los años. Mientras que en el año 2004 hubo 284 mil empleos culturales, en 2014 alcanzaron los 397 mil. En este sentido, el empleo cultural total creció el 40% en los diez años: el empleo privado acumuló una expansión del 44%, el empleo público incrementó un 42%, y el autónomo un 28%. En promedio anual, la expansión entre los años 2004-2014 fue del 3,5% y creció del 2,1% al 2,5% (sobre el total de la economía) en diez años (SINCA, 2015). En Brasil la sistematización de información correspondiente al empleo en el área de la política cultural no tiene larga data y permanece menos discriminada. Los índices arrojados por el SIIC, muestran una ocupación en el sector cultural del 4.2% en el año 2007 y del 5.7% del empleo total en el año 2016. Finalmente, en relación al PBI Cultural sobre el total de la economía, en Argentina pasó de representar el 2.3% en 2004 a alcanzar el 2.73% en 2015; en Brasil las fuentes oscilan en un promedio aproximado del 2.6% entre los años 2011 y 2016 (Firjan Senei Brasil; SIIC; Observatório Itaú Cultural).

Sin perjuicio de lo expresado anteriormente, resulta necesario destacar ciertas limitaciones en torno las políticas orientadas al fortalecimiento cultural industrial y a la ampliación de la intervención estatal en el sector durante el ciclo Neodesarrollista. En relación al caso argentino, si bien el GPT experimentó un crecimiento sostenido y los gobiernos nacionales implementaron diversos programas, planes y proyectos de fomento cultural, estos no se tradujeron en una transformación sustantiva de las estructuras

productivas del sector. En este marco, la implicancia del sector cultural en el PBI se mantuvo relativamente estable durante los años analizados. Asimismo, la balanza comercial de productos culturales resultó parcialmente deficitaria. Las políticas orientadas a promover la producción nacional no lograron alterar las relaciones asimétricas mayormente reguladas por el mercado y, muchas veces, el volumen de importaciones resultó superior al de las exportaciones (Getino 2010, Becerra y Mastrini 2017). En esta línea, investigaciones que profundizan en dinámicas sectorizadas del campo cultural permiten identificar cómo estas políticas de estímulo cultural tampoco lograron modificar significativamente la concentración de recursos ni el origen del capital financiador, que continuó, mayormente, en manos de actores privados y transnacionales (Diez y Giannasi 2015). Además de la concentración de la producción y los recursos en un número reducido de actores, se observó una fuerte concentración territorial de los recursos culturales en grandes metrópolis y centros urbanos. Esta dinámica reproduce patrones consolidados en décadas anteriores, inscribiéndose en la prolongación de enfoques y lineamientos de corte neoliberal (Diez y Giannasi 2015).

Algo similar ocurrió con el caso brasileño. Aunque el período se caracterizó por una expansión y consolidación institucional en el campo cultural y por un incremento sostenido de la inversión pública en el sector, este proceso se desarrolló en paralelo a una inserción internacional centrada en sectores primarios y actividades de escaso valor agregado. En este marco, las industrias culturales mostraron una capacidad limitada para impulsar procesos de industrialización cultural orientados a la conformación de encadenamientos productivos más diversificados (Rubim 2011, Calabre 2014). En dicho contexto, el crecimiento del valor agregado y el empleo cultural no significaron grandes cambios, manteniendo una alta dependencia con las lógicas del mercado y una desigual distribución de recursos entre subsectores y entre distintos territorios (Machado, Silva y Brito 2019); la inversión en el sector estuvo mayormente promovida y regulada por mecanismos de incentivo fiscal. La vigencia de la Ley Rouanet (Nº8.313/1992) que introdujo un sistema de incentivos fiscales destinados a promover la inversión privada en actividades artístico-culturales continuó marcando el rumbo cultural de Brasil (Calabre 2007; Rubim, 2007). Este instrumento otorgó al sector privado un rol clave en el financiamiento cultural, estableciendo una dinámica en la que, si bien los recursos son de origen público, los criterios empresariales definen la asignación de apoyos, privilegiando proyectos culturales con mayor rentabilidad comercial. Si bien las políticas culturales brasileñas apostaron a la descentralización, los recursos permanecieron centralizados en la región Sudeste del país, concentrando más del 75% de la inversión cultural (Costa et al. 2016). Una centralización geográfica similar a la registrada en Argentina.

Resumen y conclusiones

Lo hasta aquí expuesto en materia de promoción de las Industrias Culturales nacionales procuró, no solo identificar de qué modo impactó el modelo Neodesarrollista en el sector, sino también, estimular un análisis industrial cultural de ambos países a partir de las referencias teóricas del Desarrollismo, atendiendo a diversos factores institucionales, políticos, capacidades y diversos mecanismos de intervención estatal. Asimismo, se reconoció que, en Argentina y Brasil, el modelo Neodesarrollista en materia cultural permaneció atravesado por ciertas tensiones entre expansión estatal, permanencia de estructuras productivas concentradas y limitaciones para consolidar una industrialización cultural sostenida con mayor autonomía e impacto económico redistributivo y descentralizado.

A partir de los aportes teóricos en torno al modelo desarrollista de mediados de siglo XX, se pudo generar un paralelismo con las políticas económicas adoptadas por Brasil y Argentina durante los primeros años del siglo XX. En contraposición a los lineamientos neoliberales, los países en vías de desarrollo advirtieron el resurgir del desarrollismo, reconociendo la necesidad de consolidar Estados fuertes, con cierta autonomía frente a actores concentrados de poder, con políticas intervencionistas, capaces de superar las limitaciones del mercado manteniendo parcial legitimidad, y que apostasen a la industrialización como método factible de crecimiento económico.

Para dar cuenta de ello, se retomaron en este trabajo las características más significativas del desarrollismo, tales como el contexto geopolítico, factores institucionales, y las capacidades administrativas y políticas, que permitiesen generar un análisis aproximado a los modelos Neodesarrollistas de Argentina y Brasil. En este marco, se reconoció que las políticas económicas Neodesarrollistas permanecieron estrechamente vinculadas a la ampliación y diversificación de las economías nacionales, donde los líderes políticos apostaron al crecimiento de diferentes sectores productivos considerados clave, o en auge internacional, como fue el caso de las industrias culturales, procurando generar y acelerar el crecimiento interno, la expansión y la competitividad internacional.

A continuación, se procuró demostrar el impacto del modelo Neodesarrollista en el sector industrial cultural a partir de reconocer determinadas políticas destinadas al sector con el objetivo de promover el desarrollo económico y social, comprendiendo a este último como principal factor de cohesión, pertenencia e identidad esenciales para consolidar legitimidad nacional. A partir de la breve identificación de las diversas líneas de acción en el campo cultural, se reconoció que, en sintonía con lo explicitado por organismos internacionales y en concordancia con los proyectos nacionales adoptados, Argentina y Brasil consideraron al amplio sector de la cultura como una industria en expansión. Asimismo, se observó que, aquellos factores que caracterizaron el resurgir

del Neodesarrollismo en ambos países se replicaron en el campo cultural. En cuestiones geopolíticas, Argentina y Brasil procuraron afianzar las relaciones bilaterales a través del Mercosur Cultural, generando espacios destinados a la elaboración de políticas culturales y al desarrollo del intercambio cultural comercial. En relación a las capacidades estatales, se señalaron las transformaciones de las carteras culturales y la participación de profesionales capacitados provenientes del sector, como así también, la ampliación de las capacidades políticas, promoviendo el desarrollo del sector a partir del fortalecimiento de los lazos con el sector privado y los intentos por generar normativas tendientes a promover la parcial autonomía cultural frente a monopolios históricamente consolidados. Además, las capacidades políticas comprendieron la participación e inclusión social, a través de diversos planes, programas y proyectos destinados al desarrollo cultural. Por último, se procuró identificar el impacto del sector cultural en la economía total de ambos países, reconociendo el potencial del sector a partir de políticas orientadas al desarrollo.

¹ El presente trabajo fue realizado con apoyo de la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior -Brasil (CAPES) -Código de Financiación 001.

² Durante los últimos años se sumaron al campo de las industrias culturales las industrias del Software, Hardware, Publicidad y Marketing.

³ Foro técnico del Mercosur Cultural destinado a realizar una comparación internacional del PBI cultural, comercio exterior cultural, presupuestos culturales, entre otros.

⁴ En Argentina: el ingeniero y sociólogo Torcuato Di Tella, 2003-2004; el politólogo José Nun, 2004-2009; el cineasta, militante y político Jorge Coscia, 2009-2014; la militante por los derechos humanos y cantautora Teresa Parodi, hasta el 2015. En Brasil: el cantautor, militante y activista Gilberto Gil, 2003-2008; el politólogo y sociólogo Juca Ferreira, 2008-2010; la cantante y compositora Anna de Holanda, 2011-2012; la psicóloga y política Marta Suplicy, 2012-2014; Ana Cristina Wanzeler acompañó los últimos años de mandato de Dilma Rousseff. Si bien Brasil contó con varios funcionarios que por variadas razones no cumplieron con la totalidad de los mandatos, se reconoció una continuidad en las políticas adoptadas e implementadas en vistas de promover el desarrollo cultural.

⁵ Con el objetivo de promover el consumo de cine nacional y generar recursos provenientes de empresas internacionales que, posteriormente, serían redistribuidos a través del INCAA a futuros proyectos filmicos nacionales. A modo de ejemplo, un año más tarde se estrenaron 300 películas en las salas de cine del país, de las cuales 130 fueron argentinas (43%).

⁶ En Brasil destacan los planes Pontos de Cultura, Brasil Plural, DOC-TV, y la creación de las secretarías de Políticas Culturales, de Articulación Institucional, de Identidad y de Diversidad Cultural, de Programas y Proyectos Culturales, de Fomento a la Cultura, de Cultura Creativa, entre otras. En Argentina, destacaron los Puntos de Cultura, Conectar Igualdad, Casas del Bicentenario, entre otras. Además, la cartera cultural contó con la Dirección Nacional de Acción Federal e Industrias Culturales, Dirección Nacional de Política Cultural y Cooperación Internacional, Dirección Nacional de Promoción de los Derechos Culturales y la Diversidad Cultural, entre otras.

⁷ El reducido presupuesto cultural fue una herencia del neoliberalismo que no logró trastrocarse de manera significativa durante los tres gobiernos kirchneristas. En efecto, entre los años 1990 y 2003 el porcentaje promedio del gasto público consolidado fue de 0.25%.

Referencias bibliográficas

Bachiller Cabria J. V. (2012) “El Estado y las estrategias nacionales de desarrollo en Brasil. Evolución y trayectorias recientes”. *Anuario Americanista Europeo*, (10), 3–21.

Baldi, M. F. (2016) *Reglas fiscales en Argentina: un análisis de institucionalidad*. Universidad Nacional de Córdoba. Disponible en: http://jifp.eco.unc.edu.ar/files/jifp/trabajos%20sala%2050JIFP/BALDI_MF_TRABAJO.PDF

Barbero, J. M. (1987) *De los Medios a las Mediaciones: comunicación, cultura y hegemonía*. México: Gustavo Gili.

