Revista Perspectivas *de* Políticas Públicas

31

ISSN 1853-9254 (edición impresa)
ISSN 2362-2105 (edición digital)
Año 16, Nro. 31. Julio-Diciembre 2026

Publicación semestral del
Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

Universidad Nacional de Lanús
Provincia de Buenos Aires, Argentina

Ediciones de la UNLa

Revista

Perspectivas *de* Políticas Públicas

Año 16 Nº 31 (Julio - Diciembre 2026)

Departamento de Planificación y Políticas Públicas
Universidad Nacional de Lanús
Argentina

Revista
Perspectivas de Políticas Públicas

Año 16 Nº31
Publicación semestral
del Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

Propietario:
Universidad Nacional de Lanús

Registro de la Propiedad
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

Universidad Nacional de Lanús
Rector *Daniel Bozzani*
Vicerrectora *Lic. 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
María Inés Paulino, Universidad de Buenos Aires
Silvina Pezzetta, Universidad de Buenos Aires
Diego Raus, Universidad Nacional de Lanús
Maximiliano Rey, Instituto Nacional de Administración Pública
Miguel E. V.Trotta, 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* / *Fernando Durán*
(Departamento de Planificación y Políticas Públicas - UNLa)

Diseño *Dirección de Diseño y Comunicacón Visual UNLa*
Directora *Andrea Michel* (UNLa)

Equipo *Luciana Schiavi* (UNLa) / *Iñaki Bolón García* (UNLa)
Ariel Fischer (UNLa) / *Micaela Caggi* (UNLa)

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

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 peered 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
perspectivas@unla.edu.ar
www.unla.edu.ar

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.

Consejo Asesor

Gerardo ABOY CARLÉS,
Universidad Nacional de San Martín, Argentina
Luis Fernando AYERBE,
Universidad del Estado de Sâo 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)

Año 16 N°31
julio - diciembre 2026

Artículos

Juan Marenghini, *págs. 13-36*
Desafíos del gobierno abierto subnacional en el sistema federal argentino
Challenges from open government at the subnational level in Argentina's federal system

María Ayelén Flores y Agustín Francisco Lorenzin, *págs. 37-62*
Promoción industrial en el Chaco: alcances y límites
Industrial promotion in Chaco: scope and shortcomings

Vanessa Rhodia Silvana Pastorelli, María Cecilia Mouteira y Guillermo Miguel Hang, *págs. 63-97*
Políticas Públicas orientadas a la carne ovina, Provincia de Buenos Aires, Argentina
Public Policies aimed at sheep meat, Buenos Aires province, Argentina

Marisol Mancini, *págs. 98-131*
Política laboral subnacional en la posconvertibilidad. El caso santiagueño (2005-2013)
Subnational labor policy during post-convertibility in Santiago del Estero province (2005-2013)

Francisco Longa, *págs. 132-161*
¿Funcionarios o piqueteros? La UTEP y la Unidad Piquetera ante el gobierno del Frente de Todos
Civil servants or piqueteers? UTEP and Unidad Piquetera: two paths facing Argentina's government Frente de Todos

Horacio González, Matías Iucci, Luis Santarsiero e Ignacio Silvani, *págs. 162-190*
TMAP (Todo marcha acuerdo al plan): Programas sociales e ingresos de los hogares argentinos 2007-2025
Social policy programs and household incomes in Argentina 2007-2025

Edgar Ricardo Rodríguez Hernández, Carlos Emigdio Quintero Castellanos y Luis Téllez Arana, *págs. 191-221*
Impuesto predial y desarrollo humano municipal: evidencia en Jalisco, México
Property tax and municipal human development: evidence in Jalisco, Mexico

Reseña
Roberto Feletti, *págs. 222-226*
De Macri a Milei. El país inviable de las élites argentinas
Reseña de Camilo Mason

Indicaciones a los autores, *págs. 227-229*

Avisos, *pág. 230*

Desafíos del gobierno abierto subnacional en el sistema federal argentino

Challenges from open government at the subnational level in Argentina's federal system

Juan Marenghini
Licenciado en Ciencia Política.
Facultad de Derecho y Ciencia Política,
Universidad Abierta Interamericana,
Rosario
juan_marenghini@hotmail.com

Fecha de recepción:
3.4.26

Fecha de aceptación:
14.8.26

Resumen

El presente trabajo analiza la situación de los municipios argentinos ante la implementación de la agenda de gobierno abierto, explorando cómo el diseño federal establece condicionantes que afectan su desarrollo e inician una concatenación de limitantes. A través de un enfoque comparado con experiencias de Brasil y México, se propone una lectura regional sobre las restricciones fiscales, institucionales y políticas que afectan la escalabilidad de la apertura gubernamental. El estudio argumenta que la fragmentación de las capacidades estatales y la asimetría en la autonomía financiera de los gobiernos locales impiden que el gobierno abierto se consolide como una práctica extendida. Se concluye que, más allá de ser una herramienta de modernización, la apertura institucional es una respuesta concreta ante la creciente desafección política y una oportunidad para fortalecer la legitimidad de las instituciones democráticas en contextos de baja confianza ciudadana. Para que esta agenda sea sostenible, se recomienda la importancia de institucionalizar las prácticas más allá de los ciclos de gestión y diseñar marcos legales que garanticen una autonomía financiera efectiva.

Palabras clave: Gobierno abierto - federalismo - municipios - capacidades estatales Argentina

Abstract

This paper analyzes the situation of Argentine municipalities regarding the implementation of the open government agenda, exploring how the federal design establishes constraints that affect its development and trigger a concatenation of limitations. Through a comparative approach to experiences from Brazil and Mexico, a regional reading is proposed on the fiscal, institutional, and political restrictions that affect the scalability of governmental openness. The study argues that the fragmentation of state capabilities and the asymmetry in the financial autonomy of local governments prevent opening the government to evolve to a widespread practice. It concludes that, beyond being a modernization tool, institutional openness is a concrete response to growing political disaffection and an opportunity to strengthen the legitimacy of democratic institutions in contexts of low citizen trust. For this agenda to be sustainable, it is recommended to institutionalize practices beyond management cycles and design legal frameworks that guarantee effective financial autonomy.

Keywords: *Open government - federalism - municipalities state capabilities - Argentina*

Introducción

En las últimas décadas, el paradigma del *gobierno abierto* ha adquirido un lugar central en las agendas de modernización del Estado y fortalecimiento democrático, tanto en el plano nacional como en el subnacional. Impulsado por organizaciones multilaterales como la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership [OGP] 2011), por redes de gobiernos y organizaciones de la sociedad civil, el gobierno abierto se plantea como una estrategia para mejorar la calidad democrática, fortalecer la confianza ciudadana e incrementar la legitimidad institucional (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] 2018). A diferencia de otros modelos de reforma estatal centrados en eficiencia administrativa, este enfoque introduce una dimensión deliberativa y participativa, que redefine las relaciones entre Estado y ciudadanía.

Si bien el gobierno abierto suele enunciarse desde los niveles nacionales, su implementación efectiva depende, en gran medida, de los gobiernos locales. La escala municipal representa el nivel más próximo de gestión pública, donde las políticas adquieren forma tangible para la ciudadanía. Como ha señalado Galarraga Gortázar (2025), en América Latina y el Caribe más de la mitad de la población vive a más de 500 kilómetros de la capital nacional, lo que convierte a los municipios en el rostro cotidiano del Estado. Esta proximidad refuerza su potencial estratégico para promover procesos de apertura institucional y mejora democrática.

En Argentina, sin embargo, el desarrollo de políticas de gobierno abierto en el plano municipal ha sido desigual, fragmentado y con resultados dispares. Si bien existen experiencias, la disponibilidad de plataformas digitales, la publicación de datos fiscales, la institucionalización de mecanismos de participación o la planificación estratégica con base en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) varía ampliamente entre jurisdicciones. Esta heterogeneidad no puede explicarse únicamente por la voluntad política o las capacidades técnicas de cada municipio, sino que está mediada por desigualdades estructurales en las capacidades estatales locales, íntimamente ligadas al diseño federal del país, que opera como barrera de acceso a agendas de innovación y apertura.

El modelo federal argentino se caracteriza por una descentralización política y administrativa asimétrica, donde la autonomía formal de los municipios es limitada o inexistente en buena parte del territorio. Aunque el artículo 123 de la Constitución Nacional de 1994 consagra la autonomía institucional, política, administrativa y financiera de los municipios, dicha autonomía se encuentra subordinada a la interpretación que cada provincia haga del mandato constitucional (Capdevila 2014, Goñi 2020). En varias provincias, como Santa Fe, Buenos Aires y Mendoza, las constituciones locales no reconocen aun la facultad de dictar cartas orgánicas municipales plenamente autonómicas, ni garantizan un financiamiento propio suficiente para asegurar la gestión local efectiva. En ese sentido, la autonomía municipal argentina, aunque reconocida formalmente, ha sido implementada de manera parcial y asimétrica.

Este artículo propone analizar la agenda de gobierno abierto en municipios argentinos, con foco en cómo el federalismo vigente configura restricciones estructurales que se encadenan entre sí generando una serie de efectos regresivos. A este proceso lo denominamos *concatenación de limitantes:* una categoría conceptual que describe la superposición de restricciones estructurales y fiscales que actúan como barrera de acceso a las agendas de innovación y apertura institucional, propias del diseño federal, abonadas luego por las limitaciones financieras y en última instancia por la falta de voluntad política. Es la concatenación de limitantes la que nos permite entender por qué las iniciativas exitosas de gobierno abierto no son replicables a gran escala y porque las disparidades en la gestión pública se mantienen, incluso en contextos de creciente innovación.

A partir de una presentación conceptual critica, la revisión de indicadores de transparencia y participación con entrecruzamientos poco explorados, y el contraste de experiencias con otros contextos latinoamericanos, se busca indagar en qué medida el modelo de descentralización impide o habilita políticas de apertura institucional sostenibles.

El texto se organiza en cinco secciones analíticas. Continúa a esta introducción una presentación del marco conceptual sobre gobierno abierto, y capacidades estatales. La tercera sección examina el federalismo argentino como factor estructural limitante. La cuarta analiza indicadores nacionales de transparencia y participación municipal. La quinta compara experiencias locales en clave regional. Finalmente, la sexta presenta reflexiones y propuestas integradas sobre el vínculo entre federalismo, autonomía local y gobierno abierto.

1. Marco conceptual: Gobierno abierto, capacidades estatales y desarrollo local

El concepto de gobierno abierto ha evolucionado desde principios de los años 2000 como una propuesta orientada a transformar las relaciones entre el Estado y la ciudadanía. Más que un conjunto cerrado de herramientas o normas, se trata de un enfoque de gobernanza que promueve la gestión pública más transparente, participativa y colaborativa, buscando ampliar el acceso a la información, generar espacios de involucramiento ciudadano en la toma de decisiones y fomentar la co-creación de políticas públicas (OGP 2011; CEPAL 2018).

Los pilares del gobierno abierto son: transparencia, participación ciudadana y colaboración. Estos no son fines en sí mismos, sino condiciones para avanzar hacia un modelo de Estado orientado al valor público. De allí su ubicación bajo el paraguas de agenda de gobierno abierto, la cual indica una proyección que debe recorrerse en el tiempo. Tal como señala Mazzucato (2019), el rol del sector público en la creación de valor, aunque suele estar infravalorado, resulta fundamental para el desarrollo del sector privado y la comunidad. Ahora bien, esto implica no solo eficiencia en la gestión pública, sino también legitimidad democrática, innovación y alineación con objetivos de transformación social. Desde esta perspectiva, el gobierno abierto opera como una estrategia de reforma institucional que busca restaurar la confianza en las instituciones públicas, cuestionada por décadas de debilidad estatal, fragmentación territorial y baja rendición de cuentas (accountability).

La transparencia se refiere a la disponibilidad activa y el acceso efectivo a la información pública, particularmente aquella vinculada a la planificación, ejecución y control de recursos estatales. En su dimensión más robusta, implica no solo publicar datos, sino garantizar su comprensibilidad, actualidad y utilidad para la ciudadanía (CIPPEC

2020). La participación ciudadana, por su parte, refiere al involucramiento deliberado de actores sociales en procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. Existen distintos grados y mecanismos (desde la consulta puntual hasta la cogestión, o el presupuesto participativo), cuya efectividad depende de factores institucionales, culturales y tecnológicos. Finalmente, la colaboración alude a esquemas de trabajo conjunto entre gobierno, ciudadanía y otros sectores (como universidades, empresas, vecinos, medios, ONGs, instituciones religiosas) en la producción de bienes e información pública, aportando recursos, saberes, legitimidad.

La conceptualización de gobierno abierto ha sido incorporada como parte de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente en su ODS16, que promueve "instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles" (Naciones Unidas 2015). Este marco ha reforzado la idea de que la apertura institucional es una condición necesaria para el desarrollo sostenible, y ha dado origen a planes de acción nacionales y subnacionales en múltiples países, incluyendo Argentina, donde el gobierno ha formado parte de la OGP desde 2012.

No obstante, la implementación de este enfoque requiere capacidades estatales diferenciadas. Según el enfoque de Pires y Gomide (2016), las capacidades para la gestión pública no se reducen a infraestructura o dotación de personal, sino que incluyen la articulación interinstitucional, la posibilidad de procesar información de forma inteligente, y la apertura al aprendizaje organizacional. En contextos como el argentino, con fuertes desigualdades territoriales y estructuras federales imparciales, estas capacidades están desigualmente distribuidas entre jurisdicciones. El resultado es que los pilares del gobierno abierto pueden verse limitados o distorsionados, reduciéndose a gestos simbólicos o iniciativas aisladas.

Por otra parte, el vínculo entre gobierno abierto y desarrollo local no es automático ni garantizado. El paradigma de la apertura estatal ofrece herramientas valiosas para fortalecer procesos de gobernanza local (como las mencionadas planificación participativa, transparencia fiscal o innovación digital), pero sus impactos dependen de las condiciones institucionales, normativas y políticas de cada territorio (Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe [CAF] 2025). La presencia o ausencia de autonomía local, la disponibilidad de recursos propios, la profesionalización de la gestión y la existencia de mecanismos de control social son variables clave para determinar si las estrategias de gobierno abierto logran mejorar la calidad democrática y la eficacia estatal en los municipios.

En este marco, el gobierno abierto no debe ser entendido como una moda o una estética institucional, sino como una oportunidad para repensar las capacidades estatales desde abajo, a partir del fortalecimiento de los vínculos entre Estado y sociedad. Tal como

advierten diversos informes regionales (CEPAL 2018; CAF 2025), la clave no reside solo en desarrollar plataformas digitales o abrir datos, sino en construir institucionalidad local sólida, legítima y receptiva. Es esta base la que puede habilitar o frustrar cualquier intento de democratización desde el nivel municipal.

En síntesis, como destacan Herrero y Vila (2021), el gobierno abierto no debe reducirse a un conjunto de herramientas tecnológicas o iniciativas aisladas de transparencia, sino que requiere un cambio cultural en la gestión pública, donde la apertura, rendición de cuentas y la participación ciudadana se integren en la lógica cotidiana de funcionamiento estatal. Para los autores, este enfoque implica fortalecer las capacidades políticas y técnicas de las instituciones para sostener las innovaciones a lo largo del tiempo, evitando que dependan exclusivamente del impulso de liderazgos circunstanciales. Tal perspectiva refuerza la idea de que la sostenibilidad de las políticas de apertura está estrechamente vinculada con el desarrollo institucional, y sin que este soporte las estrategias de gobierno abierto corren el riesgo de transformarse en ejercicios simbólicos con bajo impacto real.

2. El diseño federal como obstáculo estructural para la apertura local

El federalismo argentino presenta tensiones históricas no resueltas entre descentralización formal y autonomía real, especialmente en lo referido a los municipios. Si bien el artículo 123 de la Constitución Nacional de 1994 establece que "cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por la Constitución Nacional, asegurando la autonomía municipal", en la práctica la interpretación de ese mandato ha sido dispar y, en muchos casos, regresiva. Esto ha generado un federalismo de tipo asimétrico, en el cual la autonomía municipal depende de la voluntad de cada provincia y no de un estándar nacional común.

Esta situación resulta en un obstáculo estructural para el desarrollo de políticas de gobierno abierto, que requieren cierto grado de independencia institucional, capacidades normativas y previsibilidad presupuestaria. La autonomía municipal en Argentina se encuentra condicionada por al menos tres dimensiones críticas: institucional (facultades para dictar su propia carta orgánica), administrativa (capacidad de diseñar y gestionar políticas públicas propias) y económico-financiera (control sobre la recaudación, ejecución y fiscalización de recursos). En muchas provincias, estas facultades son limitadas o están directamente ausentes (Goñi 2020).

La persistente dependencia normativa de los municipios respecto de las provincias obliga a operar bajo una lógica de coordinación vertical, donde las decisiones clave sobre el alcance de su autonomía dependen de la voluntad de los gobiernos provinciales. Esta tensión entre autonomía local y control provincial ha sido objeto de debate constitucional. En el fallo *Municipalidad de San Luis c/ Provincia de San Luis* (CSJN Fallos 2005:175)

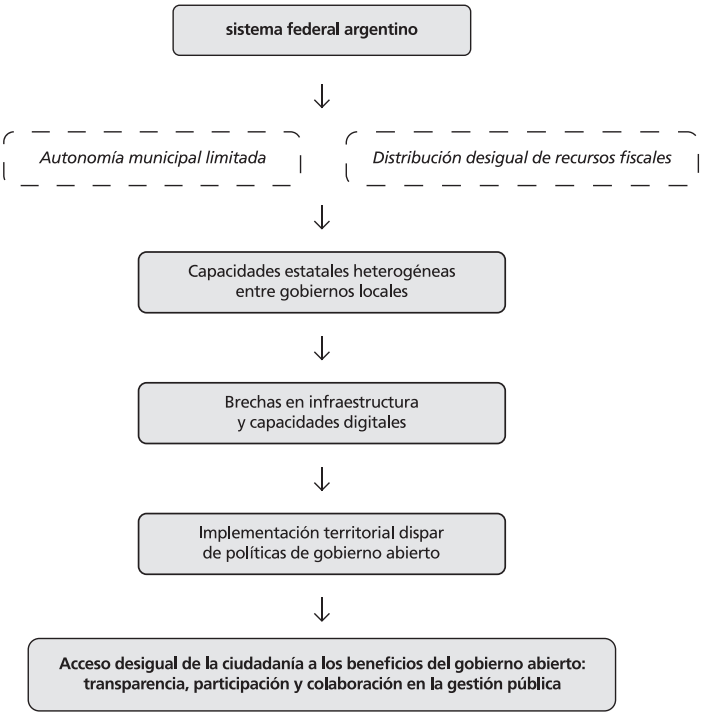
de 2005, la Corte Suprema afirmó que las provincias no pueden reglamentar la autonomía municipal de manera irrazonable, ya que ello vulneraría el principio de autonomía municipal consagrado en el mencionado artículo 123. En ese fallo, el juez Lorenzetti justificó la posición destacando que la autonomía municipal debe interpretarse como parte del sistema institucional orientado hacia la descentralización y fundado en un federalismo cooperativo, lo que refuerza la idea de una coordinación entre niveles de gobierno basada en el respeto mutuo y en la colaboración institucional (Capdevila 2014).

Estas tensiones entre el plano jurídico-formal y la práctica institucional dan como resultado un sistema fragmentado, donde los municipios que logran avanzar en políticas de gobierno abierto lo hacen por impulso político local, por capacidad financiera, por cooperación internacional o por su pertenencia a redes interjurisdiccionales. Pero no existe una verdadera política de Estado que garantice condiciones mínimas comunes, ni desde el gobierno nacional ni desde las provincias. Las capacidades institucionales, los mecanismos de rendición de cuentas y la calidad del vínculo entre Estado y ciudadanía se encuentran fuertemente determinadas por el territorio.

Por eso, hablar de gobierno abierto en municipios argentinos exige revisar las limitaciones del federalismo tal como está concebido y aplicado. En este escenario, la autonomía local se ve comprometida no solo por las restricciones normativas impuestas por muchas constituciones provinciales, sino también por la ausencia de condiciones materiales que permitan ejercer dicha autonomía de manera efectiva. De acuerdo a Louteiro (2022) el reconocimiento constitucional de la autonomía municipal debe ir acompañado de herramientas concretas que la viabilicen: la facultad de dictar una carta orgánica propia la administración de presupuesto local, la potestad tributaria y la responsabilidad sobre servicios públicos esenciales. Estas condiciones, señala el autor, no solo consolidan el principio de subsidiariedad, sino que dan contenido real al mandato del artículo 123 de la Constitución Nacional.

A partir de esta base, en la sección siguiente se analizarán experiencias locales que permitirán comprender la disparidad en el desarrollo de políticas de gobierno abierto, fuertemente condicionadas por las desigualdades estructurales que impone el federalismo argentino. Entre los factores más determinantes, se destaca la existencia (o ausencia) de financiamiento genuino para los municipios, que opera como condición habilitante o limitante para consolidar modelos de gobernanza democrática. Mientras este componente no sea garantizado de forma estable y equitativa, las estrategias de apertura institucional tenderán a permanecer encapsuladas, sin capacidad de generalización, sinergia ni sostenibilidad. Estos resultados refuerzan la hipótesis de la concatenación de limitantes: restricciones normativas, fiscales e institucionales que se encadenan a lo largo del sistema federal y condicionan el desarrollo de la agenda de gobierno abierto. A continuación, el gráfico N°1 sintetiza este encadenamiento de factores.

Gráfico N°1. Concatenación de limitantes para la implementación subnacional del gobierno abierto en Argentina



Fuente: Elaboración propia

3. Indicadores de apertura institucional en Argentina: transparencia, participación y desigualdad territorial.

3.1 Transparencia fiscal y rendición de cuentas: resultados dispares

Uno de los pilares fundamentales del gobierno abierto es la transparencia fiscal, entendida como la capacidad del Estado para brindar información clara, completa y accesible sobre la gestión de los recursos públicos. En Argentina, esta dimensión ha sido objeto de diversos esfuerzos de medición. Entre los más relevantes se encuentra el Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial (ITPP), elaborado por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), que evalúa la calidad y disponibilidad de la información presupuestaria publicada por las provincias. La edición más actual corresponde al año 2023 y muestra que si bien ha habido avances sostenidos en el promedio general del índice desde su creación en el año 2013, las brechas entre jurisdicciones siguen siendo significativas.

El ITPP considera diez variables agrupadas en cuatro dimensiones: presupuesto, ejecución, rendición de cuentas y accesibilidad de la información. En el ranking 2023 provincias como Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe ocupan los primeros puestos, mientras que Corrientes, Santa Cruz y Santiago del Estero los últimos (CIPPEC 2023). Esta disparidad no solo refleja diferentes grados de compromiso político con la rendición de cuentas, sino, y fundamentalmente, las asimetrías estructurales en capacidades institucionales, financieras y tecnológicas. A continuación se presentan los valores de las principales jurisdicciones y los casos de menor desempeño.

Cuadro Nº1. Puntajes provinciales del índice de Transparencia Presupuestaria Provincial (ITPP). Año 2023

Puntaje del ITPP por provincia (2022 y 2023)		
Provincias	**2022**	**2023**
1. Córdoba	9,9	10
2. Entre Ríos	10	9,9
3. Santa Fe	10	9,9
4. Chaco	9,65	9,55
5. Tierra del Fuego	9,3	9,5
…		
20. Buenos Aires	7,95	6,75
21. San Luis	5,6	6,5
22. Santiago del Estero	6,65	5,1
23. Santa Cruz	6,75	4,55
24. Corrientes	5,8	4,25
Promedio Nacional	**8**	**7,9**

Fuente: Elaboración propia con base en CIPPEC (2023:19)

Este escenario se complejiza cuando se observa la variabilidad en la disponibilidad de información en niveles subprovinciales. En la mayoría de las provincias, no existen sistemas estandarizados ni exigencias legales claras sobre la transparencia fiscal a nivel municipal / comunal. Los municipios, especialmente los más pequeños o con escasa infraestructura digital, enfrentan obstáculos técnicos y financieros para desarrollar portales de datos o cumplir estándares mínimos de publicación presupuestaria.

Además, la ausencia de mecanismos federales o provinciales que promuevan o regulen activamente la transparencia municipal contribuye a un mapa fragmentado, donde el

acceso a información pública depende más de la voluntad local que de un marco institucional estable. En algunos casos, la participación en redes como Red de Gobierno Abierto o iniciativas con apoyo internacional ha favorecido la mejora en la transparencia, pero estos procesos siguen siendo excepcionales y no logran revertir la tendencia general de distancia con esta agenda.

En suma, la dimensión de transparencia fiscal en estados subnacionales de Argentina ilustra como el federalismo actual produce resultados dispares e inconsistentes, donde la posibilidad de acceder a información pública (condición básica para el control democrático) se convierte en un derecho desigual según el territorio de residencia. Esta fragmentación dificulta la consolidación de una cultura de gobierno abierto a escala nacional, elemento que podría resultar clave para la convocatoria ciudadana en momentos de tendencia bajista de la credibilidad que la población asigna hacia la democracia, ilustrada en la progresiva baja de la participación electoral, instancia más visible del sistema democrático. Lo expuesto refuerza la necesidad de políticas públicas que aborden las asimetrías estructurales del sistema federal.

3.2. Participación digital y brechas sociales

La participación ciudadana es uno de los pilares clave del gobierno abierto. Sin embargo, en el contexto argentino, este componente se enfrenta a desafíos significativos cuando se lo piensa en clave digital. Si bien las tecnologías de la información han abierto nuevas posibilidades de interacción entre ciudadanía y Estado, estas herramientas se encuentran desigualmente distribuidas en el territorio y en la población. Esto limita, de hecho, el carácter inclusivo de muchas estrategias de participación, generando efectos regresivos en términos democráticos.

La implementación de plataformas de participación digital resulta una herramienta fundamental en el avance de la agenda de gobierno abierto, ya que tienen la capacidad de acercar al Estado de múltiples formas, ya sea habilitando consultas, reclamos o turnos en sitios webs o bots de WhatsApp, participando en la definición de presupuestos participativos virtuales, disponiendo portales de iniciativa ciudadana, o brindando acceso a datos y rendición de cuentas. Este punto de la participación digital ha avanzado en algunas ciudades con mayor desarrollo institucional y estructural donde resalta la conectividad urbana. Ejemplos como los de Rosario, Córdoba o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dan cuenta de experiencias relativamente sostenidas de gobierno electrónico y participación en entornos digitales. Estas iniciativas han incorporado encuestas, mapas colaborativos, espacios deliberativos e incluso mecanismos vinculantes para la planificación urbana o el control del gasto público.

No obstante, este tipo de estrategias no son generalizables al conjunto del país. Según datos recientes del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC 2025), persisten marcadas desigualdades territoriales y socioeconómicas en el acceso y uso de tecnologías. Comparando los principales aglomerados urbanos del país, divididos en 31 centros por el INDEC, vemos que en el Gran Buenos Aires y la Patagonia alrededor del 65% de los hogares cuentan con computadora y el 94% posee acceso a internet. En tanto que los conglomerados de la región noreste poseen 51% de computadoras y 89% de acceso a internet en sus hogares. Otro dato relevante es la posesión de teléfono celular, allí la distribución se empareja, marcando leves diferencias, por ejemplo, entre la Patagonia que alcanza al 92,3% de la población, ante el 88,7% de la región Noreste.

La desigualdad se profundiza al observar los datos de acceso por nivel educativo. Entre las personas con educación universitaria completa, el 67% dispone de computadora y el 97% de acceso a internet. En contraste, entre quienes no poseen instrucción formal, estos valores caen al 10% y 60% respectivamente. En este último grupo, la tenencia de teléfono móvil apenas alcanza el 43% (INDEC 2025).

Estos contrastes sugieren que la brecha digital no es solamente geográfica, sino también socioeconómica y cultural, lo que condiciona severamente la participación ciudadana mediada por tecnologías, especialmente en municipios de menor desarrollo relativo. Aunque si bien se nota una distribución uniforme de teléfonos celulares en la población, la limitación de competencias de su uso efectivo marca una diferencia considerable en el ejercicio real del derecho del ciudadano, y la defensa de sus intereses.

Este escenario de exclusión digital en Argentina se inscribe en una tendencia regional donde, según Segura (2022), la desigualdad no es solo una brecha de acceso, sino una red de condicionantes sociales. Mientras que el INDEC muestra una alta posesión de móviles, Segura introduce la variable de la asequibilidad como una limitante de clase: en los sectores más empobrecidos de la región, el costo de internet puede representar hasta el 14% de sus ingresos, superando ampliamente el umbral del 2% recomendado internacionalmente para que un servicio sea considerado asequible. Para la gestión local, esto implica que la digitalización de servicios y la apertura de datos, si no van acompañadas de políticas que busquen mejorar la cantidad y calidad de conexión (velocidad de descarga), corren el riesgo de profundizar la exclusión de sectores de menores recursos del debate público, convirtiendo al gobierno abierto en una herramienta de élite institucional.

Entonces a la brecha tecnológica y fiscal se agrega la brecha institucional. Muchos municipios carecen de las capacidades técnicas, normativas y, principalmente, presupuestarias para desarrollar plataformas digitales de participación, y mucho menos para sostenerlas en el tiempo. En otros casos, la implementación de herramientas digitales

responde más a exigencias externas (como planes nacionales o cooperación internacional) que a un proceso interno de apropiación institucional o demanda social genuina. Esto produce mecanismos participativos sin impacto real en la toma de decisiones.

Además, la participación digital exige repensar las formas de intermediación democrática. El uso de plataformas online no elimina las asimetrías de poder existentes ni reemplaza los espacios tradicionales de participación comunitaria. Por el contrario, puede replicar lógicas excluyentes si no va acompañado de políticas deliberadas de inclusión digital, alfabetización cívica y fortalecimiento organizacional de actores sociales. En este sentido, la digitalización por sí sola no garantiza mayor calidad democrática.

Desde una perspectiva federal, esta situación se traduce en un mapa de desiguales oportunidades para el involucramiento ciudadano. Mientras algunos municipios avanzan en esquemas de participación más sofisticados, otros apenas logran cumplir con estándares mínimos de transparencia o difusión de información. Esta fragmentación afecta la legitimidad y profundiza las brechas en el ejercicio de derechos.

El desafío, por tanto, no reside únicamente en promover herramientas digitales, sino en asegurar condiciones materiales, institucionales y normativas que permitan una participación efectiva, representativa y sostenida. El gobierno abierto, en su dimensión participativa, exige tanto inversión tecnológica como compromiso político, articulación plural y construcción de ciudadanía activa.

3.3. Desigualdad territorial y asimetrías fiscales como limitantes

El federalismo argentino reproduce profundas asimetrías territoriales en materia de capacidades fiscales y de gestión subnacional, destacando allí los gobiernos municipales. Si bien la autonomía local está formalmente reconocida, la posibilidad de sostener agendas de gobierno abierto depende, en gran medida, de la capacidad de generar recursos propios y de la estabilidad de las transferencias gubernamentales. En siguiente instancia aparece la voluntad de los decisores políticos, algo que resulta clave y explica la aparición de experiencias destacadas en esta materia.

Ahora bien, la situación estructural (definida por las limitaciones de derecho y de hecho, y sus impactos financieros) se traduce en brechas significativas entre municipios que pueden financiar infraestructura digital, profesionalizar recursos humanos y sostener mecanismos de participación, y aquellos cuya dependencia financiera limita cualquier iniciativa más allá de la gestión básica de servicios. Vemos entonces que la implementación de políticas de gobierno abierto en Argentina revela marcadas desigualdades territoriales, situaciones que no pueden explicarse únicamente por la falta de voluntad política, sino que está estrechamente ligada a las asimetrías estructurales del diseño federal del país.

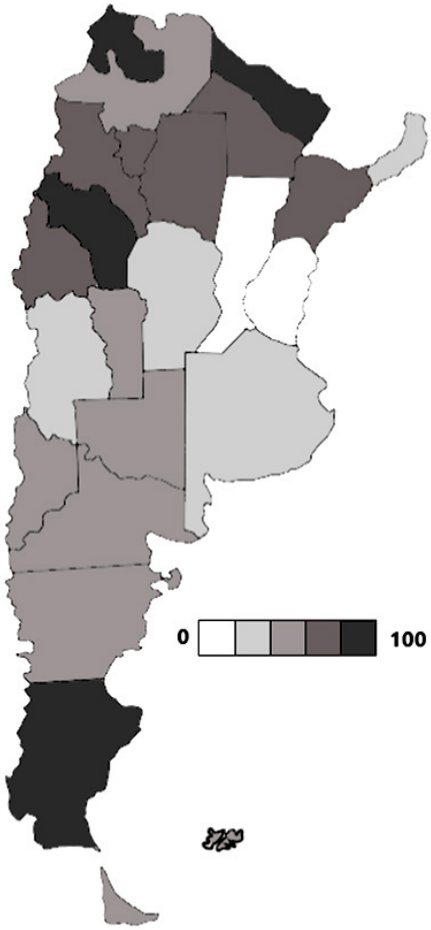
Podemos tomar uno de los principales ejes de gobierno abierto como es la transparencia para poder reforzar estas conclusiones. Al analizar distintos indicadores de transparencia, como los presentados por el Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL 2024), confirmamos que la agenda de apertura institucional presenta resultados fragmentados y dispares entre las jurisdicciones locales. Para elaborar su índice, el IERAL evaluó el nivel de transparencia en 82 de los principales municipios de Argentina, enfocándose en la disponibilidad y el acceso a la información pública a través de sus sitios webs oficiales. La metodología se basa en un índice compuesto por 52 indicadores agrupados en ocho ejes temáticos clave: Autoridades, Órgano de gobierno, Rendición de cuentas, Presupuesto, Contrataciones / licitaciones, Comunicación institucional, Información general, y Participación ciudadana.

El informe de IERAL reveló que, en 2024, los municipios alcanzaron un promedio de cumplimiento de 27%, destacando la persistencia de grandes desigualdades entre provincias y regiones. Además del bajo promedio general, el estudio resalta una alta dispersión en los resultados, lo que demuestra las marcadas diferencias de desempeño entre las administraciones municipales. Estos datos evidencian que, si bien la tecnología y las plataformas digitales ofrecen un potencial de apertura, su aprovechamiento es muy diverso a nivel subnacional.

Esta disparidad en la apertura institucional tiene su correlato directo en las asimetrías de las capacidades financieras de los gobiernos locales, un factor clave del federalismo fiscal. Vemos que existe un permanente desequilibrio fiscal vertical donde los municipios tienen mayor descentralización de funciones de gasto (por ejemplo, en servicios públicos) pero una baja capacidad de generar ingresos propios y poder financiarlos (Herrera 2020).

Esto genera para los municipios una alta dependencia de las transferencias fiscales de origen nacional o provincial, que se manifiesta de forma heterogénea a lo largo del país. Podemos ver que se refleja visualmente con claridad en los resultados de transparencia municipal agrupados por provincias del siguiente mapa elaborado con base en IERAL (2024):

Gráfico Nº2. Índice de transparencia en provincias, 2024



Fuente: Elaboración propia en base a IERAL (2024:11)

Esta falta de autonomía financiera es un obstáculo fundamental para el avance del gobierno abierto. Los municipios con ingresos propios limitados, que en su mayoría provienen de la coparticipación, enfrentan una restricción presupuestaria que les impide invertir en infraestructura digital y profesionalización. Según datos del Centro CEPA (2025), los recursos de origen nacional representan, en promedio, el 54% de los ingresos provinciales, cifra que se agrava drásticamente en jurisdicciones como Santiago del Estero, Formosa, Jujuy y La Rioja, donde la dependencia es casi total. En contrapartida, distritos con mayor capacidad recaudatoria local, como la CABA, presentan una vulnerabilidad financiera significativamente menor (CEPA 2025).

Un factor determinante en esta estructura de dependencia es la naturaleza de los tributos que sostuvieron la recaudación nacional en el último ciclo. Mientras que los recursos que fluyen hacia las provincias se nutren principalmente de IVA y Ganancias (impuestos coparticipables), otros ingresos nacionales de gran volumen, como los Derechos de Exportación o el Impuesto PAIS, no han sido coparticipables. Esto genera un desacople donde la recaudación nacional puede mostrar resiliencia, mientras que las arcas provinciales sufren caídas reales, asfixiando aún más la capacidad de los municipios para financiar sus propias agendas de modernización.

Tal fragilidad financiera refuerza la tesis de la concatenación de limitantes: la falta de una base de recursos sólida y estable impide que el gobierno abierto se institucionalice, quedando reducido a iniciativas espasmódicas supeditadas a la disponibilidad circunstancial de fondos nacionales.

En consecuencia, el informe del IERAL ilustra esta realidad: los municipios que se ubican en los primeros puestos del ranking de transparencia (como CABA) suelen ser aquellos con mayor capacidad de recaudación propia, mientras que los municipios con bajos niveles de trasparencia (como Clorinda, Palpalá, Paso de los Libres, Chilecito y Pirané) se encuentran en jurisdicciones fuertemente dependientes de las transferencias. Esta correlación demuestra que la desigualdad territorial en la apertura institucional es un reflejo de las profundas asimetrías fiscales que definen el modelo federal argentino. Como síntesis se acompaña el cuadro n°2, que agrupa el resultado alcanzado en el índice entre los 10 municipios más destacados con los 10 con peor resultado. Antes, resulta relevante destacar la particularidad del sistema de puntuación de IERAL, que mide la distancia respecto a un desempeño ideal. Por lo tanto, los municipios que obtienen un puntaje más bajo, son aquellos que presentan un mayor nivel de transparencia, mientras que aquellos con puntajes altos son los que tienen menor grado de apertura, es decir, se encuentran más lejos del ideal. Este enfoque permite comparar la posición relativa de cada gobierno subnacional y sería deseable que permita fomentar la toma de decisiones para mejorar la posición alcanzada y en relación a sus pares.

Cuadro Nº2. Ranking de transparencia de municipios de la República Argentina, 2024. Ranking de transparencia de municipios de la república Argentina. Primeros y últimos 10 puestos

Municipio	Provincia	Índice
1. CABA	CABA	0
2. Paraná	Entre Ríos	14
3. Mar del Plata	Buenos Aires	22
4. Rafaela	Santa Fe	26
5. San Carlos de Bariloche	Río Negro	29
6. Ciudad de Córdoba	Córdoba	30
7. Ciudad de Mendoza	Mendoza	33
8. Godoy Cruz	Mendoza	36
9. Guaymallén	Mendoza	37
10. Ciudad de Santa Fe	Santa Fe	38
…		
73. Arauco	La Rioja	86
74. Rivadavia	San Juan	86
75. Barranqueras	Chaco	88
76. Pico Truncado	Santa Cruz	88
77. Valle Viejo	Catamarca	90
78. Clorinda	Formosa	95
79. Palpalá	Jujuy	95
80. Paso de los Libres	Corrientes	97
81. Chilecito	La Rioja	99
82. Pirané	Formosa	100

Fuente: Elaboración propia en base a IERAL (2024)

Los resultados presentados permiten comprender las limitaciones estructurales que enfrenta la agenda de gobierno abierto en Argentina. Sin embargo, estas restricciones no son exclusivas del caso argentino. La comparación con otras experiencias federales de América Latina permite identificar patrones regionales y, al mismo tiempo, reconocer estrategias institucionales que han logrado mitigar algunos de estos obstáculos.

4. Experiencias y contrastes regionales en clave comparada

El paradigma del gobierno abierto viene creciendo sostenidamente en espacios académicos y políticos, trascendiendo fronteras y consolidándose como una estrategia global para el fortalecimiento de la democracia. No obstante, analizar su implementación en contextos federales y, particularmente en América Latina (una de las regiones con mayor desigualdad económica en el mundo) nos revela que existen desafíos comunes que habilitan a un estudio comparado, buscando desentrañar limitantes pero también oportunidades, y acciones necesarias para pensar dar avances firmes en esta materia.

La comparación con experiencias en países como Brasil y México permite identificar similitudes y diferencias con el caso argentino, enriqueciendo la comprensión de las particularidades que el diseño institucional de la nación imprime en sus políticas de apertura. El propósito de este apartado es salir del enfoque local para evidenciar que existen obstáculos y posibilidades transversales en la región.