Bayardo García, R. (2010) “Políticas culturales y derechos: entre la retórica y la realidad”. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 9 (2), 55–64. ISSN 1577–239X.

Becerra, M. y Mastrini, G. (2017) *La concentración infocomunicacional en América Latina (2000-2015)*. Bernal: Universidad de Quilmes.

Bertranou, J. (2015) “Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (4), 37–59.

Bizbergé, A. (2015) “La regulación sobre medios audiovisuales en el siglo XXI en Argentina y Brasil”. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, (19), 13–38. <https://doi.org/10.1016/j.rmop.2015.03.001>

Boschi, R. y Gaitán, F. (2008) “Gobiernos progresistas, agenda neodesarrollista y capacidades estatales: la experiencia reciente en Argentina, Brasil y Chile”. En M. R. Soares de Lima, *Desempenho de Governos Progressistas no Cone Sul*. IUPERJ, Río de Janeiro.

Bresser Pereira, L. C. (2019) “Modelos de estado desarrollista”. *Revista de la CEPAL*, 128;39–52. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org>

Bril Mascarenhas, T. (2015) “In Search of the Latin American Variety of Capitalism”. *Brazilian Political Science Review*, 9 (1), 159–163. <https://doi.org/10.1590/1981-38212014000200008>

Calabre, L. (2007) “Políticas de Cultura no Brasil: balanço e perspectivas”. En *Terceiro encontro de estudos multidisciplinares em cultura*. Trabajo presentado en el III ENECULT, Faculdade de Comunicação/UFBA, Salvador – Bahía –Brasil. Disponible en: <https://rubi.casaruiabarbosa.gov.br/handle/fcrb/451>

Cano, W. e Silva, A. (2010) “Política industrial do governo Lula”. *Texto para Discussão IE/ UNICAMP* (181), 1-27.

Carmona, R. R. (2013) “Instrumentación de políticas públicas en el contexto argentino reciente: un balance en materia político-institucional y administrativa durante el período Kirchnerista (2003–2012)”. *Revista de Política Pública*, 18 (1), 33–44.

Castellani, A. y Gaggero, A. (2017) “La relación entre el Estado y la élite económica”. En A. Pucciarelli y A. Castellani (eds.) *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 175–208.

Colombo, S. S. (2014) *Asistencia Humanitaria y Política Exterior Argentina: A una Década del Nuevo Paradigma en la Región Latinoamericana y Caribeña 2003-2013*. Comisión Cascos Blancos (MREyC) y UNCPBA.

Costa, C. F.; Medeiros, I. B; Bucco, G. B. (2017) “O financiamento da cultura no Brasil no período 2003–15: um caminho para geração de renda monopolista”. *Revista de Administração Pública*, 51(4), 509–527. <https://doi.org/10.1590/0034-7612162254>

De Marchi, L. (2012) “Construindo un conceito neodesenvolvimentista de economia criativa no Brasil: Política cultural na era do novo MinC”. *Revista Novos Olhares*. 2 (2), 37–48.

De Piero, S. (2012) “Los años Kirchneristas: recentralizar al Estado”. *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* 30:169–179.

Diez, J. I. y Giannasi, S. (2015) “Políticas culturales y desarrollo: debates, tensiones y perspectivas en América Latina”. *Revista Estado y Políticas Públicas* 5:13–33.

Doner, R. F. & Schneider B. R. (2016) “The Middle-Income Trap: More Politics than Economics”. *World Politics*, 68 (4), 608–644. <https://doi.org/10.1017/S004388711600095>

Evans, P. (1996) “El Estado como problema y como solución”. *Desarrollo Económico*, 35 (140), 529–62.

Fairfield, T. (2015) *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.

Gerschenkron, A. (1972) *El Atraso Económico en Perspectiva Histórica*. Barcelona: Ariel.

Getino, O. (2010) *Economía y políticas culturales*. Buenos Aires: Ciccus.

Ghibaudi, J. Lavarello, P., y Garcia, A. (2019) “Autonomía y enraizamientos en la búsqueda del cambio estructural. Un análisis a partir de la política industrial en Argentina y Brasil a principios del siglo XXI”. *Ejes De Economía Y Sociedad*, 2 (3), 14-39.

Haggard, S. (2015) “The developmental state is dead: long live the developmental state!”. En J. Mahoney & T. Kathleen (eds.), *Advances in Comparative-Historical Analysis*. New York, Cambridge University Press: 39-66.

Hall, P. (1989) *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton N.J., Princeton University Press.

Iturralde, E. (2019) “Políticas de Comunicación en ciudades intermedias argentinas en el período 2009-2015”. *Chasqui, Revista Latinoamericana de Comunicación*, 142: 109-126.

Katz, C. I. (2015) “¿Qué es el neo-desarrollismo?: Una visión crítica”. *Anuario de Estudios Políticos Latinoamericanos* 2):49-79. <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.021>

Levy, J. (2015) “The Transformations of the Statist Model”. En S. Leinfried (ed.), *The Oxford Handbook of Transformations of the State*. Oxford UK, Oxford University Press: 329-409.

Logiódice, M. J. (2012) “Políticas culturales, la conformación de un campo disciplinar. Sentidos y prácticas en las opciones de políticas”. *Revista Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 18:59-87.

Maldonado, U. M., Morero, H., y Borrastero, C. (2013) “*Catching up* en Servicios Intensivos en conocimiento: el caso de la producción de software y servicios informáticos de Argentina y Brasil. *Revista Iberoamericana de Ciencia Tecnología y Sociedad*, 8 (24)117-146.

Merino, G. E. (2014) “El Grupo Productivo y las condiciones económicas de su surgimiento”. *Realidad Económica*, 288: 22-45.

Observatorio Itau Cultural (2021) *Painel de Dados*. Disponible en: <https://www.itaucultural.org.br/observatorio-itau-cultural>

O’Connor, E. A. (2010) “El neodesarrollismo brasileño como propuesta de desarrollo para Argentina”. *Estudios económicos de desarrollo internacional*, 10 (2), 55-76. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7318400>

O’Connor, E. A. (2012) “Paradigmas del desarrollo económico: el renacimiento del Desarrollismo en Brasil y Argentina”. *Debates Latinoamericanos*, 2 (20), 1-19.

Ordóñez, S. (2017) “Estado y Neo-Desarrollismo en Sudamérica: Hacia un balance crítico”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (9), 123-143.

Prego, F. (2013) “La teoría del estado desarrollista: aportes y límites”. *UHU, Universidad de Huelva* 1-29. Recuperado de https://www.uhu.es/IICIED/pdf/7_12_estado.pdf

Puente, S. (2007) *Industrias Culturales*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Quiroga, M. V. y Juncos Castillo, L. C. (2020) “Políticas sociales y nuevos gobiernos en Argentina y Brasil: un balance a partir de los programas Asignación Universal por Hijo y Bolsa Familia”. *Polis*, 19 (55), 282-308. <https://doi.org/10.32735/S0718-6568/2020-N55-1452>

Rey, M. (2011) “Capacidad estatal, instituciones y liderazgo político en la Argentina”. *Revista Debate Público: Reflexiones de Trabajo Social*, 2:29-41.

Rubim, A. C. (2007) “Políticas culturais no Brasil: Tristes tradições, enormes desafios”. *Revista Galáxia*, 13:101-117.

Rubim, A. C. (2011) “Políticas Culturais do governo Lula”. *Revista Observatório Itaú Cultural*, 11:36-49.

Rubinich, G. (2016) *Argentina y Brasil, ¿socios culturales?: La resignificación de sus relaciones de cooperación y conflicto* (Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales). Recuperado de <https://rephip.unr.edu.ar/items/2944b286-dce5-41af-9311-51bfb75f8435>

Schrank, A. (2009) “Asian Industrialization in Latin American Perspective: The Limits to Institutional Analysis”. *Latin American Politics and Society*, 49 (2) 183-200. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2007.tb00411.x>

Sierra Caballero, F. (2014) “Política Cultural y Economía Creativa en Brasil. El reto del desarrollo local”. *Cuadernos de comunicación e innovación*, 99:35-44. Recuperado en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4955622>

Sikkink, K. (1991) *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*. New York: Cornell University Press.

Sistema de Información Cultural de la Argentina (2015) *Cuenta Satélite*. Recuperado en <https://www.sinca.gob.ar/>

Sistema de Informações e Indicadores Culturais (2016) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Recuperado en <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/cultura-recreacao-e-esporte/9388-indicadores-culturais.html>

Skocpol, T. (1985) *Bringing the State Back In*. En P. Evans, et al (eds.) *Bringing the State Back In*. New York, Cambridge University Press:3-38.

Van Kleef, P., Ständer, P., Specht, S. & Hjorth, S. (2012) *Global Brazil and the Political Economy of the Brazilian Model*. Roskilde, Roskilde University.

Wade, R. (1990) *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. New York, Princeton University Press.

Wainer, A. (2018) “Economía y política en la Argentina Kirchnerista”. *Revista Mexicana de Sociología*, 80 (2), 321-351.

Weir M y Skocpol T. (1993) “Las estructuras del Estado: Una respuesta keynesiana a la Gran Depresión”. *Zona Abierta* 63:73-154. Recuperado en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=44959>

Yúdice, G. (2002) *El recurso de la cultura. Usos de la cultura en la era global*. Barcelona, Gedisa.

Yúdice, G. (2018) “Prólogo”, en V. Prato y S. Segura (eds.), *Estado, sociedad civil y políticas culturales. Rupturas y continuidades en Argentina entre 2003 y 2017*. RGC Ediciones:9-12.

Zamorano, M. (2016) “La transformación de las políticas culturales en Argentina durante la primera década kirchnerista: Entre la hegemonía y la diversidad. *Aposta, Revista de ciencias sociales* 70:53-83.

Cómo citar este artículo:

Llantada, Nayla (2026) “Cultura y Neodesarrollismo en Argentina y Brasil”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol 15 N°30: 290-308

Construcción social de grupos meta en políticas urbanas de financiamiento: Un análisis desde el enfoque en el diseño de políticas

Social Construction of Target Groups in Urban Financial Policies: An Analysis from the Policy Design Approach

Katia Barros Esquivel

Magíster en Estudios Urbanos con mención en Políticas y Planificación del Territorio. FLACSO - Ecuador.
Katiaba_94@hotmail.com

Resumen

Este artículo analiza cómo el contexto del asunto incide en la construcción social de los grupos meta en la política de financiamiento del desarrollo urbano orientada al aumento de suelo para vivienda asequible en Quito-Ecuador. Utilizando el marco analítico de la construcción social del diseño de políticas, se evidencia que esta política no es neutral, sino que reproduce relaciones de poder. Los grupos inmobiliarios son contruidos como “contendientes”, es decir que poseen poder, pero su legitimidad es ambigua; se les imponen cargas, pero también se les permite decidir cómo y dónde cumplirlas. En contraste, los beneficiarios de vivienda son vistos como grupos “dependientes”, con imagen positiva pero sin influencia en el diseño, sus beneficios son limitados y condicionales. Se concluye que la política refleja jerarquías simbólicas preexistentes y distribuye beneficios y cargas según construcciones socia-

Fecha de recepción:

4.6.25

Fecha de aceptación:

8.10.25

les. Este enfoque permite visibilizar desigualdades y propone repensar políticas más justas y participativas.

Palabras clave: política urbana – diseño de políticas – vivienda asequible – grupos meta – Quito.

Abstract

This article examines how issue context shapes the social construction of target groups within urban development financial policy aimed at increasing land for affordable housing in Quito. Based on the policy design social construction framework, it reveals that the policy is not neutral but reflects and reinforces power dynamics. Real estate developers are constructed as “contenders”: powerful but publicly contested actors who face formal burdens yet enjoy decision-making privileges. In contrast, affordable housing beneficiaries are seen as “dependents”: positively viewed yet powerless, receiving limited and conditional benefits. The policy design reproduces symbolic hierarchies and allocates burdens and benefits based on socially constructed roles. This perspective highlights underlying inequalities and offers insights for more just and participatory urban policy.

Keywords: urban policy - policy design - affordable housing - target groups - Quito.

Introducción

La motivación de las políticas de vivienda asequible responde a diversas problemáticas de las ciudades actuales, la afectación del precio o alquiler de viviendas por la constante construcción inmobiliaria y la incapacidad de los más vulnerables de pagar por los costos de la tierra en sectores consolidados (Clichevsky, 2000), que se configura alrededor de un ciclo constante de

- i) nuevas unidades;
- ii) exigencia alta de alquileres;

- iii) cambio de residentes a aquellos que puedan pagar;
- iv) creación de mayor demanda de trabajadores;
- v) mayor demanda de vivienda; y,
- vi) incremento de los costos de la vivienda (Jacobus, 2019).

Como primera respuesta a esta dinámica la oferta de vivienda social se ha desplazado hacia las periferias, generando procesos de fragmentación espacial, segregación residencial y crecimiento de las periferias urbanas. Para combatir esta dinámica, los gobiernos están optando por implementar estrategias de gestión del suelo que aumenten la oferta de viviendas destinadas a hogares de ingresos bajos o moderados en suelo servido y accesible (Jacobus, 2019), es decir en suelo consolidado y cercano a servicios y equipamientos.

Para aumentar la oferta de suelo para vivienda asequible se han implementado políticas con variedad de instrumentos en respuesta a las diferentes condiciones y necesidades locales, como: adquisición, enajenación voluntaria, expropiación, administración de los inmuebles fiscales municipales (Furtado & Acosta, 2020) compensación de costos con incentivos como reducción de impuestos, aumento de la edificabilidad o derecho a construir en densidades más altas, a través del accionar y vinculación del sector público y privado (financiación del desarrollo). Esta última es el sector en el que se centra esta investigación; y que en el campo del urbanismo y el derecho urbanístico se enmarca en lo que es la “gestión del suelo”.

Abordar esta política de financiamiento del desarrollo urbano y aumento de la oferta de suelo para vivienda asequible implica reconocer que las decisiones de diseño no se limitan a criterios técnicos/económicos, sino que se estructuran en función de construcciones sociales sobre quiénes merecen acceder a beneficios o asumir cargas. Desde la teoría de los grupos meta, ello se traduce en la diferenciación de trato hacia actores como los beneficiarios de vivienda y los grupos inmobiliarios, cuyas posiciones dentro del diseño reflejan jerarquías simbólicas y relaciones de poder institucionalizadas. Explorar cómo se configuran estos significados y cómo se traducen en instrumentos concretos permite problematizar de forma más crítica la política urbana desde el enfoque del diseño de políticas públicas.

1.1 Pregunta de investigación

¿Cómo influye el contexto del asunto en el proceso de construcción social de los grupos meta en la política de financiamiento de desarrollo urbano y aumento de oferta de suelo para vivienda asequible en Quito-Ecuador?

1.2 Hipótesis

El contexto del asunto se refiere al entorno amplio -histórico, institucional, social y político- que influye en cómo se construyen socialmente los problemas públicos. Incluye las ideas dominantes sobre qué es un “problema”, las imágenes y estereotipos asociados a los grupos involucrados, la tradición institucional que ha moldeado decisiones previas, los valores sociales en disputa y las dinámicas de poder presentes (Ingram, Schneider, y DeLeon, 2007). Enmarca las disposiciones del diseño de la política respecto de las cargas y beneficios de los grupos meta, evidenciados en los instrumentos de autoridad y nodalidad de la política pública.

En ese sentido, se plantea el objetivo de analizar cómo el contexto del asunto enmarca las disposiciones y la dinámica para el diseño de la política pública de financiamiento del desarrollo urbano y aumento de oferta de suelo para vivienda asequible. Para lograr esto, se han planteado los siguientes objetivos específicos: (1) analizar las narrativas predominantes en el discurso mediático de los grupos inmobiliarios y de los grupos beneficiarios de vivienda de interés social (VIS); (2) analizar la distribución de cargas y beneficios asignados a estos grupos meta; (3) analizar los instrumentos de autoridad y nodalidad del diseño de la política pública.

Los instrumentos de nodalidad y de autoridad son herramientas clave en el diseño de políticas públicas. Los primeros se basan en el control y difusión de la información; a través de ellos, el Estado busca influir en las decisiones y comportamientos de actores sociales mediante el uso estratégico de conocimientos, datos y comunicaciones, como ocurre con campañas informativas, lineamientos técnicos o boletines institucionales. En contraste, los instrumentos de autoridad se fundamentan en el poder legal del Estado para establecer normas, imponer obligaciones o aplicar sanciones; su función es ordenar, permitir o restringir acciones mediante leyes, reglamentos, permisos o prohibiciones. Mientras los instrumentos de nodalidad apelan a la persuasión y el conocimiento, los de autoridad operan a través de la coerción legítima, evidenciando distintas formas de ejercer poder y direccionar conductas dentro del campo de la política pública.

1.3 Marco teórico-analítico

Esta investigación se sitúa en el enfoque del diseño de políticas públicas, con el propósito central de analizar cómo se produce la construcción social de los grupos meta, entendidos como el resultado de procesos analíticos e interacciones entre actores. En este sentido, el diseño funciona como una lente interpretativa que permite interrogar cómo se configuran estos grupos, entendiendo quiénes intervienen, qué factores influyen, cuáles son las estructuras institucionales y discursos que inciden, y cómo estos elementos se traducen en los contenidos de política. De ahí la importancia de considerar las dinámicas cognitivas, los actores involu-

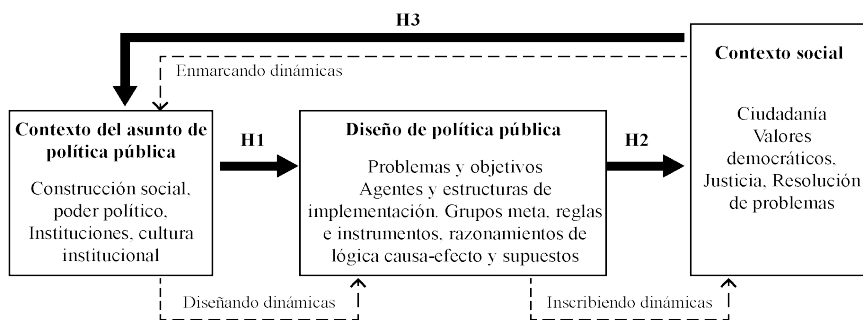
crados y los componentes contextuales como determinantes en la conformación social de los grupos dentro del diseño de las políticas (Fontaine et al., 2020; Schneider & Ingram, 1997).

En este contexto, se recurre al marco analítico de la construcción social del diseño de políticas públicas de Ingram y Schneider, el cual sostiene que toda política pública conlleva juicios morales, simbólicos y sociales sobre los grupos a los que se dirige. Por ello, las políticas no solo distribuyen recursos, sino que también asignan significados, refuerzan imaginarios colectivos y configuran formas específicas de ciudadanía.

Manosalvas y Rave Restrepo (2022) proponen tres dimensiones analíticas interrelacionadas: primero, el contexto del asunto de política, que es donde operan las construcciones sociales, las reglas institucionales y las relaciones de poder; segundo, el diseño de la política, que de manera muy resumida son los instrumentos, actores, reglas y justificaciones; y tercero, el contexto social general, que es donde circulan discursos, estereotipos y narrativas colectivas.

Estas dimensiones están conectadas por mecanismos no lineales temporalmente, sino a partir de interacciones constantes de *feedback* al modificar acciones ya realizadas, y de *feedforward*, en el sentido de mejorar acciones futuras. Estas interacciones permiten analizar H1 cómo los significados sociales entran al diseño; H2 cómo las políticas afectan, a su vez, la cultura política y la experiencia ciudadana; o H3 cómo el contexto social enmarca las dinámicas contextuales del auto específico (ver figura 1).

Figura 1. Diagrama general del marco analítico de Ingram y Schneider



Fuente: adaptado de Manosalvas y Rave Restrepo (2022).

Uno de los pilares centrales del enfoque es la idea de que los grupos destinatarios o poblaciones objetivo, no son definidos técnicamente a partir de criterios como características demográficas o socioeconómicas, sino que son construidos socialmente a través de dis-

cursos políticos, representaciones culturales y percepciones públicas; y que estas construcciones sociales pueden sintetizarse en dos dimensiones principales: 1) la imagen social del grupo (positiva o negativa) y 2) su poder político (alto o bajo) (Schneider e Ingram, 1997).

En esta lógica, estos autores proponen cuatro categorías:

- i) los aventajados, que combinan poder y valoración positiva, por lo que suelen recibir beneficios visibles y legítimos;
- ii) los contendientes, que poseen poder pero tienen imagen negativa, por lo que suelen recibir beneficios ocultos o sanciones simbólicas;
- iii) los dependientes, que son vistos positivamente pero tienen poco poder, por lo que acceden a ayudas limitadas y paternalistas; iv) los desviados que carecen de poder y cargan con una imagen negativa, por lo que son objeto de políticas punitivas y exclusión (ver tabla 1).

Tabla 1. Construcción social de los grupos meta

Tipo de grupo	Imagen	Poder	Ejemplo	Tratamiento típico
Aventajados (<i>Advantaged</i>)	Positiva	Alto	Empresarios, veteranos	Beneficios visibles y legítimos
Contendientes (<i>Contenders</i>)	Negativa	Alto	Corporaciones, élites	Beneficios ocultos y sanciones simbólicas
Dependientes (<i>Dependents</i>)	Positiva	Bajo	Niños, personas con discapacidad	Ayuda paternalista y condicional
Desviados (<i>Deviant</i> s)	Negativa	Bajo	Presos, personas sin hogar	Castigos visibles y exclusión

Fuente: Schneider y Ingram (1997); Ingram, Schneider, y DeLeon (2007)

Ingram, Schneider, y DeLeon (2007) subrayan que las políticas tienen consecuencias tanto materiales como simbólicas, que los instrumentos que se eligen (subsidios, regulaciones, sanciones) y la forma en que se implementan (condicionalidades, visibilidad, lenguaje) envían mensajes sobre el estatus moral de los grupos y sobre su relación con el Estado.