4.1 Desafíos comunes en contextos federales

En la mayoría de los federalismos latinoamericanos, la descentralización de funciones de gasto hacia los gobiernos subnacionales no se ha visto acompañada por una transferencia equivalente de recursos y capacidades. Este fenómeno, que puede encuadrarse como desequilibrio fiscal vertical, genera una constante tensión en las gestiones municipales. Como sostiene Oszlak (2013:15), "así como la visión sectorial u horizontal desconoce la integralidad de los problemas, la visión jurisdiccional o vertical desconoce la integralidad del territorio o espacio geográfico sobre el que tienen efectos las políticas". Esta visión fragmentada se opone a la lógica del gobierno abierto, que requiere de la colaboración y la coordinación entre distintos niveles para poder generar resultados efectivos a nivel local.

Andrés Gilio (2016) profundiza en la problemática del desarrollo de capacidades estatales para gobiernos locales. Argumenta que la habilidad del Estado para desempeñar sus funciones de manera efectiva y eficiente depende directamente de las capacidades institucionales, entendidas como la existencia de sistemas profesionales de servicio civil, infraestructura tecnológica y procesos de gestión sólidos. Estos obstáculos no son exclusivos de Argentina, sino que son sistémicos en la región y se ven exacerbados por las brechas socioeconómicas y digitales típicas de nuestro subcontinente.

En un contexto donde la brecha digital persiste como un obstáculo estructural, se estima que en América Latina alrededor del 33% de los habitantes carece de conectividad efectiva (CEPAL 2020, *apud* Segura 2022). Esta situación, que Segura denomina como una red de desigualdades digitales y sociales, revela que el despliegue de plataformas

de gobierno abierto se enfrenta a barreras técnicas que se superponen a las fiscales. En Argentina, si bien la penetración es alta en comparación con la región, persisten asimetrías notorias: mientras la Ciudad de Buenos Aires presenta cobertura total, en el resto del país existen provincias donde el acceso a banda ancha fija no alcanza al 40% de los hogares (Segura 2022). Esta disparidad técnica es un eslabón crítico en la concatenación de limitantes, ya que la falta de infraestructura de calidad anula el potencial participativo de la agenda de apertura en los municipios con menos condiciones.

4.2. Experiencias destacadas en la región

Pese a los desafíos estructurales, algunas experiencias en América Latina han logrado innovar y consolidar iniciativas de gobierno abierto, demostrando que la voluntad política y los mecanismos institucionales pueden mitigar algunas barreras.

En Brasil la ciudad de Porto Alegre en la década de 1990 fue pionera global en la implementación del presupuesto participativo. Este mecanismo de participación ciudadana vinculante permitió a los residentes decidir directamente sobre la asignación de una parte del presupuesto municipal. Como documenta Fabre (2015), este proceso fue mucho más que una simple consulta, redefinió la relación entre el Estado y la ciudadanía, fortaleciendo la legitimidad institucional al dar a los ciudadanos una herramienta tangible para influir en las decisiones de gasto. La clave del éxito brasileño fue la institucionalización del proceso, que lo protegió de los cambios políticos y generó un ciclo virtuoso de participación, aumentando la rendición de cuentas y la confianza en el gobierno.

En México encontramos la experiencia de los portales de datos abiertos. Allí, la adopción de políticas de datos abiertos a nivel subnacional ha sido una herramienta clave en la lucha contra la corrupción. La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), de la que México forma parte, ha impulsado iniciativas que promueven la transparencia en las contrataciones públicas y la divulgación de información clave para la fiscalización ciudadana (OGP 2024). Estos esfuerzos, tanto a nivel federal como local, han empoderado a los ciudadanos, activistas y periodistas para auditar la gestión pública y señalar irregularidades. Este enfoque demuestra que la transparencia digital, incluso en contextos de asimetrías fiscales, se convierte en una herramienta útil y valorada.

4.3. Lecciones regionales y contrastes con el caso argentino

Las experiencias brevemente mencionadas ofrecen algunas lecciones, y a su vez, exponen contrastes con la realidad argentina. La evidencia comparada revela que el problema central de la región en materia de apertura institucional se encuentra en la profunda disparidad de gestión pública entre los distintos niveles subnacionales, de la mano de las capacidades. En Brasil la institucionalización del presupuesto participativo ha generado

validación ciudadana, y en México se evidencia lo propio con la transparencia de datos. En tanto que en Argentina la sostenibilidad y replicación de esta agenda se vuelve cuesta arriba con las limitaciones estructurales que tornan dependientes a los gobiernos locales, en suma a la fragmentación política.

Sin embargo, sería un error pensar que el gobierno abierto se aplica de manera saludable en Brasil y México, mas no así en Argentina. Existen casos destacados a nivel local con ciudades que se han vuelto referencias regionales. CABA tiene ya un recorrido con portales de transparencia y datos abiertos, y ciudades como Rosario y Bahía Blanca han desarrollado herramientas de participación ciudadana. Estas experiencias demuestran que, con voluntad política e inversión estratégica, es posible aminorar las barreras estructurales y alinear la gestión local con estándares internacionales. En definitiva, la comparación internacional revela que la falta de autonomía financiera de los municipios argentinos actúa como barrera estructural más profunda, convirtiendo al diseño federal en un factor que acentúa las disparidades y concentra las mejores prácticas en un puñado de administraciones locales, por su tamaño o posición estrategia, se caracterizan en tener una mayor capacidad de generación de recursos propios.

5. Reflexiones finales y recomendaciones

Tras analizar las distintas variables que influyen a un complejo panorama de la implementación del gobierno abierto en la región podemos comprender que el desafío principal no es la falta de voluntad política, sino la profunda disparidad en la calidad de la gestión pública entre los distintos niveles subnacionales. En el caso argentino, el diseño federal que consolida un desequilibrio fiscal vertical y la discrecionalidad en la transferencia de recursos actúan como una barrera estructural, la base inicial de una concatenación de limitantes, dificultando la incorporación a gran escala de iniciativas aperturistas. Sin embargo, este contexto de asimetrías no ha impedido el surgimiento de casos destacados.

5.1. La crisis de la representación y el rol de las instituciones

El panorama actual de la implementación del gobierno abierto en la región se vuelve aún más relevante al vincularlo con el fenómeno de la desafección política, una tendencia creciente que se manifiesta en la baja participación electoral, la disminución en la afiliación a partidos políticos y la pérdida de confianza en las instituciones. Podríamos pensar que estos resultados suman como eslabón final de aquellas limitantes conectadas. Un informe de la Universidad Austral (2023) señala que las elecciones primarias nacionales de 2023 (PASO), registraron la marca más alta de ausentismo en 40 años para una elección presidencial, lo que significa que solo 7 de cada 10 argentinos en condiciones de votar lo hicieron. Este 70,45% de las PASO 2023 marca un fuerte contraste con el

85,61% de las elecciones presidenciales de 1983, el valor más alto de los últimos 40 años que sin dudas marca la vinculación de la ciudadanía con el Estado en general y con la democracia y el sistema político en particular.
Este dato se suma a los actuales desempeños de participación en las elecciones intermedias, donde se sigue en franco descenso evidenciando una desilusión con la democracia representativa y mostrando la fragilidad de un sistema que no logra conectar con sus ciudadanos. Es en este contexto que la innovación institucional se vuelve una necesidad prioritaria para el fortalecimiento democrático, donde los gobiernos puedan ofrecer respuestas, transparencia y representación ante tal crisis.

5.2. El Gobierno Abierto como respuesta

Las herramientas de gobierno abierto, tales como los datos abiertos, la transparencia proactiva y los mecanismos de participación ciudadana son más que simple innovación y eficiencia administrativa, ya que tienen la capacidad de operar como contrapeso ante la crisis de confianza al ofrecer a los ciudadanos canales directos para comunicarse con la gestión pública, auditarla, participar en la toma de decisiones, conseguir respuestas expeditivas que dejen atrás los extensos tiempos burocráticos típicos de los sistemas no modernizados.

En este sentido, la apertura no solo contribuye a la eficiencia y a la lucha contra la corrupción, sino que también tiene un impacto directo en la calidad de la democracia al legitimar a las instituciones y empoderar a la ciudadanía. La sostenibilidad de estos esfuerzos es clave y depende de su capacidad para resistir los cambios de orientación política, como lo han demostrado experiencias de presupuesto participativo en Brasil.

5.3. Recomendaciones para el futuro

Para que el gobierno abierto deje de ser una excepción en la región en general y en Argentina en particular, y se convierta en una práctica extendida, se requieren acciones estratégicas que aborden los desafíos estructurales. Entre algunas líneas prioritarias podemos considerar:

- Institucionalizar la incorporación a la agenda: Es fundamental que las experiencias se puedan sostener en el tiempo, estableciendo protocolos y estándares replicables que aseguren su continuidad más allá de los ciclos de gestión. Una de las claves del gobierno abierto es la planificación política con participación ciudadana. No puede quedar fuera de este proceso la convocatoria a sectores de la

sociedad civil, líderes de opinión, sector privado, partidos políticos aliados y de oposición. Esta amplia apertura a la participación blindará también la extensión de los cambios en el tiempo.

• Diseñar un marco legal en favor de una autonomía financiera efectiva: Promover una legislación o un programa nacional que estandarice e incentive la adopción de prácticas de gobierno abierto a través de la previsibilidad financiera, mitigando así la disparidad que hoy vemos en su aplicación.

• Inversión en capacidades y proyección en el tiempo: Resulta crucial invertir en infraestructura digital y capacitación para los empleados públicos y la ciudadanía, con el objetivo de disminuir la brecha tecnológica y desarrollar las capacidades estatales necesarias para una implementación efectiva y sostenible. La concatenación de limitantes genera restricciones financieras que limitan la innovación política y la adopción de esta agenda. El desafío consiste entonces en revertir esta lógica, considerando que invertir en apertura institucional y capacitación es una estrategia para modernizar al Estado y aumentar la eficiencia.

En definitiva, la agenda de gobierno abierto representa una oportunidad no solo para modernizar la gestión pública, sino también para revitalizar la participación cívica y fortalecer la legitimidad de las instituciones democráticas en un contexto de creciente desilusión política.

Referencias bibliográficas

CAF - Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (2025) *Soluciones cercanas: el papel de los gobiernos locales y regionales en América Latina y el Caribe (Resumen ejecutivo)*. Caracas: Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe.

Capdevila, Santiago C. (2014) "Municipios, autonomía y coordinación". *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo* 1(2). https://www.redalyc.org/journal/6559/655969785011/html/ accesado el 12 de marzo 2026.

Chequeado (2023) "Coparticipación Federal: cómo se reparte la recaudación de impuestos entre las provincias". https://chequeado.com/el-explicador/coparticipacion-federal-como-se-reparte-la-recaudacion-de-impuestos-entre-las-provincias/ accesado el 12 de marzo 2026.

CIPPEC - Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (2023) *Índice de transparencia presupuestaria provincial 2023*. Buenos Aires: CIPPEC. https://www.cippec.org/publicacion/indice-de-transparencia-presupuestaria-provincial-edicion-2023/ accesado el 12 de marzo 2026.

CEPA - Centro de Economía Política Argentina (2025) "Transferencias a las provincias por recursos tributarios de origen nacional y transferencias de coparticipación: datos a julio 2025". *Informe CEPA* Nº 501. ISSN 2796-7166. https://centrocepa.com.ar/ accesado el 12 de marzo 2026.

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018) *Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano*. Santiago de Chile: CEPAL.

CSJN - Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (2005) *Municipalidad de la Ciudad de San Luis c/ Provincia de San Luis s/ acción declarativa de inconstitucionalidad*. Fallos 328:175. https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=5777751&cache=1773361998508 accesado el 12 de marzo 2026.

Fabre, Adrien (2015) "An Overview of Participatory Budgeting". https://adrienfabre.com/Documents/PB.pdf accesado el 12 de marzo 2026.

Galarraga Gortázar, Naiara (2025) "América Latina necesita reforzar los gobiernos locales". *El País*, 6 de mayo. https://elpais.com/america-futura/2025-05-06/america-latina-y-el-caribe-necesitan-reforzar-los-gobiernos-locales-para-recaudar-impuestos-mejor-y-adaptarse-al-cambio-climatico-segun-caf.html accesado el 12 de marzo 2026.

Gilio, Andrés (2016) "Desarrollo de capacidades estatales para gobiernos locales: dimensiones e indicadores para su diagnóstico". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 66:229-250. https://revista.clad.org/ryd/article/download/124/247/793 accesado el 12 de marzo 2026.

Goñi, Mariana J. (2020) "La autonomía económico-financiera de los municipios con particular atención al poder tributario". *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP* 17(50). https://doi.org/10.24215/25916386e060 accesado el 12 de marzo 2026.

Herrera, Soledad I. (2020) "Descentralización fiscal subnacional en Argentina, período 2005-2017. Desequilibrio fiscal vertical, autonomía y dependencia fiscales de la jurisdicción municipal". *RDI Principal*. https://rdi.uncoma.edu.ar/bitstream/handle/uncomaid/16300/Descentralizaci%C3%B3n%20fiscal%20subnacional%20en%20Argentina,%20per%C3%ADodo%202005-2017.%20Herrera%20Soledad.pdf?sequence=1&isAllowed=y accesado el 12 de marzo 2026.

Herrero, Álvaro y Vila, José M. (Comps.) (2021) *Gobierno abierto e innovación pública. Los pilares de la nueva agenda de gobernabilidad*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Abierta Interamericana. INDEC - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2025) *Acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación. EPH 2° semestre 2024*. Buenos Aires: INDEC. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mautic_05_25FD0D0C4A71.pdf accesado el 12 de marzo 2026.

IERAL - Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana de la Fundación Mediterránea (2024) *Transparencia en administraciones municipales de Argentina en 2024*. Córdoba: IERAL. https://www.ieral.org/images_db/noticias_archivos/4841-Transparencia%202024.pdf accesado el 12 de marzo 2026.

Louteiro, Eduardo (2022) "La autonomía municipal en el marco del federalismo argentino. Particular énfasis en la situación de la provincia de Buenos Aires". *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente* 1. https://aidca.org/wp-content/uploads/2022/06/RIDCA1-La-autonomia-municipal-en-el-marco-del-federalismo-argentino.-Particular-enfasis-en-la-situacion-de-la-Provincia-de-Buenos-Aires-Louterio-CONSTITUCIONAL.pdf accesado el 12 de marzo 2026.

Mazzucato, Mariana (2019) *El valor de las cosas: Quién produce y quién gana en la economía global*. Buenos Aires: Taurus. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9920946&orden=0&info=link accesado el 12 de marzo 2026.

Naciones Unidas (2015) "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible". https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/ accesado el 12 de marzo 2026.

OGP - Open Government Partnership (2011) "Open Government Declaration". https://www.opengovpartnership.org accesado el 12 de marzo 2026.

OGP - Open Government Partnership (2024) "Guía de Gobierno Abierto: Anticorrupción". https://www.opengovpartnership.org/es/open-gov-guide/anti-corruption-open-contracting/ accesado el 12 de marzo 2026.

Oszlak, Oscar (2013) *Gobierno abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Buenos Aires: Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC. https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf accesado el 12 de marzo 2026.

Pires, Roberto y Gomide, Alexandre (2016) "Capacidades estatales y democracia: reflexiones sobre el nuevo institucionalismo y la formulación de políticas públicas". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 64:1-30. https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/d202e434-1308-49a7-b586-8efdb3011a8c/content accesado el 12 de marzo 2026.

Universidad Austral (2023) "Análisis histórico del ausentismo en elecciones presidenciales (1938-2023)". https://www.austral.edu.ar/wp-content/uploads/2023/10/INFORME-Analisis-historico-del-ausentismo-en-elecciones-presidenciales.pdf?utm_source=email_marketing&utm_admin=131505&utm_medium=email&utm_campaign=VOTAR_O_NO_EN_BLANCO_A_diferencia_de_las_PASO_el_voto_en_blanco_no_se_contabiliza_en_un_balotaje accesado el 12 de marzo 2026.

Segura, María Soledad (2022) "No es una brecha. Desigualdades digitales y sociales en Argentina". *Revista Eptic* 24(2):112-132. https://ri.conicet.gov.ar/ accesado el 12 de marzo 2026.

Cómo citar este artículo:
Marenghini, Juan (2026) "Desafíos del gobierno abierto subnacional en el sistema federal argentino". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 16 Nº31: 13-36

Promoción industrial en el Chaco: alcances y límites

Industrial promotion in Chaco: scope and shortcomings

María Ayelén Flores
Magíster en Desarrollo (Universidad de Barcelona), Abogada (Universidad Nacional del Nordeste). Docente e Investigadora de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNNE y Jefa del Departamento de Investigación del Centro de Formación y Capacitación en Administración Pública (CEFCA).
ayelen.flores@comunidad.unne.edu.ar

Agustín Francisco Lorenzin
Maestrando en Econometría, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Licenciado en Economía (Universidad Nacional del Nordeste), Investigador del Centro de Formación y Capacitación en Administración Pública (CEFCA).
agustinlorenzin19@gmail.com

Fecha de recepción:
19.6.26

Fecha de aceptación:
28.8.26

Resumen

El presente trabajo analiza la política de promoción industrial de la provincia del Chaco como instrumento de desarrollo económico y territorial, examinando su evolución normativa, sus resultados y su adecuación frente a las transformaciones recientes del aparato productivo. A partir de una estrategia metodológica que combina el análisis documental de la legislación vigente con evidencia empírica sobre beneficiarios, inversión y empleo, se evalúa la efectividad del régimen en la atracción de inversiones, la diversificación productiva y la generación de empleo formal. Los resultados muestran una fuerte concentración sectorial y territorial de los beneficios, con predominio de actividades tradicionales y una marcada localización en el área metropolitana del Gran Resistencia. Asimismo, se identifican limitaciones asociadas a la falta de planificación de largo plazo, la persistencia de criterios discrecionales en la asignación de incentivos y la débil articulación con políticas de desarrollo territorial e infraestructura. En este contexto, el trabajo sostiene que el régimen vigente presenta una brecha creciente entre su diseño original y las condiciones actuales del desarrollo provincial. A partir de este diagnóstico, se proponen lineamientos de reforma orientados a mejorar la eficiencia

económica, la equidad territorial y la sostenibilidad institucional de la política de promoción industrial, incorporando criterios de evaluación, focalización de incentivos y fortalecimiento de la gobernanza.

Palabras clave: promoción industrial - desarrollo territorial - incentivos fiscales - inversión productiva - gobernanza institucional

Abstract

This article focuses on the industrial promotion policy of the Province of Chaco in Argentina as an instrument of economic and territorial development, examining its regulatory evolution, its outcomes, and its adequacy in light of recent transformations in the productive structure. Resorting to a methodological strategy that combines documentary analysis of the current legal framework with empirical evidence on beneficiaries, investment, and employment, the study assesses the regime's effectiveness in attracting investment, promoting productive diversification, and generating formal employment. The findings reveal a strong sectoral and territorial concentration of benefits, with a predominance of traditional activities and a marked localization in the metropolitan area of Greater Resistencia. The analysis also identifies limitations associated with the absence of long-term planning, the persistence of discretionary criteria in the allocation of incentives, and weak coordination with territorial development and infrastructure policies. Against this background, the article argues that the current regime displays a growing gap between its original design and the present conditions of provincial development. Based on this diagnosis, it proposes reform guidelines aimed at improving the economic efficiency, territorial equity, and institutional sustainability of industrial promotion policy by incorporating evaluation criteria, better-targeted incentives, and stronger governance mechanisms.

Keywords: *industrial promotion - territorial development - tax incentives productive investment - institutional governance.*

1. Introducción

La política de promoción industrial en la provincia del Chaco ha sido una de las principales herramientas de los gobiernos provinciales para impulsar el desarrollo económico y territorial. Concebida originalmente para estimular la inversión privada y la generación de empleo formal en un contexto de desventajas estructurales, su diseño vigente responde a condiciones productivas y fiscales significativamente distintas a las actuales. Esta desactualización plantea interrogantes sobre su efectividad como instrumento de política pública en un escenario caracterizado por creciente competencia interjurisdiccional, transformación tecnológica y restricciones fiscales.

El régimen, basado en exenciones tributarias y beneficios crediticios, buscó compensar limitaciones estructurales propias de una economía periférica, tales como déficits de infraestructura, elevados costos logísticos y una estructura empresarial de pequeña escala. Sin embargo, su continuidad sin modificaciones sustantivas ha reducido progresivamente su capacidad para promover la diversificación productiva y la modernización económica, generando una brecha entre sus objetivos originales y sus resultados actuales.

En este marco, el presente trabajo analiza la política de promoción industrial del Chaco como instrumento de desarrollo económico y territorial, examinando su evolución normativa y su adecuación frente a los cambios estructurales del aparato productivo provincial. A partir de una estrategia metodológica que combina análisis documental de la legislación vigente con evidencia administrativa sobre beneficiarios, inversión declarada y empleo proyectado, el artículo examina los patrones de funcionamiento del régimen, sus sesgos sectoriales y territoriales, y sus principales limitaciones institucionales.

Es preciso aclarar que el artículo no realiza una evaluación de impacto en sentido estricto, sino un análisis empírico-descriptivo e institucional del funcionamiento del régimen, orientado a identificar patrones de asignación, sesgos territoriales y limitaciones de diseño.

Asimismo, se propone identificar las principales limitaciones del esquema vigente y formular lineamientos de reforma orientados a mejorar su impacto económico, su equidad territorial y su sostenibilidad institucional, en el marco de una estrategia de desarrollo provincial más coherente y de largo plazo.

2. Precisiones metodológicas

Desde el punto de vista metodológico, el trabajo adopta un enfoque descriptivo e institucional que combina el análisis documental del marco normativo provincial con el procesamiento de registros administrativos del régimen de promoción industrial.

La base empírica está integrada por 231 casos de empresas y proyectos beneficiados entre 1999 y 2025, a partir de información proporcionada por el Ministerio de Producción y Desarrollo Económico Sostenible de la Provincia del Chaco. Para cada registro se consideraron, según su disponibilidad, el sector de actividad, la localización territorial, el año de incorporación al régimen, la duración de los beneficios, la inversión en activos fijos declarada y el empleo proyectado. Los montos de inversión fueron expresados en valores constantes de enero de 2025, a fin de posibilitar su comparación intertemporal.

La información fue sistematizada mediante estadísticas descriptivas, distribuciones sectoriales y temporales, indicadores de concentración y representaciones cartográficas de la localización de los proyectos.

El estudio no constituye una evaluación de impacto causal, dado que la información disponible no permite construir un escenario contrafáctico ni determinar qué inversiones o empleos se habrían producido en ausencia del régimen. Sus resultados deben interpretarse, por lo tanto, como una caracterización empírico-descriptiva de los patrones de asignación, localización, inversión y empleo declarados por los beneficiarios, complementada con un análisis institucional de la normativa y de los mecanismos de implementación.

Entre sus principales limitaciones se encuentran el carácter administrativo de los registros, la existencia de información incompleta para algunas variables y la imposibilidad de verificar sistemáticamente la efectiva ejecución de todas las inversiones y contrataciones declaradas.

3. Fundamentos analíticos

El análisis de la política de promoción industrial requiere un marco conceptual que permita comprender los mecanismos mediante los cuales estos instrumentos inciden sobre la inversión, la estructura productiva y el desarrollo territorial. En este sentido, resulta necesario adoptar una perspectiva comparada que incorpore evidencia de experiencias subnacionales e internacionales, a fin de identificar condiciones de efectividad, limitaciones y buenas prácticas aplicables al ámbito provincial.

3.1 Condiciones de efectividad y limitaciones de los regímenes de promoción

La efectividad de los regímenes de promoción industrial depende de la interacción entre la estructura productiva local y la calidad institucional. Si bien los incentivos fiscales pueden mejorar la rentabilidad de los proyectos y favorecer la diversificación productiva (Rodríguez-Pose 2013; Porter 1990), su impacto está condicionado por factores es-

tructurales como la infraestructura, la disponibilidad de capital humano y la estabilidad regulatoria. En ausencia de estas condiciones, los beneficios tienden a generar efectos limitados sobre la inversión y el empleo, e incluso pueden derivar en distorsiones en la asignación de recursos (World Bank, 2019).

En el caso del Chaco, las restricciones en infraestructura, conectividad y servicios básicos elevan los costos operativos y reducen la capacidad de los incentivos para influir en la localización de inversiones. Asimismo, la estructura productiva provincial, concentrada en actividades agroindustriales y de base primaria, condiciona la respuesta de los agentes económicos, favoreciendo proyectos de baja movilidad de capital y limitando la atracción de sectores más diversificados.

Desde el punto de vista del diseño de políticas, la evidencia sugiere que los incentivos focalizados en la inversión productiva -como créditos fiscales específicos o esquemas vinculados al capital invertido- presentan mayor efectividad que los beneficios generalizados, los cuales suelen implicar elevados costos fiscales con impactos reducidos (Zee, Stotsky, & Ley 2002; IMF et al. 2015). En este marco, los incentivos cumplen principalmente un rol complementario, actuando como factor de desempate en decisiones de localización, más que como determinantes centrales de la inversión.

No obstante, la experiencia internacional muestra limitaciones recurrentes en estos regímenes, tales como la redundancia de inversiones, la concentración de beneficios en grandes firmas (James, 2009) y la generación de distorsiones productivas. Asimismo, pueden producir efectos distributivos regresivos si no se articulan con políticas de desarrollo regional, reforzando desigualdades territoriales preexistentes (IMF, OECD, UN, & World Bank, 2015).

En contextos de debilidad institucional, estos problemas se agravan. La discrecionalidad en la asignación de beneficios y la falta de mecanismos de control favorecen prácticas oportunistas que reducen la eficacia y la legitimidad de la política (Morisset & Pirnia 2001). En este sentido, la literatura coincide en que los incentivos fiscales solo resultan justificables cuando se orientan a corregir fallas de mercado específicas y a promover externalidades positivas, como la innovación, la formación de capital humano o el desarrollo de regiones rezagadas.

En consecuencia, la promoción industrial debe concebirse como parte de una estrategia integral de desarrollo, en la que los incentivos fiscales se articulen con políticas de infraestructura, capacitación y fortalecimiento institucional, a fin de generar impactos sostenibles sobre la inversión, el empleo y la diversificación productiva.

3.2 Instituciones provinciales y coordinación intergubernamental

El diseño institucional configura los incentivos y comportamientos de los agentes públicos y privados, condicionando la eficacia de las políticas de promoción industrial. Las instituciones -tanto formales como informales- influyen sobre la asignación de recursos, la eficiencia del gasto público y la capacidad estatal para generar credibilidad en la implementación de sus políticas (North 1990; Acemoglu & Robinson 2012). En este sentido, la calidad institucional se expresa en la previsibilidad normativa, la transparencia de los procesos decisorios y la efectividad de los mecanismos de control y rendición de cuentas.

La gobernanza interjurisdiccional, entendida como la coordinación entre los niveles nacional, provincial y municipal, resulta clave para armonizar competencias regulatorias, evitar duplicidades y sostener equilibrios fiscales de largo plazo (Oates, 1999). La existencia de acuerdos estables y mecanismos de planificación conjunta permite alinear incentivos y mejorar la eficiencia en la asignación de recursos públicos.

La evidencia empírica indica que la calidad institucional subnacional constituye un factor determinante en la localización de inversiones, incluso por encima de variables estructurales como el tamaño del mercado o la infraestructura (Saavedra y Flores 2017). La seguridad jurídica, la eficiencia administrativa y la estabilidad fiscal reducen la incertidumbre y favorecen la atracción de capitales de largo plazo, así como la generación de encadenamientos productivos.

No obstante, la efectividad de las políticas provinciales depende también de su coherencia con el marco nacional. La interacción entre niveles de gobierno condiciona la rentabilidad de los proyectos de inversión y la asignación territorial del capital, lo que refuerza la necesidad de esquemas de coordinación interjurisdiccional (Morisset & Pirnia, 2001).

En este contexto, la competencia fiscal entre provincias constituye un desafío estructural. La utilización de incentivos tributarios como herramienta de atracción de inversiones puede derivar en dinámicas no cooperativas que erosionan la base fiscal y afectan la sostenibilidad de las políticas públicas. Frente a ello, la cooperación interjurisdiccional aparece como condición necesaria para equilibrar la competencia por inversiones con la estabilidad macrofiscal y la equidad territorial.

En síntesis, la capacidad de una provincia para atraer inversiones y promover el desarrollo productivo depende tanto de la solidez de su diseño institucional como de su inserción en esquemas de gobernanza cooperativa con la Nación y las demás provincias que reduzcan la incertidumbre y alineen los incentivos de los actores económicos.

3.3 Coherencia institucional y sostenibilidad fiscal: aprendizajes internacionales

La evidencia internacional muestra que los regímenes de promoción industrial son más efectivos cuando se integran en marcos institucionales coherentes, caracterizados por previsibilidad normativa, disciplina fiscal y mecanismos de control y evaluación (IMF, OECD, UN, & World Bank 2015). En estos contextos, los incentivos fiscales operan como instrumentos complementarios de políticas más amplias de desarrollo productivo, en lugar de sustituir condiciones estructurales.

La experiencia comparada sugiere que la efectividad de estos regímenes depende menos de la magnitud de los beneficios otorgados que de la calidad de su diseño institucional. La existencia de reglas claras de elegibilidad, mecanismos de evaluación de impacto y cláusulas de reversión ante incumplimientos permite orientar los incentivos hacia proyectos con mayor retorno social y reducir riesgos de ineficiencia y captura de rentas (Zee, Stotsky, & Ley, 2002).

En el ámbito subnacional, estos desafíos se intensifican debido a las limitaciones fiscales e institucionales. La coordinación con las políticas nacionales y la articulación con instrumentos horizontales -como infraestructura, capital humano e innovación- resultan condiciones necesarias para potenciar la efectividad de los incentivos y reducir la dependencia de beneficios tributarios de corto plazo (World Bank, 2019).

Asimismo, la literatura advierte sobre los riesgos de la competencia fiscal no coordinada, que puede derivar en una erosión de la base impositiva y en una asignación ineficiente de recursos (IMF et al., 2015). En este sentido, la cooperación interjurisdiccional y la transparencia en la asignación de beneficios aparecen como elementos centrales para garantizar la sostenibilidad fiscal y la equidad territorial.

Finalmente, la institucionalización de mecanismos de evaluación y rendición de cuentas -como registros públicos de beneficios, auditorías independientes y medición del gasto tributario- permite mejorar la eficiencia del uso de recursos y fortalecer la credibilidad de las políticas de promoción (James, 2009). La incorporación sistemática de estas herramientas resulta clave para ajustar el diseño de los regímenes en función de la evidencia.

En conjunto, estos elementos permiten concebir los regímenes de promoción industrial como instrumentos de política económica sostenibles, orientados a la diversificación productiva y al desarrollo territorial, siempre que se integren en estrategias de largo plazo basadas en evidencia y coordinación institucional.

4. Evolución normativa y arquitectura institucional del régimen de promoción industrial en la provincia del Chaco

El régimen de promoción industrial vigente en la provincia del Chaco se estructura principalmente sobre la Ley 937-I de 1997, que establece un conjunto de instrumentos fiscales, financieros y logísticos orientados a incentivar la inversión productiva. El esquema combina exenciones impositivas, reintegros, financiamiento y asistencia técnica, configurando un sistema integral destinado a mejorar la rentabilidad de los proyectos industriales.

La normativa define cuatro modalidades de promoción -general, sectorial, de fomento y especial- diferenciadas por los requisitos de acceso, la intensidad de los beneficios y sus objetivos. El régimen general constituye la base del sistema, orientado a actividades industriales sin priorización sectorial, mientras que el sectorial introduce incentivos ampliados para actividades consideradas estratégicas. La selección sectorial se consolida posteriormente mediante decretos complementarios que incorporan actividades específicas, como la producción de semillas de alta calidad. Por su parte, el régimen de fomento incorpora un enfoque redistributivo, priorizando microempresas y esquemas asociativos, y el régimen especial se reserva para proyectos de gran escala o relevancia, con mayor flexibilidad en la asignación de beneficios.

La reglamentación, particularmente a través del Decreto 1933/98, establece criterios técnicos de elegibilidad, procedimientos administrativos y obligaciones de cumplimiento, formalizando los mecanismos de acceso y control del régimen. Asimismo, clasifica los proyectos según su naturaleza -nuevas plantas, ampliaciones, modernizaciones, reactivaciones o relocalizaciones-, ampliando el alcance de la política más allá de la creación de nuevas unidades productivas.

El sistema incorpora además una zonificación territorial en tres áreas con tratamientos diferenciados. Sin embargo, esta clasificación no se corresponde con la estructura actual del desarrollo provincial: mientras que la normativa asigna mayores beneficios a determinadas zonas, en la práctica persisten desajustes entre el diseño legal y las condiciones reales de desarrollo, particularmente en las regiones con mayores déficits estructurales.

En términos de instrumentos, el régimen contempla financiamiento a través del Fondo de Desarrollo Industrial, reintegros para infraestructura productiva y la asignación de tierras públicas en condiciones preferenciales. A ello se suma el Certificado de Crédito Fiscal (CCF), que permite aplicar beneficios como créditos tributarios transferibles, otorgando flexibilidad financiera a los proyectos promovidos.

A lo largo de más de dos décadas, el régimen ha sido objeto de sucesivas prórrogas y actualizaciones parciales, incluyendo la incorporación de nuevos sectores (como el software,

audiovisuales, turismo o economía del conocimiento) y la adecuación de montos frente a contextos inflacionarios. No obstante, estas modificaciones no implicaron una revisión estructural del esquema, lo que generó una creciente desarticulación entre el diseño original y las transformaciones económicas, tecnológicas y territoriales de la provincia.

En conjunto, el régimen configura una política industrial de larga permanencia, con una arquitectura normativa amplia pero escasamente actualizada. Su efectividad depende no solo de la administración de los beneficios, sino de una reformulación integral que permita adecuar sus instrumentos a las dinámicas contemporáneas del desarrollo productivo provincial.

5. Resultados empíricos: patrones de asignación, localización e inversión del régimen

A partir del marco teórico y del análisis normativo previo, esta sección examina la evidencia empírica del régimen de promoción industrial en la provincia del Chaco, con el objetivo de identificar patrones sectoriales, territoriales e institucionales en la asignación de los beneficios, así como sus efectos sobre la inversión y el empleo. Este análisis permite dimensionar el alcance efectivo del régimen y aportar elementos para su evaluación y eventual rediseño.

5.1 Caracterización general de los beneficiarios

La caracterización de los beneficiarios del régimen de promoción industrial -en base a 231 casos registrados entre 1999 y 2025- permite delinear un perfil representativo de las actividades promovidas, considerando su distribución sectorial, localización geográfica y duración de los beneficios.

En términos sectoriales, la distribución de los beneficios evidencia una concentración relativa en un conjunto reducido de actividades industriales. La industria alimentaria y de bebidas constituye el principal sector beneficiario, con el 20,35% de los casos registrados. Le siguen la construcción y la producción de materiales para la construcción, con el 14,29%; la industria de la madera y muebles, con el 13,85%; y la industria metalmecánica y metalúrgica, con el 12,99%. En conjunto, estos cuatro rubros reúnen el 61,48% de los proyectos promovidos, lo que permite advertir una orientación predominante del régimen hacia actividades tradicionales y estrechamente vinculadas con la estructura productiva provincial.

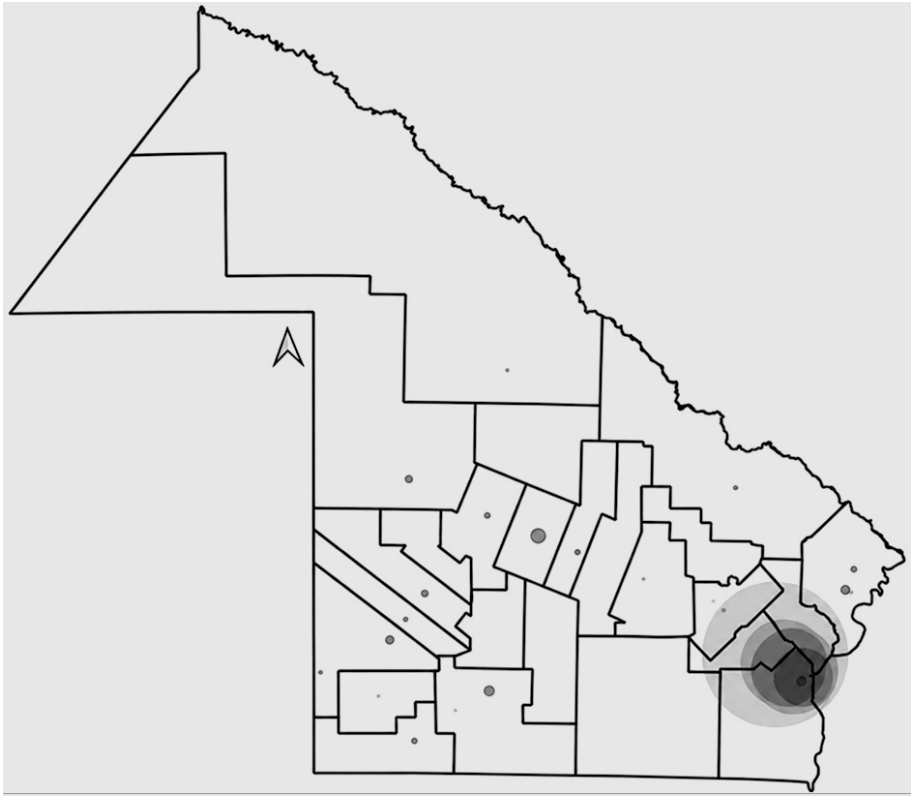
En un segundo nivel de participación se ubican la industria química y bioindustrial, que representa el 10,82% de los casos, y la categoría "otros", con el 8,66%. Por su parte, la industria textil, del calzado y de la marroquinería concentra el 6,49%, mientras que

la industria de plásticos y polímeros alcanza el 5,19%. Las actividades de publicidad, impresión y señalética representan el 4,33% del total.

Finalmente, los sectores con menor presencia dentro del régimen son la fabricación de colchones, equipamiento y otros bienes de consumo durables, con el 1,73%, y las actividades de logística y transporte industrial, con el 1,30%. La reducida participación de estos últimos rubros muestra que la promoción industrial tuvo una incidencia limitada sobre actividades de servicios industriales, logística y producción de bienes durables, en comparación con su mayor presencia en ramas manufactureras tradicionales.

En términos generales, esta composición sectorial sugiere que el régimen no produjo una diversificación significativa de la matriz industrial, sino que tendió a reforzar actividades ya existentes en la provincia. La elevada participación de la industria alimentaria, la madera, la construcción y la metalmecánica puede asociarse con la disponibilidad de recursos naturales, la demanda vinculada al mercado interno provincial y regional y la trayectoria previa de esos sectores. Al mismo tiempo, la escasa representación de actividades intensivas en tecnología, logística especializada o producción de bienes de mayor complejidad permite plantear interrogantes acerca de la capacidad del régimen para promover cambios estructurales, incorporar nuevas ramas productivas o favorecer una mayor sofisticación del entramado industrial chaqueño.

Mapa 1. Concentración espacial de beneficiarios del régimen de promoción industrial en el Chaco



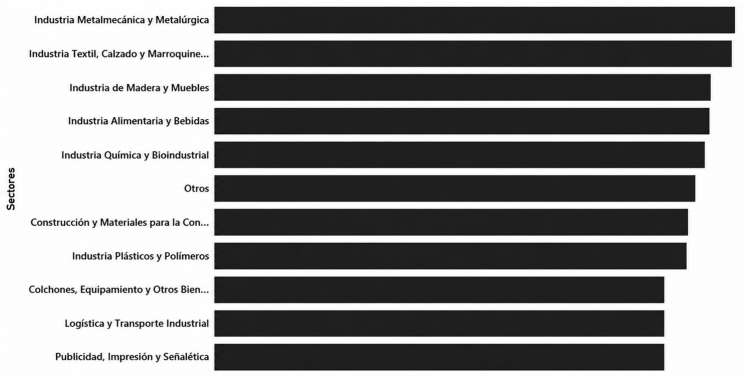
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Producción y Desarrollo Económico Sostenible de la Provincia del Chaco

Esta distribución espacial evidencia el peso de los factores estructurales -infraestructura, conectividad y proximidad a centros urbanos- en la localización de las inversiones, pero también sugiere posibles sesgos en la implementación del régimen que limitan su alcance territorial.