2. Estrategia Metodológica

Se hace uso del Modelo de Construcción Social (MDCS) posicionando al diseño como un resultado, es decir como variable dependiente de la dinámica en la que se configura

el contexto del asunto (variable independiente). Esto significa que las características del diseño, tales como los objetivos, herramientas, reglas, criterios de elegibilidad, distribución de beneficios y cargas, no aparecen de manera neutra o aislada, sino que están determinadas por cómo el entorno social, político, institucional, histórico y discursivo define el problema y construye socialmente a los grupos involucrados. Para ello, se implementa una estrategia metodológica con enfoque cualitativo y con base en la teoría interpretativista, cuya finalidad es entender a los hechos como se manifiestan en la realidad, sin estar medidas por interpretaciones teóricas subjetivas (Strauss & Corbin, 2016). Desde este enfoque, se busca interpretar los “pensamientos, sentimientos y acciones” de los participantes dentro del contexto en que ocurren, apoyándose para lograrlo en la teoría interpretativa, que funciona como una guía que orienta el proceso investigativo con la formulación de preguntas concretas que conducen a una comprensión más profunda del comportamiento de los sujetos estudiados (Kau y Chung, 2023: 47).

A partir de la teoría de Seawright y Gerring (2008), que establecen siete métodos de análisis para una óptima selección de casos (típico, diverso, extremo, desviado, influyente, más similar y más diferente), se hace uso del método de caso típico o representativo; como su nombre lo señala, se centra en encontrar un caso típico de un determinado fenómeno para que el investigador pueda explorar a profundidad los mecanismos causales que influyen en esa determinada estructura. Este tipo de caso es representativo dada su relación especificada; para ello, los investigadores pueden seleccionar al azar de un universo de casos que sean representativos del fenómeno de estudio.

En Ecuador la política de financiamiento de desarrollo urbano se puede aplicar a nivel municipal, por la competencia que tienen los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) municipales de regular el uso y ocupación del suelo (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008). En este contexto, para la selección de caso típico, se eligen los GAD que tienen más de 50 mil habitantes, considerando que, según la ley, para estos GAD es obligatoria la aplicación de determinados instrumentos de gestión del suelo. De este primer filtro, se identifican aquellos que han establecido edificabilidad máxima y unidades de actuación urbanística en los Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS). De este universo se escoge aleatoriamente un caso, que para este estudio corresponde al GAD municipal del Distrito Metropolitano de Quito (GADMMDMQ).

Se identifican tres objetos/relaciones a observar

- i) el grupo meta de las inmobiliarias;
- ii) el grupo meta de los beneficiarios de VIS;
- iii) el diseño de política desde los instrumentos, que

a partir del análisis documental y de medios como técnicas de recolección de datos, se analizan con rastreo de patrones en el sistema Nvivo, la identificación y comprensión de negociaciones directas e indirectas y asignación de cargas y beneficios.

Tabla 2. Componentes de la acción situación

Aspectos a observar	Técnica de recolección de datos	Fuentes	Procesos de análisis
Los grupos inmobiliarios Observables: elementos en el contexto del asunto	Análisis documental y de medios	Análisis de instrumentos de autoridad: Normativa urbanística - PUGS Análisis de narrativas y discursos: instrumentos de nodalidad Medios de comunicación	Nvivo: - Rastreo de patrones - Verificación de palabras clave - Análisis de frecuencias
Los beneficiarios de VIS Observables: elementos en el contexto del asunto	Análisis documental y de medios	Análisis de narrativas y discursos: instrumentos de nodalidad e instrumentos de autoridad normativa urbanística Medios de comunicación	Rastreo de patrones con Nvivo Verificación de palabras clave
Diseño de la política pública	Análisis documental	Legislación Urbana Nacional Política Urbana Nacional Política GADM DMQ Instrumentos de nodalidad, autoridad y tesoro (COD)	Rastreo de patrones con Nvivo Verificación de palabras clave

3. Desarrollo de la investigación

3.1 Contexto sectorial de la política pública

En las últimas décadas la planificación urbana ha experimentado importantes progresos que han favorecido de manera notable el desarrollo a nivel local. En este contexto, los planes de ordenamiento territorial y sus instrumentos complementarios se han consolidado como elementos clave para fortalecer la gobernabilidad y promover la sostenibilidad en las ciudades (Arboleda 2017, 39). En Ecuador, desde la actual Constitución de la República (2008), los gobiernos locales del nivel municipal tienen la competencia exclusiva de planificar el desarrollo y ordenar el territorio, con especial énfasis en regular el uso y ocupación del suelo (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008), y desde la promulgación en el 2016 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) se establecen a nivel nacional directrices que guían este ejercicio, entre las que se puede destacar los siguientes, que sirven para enmarcar este caso de estudio:

- **Planes de Uso y Gestión de Suelo (PUGS)** - son los principales instrumentos, que forman parte de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), con jerarquía de reglamento, es decir de obligatoria observancia y aplicación, en los que se establecen las normas de uso, ocupación, gestión y transformación del suelo (Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, 2020).
- **Edificabilidad** - corresponde al “volumen edificable o capacidad de aprovechamiento constructivo”, que puede ser básica, cuando la capacidad de construcción no requiere que el constructor o inmobiliaria dé una contraprestación; y máxima, cuando para alcanzar esta mayor edificabilidad se debe realizar una contraprestación, concesión o pago.
- **Aumento de suelo** - se refiere al proceso de aumentar la edificabilidad o número de pisos que un desarrollador o constructor puede realizar en un predio determinado, y que resulta de cambiar la norma urbanística.
- **Concesión onerosa de derechos (COD)** - es el instrumento de financiamiento de desarrollo urbano que permite que la sociedad participe de los “beneficios económicos producidos por la planificación”; existen distintos tipos de COD, en este caso se centrará en la definida por mayor aprovechamiento constructivo, es decir el mecanismo que determina como un particular pagará por aumento de edificabilidad (Asamblea Nacional del Ecuador, 2016).
- **Exoneración de pago** - corresponde a eximir el pago efectivo por el aumento de edificabilidad cuando el desarrollador o constructor cumple con otros requisitos como construir vivienda social o equipamientos, y corresponde a un pago en especie.

En los PUGS se establecen geográficamente las zonas que tienen edificabilidad máxima, es decir, las zonas en las que los grupos inmobiliarios pueden hacer un pago por mayor

aprovechamiento, y por lo tanto aplicar la COD. Estas zonas o polígonos se definen como Polígonos de Intervención Territorial (PIT) y se plantean alrededor de los nodos metropolitanos y de alta dinámica urbana.

3.2. Narrativas predominantes en el discurso mediático de los grupos inmobiliarios y de los grupos beneficiarios

Los grupos inmobiliarios o constructores

Desde el discurso institucional, a partir del análisis de frecuencias de instrumentos de nodalidad o información (boletines Quito informa) e instrumentos de autoridad del GADM DMQ (PUGS y Apéndice fórmula cálculo COD) se identifica tres categorías dominantes ancladas a la narrativa de los grupos inmobiliarios:

1. Valor o valoración - relacionado con dos aspectos, (1) el valor a pagar por concepto de concesión, donde se le coloca a los inmobiliarios como sujetos que contribuyen a la financiación de desarrollo urbano, por ser obligados al pago de valores específicos; y (2) el valor del suelo, también anclado al pago que realizan los grupos inmobiliarios que refleja una relación de dicha concesión con un valor potencial del proyecto, del suelo, de las construcciones, entre otros, reflejando tecnicidad y equidad en el cobro.

2. Fórmula - vinculado con el cálculo del valor económico que los grupos inmobiliarios deben realizar al GAD, y que representa un mecanismo técnico y normativo que impone montos económicos a pagar y obligatoriedad para regular el reparto equitativo de cargas y beneficios derivados del desarrollo urbano.

3. Aprovechamiento - se relaciona con los grupos inmobiliarios como el beneficio urbanístico adicional que estos actores obtienen cuando modifican las condiciones del suelo; es decir, el aprovechamiento urbanístico es planteado a los grupos como una oportunidad de desarrollo, pero también como un hecho generador de la obligación de pago, asegurando que los beneficios derivados del cambio normativo se distribuyan equitativamente entre actores privados y la ciudad.

En el discurso de la prensa, el análisis de frecuencias identifica categorías dominantes ancladas a los grupos inmobiliarios:

1. Contraloría – se relaciona con los grupos inmobiliarios en tanto que representa el órgano de control que ha auditado los procedimientos mediante los cuales han accedido a beneficios urbanísticos, como el incremento de pisos. Esta categoría posiciona a los grupos inmobiliarios como sujetos cuestionados por los permisos a los que han accedido, revelando una tensión entre los intereses inmobiliarios y los mecanismos de control estatal. La intervención de la Contraloría pone en entredicho la equidad y legalidad de los procesos de planificación urbana, sugiriendo que ciertos desarrollos inmobiliarios pudieron beneficiarse de una normativa “a la carta”, generando posibles perjuicios económicos para el Municipio y una ventaja injusta para algunos promotores o inmobiliarios.

2. Ciudad y proyectos – En el documento, los grupos inmobiliarios se relacionan con la ciudad como actores clave en la transformación física, económica y simbólica del territorio urbano. A través de megaproyectos, edificaciones verticales y desarrollos de gran escala que no solo modifican el paisaje urbano, sino que también inciden en el modelo de ciudad que se está construyendo, una ciudad más densa y vertical. Esta relación es ambivalente porque, por un lado, los proyectos inmobiliarios responden a las políticas municipales de densificación y renovación urbana; pero por otro, generan tensiones por sus impactos en el espacio público, el acceso a servicios, la movilidad y la equidad territorial. La ciudad se convierte en un campo de disputa entre intereses públicos y privados, donde las decisiones sobre planificación, normas de edificación y beneficios fiscales pueden favorecer la concentración del valor urbano en manos de actores inmobiliarios, muchas veces en detrimento del interés colectivo. Así, los grupos inmobiliarios no son solo desarrolladores, son también modeladores del tipo de ciudad que se produce y de quiénes pueden habitarla o beneficiarse de ella.

La construcción social de los grupos inmobiliarios y constructores evidencia que son actores influyentes que pueden obtener beneficios del Estado, pese a que su legitimidad pública puede parecer cuestionada. Así, este grupo de conformidad con Ingram, Schneider, y DeLeon (2007) se enmarca en los “contendientes” por estar asociados a imagen negativa o ambigua pero que obtienen beneficios del Estado.

Los beneficiarios de vivienda

Los beneficiarios de vivienda de interés social constituyen un grupo meta que, desde el diseño de la política pública, es construido socialmente como merecedor de apoyo estatal, aunque con una participación limitada en los procesos decisorios. Este grupo está compuesto mayoritariamente por hogares de bajos ingresos que enfrentan dificultades estructurales para acceder a suelo urbanizado en zonas consolidadas, debido al alza del valor del suelo y a la lógica excluyente del mercado inmobiliario. Desde el discurso de la prensa a partir del análisis de frecuencias se identifica estas categorías dominantes ancladas a los beneficiarios de vivienda:

1. Interés - los grupos beneficiarios se relacionan con la palabra “interés” principalmente en dos sentidos complementarios. Por un lado, se hace referencia a la *vivienda de interés social*, como categoría diseñada para atender el interés público al facilitar el acceso a la vivienda digna para personas con ingresos bajos o cargas familiares, lo que refleja un enfoque de interés colectivo y social. Por otro lado, el término aparece en el contexto de tasas de interés subsidiadas, que permiten a estos grupos acceder a créditos hipotecarios con condiciones más favorables, como cuotas bajas y plazos extensos. Así, el vínculo entre los beneficiarios y el “interés” articula tanto la política de justicia social como un mecanismo financiero que busca garantizar el derecho a la vivienda.