En relación con la duración de los beneficios, las empresas presentan una permanencia promedio de 5,44 años, con variaciones moderadas entre sectores. Las actividades metalmecánicas y textiles registran los mayores niveles de permanencia (5,78 y 5,75 años, respectivamente), lo que puede asociarse a mayores requerimientos de inversión o a barreras de salida más elevadas. Le siguen la Industria de madera y muebles (5,51), la Industria Alimentaria y Bebidas (5,5), y la Industria Química y Bioindustrial (5,45), sectores que suelen estar vinculados a procesos productivos con cierto grado de integración o escala.

Por debajo del promedio general se encuentran actividades como Industria Plásticos y Polímeros (5,25), Construcción y Materiales (5,27), Publicidad, Impresión y Señalética (5), y Logística y Transporte Industrial (5), rubros en los que influyen factores como la mayor rotación de firmas, cambios en el modelo de negocio o menor maduración de las inversiones.

Gráfico 1. Promedio de años de permanencia en el Régimen de Promoción Industrial según sector



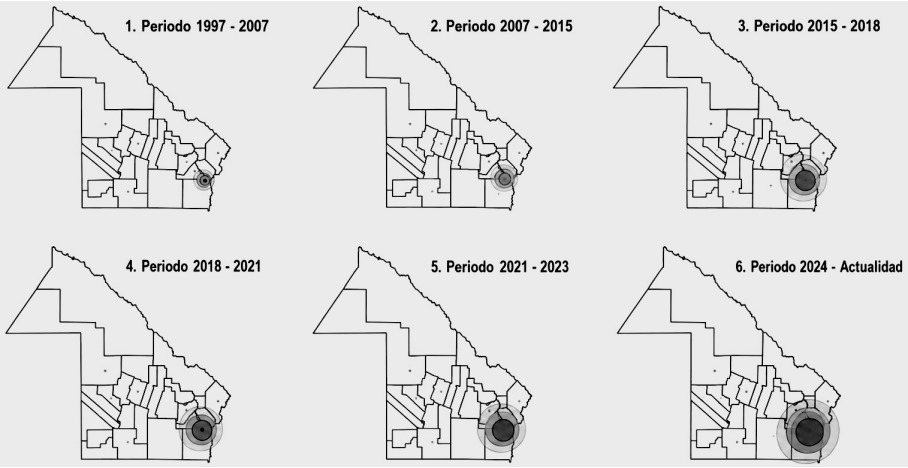
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Producción y Desarrollo Económico Sostenible de la Provincia del Chaco

En conjunto, estos resultados muestran que el régimen ha operado con una distribución sectorial y territorial desigual, concentrando beneficios en determinados sectores y regiones, lo que plantea interrogantes sobre su capacidad para promover una diversificación productiva equilibrada y un desarrollo territorial más homogéneo.

5.2 Dinámica por gestión gubernamental

El análisis de la distribución de los beneficiarios del régimen de promoción industrial evidencia una concentración persistente en el aglomerado del Gran Resistencia y Puerto Tirol, independientemente del signo político de las distintas gestiones provinciales. Esta regularidad puede explicarse por la lógica económica de localización industrial, que privilegia áreas con mayor densidad de mercado, disponibilidad de capital humano, infraestructura y proximidad a los centros de decisión. En este sentido, los procesos de aglomeración tienden a reforzarse en el tiempo a partir de economías externas y rendimientos crecientes (Krugman, 1991).

Mapa 2. Concentración geográfica de nuevas empresas beneficiadas por el régimen de promoción industrial en Chaco por gestión gubernamental

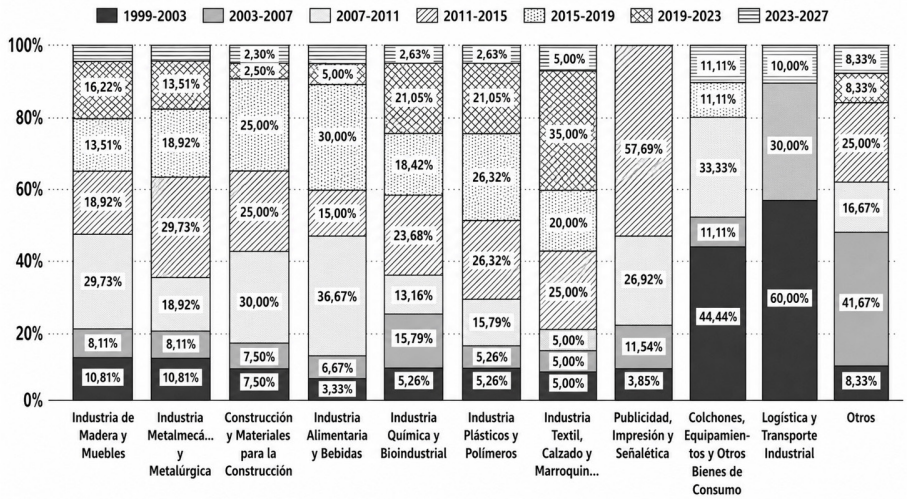


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Producción y Desarrollo Económico Sostenible de la Provincia del Chaco

Desde una perspectiva más amplia, la concentración territorial también puede interpretarse a la luz de las externalidades de aglomeración señaladas por Marshall (1920), asociadas a la proximidad entre firmas, mercados laborales especializados y circulación de conocimiento. En ausencia de políticas compensatorias, estas dinámicas tienden a consolidar ventajas preexistentes, profundizando las brechas entre regiones centrales y periféricas.

En este contexto, el diseño de los regímenes de promoción puede amplificar desigualdades territoriales si no incorpora criterios explícitos de equidad espacial. Tal como plantean Musgrave y Musgrave (1989), la política fiscal debe cumplir un rol correctivo frente a resultados ineficientes o inequitativos del mercado. Asimismo, el Estado, en su función de planificador, debe orientar los incentivos hacia configuraciones que internalicen sus efectos territoriales y maximicen el bienestar social (Stiglitz y Rosengard 2015).

Gráfico 2. Trayectoria de ingreso al régimen de promoción industrial: distribución temporal por sectores



En línea con ello, la literatura sobre economía política del desarrollo regional advierte que, en ausencia de una planificación territorial coherente, los regímenes de promoción pueden derivar en mecanismos de captura de rentas por parte de actores con mayor capacidad de influencia, reproduciendo sesgos en la asignación de los beneficios (Rodríguez-Pose, 2013).

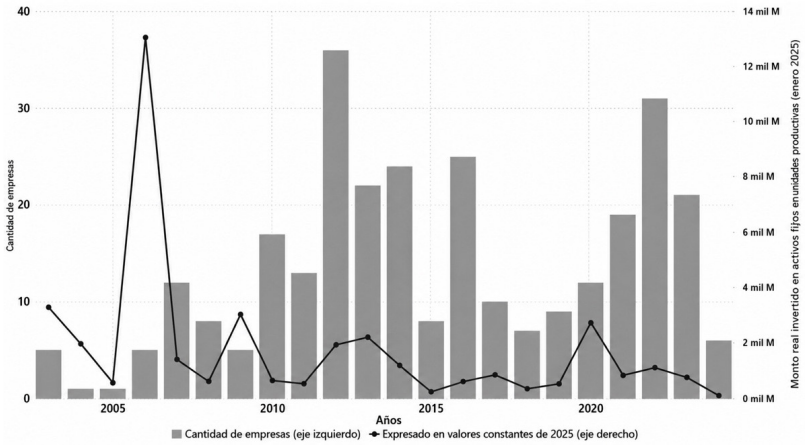
En cuanto a la dinámica sectorial, la distribución de las empresas incorporadas al régimen según gestión gubernamental revela patrones heterogéneos (Gráfico 3). Cada columna representa un sector industrial y está segmentada porcentualmente de acuerdo al período de gobierno correspondiente al ingreso de las unidades productivas al régimen. De este modo, la composición interna de cada barra revela el peso relativo de cada gestión en la promoción de industrias dentro de ese sector específico, sin implicar comparaciones intersectoriales directas en términos absolutos.

Algunos sectores muestran concentraciones en períodos específicos -como la industria alimentaria en 2011-2015 o la industria gráfica en 2019-2023-, lo que sugiere la influencia de orientaciones de política sectorial o de condiciones de demanda. En otros casos, como la industria metalmecánica o la de madera y muebles, se observa una distribución más dispersa, aunque con picos asociados a determinados ciclos de gobierno. Por su parte, sectores como el textil evidencian una revitalización reciente, mientras que la categoría "Otros" presenta una mayor participación en períodos más recientes, lo que podría reflejar procesos incipientes de diversificación productiva.

La categoría "Otros" agrupa actividades no clasificadas en los sectores industriales específicos enumerados, e incluye principalmente servicios como centros de contacto (*call centers)* y establecimientos hoteleros, los cuales presentan una alta intensidad en la utilización de mano de obra.

A nivel temporal, la evolución anual de empresas incorporadas al régimen muestra una dinámica discontinua, con picos de incorporación asociados a los inicios de gestión y caídas hacia el final de los ciclos políticos. Este comportamiento puede interpretarse como una reacción a las expectativas empresariales respecto del horizonte político-administrativo, donde la percepción de estabilidad, previsibilidad y acuerdos institucionales favorables tiende a fomentar decisiones de inversión en el corto plazo. En este sentido, la certidumbre política, económica y normativa constituye un determinante clave para el acceso y aprovechamiento del régimen.

Gráfico 3. Evolución anual de empresas insertas en el régimen e inversión media por unidad productiva (2003-2024)



Por otro lado, al considerar la inversión en capital fijo declarada por cada empresa al momento de su incorporación, expresada en valores constantes de 2025, se advierte una significativa heterogeneidad (Gráfico 4). Algunos años exhiben montos medios de inversión inusualmente elevados, atribuibles a proyectos puntuales de gran escala que distorsionan el promedio general.

En contraste, a medida que se avanza en el tiempo, se identifica una tendencia hacia la incorporación de empresas de menor tamaño relativo, con una dotación más reducida de activos fijos. Esta dinámica puede responder, por un lado, a una política de promoción más orientada a favorecer el asentamiento de pequeñas y medianas unidades

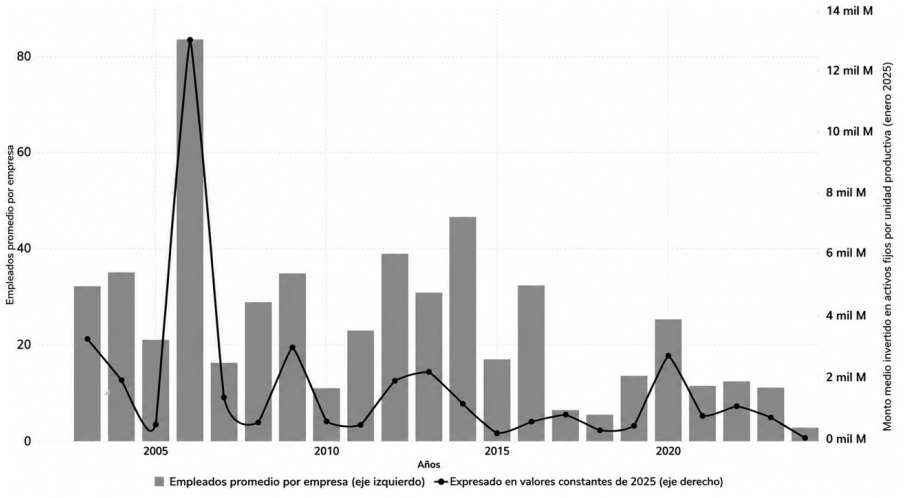
productivas, y por otro, a factores macroeconómicos adversos -como crisis económicas, procesos electorales o contextos recesivos- que restringen la capacidad de inversión y aumentan la aversión al riesgo del sector privado.

La ausencia de una correlación directa entre la cantidad de empresas ingresantes y el monto promedio de inversión sugiere que el régimen ha funcionado de manera ambivalente, estimulando tanto proyectos de bajo capital como iniciativas de inversión intensiva, dependiendo del contexto y de la configuración de incentivos vigente en cada período. Esta disociación refleja la diversidad de estrategias empresariales ante el régimen y la interacción entre condiciones estructurales y coyunturales que modelan el comportamiento inversor en la provincia.

5.3 Concentración sectorial y perfil de especialización del empleo industrial

El análisis de la relación entre capital fijo invertido y empleo declarado muestra una asociación positiva entre ambas variables, tanto en términos agregados como a nivel de firma. En general, los proyectos de mayor inversión tienden a generar mayores niveles de empleo, lo que sugiere una complementariedad entre capital y trabajo en el régimen de promoción industrial.

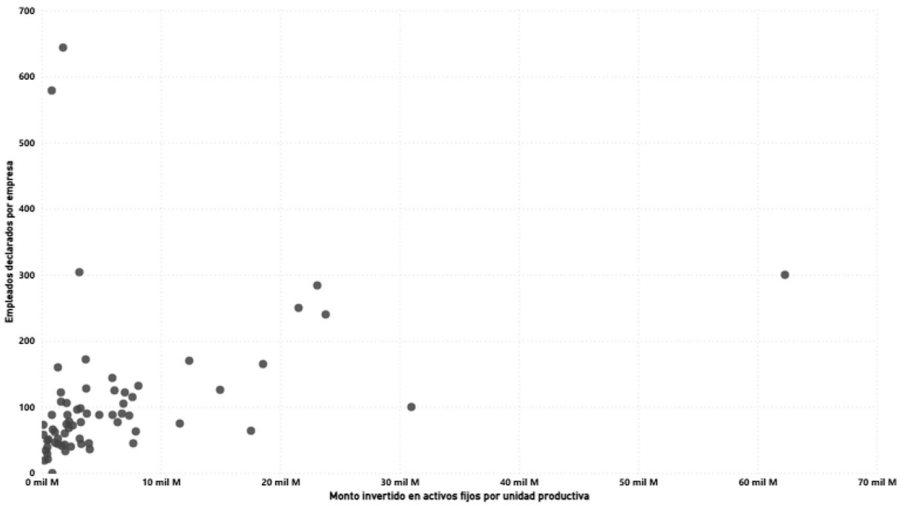
Gráfico 4. Inversión promedio y cantidad de trabajadores declarados en proyectos industriales (2003-2024)



Si bien se observa heterogeneidad entre empresas -con casos atípicos de alta inversión y bajo empleo, y viceversa- la tendencia general es creciente, reflejando la coexistencia de distintos modelos productivos y tecnológicos. En conjunto, estos resultados indican que el régimen ha promovido tanto proyectos intensivos en capital como en trabajo, aunque predominan aquellos donde ambos factores se expanden de manera conjunta.

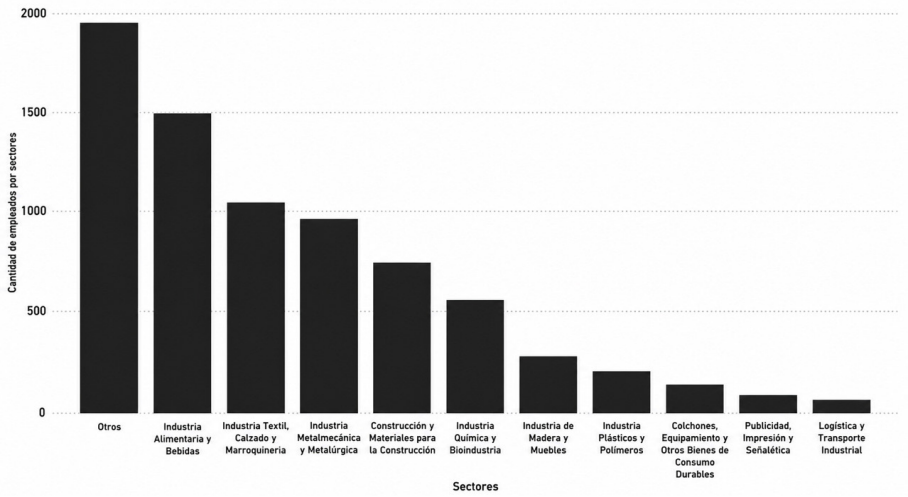
La distribución sectorial del empleo declarado revela una alta concentración en un número acotado de sectores, destacándose la categoría "Otros", seguida por la Industria Alimentaria y de Bebidas, el complejo Textil, de Calzado y Marroquinería, y la Industria Metalmecánica y Metalúrgica. Estos sectores, caracterizados por una mayor intensidad laboral, explican la mayor parte del empleo generado en el marco del régimen.

Gráfico 5. Dispersión entre capital invertido y empleo proyectado por empresa promovida



En contraste, las actividades más intensivas en capital o de menor escala presentan niveles de empleo significativamente inferiores. Este patrón sugiere que los efectos laborales del régimen están condicionados por la estructura productiva provincial, reforzando una especialización en sectores tradicionales donde el factor trabajo conserva un peso relevante.

Gráfico 6. Cantidad de trabajadores declarados según sector de actividad económica



5.4 Externalidades, infraestructura y localización de inversiones

La literatura sobre desarrollo regional ha señalado que los regímenes de promoción industrial tienden a concentrar sus beneficios en territorios que ya presentan ventajas estructurales, reforzando patrones de desigualdad espacial (Crescenzi & Rodríguez-Pose 2011; Rodríguez-Pose & Wilkie 2017). En este sentido, los incentivos fiscales no actúan de manera aislada, sino que se insertan en contextos caracterizados por diferencias en infraestructura, capital humano y capacidades institucionales (Storper 2010). Asimismo, se han identificado efectos colaterales asociados a estos regímenes, como la relocalización artificial de empresas, la dependencia de subsidios sin incremento de productividad y la limitada sostenibilidad de las inversiones, especialmente cuando los incentivos no se articulan con estrategias territoriales de desarrollo productivo (Peres & Primi, 2009).

El análisis empírico del caso chaqueño refleja estos mecanismos. El mapa 3 ilustra la evolución de empresas promovidas por la Ley de Promoción Industrial en tres parques del área cercana al Gran Resistencia: Puerto Tirol, Fontana y Barranqueras, en los períodos 1997-2007, 2007-2015 y 2015-2022. La representación cartográfica emplea una escala homogénea que permite comparar la magnitud de empresas beneficiadas entre los distintos parques.

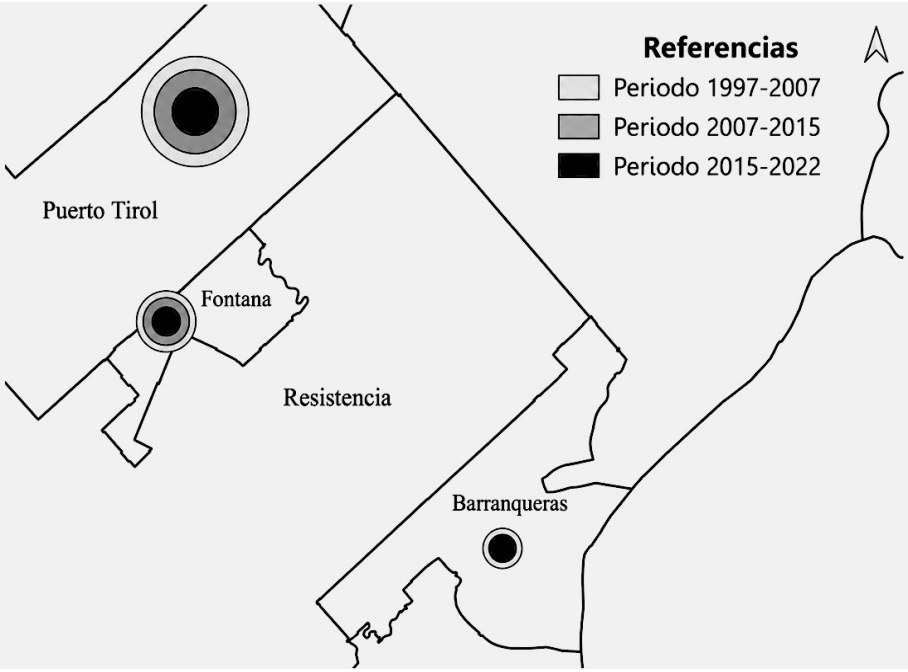
El análisis territorial de las firmas beneficiadas por la Ley de Promoción Industrial permite advertir un patrón de concentración significativa en el parque industrial de Puerto Tirol, el cual absorbió una porción sustantiva del total de empresas promovidas a lo largo de los tres períodos analizados. Esta primacía no parece ser aleatoria, sino que puede explicarse a partir de un conjunto de condiciones estructurales y decisiones de política que confluyeron en la consolidación de ese enclave productivo.

Entre los factores relevantes pueden mencionarse, por un lado, la dotación inicial de infraestructura física y servicios básicos, que redujo los costos de localización para nuevas firmas; por otro lado, la proximidad al eje vial que conecta con los principales mercados regionales y nacionales, lo cual constituye una ventaja logística sustantiva en una provincia con serias restricciones en materia de conectividad. A ello se suma una trayectoria institucional más activa en la gestión y promoción del parque, que favoreció la acumulación de capacidades organizacionales y relaciones público-privadas más estables.

Esta situación se torna crítica al observar que, afuera del área metropolitana, los parques industriales localizados en el interior provincial registran una virtual ausencia de empresas promovidas bajo el régimen vigente. Municipios como Villa Ángela, Juan José Castelli o Charata, a pesar de contar con potencialidades agroindustriales y vocaciones productivas diversas, no han logrado consolidar entornos favorables para la radicación de firmas industriales. Esta nula territorialización de la promoción en el interior chaqueño refleja no sólo limitaciones estructurales -como deficiencias en conectividad, servicios públicos y capital humano-, sino también una debilidad en el diseño de la política pública, que no ha incorporado instrumentos efectivos para compensar estas desventajas.

En consecuencia, el régimen ha tendido a reproducir las asimetrías territoriales existentes, concentrando la actividad en regiones centrales y limitando su impacto en términos de desarrollo equilibrado. Este diagnóstico pone de manifiesto la necesidad de reorientar la política de promoción industrial hacia un enfoque territorial, que articule incentivos económicos con planificación estratégica e inversión en bienes públicos, a fin de promover procesos de desarrollo más inclusivos y sostenibles.

Mapa 3. Evolución de las Empresas Promovidas en Parques Industriales del Gran Resistencia (1997-2022)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Producción y Desarrollo

6. Lineamientos para el rediseño de la política de promoción industrial

La reformulación de la política de promoción industrial en la provincia del Chaco requiere un rediseño integral del régimen, orientado a restablecer la coherencia entre los incentivos y los objetivos de desarrollo productivo. Este rediseño debe sustentarse en criterios de eficiencia económica, equidad territorial y sostenibilidad fiscal, asegurando que los recursos públicos generen retornos verificables en inversión, empleo y diversificación productiva.

6.1 Revisión normativa y simplificación del régimen

La modernización del régimen exige una revisión integral del marco normativo vigente, actualmente fragmentado entre la Ley N.° 937-I y múltiples normas complementarias. Esta dispersión ha contribuido a una aplicación desigual, con concentración territorial y discrecionalidad en la asignación de beneficios.

En este contexto, resulta necesaria la sanción de una nueva ley que establezca un régimen integral, transparente y con criterios claros de elegibilidad y evaluación. Este nuevo marco debería ampliar el alcance sectorial -incorporando actividades vinculadas a la economía del conocimiento, energías renovables y tecnologías avanzadas- y reducir la discrecionalidad mediante procedimientos estandarizados y auditables.

Asimismo, se propone simplificar la arquitectura institucional, centralizando la evaluación y aprobación de proyectos en un órgano técnico colegiado con autonomía operativa. Esta instancia permitiría unificar criterios, garantizar plazos de evaluación y mejorar la trazabilidad de las decisiones.

En cuanto a los instrumentos, se recomienda reemplazar los beneficios generalizados por incentivos focalizados y de duración limitada, vinculados directamente a la inversión efectiva. La evidencia muestra que mecanismos que reducen los costos iniciales de capital, como créditos fiscales proporcionales a la inversión o esquemas de amortización acelerada resultan más eficientes que las exenciones tributarias amplias (Zee, Stotsky & Ley, 2002; IMF et al., 2015). La aplicación de estos mecanismos, sujeta a topes fiscales, plazos definidos y cláusulas automáticas de caducidad, permitiría mejorar la transparencia del régimen, reducir su costo presupuestario y fortalecer el control sobre la efectiva materialización de las inversiones promovidas.

Finalmente, el régimen debe incorporar cláusulas de reversión automática ante incumplimientos, así como una unidad técnica de evaluación y control con participación de instituciones académicas, a fin de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas (Rodríguez-Pose & Wilkie, 2017; OECD, 2020).

6.2 Rediseño del esquema de incentivos

El rediseño de los incentivos debe orientarse a corregir las asimetrías territoriales y sectoriales evidenciadas en el análisis empírico. La concentración de beneficios en el área metropolitana del Gran Resistencia demuestra que el régimen actual no ha logrado promover un desarrollo territorial equilibrado.

En consecuencia, se propone un enfoque territorial diferenciado, basado en escalas progresivas de beneficios que favorezcan a las regiones con menor desarrollo relativo. Este criterio permitiría orientar los incentivos hacia territorios con mayores restricciones estructurales, potenciando sus ventajas comparativas y promoviendo encadenamientos productivos locales.

Asimismo, los incentivos deben condicionarse al cumplimiento de metas verificables, tales como generación de empleo formal, incorporación de tecnología, desarrollo de proveedores locales y aumento de exportaciones. Este enfoque por desempeño permitiría mejorar la eficiencia del régimen y reducir los riesgos de captura de rentas.

Por otra parte, se propone reorientar el esquema hacia instrumentos productivos -crédito, asistencia técnica, capacitación e infraestructura- en lugar de depender exclusivamente de beneficios fiscales. Se propone que el régimen provincial funcione en articulación con programas de financiamiento del Nuevo Banco del Chaco, líneas de apoyo tecnológico y convenios con universidades e institutos técnicos para fortalecer las capacidades productivas locales.

Finalmente, la institucionalización de evaluaciones ex ante y ex post permitiría medir la rentabilidad social de los proyectos y ajustar el diseño del régimen en función de la evidencia, asegurando su sostenibilidad fiscal y su impacto real sobre el desarrollo productivo. La articulación con universidades y centros tecnológicos constituye otro eje estratégico, permitiendo vincular la política de promoción con procesos de innovación, transferencia tecnológica y formación de capital humano.

6.3 Integración con la política de desarrollo territorial

La promoción industrial debe integrarse en una estrategia más amplia de desarrollo territorial que reconozca las heterogeneidades estructurales de la provincia. El análisis evidencia que el régimen vigente ha operado de manera fragmentada y concentrada, limitando su capacidad para promover la convergencia regional.

En este sentido, los incentivos deben articularse con la planificación de infraestructura, transporte, energía y conectividad, de modo que actúen como complemento de la inversión pública y no como sustituto. La priorización de áreas productivas debería basarse en diagnósticos territoriales que consideren costos logísticos, disponibilidad de suelo y acceso a servicios.

Asimismo, se propone avanzar hacia modelos de gestión de parques industriales con coordinación provincial o consorciada, que permitan garantizar estándares homogéneos de infraestructura y servicios, superando las limitaciones de los esquemas municipales fragmentados.

6.4 Gobernanza, control y transparencia

El fortalecimiento de la gobernanza es fundamental para mejorar la eficacia y legitimidad del régimen. La experiencia provincial evidencia que la discrecionalidad y la falta de criterios uniformes han limitado su impacto. Se propone avanzar hacia un modelo de gestión basado en reglas claras, procesos colegiados y trazabilidad de las decisiones, donde la evaluación de proyectos responda a criterios explícitos y auditables.

Asimismo, resulta clave implementar sistemas de información integrados que permitan monitorear en tiempo real la ejecución de los proyectos, los recursos asignados y los

resultados obtenidos. La publicación de esta información fortalecería la transparencia y permitiría un seguimiento continuo del desempeño del régimen. La participación de actores externos, como universidades y centros de investigación, en los procesos de evaluación contribuiría a reforzar la independencia técnica y el aprendizaje institucional.

6.5 Evaluación y seguimiento del régimen

Finalmente, la consolidación de una política de promoción industrial sostenible requiere institucionalizar un sistema permanente de evaluación y seguimiento. La ausencia de mecanismos sistemáticos de evaluación ha sido una de las principales debilidades del régimen vigente.

Se propone desarrollar un sistema integral de monitoreo que permita seguir la evolución de cada proyecto, desde su aprobación hasta la verificación de resultados, incorporando indicadores económicos, territoriales y sociales. Asimismo, la evaluación de impacto debe incorporarse como práctica regular, utilizando metodologías rigurosas que permitan estimar la adicionalidad de las inversiones, su impacto en el empleo y su contribución a la diversificación productiva.

La articulación con universidades y centros de investigación resulta clave para fortalecer estas capacidades, aportando análisis independiente y formación de capital humano especializado. En conjunto, este enfoque permitiría transformar la promoción industrial en una política basada en evidencia, orientada a resultados y sujeta a procesos de mejora continua.

7. Conclusiones

La revisión integral de la política de promoción industrial de la provincia del Chaco permitió identificar tanto sus aportes históricos como las limitaciones que actualmente restringen su efectividad como instrumento de desarrollo productivo y territorial. El análisis normativo, institucional y empírico muestra que, pese a su continuidad, el régimen vigente presenta un desajuste creciente respecto de las transformaciones del aparato productivo y de las nuevas exigencias de competitividad, sostenibilidad fiscal y equidad territorial.

El diagnóstico evidencia tres problemas centrales: una fuerte concentración geográfica de los beneficios, una débil articulación con la planificación territorial y la ausencia de mecanismos sistemáticos de evaluación. Estas limitaciones reducen el impacto de los incentivos sobre la inversión y el empleo, y afectan la credibilidad del régimen como herramienta de política pública.

En este contexto, el trabajo propone un rediseño basado en tres ejes: la modernización del marco normativo, la institucionalización de la evaluación de impacto y la incorporación de un enfoque territorial diferenciado. Este rediseño busca reorientar los incentivos hacia resultados verificables, mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos y fortalecer la coherencia entre la política de promoción y las estrategias de desarrollo provincial.

En particular, la evaluación debe asumirse como un componente central de la política, no como un mecanismo punitivo, sino como una herramienta de aprendizaje institucional que permita mejorar la calidad de las decisiones públicas. La incorporación de métricas de desempeño y sistemas de monitoreo continuo resulta clave para avanzar hacia una gestión basada en evidencia.

En definitiva, la política de promoción industrial del Chaco enfrenta una oportunidad de transformación estructural. La construcción de un nuevo régimen, sustentado en criterios de transparencia, previsibilidad y evaluación, permitiría convertir los incentivos en instrumentos efectivos de diversificación productiva y desarrollo territorial equilibrado. Este cambio implica desplazar el foco desde la cantidad de proyectos promovidos hacia la calidad e impacto de las inversiones, consolidando una política industrial moderna, eficiente y orientada a resultados.

Referencias bibliográficas

International Monetary Fund (IMF), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), United Nations (UN), & World Bank (2015) Options for low income countries' effective and efficient use of tax incentives for investment. Report to the G-20 Development Working Group. International Monetary Fund.

James, S. (2009). Incentives and investments: Evidence and policy implications. Washington, DC: World Bank.

Krugman, P. (1991) *Increasing returns and economic geography*. Journal of Political Economy, 99(3), 483-499.

Marshall, A. (1920) *Principles of Economics* (8th ed.). Macmillan.

Morisset, J., & Pirnia, N. (2000) How tax policy and incentives affect foreign direct investment: a review.

Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1989) *Public Finance in Theory and Practice* (5th ed.). McGraw-Hill.

Oates, W. E. (1999) "An essay on fiscal federalism". *Journal of economic literature* 37(3), 1120-1149.

OECD (1995) *Taxation and foreign direct investment: the experience of the economies in transition*. Paris: OECD.

Rodríguez-Pose, A. (2013) "Do institutions matter for regional development?" Regional Studies, 47(7), 1034-1047.

Rodríguez-Pose, A., & Wilkie, C. (2017) "Revamping local and regional development through place-based strategies". Cityscape 19(1), 151-170.

Saavedra Leyva, R. E., & Flores Orona, C. H. (2017) "La gobernabilidad como un determinante de la inversión extranjera directa en América Latina". *Ensayos. Revista de Economía,* 36(2), 123-146.

Stiglitz, J. E., & Rosengard, J. K. (2015) *Economics of the Public Sector* (4th ed.). W.W. Norton & Company.

Storper, M. (2010) "Why does a city grow? Specialisation, human capital or institutions?". Urban Studies 47(10), 2027-2050.

Warwick, K. (2013) "Beyond industrial policy: Emerging issues and new trends". *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers,* 2. OECD Publiching.

Zee, H. H., Stotsky, J. G., & Ley, E. (2002) "Tax incentives for business investment: a primer for policy makers in developing countries". World development, 30(9), 1497-1516.

Cómo citar este artículo:
Flores, Ayelén y Agustin Francisco Lorenzin (2026), "Promoción industrial en el Chaco: alcances y límites". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas,* vol 16 Nº31: 37-62

Políticas Públicas orientadas a la carne ovina, Provincia de Buenos Aires, Argentina

Public Policies aimed at sheep meat, Buenos Aires province, Argentina

Vanessa Rhodia Silvana Pastorelli
Magister en Economía Agroalimentaria. Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales. Universidad Nacional de La Plata. Profesora e Investigadora de la Facultad de Ciencias Veterinarias Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
vpastorelli@fcv.unlp.edu.ar

María Cecilia Mouteira
Magister en Procesos Locales de Innovación y Desarrollo Rural-PLIDER. Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales. Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
Profesora e Investigadora de la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales, de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
mmouteira@agro.unlp.edu.ar

Guillermo Miguel Hang
Investigador, Profesor y Ex Director en la Carrera de Magister Scientiae en Economía Agroalimentaria y de la Carrera de Magister Scientiae en Procesos Locales de Innovación y Desarrollo Rural-PLIDER, de la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales. Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
ecagraria@agro.unlp.edu.ar

Resumen

La provincia de Buenos Aires ocupa el tercer lugar respecto al stock ovino nacional y se caracteriza por la presencia de pequeñas majadas destinadas a la producción de carne para consumo en los establecimientos, sin desarrollar su máximo potencial. La carne ovina argentina goza de una buena imagen por ser obtenida bajo sistemas extensivos, cualidad que se da en un contexto global de crisis alimentaria y con acceso generalizado a la información, donde el consumidor valora su contribución a la salud, el respeto por el medio ambiente y el bienestar animal. Es así que surge el interrogante de cuáles fueron las políticas públicas existentes orientadas al sector, especialmente las referidas a la producción de carne ovina. En el presente trabajo se puso énfasis en el estudio de las políticas públicas a nivel nacional y provincial por su inherencia, influencia y coacción sobre el sistema productivo ovino. Se evidenció la presencia de un amplio marco normativo que surge como respuesta a la necesidad de fomentar la ovinocultura, fortaleciendo la cadena productiva en su totalidad.

Fecha de recepción:
10.5.25

Fecha de aceptación:
2.2.26

Palabras clave: ovinos - producción de carne - intervención estatal - Argentina

Abstract

The province of Buenos Aires ranks third in terms of national sheep stock and is characterized by the presence of small flocks destined for the production of meat for consumption in establishments, without developing their full potential. Argentine sheep meat enjoys a good image because it is obtained under extensive systems, a quality that occurs in a global context of food crisis and with widespread access to information, where the consumer values its contribution to health, respect for the environment and animal welfare. Thus, the question arises as to what were the existing public policies oriented to the sector, especially those related to sheep meat production. In this work, emphasis was placed on the study of public policies at the national and provincial level due to their influence, influence and coercion on the sheep production system. The presence of a broad regulatory framework was evident, which arises as a response to the need to promote sheep farming, strengthening the production chain in its entirety.

Keywords: Public policies - sheep - meat - production - state policies Argentina

Introducción

Desde los albores de la humanidad, los ovinos fueron una de las primeras especies animales que por sus características gregarias, mansedumbre y rusticidad, han acompañado al ser humano proveyéndole de carne, leche, lana, cuero y pieles para su subsistencia, aún en los ambientes más hostiles. En América fue necesaria la llegada del europeo para introducir esta especie junto con los yeguarizos, bovinos y caprinos, siendo Juan de Garay quien trae los primeros ovinos al Río de La Plata, durante la campaña para la fundación de Buenos Aires. Desde allí, los ovinos hacen presencia en estos territorios (Toussaint-Samat 1987). La cría del ovino constituyó la actividad productiva más importante en la provincia de Buenos Aires, en respuesta a la gran demanda externa de lana que se produjo a partir de 1860 desde Bélgica, Francia, Inglaterra y Estados Unidos. Hacia fines

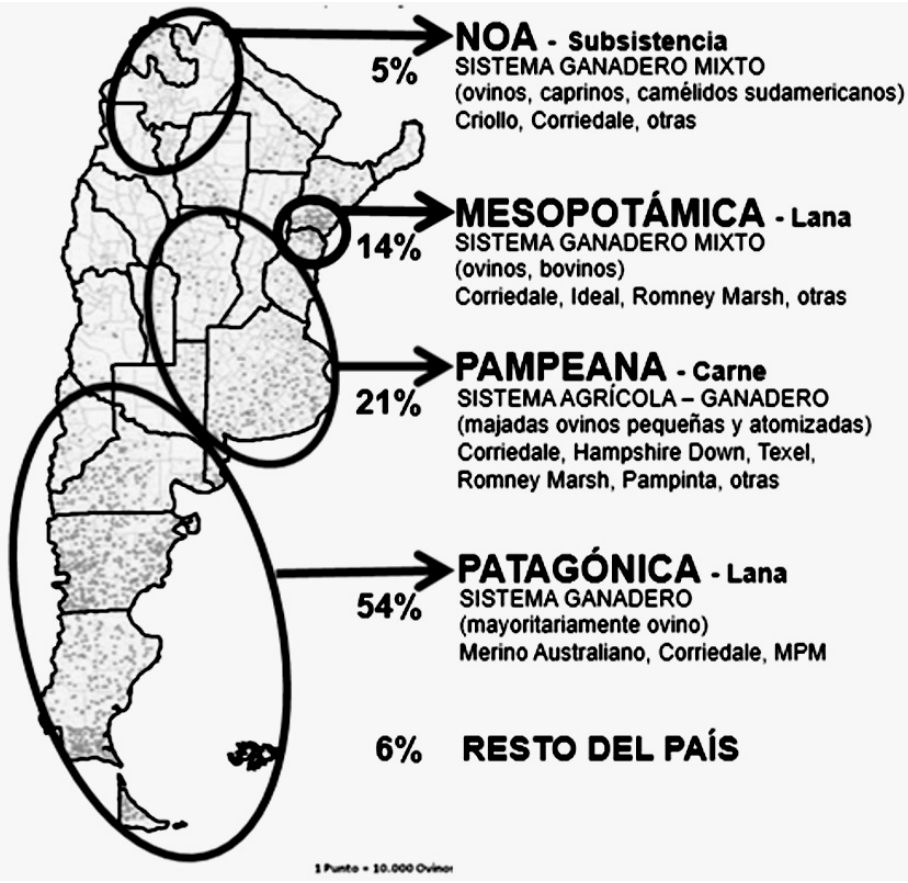
del siglo XIX la ganadería ovina argentina llegó a su máxima expansión, registrándose en el año 1895 un stock de 74.379.562 cabezas (González 2003). En este contexto, la cría del bovino se convierte en una de las vocaciones de la Argentina (Toussaint-Samat 1991). En los inicios del siglo XX, la competencia ocasionada por la actividad bovina y la producción agrícola en la región pampeana determinaron el desplazamiento de los lanares hacia zonas marginales como la Patagonia. Si bien este momento marcó el comienzo de la disminución de las majadas ovinas nacionales, no dificultó que en la década de los ´60 nuestro país se encontrara entre los tres principales productores de lana del mundo. Durante este período el sector productivo ovino se vio afectado por la disminución de los precios de venta de la lana como producto de la irrupción de las fibras sintéticas en el mercado textil.