2. Impuesto - los grupos beneficiarios de vivienda se relacionan con la palabra “impuesto” a través de un régimen de exoneraciones y beneficios tributarios. Estos beneficiarios, si cumplen ciertos requisitos, pueden acceder a la exoneración total del impuesto predial durante los primeros cinco años y a un 50% de descuento en los cinco años

siguientes. Además, los adultos mayores propietarios de VIS tienen exenciones adicionales según su patrimonio e ingresos. Esta relación evidencia que el Estado busca aliviar la carga fiscal sobre los hogares más vulnerables, incentivando la formalización de la propiedad y el acceso sostenible a la vivienda mediante un trato tributario diferenciado.

La construcción social de los beneficiarios de vivienda se enmarca en lo que son los grupos dependientes conforme la teoría de Schneider e Ingram (1997); Ingram, Schneider, y DeLeon (2007), ya que son percibidos como merecedores de apoyo.

Tabla 3. Construcción social de los grupos meta “beneficiarios VIS y grupos inmobiliarios”

Grupo meta	Frecuencia	Porcentaje	Relación con
Grupos inmobiliarios visión institucional	Valor/valoración/costo	19,6%	Valor de pago / del suelo
	Fórmula	5,9%	Mecanismo técnico y normativo
	Aprovechamiento	4,8%	Beneficios ocultos
Grupos inmobiliarios (prensa)	Contraloría	5%	Control - tensiones
	Ciudad y proyectos	15%	Desarrollo / favoritismos
Beneficiarios de VIS	Interés	2%	VIS - tasas de interés subsidiaria
	Impuesto	1,5%	Exoneraciones y exenciones

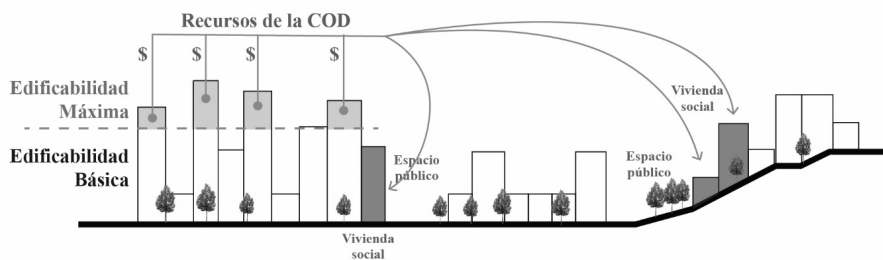
Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de frecuencia a partir del software Nvivo.

En la narrativa institucional y mediática a este grupo meta se les asocia con categorías como “interés” e “impuesto”, evidenciando tanto el enfoque asistencial de la política como los mecanismos de alivio fiscal que les son asignados. No obstante, su rol en la política es esencialmente pasivo: no participan en la definición del diseño, ni deciden sobre la ubicación de sus viviendas, quedando sujetos a decisiones externas que muchas veces reproducen dinámicas de segregación espacial. Esta caracterización permite ubicarlos, conforme al enfoque de Schneider e Ingram (1997), como un grupo “dependiente”, con imagen positiva pero bajo poder político, cuyas necesidades se abordan desde un tratamiento paternalista más que desde una lógica de empoderamiento o agencia ciudadana.

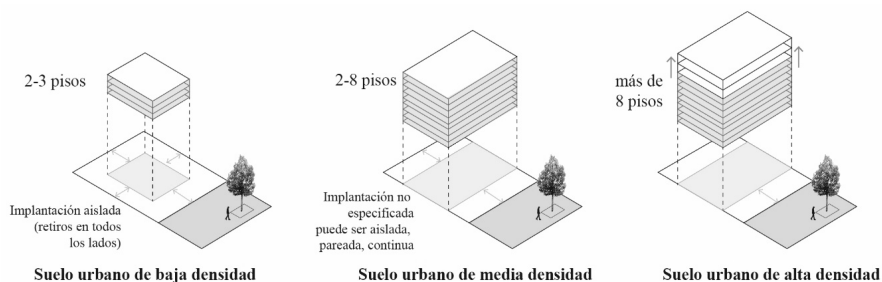
3.3 Diseño de la política pública

En Quito la política de financiación del desarrollo urbano alineado a aumentar la oferta de suelo para vivienda asequible parte del objetivo o modelo territorial deseado de promover por una parte “áreas de vivienda sostenible con huertos familiares, con muy bajos niveles de ocupación y edificabilidad, y vivienda unifamiliar” y por otra parte, en la meseta central de Quito, consolidación e incremento de edificabilidad (GAD del Distrito Metropolitano de Quito, 2021). En este contexto, se plantean para las zonas residenciales urbanas tres densidades: 1) Suelo urbano de baja densidad, con alturas de edificabilidad mayoritaria de 2 a 3 pisos, y con forma de ocupación aislada; 2) Suelo urbano de media densidad, con altura de edificabilidad entre 2 a 8 pisos; 3) Suelo urbano de alta densidad, con alturas de edificabilidad mayores a 8 pisos.

Figura 2. Funcionamiento de la política de financiamiento y aumento suelo para VIS



Densidades planteadas para zonas residenciales urbanas



Fuente: Elaboración propia con base en (GAD del Distrito Metropolitano de Quito, 2021).

Adicionalmente dentro del PUGS se plantea la posibilidad de incremento de capacidad de edificación (edificabilidad máxima) siempre que se haga uso del instrumento de Concesión Onerosa de Derechos (GAD del Distrito Metropolitano de Quito, 2021); es decir, siempre que exista un pago por ese mayor incremento. Para el efecto, se plantean condiciones y una zonificación que se direcciona a que el centro de Quito se densifique.

Beneficios y cargas

La asignación de beneficios en la política está destinada para los dos grupos meta, aunque los instrumentos de la COD no lo expresen de manera directa y explícita.

Por una parte, están los beneficiarios de la VIS, los que no se detallan en la política de financiamiento de desarrollo urbano y aumento de oferta de suelo para vivienda asequible. En los instrumentos no se detallan quiénes serán los beneficiarios o cómo será su selección; no se señala ni siquiera si los beneficiarios serán elegidos en virtud de otro instrumento y ordenanza que los detalle, o si se ancla a otra política.

Por otra parte, las inmobiliarias también son grupos meta beneficiarios, pues el aumento en el aprovechamiento constructivo a través de la edificabilidad permite que accedan a la posibilidad de construir más, es decir ganar suelo, ya que por ejemplo, en un caso en el que se permita únicamente 10 pisos y en cada piso una construcción de 500m², se alcanzaría una capacidad de aprovechamiento igual a 5000m²; si se amplía a una edificabilidad de 5 pisos adicionales, el aprovechamiento constructivo aumentaría a 7500m²; es decir que el constructor consiguió 2500m² adicionales de suelo. Este análisis no se expresa explícitamente como un beneficio para los grupos constructores e inmobiliarias, pues la política tiende a centrarse en las cargas, reduciendo la importancia de señalar directamente que un inmobiliario está accediendo, en el caso del ejemplo, a 2500m² de suelo con acceso a servicios básicos, infraestructura y sistemas públicos de soporte a un bajísimo costo, en relación con lo que un suelo con dichas características y localización costaría.

Los beneficios de mayor aprovechamiento de suelo para los grupos inmobiliarios en el PUGS de Quito están centrados en el centro / centro-norte de la ciudad, donde los espacios están servidos de infraestructura básica y tienen acceso a sistemas públicos (lugares en donde se establece edificabilidad máxima).

Por otra parte, la “carga” en el planeamiento urbanístico implica todos aquellos “gravámenes, imposiciones, afectaciones y cesiones obligatorias de suelo, derivados de la aplicación de los instrumentos de planeamiento urbanístico y gestión de suelo” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2016), y estos de conformidad con la legislación nacional pueden ser pagados al GAD en dinero o en especie; ejemplos de este último se refiere a suelo urbanizado, como vivienda de interés social, equipamientos comunitarios o infraestructura.

Para el pago en dinero, el GADMDMQ ha desarrollado una fórmula de cálculo del monto que debe ser concesionado desde la inmobiliaria al GAD:

$$COD = [Vs * Ae + VS * IR * AUV] * \beta$$

Donde:

Vs: Valor del suelo por metro cuadrado

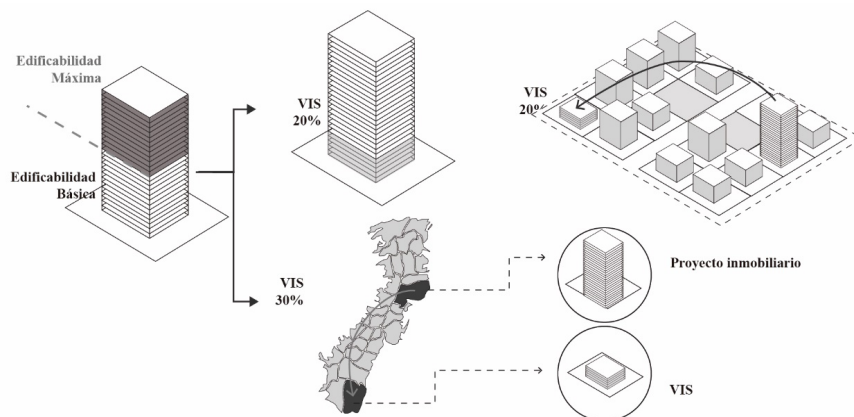
Ae: Área que abarca el incremento de edificabilidad y que requiere de una contraprestación

VS, IR y AUV: son valores por transformación del suelo o cambio de uso (otra forma de beneficio a las que pueden acceder las inmobiliarias, no objeto de este estudio particular).

β : Coeficiente de ponderación de pago que se define conforme el porcentaje de participación de DMQ en el beneficio económico producido por la planificación. Este valor se define en virtud de las áreas de valoración de los predios (Secretaría de Territorio, 2021).

Se establecen exoneraciones del pago de COD, entre otros, cuando en el proyectos de se destine 1) el 20% a VIS del área útil del proyecto; es decir localizada dentro del mismo proyecto o también dentro del polígono de intervención territorial (zona cercana); o 2) el 30% del área útil del proyecto destinado a VIS, fuera del polígono de intervención territorial donde se encuentre el proyecto (zona lejana) (GAD del DMQ 2021) (ver figura 3).