La llegada del frigorífico a la Argentina a comienzos del siglo XX trajo con él un enorme potencial de incremento y diversificación de las exportaciones de carne. El sector ovino, que no podía permanecer ajeno a dicho fenómeno, comienza a cuestionarse la condición monoproductora de lana que había desempeñado hasta ese momento. Es en este contexto que se comienza a trabajar sobre la mejora de la cantidad y calidad de la carne de los especímenes lanares, incorporando cruzas raciales con ovinos productores de carne, con el objeto de responder a este nuevo requerimiento productivo. Pese a ello, aún hoy no se ha conseguido desarrollar todo el potencial cárnico que encierra esta especie y aprovechar las ventajas ambientales agropecuarias características de nuestro país (Segrelles Serrano 2003). Así como se impactó el precio de la lana en los ´60, la presencia de la fiebre aftosa para el mismo período imposibilitó la venta de carne ovina con hueso a la Unión Europea, y más específicamente a Gran Bretaña, perdiéndose otra fuente de ingreso para el productor ovino. Es en este sentido que los productores comenzaron a liquidar sus majadas, reemplazando la explotación ovina por otros tipos de producción agropecuaria, siendo la provincia de Buenos Aires la que evidenció los mayores cambios productivos (Solanet 2000). Mientras que, en la Patagonia el ovino se instaló como una monoproducción, gracias a las virtudes que presenta para producir lana aun en escenarios complejos delimitados por coberturas vegetales pobres y condiciones climáticas adversas, características de esta región (Segrelles Serrano 2003).

El Plan de Convertibilidad[1] y la Revolución Productiva de la década de los noventa inciden nuevamente en el sector productivo ovino, generando la retracción de los pequeños y medianos productores de las zonas marginales del país, que se vieron endeudados a partir de la toma de créditos bancarios imposibles de cumplir (Valerio 2011). El alto costo de los insumos y el precio de venta del producto con un tipo de cambio desfavorable, además de los elevados intereses de las deudas contraídas, hicieron que muchos ganaderos quedaran seriamente comprometidos o expulsados de su forma de vida y sustento (Mueller 2013).

En el Gráfico N°1 se observa la configuración de las principales regiones productivas ovinas nacionales, tipo de producción ovina predominante y el sistema productivo donde se encuentra inmersa la cría de esta especie, participación de las existencias en porcentuales y sus principales razas.

Gráfico N°1. Distribución geográfica y sistemas de producción ovina en la Argentina



Fuente: elaboración propia. 2023

Dentro de la región pampeana, la provincia de Buenos Aires mantuvo pequeñas majadas destinadas a la producción de carne para el consumo en los establecimientos. En estas condiciones, los lanares se producían con escaso criterio de eficiencia y sin considerarlos una actividad lucrativa. Los animales eran relegados a los peores potreros con condiciones forrajeras mínimas. Se desarrolló la idea de la oveja como factor de deterioro de los pastizales y promotor de la desertificación de los campos. Esta especie

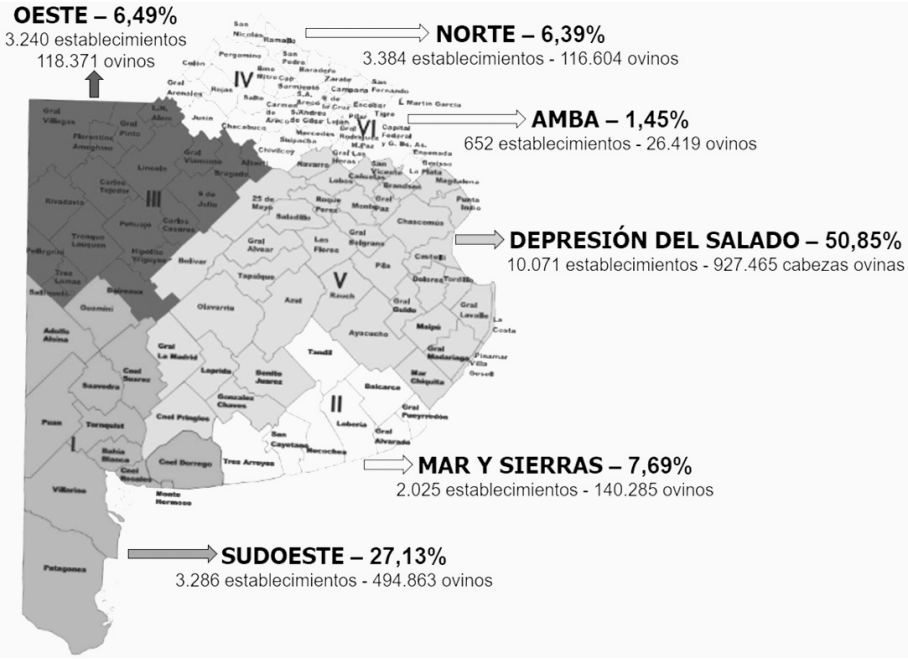
perdió entonces todo interés por parte de los productores, que no la incluían de ninguna manera en proyectos intensivos y modernos de la actividad agropecuaria (Moya y Lazzarini 2013), situación agravada por el contexto de despoblamiento del medio rural que sigue aumentando paulatinamente como consecuencia del avance de los procesos de agriculturización sobre áreas que fueron ganaderas (Sili 2005).

Caracterización del sector ovino de la provincia de Buenos Aires

La provincia de Buenos Aires cuenta con una superficie de 25.688.253 hectáreas, lo que representa aproximadamente el 15% de la superficie total del país, destinándose a la actividad ovina alrededor de 300.000 hectáreas o sea 1,5% de la superficie provincial. En el año 2023, de los 12.609.460 de cabezas ovinas de la Argentina, la provincia de Buenos Aires aportó casi dos millones de ovinos (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria [SENASA] 2023). La contribución del 14,47% del stock nacional, distribuido en 22.658 establecimientos, ubica a esta provincia en el tercer lugar, luego de Chubut y Santa Cruz. La provincia de Buenos Aires posee el mayor porcentaje de establecimientos ovinos del país (25,1%), de los cuales el 60% posee hasta 50 animales, el 32% entre 51 - 250, el 5% entre 251 - 500 y el 3% entre 1001 - 5000 ovinos (SENASA 2022).

Buenos Aires se divide en 6 regiones ovinocultoras: Norte, Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), Depresión del Salado, Mar y Sierras, Oeste y Sudoeste. En el Gráfico N°2 se indica el porcentaje de participación de las existencias ovinas de cada región, el número de establecimientos y de cabezas ovinas. Es de destacar que en la región del Sudoeste prevalece la producción lanera, dada por sus características ambientales, por el tipo de animal predominante y la proximidad a la Patagonia, a diferencia del resto de las regiones donde se produce primariamente carne.

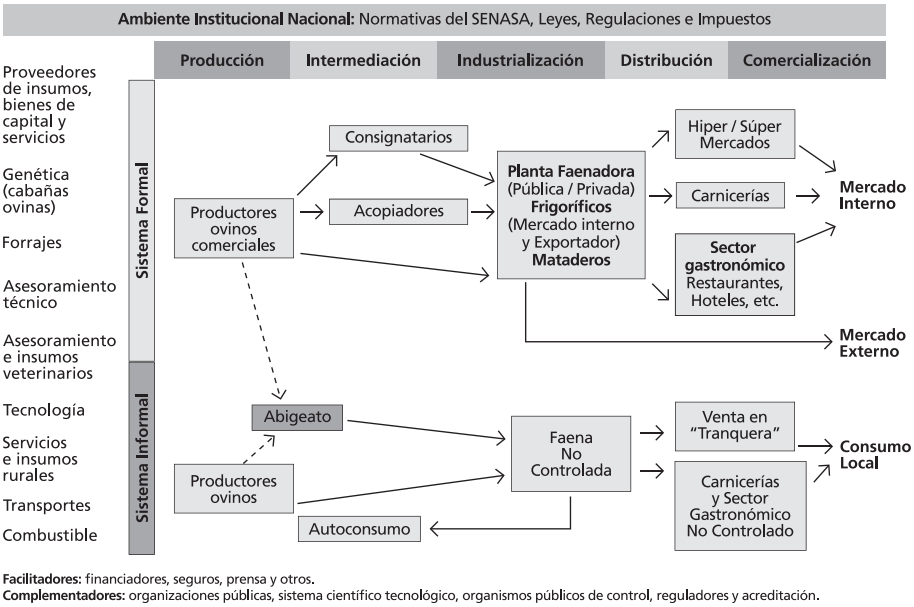
Gráfico N°2. Distribución de las existencias y establecimientos por región productiva ovina de la Provincia de Buenos Aires



Fuente: elaboración propia 2023

El eslabón primario de la cadena ovina de las 5 regiones productoras de carne, se encuentra caracterizada por ganaderos que producen de manera tradicional, con servicios en su mayoría en los meses de otoño (marzo-abril) y partos en primavera, con destetes y ventas de corderos para la época de mayor consumo hacia fin de año. El eslabón de procesado se encuentra representado por mataderos y frigoríficos, públicos o privados, los cuales proveen de carne en res, media res o cortes destinados a abastecer al mercado minorista (carnicerías e híper/supermercados) y exportador. Si bien la cadena productiva ovina (Gráfico N° 3), cuenta con una estructura adecuada en el eslabón procesador, la faena informal para la venta y el autoconsumo es elevada, debido en parte a que la mayoría de los "ovejeros"[2] poseen escasa escala productiva y poca tecnificación. La faena informal implica una comercialización por vías no registradas, con ningún control sanitario e impositivo, en tanto que la faena para autoconsumo hace referencia al consumo en el campo, no mediando ningún tipo de transacción comercial (Iglesias 2013).

Gráfico N°3. Cadena de la Carne Ovina en la Provincia de Buenos Aires



Fuente: elaboración propia. 2024

La faena ovina nacional ha disminuido notablemente por más de una década. El 94% de la oferta de carne ovina se destina al consumo local con un bajo consumo de 1,1 kg *per cápita* para el 2020 y 2021 (Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola [CREA] 2021). El bajo consumo de carne ovina podría estar asociado a la escasa o nula incorporación de este tipo de carne en la dieta diaria argentina, si se lo compara con el consumo de las otras carnes tradicionales y alternativas como la vacuna, aviar o porcina. Sin embargo, es importante destacar el rol de esta carne en las economías regionales, donde es apreciada y necesaria. Si bien se enfatiza en el bajo consumo argentino, vale aclarar que la carne ovina no es una carne de abasto en casi ningún país del mundo, casi siempre es un *especiality* de consumo festivo y estacional, habiendo algunas situaciones que para desestacionalizar la oferta, realizan la producción de corderos pesados para congelado, como es el caso de Nueva Zelanda y Australia (Goizueta y Sánchez 2011).

Aproximación teórica

Al abordar el estudio de la intervención estatal es necesario introducir los conceptos de política y acción pública. Montezuma (2011:175) define a "las políticas públicas como instrumentos elaborados con la finalidad de mejorar la calidad de vida de una sociedad en pos de su desarrollo económico y social". Por su parte Vallés (2002) amplía el con-

cepto a través de la consideración de las políticas públicas como un conjunto interrelacionado de decisiones, tomadas formalmente en el marco de las instituciones públicas, que tienen como centro un área determinada de conflicto o tensión social. Agrega que la representación institucional de las decisiones les confiere el carácter de obligatoriedad, y su implementación ha sido precedida de un proceso de elaboración en el cual han participado una pluralidad de actores públicos y privados. La política pública puede ser considerada como el ámbito de concertación y articulación del Estado con la sociedad, donde el accionar estatal surge como respuesta a las necesidades sociales (De Kostka Fernández 2004). Entonces, las instituciones dotadas de poder político y de legitimidad gubernamental, actúan como instrumentos que reaccionan mediante la proyección de políticas públicas acordes a las problemáticas existentes.

El avance en el conocimiento sobre la dinámica estatal debe considerar al Estado en un contexto dinámico entre la sociedad y el mercado (Acuña 2007). Acuña (2007) indica que, a lo largo de la historia, las organizaciones de la sociedad y las estructuras de mercado fueron creadas a partir de estrategias estatales, de ahí que el Estado no debe ser considerado como producto del accionar de actores sociales y económicos constituidos previa e independientemente del mismo. La lógica del mercado tiene una naturaleza que subyace en toda sociedad.

Un adecuado estudio del Estado y de sus intervenciones, estructuradas en políticas públicas, debe analizar al Estado y la sociedad sistémicamente, y no divorciados uno de otro. La intersección entre el Estado, la sociedad civil y el mercado, no articula piezas independientemente, sino que conforman un sistema de relaciones de mutua determinación e influencia, no sólo sobre el contenido y estructura del accionar, sino también sobre cada una de las estructuras (Acuña 2007).

En el diseño histórico de las políticas públicas se han encontrado momentos en donde las mismas han sido modeladas por la influencia teórica-ideológica emanada de los organismos multilaterales de desarrollo, los gobiernos y la academia. En algunos casos con la reproducción de recetas universales para la reformulación de las estructuras estatales y las políticas públicas. Sin embargo, sería necesario que, en lugar de recetas universales, se realizaran relaciones sistémicas y comparativas a la hora de operar sobre estructuras o subsistemas socio-productivos específicos y evaluar por qué y de qué forma conviene intervenir respecto del gobierno o de la gestión pública (Acuña 2007). Replicar experiencias y resultados es sumamente difícil porque las sociedades son en gran medida idiosincráticas. Hoy en día es necesario aportar elementos para un debate que facilite la búsqueda de miradas más eclécticas e integradas, capaces de articular diversas perspectivas.

En el estudio de las políticas públicas la teoría no es meramente una explicación del accionar estatal, sino que se presenta como un marco de explicación de todo comportamiento humano individual y colectivo, de allí que han tomado relevancia en las ciencias políticas en las últimas décadas. En este sentido, el contenido de las políticas públicas ha sido teorizado por diversos modelos.

El modelo racional plantea que los actores en los mercados realizan conductas estratégicas de elección y razonamiento para maximizar sus propios intereses (Vargas Hernández 2005) y en donde cada actor tiene control sobre ciertos recursos, intereses y eventos (Coleman 1988). La elección racional es un enfoque individualista que relaciona el bienestar con las preferencias y con las elecciones. En este modelo el mercado se presenta como la única forma de acción, descalificando toda alternativa posible, en donde su función se fundamenta en el *rational choice*, o principio racional, que busca la maximización de beneficios individuales por sobre la noción del bien común, lo que exacerba los derechos individuales por sobre los colectivos (Martínez Oliveros, 2015). Olson (1980 como se cita en Acuña 2007) agrega que la búsqueda de la optimización se encuentra estructurada por limitaciones políticas y económicas que dependen del ambiente social en el que el individuo lleva adelante su proceso de toma de decisiones. Adicionalmente entiende a cualquier fenómeno de acción colectiva como la articulación entre sujetos que desean maximizar individualmente ciertos bienes, en correspondencia con las condiciones dentro de las cuales el individuo decidirá si se une a la cooperación grupal para perseguir sus objetivos (Olson 1980 como se cita en Acuña 2007).

El modelo incremental es tratado por Lindblom (2003), que entiende al modelo como aquel que involucra la elaboración de las políticas teniendo como punto de partida la situación existente, planteando sólo pequeños cambios o modificaciones de manera incremental. Este sistema reduce los riesgos de la controversia política y califica al método como el más nítido del cambio. Martínez Oliveros (2015) observa al modelo incremental como aquel que ajusta las políticas a las nuevas situaciones, dejando a un lado la raíz del problema, dificultando de esta manera la comprensión de las externalidades que provocan el cambio y su completa solución, tendientes a sostener un sistema político que pudiese estar a espaldas de la realidad social.

Es importante destacar que en el ascenso del neoliberalismo estructurado a partir del consenso de Washington en 1989 (Moreno Brid 2004), los diseños de políticas asumieron la integración de las áreas rurales a los procesos de globalización, con el objeto de posicionar a los territorios en capacidad de competir por espacios de acción, clientela y colocación de crédito, visibilizando e imponiendo de esta manera la concepción del desarrollo rural indicado por Lattuada *et al.* (2015). Lorda (2006) agrega que, en la Argentina en la década de los noventa, la acción pública era concebida como la articulación de políticas públicas, donde el estado local en su nuevo rol protagónico concedido por los cambios ocurridos desde la des-

centralización, enfrentaba la presencia reclamada por los diversos actores constitutivos de la trama público-privada territorial. En este contexto las intervenciones a nivel territorial han movilizado programas de asistencia y desarrollo para los pequeños y medianos productores agropecuarios, vehiculizados principalmente por agencias gubernamentales como así también por organismos de financiamiento internacionales y organizaciones privadas (Alemany 2014) los cuales se encontraron acompañados de la asistencia técnica, capacitación y disponibilidad de información, a fin de asegurar el empleo eficiente de esos recursos (Lattuada *et al*. 2015). Bajo este contexto, las instituciones locales se posicionaron en situaciones de definir lo estratégico para su territorio, en correspondencia a las demandas de los sectores y de los actores presentes en los mismos, estableciendo un orden de prioridades y de acciones que definían el perfil de territorio deseado.

En el sentido amplio de las concepciones de las políticas públicas la premisa fundamental es que las mismas deben promover la transformación o efectos deseados, por cuanto toda intervención pública suscita cambios en la sociedad y estarán determinados por los modelos de las políticas que se implementen.

Metodología

Para este trabajo, que tuvo como objeto estudiar las diferentes expresiones de las políticas públicas nacionales y provinciales haciendo énfasis en las referidas a la producción de carne ovina, formuladas e implementadas, así como los instrumentos y/o herramientas derivadas hasta el año 2023. Se realizó una exploración profunda de fuentes de información primaria como las normativas nacionales y provinciales (leyes, programas, proyectos, entre otros). Adicionalmente, se contó con fuentes de información secundarias a partir de una recopilación bibliográfica exhaustiva de revistas, boletines específicos, documentos oficiales, artículos periodísticos especializados y entrevistas semiestructuradas a funcionarios de instituciones públicas.

Intervenciones no específicas al sector ovino

En el contexto de la Subsecretaría de Alimentos, Bioeconomía y Desarrollo Regional (SAByDR) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP), existen leyes, programas, proyectos y planes amplios dirigidos al sector agroalimentario argentino. Si bien el impacto actual no es de gran relevancia sobre el sector ovino nacional en su totalidad, representarían una herramienta disponible para su futuro aprovechamiento.

El objetivo de la SAByDR es generar estrategias de inteligencia comercial para la cadena de valor, mediante estudios, investigaciones e informes económicos que permitan el análisis prospectivo para el fomento de la comercialización de productos alimentarios nacionales (Ministerio de Economía [ME] 2022a). En su estructura cuenta con la Dirección

de Agregado de Valor y Gestión de Calidad, destinada al diseño y coordinación de planes y programas de desarrollo, expansión y aumento de la eficiencia de las distintas cadenas productivas de alimentos y bebidas, garantizando su inocuidad y calidad, promoviendo el agregado de valor y la sostenibilidad. Las estrategias para la diferenciación y agregado de valor tangible e intangible dirigidas al sector agroalimentario se estructuran mediante herramientas tales como Alimentos Argentinos (SA), la certificación de Alimento Orgánico Argentina (OA), la Indicación Geográfica (IG) y Denominación de Origen (DO) de productos agropecuarios y alimentarios, que serán analizadas a continuación.

También dentro de la SAByDR, bajo la denominación de Sistemas Alimentarios Sostenibles, se incluyen planes y acciones relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición, y dentro de la SAGyP el Programa Cambio Rural de extensión rural y periurbana.

Alimentos Argentinos

"Alimentos Argentinos, una elección natural" y su versión en inglés *Argentine Food a natural choice,* creado por la Resolución N° 392 en el 2005, fue convertido en la Ley N° 26.967 en el 2014. Esta normativa ha sido actualizada a través de la Resolución N° 185 de la SAByDR en 2021, reafirmando así su condición de componente estratégico de las políticas que impulsan el desarrollo del sector agroalimentario y la proyección de la oferta de alimentos argentinos de calidad diferenciada en los mercados internacionales. Esta "marca país" es una herramienta que pertenece al sistema nacional de diferenciación y agregado de valor tangible e intangible para el sector agroalimentario, cuyos objetivos son:

- Promover y resguardar la autenticidad y originalidad de los alimentos nacionales, acorde al contexto social, cultural y natural de producción, elaboración y transformación.

- Incorporar cualidades de valor diferencial y otorgar un distintivo especial que las representen, respondiendo a criterios de valoración significativos, mensurables y trazables.

- Promover el reconocimiento inmediato por parte del consumidor, garantizando las características específicas y/o condiciones protocolizadas.

- Difundir y promocionar los productos que ingresen al sistema.

AA es de uso voluntario para alimentos y bebidas producidos bajo el cumplimiento de normas y elevados estándares. En los protocolos oficializados se detallan, mediante las normativas nacionales e internacionales, los requisitos necesarios para elaborar un producto especial a través del cumplimiento de distintos atributos particulares, del proceso y del envase, los cuales contarán con controles y auditorías dado por la implementación del sistema de gestión de calidad. Además, se ofrece una mayor información a los consumidores facilitando la identificación del origen argentino a través de un isologotipo o sello en el envase, etiqueta o sobre el mismo producto.

Entre otros beneficios que aporta el AA pueden mencionarse trabajar en conjunto con la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI) y Cancillería, participar en ferias, exposiciones, seminarios, en rondas de negocios nacionales e internacionales, formar parte del catálogo *web* de AA, difundir los productos en publicaciones, en redes sociales, obtener ventajas arancelarias y financieras, entre otras.

Hasta el año 2023 no se ha solicitado sello AA por parte de productores ovinos bonaerenses.

Orgánico Argentina

Argentina es un destacado proveedor a nivel mundial de productos orgánicos que cuenta con una amplia oferta de productos de origen vegetal, animal y sus derivados. Desde 1999, la producción orgánica en nuestro país está amparada por la Ley N° 25.127 - Producción Ecológica, Biológica u Orgánica de los Sistemas Agropecuario y Agroindustrial con sus Decretos y Resoluciones, estando a su vez definida por organismos oficiales y privados internacionalmente reconocidos, como el *Codex Alimentarius* y la Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica (IFOAM), e incluye un sistema de certificación y control.

Un alimento orgánico es un producto agropecuario (primario) o agroindustrial (procesado) que se obtiene bajo ciertos requisitos que responden a determinados atributos de calidad, buscados por los consumidores que demuestran un gran interés por conocer su origen, y que asegure su obtención sin generar impacto negativo al medio ambiente y en la salud. Esto también se hace extensivo a otro tipo de productos como la lana y el algodón.

El sistema de producción orgánica es una herramienta de diferenciación y agregado de valor que otorga a los productores, elaboradores y comercializadores una importante oportunidad de mercado, a la vez que garantiza al consumidor consciente e informado el cumplimiento de las características que busca y valora al momento de la elección del producto.

Los productos "orgánicos", "ecológicos" o "biológicos" son obtenidos a partir de un sistema agropecuario de producción sostenible y sustentable que promueve un manejo racional de los recursos naturales y el ambiente, mediante el fortalecimiento de la biodiversidad y de la actividad biótica del suelo. Se basa en el uso mínimo de insumos externos, sin utilización de productos de síntesis química ni Organismos Genéticamente Modificados (OGM). Se utilizan manejos que minimizan la contaminación del aire, suelo y agua, y que promueve el bienestar animal. Así, los operadores (productores, manipuladores, elaboradores, procesadores y comerciantes orgánicos) se rigen por normas y un estricto control de calidad y trazabilidad del proceso productivo, con certificación que mantiene la integridad del producto, procurando la inclusión social y el arraigo de los productores.

La condición "orgánica" es un atributo de calidad que garantiza que se ha cumplido con los requisitos adicionales respecto a los exigidos para los productos convencionales, siendo el SENASA la autoridad competente en la fiscalización del cumplimiento de la normativa oficial sobre la totalidad del proceso productivo-comercial. Esta institución es responsable de la habilitación de las entidades certificadoras y su control a través de auditorías e inspecciones a los operadores. De esta manera se brinda transparencia, asegurando la calidad y el cumplimiento de las exigencias internacionales.

Mediante el Decreto 97/2001 se establece la integración y el funcionamiento de la Comisión Asesora para la Producción Orgánica que se constituye a partir de la interacción del ámbito público y privado, orientando sus acciones al fortalecimiento, promoción y desarrollo del sector para los mercados interno y externo. En la Resolución Nº 1291/2012 se aprobó el isologotipo oficial para distinguir, obligatoria y exclusivamente, a los productos que revistan la condición de orgánicos en los términos de la Ley. A posteriori, se creó por la Resolución Nº 124/2022 el isologotipo oficial Sello "Orgánico Argentina en Conversión" para distinguir voluntariamente a los productos que revistan esta condición en los términos reglamentarios. Esta estrategia le permite al productor posicionar su producto en el mercado interno y externo de alimentos saludables, para mejorar la competitividad de las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs) mediante una diferenciación oficial reconocida, obtener ventajas impositivas, acceder a herramientas y programas oficiales de financiamiento, entre otros beneficios.

La superficie bajo seguimiento destinada a la actividad ganadera orgánica argentina actualmente alcanza 4,2 millones de hectáreas, siendo que el 94% de estas tierras corresponde a la producción ovina orgánica patagónica cuyo principal producto es la lana (SENASA, 2024). Aunque tiene un potencial significativo de producción de carne ovina, a provincia de Buenos Aires aún no ha adoptado el uso de esta estrategia de agregado de valor.

Indicaciones Geográficas y Denominaciones de Origen

Las Indicaciones Geográficas (IG) y Denominaciones de Origen (DO) constituyen herramientas que permiten diferenciar, valorar y distinguir la calidad de un producto relacionada con su origen geográfico, promoviendo el desarrollo rural, resguardando su cultura e historia, otorgando protección legal al nombre, al producto y al grupo interesado, evitando imitaciones que pueden provocar engaño al consumidor (ME 2022b).

En nuestro país, las IG y las DO constituyen el sistema legal utilizado para la protección y el reconocimiento de una calidad diferenciada enmarcadas en la Ley 25.380 Indicación Geográfica y Denominación de Origen de Productos Agrícolas y Alimentarios (2000) y la Ley Nº 25.966 (2004). Mediante las Resoluciones 658/2009 y 13/2021 se determinaron las funciones y conformación de la Comisión Nacional Asesora de IG y DO.

La IG, según las normativas, es aquella que identifica un producto como originario del territorio de un país, o de una región o localidad de ese territorio, cuando determinada calidad u otras características del producto sean atribuibles fundamentalmente a su origen geográfico. En el caso de la DO se hace referencia al nombre de una región, provincia, departamento, distrito, localidad o de un área del territorio nacional debidamente registrado que sirve para designar un producto originario de ellos, y cuyas cualidades o características se deban exclusiva o esencialmente al medio geográfico, comprendiendo los factores naturales y humanos.

Existe en el mundo un gran número de productos que deben su calidad particular a la incidencia de factores territoriales, que se explica por la interacción entre las condiciones locales de producción y la cultura usualmente afiliada a las zonas rurales, lo que constituye una herramienta de agregado de valor. Es importante destacar que las IG y las DO son instrumentos que no se crean, sino que se reconocen. A través de este reconocimiento se logra proteger las tradiciones, la cultura y las técnicas propias de producción de determinados grupos sociales y así trasladar al consumidor todo este bagaje de información que garantiza el origen del producto. Además, se promueve el desarrollo del medio rural posibilitando a los productores un mejor posicionamiento para la comercialización de sus productos, la protección del medio ambiente, la sostenibilidad y la sustentabilidad socio productiva. En el caso del sector ovino, las solicitudes presentadas hasta el momento se enmarcan bajo la forma de IG, debido a que los productos, lana o carne, se obtienen a partir de razas ovinas de origen no autóctono.

Promover las IG como estrategia para el desarrollo local implica ampliar los objetivos que se asocian a su implementación. Más allá de los aspectos relacionados a la propiedad intelectual y a los fines mercantiles se deben considerar finalidades como: la integración de la Agricultura Familiar y de las poblaciones marginales, la preservación de las culturas locales tanto las autóctonas como las localizadas a partir de migraciones, la preservación de la biodiversidad y el acceso a la tierra (Champredonde 2014).

La IG representa un vínculo entre el producto y el lugar de origen, pues sus cualidades provienen del medio geográfico en el que se elaboran. La fundamentación del vínculo es relevante sobre por qué el producto se encuentra ligado a esa región y no a otra. Estos factores que confieren especificidad al producto pueden ser:

1. Naturales: orografía, suelo, vegetación y clima. La diferenciación de un producto puede estar dada por sus materias primas y por la influencia de su entorno geográfico.

2. Históricos: describen la trayectoria del producto. Dentro de ellos se destacan la introducción del producto en la región, cambios realizados y adaptación al lugar, cuentos, leyendas, recetas.

3. Humanos: prácticas o técnicas de producción propias del lugar de origen, que le dan tipicidad al producto. Un producto típico es aquel propio de un grupo humano, cuyas técnicas de producción le otorgan características que permiten diferenciarlo de otros, compartiendo una familiaridad entre los provenientes de la misma comunidad. La tipicidad es producto de una construcción humana. Pueden mencionarse dentro de los factores humanos métodos tradicionales de producción, sistemas de manejo y alimentación, técnicas de transformación y construcciones típicas.

La comisión argentina que participó en 2021, a través de la Oficina de Registro IG/DO, en el Simposio Mundial sobre las Indicaciones Geográficas de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), presentó el trabajo y avances en la IG Cordero Patagónico en lo que se refiere a la producción ovina argentina, tratando sobre las características diferenciales y vínculo entre los ovinos de la raza Corriedale, Merino Australiano, sus cruzas y biotipos emergentes y la Patagonia (Parra y Cameroni 2021). Estos corderos son alimentados con leche materna y pastura natural, con una calidad sensorial y características exclusivas resultando en una carne magra, de bajo contenido de colesterol, terneza, jugosidad y un sabor particular debido al tipo de pastos que conforman la dieta, las aguas de origen glaciario, el clima y las particularidades del sistema productivo (Parra y Cameroni 2021). En la provincia de Buenos Aires, no se han presentado proyectos de esta naturaleza hasta el momento de elaborarse el presente trabajo.

Sistemas Alimentarios Sostenibles

La SAByDR, mediante la Dirección de Agregado de Valor y Gestión de Calidad, bajo la denominación Sistemas Alimentarios Sostenibles, generó planes y acciones relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición. Una de ellas se refiere a la promoción del consumo diversificado de carnes, que contribuye a mejorar la calidad de la dieta de la población y a generar hábitos alimentarios más favorables para la salud ya que se incorporan una gran variedad de macro y micronutrientes (ME 2022 c).

Como herramientas de difusión de esta acción se realizaron diferentes publicaciones generadas en conjunto con universidades y entes como el Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina (IPCVA) y el Centro de Información Nutricional de la Carne de Pollo (CINCAP). Se realizaron fichas técnicas de varias proteínas de origen animal como el huevo, crustáceos y moluscos, carnes de cerdo, ciervo, conejo, jabalí, llama, pescado, cordero, pollo y vaca. Otros materiales a disposición, bajo el título "Diferentes carnes, muchos nutrientes", fueron un folleto, una ficha técnica y un manual de carnes y huevos, que dan cuenta de las características nutricionales, clasificaciones comerciales, cortes, parámetros de calidad, consejos para la compra, conservación, usos y preparaciones culinarias. Estas publicaciones abordan, de manera conjunta y comparada, información de varias proteínas de origen animal de vaca, pollo, pescado y conejo, sin embargo, en estos tres últimos instrumentos de difusión no se incluye a la carne ovina.

Programa Cambio Rural

El Programa Cambio Rural se ejecuta desde la Coordinación de Extensión y Cambio Rural de la SAByDR y desde la Dirección Nacional Asistente de Transferencia y Extensión del INTA. Esta herramienta de extensión rural y periurbana, financiada por el ex Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) y co-ejecutada por el INTA, se creó en 1993 (ME 2022d). Desde entonces, se ha constituido en un importante instrumento de política pública nacional en una amplia diversidad de temas y producciones. Según el ME (2022d) en un documento electrónico, Cambio Rural tiene como finalidad el fortalecer la competitividad sistémica de las PyMES agropecuarias, agroalimentarias y agroindustriales y las empresas familiares capitalizadas involucrando a los gobiernos provinciales y locales; impulsando su integración a cadenas de valor que les permita mejorar sus ingresos y una posición sostenida y activa.

Mediante la metodología del trabajo grupal y el intercambio de experiencias, busca facilitar la reconversión productiva, la generación de conocimientos y el refuerzo de habilidades y destrezas de los integrantes del grupo en los aspectos productivos, organizativos y de gestión; además de promover las acciones e inversiones colectivas que mejoren las condiciones de producción y potencien el desarrollo agroindustrial.

Los objetivos constitutivos del programa son asistir al productor en la organización y gestión de su empresa, la producción, la transformación y la comercialización con la finalidad de mejorar sus ingresos y facilitar su integración al territorio y a las cadenas agroalimentarias regionales; vincular las demandas de las PyMES y empresas familiares capitalizadas del sector productivo y agroindustrial tanto público como privado con las ofertas tecnológicas disponibles; promover la articulación comercial y el acceso al financiamiento; fortalecer los procesos organizativos de los grupos en función de sus necesidades; contribuir a la inclusión a todos los niveles con una mirada de géneros y generaciones que permita que todos expresen sus necesidades y aporten a los procesos grupales y/o territoriales. Sus estrategias son la focalización del trabajo a partir de la conformación de grupos de productores que reciben la asistencia de un promotor mediante el empleo de una metodología participativa que facilite el aprendizaje entre pares.

Desde su creación el Programa funcionó ininterrumpidamente, a pesar de los cambios en la estructura y organización agraria, en lo tecnológico, organizacional y comunicacional, enmarcados en una diversidad de factores ambientales, climáticos, económicos, políticos y culturales. En 2013 se impulsó el relanzamiento del Programa basado en los logros y aprendizajes de 20 años de ejecución. Con esta meta, los equipos técnicos del MAGyP e INTA trabajaron en su reformulación, surgiendo Cambio Rural II - Innovación e Inversión (CRII). Los objetivos y las estrategias replanteadas ponen en valor la experiencia de productores, agentes de proyecto, promotores asesores, y de las instituciones participantes, enmarcadas en las metas del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020 (PEA 2020). En este nuevo programa se resignifica la presencia de la agricultura familiar como sujeto de política pública (Taraborelli 2017). El lanzamiento del CRII se articula con los cambios institucionales generados en el INTA donde se reorganizan las actividades de extensión en los llamados "Programas Regionales con Enfoque Territorial" (PRET). De esta manera, se transforma la visión del programa, pasando del enfoque de cadenas con un objetivo de reconversión productiva de los sistemas involucrados a uno vinculado al Desarrollo Territorial Rural, como una etapa superadora de aquella (Taraborelli 2017).

En Argentina existen 14 grupos de Cambio Rural exclusivamente dedicados a la producción ovina, conformado por un total de 118 productores, de los cuales 4 corresponden a las provincias de La Pampa y Buenos Aires (De Caro 2020). En esta última, se encuentran el grupo Ovinos de la Cruz, que reúne a productores de General Rodríguez, Exaltación de la Cruz, Zárate, Areco, 9 de julio y Capitán Sarmiento; y en Las Flores, desde hace unos años se formaron los grupos llamados ElVellón y de Oro que iniciaron con un proyecto de Cambio Rural para producir ovinos (De Caro, 2020) y posteriormente se convirtieron en una cooperativa.

Intervenciones específicas al sector ovino

Ley Ovina

La llamada Ley Ovina, Ley Nacional N° 25.422 para la Recuperación de la Ganadería Ovina sancionada en el 2001, fue creada para lograr la adecuación y modernización de los sistemas productivos ovinos que permita la sostenibilidad a través del tiempo y mantener las fuentes de trabajo y la radicación rural. A lo largo de más de dos décadas fue modificada por 27 normas (19 resoluciones, 4 decretos y 4 leyes). Llegando, en 2021, a la Ley Nacional N°27.646 que prorroga el régimen de la Ley N° 25.422 y sus modificatorias por otros diez años. Uno de los cambios más relevantes, desde el punto de vista de la ampliación del alcance territorial, fue la incorporación de la producción de llamas instituyéndose la nueva denominación: Régimen para la Promoción, Desarrollo y Consolidación de la Ganadería Ovina y de Llamas. Otro aspecto para destacar fue que su beneficio no solo está orientado al sector productivo sino también a las etapas de transformación y de comercialización del ganado y sus productos. Se incorporaron conceptos como la actualización permanente de todos los actores, la innovación de los sistemas productivos involucrando la gestión sanitaria, la implementación de buenas prácticas ganaderas y el bienestar animal, la gestión ambiental de la actividad productiva; la utilización de tecnologías medibles de regeneración de pastizales y captura de carbono y el aprovechamiento sustentable y sostenible de los recursos forrajeros. Se abordó el incremento del agregado de valor, la integración horizontal y vertical de todos los eslabones de la cadena y el desarrollo regional, incentivando acciones tendientes a la apertura y mantenimiento de los mercados, la implementación de indicaciones de procedencia (IG y DO), certificaciones orgánicas y normas de buenas prácticas productivas, ambientales, laborales y de bienestar animal, entre otras. Los beneficiarios son productores, con consideraciones especiales para los pequeños productores y de la agricultura familiar campesina e indígena, transformadores, comercializadores como así también se incluye la política de género promoviendo la igualdad de oportunidades para el desarrollo y participación de las mujeres en la cadena ovina y de las llamas.

La autoridad de aplicación de esta ley es la SAGyP de la Nación, siendo el acceso descentralizado a los beneficiarios mediante la correspondiente Unidad Ejecutora Provincial (UEP) del régimen, quien tiene las funciones de convocatoria, análisis, aprobación, seguimiento y control de los proyectos y planes de trabajo. Además, se cuenta con una Comisión Asesora Técnica del régimen con funciones consultivas.

En el caso particular de la UEP- Buenos Aires, en el período 2016-2023 se aprobó la ejecución de 438 proyectos financiados con aportes reintegrables y no reintegrables, destinados a la compra de animales, siembra de pasturas, construcción de instalaciones rurales, equipamiento industrial, entre otros.

Esta normativa cuenta con financiamiento para permitir el proceso de planificación a mediano y largo plazo, elaboración de proyectos, planes y programas, como el Programa Nacional de Asistencia para el Mejoramiento de la Calidad de la Lana (PROLANA), el Programa Nacional para la Promoción del Consumo de la Carne Ovina y programas provinciales.

Programa de asistencia para el mejoramiento de la calidad de la lana (PROLANA)

El PROLANA fue concebido por organismos públicos y privados, nacionales y provinciales en la década del 90´ orientado al control las comparsas de esquila y asistir a los productores laneros para fortalecer la producción y mejorar la calidad de la lana mediante su clasificación, acondicionamiento, presentación, condiciones del producto para su venta y mejorar su competitividad en el mercado nacional e internacional. En 1994 la ex-SAGPyA instrumentó este programa a través de la Resolución 1139/94 que fue modificado la Resolución 36/2003. Los destinatarios son los productores, empresas de esquila, esquiladores, acondicionadores y clasificadores de lanas en estancia, empresas laneras, institutos tecnológicos nacionales, el gobierno nacional y once gobiernos provinciales que adhieren por convenio al PROLANA, entre ellos Buenos Aires. El PROLANA está coordinado y ejecutado por un Comité Nacional y un Comité Coordinador de cada provincia adherente, constituidas por representantes de instituciones públicas y privadas.

El PROLANA posee un sistema de gestión de la calidad que involucra a los principales procesos del programa y que se encuentra sostenido por la capacitación y el compromiso de todos sus integrantes. En la última década el programa incluyó las buenas prácticas en la esquila y acondicionamiento de lana de llamas, integró a la mujer en las capacitaciones, observándose nóminas mixtas de acondicionadores y esquiladores habilitados, se incorporaron a las buenas prácticas de esquila, conceptos de bienestar animal, la promoción de centros de acopio regionales, como herramienta facilitadora para que los productores logren mejores precios mediante la comercialización conjunta de la lana esquilada. En la actualidad el programa cuenta con más de 1600 productores adheridos, 169 acondicionadores habilitados, 110 empresas de esquila habilitadas y más de 35 centros de acopio de lana en funcionamiento.