Figura 3. Exoneraciones de pago COD por generación de VIS



Fuente: Elaboración propia con base en las regulaciones del GADMDMQ

Es decir que, por una parte, se instrumenta la posibilidad de exoneración de pago cuando dentro de un mismo proyecto inmobiliario se destina un 20% a VIS, lo que evidencia un intento de combatir la segregación residencial entendida como “el grado en que dos o más grupos viven separados uno del otro, en diferentes partes del entorno urbano” (Massey y Denton 1988: 282). Esto en los casos que se cree VIS dentro de un mismo proyecto inmobiliario o dentro del mismo PIT; no obstante, el mismo instrumento señala que se cobra más (30%) por segregar a los beneficiarios de VIS, pero que existe dicha posibilidad en caso de que los inmobiliarios no quieran integrar en el proyecto a VIS.

La instrumentalización de la COD de dicha forma no solo da cuenta de la diferenciación de trato a los dos grupos meta, porque mientras a los grupos inmobiliarios se les da el poder de decisión respecto de la forma de pago (en especie o en dinero) y de exoneración por VIS, con la regulación se les permite también separar, dividir y ubicar a las personas beneficiarias de vivienda, de poder localizar geográficamente. Resulta una verdad un poco absurda señalar, pero es pertinente para evidenciar la diferenciación, que los beneficiarios de vivienda en este caso no pueden decidir sobre su vivienda, ni tampoco sobre la localización. Es decir, que tienen imagen positiva, pero carecen de capacidad para influir directamente en el diseño o implementación de políticas; reciben beneficios visibles, pero limitados y altamente condicionales (Ingram et al., 2007).

Al año 2025 se han generado por COD \$2.409.304,81 y recaudado \$1.281.956,44, es decir el 53% se ha cobrado, con 208 casos tramitados. De ello se identifica que se han invertido en desarrollo urbano \$795.485,53, en 4 proyectos:

- i) Boulevard 24 de mayo;
- ii) Espacio público Jorge Washington;
- iii) Proyecto integral la Y; y,
- iv) vivienda alquiler Jorge Washington (Alcaldía Metropolitana de Quito, 2025).

Es decir, un solo proyecto de vivienda, el que es construido directamente por el GAD, no por los inmobiliarios lo que significa que en su totalidad el pago por COD es en dinero, no en especie (VIS).

4. Análisis y conclusiones

Este estudio analizó cómo el contexto del asunto influye en la construcción social de los grupos meta dentro de la política de financiamiento del desarrollo urbano y aumento de oferta de suelo para vivienda asequible en Quito. A partir del marco de la construcción social del diseño de políticas públicas (Schneider e Ingram, 1997; Ingram, Schneider y DeLeon, 2007), se evidenció que la mentada política no es neutra, ya que distribuye cargas y beneficios según representaciones sociales sobre quién merece apoyo y quién puede ser regulado.

La investigación permitió identificar que los grupos inmobiliarios son construidos socialmente como contendientes, es decir como actores con alto poder, pero con imagen pública ambigua, casi negativa. Aunque se les impone el pago de cargas mediante instrumentos como la COD, también se les concede una notable capacidad de decisión, pueden elegir cómo pagar, si integran o no vivienda social, e incluso dónde localizarla, lo que demuestra su influencia en el diseño. Estas decisiones no se hacen explícitas en el discurso institucional como beneficios, pero en la práctica lo son.

Por otro lado, los beneficiarios de VIS son construidos como dependientes, como grupos con imagen positiva, pero con bajo poder. Se los menciona como destinatarios de la política, pero no participan en su definición ni tienen capacidad para decidir sobre las condiciones o ubicación de su vivienda. Sus beneficios, como exoneraciones o tasas subsidiadas, son altamente condicionales y no garantizan un acceso efectivo ni digno. Esto confirma lo que señala el enfoque de Ingram y Schneider, de que los grupos dependientes son sujetos pasivos de políticas paternalistas que raramente fortalecen su agencia.

A partir del análisis de los instrumentos, los discursos institucionales y mediáticos, puede afirmarse que la hipótesis secundaria se cumple, el contexto del asunto, configurado por narrativas, tensiones institucionales y disputas de poder moldea claramente las disposiciones del diseño de política en relación con las cargas y beneficios asignados a los grupos meta. En otras palabras, el diseño de la política refleja y reproduce construcciones sociales preexistentes.

En definitiva, responder a la pregunta de investigación nos lleva a comprender que la política de financiamiento urbano no solo responde a lógicas técnicas de planificación, sino que se convierte en un espacio donde se definen relaciones de poder, legitimidad y ciudadanía urbana. Incorporar la perspectiva del diseño desde la construcción social permite visibilizar estas dinámicas, y ofrece una herramienta crítica para repensar políticas urbanas más justas, participativas y equitativas.

Finalmente, en virtud de las limitaciones ya señaladas de este estudio, se reconoce que no ha sido posible abordar con profundidad el mecanismo causal que conecta al contexto del asunto (variable independiente) con el diseño de política (variable dependiente). Si bien se ha evidenciado una relación entre ambos, queda pendiente explorar cómo se produce esa relación, es decir, mediante qué procesos institucionales, cognitivos o estratégicos se traduce el contexto en disposiciones concretas de diseño.

En consecuencia, se plantean como preguntas de investigación futura: ¿de qué manera opera ese mecanismo causal?, ¿qué dinámicas específicas median entre la configuración del contexto y la asignación de cargas y beneficios?, y ¿cómo influyen los actores institucionales en esta traducción? Profundizar en estas dimensiones permitirá avanzar hacia una comprensión más profunda del policy design desde una perspectiva constructivista y situada.

Referencias bibliográficas

Alcaldía Metropolitana de Quito. (2025) *Concesión Onerosa de Derechos (COD)*. <https://epmhv.quito.gob.ec/cod/>

Arboleda, P. (2017) *Instrumentos de gestión del suelo en los procesos de renovación urbana en Colombia a partir de la Ley 388 de 1997*. Medellín, Universidad EAFIT.

Asamblea Constituyente del Ecuador (2008) Constitución de la República del Ecuador. En *Registro Oficial No. 449, 20 de Octubre 2008*. file:///C:/Respaldo/titulacion/referencias/constitucion_republica_ecuador_.pdf

Asamblea Nacional del Ecuador (2016) *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo*. Asamblea Nacional. <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/08/Ley-Organica-de-Ordenamiento-Territorial-Uso-y-Gestion-de-Suelo1.pdf><http://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/08/Ley-Organica-de-Ordenamiento-Territorial>

Clichevsky, N. (2000) “Informalidad y segregación urbana en América Latina”. Una aproximación. En *Serie medio ambiente y desarrollo* (Número 28). CEPAL. <http://www.mendeley.com/research/sostenibilidad-y-desarrollo-sostenible-un-enfoque-sistmico/>

Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo (2020) *Resolución Nro. 0005-CTUGS-2020 Norma técnica de contenidos mínimos, procedimiento básico de aprobación y proceso de registro formal de los PUGS y los planes urbanísticos complementarios de los GAD municipales y metropolitanos*.

Fontaine, G., Medrano, C., & Narváez, I. (2020) “Policy design framework”. En *The Politics of Public Accountability. Policy Design in Latin America Oil Exporting Countries*. Lyon. Palgrave Macmillan.

Furtado, F., & Acosta, C. (2020) *Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina: conceptos, instrumentos e implementación*. Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/es/publications/working-papers/recuperacion-plusvalias-urbanas-en-brasil-colombia-otros-paises-0>

GAD del Distrito Metropolitano de Quito (2021) *Plan de Uso y Gestión del Suelo*. GAD del Distrito METropolitano de Quito.

Ingram, H., Schneider, A. L., & DeLeon, P. (2007) “La construcción social y el diseño de las políticas”. En P. Sabatier (Ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Boukder, Co., Westview Press: 99-131.

Jacobus, R. (2019) *Inclusionary Housing. Creating and Maintaining Equitable Communities*. Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/publications/policy-briefs/inclusionary-housing>

Kau, C., & Chung, K. (2023) *Teoría Interpretativa y su relación con la investigación cualitativa*. 7, 46–52.

Manosalvas, M., & Rave Restrepo, J. C. (2022) “El marco analítico de la construcción social. Un enfoque crítico para analizar el diseño de las políticas públicas”. *Reflexión política*, 24(49), 64–76.

Massey, D. S., & Denton, N. A. (1988) “The dimensions of residential segregation”. *Social Forces*, 67(2), 281–315.

Schneider, A. L., & Ingram, H. (1997) *Policy Design for Democracy*. Universidad de Kansas.

Seawright, J., & Gerring, J. (2008) “Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options”. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294–308. <https://doi.org/10.1177/1065912907313077>

Secretaría de Territorio, Hábitat. y Vivienda del Municipio de Quito (2021) *Apéndice C4 4.4 01 fórmula para el cálculo de la concesión onerosa de derechos y de los beneficios en los planes parciales y unidades de actuación urbanística*. Municipio de Quito.

Strauss, A., & Corbin, J. (2016) *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Universidad de Antioquia.

Cómo citar este artículo:

Katia Barros Esquivel (2026) “Construcción social de grupos meta en políticas urbanas de financiamiento: Un análisis desde el enfoque en el diseño de políticas”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 15 N°30: 309-329

Reseña

Aris Komporozos–Athanasiou

Comunidades especulativas. Vivir con incertidumbre en un mundo financierizado

1a edición. C.A.B.A. Ediciones Tinta Limón. Traducción de Ezequiel Gatto y Verónica Gago. 264 págs. ISBN 978-631-6507-38-9

Reseña de Martín José Novak
Universidad Nacional de La Plata

La economista Susan Strange denominó *capitalismo de casino* (*Casino Capitalism*, 1997) a la nueva realidad global surgida de las sucesivas transformaciones que el capitalismo global venía experimentando desde los años setentas: acelerada y muy expansiva de la financierización del capital, preferencia por especulaciones de corto plazo y otras, que incrementaron la volatilidad y las incertidumbres respecto de los resultados que podían obtenerse de las cada vez más amplias transacciones. Este movimiento se aceleró cuando EEUU, y tras ellos toda la economía del mundo capitalista, abandonó el patrón oro establecido en Bretton Woods. Con aguda ironía Strange sintetizó la principal diferencia entre los casinos de veras y el capitalismo de casino: a los primeros se ingresa voluntariamente, al otro no.

El auge del negocio financiero puede ser visto como una respuesta del gran capital a la caída global de la tasa de ganancia en los veinte años siguientes.

Al calor del redespiegue geográfico del capitalismo industrial hacia el este asiático, el capitalismo productivo se transformó, apoyado en los grandes bancos de inversión, en capitalismo financiero. Hasta entonces las finanzas habían desempeñado un papel de complemento respecto del capitalismo manufacturero y el comercial; ahora adquirirían un rol protagónico. La flotación del dólar abrió las puertas al negocio especulativo de las transacciones en tasas de cambio y tipos de interés, emisión de bonos, diseño de nuevos instrumentos de deuda, etc. que favorecieron gigantescas ganancias y estruendosos derrumbes –como la crisis de la libra esterlina en 1992 o el de nuestra vieja conocida banca Baring en 1995–; ganancias y derrumbes que se registraban de manera conjunta y con causalidades recíprocas.