A partir de 2010, se crea en Chubut el PROLANA Pequeños Productores, con el protocolo denominado Esquila Prolija. Esta herramienta, en concordancia a las modificatorias subsiguientes de la Ley Ovina, resultan de utilidad para los productores ovinos extra patagónicos como lo son los productores del AMBA y Depresión del Salado. En esta región la orientación productiva principal es la carne, que se obtiene a partir de ovinos en su mayoría lanados que deben ser esquilados anualmente. La provincia de Buenos Aires, en 2023, cuenta con 4 sedes de capacitación PROLANA para esquiladores y acondicionadores, con 7 empresas de esquila PROLANA habilitadas y 4 centros de acopio.

Programa nacional para la promoción del consumo de la carne ovina

Mediante la Resolución 151/2019 de la Secretaría de Gobierno de Agroindustria dependiente del Ministerio de Producción y Trabajo, se crea este programa con el objetivo de brindar información acerca de las características y bondades de esta carne al consumidor del mercado interno, en la búsqueda que trascienda el espacio que ocupa dentro del consumo rural histórico y se posicione como una opción de consumo habitual entre las demás carnes, generando así el desarrollo de la cadena de valor de esta producción en todas las regiones del país, además de fomentar su presencia en los mercados externos. El programa posee un responsable técnico que planificará y ejecutará las actividades mediante la elaboración de proyectos de alcance nacional, regional o provincial destinados al cumplimiento de los objetivos previstos; asesorará técnicamente a los actores de la cadena de la carne; difundirá los beneficios que ofrece el programa y los lineamientos de la autoridad de aplicación en cuanto a políticas de fortalecimiento de la cadena de la carne ovina; coordinará las acciones con otros organismos o instituciones públicas y/o privadas e informará a la autoridad de aplicación sobre la ejecución, avances y resultados del mismo.

La implementación del programa trata de alcanzar directamente a consumidores, operarios, grupos de productores integrados horizontal y/o verticalmente en la cadena industrial y comercial, comerciantes, industriales e, indirectamente, a productores ovinos, asesores privados, gerentes comerciales y funcionarios provinciales que conforman la cadena comercial, industrial y agroalimentaria de la carne ovina en todo el ámbito nacional. Las acciones se fundamentan sobre tres ejes: la imagen del producto carne ovina, capacitación/comunicación y difusión/promoción.

Se trabajó sobre la imagen del producto con la propuesta del diseño de un isologotipo para que se identifique rápidamente al cordero argentino y que garantice un alimento de calidad al consumidor; y la creación del *slogan* "Cordero Argentino, ¡Siempre una buena opción!". Cabe la aclaración que la denominación "carne de cordero" en el *slogan* y no de carne ovina se debe a que, en nuestro país, la generalidad de los consumidores la identifica popularmente como carne de cordero.

Entre las acciones de capacitación y comunicación de la información, se desarrolló el Nomenclador Técnico Oficial de Cortes Ovinos y Menudencias Ovinas, en respuesta a los requerimientos actuales de los consumidores y, a partir de éste, se generó un catálogo de cortes ovinos. El eje direccionado a la capacitación resultó fundamental ya que abarcó a todos los beneficiarios a lo largo de la cadena. Se realizaron cursos teórico-prácticos de desposte dirigidos a operarios (carniceros, cámaras, supermercados, hipermercados, distribuidores, despostadores) basados en el Nomenclador Técnico Oficial de Cortes Ovinos y Menudencias Ovinas, para incorporar a la práctica los nuevos cortes y

formas de presentación. Por otro lado, se trabajó en la formación de profesionales y estudiantes de gastronomía en la elaboración de platos innovadores y de fácil preparación que incluyan los nuevos cortes, jornadas de información nutricional para profesionales de la salud con la finalidad de difundir las características de la carne ovina; y el desarrollo de un *kit* de difusión conformado por *banners, stickers, flyers,* afiches, recetarios y otros materiales. Cabe destacar que los recetarios fueron confeccionados junto a otra política pública desarrollada en 2016 denominada plan CocinAR, cuyo objetivo fue impulsar al turismo gastronómico, posicionándolo como uno de nuestros grandes atractivos en el plano nacional e internacional para desarrollar un mapa de turismo gastronómico, orientado a revalorizar la identidad de las cocinas de Argentina, lo que redunda en el dinamismo de las economías regionales a lo largo de toda la cadena de valor. Este plan articuló con diversas instituciones claves y socios estratégicos del sector privado, además de la participación de cocineros de renombre de todo el país. El recetario cuenta con preparaciones donde la carne ovina armoniza con variados ingredientes típicos de cada una de las provincias, como la humita en chala o diferentes vinos, recetas que desarrollan sabores más tradicionales como los guisos o los sándwiches y tacos de cordero que son tendencia entre los jóvenes consumidores. Los cocineros también crearon platos de cordero con el sello del legado de las poblaciones originarias y otras preparaciones de la culinaria cotidiana incorporando la carne ovina para demostrar su versatilidad.

Por último, a partir del establecimiento de la imagen de producto y la generación del material de capacitación y difusión, se lanzaron las acciones de comunicación para la promoción a través del empleo de medios audiovisuales, redes sociales, participación en eventos y jornadas del sector comercial y gastronómico en las principales ciudades del país.

En la búsqueda de expandir y posicionar la carne ovina para que el consumidor argentino la considere de ingesta habitual, este programa realizó en el año 2021 un estudio de mercado de carne ovina que aportó herramientas para diseñar un plan de promoción que ubique a la Carne Ovina Argentina en un lugar más apropiado entre las elecciones de los argentinos y de esta manera impulsar una cadena de valor más federal. A partir de ello, observando la gran influencia de las redes sociales en el consumidor actual, en 2023, se relanzó esta política pública, con una diversificación de la imagen y del slogan, habilitando un sitio *web* oficial (www.corderoargentino.com) y la participación en redes sociales con recetas, algunas nuevas, con la incorporación de otros cocineros de renombre, un calendario de eventos en donde se instala un *stand* promocional y un listado de dónde conseguir el producto.

Plan ganadero ovino provincial 2016-2023

Este plan emanado de la UEP Buenos Aires de la Ley Ovina partió de una serie de medidas a largo plazo que propuso diversas acciones sobre el sector, entre ellas el de-

sarrollo de varias líneas de trabajo según los tipos de producción (carne, lana, leche y cueros). Como objetivos generales se planteó aumentar las existencias del ganado ovino, mejorar la eficiencia productiva de las majadas, generar proyectos ovinos con impacto productivo positivo y sustentabilidad económica, social, y ambiental, a fin de lograr el arraigo en el territorio y el trabajo formalizado, fortaleciendo la cadena de los productos ovinos y su agregado de valor, la promoción del asociativismo, la formación de *clúster* y entramados productivos y comerciales, el incremento del consumo de productos ovinos y la planificación de acciones orientadas a la salud pública, la sanidad, el mejoramiento, la reproducción animal y el bienestar animal. En particular se pretendió avanzar sobre el sistema productivo ovino carnicero con estrategias de crecimiento en volumen de carne producida por hectárea, basada en la producción de corderos livianos y pesados destinados al mercado interno y a la exportación:

> *…hay gente que ya está viendo el negocio, en aprovechar las razas que son eminentemente carniceras porque eso provocaría tener animales más pesados y aumentar el volumen de carne. También ofertar carne fuera de la época. Producir un cordero más pesado, hacer alguna suplementación o invernada como para venderlo en contraestación y poder lograr una oferta estable durante todo el año, que el consumidor lo busque y lo encuentre y porque si no se pierde el hábito de la compra* (UEP-Buenos Aires).

Una de las herramientas a destacar fue la creación del sistema de información del Mercado Ovino de Buenos Aires (MOBA). El MOBA fue una publicación mensual, y quincenal en plena zafra, que ofrecía información estratégica a productores y compradores acerca de los mercados internos y externos de la carne ovina, basada en precios definidos a partir de diversas modalidades operativas (precios de corderos en pie y al gancho). Se instrumentó para crear un verdadero índice de referencia de la carne ovina que sea aceptado por productores y comercializadores en el ámbito bonaerense. Su objetivo principal fue obtener un precio justo para todos los eslabones que constituyen la cadena de comercialización de carne, con el fin de revertir el estado de atomización, escasez y discontinuidad de la oferta. Concretamente se buscó atraer al productor al mercado formal con el objeto de atenuar la fuerte incidencia del mercado marginal sobre el volumen total comercializado de la carne ovina (Ministerio de Agroindustria Buenos Aires [MAIBA] 2017). Esta valiosa herramienta, que se discontinuó en 2022, complementó a otras como la generación de listados de servicios tales como comparsas de esquila, frigoríficos, cabañas de reproductores, profesionales formuladores de proyectos para la Ley Ovina, entre otros. En el Cuadro N° 1 se detallan los componentes del plan, metas y acciones destinadas al sector productor de carne ovina bonaerense.

Cuadro N°1. Plan ganadero ovino provincial. Producción de carne ovina

Plan Ganadero Ovino Provincia de Buenos Aires - Producción de Carne			
Objetivo			
Más kilos de carne por hectárea. Producción de corderos livianos y pesados para mercado interno y exportación			
Componente		**Metas**	**Acciones**
Sistema Productivo Ovino Carnicero	General	-Aumento del 20% stock ovino para el 2023. -Aumento de la tasa de extracción. -Consolidar la cría de corderos pesados, magros y de mayor rinde.	-Promover cruzamientos comerciales con biotipo carnicero. -Difundir el uso de la ultrasonografía para determinar área de ojo de bife. -Realizar jornadas técnicas a campo en producción ovina.
	Genética	-Mejorar la eficiencia reproductiva de las majadas. -Promover/promocionar la incorporación de nuevas razas.	-Promocionar la adquisición de carneros con aptitud carnicera. -Incentivar la importación de carneros, semen o embriones simplificando los trámites y tiempos de gestión. -Organizar capacitaciones en manejo de cabañas ovinas. -Trabajar conjuntamente con las asociaciones de criadores de las distintas razas y fortalecerlas como institución. -Generación de núcleos genéticos y unidades demostrativas en las Chacras de Experimentación Adaptativa del Ministerio de Agroindustria provincial y en estaciones del INTA.
	Alimentación, nutrición y manejo	-Aumentar la receptividad. -Promover la interacción con el resto de los sistemas productivos.	-Capacitaciones a productores sobre recursos forrajeros, sistemas de pastoreo y alternativas sustentables. -Generar y difundir información cuantitativa del uso de los recursos. -Interacción con diferentes actores públicos y privados.
	Sanidad	-Disminuir las perdidas productivas y económicas causadas por un deficiente manejo sanitario. -Promoción de planes sanitarios específicos.	-Articulación con SENASA, INTA, Ministerio de Agroindustria Provincial, laboratorios, profesionales y municipios. -Generación de protocolos para el tratamiento / prevención de enfermedades prevalentes. -Jornadas técnicas a campo en temas sanitarios y de salud pública. -Exigencia del estatus "libre de brucelosis ovina" a reproductores comercializados en la provincia de Bs. As. -Elaboración y difusión de planes sanitarios ovinos por región.
	Infraestructura	Mejorar la infraestructura y las herramientas de trabajo de todos los actores de la cadena, dirigido a la mejora del manejo, el bienestar animal y la salud de los trabajadores.	-Contacto con empresas y cooperativas que diseñen y desarrollen tecnología acorde a las necesidades productivas. -Convenios con Universidades, INTA, INTI y otros organismos estatales. -Divulgar y promocionar las nuevas tecnologías.
Industrialización, agregado de valor e innovación tecnológica		-Fortalecer la capacidad operativa de la industria frigorífica regional. -Elaborar proyectos integrados entre la industria, los productores y la UEP Bs As. -Promover la diversificación de cortes y la elaboración de otros productos como estrategias de agregado de valor.	-Puesta en valor de salas de faena municipales y de escuelas agropecuarias para dar servicio a pequeños y medianos productores. -Rehabilitar salas de faena ya existentes y promover la creación de nuevas plantas mediante un trabajo articulado entre las diferentes instituciones y reparticiones del estado. -Cursos de capacitación en sistemas de corte de carne ovina, destinado principalmente a carniceros, empleados de carnicerías y frigoríficos. -Cursos de capacitación en elaboración de chacinados y salazones ovinos con carne ovina de refugo.
Comercialización y desarrollo de mercados		-Incrementar el consumo de carne ovina a nivel nacional. -Desarrollo de la cadena de carne ovina. -Aumentar las exportaciones y desarrollar nuevos mercados.	-Trabajar en forma coordinada con los distintos actores de la industria frigorífica y bocas de expendio. -Desarrollar encuestas a consumidores y carnicerías para conocer el tipo de producto demandado. -Campañas de promoción de las características organolépticas y nutritivas de la carne ovina por distintos medios de difusión. -Promover el desarrollo de bocas de expendio de carne ovina. -Organizar puestos de degustación de carne ovina en exposiciones, ferias, eventos y jornadas. -Trasparentar los precios a través de la profundización del Mercado Ovino Buenos Aires (MOBA). -Armado de protocolos con estándares de calidad para tipificar las carcasas. -Comercializar según "rinde al gancho o segunda balanza", categoría, etc. -Participar de un plan de marketing y comercialización de carne ovina piloto con análisis de oferta y demanda en diferentes puntos de venta.
Agricultores familiares		Promover la ganadería ovina como alternativa de producción y diversificación de la producción.	-Fomentar y constituir redes locales para la faena, venta de corderos y agregado de valor. -Charlas de difusión de la Ley Ovina, cursos de elaboración de chacinados y salazones, entre otras. -Facilitar el acceso a los aportes de la Ley Ovina Nacional. -Articulación otros actores del estado. -Apoyo a emprendimientos asociativos. -Promover la generación de Tecnología Apropiada en conjunto con productores, Universidades, IPAF (Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar), CAMAF (Cámara Argentina de Fabricantes para la Agricultura Familiar), entre otros. -Adecuar las exigencias de la industria a la escala del productor, articulando SENAF (Comisión de Agricultura Familiar del SENASA). -Desarrollar canales de comercialización que faciliten las ventas de los productos generados a nivel local (ferias, remates, etc.).
Formalización de la cadena		Formalizar la actividad en todos sus niveles.	-Promover registros estadísticos sobre toda la cadena ovina. -Difundir la Ley de Marcas y Señales. -Estimular la obtención del boleto de SEÑAL. -Estimular las inscripciones en SENASA a través del RENSPA. -Disminuir la faena en establecimientos no habilitados para tal fin. -Articular acciones entre SENASA, Ministerio de Agroindustria Provincial y Nacional. -Organizar jornadas de formalización. -Estimular la inscripción en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF) y Monotributo Social Agropecuario para los Agricultores Familiares. -Formalizar salas de faena ya existentes.

Fuente: elaboración propia. 2023

Discusión

El presente trabajo que comprendió el estudio de las políticas públicas hasta el año 2023, permitió observar la existencia de un conjunto de estrategias y acciones, específicas para el sector ovino y no específicas, orientadas principalmente al fortalecimiento de la cadena productiva en su totalidad, que en acuerdo con De Kostka Fernández (2004), surgen como respuesta a las necesidades sociales con la voluntad de cambiar una situación problemática.

Es así que en todas las políticas públicas tratadas se observó la participación del gobierno como principal responsable, el cual despliega todo su poder reglamentario y recursos económicos para su implementación, considerando a estas como un instrumento de transformación social mediante el empleo legítimo y legal de los recursos públicos necesarios para cumplir con sus objetivos.

Las políticas públicas emanadas del Estado, que proponen en su origen una transformación, surgen a la luz de diferentes enfoques, nociones o ideas predominantes en un momento determinado, con un mayor o menor grado de participación social, lo cual le otorga un dinamismo que la retroalimenta, pudiendo perdurar en el tiempo si gana amplia difusión y aceptación. En los gobiernos democráticos en donde se da la participación de la sociedad junto al estado (De Kostka Fernández 2004), las políticas son construcciones cocreadas, donde el accionar no es estrictamente gubernamental si no que es un producto de la interacción del estado y la sociedad, de ahí surge el termino de acción pública que establece el rol del estado en un contexto amplio, con un flujo descendente y ascendente de cambio permanente. De esta manera, la acción pública refleja la idea que la sociedad influye en la política pública. Las políticas públicas consideradas responden a las concepciones de De Kostka Fernández (2004) pues surgen como respuesta al sector productivo con el objetivo de subsanar las problemáticas existentes, así como a las nuevas problemáticas; y en coincidencia con Acuña (2007), se enmarcan en un contexto dinámico entre la sociedad y el mercado, "de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo".

Los sucesos ocurridos a partir de la década de 1970 con acento en la de 1990 sobre el sector ovino nacional, cuando la pérdida de mercados internacionales, la desertificación en la Patagonia, la poca tecnificación del sector productivo y en particular, el desdén por la especie ovina y su potencialidad productiva, se constituyeron en un quiebre que condujo a cambios profundos en las políticas públicas direccionadas al sector. En el caso de la Ley Ovina, emerge como una política pública sectorial como respuesta a las presiones del sector lanero patagónico que culminó en la aprobación de una ley de alcance federal, para atender a todas las problemáticas del momento, y que, a lo largo de los años de su existencia, fue ampliando su llegada a todo tipo de productor y de producción, considerando aspectos actuales como el bienestar animal y la problemática de género.

Podemos ver que el contexto socioeconómico modeló los alcances de la misma. Si bien se formuló con una impronta productivista asociada a la modernización agraria y a productores capitalizados, con el tiempo se fue modificando y, en la actualidad también se la puede entender dentro de las políticas de desarrollo rural. En el momento de la creación de estas políticas públicas con la adecuación de la calidad de la lana a las exigencias de los mercados externos, en acuerdo con Acuña (2007) que postula que el Estado, la sociedad y los mercados se forjan mutuamente y dinámicamente, posteriormente las normativas fueron cambiando y ampliándose no solo en la llegada e interacción entre diferentes actores, sino también con la incorporación otra especie no considerada como la llama y la promoción de otro producto como lo es la carne ovina.

En sincronía con Michel (2020) los espacios participativos, tanto nacionales como provinciales, han sido elementos clave para la adecuación de la Ley a las necesidades del contexto, promoviendo la democratización de su funcionamiento, antecedente que podría servir de experiencia para otros instrumentos de política pública. Es de destacar que la presión del sector ovino sobre la Ley se ejerce sobre todo a partir del sector lanero patagónico, que goza de poder por tener un perfil exportador; no siendo el caso de nuestra zona de estudio que es productora de carne, a excepción de esfuerzos pequeños y aislados.

Lo enunciado por Segrelles Serrano (2003) con respecto a las necesidades productivas para elevar la obtención de carne ovina, se vieron reflejadas en los objetivos de la UEP Buenos Aires de la Ley Ovina, donde se estimuló a los productores a acceder a los aportes económicos ofrecidos para la adquisición de reproductores puros de *pedigree* (PDP) o puros por cruza (PPC) con mayores aptitudes carniceras y reproductivas; recursos destinados al aumento de la superficie y calidad de forraje para la producción carnicera, además de otras acciones dirigidas a la capacitación de los productores para la incorporación de técnicas de manejo.

> *La Ley Ovina es una herramienta importante para la producción ovina, es una de las pocas políticas de estado orientadas al sector desde que comenzó a ejecutarse en el año 2002, pasaron varios gobiernos y siempre se fue renovando. En el caso de los aportes reintegrables, en la primera renovación la devolución fue a valor producto, es decir, la evolución del producto generaba la devolución del crédito con dos años de gracia y sin intereses, en la segunda renovación se hizo a valor nominal en cinco cuotas con dos años de gracia, y en la última renovación se le aplicó un pequeño interés, pero muy por debajo de la de la tasa bancaria* (UEP-Buenos Aires).

En los años sucesivos los objetivos emanados de la UEP provincial fueron profundizándose y ampliando la llegada de los beneficios de la Ley, ya no solo alcanzando al sector primario sino también a diversos actores de la cadena productiva y comercial.

> *Al inicio los créditos principalmente eran para los productores, para la compra de ovejas y alguna pastura, después destinaron para instalaciones y los últimos créditos también se daban para frigoríficos que querían ampliar o adecuar sus plantas, o integrar tecnologías destinadas a otras formas de presentación de producto para comercializar. Cuando inició, los productores preguntaban dónde podían vender los corderos y más recientemente, nos llaman los frigoríficos preguntando dónde podían comprar corderos* (UEP-Buenos Aires).

Estas políticas fueron direccionadas a la recuperación y desarrollo de la actividad ovina a través de la modernización de los sistemas productivos, el apoyo a pequeños productores, el estímulo de los emprendimientos asociativos y de agregado de valor a nivel local y regional tendiendo de esta manera a mantener e incrementar las fuentes de trabajo y retener a la población en el territorio como estrategia para atenuar el efecto de la agriculturización y el avance tecnológico que ha socavado la mano de obra rural, como indica Sili (2005).

> *…es una gran herramienta que permitió, en primera instancia, detener la caída que venía sucediendo con la producción ovina en la provincia de Buenos Aires, que prácticamente se duplicó y luego se estabilizó. La provincia de Buenos Aires es muy grande, hay distintos climas, distintas realidades productivas, hay partes que producen lana, hay partes que producen cruzas más destinadas a la carne, hay pequeños productores y en ese caso, se fomenta, por ejemplo, a las pequeñas producciones, el agregado de valor con trabajo artesanal mediante el hilado manual de lana, el establecimiento de tambos para provisión de leche para quesos. Todo eso es de gran importancia y un gran estímulo para la explotación y la rentabilidad de establecimientos chicos".* (UEP-Buenos Aires).

La generalidad de las políticas públicas estudiadas se fundamentó en el principio racional, donde según Olson (1980, como se cita en Acuña 2007) y Martínez Oliveros (2015) se busca la maximización de los beneficios individuales por sobre la noción del

bien común y que la búsqueda de la optimización se encuentra estructurada por limitaciones políticas y económicas que dependen del ambiente social en el que el individuo lleva adelante su proceso de toma de decisiones. En los inicios del PROLANA y la Ley Ovina, en coincidencia con el enfoque de la elección racional, la política pública responde a la crisis del sector lanero patagónico en la década de los ´90, donde se buscaba la maximización de los beneficios individuales, sobre la noción del bien común. En contraposición a estas ideas, con el tiempo puede apreciarse en las sucesivas modificatorias una política que responde al modelo incremental (Lindblom, 2003), donde se incorporan aspectos que alcanzan no sólo al beneficio individual sino también al bien común. Es así como se agregan a estas políticas el respeto al medioambiente incentivando los sistemas de pastoreo sustentables como la ganadería regenerativa, los sistemas silvopastoriles y la obtención de carbono neutralidad en los productos, observando también el cuidado del bienestar animal. Adicionalmente se integraron estrategias para la incorporación de pequeños productores y de la agricultura familiar campesina e indígena, de transformadores y de comercializadores, como también la inclusión de las políticas de género promoviendo la igualdad de oportunidades para el desarrollo y participación de las mujeres en la cadena ovina. En el caso de Cambio Rural y el Plan Ganadero Ovino de la provincia de Buenos Aires, hay una intencionalidad en la constitución de organizaciones donde prime el bien común sobre el individual. Sin embargo, por cuestiones idiosincráticas de la generalidad de los productores en el territorio, la permanencia de los grupos en el tiempo no está asegurada ya que, el bien común no representa una necesidad imperiosa para la subsistencia de los productores.

Una característica de estas políticas es la participación de una gran variedad de actores públicos y privados y una amplia vinculación inter normativa, como indica Vallés (2002), en donde la mejora de las políticas públicas enfocadas en la resolución de un conflicto y tensión social se afianzan en un entramado de una pluralidad de actores. Estas políticas hacen explicitas las relaciones, tanto directas como indirectas, de las diferentes instituciones del Estado nacional como la SAGyP, SENASA, INTA, INTI, Ministerio de Cultura de la Nación, Ministerio de Educación de la Nación, CFT, Cancillería y las provincias; de actores privados como la FLA, la Sociedad Rural, la CAT, la FEHGRA y actores público-privados como la Fundación ArgenINTA, el IPCVA, o los espacios de diálogo y concertación como las Mesas Ovinas regionales, provinciales y nacional, entre otros. Es así que en el caso de la UEP Buenos Aires, de mayor impacto en la producción cárnica, se observan interacciones con distintos sectores de la sociedad: en el dictado de cursos sobre desposte de la res ovina dirigidos a carniceros y frigoríficos, elaboración de chacinados ovinos en escuelas agro técnicas, el proyecto de Control de Predadores en conjunto con la Universidad Nacional del Noroeste de Buenos Aires, el curso de manejo integral de la ganadería ovina familiar junto al Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar del INTA (INTA-IPAF), Instituto Tecnológico de Chascomús (INTECH), SENASA y otros actores públicos y privados.

En el marco del PROLANA, el MDA y la UEP-Buenos Aires en convenio con diferentes universidades nacionales, como la de Buenos Aires (UBA) y la UNLP y el INTA son sede para el dictado de cursos y jornadas formativas sobre esquila suelta y acondicionamiento bajo protocolo PROLANA Pequeños Productores.

> *Muchos me preguntan, ¿qué tiene que ver la esquila con la producción de carne regional? la esquila es una práctica necesaria e impostergable, para el bienestar del ovino y también desde el punto de vista productivo. Un ovino lanado debe esquilarse completamente cada primavera para asegurar, entre otros aspectos, su reproducción y su fertilidad. Sin corderos, no hay producción de carne"* (UNLP).

Como ejemplo de vinculación inter normativa, en cuanto al entramado entre las diferentes políticas públicas se puede distinguir la integración a la Ley Ovina del PROLANA y del Programa Nacional para la Promoción del Consumo de la Carne Ovina, y la articulación entre este último con los planes CocinAR y los Sistemas Alimentarios Sostenibles: Promoción del Consumo Diversificado de Carne.

> … *cocineros reconocidos están viendo cómo fomentar la producción de carne ovina para no solamente comer un cordero al asador sino poder comer un corte de carne a la cacerola* (UEP-Buenos Aires).

En relación a las intervenciones no específicas dirigidas al sistema agroalimentario nacional, observamos que las políticas públicas se enfocan en el entramado Estado, sociedad y mercado, con un abordaje hacia el agregado de valor, la integración horizontal y vertical, el desarrollo regional, el incentivo de acciones tendientes a la apertura y mantenimiento de los mercados, sellos, certificaciones orgánicas, la aplicación de normas ambientales, laborales, de bienestar animal y la implementación de indicaciones de procedencia (IG/DO). Si bien la normativa se establece como una herramienta a disponibilidad en atención a las demandas de los mercados, en el caso de los sellos AA, OA y DO/ IG, estas políticas no han sido adoptadas por el sector productor de la carne ovina bonaerense. Particularmente, en el caso de la IG debería ser integrada en el desarrollo local. Al imaginar y diseñar políticas que requieren tanto recursos económicos como voluntad política con una visión clara de lo que es una IG, que sus objetivos son mucho más amplios que una oportunidad comercial, que como bien indica Champredonde (2014), en su implementación se deberían asociar aspectos como la incorporación de la Agricultura Familiar y de las poblaciones marginales, la preservación de las culturas locales tanto las autóctonas como las foráneas localizadas, la protección de la biodiversidad, la sostenibilidad y sustentabilidad de los sistemas. También es importante resaltar

lo indicado por Acuña (2007), que señala que las IG/DO se inspiraron en el desarrollo local de la vieja Europa de ahí la necesidad de ser adaptadas a la idiosincrasia latinoamericana, en donde los sistemas productivos en su mayoría están abocados a la producción primaria o con escaso agregado de valor, limitados en historia y en tecnologías con prácticas ancestrales, por esto la importancia de profundizar en la caracterización y ampliación de estos sistemas.

Por otra parte, existen otras políticas no específicas donde se pudo observar la escasa integración del sector productivo ovino, relegando su tratamiento a políticas exclusivas nacionales o regionales. En referencia a Cambio Rural, como política pública federal, ha tenido amplia difusión y aceptación que la llevó a perdurar superando más de tres décadas de existencia. La dinámica de trabajo propuesta redundó en un flujo ascendente y descendente de intercambio entre el Estado y la sociedad. Esta retroalimentación fue superadora del programa inicial, evolucionando, según el contexto coyuntural, a la integración y desarrollo de las economías regionales, con un impacto relativo en la ovinocultura provincial.

Finalmente, en coincidencia con el pensamiento de Montezuma (2011), la presencia un *corpus* normativo amplio mejora la calidad de vida de los productores ovinos a partir del desarrollo económico y social del territorio.

Conclusión

Las políticas públicas dirigidas al sector primario ovino se centralizan en acciones destinadas al fomento de esquemas productivos orientados a la producción cárnica, con la reestructuración profunda de las condiciones productivas, mediante la incorporación de tecnología y la utilización de cruzamientos con razas mejoradoras; la gestión sanitaria; la implementación de buenas prácticas ganaderas y el bienestar animal; la gestión ambiental de la actividad productiva con la optimización de los recursos forrajeros en calidad y cantidad mediante la utilización de tecnologías medibles de regeneración de pastizales y captura de carbono, con la finalidad de alcanzar un aprovechamiento sustentable y sostenible de los recursos. También se integraron estrategias para la incorporación de pequeños productores y de la agricultura familiar campesina e indígena, la inclusión de las políticas de género promoviendo la igualdad de oportunidades para el desarrollo y participación de las mujeres en la cadena ovina, como así también a los transformadores y comercializadores. Adicionalmente, la existencia de normativas que se direccionan al producto, al agregado de valor e incentivo del consumo. Como puede observarse, existe un corpus normativo amplio que contempla todas las problemáticas ovinas.

En la provincia de Buenos Aires la carne ovina se obtiene a partir de unidades productivas de pequeña escala, muy atomizadas, con estacionalidad productiva e informalidad

comercial. Estos aspectos junto a la escasa tracción de los mercados interno y externo son las dos dimensiones de una misma realidad. Sumado al devenir histórico del ovino, su lugar en la ganadería bonaerense, el proceso de agriculturización, el relativo impacto de las políticas públicas existentes y la escasa información disponible para el logro de una retroalimentación de cada una de las políticas implementadas en referencia al seguimiento y control. Es así que la retroalimentación es un proceso fundamental que permitirá el análisis y el ajuste de las políticas públicas a las necesidades reales para alcanzar su finalidad social y económica propuesta. Estos son algunos de los puntos de inflexión que evidencian la complejidad de una realidad, reflejada en un resultado lejano al gran potencial productor de carne que la ovinocultura bonaerense puede ofrecer.

Referencias bibliográficas

Acuña, C. (2007) "Introducción". En Carlos H. Acuña (Comp) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. CABA: 2a Ed. de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2007:11-16

Alemany, C. (2014) Los cambios de la extensión del INTA y su relación con los paradigmas del desarrollo. https://www.aader.org.ar/wp-content/uploads/2024/04/Trabajo-27.pdf accesado el 3 de junio 2024.

Champredonde, M. (2014) *Las Indicaciones Geográficas (IG) en América Latina: Balance actual y desafíos*. INTA Bordenave, Argentina. https://www.researchgate.net/publication/306210574_Las_Indicaciones_Geograficas_IG_en_America_Latina_Balance_actual_y_desafios accesado el 5 de agosto 2024

Coleman, J. S. (1988) "Social Capital in the Creation of Human Capital". *American Journal of Sociology* 94:95-120. https://www.jstor.org/stable/2780243 accesado el 24 de agosto 2024

Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (CREA) (2021) "Ganadería ovina: panorama del negocio ovino". *Informe microeconómico* N°80. https://www.crea.org.ar/wp-content/uploads/2021/04/Informe_Microeconomico_Nro-80.pdf accesado el 23 de marzo 2024

De Caro, A. (2020) *Las Políticas Públicas de Ciencia y Tecnología Agropecuarias y su efecto sobre el desarrollo de la Producción de Pequeños Rumiantes en Argentina*. Tesis doctoral. FAUBA. https://ri.agro.uba.ar/files/download/tesis/doctorado/2020decaroadrianaemajosefina.pdf accesado el 15 de marzo 2024

Decreto 97/2001 Reglamentación de la Ley n° 25.127: Producción Ecológica, Biológica u Orgánica de los Sistemas Agropecuario y Agroindustria. *Boletín Nacional*, 30 de enero de 2001. Argentina.

De Kostka Fernández, E. (2004) "Políticas públicas". *Diccionario crítico de Ciencias Sociales*. Madrid, Universidad Complutense. https://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas_ publicas_b.htm accesado el 30 de agosto 2024

Fanelli, J.M. (1998) *Estabilidad, reforma estructural y crecimiento: reflexiones sobre el régimen de convertibilidad en la argentina*. https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/3430/1/se199808.pdf accesado el 16 de abril 2024

Goizueta, M. y Sánchez, E. (2011) "Cadena de Carne Ovina en la Provincia de Buenos Aires: estrategias diferenciales en la industria frigorífica". Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

González, C. (2003) "El sector ovino en la Argentina. I. Antecedentes y situación actual". *ITEA* 24(II) 800-802.

Iglesias, D. (2013) "Análisis de la cadena de carne ovina en Argentina". *INTA, Estudios socioeconómicos de los sistemas agroalimentarios y agroindustriales* n°11.

Lattuada, M., M. Martínez Nogueira y M. Urcola (2015) *Tres décadas de desarrollo rural en la Argentina: continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)*. Buenos Aires, Colección UAI-Investigación. UAI Editorial. https://www.uai.edu.ar/investigacion/publicaciones/TESEO/Lattuada/Tres-decadas-del-desarrollo-rural-en-la-Argentina.pdf accesado el 17 de septiembre 2024

Ley 25.127 Producción Ecológica, Biológica u Orgánica de los Sistemas Agropecuario y Agroindustria. Boletín Oficial, 13 de septiembre de 1999. Argentina.

Ley 25.380 Productos Agrícolas y Alimentarios: Indicaciones de procedencia y denominación. Boletín Oficial, 12 de 2001. Argentina.

Ley 25.422 Ganadería Ovina: Régimen para la Recuperación de la Ganadería Ovina. Boletín Oficial, 04 de mayo de 2001. Argentina.

Ley 25.966 Productos Agrícolas y AlimenINTAtarios: Ley 25.380- modificación. Honorable Congreso de la Nación Argentina. Boletín Oficial, 21 diciembre de 2004. Argentina.

Ley 26.967 "Alimentos Argentinos, una Elección Natural" y su versión en inglés, Argentine Food, a natural choice. sello "Alimentos Argentinos, una Elección Natural". Boletín Oficial, 01 de septiembre de 2014. Argentina.

Ley 27646 Ganadería ovina: Ley 25.422 - modificación. Boletín Oficial, 15 de noviembre 2021. Argentina.

Lindblom, C. (2003) "La Ciencia de salir del paso". En L. F. Aguilar Villanueva, comp. *Antología II. La Hechura de las Políticas Públicas*. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.

Lorda, M. A. (2006) "El desarrollo local, estrategia de gestión ambiental de la actividad agrícola en espacios próximos a la ciudad de Bahía Blanca*". Revista Universitaria de Geografía* 15(1), 201-207. https://bibliotecadigital.uns.edu.ar/scielo.ph accesado el 20 de agosto 2024

Martínez-Oliveros, A. (2015) "Las Políticas Públicas Modelos y Contenido". *Fermentum,* 25(72), 34-40. Mérida-Venezuela.

Michel, C. y M. Easdale (2020) "Ley Ovina: (Argentina, 2001-2021)". José Muzlera comp. *Diccionario del Agro Iberoamericano*, 2a ed. compendiada. CABA, Teseo Press:621-627. https://hdl.handle.net/20.500.12123/12105 accesado el 14 de julio 2024

Ministerio de Economía de la Nación (2022b) https://alimentosargentinos.magyp.gob.ar/HomeAlimentos/IGeo/index.php accesado el 5 de febrero 2024

Ministerio de Economía de la Nación (2022c) https://alimentosargentinos.magyp.gob.ar/HomeAlimentos/sistemas-alimentarios-sostenibles.php accesado el 5 de febrero 2024

Ministerio de Economía de la Nación (2022d) https://www.argentina.gob.ar/agricultura/alimentos-y-bioeconomia/programa-cambio-rural/objetivos-y-estrategias accesado el 5 de febrero 2024

Ministerio de la Agroindustria de la provincia de Buenos Aires (2017) https://www.gba.gob.ar/agroindustria/direccion_de_carne_vacuna_aviar_porcina_y_otros. accesado el 10 de febrero 2024

Montezuma, D. (2011) "El Análisis Espacial en la Formulación y Ejecución de las Políticas Públicas en Venezuela". *Terra*, XXV(37), 175-192. https://190.169.94.12/ojs/index.php/rev_terr/article/view/1249. accesado el 10 de mayo 2024

Moreno-Brid, J. C., E. Pérez Caldentey y P. Ruiz Nápoles (2004) "El Consenso de Washington: aciertos, yerros y omisiones". *Perfiles latinoamericanos*, 12(25), 149-168.

Moya, D. y J. Lazzarini (2013) *Desarrollo y fortalecimiento de las cadenas de valor al interior de la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires Consejo Federal de Inversiones https://biblioteca.cfi.org.ar/wp-content/uploads/sites/2/2013/01/49852.pdf. accesado el 19 de febrero 2024

Mueller, J. (2013) *La Producción Ovina en la Argentina. Primer Congreso Panamericano de Ovinocultura.* Querétaro, México Comunicación Técnica INTA Bariloche Nro PA 618.

Parra, P. y M. Cameroni (2021) "Novedades del sector de alimentos y bebidas". *Revista Alimentos Argentinos*, 79, 47-53.

Resolución 36/2003 Programa de Asistencia para el Mejoramiento de la Calidad de la Lana, modificación de la res. 1139/94. Boletín Oficial, 17 de julio de 2003. Argentina.

Resolución 392/2005 Creación del sello "Alimentos Argentinos, una Elección Natural" y el Premio "Alimentos Argentinos". Publicado en Boletín Oficial de la República Argentina, 26 de mayo de 2005. Argentina.

Resolución 658/2009 Convocatoria de la comisión Nacional Asesora de Indicaciones Geográficas y Denominación de Origen. Boletín Nacional, 29 de septiembre de 2009. Argentina.

Resolución 1291/2012 Isologotipo oficial productos orgánicos (creación). Boletín Nacional, 31 de diciembre de 2012. Argentina.

Resolución 151/2019 Creación del Programa Nacional para la Promoción del Consumo de Carne Ovina. Boletín Nacional, 10 de abril de 2019. Argentina

Resolución 13/2021 Establecimiento de la Dirección de Agregado de Valor y Gestión de Calidad. Boletín Nacional, 26 de enero de 2021. Argentina.

Resolución 185/2021 Modificatoria de la Resol. 392-2005. Boletín Oficial, 31 de diciembre de 2021. Argentina.

Resolución 124/2022 Isologotipo oficial productos orgánicos en conversión. Boletín Nacional, 07 de noviembre de 2022. Argentina.

Segrelles Serrano, J. (2003) Agricultura y territorio en el MERCOSUR, (2003), *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales,* VIII (457).

Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) (2022) *Indicadores Ganaderos. Información del Sistema de Gestión Sanitaria (SIGSA*). Dirección de Control de Gestión y Programas Especiales - Dirección Nacional de Sanidad Animal. www.senasa.gov.ar accesado el 5 de diciembre 2023

Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) (2023) Dirección de Bovinos y Rumiantes Menores – SAGyP. https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/d_ovinos/estadistica/existencias/index.php accesado el 5 de diciembre 2023.

Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) (2024) Dirección Nacional de Inocuidad y Calidad Agroalimentaria. Dirección de Estrategia y Análisis de Riesgo. *Situación de la Producción Orgánica en la Argentina durante el año 2023*https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/1_situacion_de_la_po_en_la_argentina_ano_2023.pdf accesado el 14 de septiembre 2024

Sili, M. (2005) *La Argentina Rural: de la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo de los territorios rurales*. Buenos Aires. Ediciones INTA.

Solanet, C. (2000) "Contexto histórico de la cría de ovinos". www.inta\INTA Balcarce - Contexto histórico de la ovinos.htm. accesado el 11 de diciembre 2024

Taraborelli, D. (2017) "Políticas públicas rurales y modelos de desarrollo en Argentina. El Programa Cambio Rural entre 1993 y 2015". *Estudios Sociales del Estado*, 3(5), 164-188.

Toussaint-Samat, M. (1987) *Historia natural y moral de los alimentos*. Madrid, Alianza Editorial.