La especulación sobre el valor futuro de activos actuales existía por lo menos desde mediados del siglo XIX, referida básicamente a *commodities* de origen mineral o agropecuario; ahora las grandes apuestas del *casino* tenían por objeto activos financieros. A fines de la década de 1990 las transacciones financieras alcanzaron valores varias veces superiores a los de la producción y el comercio mundiales. Nuevos desarrollos tecnológicos facilitaron ese crecimiento y aceleraron la velocidad de las transacciones y de las transformaciones subsiguientes. La globalización del capitalismo fue ante todo globalización de las finanzas apoyada por el crecimiento exponencial de la liquidez y nuevos desarrollos tecnológicos que hacían posible obtener gigantescas ganancias en el corto plazo sin correlativo incremento en la producción. La crisis de las firmas “punto.doc” de inicios del 2000, prolongada hasta fines del 2002 (entre ambas fechas el índice tecnológico NASDAQ cayó casi 80% de su valor inicial), y años después el estallido de la burbuja de las hipotecas “tóxicas”, pusieron en evidencia la fragilidad o, si se prefiere, el alto nivel de riesgo que implicaban las estrategias asentadas en la especulación financiera.

Comunidades especulativas, del economista y sociólogo griego Aris Komporozos-Athanasiou, puede ser leído como una reflexión sobre el incremento de la “incertidumbre en un mundo financierizado” –según reza el subtítulo– producto por las metamorfosis resumidas en los párrafos anteriores y como un fresco de los efectos generados por ese incremento. El libro enfoca algunos de los efectos de esa metamorfosis en la subjetividad humana, en los imaginarios, en las interacciones sociales, en las relaciones de las personas con las cosas. En particular, en las respuestas individuales y colectivas al efecto de esos cambios y más específicamente a la aparentemente vertiginosa celeridad con que se desenvuelven como efecto de cambios tecnológicos.

El autor se apoya en dos obras que alcanzaron mucha y justa notoriedad a poco de aparecer: *La institución imaginaria de la sociedad*, de Cornelius Castoriadis (1975) y *Comunidades imaginadas*, de Benedict Anderson (1983). A partir de esa referencia inicial sostiene que la impronta especulativa de las finanzas moldea los mitos colectivos de las sociedades contemporáneas; la omnipresencia de la razón financiera desplaza las comunidades imagina-

rias de épocas anteriores (la nación, la *ecclesia*, el estado...) e instala verdaderas *comunidades especulativas*. “El *homo economicus* (impulsado por la racionalidad económica), ya no existe, reemplazado por el *homo speculans* (impulsado por la imaginación)” (p. 15).

De manera similar al ocultamiento de las desigualdades de poder en la comunidad imaginada del libro de Anderson –la nación–, las comunidades especulativas “extienden su propio velo sobre las asimetrías de poder”, pero ya no a través de las tecnologías propias de la revolución industrial sino “en las vastas redes de código computacional, sensores y análisis de *back-end*” (p. 47). Las relaciones de producción capitalistas, las tecnologías de impresión y la incertidumbre legada por el colapso de las certezas globales –“el mundo puesto de cabeza” según el memorable estudio de Christopher Hill sobre las reacciones populares durante la revolución inglesa en el siglo XVII– fueron los elementos centrales de la construcción de la nación como comunidad imaginada. Ahora, las comunidades especulativas, “(...) pueden entenderse a través de la evolución de *cada uno* de esos tres elementos centrales: las relaciones financierizadas entre sujetos especulativos, las tecnologías de medios digitales y computacionales, y las nuevas incertidumbres radicales precipitadas por el estancamiento de la promesas neoliberales”.

Komporozos–Athanasios emplea la denominación tecnologías especulativas para “dar cuenta del dramático crecimiento de las tecnologías digitales, algorítmicas y computacionales mercantilizadas que ha tenido lugar a lo largo de las primeras dos décadas del siglo XXI”. Las empresas detrás de estas tecnologías están, a su vez, profundamente financierizadas, generando una reserva de capital enorme, no orientada a la producción, móvil y en continua expansión; una reserva que reside en manos de fondos de cobertura privados, grandes bancos de inversión y las divisiones financieras de las principales corporaciones (*apud* Lavapitsas 2013). Esto conduce a una “creciente convergencia de la financierización y la digitalización, que influye en las relaciones sociales y en la formación del sentido de sí mismo contemporáneo.” (103). El individuo se impone al colectivo y la imaginación de un interés individual priva sobre la imaginación de intereses públicos (*apud* Lipuma & Lees). En estas condiciones lo imaginario abandona aquello a lo que refería la innovadora obra de Castoriadis; en la versión de Komporozos–Athanasios se aproxima a las apuestas del capitalismo de casino del libro de Strange hasta prácticamente identificarse con ellas, desplazamiento que involucra ya no únicamente la probabilidad de tener éxito en un negocio u operación financiera sino en cuestiones tan personales como el armado de parejas y los portales de citas, o la preocupante expansión de las plataformas de apuestas referidas a todos los aspectos de la vida (129 y sigs.).

El libro se ubica en el terreno de los estudios culturales, compartiendo en su enfoque y en el recurso a una vasta lista de referencias biblio–hemerográficas muchas de las características teórico–metodológicas del post estructuralismo, en particular el desinterés –en el sentido de marginación del análisis– por las configuraciones históricas, macroeconó–

micas y macrosociales a partir de las cuales los individuos, grupos y las organizaciones que ellos crean o de las que participan –y éstas también tributarias de contextos determinados– dan lugar y alcances a la cultura en su acepción más amplia, a los imaginarios y las aspiraciones de los seres humanos.

En particular llama la atención que en el amplio panorama presentado por el autor haya tan poca indagación por la relación de la financierización del capital y las innovaciones tecnológicas, y las decisiones adoptadas desde el poder político. Tributario del enfoque aludido, el libro reduce la ocurrencia de los hechos que motivan su interés a cuestiones en definitiva técnicas, al margen de las relaciones de poder entre los actores involucrados en ellas y los intereses (nacionales, de clase, empresariales o los que fueran) que impulsan esos desarrollos y sus aplicaciones. Hay una dedicación a los artefactos y procesos tecnológicos que contrasta con el poco análisis de las condiciones político-institucionales que enmarcan determinadas decisiones, por más que se trate de una relación de recíproca implicancia.

En este particular es evidente que el autor admite sin distancia analítica ni juicio crítico la mayor parte de la literatura de la que nutre su aproximación al tema. En esta línea, comparte la afirmación de Feher (2018) que “las luchas especulativas en torno a la solvencia crediticia de los individuos y el valor de los activos de las organizaciones sustituyen a los conflictos tradicionales entre el trabajo asalariado y el capital”. Una afirmación que toma en su literalidad sin tener en cuenta, aparentemente, las tremendas implicancias de esa afirmación (¿el fin del capitalismo? ¿la hibridez del *tecnofeudalismo* que conjuga retorno al pasado de la mano de lo más avanzado en tecnología? ¿el enmascaramiento de la asimetría de la relación laboral de los “colaboradores” de las empresas de plataforma?

Lo mismo cabe preguntarse de su propia declaración del fin del *homo economicus* en tanto portador de una supuestamente desaparecida racionalidad económica. El autor reconoce el origen liberal de la figura del *homo economicus* pero al mismo tiempo acepta el mito neoclásico de una toma de decisiones liberada de cualquier consideración ajena a la economía. Recordemos que el propio Adam Smith reconoció el peso de una variedad de factores ideológicos y políticos, incluyendo convencionalismos sociales, en la decisión y el modo de individuos y gobiernos de definir y perseguir sus intereses. Por su parte, la caracterización del *homo especulans* tienta a asignarle a este personaje una propensión de “tirarse a la piletta sin mirar si tiene agua”, según reza el dicho popular: desconoce por ejemplo el cálculo de probabilidades al que de manera más o menos sofisticada apela siempre la especulación con el fin de reducir el margen de incertidumbre: desde la opinión de algún amigo o familiar hasta los esfuerzos desarrollados por las nuevas técnicas estadísticas de la banca financiera y las compañías de seguros. Vale decir apoyar la especulación en algún tipo de conocimiento remitible a algún tipo de racio-

alidad. Esa es precisamente una de las grandes utilidades de la IA, con su capacidad de procesar y dar acceso en cuestión de segundos a una cantidad gigantesca de información de acuerdo a demanda.

Destaca asimismo la ausencia de la política, tanto como elemento de intervención que contribuye a gestar esas comunidades, como para restañar costos y daños derivados de la especulación financiera. La financierización del capitalismo obedeció a una dinámica interna del mismo no más que a la creación de sus condiciones de expansión por decisiones políticas de algunos gobiernos. El caso estadounidense es especialmente ilustrativo. En 1933, tras la gran crisis de 1929, el gobierno Franklin D. Roosevelt promovió la aprobación de la ley Glass-Steagal, que separaba la banca comercial de la banca financiera, limitando considerablemente el impacto de la especulación financiero de gran magnitud en los ahorros de las familias y los consumidores. La ley contribuyó a brindar estabilidad a la economía estadounidense durante décadas, aún durante la guerra; su derogación en 1999, impulsada por los grandes bancos durante el gobierno de Bill Clinton, liberó de trabas institucionales a la especulación financiera de los grandes operadores. Algunos años más tarde la Reserva Federal bajó drásticamente las tasas de interés; con esa medida ambos partidos en el Congreso así como el gobierno de George W. Bush alentaron que el crédito fluyera hacia el mercado de vivienda, para impulsar la creación de una “sociedad de propietarios”. Los prestamistas emitieron hipotecas con largueza, a menudo a sectores pobres o a trabajadores con poca probabilidad de enfrentar los pagos.

En resumen: a partir de una necesidad objetiva de las clases medias y bajas, decisiones políticas habilitaron los medios para potenciar la especulación financiera de los grandes bancos y agentes financieros; cuando en 2008-2009 la crisis de las llamadas hipotecas tóxicas detonó, el gobierno del presidente Obama intervino para rescatar a los bancos y garantizar nuevos préstamos. Tras la quiebra de 600 billones de dólares de Lehman Brothers, en coordinación con bancos centrales de otros países, el gobierno federal ofreció 700 billones en rescates a bancos y trillones en garantías a préstamos y se hizo cargo de trillones de dólares que figuraban en los libros de algunas de las mayores (y hasta entonces más rentables) corporaciones del país. La deuda fue absorbida por el gobierno federal; antes de la crisis los activos de la Reserva Federal sumaban u\$s 900 billones, a principios de 2010 llegaban a u\$s 2,3 trillones y hacia fines de 2014 rondaban u\$s 4,4 trillones, nivel que se mantuvo hasta el estallido del COVID 19.

De acuerdo a la crónica de McKenzie y Silverman la gigantesca emisión de dinero requerida para ese salvamento fue uno de los elementos que poco tiempo después hicieron posible el auge de las criptomonedas (Easy Money. Crypto Currency, Casino Capitalism, and the Golden Age of Fraud, 2024). La aparición del movimiento *Occupy Wall Street* en 2011 fue una reacción al salvataje estatal de los grandes operadores financieros a expensas

de los más pequeños, que perdieron sus viviendas, sus ahorros, sus jubilaciones. Como se sabe, el estallido de la burbuja financiera se tradujo rápidamente en una crisis económica que sacudió a varias de las mayores economías capitalistas del globo.

Llama la atención por lo tanto la desatención del libro en lo referente a los factores políticos, las relaciones de fuerza y los conflictos de interés que dan pie a las comunidades especulativas y a los sujetos especulantes. Aquellas aparecen como nebulosas que homogenizan las diferencias que existen en su interior, y estos son, parafraseando a Marcuse, seres unidimensionales sin identidad (étnica, de género, de clase, etaria...), unas y otros producto de las nuevas tecnologías desarrolladas y aplicadas con no se plantea qué objetivo o interés, por quién o quiénes y a expensa de quién o quiénes. La obra es así de valor por su dimensión descriptiva, pero para ello paga el tributo desentenderse de los escenarios y condicionamientos que enmarcan los fenómenos descriptos.

Pares evaluadores del vol. 15, N^{os.} 29 y 30

La **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** agradece a las y los colegas que colaboraron desempeñándose como pares evaluadores externos del volumen N°15

- Benente, Mauro** Universidad de Buenos Aires, Argentina
Bidinost, Agustín Universidad Nacional de Quilmes, Argentina
Chamizo, Horacio Universidad Nacional de Costa Rica
Chiroleu, Adriana Universidad Nacional de Rosario, Argentina
Corbella, Virginia Inés Universidad Nacional del Sur, Argentina
Díaz, Nora Universidad Nacional del Comahue, Argentina
Emiliozzi, Sergio Universidad Nacional de Quilmes, Argentina
Falero, Alfredo Universidad de la República, Uruguay
Guajardo Soto, Guillermo Universidad Nacional Autónoma de México
Guanche, Julio César Universidad de La Habana, Cuba
Haidar, Victoria Universidad Nacional del Litoral
Linares, María Dolores Instituto de Estudios Históricos y Sociales de La Pampa-Conicet, Argentina
Loray, Romina Universidad Nacional de Quilmes, Argentina
Moreira-González, Ileana Instituto Tecnológico de Costa Rica
Pando, Diego Pablo Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, Argentina
Paulizzi, Cora Universidad de Buenos Aires, Argentina
Pessolano, Daniela Universidad de Buenos Aires, Argentina
Plá, Jélica Universidad de Buenos Aires, Argentina
Pontelli, Lorena Universidad Nacional de Rosario-Conicet, Argentina
Raza-Carrillo, Diego Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador
Russo, Daniel Universidad Nacional de Lanús, Argentina
Subía-Cabrera, Andrea Carolina Universidad de Otavalo, Ecuador
Velázquez Zapata, Juan Alberto El Colegio de San Luis Potosí, México
Velisone, Julia Universidad de Buenos Aires, Argentina
Wanschelbaum, Cinthia, Universidad Nacional de Luján, Argentina
Zambón, Humberto Universidad Nacional del Comahue, Argentina

Indicaciones editoriales y de estilo

Los autores y autoras interesados en publicar artículos o reseñas bibliográficas en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** pueden enviar sus trabajos a través del sistema OJS ingresando a la página revistas.unla.edu.ar/perspectivas o bien por correo electrónico a revistapolpublicas@gmail.com

Previamente, deberán verificar que sus textos se ajustan al Reglamento Editorial y normas de estilo que se detallan a continuación. En caso contrario los textos serán devueltos al remitente.

Reglamento Editorial

Los artículos presentados para publicación son sometidos a pares evaluadores externos de acuerdo al sistema “doble ciego”. La evaluación versará sobre la calidad sustantiva del texto (aportes teórico-metodológicos, nuevos enfoques, relevamiento de nuevos aspectos de un tema, etc.) así como de su pertinencia respecto de la temática de la Revista. Las reseñas serán sometidas a dictamen del Comité Editorial.

Los textos presentados a dictamen y publicación deberán ser originales y de carácter inédito. El autor o autora acompañará una declaración garantizando que el texto no está siendo sometido a dictamen o publicación en otro medio escrito o electrónico, con la posible excepción de artículos sometidos a publicación en publicaciones extranjeras en idioma distinto del castellano. Los textos serán presentados en idioma español. Excepcionalmente se podrán aceptar originales en otros idiomas.

La extensión máxima de los artículos es 12000 palabras incluyendo notas finales y referencias bibliográficas (con una tolerancia de no más de 10%); la de las reseñas será de 2000 palabras en las mismas condiciones.

Normas básicas de estilo

1. Artículos

La tipografía utilizada deberá ser Times New Roman tamaño 12, interlineado 1.5, incluso las notas y referencias.

El nombre del/la/las/los autor/a/es/as incluirá su afiliación institucional y dirección electrónica.

Se evitarán los títulos excesivamente extensos (más de diez palabras). El texto estará precedido de un resumen en castellano e inglés de 200 palabras como máximo. Deberán proponerse cinco (5) palabras clave, en ambos idiomas. El resumen deberá presentar claramente el objeto del trabajo y sus principales conclusiones.

Las transcripciones literales se harán entre comillas en tipo Times New Roman 12, sin sangría, salvo que excedan las tres (3) líneas.

Se evitarán notas excesivamente extensas, que desarrollen argumentos laterales no directamente vinculados al texto. Todas las notas, sin excepción, serán identificadas con **numeración arábiga correlativa** y ubicadas al final del texto.

Se evitarán cuadros y gráficos que utilicen colores. Unos y otros se incluirán al final del texto, con la indicación “AQUÍ VA EL CUADRO (O GRAFICO) N°” en el lugar correspondiente del texto. Se sugiere limitar los gráficos al mínimo indispensable. La RPPP no publica imágenes fotográficas.

Formato: Todos los cuadros, tablas y gráficos deben ser presentados en formato vertical.

Referencias bibliográficas: En el cuerpo del texto y en las notas se harán con el apellido del autor seguido del año de publicación y la página o páginas pertinentes cuando se trata de transcripción literal (ej.: Sassen 2010:183). La identificación completa de la fuente se efectuará al final del artículo en la sección “Referencias”, de la manera siguiente: **Sassen, Siaska** (2010) *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Madrid: Katz Editores.

Si se trata de artículos, la referencia en texto es similar a la anterior. La referencia completa al final se hará entrecomillando el título del artículo resaltando el nombre de la publicación e indicando número y fecha y primera y última página del artículo citado. Ej.: **Mato, Daniel** (2007) “Importancia de los referentes territoriales en los procesos transnacionales. Una crítica de la idea de ‘desterritorialización’ basada en estudios de casos”. *Estudios de Sociología* 23:35-63.

En caso de capítulos en compilaciones, anuarios y similares la referencia en texto es la misma que las anteriores; la final será, ej.: **Vilas, Carlos M.** (2010) “Estado: política y economía en el capitalismo global”. En Daniel Toribio (comp.) *La universidad en la Argentina*. Lanús: Ediciones de la UNLa, 2010:233-266.

En caso de obras publicadas en fuentes en red, la referencia de autor, etc. seguirá las reglas precedentes, agregándose la dirección electrónica y la fecha de acceso. Ej.: **Hill, General James T.** (2004) *Statement of General James Hill before the Armed Forces*

Commission of the House of Representatives of the USA, March 24. <http://usinfo.state.gov/espanol/04032904.html> accesado el 3 de abril 2004.

Las normas de estilo APA se aplicarán subsidiariamente.

2. Reseñas bibliográficas:

Deberán aportar al debate académico y no limitarse a una simple síntesis o “paneo” de la obra. Serán reseñas de libros (incluidas compilaciones y antologías), publicados no más atrás de un año del de circulación del respectivo número de la Revista.

Además de las normas de estilo correspondientes, en lo pertinente, a los artículos, deberán detallar, al inicio, con sangría, todas las referencias editoriales de la obra reseñada. Ej.: **Oscar Madoery**, *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias*. 1ª edición. Ushuaia: Ediciones UNTDE, 2016. 317 págs. ISBN 978-987-45975-4-0

En caso de compilación, el apellido y nombre del compilador será seguido de la abreviación de su papel: comp., dir., ed.

Realidad Económica es la revista de ciencias sociales del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, abocada al tratamiento interdisciplinar de cuestiones económicas, políticas y sociales; desde una línea de pensamiento comprometido con el desarrollo económico y con la defensa de los derechos humanos. Ha sido incorporada al Núcleo Básico de Revistas del CAICYT y está dirigida a profesionales, investigadores, estudiantes, empresarios, dirigentes, trabajadores y cooperativistas.

La revista se edita desde 1970 y se publica cada 45 días en acceso abierto <https://ojs.iade.org.ar/index.php/re>

ÍNDICE

El modelo peruano

Oscar Ugarteche

El camino de la sostenibilidad: trayectorias cooperativas de empresas recuperadas en la Argentina

Natalia Bauni, Denise Kasparian, Julian Rebon

De la agricultura sostenible a la agricultura inteligente: implicaciones del nuevo contexto empresarial y tecnológico

Silvia Gorenstein, Ricardo Ortiz

La dinámica de los servicios digitales en la Argentina. La estructura de la oferta, desintermediación y demanda de los hogares

Leandro González

Reseñas

Reseña de Nuestra América, Estados Unidos y China. Transición geopolítica del sistema mundial

Gabriel Esteban Merino, Leandro Morgenfeld



ISSN 0325-1926

Hipólito Yrigoyen 1116, 4º Piso

CABA, Argentina, C1086AAT

Tel. (5411) 4381-7380/9337

www.iade.org.ar

realidadeconomica@iade.org.ar

ADE
INSTITUTO ARGENTINO PARA EL
DESARROLLO ECONOMICO

Artículos

Pamela Vanesa Bravo

Los condenados de la nube: El doble cerco del capital sobre el trabajo y la autonomía estatal.

The wretched of the cloud: Capital's twofold siege on labor and State autonomy.

Nayla Llantada

Cultura y Neodesarrollismo en Argentina y Brasil.

Culture and Neodevelopmentalism in Argentina and Brazil.

Pablo G. Bortz y María Alejandra Garrido

Mercado de bonos SVS en Argentina: evolución y perspectivas de desarrollo.

SVS Bonds Market in Argentina: Evolution and Development Prospects.

Ana Gabriela Logiudice

La política asistencial de la extrema derecha argentina.

Apuntes para su análisis en perspectiva histórica.

Argentina's far right assistance policy in historical perspective.

Jaime Augusto Porras Jiménez

y Franklin Arévalo Flórez

Políticas públicas educativas: enfoques teóricos y desafíos de implementación en el contexto de América Latina.

Public educational policies: theoretical approaches and the challenges of implementation in the Latin American setting.

Andrea Daverio

Retroceso de género en Argentina: desmantelamiento de instituciones y políticas públicas de igualdad de género y diversidad en el gobierno de Javier Milei.

Gender retreat in Argentina: dismantling institutions and public policies on gender diversity/equality in Javier Milei's government.

Katia Barros Esquivel

Construcción social de grupos meta en políticas urbanas de financiamiento: Un análisis desde el enfoque en el diseño de políticas.

Social Construction of Target Groups in Urban Financing Policies: An Analysis from the Policy Design Approach.

Reseñas

Aris Komporozos-Athanasiou

Comunidades especulativas. Vivir con incertidumbre en un mundo financierizado.

Reseña de Martín José Novak