Toussaint-Samat, M. (1991) *Historia natural y moral de los alimentos 2*. Madrid,Alianza Editorial.

Valerio, M. (2011) "La proeza de estas mujeres y Una lucha a brazo partido". *Mujeres agropecuarias en lucha de la región Pampeana: una identidad silenciada*. Buenos Aires, Editorial La Colmena.

Vallés, J. (2002) *Ciencia Política. Una introducción*. Barcelona: Editorial Ariel S.A

Vargas Hernández, J. (2005) "Análisis de fundamentos de la Teoría Institucional". *Revista Digital Universitaria*, 6(8). https://www.revista.unam.mx/vol.6/num8/art84/int84.htm accesado el 25 de noviembre 2024

Cómo citar este artículo:
Pastorelli, Vanessa, María Cecilia Mouteira y Guillermo Miguel Hang (2026) "Políticas Públicas orientadas a la carne ovina, Provincia de Buenos Aires, Argentina". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas,* vol.16 Nº31: 63-97

Política laboral subnacional en la posconvertibilidad. El caso santiagueño (2005-2013)

Subnational labor policy during post-convertibility in Santiago del Estero province (2005-2013)

Marisol Mancini
Lic. En Ciencia Política (UNR).
Magister en Administración Pública y Doctora en Ciencias Sociales (UBA).
solmancin@gmail.com

Fecha de recepción:
4.12.25

Fecha de aceptación:
12.6.26

Resumen

En este artículo se analiza la reconfiguración de la política laboral santiagueña entre 2005-2013 indagando en dos temas hasta el momento escasamente articulados, la conflictividad laboral durante la posconvertibilidad y la política laboral subnacional. El caso de Santiago del Estero resulta relevante por la convergencia de procesos políticos nacionales y provinciales que incidieron en su transformación. Sostenemos que los cambios introducidos a partir del establecimiento de mesas de negociación con los sindicatos -Mesas de Diálogo- se vincularon con dos procesos: el fin del juarismo y el inicio de una nueva etapa política con el gobierno de Zamora; y el impulso del gobierno nacional a la negociación colectiva en las provincias. En cuanto a los resultados, sostenemos que la dinámica que tuvieron las Mesas de Diálogo y el establecimiento de salarios mínimos garantizados, impactaron negativamente en la estructura salarial de los trabajadores provinciales. Asimismo, la Paritaria Nacional Docente incidió en las negociaciones salariales de toda la administración pública pro-

vincial. Finalmente, aunque la institucionalización de la negociación representó una ruptura con el período anterior, las prácticas del gobierno frente a los sindicatos confrontativos conservaron ciertos rasgos del régimen juarista.

Palabras clave: política laboral, - negociación colectiva - posconvertibilidad - régimen político - Santiago del Estero

Abstract

This article examines the reconfiguration of labor policy in Santiago del Estero between 2005 and 2013, focusing on two dimensions that have received limited integrated analysis: labor conflict during the post-convertibility period and subnational labor policy. The case is particularly relevant because it reveals the convergence of national and provincial political processes that shaped labor policy transformation. The article argues that changes following the establishment of bargaining tables with trade unions (Mesas de Diálogo) were linked to two processes: the end of juarismo and the emergence of a new political phase under Gerardo Zamora, and the national government's promotion of collective bargaining at the subnational level. These processes fostered institutional mechanisms to channel and contain labor conflict. However, the dynamics of the Mesas de Diálogo and national wage policies, particularly guaranteed minimum wages, negatively affected the wage structure of provincial workers. The Paritaria Nacional Docente (PND) also influenced wage negotiations throughout the provincial public administration. Finally, although the creation of a negotiation mechanism represented a departure from the previous period, the government's approach toward confrontational trade unions retained certain features of the Juárez regime. Thus, the reconfiguration of labor policy combined institutional change with continuities in the management of labor conflict.

Keywords: *labor policy - collective bargaining - post-convertibility - political regime - Santiago del Estero*

Introducción

La etapa inaugurada en la Argentina luego de la crisis de los años 2001 y 2002 se caracterizó por el crecimiento del empleo y por un cambio en la dinámica de las relaciones laborales y del mercado de trabajo. Estos fenómenos le otorgaron centralidad al mecanismo de la negociación colectiva, que durante la posconvertibilidad recuperó relevancia como modalidad para encauzar y canalizar el conflicto laboral (Marticorena: 2015).

La importancia otorgada desde el gobierno nacional a la negociación colectiva tuvo su correlato en los niveles provinciales. Esta centralidad se reflejó en la apertura y revalorización de la negociación a nivel subnacional, principalmente, a través de la Paritaria Nacional Docente (PND), por la que el gobierno nacional exhortó a los gobiernos provinciales a adoptar mecanismos de negociación propios. En este marco, la negociación entre los gobiernos provinciales y los sindicatos se incrementó a instancias del gobierno nacional, e incluso se comenzó a instrumentar en provincias en las que nunca se había desarrollado.

Tal es el caso de Santiago del Estero, que por primera vez implementó instancias de negociación entre el gobierno y los sindicatos y donde la PND tuvo un particular impacto, no solo para el sector docente, sino también para todos los trabajadores de la administración pública.

Consideramos que esta provincia constituye un caso paradigmático de transformación de su política laboral de cara a los cambios ocurridos en la política laboral nacional. Asimismo, procesos políticos locales también influyeron en la transformación de la política laboral provincial. En efecto, en el año 2004 se produce un contexto de crisis política -en el marco de una protesta social por el crimen de dos jóvenes en la localidad de La Dársena- que pone fin al denominado régimen juarista.

En la trayectoria del régimen, liderado por Carlos Juárez, pueden distinguirse cuatro etapas: "1) formativa (1949-1952), 2) estructuración del régimen (1973-1976 y 1983-1987), 3) consolidación (1995-1999 y 1999-2002), 4) crisis y derrumbe (2002-2004)" (Schnyder, 2010:67).

Posteriormente, en el 2005, luego de un año de Intervención Federal (IF), asume la gobernación el radical Gerardo Zamora, incorporando las demandas de democratización y renovación políticas en la provincia (Ortiz de Rozas, 2010). En este contexto, el nuevo gobierno inauguró instancias de negociación con diversos actores provinciales, entre ellos los sindicatos, que se reunieron en las denominadas Mesas de Diálogo y Trabajo.

El objetivo de este artículo es analizar cómo se reconfiguró la política laboral santiagueña durante los dos primeros gobiernos de Gerardo Zamora (2005-2013) y examinar de qué modo, los procesos políticos mencionados -el cambio en el régimen político provincial y la política laboral nacional- influyeron en esa reconfiguración.

El objeto de estudio fue abordado desde una metodología cualitativa. Se utilizaron fuentes primarias, entrevistas, y fuentes secundarias, documentos oficiales, legislación y prensa escrita provincial, principalmente el diario El Liberal, el más importante de la provincia. El análisis de la prensa local permitió acceder a los resultados y dinámica de las negociaciones.

El artículo está estructurado de la siguiente manera. En primer lugar, se analizan las transformaciones que se dieron en la forma de Estado[1] durante la posconvertibilidad a través de dos dimensiones de análisis, la relación capital y trabajo y las relaciones nación-provincias. En segundo lugar, analizaremos el impacto de estas transformaciones en los niveles provinciales. En tercer lugar, se examinará de qué manera los cambios en la forma de Estado y los procesos políticos provinciales influyeron en la configuración de a política laboral santiagueña durante los años 2005-2013.

1. La forma de Estado durante la posconvertibilidad.

Para estudiar la configuración de la política laboral en Santiago de Estero durante los años 2005-2013, vamos analizar las características que tuvo la forma de Estado durante ese período a través de dos dimensiones: la relación capital y trabajo y la relación nación-provincias. Ambas dimensiones nos aproximan a una comprensión de aspectos fundamentales del Estado luego de la crisis de los años 2001 y 2002 en relación con nuestro objeto de estudio.

La relación capital y trabajo

A partir del año 2003, se dio una incorporación progresiva de mecanismos institucionales que permitieron al Estado canalizar el conflicto obrero (Bonnet, 2015, Piva 2015, Marticorena, 2014). En el mismo sentido, Piva (2015:105), afirma que el gobierno "logró internalizar el conflicto obrero en una lógica reformista de concesiones y tendió a normalizarlo". Entre estos mecanismos, como veremos a continuación se destacan, además de la negociación colectiva, la reactivación del Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil y el fortalecimiento del Ministerio de Trabajo con un papel activo en los conflictos laborales y en la homologación de acuerdos.

Desde el año 2003, el Ministerio de Trabajo ocupó un rol fundamental en la implementación de la política laboral y en la importancia otorgada a la negociación colectiva, dentro de esta estrategia de normalización de la conflictividad de los sindicatos (Bonnet, 2015). En efecto, este ministerio tuvo un rol preponderante debido a las convocatorias a paritarias y negociaciones colectivas y a su intervención en temas conflictivos como la reforma de la Ley de Riesgos del Trabajo o la Reforma Laboral (Bonnet y Piva, 2010).

En este marco, con respecto a los vínculos entre el Estado y los sindicatos, la estrategia propulsada por el gobierno consistió en el establecimiento de una modalidad de negociaciones a nivel de las cúpulas entre los sindicatos de carácter monopólico, las asociaciones empresarias y el gobierno (Etchemendy y Collier, 2008).

Esto implicó una diferencia fundamental con la década del '90, cuando la reestructuración del modelo de acumulación y de las modalidades de explotación de la fuerza de trabajo, sumado a las previas crisis hiperinflacionarias, redundaron en el debilitamiento y fragmentación del conjunto de la clase trabajadora (Bonnet, 2007; Piva, 2012). En esos años, el conflicto alrededor del salario se restringió en el marco de una disciplina impuesta por la convertibilidad del peso y de la estrategia neo-participacionista impulsada por los sindicatos de la Confederación General del Trabajo (CGT), que consistió en la aceptación negociada del programa de reformas a cambio de conservar capacidades financieras, institucionales y organizativas (Bonnet, 2015; Murillo, 1997; Etchemendy, 2001).

Con posterioridad a la crisis de 2001, se implementaron mecanismos para limitar el despido de trabajadores y medidas que generaron cierta recuperación del poder adquisitivo del salario. En cuanto a las medidas orientadas a limitar los despidos, en el año 2002 se sancionó la ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (ley 25.561) que estableció la doble indemnización. En los años subsiguientes, se limitaron los alcances de esta medida y se fueron reduciendo paulatinamente los montos indemnizatorios (al 80% en 2004 y 50% en 2005) hasta quedar sin efecto en septiembre de 2007 en función de la evolución de la tasa de desempleo abierto.

El decreto 392/2003 dispuso la incorporación al salario básico, mediante la negociación colectiva, de las sumas no remunerativas que se habían otorgado en el año 2002, aunque también se establecieron pautas que operaron como un techo para los aumentos salariales en la negociación paritaria (Marticorena, 2014).

En materia legislativa, durante los gobiernos kirchneristas se derogaron leyes que regularon las relaciones laborales durante la década del '90. La ley de Ordenamiento Laboral (25.877) del año 2004 derogó la ley de Empleo Estable 25.250 del año 2000. Los aspectos más significativos de esta nueva norma fueron que restituyó la ultraactividad y la preeminencia de la negociación colectiva por rama de actividad e incluyó ciertas mejoras en lo referido a la duración del período de prueba, plazos de preaviso e indemnizaciones (Bonnet, 2015).

Además de otorgar mayor preeminencia a la negociación por rama de actividad, se revitalizó el espacio tripartito del Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil, creado en 1991 por la Ley Nº 24.013, donde son convocados los órganos centrales de las representaciones de los trabajadores y de los empleadores. De todos modos, es necesario tener en

cuenta que, si bien la sanción de la ley 25.877 favoreció el incremento de la negociación por rama de actividad, la negociación por empresa mantuvo un predominio dentro del total de las negociaciones (Marticorena, 2014).

Cabe mencionar, que el salario mínimo permaneció en 200 pesos desde 1993 hasta mediados del 2003 (Marticorena, 2014). El Decreto 1095/2004 convocó a este Consejo a reunirse en la sede del entonces Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Desde ese momento, cada año el Consejo se reunió para determinar el salario mínimo, vital y móvil de los trabajadores comprendidos en la Ley de Contrato de Trabajo, de la Administración Pública Nacional y de todas las entidades y organismos en los que el Estado Nacional actuó como empleador.

En el cuadro Nº1, se sintetiza en clave comparativa la normativa sancionada durante la década del '90 y la sancionada en 2004 en relación con las instancias de negociación que cada norma privilegiaba.

Cuadro Nº1. Comparación de la normativa sobre negociación colectiva

<table>
<tr><th colspan="4">Normativa sobre negociación colectiva</th></tr>
<tr><td colspan="2">Prevalencia de negociaciones de ámbito menor</td><td colspan="2">Preeminencia de negociaciones de ámbito mayor</td></tr>
<tr><td>1991</td><td>Dto. 2284: Art. 1: Artículo 1º. "Las partes signatarias de los convenios colectivos de trabajo, en ejercicio de su autonomía colectiva, podrán elegir el nivel de negociación que consideren conveniente"</td><td rowspan="4">2004</td><td rowspan="4">Ley de Ordenamiento Laboral 25.877 (derogó la Ley 25.250): Art. 24.Queda establecido el siguiente orden de prelación de normas:

a) Un convenio colectivo posterior puede modificar a un convenio colectivo anterior de igual ámbito.

b) Un convenio posterior de ámbito distinto, mayor o menor, modifica al convenio anterior en tanto establezca condiciones más favorables para el trabajador. A tal fin, la comparación de ambos convenios deberá ser efectuada por instituciones.</td></tr>
<tr><td>1993</td><td>Dto. 470: "Art. 2º bis.- Las partes signatarias del Convenio Colectivo de Trabajo podrán modificar el nivel de negociación a petición individual de cualquiera de ellas, o de cualquier empleador o grupo de empleadores comprendidos en el Convenio Colectivo de Trabajo respectivo. La solicitud de apertura de un nivel menor de negociación deberá solicitarse dentro de los TREINTA (30) DIAS anteriores a la finalización del plazo del convenio.</td></tr>
<tr><td>1998</td><td>Ley 25.013: Art. 15: Un convenio de ámbito menor vigente podrá prevalecer sobre otro convenio colectivo ulterior de ámbito mayor, siempre que esté prevista su articulación y que las partes celebrantes sean las mismas en ambos casos, de conformidad a lo prescripto por el artículo 14 de la presente Ley.</td></tr>
<tr><td>2000</td><td>Ley 25.250: Art. 25: Un convenio colectivo de trabajo de ámbito menor prevalecerá sobre otro anterior de ámbito mayor, salvo que aquél hubiere sido concertado para articularse con este último.</td></tr>
</table>

Fuente: elaboración propia con base en la normativa

En cuanto a esta forma de interlocución estatal con los sindicatos, Etchemendy (2019) sostiene que durante el kirchnerismo se dio una coordinación salarial neo-corporativa que consistió en una política salarial centralizada y tripartita orientada por el Estado y denominada como neo-corporativismo segmentado.

En Etchemendy y Collier (2008) y Etchemendy (2019) se sostiene que mediante pactos neocorporativos, sindicatos nacionales, asociaciones empresarias y gobierno llegaron a acuerdos sobre salarios sectoriales y sobre el salario mínimo de la economía.

Por su parte, Palomino (2008) y Palomino y Trajtemberg (2006) sostienen que, a partir de la salida de la crisis de 2001, se observa la progresiva instalación de un nuevo régimen de empleo que desplaza al régimen de precarización laboral previo. Para estos autores, el crecimiento económico, la creación de empleos y la expansión del empleo registrado -esto último principalmente a partir de 2006- fueron concomitantes con el fortalecimiento de la negociación colectiva mediante una estrategia que impulsó el incremento del salario mínimo, vital y móvil.

A diferencia de los enfoques que analizan a la negociación colectiva como una expresión de diálogo social (Etchemendy, 2011 y Trajtemberg, 2016), en este estudio sostenemos que la negociación colectiva permitió la canalización e institucionalización del conflicto laboral. En este marco, los sindicatos recuperaron su relevancia como organizaciones básicas de defensa de los trabajadores como clase (Darlington, 2014) y la lucha sindical en torno a las condiciones de compra-venta de la fuerza de trabajo recobró centralidad en un nuevo escenario de regreso de las pujas distributivas y de la inflación (Bonnet, 2015 y Marticorena, 2014 y 2015). Siguiendo esta interpretación, sostenemos que el incremento de la negociación colectiva no consistió en una forma de diálogo social sino en un mecanismo de institucionalización del conflicto laboral (Hyman, 1981). Desde esta perspectiva, entendemos que el rol de la negociación colectiva durante el período 2003-2015 fue de ordenador y contenedor del conflicto laboral dentro de marcos institucionales (Marticorena, 2014).

Este enfoque no desconoce que el aumento de las negociaciones colectivas se debió también al crecimiento económico y al cambio en las instituciones laborales favorecido desde el gobierno nacional, sin embargo, se considera que las negociaciones colectivas recobraron relevancia como forma de canalizar las luchas sociales en el contexto de un proceso de recomposición de la acumulación y de reconstitución de la dominación luego de la crisis de 2001 (Marticorena, 2014; Bonnet, 2015). En este sentido, desde mediados de la década de los 2000, la negociación colectiva -con una tendencia a la centralización- cobró un gran protagonismo dentro de la política laboral.

La relación nación - provincias

Durante los primeros años de la posconvertibilidad el gobierno puso en funcionamiento mecanismos de coordinación interjurisdiccional para la implementación de determinadas políticas públicas. Estos mecanismos e instrumentos de política implicaron una mayor presencia del Estado nacional en la coordinación y rol de rectoría de los sistemas educativos y de salud. En el caso específico de la educación, esto se implementó mediante la revitalización del Consejo Federal de Educación, la ley de Educación Nacional y la de Financiamiento Educativo. Estos instrumentos también fueron fundamentales para el rol que comenzó a desempeñar el Estado en relación con la canalización del conflicto laboral, en la medida en que la Ley de Financiamiento Educativo introdujo la Paritaria Nacional Docente y el Consejo Federal de Educación fue la instancia a través de la cual se la implementó.

Durante la década del '90, en el marco de la reforma del Estado, se completó la transferencia de establecimientos educativos secundarios a las provincias, dicha medida tuvo como principal objetivo la reducción de la carga fiscal del Estado nacional. La descentralización se concretó en 1992 a través de la ley 24.049 de Transferencia de Servicios Educativos, que facultaba al Poder Ejecutivo Nacional a transferir, a partir del 1° de enero de 1992, a las provincias y a la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica. Es decir, se transfirieron las escuelas secundarias, los institutos terciarios nacionales y las escuelas públicas de gestión privada a las provincias. Esta ley completaba un ciclo iniciado en 1968, cuando se produjo la primera transferencia de escuelas primarias nacionales a las provincias. En 1978, el gobierno de la dictadura militar transfirió de manera compulsiva la totalidad de las escuelas y la relación laboral de todos los maestros de educación primaria de la órbita nacional a las provincias (Perazza y Lagarralde, 2007).

Con la ley de 1992 y la nueva distribución de competencias, el orden nacional quedó facultado para evaluar, definir las bases del currículum nacional, organizar la capacitación docente y llevar a cabo políticas compensatorias, entre otras atribuciones. Por su parte, las provincias quedaron a cargo de la gestión directa de las escuelas, de definiciones de política educativa a escala provincial y de la titularidad de la relación laboral de los docentes. Es decir, con la transferencia, todas las relaciones laborales docentes quedaron en manos de las administraciones provinciales, lo cual tornaba más complejos los procesos de negociación, acuerdo o confrontación en el orden nacional y concretaba la posibilidad de que los docentes de las distintas provincias perciban salarios diferentes (Perazza y Lagarralde, 2007).

En relación con la disparidad salarial, Perazza y Lagarralde (2007) sostienen que era anterior al proceso de transferencia, pero el hecho de que existiera en todo el país un conjunto de docentes cuyo salario estaba regulado de manera uniforme por el nivel

nacional, funcionaba como parámetro común para las negociaciones salariales locales. Desde el proceso de transferencia, se consolidó legalmente la disparidad salarial.

Asimismo, esa transferencia no tuvo en cuenta las capacidades efectivas de los estados provinciales para poder llevar a cabo la prestación de los servicios transferidos. Si bien con la descentralización se logró el equilibrio de las cuentas del Estado nacional, el costo fue un deterioro fiscal de los estados provinciales y una profundización de las diferencias interprovinciales en la calidad y el alcance de los bienes públicos suministrados (Vilas, 2003).

De modo que la transferencia de los servicios sociales en general, y de los servicios educativos en particular, tuvo impacto en las dinámicas políticas provinciales y, si bien contribuyó al fortalecimiento de los gobernadores como actores estratégicos de la política provincial, también los ubicó como interlocutores visibles y como destinatarios de múltiples demandas sociales (Schnyder, 2009). En este sentido, la proliferación de los "estallidos provinciales" (Delamata, 2002) durante la década del '90 es una muestra de este fenómeno.

En este ámbito, las transformaciones que se dieron en la forma de Estado a partir del año 2003 estuvieron orientadas a revertir o corregir las consecuencias de la descentralización educativa, dando al Estado nacional una mayor relevancia en su rol de rectoría del sistema educativo.

Sin embargo, si bien durante el kirchnerismo se sancionaron varias leyes que dotaron de mayor protagonismo al Ministerio de Educación, en materia de descentralización, no se revirtió la división de funciones entre nación y provincias heredada de la década del '90 (Bonnet, 2015).

Las leyes sancionadas desde 2003 vinculadas con la inversión educativa y la política de salario docente fueron: 1) Ley Nº25.864 (2003) de 180 días de clases; 2) Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente Nº25.919 (2004), que prorrogaba la vigencia del FONID creado en 1998; 3) Ley de Educación Nacional Nº26.206 (2006) y, 4) Ley de Financiamiento Educativo Nº26.075 (2006).

De todas estas leyes, las más importantes en relación con nuestro objeto de estudio son la Ley Nº26.206 y la Nº26.075. La Ley de Educación Nacional (26.206) reconoció el derecho a la negociación colectiva en su artículo N°67, inciso l, donde estableció que los docentes de todo el sistema educativo tienen "el derecho a la negociación colectiva nacional y jurisdicciónal".

Por otro lado, la Ley de Financiamiento Educativo (26.075), estableció en su articulado numerosas referencias a la mejora de la cuestión salarial de los docentes.

El su artículo 3º, estableció que el presupuesto consolidado del Gobierno nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado a la educación, la ciencia y la tecnología se incrementaría progresivamente hasta alcanzar, en el año 2010, una participación del 6% en el Producto Interno Bruto. Con respecto a esto, el artículo 6º estableció que:

> *en los ejercicios fiscales en donde no haya incremento en el PIB o cuando la variación del mismo no genere el incremento en la recaudación exigible para alcanzar las metas financieras previstas, la meta anual deberá adecuarse proporcionalmente al incremento de la recaudación*.

Por otro lado, en su artículo 5º se determinó que el gobierno nacional y los subnacionales aumentarían entre los años 2006 y 2010 el gasto consolidado en educación, ciencia y tecnología y se señaló explícitamente que ese incremento se destinaría prioritariamente, entre otras cosas, a mejorar las remuneraciones docentes.

El artículo 9º creó en el ámbito del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente (PNCSD), cuyo objetivo era contribuir a la compensación de las desigualdades en el salario inicial docente en aquellas provincias en las cuales a pesar del esfuerzo financiero destinado al sector y de las mejoras de la eficiencia en la asignación de los recursos, no pudieran superar esas desigualdades. El reglamento y las pautas de aplicación del PNCSD fueron establecidos en la Resolución 301/2008 del Ministerio de Educación de la Nación. El programa introducía una innovación en materia de la relación salarial entre la Nación y las provincias, ya que generaba incentivos para que éstas optimizaran sus recursos y que los salarios fueran progresivamente solventados con fondos provinciales.

El artículo 10º de la Ley Nº26.075 dio origen a la PND y estableció que el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, el Consejo Federal de Cultura y Educación y los gremios docentes con representación nacional, acordarían un convenio marco que incluía las siguientes pautas generales: a) condiciones laborales, b) calendario educativo, c) salario mínimo docente y d) carrera docente.

Cabe destacar la importancia otorgada al Consejo Federal de Educación en las leyes de Educación Nacional y de Financiamiento Educativo, ya que se vincula con el renovado rol de rectoría que se pretendía otorgar a la nación en su relación con las provincias.

En el artículo 116 de la ley de Educación Nacional se creó -en realidad se rediseñó- el Consejo Federal de Educación, definido en la ley como "organismo interjurisdiccional, de carácter permanente, como ámbito de concertación, acuerdo y coordinación de la

política educativa nacional, asegurando la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional". En ese artículo, se le otorgó a la Secretaría General del Consejo la misión de coordinar, entre otras cosas, el FONID y el PNCSD, antes mencionados.

Las reuniones del Consejo Federal fueron otra forma de recentralizar la relación entre la nación y las provincias en materia educativa y, a partir del año 2003, se constituyó en un ámbito que se ocupó principalmente de temas de la agenda del actor nacional que, si bien operó dentro de un clima consensual, predominó una pauta de articulación orientada por la nación (Rey, 2013).

En síntesis, si bien los gobiernos kirchneristas asentaron sus modificaciones normativas en el ámbito educativo sobre la estructura heredada, tales modificaciones tuvieron en cuenta la cuestión salarial docente y, al igual que para otros sectores, tomaron medidas orientadas a la centralización de la negociación colectiva a través de la PND, cuestiones totalmente ignoradas en la reforma de la década del '90.

El siguiente cuadro sintetiza las principales normativas del sector educativo vinculadas a la cuestión salarial y la negociación colectiva en el ámbito docente.

Cuadro Nº2. Normativa sobre salarios y negociación colectiva en el ámbito docente

Ley	Contenido
25.864 (2003)	**Artículo 4º:** A fin de asegurar el cumplimiento del ciclo lectivo (180 días) las provincias que no pudieran saldar las deudas salariales del personal docente, podrán solicitar asistencia financiera al Poder Ejecutivo Nacional que, luego de evaluar las dificultades financieras que fueren invocadas como causa de tales incumplimientos, procurará brindar el financiamiento necesario para garantizar la continuidad de la actividad educativa.
25.919 (2004)	**Artículo 1º:** Prorroga la vigencia del Fondo Nacional de Incentivo Docente, creado por la Ley N° 25.053 [1998], por el término de 5 años a partir del 1° de enero de 2004.
26.075 (2006)	**Artículo 3º:** Establece que el presupuesto consolidado del Gobierno nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado a la educación, la ciencia y la tecnología se incrementará progresivamente hasta alcanzar, en el año 2010, una participación del 6% en el Producto Interno Bruto.
	Artículo 5º: El incremento del gasto consolidado se destinará prioritariamente a: i) mejorar las remuneraciones docentes, ii) adecuar las respectivas plantas orgánicas funcionales a fin de asegurar la atención de una matrícula creciente, iii) jerarquizar la carrera docente garantizando su capacitación con el objeto de mejorar la calidad educativa.
	Artículo 9º: Crea el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, a fin de contribuir a la compensación de las desigualdades en el salario inicial docente en aquellas provincias en las cuales se evalúe fehacientemente que, a pesar del esfuerzo financiero destinado al sector y de las mejoras de la eficiencia en la asignación de los recursos, no resulte posible superar dichas desigualdades.
	Artículo 10º: El Ministerio de Educación Nacional y el Consejo Federal de Cultura y Educación y las entidades gremiales docentes con representación nacional, acordarán un convenio marco que incluirá pautas generales referidas a: a) condiciones laborales, b) calendario educativo, c) salario mínimo docente y d) carrera docente.
26.206 (2006)	**Artículo 67:** Derechos: l) A la negociación colectiva nacional y jurisdiccional.
	Artículo 117: c) La Secretaría General del Consejo Federal de Educación ejercerá la coordinación de la implementación del Fondo Nacional de Incentivo Docente y del Programa de Compensación Salarial Docente.

Fuente: Elaboración propia con base en la normativa

Impacto a nivel provincial de las transformaciones en la forma de Estado

En cuanto a los resultados de las transformaciones en la relación capital y trabajo y en la relación nación-provincia, se evidenciaron varias limitaciones. Con respecto al PNCSD -que consistía en una contribución del gobierno nacional al salario docente en las jurisdicciones- algunas provincias sólo se limitaron a mantener el salario mínimo establecido a nivel nacional con el objetivo de no ser excluidos ni de ese Programa ni del financiamiento salarial de la nación obtenido en concepto de FONID.

Las provincias que estuvieron incluidas en el PNCSD durante su período de vigencia, 2006-2011, fueron Santiago del Estero, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, San Juan, Salta y Tucumán.

A partir del mes de enero de 2012, todas las provincias comprendidas en el PNCSD incluyeron en sus presupuestos la erogación que demandaba el pago de la Compensación Salarial que, hasta diciembre de 2011, había financiado el Estado Nacional. Este adicional fue incorporado por todas las provincias como no remunerativo (NR) y no bonificable (NB), tal como cuando lo financiaba el Estado Nacional.

Un aspecto importante para destacar es que la estipulación del salario docente mínimo garantizado a nivel nacional en la práctica operó a favor de una degradación de la estructura salarial. Esto es así dado que en muchas provincias los aumentos salariales para llegar al mínimo exigido por la nación para ser incorporados al PNCSD, se generaron en base a un incremento de la cantidad de componentes NR y NB que profundizaron la precariedad del salario y desjerarquizaron la carrera docente (Claus, 2017). Esta degradación de la estructura salarial afectó principalmente a las provincias de Salta y Santiago del Estero, ya que en el año 2012 fueron las dos provincias que presentaron el menor porcentaje de componentes remunerativos con financiamiento provincial: Salta tenía el 46,9% y Santiago del Estero el 55,84% de componentes remunerativos (Informe Indicativo del Salario Docente, 2012). En este sentido, entre los años 2005 y 2013, la provincia de Santiago del Estero irá progresivamente incorporando componentes NR en la estructura salarial docente.

En cuanto a los resultados de la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo y la ley de Educación Nacional se puede afirmar que permitieron un incremento generalizado del gasto en educación (más de 15 puntos del PIB entre 2005 y 2016). A pesar de que estas medidas lograron que se incremente el gasto en educación, tanto en la nación como en las provincias, las disparidades entre éstas últimas persistieron. Esas disparidades se originaron en las diferentes capacidades fiscales de cada provincia y se pueden observar principalmente en la participación del gasto educativo en los presupuestos provinciales y el salario docente (Rivas y Dborkin, 2018).

Con respecto al gasto educativo provincial, las 24 jurisdicciones incrementaron el esfuerzo financiero por la educación, es decir, el gasto educativo frente al gasto total, pasando de 27% en 1996 a 30% en 2015, con años donde se presentaron esfuerzos mayores tales como 2009 y 2012, cuando alcanza el 31,5%. El período de mayor incremento sostenido ocurrió con la implementación de la Ley de Financiamiento Educativo entre 2005 y 2009 y, si bien luego presentó oscilaciones, logró mantenerse en un nivel superior al previo a la sanción de esta ley.

Acorde a las responsabilidades de las provincias, el gasto en educación se concentró principalmente en remuneraciones. Casi 80% se vinculó a personal, y si se tienen en cuenta las transferencias a educación privada -que son para financiar también salarios docentes- se obtiene que más del 90% del gasto educativo provincial se concentró en partidas salariales (Rivas y Dborkin, 2018).

De este modo, la evolución salarial docente ha sido diversa. Al analizar la evolución para el período 2003/2016, se observan provincias con incrementos reales muy superiores al promedio como Salta, Chaco y Rio Negro, con incrementos de 137%, 127% y 119% respectivamente. Por su parte, en el extremo inferior se encuentra Santiago del Estero, con un incremento de tan solo 3% en términos reales, Catamarca con un incremento del 37% o La Rioja con el 42% (Rivas y Dborkin, 2018).

Por último, con respecto a la negociación colectiva, si bien en cada Acta Acuerdo firmada por el Consejo Federal de Educación durante la Paritaria Nacional Docente se instaba a cada jurisdicción a adoptar su propia instancia de negociación, los resultados han sido dispares.

La negociación colectiva en las administraciones públicas provinciales es muy heterogénea, algunas provincias poseen convenios colectivos de trabajo y otras ni siquiera cuentan con legislación sobre negociaciones colectivas en el sector público. Los procesos de negociación se llevaron adelante por medio de diferentes modalidades, tales como la Comisión Negociadora Central, la Mesa Paritaria o el Consejo del Salario.

De las 24 provincias, 15 poseen leyes que reglamentan los procesos de negociación colectiva en la Administración Pública Central: Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Neuquén, Catamarca, Salta, Jujuy, Entre Ríos, Chaco y Corrientes. Cabe mencionar, que, a pesar de contar con leyes sobre negociación colectiva, en algunas provincias no se dio la práctica efectiva de la negociación o solo discutieron cuestiones salariales, por ejemplo, en Catamarca, Córdoba y Tierra del Fuego. Por otro lado, por ejemplo, si bien las provincias de Jujuy y Mendoza han adherido a la Ley Nacional N°24.185 de "Convenciones colectivas para trabajadores del Estado", en Jujuy las especificidades normativas no han sido reglamentadas y se dieron instancias más informales de diálogo y, en Mendoza, no se negoció en forma permanente.

En cambio, en otras provincias, a pesar de no tener normativa específica, se desarrollaron mesas de negociación que, si bien no han dado lugar a acuerdos homologados por el Ministerio de Trabajo, representaron instancias formales de diálogo en las que los sindicatos plantearon sus demandas.

Entre ellas se encuentran Misiones, Formosa, La Rioja, Tucumán, Santiago del Estero, San Juan, San Luis, La Pampa y Río Negro.

A continuación, se sintetiza la situación en relación con la negociación colectiva en las provincias hasta la fecha que abarca este estudio. En el Cuadro N°3, se mencionan las provincias que cuentan con normas sobre negociación colectiva en la administración central y, en el Cuadro N°4, aquellas que, sin contar con una normativa específica, tuvieron diversas instancias de negociación.

Cuadro Nº3. Provincias que poseen normativa sobre negociación colectiva

Provincias con leyes que reglamentan los procesos de negociación colectiva en la Administración Pública Central			
Provincia	**Norma**	**Año**	**Contenido**
Buenos Aires	Ley 13453	2006	Regula las NC entre la AP y sus empleados, estableciendo: La representación del Estado-Empleador (Ministro de Economía y el Secretario General de la Gobernación) y la representación de los empleados públicos.
Catamarca	Ley 4723	1992	Reglamenta las NC que se entablen entre la AP y sus empleados, aunque la negociación aún no está establecida como práctica habitual. Desde 2004, el Poder Ejecutivo trabaja directamente con los gremios pero solo en temas salariales, que se discuten a través del Consejo del Salario, donde se han logrado varios acuerdos.
CABA	Ley 471	2000	Ley de relaciones laborales en la AP de la CABA, regula las relaciones entre el Estado y sus empleados. Establece, entre otras cosas, convenios colectivos de trabajo. También ratifica convenios con las OIT.
Córdoba	Ley 8329	1994	Regula la NC y los convenios colectivos celebrados entre los sindicatos de los trabajadores de los tres Poderes del Estado provincial, organismos autárquicos o descentralizados, empresas provinciales, y representantes del Estado. De todos modos, la NC no está establecida como práctica sistemática habitual y se centra solo en las discusiones salariales.
Corrientes	Ley 6033	2010	Dispone que las NC que se celebren entre los tres poderes del estado y las asociaciones sindicales estatales de los diferentes sectores, cualquiera sea el nivel, rama o especialidad, se regirán por las disposiciones de esa ley.
Chaco	Ley 6421	2009	Crea la comisión negociadora central, que es la encargada de llevar adelante los procesos de negociación.
Chubut	Ley 5279	2005	Regula las NC que se celebren entre el Poder Ejecutivo provincial y las asociaciones sindicales de trabajadores del sector público y/o privado de referencia con personería gremial.
Entre Ríos	Constitución provincial Decreto 2217	2008 2012	El Decreto aprobó el reglamento para la NC en el ámbito de la AP, dio lugar a la creación de la Comisión Negociadora Central e instituyó al Ministerio de Trabajo como autoridad de aplicación de las convenciones colectivas de trabajo. La reforma constitucional de 2008 consagra en su artículo 82 los derechos a la NC para la Administración Pública.
Jujuy	Ley 4679	1993	Establece que a fin de garantizar el derecho a concertar Convenios Colectivos de Trabajo a las organizaciones representativas de los trabajadores, adhiere a la Ley Nacional 24185. No obstante, las condiciones de esa adhesión tenían aún está pendiente. Lo que existe en la realidad es una instancia de diálogo.
Mendoza	Ley 6656	1998	A partir de la sanción de la Ley la provincia adhiere a la Ley Nacional 24185. A pesar de la normativa, no se negocia en forma permanente. Se dan procesos de diálogo ante situaciones de conflicto generalmente por reclamos salariales.
Neuquén	Ley 1974	1992	Establece la resolución de las cuestiones sobre las condiciones de trabajo y las relaciones laborales en la AP a través de las convenciones colectivas de trabajo. Se llevan a cabo habitualmente procesos de negociación colectiva, donde los temas centrales refieren a condiciones de empleo.
Salta	Ley 7140	2001	Regula las convenciones colectivas que se celebren entre la AP y sus empleados. Cuenta con normativas que reglamentan la NC y con un convenio colectivo de trabajo firmado en 2005.
Santa Cruz	Ley 2986	2007	Regula las NC que se celebren entre la AP y las asociaciones sindicales. Los resultados de los procesos de diálogo logrados por la Comisión Negociadora Central. El Decreto 1612/2012, que homologa la totalidad del CCT.
Santa Fe	Ley 10052	1987	La Ley de Convenio Colectivo de Trabajo fue la primera ley de este tipo para el Sector Público en Argentina. A partir de la vigencia de la presente ley, las condiciones de trabajo y régimen salarial del personal de la AP son establecidas mediante el sistema de convenciones colectivas de trabajo.
Tierra del Fuego	Ley 113	1993	Cuenta con la normativa para la NC desde 1993, aunque aún no se han podido poner en marcha de forma institucional estos mecanismos de negociación.

Fuente: Elaboración propia con base en la normativa y CFEP (2013)

Cuadro Nº4. Provincias con diversas instancias de negociación entre gobierno y sindicatos

Provincia	Instancias de negociación en la Administración Pública Central
Formosa	Se han logrado convenios sectoriales (vialidad, aguas), que no alcanzan al colectivo del sector público. Se dan procesos de diálogo en situaciones puntuales, acotadas a la cuestión salarial.
La Pampa	La provincia no cuenta con un marco regulatorio de NC. Existe una mesa de diálogo, donde generalmente se logran acuerdos salariales.
La Rioja	No cuenta con normativas de NC, el diálogo entre el gobierno provincial y los sindicatos se da en contextos de conflictividad, con predominio de temas salariales.
Misiones	No cuenta con normativas de NC, el Gobierno, no obstante, mantiene mesas de trabajo con la mayoría de los sindicatos. La pauta salarial la fija el Poder Ejecutivo dos o tres veces por año y no solo se tratan temas salariales.
Río Negro	No cuenta con una ley que regule los procesos de negociación colectiva, sí con espacios de diálogo. El Dto. 759/2019 creó una Comisión Paritaria.
San Juan	No cuenta con normativas sobre NC. En 2004, el Decreto 34, creó una Comisión de Relaciones Laborales para discutir los regímenes estatutarios. En la práctica concreta, esta Comisión actúa en la contención de conflictos sectoriales.
San Luis	Cuenta con una Ley de Paritarias para la AP central. Aunque contempla solamente cuestiones salariales, hay instancias para el diálogo pero la falta de experiencia en NC lleva a situaciones e instancias de negociación que se limitan a reclamos salariales.
Santiago del Estero	Existen mesas de diálogo entre las autoridades designadas por el Gobernador con representaciones de los trabajadores. La Ley 7054 institucionaliza las mesas creadas por diversos decretos de los años 2005, 2006 y 2007.
Tucumán	No cuenta con normativas que regulen la NC y no está adherida a la Ley Nacional 24185. Al no haber un ámbito institucional autónomo para NC, las reuniones se dan a pedido de los gremios sobre temas puntuales.

Fuente: Elaboración propia con base en CFEP (2013)

Como se mencionó, en cada Acta Acuerdo de la PND, se impulsó a las distintas jurisdicciones a que constituyeran paritarias docentes provinciales. En las jurisdicciones en las que no existió negociación colectiva, hubo mesas de negociación y/o eventual diálogo entre las partes interesadas (Claus, 2017). En el siguiente cuadro se sintetiza la situación normativa de las provincias que tuvieron diversas instancias de negociación en el ámbito docente hasta la fecha que abarca nuestro estudio.

Cuadro Nº5. Normativa sobre negociación colectiva y/o instancias de negociación en el ámbito docente a nivel provincial

Provincia	Norma	Año	Contenido
Buenos Aires	Constitución provincial Ley 13.552	1994 2006	La reforma de la Constitución Provincial de 1994, incluyó las NC al sector público. Por su parte, la ley regula las NC.
CABA	Ley 471	2000	Regula la NC de los trabajadores Gobierno de la Ciudad.
Córdoba	Ley 8.329	1993	Constituye el marco regulatorio de la NC. (decreto-reglamentario 1090/1994)
Chaco	Ley 3.529	2002	El Art. 47 crea la comisión de política salarial y condiciones de trabajo que estará integrada por el ministerio de educación, cultura, ciencia y tecnología y gremios docentes reconocidos.
Chubut	Ley X 39	2010	Fomenta la negociación colectiva provincial, según lo estipula la Constitución Provincial y el convenio Nº154 (OIT)
Entre Ríos	Ley 9.624	2005	Estable la Convención Colectiva de Trabajo Docente.
La Pampa	Ley 2.238	2006	Regula las negociaciones paritarias sobre cuestiones laborales relativas a la relación empleo público docente.
Mendoza	Ley 6.656	1999	El artículo 24 de esta ley adhiere a la Ley Nacional N°24.185 de Convenciones Colectivas para el Sector Público.
Neuquén	Ley 2.488	2005	La ley de condiciones de trabajo de la AP establece que las normas de la convención colectiva, luego de homologada por la Subsecretaría de Trabajo de la Provincia, serán de cumplimiento obligatorio también para docentes.
Río Negro	Ley 2.694	1993	Adhiere a la ley 23.929/91 que, en el orden nacional, regula la paritaria federal docente.
Salta	Ley 7.140	2001	Regula las convenciones colectivas que se celebren entre la AP e incluye a los trabajadores docentes.
San Juan	Ley 7.016	2000	Adhirió a la ley 23.929/91 que es la que trata sobre la NC los docentes de la gestión pública.
San Luis	Ley 5.711	2004	Regula las NC que se entablen entre el Estado Provincial y las asociaciones sindicales de los docentes que presten servicios en establecimientos oficiales provinciales.
Santa Cruz	Ley 2.986	2007	Regula las NC que se celebren entre la AP y las asociaciones sindicales. Incluye al sector docente.
Santa Fe	Ley 12.958	2002	Establece las Convenciones Colectivas para el sector del Personal Docente de la Provincia.
Santiago del Estero	Ley 7.054	2011	Esta Ley institucionaliza las Mesas de Diálogo Docente creadas por diversos decretos de los años 2005, 2006 y 2007.
Tierra del Fuego	Ley 424	1999	Docentes Provinciales: Convención Colectiva de Trabajo

Fuente: elaboración propia con base en la normativa y CFEP (2013)

Santiago del Estero pertenece al grupo de provincias que no poseen normativa sobre negociación colectiva, pero en las que sí existieron instancias de negociación entre el gobierno y los sindicatos estatales. Si bien las Mesas de Diálogo y Trabajo y de Diálogo y Trabajo Docente se crearon formalmente en el año 2011 a través de la ley 7054, éstas se venían desarrollando desde la Intervención Federal de 2004, continuaron durante el gobierno de Zamora a partir del año 2005 y fueron reguladas mediante diferentes decretos.

En el siguiente apartado se desarrolla como impactaron los cambios en la forma de Estado y las características del régimen político provincial en la construcción de la política laboral santiagueña y en la dinámica y estructura de las Mesas de Diálogo durante el período 2005-2013.

2. La construcción de la política laboral en Santiago del Estero

De acuerdo con nuestro argumento, la política laboral provincial se construyó a partir de las transformaciones que se dieron en la relación capital y trabajo y en la relación nación-provincias, aunque también estuvo condicionada por las características políticas locales. Nos referimos a los cambios que estaban ocurriendo en ese período en el régimen político subnacional, con el fin del juarismo. En el siguiente apartado, se desarrollan los cambios que se dieron en el régimen político provincial y su impacto en la construcción de la política laboral.

De Juárez a Zamora: rupturas y continuidades en el régimen político santiagueño

La etapa formativa del régimen juarista tuvo lugar entre 1949-1952 y si bien también gobernó entre 1973-1976 y 1983-1987, la consolidación del régimen ocurrió entre 1995-1999 y 1999-2002. En esos años, la derogación de la Ley de Lemas le otorgó el monopolio del Partido Justicialista (PJ) provincial y la reforma de la Constitución provincial de 1997, habilitó su reelección como gobernador. El poder juarista se sostuvo en una estructura territorial de ramas del PJ encargadas de movilizar bases y gestionar recursos y en una estrecha relación con la policía provincial, especialmente con el Departamento de Informaciones Policiales (DIP), utilizado para el espionaje ilegal y el control de la disidencia, tanto de opositores como de dirigentes del propio partido (Schnyder, 2010). La crisis y el derrumbe del régimen se produjeron entre 2002 y 2004. En 2003, el doble crimen de La Dársena, que involucró a personas cercanas al poder político y económico juarista, desencadenó una fuerte movilización social expresada en las Marchas del Silencio, iniciadas en febrero de ese año y sostenidas durante setenta semanas hasta la llegada de la Intervención Federal el 1 de abril de 2004 (Saltalamacchia y Silveti, 2009).

Estas características del régimen santiagueño han concitado un gran interés académico. En este sentido, diversas investigaciones lo conceptualizaron como 'iliberal' (Beherend, 2011), híbrido (Gervasoni, 2009) y autoritario (Gibson, 2007).

En estos estudios, los autores definen a la democracia como sinónimo de políarquía. En este sentido, Gibson (2007) hace referencia a la transparencia de los procesos electorales y a la efectividad del estado de derecho y Gervasoni (2009) a elecciones multipartidarias libres, justas y con voto universal, donde los gobernantes respetan los derechos liberales clásicos. Por su parte, Behrend (2011) lo denominó iliberal en términos de la restricción de los derechos ciudadanos y la competencia política mediante el control de la justicia y los medios.

Son escasas las investigaciones sobre regímenes políticos subnacionales que incorporan el análisis de los Estados provinciales. En este sentido, Giraudy (2011), caracteriza al régimen santiagueño como no democrático-patrimonial, incluyendo en la indagación la dimensión institucional de los Estados provinciales. Para esta caracterización utiliza la distinción de Mazzuca (2002) sobre acceso al poder y ejercicio del poder.

Mazzuca (2002), define a los regímenes políticos a partir de dos dimensiones de análisis: la dimensión del acceso al poder, que se corresponde con la dicotomía democracia *versus* autoritarismo y la dimensión del ejercicio del poder del Estado, correspondiente con dicotomía burocracia *versus* patrimonialismo.

Si bien en este estudio tomamos esta distinción entre acceso y ejercicio del poder, para el análisis del régimen santiagueño, consideramos que conceptualizar el ejercicio del poder del Estado en términos de burocracia versus patrimonialismo significaría contemplar de manera aislada solo una de sus dimensiones constitutivas, su aparato institucional. Por lo tanto, conceptualizamos al ejercicio del poder de manera diferente y adoptamos la perspectiva propuesta por Oszlak y O'Donnell (2007), que define al Estado como relación social y como una instancia de articulación y dominación de la sociedad. En tal sentido, entendemos que el Estado es el componente específicamente político del fenómeno más general de la dominación social y una forma particular de relación social capitalista en un momento histórico determinado (O`Donnell, 1977).

La incorporación del Estado a la definición de régimen político trae consigo una serie de implicancias en lo referido al análisis de las políticas públicas dado que sostenemos, siguiendo a Medellín Torres (2006); Oszlak (1980) y Cabrero Mendoza (2007), que el régimen político tiene impacto en la implementación y estructuración de las políticas públicas.

Medellín Torres (2006:105) sostiene que la importancia del régimen político reside "en que es el ordenamiento que define las instancias, grados y escalas en que se produce y estructura el ejercicio del gobierno y con él la estructuración de las políticas públicas". Por su parte, Oszlak (1980) propone distinguir las diferentes modalidades que presentan las relaciones de interdependencia al interior de la burocracia estatal vinculándolas con las características del régimen político. Cabrero Mendoza (2007) sostiene que en el análisis de las políticas públicas es necesario tener en cuenta el tipo de régimen político

en el cual se implementan dado que no se puede dar por sentado de que se trate de un régimen democrático.

Otorgamos importancia al régimen político santiagueño debido a su trayectoria histórica y por el cambio que ocurre en su dimensión del acceso al poder en el año 2005. Ese año Gerardo Zamora -perteneciente a la Unión Cívica Radical- asume como gobernador en el marco del Frente Cívico.

En tal sentido, sostenemos, retomando la definición de régimen político de Mazzuca (2002), que en Santiago del Estero ocurre un cambio en la dimensión del acceso al poder del régimen y no solo un cambio de gobierno, ya que la Intervención de 2004 pone fin a la influencia de Carlos Juárez en la vida política de la provincia.

Entender al Estado como relación social y como una instancia de articulación de la sociedad, nos permitió observar los cambios y continuidades que se dieron en la dimensión del ejercicio del poder en relación con los actores políticos y sociales con el inicio del gobierno de Zamora.

Con respecto a los actores políticos, la principal transformación se produjo en la relación entre la nación y la provincia. Desde el inicio de su gestión, Gerardo Zamora selló una alianza con el gobierno nacional. Este acercamiento se consolidó antes del lanzamiento de la Concertación Plural de cara a las elecciones de 2007 y convirtió a Santiago del Estero en una de las provincias que mayor respaldo electoral brindó al kirchnerismo (Picco, 2015; Ortiz de Rozas, 2011). Incluso, Zamora apareció como posible candidato a vicepresidente para acompañar a Cristina Fernández en la fórmula presidencial en las elecciones de 2011 (Ortiz de Rozas, 2011).

Para Zamora la relación con la nación era imprescindible para terminar con la exclusión de la provincia del contexto nacional. En una de las primeras visitas de Néstor Kirchner a la provincia, el gobernador expresó:

> *Nunca más una provincia aislada. Nunca más las diferencias políticas, los celos o las especulaciones electorales harán que Santiago del Estero se tenga que auto excluir de los procesos regionales y nacionales. La nación y la provincia tenemos que trabajar juntas en Santiago. Por eso quiero recordar el reconocimiento que le hice al Presidente de la Nación quien nos visitó dos veces en estos cinco meses de gestión. No hablaba solamente en un discurso cuando decía que lo vamos a ayudar para que la nación progrese y la Argentina se recupere, nuestros diputados nacionales van a estar para eso*[2].

El establecimiento de las Mesas de Diálogo implicó un cambio en las instituciones laborales provinciales dado que logró encauzar gran parte de los conflictos laborales que debió enfrentar el gobierno. En este proceso, la memoria del Santiagueñazo -protesta social ocurrida en la provincia en diciembre de 1993 originada en rechazo a las políticas de ajuste protagonizada por empleados estatales, docentes y otros sectores sociales- funcionó como una referencia recurrente para justificar la necesidad de preservar acuerdos y garantizar la paz social.

A continuación, se desarrollan las características, dinámica y estructura de las Mesas de Diálogo provinciales.

Estructura y funcionamiento de las Mesas de Diálogo

Como mencionamos, la apertura de instancias de negociación con los sindicatos implicó una ruptura con el régimen juarista. Desde el inicio del gobierno, las nuevas autoridades recibieron a los gremios, que plantearon sus demandas. Durante los primeros meses, incluso los gremios docentes que venían desarrollando numerosas acciones conflictivas desde la Intervención Federal, fueron recibidos por diferentes funcionarios gubernamentales.

En los primeros años del gobierno de Zamora, las Mesas de Diálogo funcionaron reguladas por diferentes decretos y, en el mes de diciembre de 2011, se promulgó la Ley 7.054 que creaba en el ámbito del Poder Ejecutivo de la provincia espacios de "política institucional de diálogo y consenso".

En su artículo 7°, la ley 7.054 establecía que la Mesa de Diálogo y Trabajo

> *Tendrá por objeto ser un espacio institucionalizado de análisis, debate, diálogo y consenso con los diferentes actores sindicales del ámbito estatal o privado sobre las distintas problemáticas del sector del trabajo en aras a la construcción de un nuevo concepto de convivencia política y social.*

El artículo 8º estableció que la Mesa estaría integrada por representantes de los gremios, tanto públicos como privados, "adheridos a la Confederación General del Trabajo y que cuenten con la respectiva inscripción o personería gremial además de la representación del estado provincial".

Por otro lado, con respecto a la Mesa de Diálogo y Trabajo Docente, el artículo 9º establecía:

> *Tendrá por cometido el tratamiento y análisis de la realidad del sistema educativo provincial, legislación aplicable y sus correspondientes propuestas y/o proyectos como asimismo crear sinergias positivas en la búsqueda de soluciones específicas y adecuadas a las necesidades prioritarias del ámbito local y regional dirigidas a mejorar la calidad de la educación provincial.*

Finalmente, el artículo 10º, estableció que la Mesa se integrará con las entidades gremiales representativas del sector docente además de la representación de Estado provincial. Esta ley complementó a la normativa ya existente vinculada al empleo público -Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública provincial del año 1987, Ley 5.642-, al sector educativo -Estatuto Docente del año 1958-y a los derechos vinculados a la acción sindical incorporados en la Constitución provincial del año 2005.

En el sector educativo, la impronta de la política nacional en las políticas provinciales se puede observar en la ley de Educación provincial 6.876 sancionada en 2007, que deroga la ley de Educación Común 5.804 de 1989.

La ley de 2007 incorpora artículos que hacen mención a la Ley de Financiamiento Educativo Nacional y a la Ley de Educación Nacional. El artículo 9º establece:

> *El Estado Provincial garantiza el financiamiento del Sistema Educativo Provincial conforme a las previsiones dispuestas en la Constitución Provincial (Art. 72), las de la presente Ley y a las metas establecidas en la Ley Nacional 26.075 de Financiamiento Educativo. La inversión estará orientada a los servicios educativos en base a la planificación estratégica que con relación al sistema educativo se diseñe.*

En cuanto a la dinámica de las Mesas de Diálogo, el impacto de la política laboral nacional se evidencia en la frecuencia de la negociación y en el porcentaje de aumento salarial otorgado.

Las reuniones de las Mesas del Diálogo de ambos sectores, docente y administración central, se realizaban en el mes de febrero o marzo, posteriormente a la PND y los aumentos otorgados en esa instancia fueron replicados en la provincia, no solo para el

sector docente sino también para el resto de los trabajadores estatales. La principal diferencia entre la nación y la provincia consistió en que los aumentos otorgados por esta última no se realizaban en cuotas.

Los incrementos salariales los anunciaba cada año Gerardo Zamora luego de las reuniones de las Mesas de Diálogo. Los aumentos provinciales se realizaban de manera paralela a los nacionales, e incluso en los años en los que el aumento de los salarios provinciales fue menor al otorgado en la nación -2007, 2008 y 2009-, el piso del incremento fue el estipulado a partir de salario mínimo garantizado en la paritaria docente.

La influencia de la política laboral nacional en la provincial también se puede observar con otros tipos de aumentos, como por ejemplo, las asignaciones familiares. En agosto del año 2007, el gobierno provincial anunció un aumento del 40% de las asignaciones familiares para los trabajadores del Estado y dicho aumento fue anunciado pocos días después del anuncio realizado por la nación para el mismo concepto. (Diario El Liberal. Edición impresa. "Todas las asignaciones familiares aumentan un 40% en Santiago". Agosto de 2007).

De la misma manera, en el mes de septiembre de 2012 Gerardo Zamora anunció el incremento del 25,9% en las asignaciones familiares, en conformidad con lo formulado por el gobierno nacional, por cónyuge, familia numerosa, escolaridad. En esa oportunidad, el gobernador expresó que el anuncio se hacía en el marco de la responsabilidad fiscal y de cumplir con los objetivos que se propone el gobierno nacional tanto con los docentes como con empleados públicos (UPCN Digital: "Montenegro acompañó a Zamora en el anuncia de incrementos de las asignaciones familiares).

El siguiente cuadro muestra de manera comparativa y sintética los aumentos otorgados a nivel nacional y provincial para los trabajadores docentes y de la administración central.

Cuadro Nº6. Fechas y aumentos salariales a nivel nacional y provincial (2005-2013)

Aumentos salariales Nación			Aumentos salariales Provincia
Año	Docencia		Ambos sectores (docente y administración central)
	Salario Mínimo Garantizado	% de aumento	
2005	Mínimo de 700 pesos	-	Junio. Anuncia aumento NR y NB de 100 pesos para ambos sectores. Incentivo Docente Provincial de 80 pesos NR y NB.
2006	Mínimo 840 pesos	20%	Febrero. Aumento para ambos sectores en el sueldo básico por la eliminación de cifras NR y NB
2007	Marzo: 1.040	23,81%	Abril. Aumento R y B del 15% para todos los empleados públicos retroactivo a marzo.
2008	Marzo 1.290 (1ra Reunión de la Paritaria Nacional Docente)	24,04%	Marzo 16,68 para ambos sectores entre aumentos R y NR
2009	Marzo 1.490	15,5%	Marzo. 12, 84 %. No hubo aumento del básico, fueron NR y NB
2010	Marzo 1.740 Julio 1.840	23,49%	Marzo. Docentes: 23% AC: suma fija de 150 pesos y suba gradual del básico hasta alcanzar el 23% en julio.
2011	Marzo 2.300 Julio 2.340	27,17%	Marzo. 25% sobre el básico para ambos sectores
2012	2.800	19,66%	A partir de marzo 19, 73% sobre el básico para ambos sectores
2013	Marzo 3.248 Diciembre 3.416	22%	Marzo: 22% sobre el básico para ambos sectores

Fuente: elaboración propia

De acuerdo con los datos que surgen de los Informes Indicativos del Salario Docente, durante todo el período de estudio, la evolución de la estructura salarial en Santiago del Estero registró un incremento de los componentes NR y NB.

El sueldo básico es sólo uno de los componentes de la remuneración, el cual se define por un puntaje mediante el que se determina la posición relativa de cada tipo de cargo -maestro, director, vicedirector, etc.- en relación con el conjunto de los cargos previstos para el desempeño de las distintas funciones docentes. Cada punto tiene un valor monetario fijado por la correspondiente normativa, de modo que el puntaje de cada tipo de cargo permite traducir el básico a un valor en dinero. De este modo, se construye una estructura jerárquica salarial docente que deja plasmada la ubicación relativa entre cargos.

La relevancia de este componente, el básico, consiste en su influencia en la determinación de otros componentes que se expresan en función de él. El principal de ellos es el que se paga en concepto de antigüedad, que se calcula como un porcentaje del básico, así como de todos los otros componentes que de acuerdo con las normas locales tengan el carácter bonificable. Las recomposiciones en el salario básico, al traccionar a otros elementos de la estructura salarial, repercuten significativamente en los costos laborales totales. Es decir, que un incremento de los componentes remunerativos del salario implica mayores costos para el tesoro provincial e incide en los haberes previsionales futuros (Informe Indicativo del Salario Docente, 2010).

La política nacional de salarios mínimos, si bien favoreció aumentos del salario docente, fijaba un piso que incluía componentes NR. Por lo tanto, el establecimiento del salario básico quedó a discreción de cada jurisdicción dado que la nación no tenía potestad para influir en los componentes de la estructura salarial de cada provincia.

Durante el período analizado, en Santiago del Estero se dieron varios aumentos salariales en los componentes R y NR. En julio del año 2005, en el marco de las negociaciones entre el gobierno y los sindicatos, se otorgó para todos los empleados de la administración pública provincial un aumento de 100 pesos. En esa oportunidad, también se incorporó el Incentivo Docente Provincial de 80 pesos como componente no NR y NB. Los aumentos remunerativos que se dieron significaron un incremento del valor índice, que es el que determina el salario básico. Desde el año 2006 hasta el año 2013 este índice se incrementó cada año -con excepción del año 2009-, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Cuadro Nº7. Porcentaje de incremento del valor índice del Salario Básico

Porcentaje de incremento del valor índice del salario básico en Santiago del Estero 2006-2013						
2006	**2007**	**2008**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
24%	15%	5%	16,6%	25%	19,73%	22%

Fuente: elaboración propia en base al Informe Indicativo del Salario Docente (2006-2013)

Por otro lado, en relación con los aumentos NR, algunos de ellos tuvieron fuente de financiamiento provincial y otros, nacional.

Con respecto al financiamiento nacional, los aumentos otorgados por el FONID y el PNCS, tuvieron carácter NR y NB.

En relación con los componentes salariales financiados por la provincia, las sumas remunerativas corresponden al salario básico, la antigüedad y al pago por título específico. Hasta el año 2005 el suplemento por zona también era remunerativo, pero perdió ese carácter a partir de 2006. Por otro lado, el resto de los aumentos salariales otorgados con fuente

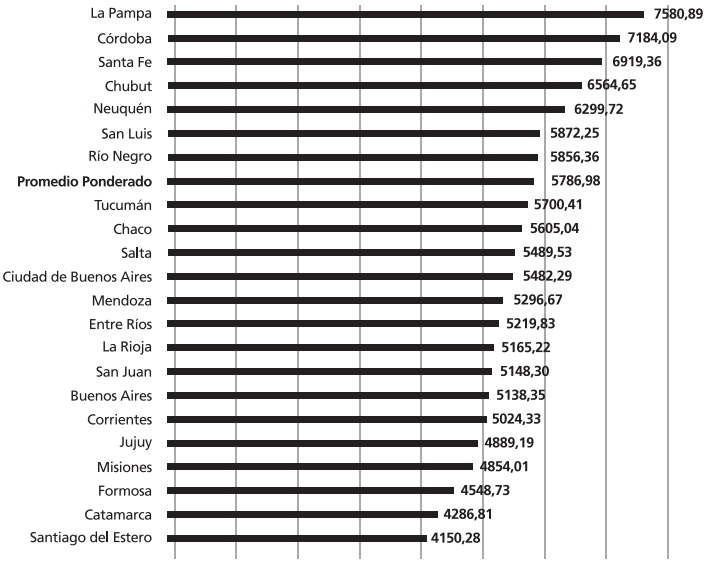
de financiamiento provincial en el período 2006-2013 fueron NR y NB. Este carácter comprende componentes como presentismo, incentivo docente provincial, incentivo a la calidad docente y gratificaciones por única vez, generalmente otorgadas a fin de año.

Todos estos componentes del salario docente santiagueño se fueron modificando a lo largo de los años y la evolución de la estructura salarial evidenció una reducción de los componentes remunerativos a lo largo del período analizado. En efecto, en el año 2003, el 94,1 de los componentes salariales financiados por la provincia eran remunerativos (50,5% RB y 43,6% RNB) y, en el año 2010 esos componentes se habían reducido al 67,9 (35,6% RB y 32,3% RNB). Por otro lado, los componentes NR y NB pasaron del 5,9% en 2003 al 32,1% en 2010 (Informe Indicativo del Salario Docente, 2010).

En el año 2012 Santiago del Estero fue, junto con Salta, la provincia que menos componentes remunerativos financiaba con fuentes provinciales, - 55,84% Santiago y 46,9% Salta (Informe Indicativo del Salario Docente, 2012).

Asimismo, hacia el final del período analizado, Santiago del Estero era la provincia con el salario más bajo del país, incluyendo ambas fuentes de financiamiento, nacional y provincial, tal como se muestra a continuación en el Gráfico 1.

Gráfico 1. Salario Bruto del Maestro de Grado de Educación Común-Jornada Simple. Antigüedad de 10 años en la docencia y Financiamiento Provincial y Nacional. En valores corrientes, dic.'13



Fuente: Coordinación General Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE)/SsPE/SE/ME

La implementación de las Mesas de Diálogo significó una ruptura en términos institucionales con la trayectoria histórica del régimen político, ya que por primera vez se instituyeron instancias de negociación con los sindicatos. Sin embargo, en ese ámbito también se pudieron observar prácticas identificadas por los propios actores sindicales como heredadas del juarismo.

Con la implementación de las Mesas de Diálogo los sindicatos delinearon estrategias claramente diferenciadas. Los gremios que representan a los trabajadores de la administración central iniciaron conversaciones con el gobierno de manera temprana, aceptaron las condiciones impuestas por el gobierno y encauzaron rápidamente sus demandas. Por ejemplo, a pesar de que los gremios reclamaban el blanqueo de cifras NR en el salario, una vez que el gobierno anunciaba que no había disponibilidad presupuestaria, se aceptaba sin objeciones y se justificaba la medida. La excepción fue ATE, que no aceptó las condiciones de negociación del gobierno y, al igual que el Círculo Santiagueño de Enseñanza Media y Superrior (CISADEMS), quedaron excluidos de las Mesas de Diálogo. Esto provocó que el conflicto laboral se exprese por fuera de este ámbito institucional con aquellos sindicatos que desarrollaron estrategias confrontativas con el gobierno.

Por su parte, la respuesta del gobierno provincial a las estrategias de estos sindicatos fue cercenar el derecho a huelga mediante el uso de la conciliación obligatoria y aplicando descuentos por las jornadas de paro y la invisibilización de acciones conflictivas, ejerciendo presión en la prensa local.

En el caso de CISADEMS, siempre rechazó la conciliación obligatoria por considerarla dilatoria e improcedente a las demandas de los docentes y denunciaron las reiteradas amenazas de funcionarios que pretendían anular el derecho constitucional de huelga.

Por otro lado, la censura en la prensa local fue mencionada por los dirigentes gremiales entrevistados de ATE, Judiciales y CISADEMS. En este aspecto, una de las dirigentes de CISADEMS afirmó lo siguiente: "En movilizaciones, en marchas, no tenemos nada de prensa. Del 2006 para aquí la censura es feroz, no salimos, por eso internet nos ayuda a difundir las acciones gremiales, hacia adentro de la provincia y hacia afuera también" (Entrevista a delegada de CISADEMS).

Es en este sentido que se pueden observar algunas continuidades vinculadas con las prácticas desarrolladas por el gobierno, que fueron definidas por los actores sindicales como prácticas gubernamentales que se reproducen de régimen juarista.

Por tal motivo, sostenemos que estas prácticas nos permiten afirmar que se da una continuidad en ciertos aspectos de la dimensión del ejercicio del poder del régimen político.

En síntesis, sostenemos que la dinámica que tuvieron las Mesas de Diálogo y la política

laboral nacional, impactaron negativamente en términos salariales y, de acuerdo a los datos presentados, Santiago del Estero finalizó el período estudiado siendo la provincia con el salario docente más bajo del país. Asimismo, durante ese período empeoró la composición de su estructura salarial, teniendo en cuenta el incremento de los componentes NR del salario.

3. Conclusiones

El objetivo de este artículo fue analizar la construcción de la política laboral santiagueña durante la posconvertibilidad y examinar de qué manera los cambios en el régimen político provincial y en la forma de Estado durante los gobiernos kirchneristas influyeron en esa construcción.

En relación con el régimen político, lo definimos como compuesto por dos dimensiones, acceso y ejercicio del poder del Estado. Consideramos que, con el ascenso de Gerardo Zamora a la gobernación de la provincia, se produjo un cambio en la dimensión del acceso al poder de régimen y no solo un cambio de gobierno, ya que implicó el fin del juarismo luego de varias décadas de dominación. Sin embargo, también observamos algunas continuidades en el ejercicio del poder en lo referido con las prácticas desarrolladas por el gobierno en las mesas de negociación y que fueron definidas por los propios actores sindicales como prácticas heredadas de la etapa juarista.

En lo que se refiere a la relación nación-provincia, los vínculos entre el gobierno nacional y el provincial estimularon a este último a mantener e institucionalizar las instancias de negociación con los sindicatos que ya habían sido introducidas por la Intervención Federal, alineándose con la política laboral nacional.

Durante los dos primeros gobiernos de Zamora, el énfasis del gobierno nacional con respecto al desarrollo de negociaciones colectivas por parte de las jurisdicciones provinciales, marcó el rumbo para las negociaciones en la provincia. Como mencionamos, Santiago del Estero fue adaptándose a la lógica de la negociación nacional actuando de manera coordinada en lo que se refiere a la frecuencia de las reuniones y al monto de los aumentos salariales otorgados, principalmente a partir de la instauración de la PND. En los años en los que los aumentos otorgados por la provincia fueron menores a los otorgados en la nación, la política de salarios mínimos garantizados operó como un piso para los incrementos salariales.

Afirmamos que la forma de Estado vigente durante el kirchnerismo no alteró sustancialmente la estructura heredada de la década del '90. En este sentido, algunos de los cambios efectuados se asentaron sobre normativa surgida durante la década previa. En efecto, el Consejo del Salario había sido creado en 1991 y a partir de 2004 fue reactivado. En relación con las provincias, se revitalizaron mecanismos ya existentes como el FONID y el Consejo Federal de Educación. Con respecto a este último, cabe mencionar que se le dio una nueva

impronta mediante la incorporación de la cuestión salarial y la negociación colectiva docente a la nueva normativa que reguló las relaciones nación y provincias en el sector educativo.

Todas estas modificaciones favorecieron, en cierta medida, la recuperación de la centralidad de los sindicatos como organizaciones de la clase trabajadora y de la negociación colectiva como mecanismo de canalización de las luchas sociales.

En términos de incrementos salariales -especialmente comparando con otras provincias- y en mejoras en las condiciones de trabajo, lo ocurrido en Santiago del Estero nos permite afirmar que durante el kirchnerismo los instrumentos de política utilizados para la implementación de la negociación colectiva en las provincias encontraron limitaciones. Esto se evidencia en que la política de salarios mínimos garantizados impulsada por el gobierno nacional no impidió que Santiago del Estero finalizara el período 2005-2013 siendo la provincia con el salario docente más bajo del país y con una estructura salarial que cada año fue incrementando sus componentes NR.

No obstante, este resultado no se debe exclusivamente a las características de la política laboral nacional sino también a las del régimen político subnacional que operó como estructurante de la política provincial.

El abordaje de las diferentes escalas de análisis -nacional y provincial- permitió el estudio de la variación territorial en la construcción de la política laboral. Es decir, que si bien el análisis de un caso nos permitió construir explicaciones sensibles a un contexto en particular, la explicación de la construcción de la política laboral provincial excede a las características de la configuración política local y permite añadir dimensiones explicativas que surgen de la relación nación-provincia.

Este marco conceptual propuesto para el estudio de las políticas laborales provinciales -compuesto por la configuración política local y política laboral nacional- abre la posibilidad de líneas de investigación que aborden la forma en la que ambas dimensiones operaron en las diferentes provincias.

[1] Con forma de estado nos referimos a las características que asume el Estado capitalista en un período histórico determinado. Por ejemplo, cuando se hace referencia al Estado de bienestar-keynesiano o al Estado liberal (Piva; 2012).

[2] "Se afianza el vínculo entre Zamora y Kirchner". *El Liberal*. Edición Impresa. 5 de septiembre de 2005.

Referencias bibliográficas

Beherend, J. (2011) "Introducción: política subnacional y democracia". *Revista SAAP* Vol. 5, Nº2: 249-260.

Bonnet, Alberto (2007) *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina. 1989-2001*. Prometeo. Buenos Aires.

Bonnet, Alberto (2015) *La insurrección como restauración. El Kirchnerismo.* Prometeo. Buenos Aires.

Bonnet, Alberto y Piva, Adrian (2010) *El estado kirchnerista. Un análisis de los cambios en la forma de estado a partir de la crisis de 2001*. Recuperado de: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5172/ev.5172.pdf. Acceso el 10 de noviembre 2025.

Cabrero Mendoza, Enrique (2007) "Usos y costumbres de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferente". En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros. 2007:359-388.

CFEP, Consejo Federal de Empleo Público (2013) *El empleo público y la negociación colectiva en el Estado argentino.* Buenos Aires Jefatura de Gabinete de Ministros.

Claus, Agustín (2017) "La Paritaria Nacional Docente y la política de Salarios Mínimos Docentes en la Argentina entre 2005 y 2016". *Estado y Políticas Públicas, vol. 9, núm. 9*: 193-219.

Darlington, Ralph (2014) "The Role of Trade Unions in Building Resistance: Theoretical, Historical and Comparative Perspectives". En Atzeni, M. (Coord.) *Workers and labour in a globalised capitalism. Contemporary Themes and Theoretical Issues.* Palgrave Macmillan. 2014:111-138.

Delamata, Gabriela (2002) "De los "estallidos" provinciales a la generalización de las protestas en Argentina". *Nueva Sociedad. Nº182:* 121-138.

Etchemendy, Sebastián y Collier, Ruth (2008) "Golpeados pero de pie. Resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina (2003-2007)", *PostData Nº13*: 145-192.

Etchemendy, Sebastián (2011) *El Diálogo Social y las Relaciones Laborales en Argentina 2003-2010. Estado, sindicatos y empresarios en perspectiva comparada*. Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina. 1a ed. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina.

Etchemendy, Sebastián (2019) "Coordinación Salarial Gubernamental e Inter-Sectorial en el Neo-Corporativismo Segmentado: Orígenes y Desempeño en Argentina y Uruguay (2005-2015)". *Revista SAAP.* Vol. 13, N°2: 341-380.

Gervasoni, Carlos (2009) "¿Cuán Democráticas son las Provincias Argentinas? Estrategias Objetivas y Subjetivas de Inferencia Descriptiva". *Boletín de política comparada*. 75-93.

Gibson, Edward (2007) "Control de Límites: Autoritarismo Subnacional en Países Democráticos". *Desarrollo Económico*. 163-191.

Hyman, Richard (1981) *Relaciones industriales: una introducción marxista*. Madrid: Blume.

Informes Indicativos del Salario Docente (2005-2012) Coordinación General de Estudios del costo del Sistema Educativo. Ministerio de Educación de la Nación. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-e-informacion-educativa/documentacion/informes-salarios-docentes

Marticorena, Clara (2014) *Trabajo y negociación colectiva. Los trabajadores en la industria argentina, de los noventa a la posconvertibilidad*. Buenos Aires. Imago Mundi.

Marticorena, Clara (2015) "Avances en el estudio de la relación entre sindicalismo y kirchnerismo". *Revista Sociohistórica*, N°36: 1-22.

Mazzuca, Sebastián (2002) "¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina". *Araucaria*. 23-47.

Medellín Torres, Pedro (2004) "La política y las políticas públicas en regímenes de "obediencias endebles". Una propuesta para abordar las políticas públicas en América Latina". En Franco, R. y Lanzaro, J. Miño y Dávila (Coord.) *Política y Políticas Públicas en los procesos de reforma en América Latina*. Págs.101-144.

Morduchowicz, Alejandro (2010) "El federalismo fiscal-educativo argentino". En IIPE-Unesco (Coord.) *Políticas educativas y territorios de articulación entre niveles de gobierno*. Buenos Aires, 225-260.

O'Donnell, Guillermo (1977) "Apuntes para una teoría del Estado". Documentos CEDES. 1-30.

Ortiz de Rozas, V. (2010) "En búsqueda de la especificidad perdida. Las características de la democracia en las provincias argentinas. Discusión a la luz del caso de Santiago del Estero". *Trabajo y Sociedad*, N°16

Ortiz de Rozas, V. (2011) "El gran elector provincial en Santiago del Estero (2005-2010). Una perspectiva desde adentro de un "oficialismo invencible". *Revista SAAP* Vol. 5, N°2.

Oszlak, Oscar (1980) "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". *Estudios CEDES*; 3 N° 2:1-38.

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (2007) "Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de Investigación". En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, págs.555-583.

Palomino, Héctor y Trajtemberg, David (2006) "Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en la Argentina". *Revista de Trabajo Año 2 N°3:* 47-68.

Palomino, Héctor (2008) "La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación". *Revista Latinoamericana de Estudios del trabajo* N°19: 121-144.

Piva, Adrián (2012) *Acumulación y hegemonía en la Argentina menemista*. Editorial Biblos. Buenos Aires.

Piva, Adrián (2015) *Economía y política en la Argentina kirchnerista*. Buenos Aires. Batalla de Ideas Ed.

Rey, Maximiliano (2013) "Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina". *Revista del CLAD Reforma y Democracia 55:71-108.*

Rivas, Axel y Dborkin, Daniela (2018) *¿Qué cambió en el financiamiento educativo en Argentina?* Recuperado de https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/02/DT-162-EDU-Financiamiento-educativo_2018-01-VF-2.pdf. Acceso: 10 noviembre 2025.

Ruiz, Álvaro D. (2013) *La Negociación Colectiva en el Sector Público. Su desarrollo en los ámbitos locales*. Buenos Aires: Infojus.

Schnyder, María C. (2010) *Política y violencia en la democracia Argentina. La democratización sub-nacional a la luz de las prácticas partidarias y los usos de la policía durante el Juarismo en Santiago del Estero*. Tesis doctoral.

Trajtemberg, David (2016) "Políticas públicas laborales tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández". *Análisis Nº17:* 1-19.

Vilas, Carlos M. (2003) "Descentralización de políticas públicas: Argentina en la década de 1990". *Revista Rap*, 300: 43-57.

Villarruel Amalia B. (2013) *El empleo público y la negociación colectiva en el Estado argentino*. Consejo Federal de la Función Pública.

Cómo citar este artículo:
Mancini, Marisol (2026) "Política laboral subnacional en la posconvertibilidad. El caso santiagueño (2005-2013)". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 16 Nº31: 98-131

¿Funcionarios o piqueteros? La UTEP y la Unidad Piquetera ante el gobierno del Frente de Todos

Civil servants or piqueteers? UTEP and Unidad Piquetera: two paths facing Argentina's government Frente de Todos

Francisco Longa
Investigador Asistente en el CONICET, con sede en el Instituto de Asuntos Internacionales y Estudios Políticos Manuel Ugarte (UNLa).
franciscolonga@gmail.com

Fecha de recepción:
16.10.25

Fecha de aceptación:
30.6.26

Resumen

El modo en que las organizaciones sociales se vinculan con el Estado y con los gobiernos ha sido uno de los tópicos centrales de los estudios sobre el movimiento de desocupados de la Argentina. En general, los abordajes sobre estos vínculos se realizaron desde categorías dicotómicas, considerando por caso si eran 'oficialistas' u 'opositores', o si estaban 'cooptados' o eran 'autónomos', respecto de los gobiernos. Considerando esos encuadres, las organizaciones del movimiento de desocupados de la Argentina transitaron dos caminos durante el gobierno del Frente de Todos entre 2019 y 2023. Un conjunto de organizaciones, mayoritariamente nacional-populares y del peronismo de izquierda, se plegó al gobierno, colocó militantes en el Estado y profundizó su estrategia de sindicalización, reivindicándose como parte de la *economía popular*. Otro importante grupo de organizaciones fue opositor al gobierno nacional y, poniendo en primer plano la categoría de *piqueteros*, priorizó la participación en movilizaciones callejeras y en tomas de tierras.

Este artículo explora tanto la estrategia oficialista como la opositora durante la presidencia de Alberto Fernández, y analiza coyunturas ambivalentes donde las organizaciones estudiadas tuvieron posicionamientos y acciones que escapan a la diferenciación binaria entre oficialistas y opositores. Estos hallazgos permiten mostrar puntos de contacto entre las diferentes estrategias de las organizaciones, complejizando la relación entre las organizaciones sociales, el Estado y el sistema político.

Palabras clave: organizaciones sociales - Unidad Piquetera - UTEP - economía popular - Frente de Todos.

Abstract

The nature of the relationship between social organisations and the state and governments has been one of the central themes in studies of the unemployed workers' movement in Argentina. Generally, these relationships have been analysed using dichotomous categories, examining on a case-by-case basis whether organisations were 'pro-government' or 'opposition', or whether they were 'co-opted' or 'autonomous' in relation to governments. Within these frameworks, organisations within Argentina's unemployed workers' movement followed two distinct paths during the Frente de Todos government between 2019 and 2023. A group of organisations, predominantly national-popular and from the left-wing Peronist spectrum, aligned themselves with the government, placed activists in state positions and deepened their unionisation strategy, positioning themselves as part of the 'popular economy'. Another significant group of organisations opposed the national government and, emphasising the category of 'piqueteros', prioritised participation in street demonstrations and land occupations.

This article explores both the pro-government and opposition strategies during the Frente de Todos *government and Alberto Fernández's presidency, and analyses ambivalent situations in which the organisations studied adopted positions and took actions that defy the binary dis-*

tinction between pro-government and opposition groups. These findings highlight points of convergence between the various strategies adopted by organisations, thereby adding complexity to the relationship between social organisations, the state and the political system.

Keywords: *Social Organisations - Unidad Piquetera - UTEP - Popular Economy - Frente de Todos.*

Introducción: movimientos sociales y Estado[1]

Las organizaciones del movimiento de desocupados irrumpieron en la arena pública hacia finales de la década de 1990. Un nuevo sujeto, el 'desocupado', se hacía visible en lo que la literatura marcó como un nuevo ciclo de protestas en el país (Svampa y Pereyra, 2004). Durante su etapa de surgimiento, la principal respuesta del Estado a las protestas de las y los desocupados fue la represión, aunque también hubo casos de negociaciones a partir de la entrega de recursos por parte del Estado, como subsidios para los desocupados y alimentos para los comedores comunitarios que los desocupados comenzaban a establecer.

La relación de este sector de organizaciones con el Estado experimentó un profundo cambio a partir de la asunción de Néstor Kirchner en 2003, y luego durante las dos presidencias subsiguientes de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015). Durante esos años, un conjunto de organizaciones sociales pasó a apoyar a los gobiernos kirchneristas. Néstor y Cristina Kirchner se mostraron abiertos a algunas de las demandas de los movimientos y les ofrecieron a sus dirigentes cargos en el Estado a cambio de apoyo político, lo que algunos académicos leyeron como un proceso de 'incorporación' (Rossi, 2017) de las organizaciones sociales al campo político.

A partir del ciclo kirchnerista el movimiento de desocupados fue leído desde el clásico dilema teórico de la 'cooptación' o la 'autonomía' respecto del Estado (Mangabeira Unger, 1987; Munck, 1995). Así, *cooptación* pasó a ser una de las claves de interpretación sobre las organizaciones que se volvían oficialistas. Los académicos que cuestionaron la adhesión de las organizaciones a los gobiernos kirchneristas advirtieron que perderían su 'autonomía' (Battistini, 2007; Escudé, 2007; Zibechi, 2009); desde dicho enfoque, las organizaciones oficialistas se desmovilizarían, quedando 'cooptadas' por parte del gobierno (Rajland, 2008). Estas críticas también provenían de militantes y dirigentes políticos. Para Luis Oviedo, dirigente del Polo Obrero: "la confianza en el "progresismo" (…) desarmó políticamente a esos movimientos, los desnaturalizó y hasta los llevó a su disolución" (Oviedo, 2002: 4).

Pero las organizaciones que pasaban a apoyar al kirchnerismo sostenían que sumarse al gobierno era una oportunidad histórica para acceder al Estado, y para pulsar por cambios a gran escala que solo podrían efectuarse desde las estructuras estatales. Por ejemplo, un conjunto de agrupamientos de desocupados que se volvieron kirchneristas planteaba en 2004: "es un gobierno cargado de tensiones y en disputa, y vamos a luchar para que se consoliden y profundicen las medidas a favor del pueblo y la Nación y sean desplazadas las posturas regresivas que se oponen al cambio".[2] En función de brindarle voz a las y los dirigentes de las organizaciones que se incorporaban al gobierno, desde 2009 en adelante comenzaron a surgir trabajos académicos que cuestionaban la etiqueta de la 'cooptación' (Schuttenberg, 2012). Por el contrario, resaltaban el carácter consciente de la incorporación al gobierno de estas organizaciones, y sostenían que el apoyo al kirchnerismo respondía a la afinidad ideológica entre el gobierno y las organizaciones incorporadas (Natalucci, 2011; Gómez y Massetti, 2017).

Tras la salida del kirchnerismo del poder, y durante los cuatro años de gobierno de Mauricio Macri bajo la alianza de partidos Cambiemos -entre 2015 y 2019-, las organizaciones sociales experimentaron un inusitado escenario de unidad, ante lo que identificaron como un nuevo "gobierno neoliberal". El gobierno de Cambiemos era el primero en llegar al poder por la vía democrática con un discurso abiertamente pro mercado (Vommaro, 2019), y durante sus primeros meses tomó medidas resonantes, como la designación de numerosos CEO de empresas privadas en su gabinete (Gené, 2018; Canelo, 2021), la liberación de las restricciones a la compra de dólares y el aumento de las tarifas de servicios. A pesar de que durante el cuatrienio macrista las organizaciones de desocupados estuvieron marginadas de los cargos estatales, fueron años donde las organizaciones se consolidaron como un nuevo actor sociopolítico (Torre, 2019). Además, a partir de una estrategia que combinó la movilización con las negociaciones con el gobierno de Mauricio Macri, las organizaciones de desocupados alcanzaron importantes conquistas, las cuales se mencionan más adelante.

Durante esos años, además, se fortaleció el rol de mediación de estas organizaciones en la aplicación de las políticas públicas, en aquello que Virginia Manzano (2008) propuso denominar la "gestión colectiva de las políticas". Durante el macrismo, algunas dependencias estatales intensificaron su consulta a las organizaciones sociales para orientar la aplicación de políticas públicas. De esa manera, las propias políticas sociales se fueron modificando en virtud de la influencia que ejercían las organizaciones (Hopp, 2017). Así, aunque estaban "por fuera" del gobierno de Mauricio Macri, por esos años las organizaciones de desocupados lograron consolidar 'encajes' institucionales (Gurza Lavalle y otros, 2018), tal como lo entiende la literatura brasileña que se dedica a estudiar la influencia de los movimientos en la elaboración e implementación de políticas públicas (Abers, Serafim y Tatagiba, 2014; Carlos, Dowbor, Albuquerque, 2017). Esta literatura permite comprender la hibridación entre la acción 'por afuera' de las organizaciones y las

políticas públicas 'por adentro' del Estado, lo cual resulta clave para analizar el complejo lugar que ocuparon las organizaciones de desocupados durante el gobierno del Frente de Todos. A partir de estos antecedentes y de los conceptos teóricos vertidos en este apartado, las próximas páginas analizan las relaciones entre las organizaciones de desocupados, el Estado y el gobierno, durante la presidencia del Frente de Todos entre 2019 y 2023.

Metodología

Los resultados de este trabajo provienen de una investigación de enfoque cualitativo, llevada adelante durante los últimos diez años. Desde la sociología política, pero abrevando también en la ciencia política y en la antropología social, el trabajo de campo se fue desarrollando a lo largo del tiempo en base a técnicas como la entrevista, el análisis documental y la etnografía política.

Para comprender las estrategias y posicionamientos de las organizaciones durante el período de estudio, he realizado entrevistas abiertas y en profundidad con dirigentes, cuadros medios e integrantes de base de las organizaciones estudiadas. El análisis documental se orientó a la consulta de volantes, comunicados y publicaciones en los canales de comunicación oficiales y en las redes sociales de las organizaciones de desocupados. Mientras que la etnografía política se realizó en los despachos de los dirigentes sociales que pasaron a ocupar bancas en la Cámara de Diputados de la Nación durante el período estudiado.

El acceso al campo de estudio estuvo dado por una particularidad: en función de mi afinidad con las organizaciones estudiadas, durante los últimos años participé como asesor ad honorem en algunos despachos de sus diputados/as. Ello me permitió colaborar con las organizaciones desde mi experticia personal como politólogo, al tiempo que me brindó un acceso privilegiado al campo de estudio, posibilitando la etnografía en el Congreso. Existen numerosos antecedentes de investigadores implicados en las organizaciones que estudian Lefebvre (2011). Considero que dicha posición conlleva un compromiso ético mayor, dada la confianza personal construida con los sujetos investigados; por lo tanto, además de la descripción del fenómeno, el enfoque de la investigación apunta a la comprensión de los vínculos de las organizaciones con el Estado desde una posición objetiva pero no neutral (Sousa Santos, 2009).

Respecto a los casos de estudio elegidos, el artículo ofrece un panorama general sobre los dos sectores más importantes de las organizaciones del movimiento de desocupados: por un lado el sector aglutinado en la Unión de Trabajadores/as de la Economía Popular (UTEP); y por el otro el agrupado en Unidad Piquetera. Para dar cuenta de las orientaciones y estrategias de cada sector, relevé las acciones, declaraciones y los testimonios de las principales organizaciones tanto de la UTEP como de Unidad Piquetera.

Referido a la UTEP, las organizaciones que más atención recibieron fueron el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), que fundado en 2002 por el joven abogado Juan Grabois se transformó en la principal organización cartonera del país; y el Movimiento Evita que, fundado en 2004 y liderado por Emilio Pérsico, llegó a ser la organización social más numerosa y con mayor penetración en el organigrama estatal. También se estudió a la Corriente Clasista y Combativa, una histórica organización del movimiento piquetero de raigambre maoísta fundada en 1994 y cuyo principal dirigente es Juan Carlos Alderete. Respecto a Unidad Piquetera, se trabajó con sus dos organizaciones más grandes: con el Polo Obrero, la organización social fundada a principios del siglo XXI por el partido trotskista Partido Obrero; y con el Frente de Organizaciones en Lucha (FOL); fundado en 2006, se trata de una importante organización territorial de perfil clasista.

El protagonismo movimientista reciente

Para comprender las interacciones con el sistema político de estas organizaciones durante el gobierno del Frente de Todos, es necesario dar cuenta del protagonismo y de la relevancia que habían acumulado en los años previos, centralmente durante la mencionada presidencia de Mauricio Macri. Como fue dicho, ante la llegada de Cambiemos al poder las organizaciones de desocupados se reunificaron en las calles y -más allá de sus diferencias ideológicas-, todas se posicionaron como opositoras al gobierno nacional.

El gobierno presidido por Macri mostró dos caras frente a la protesta social (Gené y Vommaro, 2023). Mientras algunos de sus funcionarios emitían declaraciones altisonantes en contra de los piqueteros y criminalizaban a dirigentes sociales emblemáticos[2], también Cambiemos se dio una política de negociación hacia las organizaciones sociales (Maneiro y Núñez, 2021). La interpretación más extendida al respecto indica que, para evitar las protestas y el conflicto social, el gobierno de Mauricio Macri aumentó los recursos que entregaba hacia las organizaciones sociales. Además, les otorgó la autonomía para manejar los "Entes Ejecutores", que eran los organismos que debían ejecutar los fondos de la política social destinada a las y los desocupados:

> *era una cosa que se estaba consiguiendo incluso a contra pelo de lo que nos había pasado con el kirchnerismo. El kirchnerismo nunca nos había dado a nosotros la posibilidad de gestionar los Entes Ejecutores. Eso es algo importantísimo, o sea, el que le da la posibilidad a los movimientos sociales de que su estructura de alguna manera se legitime, que eran los Entes Ejecutores, es el macrismo* (Carlos "Charly" Fernández, Frente de Organizaciones en Lucha, entrevista con el autor, 2 de octubre 2024).

Esto se tradujo en un ostensible crecimiento en estructuras territoriales para las organizaciones y fue clave en su acumulación de poder y de capital político. En este contexto de fortalecimiento, las organizaciones se fueron agrupando en función de una nueva afinidad. Por un lado se conformó una entente liderada por tres agrupamientos: la Confederación de Trabajadores/as de la Economía Popular (CTEP), Barrios de Pie y la Corriente Clasista y Combativa (CCC). La CTEP había sido fundada en 2011 y buscaba ser una herramienta sindical para luchar por derechos para las y los trabajadores informales y precarizados (Muñoz y Villar, 2017). El concepto de *economía popular* fue creciendo desde entonces en influencia entre las filas de las organizaciones sociales de desocupados.

Algunos dirigentes sociales comenzaron a denominar *economía popular* al trabajo cooperativo en el marco de las organizaciones sociales y al trabajo informal en general (Pérsico y Grabois, 2014). Así, algunos grupos relevantes del movimiento de desocupados pasaron a identificarse como *trabajadores/as de la economía popular*, y con ello pusieron en segundo plano otras denominaciones, como la de *trabajador desocupado* o la de *piquetero*. Las dos organizaciones más importantes que impulsaron la CTEP fueron el Movimiento Evita y el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE).

El tridente de organizaciones conformado por la CTEP, Barrios de Pie y la CCC, tuvo un gran protagonismo durante el gobierno de Mauricio Macri. A caballo de protestas y demandas de proyectos de ley, estableció aceitadas negociaciones con el gobierno de Cambiemos e incluso logró resonantes conquistas. En 2016 el Congreso Nacional aprobó la Ley de Emergencia Social (LES) -que estas organizaciones demandaban-, la cual brindaba mayor inserción institucional a las organizaciones y garantizaba mayores recursos para sus cooperativas de trabajo. En 2018, a partir de una combinación de cabildeo con funcionarios del gobierno, con diputados de la oposición y de la movilización en las calles, lograron que se apruebe la Ley de Barrios Populares, que prohibía los desalojos en asentamientos y villas de emergencia y obligaba al Estado nacional a urbanizar dichos barrios (Autor, 2025). El 7 de agosto de 2016 estas organizaciones realizaron una importante movilización desde la iglesia de San Cayetano -en el barrio porteño de Liniers- hasta el centro de la Ciudad de Buenos Aires, que luego repetirían cada año en esa misma fecha, motivo por el cual en los medios de comunicación fueron denominados el *triunvirato cayetano*. Por el otro lado se fueron agrupando las organizaciones que seguían poniendo en primer plano su condición de grupos "anticapitalistas", como el Polo Obrero (PO), el Movimiento Sin Trabajo Teresa Vive (MST) impulsado por el también trotskista Movimiento Socialista de los Trabajadores, y el Frente de Organizaciones en Lucha (FOL).

Estas organizaciones, de matriz ideológica marxista (Moreno, 2010), desde finales del gobierno de Mauricio Macri se habían agrupado en una coordinadora denominada Frente de Lucha Piquetero. La organización más importante de dicho frente era el

Polo Obrero, al que se sumaban grupos más pequeños como el Movimiento Teresa Rodríguez (MTR) Histórico, el MTR Votamos Luchar y la CUBa-MTR, entre otros. Como se dijo, éstas confluyeron con las organizaciones del *triunvirato cayetano* en algunos reclamos ante el gobierno nacional, aunque en otras iniciativas se diferenciaron, movilizándose de manera independiente.

Cuando promediaba el mandato presidencial de Mauricio Macri un hecho político reconfiguró las expectativas del campo opositor. En 2019 Cristina Fernández de Kirchner conformó la alianza Frente de Todos (FdT) y le propuso a Alberto Fernández, un dirigente peronista moderado, encabezar la fórmula presidencial, reservándose ella el puesto de vicepresidenta. Poco tiempo después incorporaron a ese frente a Sergio Massa y su partido, el Frente Renovador, lo cual terminó conformando una coalición pan peronista (Natanson, 2020) competitiva.

Prácticamente todo el arco de organizaciones sociales nacional-populares y de la izquierda moderada pasaron a apoyar al Frente de Todos y negociaron puestos en sus listas. Las organizaciones sociales anticapitalistas, en cambio, repitieron su usual apuesta electoral por el Frente de Izquierda y de los Trabajadores (FIT), una alianza de partidos trotskistas conformada por el Partido Obrero, el Partido de los Trabajadores Socialistas e Izquierda Socialista, que desde 2011 se presentaba a elecciones de manera unificada.

La manera en que las organizaciones nacional-populares se incorporaron a las filas del Frente de Todos resulta clave para analizar sus comportamientos ulteriores, una vez que Alberto Fernández asumió la presidencia de la República. El MTE y las organizaciones del Frente Patria Grande (FPG)[3] negociaron cargos en 2019 en las listas del FdT de manera directa con Cristina Kirchner. Durante el gobierno de Mauricio Macri Juan Grabois había acrecentado su afinidad con la expresidenta, luego de que el joven abogado la acompañara a los tribunales a declarar por causas de corrupción que pesaban en su contra. Por lo tanto, su llegada al FdT está asociada a lo que los actores denominan la *terminal política* cristinista.[4]

Por su parte, el Movimiento Evita arribó a dicha coalición negociando directamente con Alberto Fernández, a quien sus dirigentes conocían por haber compartido campañas electorales en años previos. También el Evita ofició de puente con la *terminal "albertista"* para Somos-Barrios de Pie, uno de los dos sectores que se conformaron tras la ruptura de la organización Barrios de Pie en 2018.[5] La llegada de la CCC a las listas del FdT fue más sinuosa. Esta organización había promovido el "voto bronca" desde el 2001, es decir que ante cada instancia electoral llamaba a no votar o a impugnar el voto. En 2019, desde varios sectores del mundo político peronista le insistieron a Juan Carlos Alderete para que fuera candidato:

> *Sergio [Massa] y Malena [Galmarini] me convencieron. Me decían 'bueno Juan Carlos vos tirás piedras desde afuera, ahora tirá piedras desde afuera ¡y también desde adentro!* (Juan Carlos Alderete, Buenos Aires, 2 de noviembre de 2023, entrevista realizada por el autor).

Así, este histórico dirigente piquetero se decidió a ser parte del FdT. Como se verá a lo largo del artículo, la relación con el sector político que promovió la llegada de cada organización a la coalición Frente de Todos, condicionó el modo en que las organizaciones atravesaron algunas coyunturas críticas durante la gestión de Alberto Fernández.

La asunción del Frente de Todos: un nuevo escenario polarizante

Cuando en diciembre de 2019 Alberto Fernández y Cristina Fernández de Kirchner asumieron el gobierno nacional el campo movimientista se dividió nuevamente entre oficialistas y opositores: por un lado, las organizaciones que apoyaban al nuevo gobierno y colocaban dirigentes en cargos estatales, y por el otro las que se mantenían en la oposición y cuestionaban el carácter capitalista de la nueva administración. Como es sabido, desde inicios de 2020 el mundo entero se vio paralizado por la expansión del virus Covid-19. Con el fin de reducir la curva de contagios, el gobierno argentino anunció un Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) que impedía la libre circulación de las personas y una serie de excepciones de movilidad para personas que se desempeñaban en actividades consideradas esenciales (por ejemplo el personal de salud, de seguridad o quienes trabajaban en industrias claves como la alimenticia), que serían exceptuados del aislamiento y podrían circular por la vía pública únicamente para desplazarse hacia y desde sus lugares de trabajo. Para todas las organizaciones sociales, más allá de su encuadramiento político, la emergencia del Covid-19 conllevó hondos desafíos.

La dimensión sanitaria tornó dramática la vida en los barrios populares. El ASPO implicaba que se debía mantener cierta distancia interpersonal para mitigar la propagación del virus. Pero si algo caracterizaba el accionar de las organizaciones sociales era justamente su carácter colectivo, comunitario y muchas veces masivo. Desde las ollas populares hasta los grupos de apoyo escolar, desde las movilizaciones callejeras hasta las asambleas barriales, el corazón mismo de la organización sociales tiene que ver con la grupalidad.

La nueva coyuntura pandémica obligó a reformular las actividades de las organizaciones sociales. Los comedores y merenderos debieron modificar sus rutinas, adaptando los protocolos sanitarios a su realidad barrial. Las organizaciones también comenzaron a asistir a los vecinos con elementos de limpieza para sus hogares, como lavandina y alcohol en gel.

Además de estas dificultades diarias, asistir a otros multiplicaba sus riesgos de contagio:

> *en plena Pandemia teníamos los comedores abiertos y salíamos a buscar a la gente para que se inscriba en el IDE.*[6] *Nos hacían el chiste de que parecíamos los cazadores del Covid, porque íbamos a ayudar a la gente con el Covid y a su vez a tratar de presionar a los funcionarios para que alguna salida le dé a la gente* (Carlos *Charly* Fernández, Buenos Aires, 2 de octubre de 2024, entrevista realizada por el autor).

La propagación del virus y el impedimento de la circulación en la vía pública pusieron en jaque a las organizaciones sociales, que históricamente habían tenido como principal canal de expresión a la movilización callejera.

La estrategia de las organizaciones oficialistas: desembarco en el Estado, apuesta sindical y adhesión a la Economía Popular

Durante los primeros meses de gestión del nuevo gobierno las dos dimensiones centrales de la estrategia del bloque de organizaciones que apoyaban al Frente de Todos fueron la penetración en el gobierno y el fortalecimiento de su estrategia sindical. Las organizaciones que se habían plegado al FdT evaluaron que la nueva coyuntura les podría brindar acceso a cargos en el Estado nacional, así como en otros gobiernos subnacionales que el FdT había conquistado, como por ejemplo el de la provincia de Buenos Aires al mando del flamante gobernador Axel Kicillof. Por su parte el Movimiento Evita experimentaba una coyuntura excepcional, ya que su dirigente Mariel Fernández había ganado el cargo de Intendenta del municipio de Moreno, en el conurbano bonaerense.

En el gobierno de Alberto Fernández se pudo apreciar una fuerte penetración de dirigentes de organizaciones sociales. Al igual que había ocurrido durante los gobiernos kirchneristas (Perelmiter, 2016), el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) fue el principal ámbito de desembarco de las organizaciones. Alberto Fernández designó como ministro de Desarrollo Social a Daniel Arroyo, un político de perfil técnico que tenía buen vínculo con las organizaciones sociales. El mayor cargo alcanzado por líderes de las organizaciones fue en dicho ministerio, donde Emilio Pérsico fue nombrado secretario de Economía Social, cargo que mantuvo durante los cuatro años del gobierno. Con el tiempo fueron incorporándose referentes también en otras áreas del Estado. El Movimiento Evita colocó a un intelectual de su espacio, el sociólogo Alexandre Roig, al frente del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), el organismo a cargo de regular a las cooperativas en todo el país; como presidente del Mercado Central de Alimentos de Buenos Aires fue designado Nahuel Levaggi, de la Unión de

Trabajadores de la Tierra (UTT).[7] En el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros dos referentes del Evita obtuvieron cargos: Alejandro Gramajo dirigió el programa "El Estado en tu Barrio" y Fernando Navarro fue designado Secretario de Relaciones Parlamentarias, Institucionales y con la Sociedad Civil.[8] En la órbita del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, Juan Grabois logró promover a Fernanda Miño al frente de la Secretaría de Integración Socio Urbana, la cartera estatal que tenía a cargo la implementación de la Ley de Barrios Populares que las organizaciones sociales habían logrado hacer aprobar en 2018.

Además de esta presencia en diversos ámbitos del Poder Ejecutivo, una escena particular tuvo lugar en el Congreso Nacional, donde ocho diputados/as de organizaciones sociales pasaron a ocupar bancas en la Cámara de Diputados. Dos de ellos pertenecían a la Corriente Clasista y Combativa (CCC) (entre ellos su histórico líder Juan Carlos Alderete); otros tres del Movimiento Evita; uno pertenecía a la organización Nuestra América; otra a Somos-Barrios de Pie y finalmente una del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE).

La segunda dimensión de su estrategia refiere a la apuesta sindical. Las organizaciones sociales que pasaron a ser oficialistas, y que venían reivindicando el concepto de *economía popular*, dieron un nuevo paso en su estrategia sindical en el mismo mes de diciembre 2019 en que el Frente de Todos asumía el gobierno nacional. Los dirigentes de la CTEP consensuaron la incorporación a su gremio de las otras dos grandes organizaciones del *triunvirato Cayetano* - Somos-Barrios de Pie y la CCC-; además, se incorporaba un sector del Frente Popular Darío Santillán y otros grupos más pequeños. Esto se consumó el 21 de diciembre con un acto en el microestadio del club Ferrocarril Oeste de la Ciudad de Buenos Aires, donde se rebautizaron como Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP), que se definía como "el sindicato que representa y defiende los derechos de todas y todos los excluidos del mercado laboral, quienes nos inventamos nuestro propio trabajo para subsistir (…) una herramienta de lucha reivindicativa para la restitución de los derechos laborales y sociales que nos arrebató el neoliberalismo y que aún no hemos recuperado" (UTEP, 2019).

Más allá de afirmarse como "una organización gremial independiente de todos los partidos políticos" (UTEP, 2019), el lanzamiento del sindicato también se asoció al clima triunfalista por la asunción del Frente de Todos. El propio presidente de la Nación envió un saludo al acto: "la sociedad argentina definitivamente debe reconocerlos como lo que son: actores de este presente (…) ustedes como fuerza ya son parte del gobierno. Muchos de ustedes, representantes de esas fuerzas, están trabajando junto a nosotros. Hay un Estado que los reconoce como actores de la realidad argentina".[9]

La tónica general de la relación entre el gobierno nacional y las organizaciones de la economía popular fue entonces de respaldo mutuo. Cabe destacar que, hasta la finalización del gobierno en 2023, las organizaciones siguieron siendo parte del Frente de Todos. Sin embargo, también existieron conflictos y cuestionamientos hacia el gobierno, e incluso por momentos las propias organizaciones oficialistas tuvieron diferencias entre sí, que se tradujeron en discusiones públicas y altisonantes.

Como las protestas y las movilizaciones estuvieron vedadas la mayor parte de 2020 en virtud del aislamiento social por la pandemia, el recurso de la movilización callejera prácticamente no formó parte del repertorio de acciones de los grupos oficialistas durante dicho año. También como un gesto de acompañamiento a las medidas del gobierno suspendieron incluso sus movilizaciones más emblemáticas, como la del 1 de mayo y la del 7 de agosto. En principio, convirtieron en virtuales algunas actividades tradicionalmente presenciales. Por ejemplo para el 7 de agosto de 2020 la UTEP realizó su tradicional conmemoración del día de San Cayetano pero de manera virtual. El acto consistió en una videollamada en tiempo real con dirigentes que se encontraban en distintos puntos del país. En la sede central del acto, los y las principales dirigentes de la Economía Popular se sentaron a lo largo de una extensa mesa revestida con una bandera argentina, con barbijos que solo se retiraron al momento de tomar la palabra. Al pie de la mesa colocaron imágenes de la Virgen María y de San Cayetano, además de elementos asociados al trabajo manual, como carretillas, palas, cascos y guantes de trabajo, que fueron bendecidos por el párroco de la iglesia de San Cayetano. En esos actos se percibía la buena relación con el oficialismo. El propio presidente participó de dicha video llamada planteando:

> *sepan que soy el presidente de ustedes y sepan que no olvido el deber que tengo para con ustedes. Que sepan que estoy preocupado para que lo más pronto que se pueda dejen de pasar este padecimiento al que la Argentina los ha sometido* (UTEP, 2020).

Ser parte permitió a las organizaciones acercar reclamos directamente ante las autoridades en reuniones y ámbitos compartidos con la primera plana del Frente de Todos. Pero la relación con el gobierno no siempre fue armónica. Un ejemplo de las tensiones entre las organizaciones y la conducción del FdT tuvo lugar cuando dirigentes sociales cuestionaron en 2020 la insuficiencia en la asistencia para los barrios populares en plena Pandemia. Las críticas públicas generaron presión hacia el gobierno y el Presidente terminó recibiendo a los principales dirigentes de la UTEP en la Casa Rosada para recomponer la relación. Sin embargo ese mismo día la secretaria adjunta de la UTEP, Dina Sánchez, etiquetó al presidente en su red social Twitter y le respondió: "Bienvenida la valoración que hizo hoy @alferdez del trabajo que realizamos silenciosamente miles de

trabajadoras de la economía popular en todo el país parando la olla. Pero los alimentos no alcanzan y faltan artículos de limpieza. Esperamos respuesta. Contamos con eso".[10]

Estas escenas reafirman lo que parte de la literatura ya había señalado durante los gobiernos kirchneristas (Gómez 2010; Natalucci 2011): que el acompañamiento de una organización social hacia un gobierno no implica la obediencia absoluta hacia sus políticas ni a sus funcionarios, lo cual reduce la capacidad analítica del concepto de "cooptación".

La estrategia de las organizaciones opositoras: movilizaciones, ocupaciones de tierras e identidad piquetera

A diferencia de las organizaciones del mundo de la economía popular, las organizaciones de la izquierda anticapitalista no experimentaron expectativas positivas ante la llegada del Frente de Todos a la presidencia. Al contrario, comenzaron a visibilizarse como la principal oposición en el plano social al gobierno nacional. Tempranamente el Polo Obrero y su espacio, el Frente de Lucha Piquetero, intensificaron la coordinación con grupos como Barrios de Pie-Libres del Sur y el MST. En 2020 el Frente de Organizaciones en Lucha experimentó una ruptura y uno de sus sectores comenzó a articularse con mayor intensidad con este conglomerado de organizaciones. Para mayo de 2022, la unificación del Frente de Lucha Piquetero con Barrios de Pie-Libres del Sur, el MST y uno de los sectores del FOL tomó el nombre de Unidad Piquetera; por el peso de su organización dentro del espacio, la cara más visible de la Unidad Piquetera fue Eduardo Belliboni, dirigente del Polo Obrero.

Además de su condición opositora respecto del gobierno nacional, un aspecto conceptual e identitario contrastaba con las organizaciones oficialistas. Mientras que éstas reivindicaban el concepto de *economía popular*, la mayoría de las agrupaciones enroladas en Unidad Piquetera rehusaban dicha categoría. Para grupos como el Polo Obrero, *economía popular* era un eufemismo para encubrir la precarización laboral:

> *…nosotros consideramos que el concepto de economía popular es absolutamente equivocado. Porque no hay economía popular, hay una economía capitalista. No sé qué quiere decir economía popular. Yo me manejo sobre los términos elementales de los principios de la economía, ¿cómo es la economía en este país? Capitalista. Está bajo las reglas del capitalismo* (Eduardo Belliboni, Buenos Aires, 3 de octubre de 2024, entrevista realizada por el autor).

Como contrapartida,

> *…nosotros tenemos el concepto del trabajador desocupado, ya que no se trata de gente que no puede valerse por sí misma y necesita una ayuda social, sino de trabajadores que, producto de la "crisis capitalista", se quedaron sin empleo.*[11]

En la misma línea se inscribía un artículo del periódico Prensa Obrera, medio oficial de noticias del Partido Obrero: "La denominada 'economía popular', que se impulsa con fuerza desde los círculos piqueteros oficialistas, es un embellecimiento de la extensión de la informalidad laboral en detrimento de los trabajadores bajo convenio" (Prensa Obrera, 2022).

Más allá de la discusión conceptual acerca del carácter de los trabajadores/as informales, la reivindicación del término *piquetero* también parecía una apuesta por remarcar el perfil más combativo del movimiento de desocupados. Esto marcaba otro contraste con las organizaciones oficialistas. En rigor, ya desde antes que asumiera el FdT organizaciones como el Movimiento Evita, Barrios de Pie y la CCC, habían puesto en segundo plano algunas nociones y símbolos que remitían a la historia piquetera, para resaltar en cambio otras menos beligerantes. Desde finales del gobierno de Cristina Kirchner muchos grupos habían dejado de autodenominarse *piqueteros*, virando hacia denominaciones como *movimientos sociales*, *movimientos populares* u organizaciones de la *economía popular*; también habían reemplazado prácticas combativas de la primera época piquetera (como los rostros tapados y la quema de cubiertas), por símbolos menos disruptivos, como las pecheras identificatorias de las organizaciones sociales y los rostros al descubierto. Según Torre, por esos años "la identidad piquetera, con su connotación antagonista, comenzó a ser silenciada (…) en su lugar prefirieron presentarse detrás del nombre más aséptico de "movimientos sociales" y actuar cada vez más como *insiders* del sistema político" (Torre, 2019: 191).

Considerando esos antecedentes, resulta significativo que el conglomerado de organizaciones opositoras haya optado por poner en primer plano el concepto de *piquetero*, tanto en el primer espacio que conformaron (Frente de Lucha Piquetero), como en el siguiente (Unidad Piquetera).

Otro aspecto central de la estrategia de las organizaciones opositoras, que las distanciaba de las oficialistas, fue que salieron tempranamente a la calle a protestar contra el gobierno, incluso durante los primeros meses de la Pandemia. Para abril 2020 el ministro de Desarrollo Social de la Nación Daniel Arroyo recibió a una comisión integrada por el Polo Obrero, CUBa MTR, MTR Votamos Luchar, MAR y el Bloque Piquetero Nacional: "el reclamo que encabezó el petitorio entregado, fue el seguro al desocupado de 30 mil pesos (el equivalente a canasta de pobreza) (…) en relación al Ingreso Familiar de Emergencia estuvo presente la crítica, por parte de las organizaciones, del monto

insuficiente, la exclusión de millones de trabajadores a pesar de cumplir los requisitos y la demora en el pago" (Prensa Obrera, 2020a).

Ante la inconformidad con la respuesta del gobierno, este grupo de organizaciones llevó a cabo una primera movilización en pleno ASPO a principios de mayo. En el centro porteño y en otras localidades del país se movilizaron bajo la consigna: *con hambre no hay cuarentena*, reclamando mayor asistencia del Estado a los comedores populares y otorgamiento de planes sociales. A pesar de que con su accionar incumplían las medidas sanitarias, en estas movilizaciones las organizaciones se preocupaban por mantener ciertos cuidados sanitarios: "el Polo Obrero, mediante pequeñas manifestaciones con distanciamiento y barbijos, reclama en todo el país por alimentos que siguen sin llegar ante una situación desesperante en los comedores abarrotados de gente. Ahora mismo en el Obelisco" planteó el dirigente trotskista Néstor Pitrola.[12]

A lo largo de 2020 el Polo Obrero junto a sus organizaciones aliadas repitieron este repertorio de protestas con críticas al gobierno. En un registro similar, el FOL realizó en julio de ese año un acto en la puerta de la residencia presidencial de Olivos reclamando ser atendidos y dejaron una carta que decía: "Sr. Presidente (…) las necesarias medidas de aislamiento tienen un efecto secundario que no impacta a toda la población por igual, quienes vivimos en los barrios populares hemos asistido, día tras día, a ver el crecimiento sostenido del hambre, la pobreza y la desocupación (…) con más de 100 días de aislamiento, el problema de la compra y provisión de alimentos aún no se ha resuelto satisfactoriamente" (FOL, 2020). A nivel subnacional, desde mediados de 2020 el FOL realizó protestas y concentraciones con reclamos a gobiernos provinciales y municipales, centrados en la demanda de asistencia sanitaria y alimenticia para los barrios populares y en la entrega de planes de empleo.

Si bien la estrategia principal de las organizaciones opositoras tuvo su centro de gravedad en las protestas y en el cuestionamiento al gobierno, también estas organizaciones tuvieron iniciativas en el plano institucional, de la mano de los políticos del FIT. Por ejemplo en julio 2020 apoyaron la presentación del dirigente del Partido Obrero Gabriel Solano -al momento legislador por la Ciudad de Buenos Aires-, cuando presentó un proyecto para declarar actividad esencial a los comedores barriales. El proyecto planteaba: "el reconocimiento del trabajo que realizan como actividad esencial, además de todos los derechos laborales de un trabajador estatal de la Ciudad de planta permanente -como ART y Obra Social- y regido por la ley 471 de la Ciudad" (Prensa Obrera, 2020b).

Otro aspecto central en la estrategia de las organizaciones opositoras fue su participación en conflictos sociales prolongados. En plena cuarentena en 2020 tuvo lugar una masiva toma de tierras en la localidad de Guernica, en la Provincia de Buenos Aires. Esta gigantesca toma comenzó el 21 de julio de 2020, cuando cerca de 2500 familias ocupa-

ron un terreno descampado de casi 200 hectáreas. Las familias comenzaron a reclamar las tierras y el gobierno bonaerense desplegó un intenso operativo de asistencia a través del Ministerio de Desarrollo Social de dicha provincia. La Toma de Guernica ponía además en un dilema al gobierno provincial a cargo de Axel Kicillof, quien encarnaba el ala más a la izquierda del Frente de Todos.

Si bien numerosas familias de la toma actuaron de manera espontánea e independiente, con el correr de los días las organizaciones sociales se fueron incorporando al proceso de la toma. Una de las organizaciones sociales que más protagonismo llegó a tener en la Toma de Guernica fue el FOL. Varios vecinos de este grupo, de larga tradición en las disputas por la vivienda y el hábitat en la zona sur del conurbano bonaerense, se fueron integrando a dicha toma durante los últimos días de julio: "las familias del FOL nos integramos al conjunto de familias que estaba peleando en Guernica por su tierra, con la misma necesidad que nosotres (…) hicimos pie en territorio como organización y pusimos en discusión colectiva (en sucesivas asambleas) la experiencia acumulada de lucha por tierra en el conurbano desde los '80 (…) la idea de un barrio que pelea por sus derechos y que vaya progresando a través de su organización interna, manteniendo su proyecto y mística, la idea de un mundo nuevo con criterios anticapitalistas" (FOL, 2021).

También el Polo Obrero tuvo participación en la Toma de Guernica, lo cual era reivindicado por su principal dirigente, Belliboni, en un texto publicado en septiembre por el órgano oficial de prensa del Partido Obrero: "¿Las organizaciones sociales están en las tomas? ¡Categóricamente sí! Somos parte de todas las luchas de los barrios más postergados, del reclamo de trabajo genuino, de las imprescindibles obras públicas, de los reclamos de tierra y vivienda y de la lucha contra el hambre. El Polo Obrero no se dedica a "promover" tomas, estas se producen naturalmente por una necesidad social" (Prensa Obrera, 2020c).

Luego de meses de negociación ante el gobierno provincial, algunas familias fueron aceptando la relocalización o los recursos que el Estado les ofrecía a cambio de abandonar el predio. Pero un grupo importante de familias no aceptó dichos ofrecimientos y resistió en el territorio. Finalmente, el gobierno provincial dio curso a una resolución judicial que ordenaba el desalojo, el cual incluyó la represión a las familias y organizaciones que permanecían en el predio. Las organizaciones opositoras denunciaron la represión del gobierno del Frente de Todos, pero las organizaciones oficialistas también expresaron su disconformidad con el desenlace represivo, en lo que implicó matizar su acompañamiento al gobierno: "manifestamos nuestro enérgico repudio por el desalojo llevado a cabo en horas de la madrugada en Guernica. La respuesta de un estado democrático frente a las necesidades de los sectores más empobrecidos nunca puede ser la represión. Nuestra solidaridad con las familias", planteó la UTEP[13].

Conflictos internos y confluencias inesperadas

Se ha mostrado que el campo movimientista vivió un nuevo parte-aguas con el arribo del FdT a la presidencia. La gran línea divisoria pasó a ser entonces el acompañamiento o el rechazo al gobierno nacional, lo que colocó a las organizaciones del cuadrante de la Economía Popular en el campo oficialista y a las que se agrupaban en la Unidad Piquetera en el campo opositor. Sin embargo, las internas entre las *terminales políticas* del Frente de Todos y el carácter intrínsecamente complejo de las relaciones entre las organizaciones sociales y el Estado, llevaron en los años subsiguientes a escenarios paradojales.

A continuación se presta atención a algunas coyunturas que no pueden ser aprehendidas bajo el esquema binario entre oficialistas y opositores, y que sirven para mostrar las dinámicas complejas -y por momentos contraintuitivas- que atravesaron las organizaciones estudiadas. Para ello se desarrollan tres coyunturas críticas (Munck 2022): la votación del acuerdo con el FMI que propuso el gobierno nacional; el debate público sobre el Salario Básico Universal; y la agudización de los conflictos entre las organizaciones sociales y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante los últimos meses del gobierno. La confección de esta serie, basada en estas tres coyunturas, responde a una selección estratégica de la investigación, la cual no busca mostrar una evolución lineal de las organizaciones, sino captar puntos de ruptura. Siguiendo la propuesta de Michel Foucault (2013), la elección de estas coyunturas se justifica en tanto estos tres momentos constituyen *acontecimientos*, que fracturan la categoría binaria entre oficialismo y oposición, lo cual fortalece los hallazgos de la investigación.

Una primera coyuntura crítica que brindó un panorama ambivalente y complejo para las organizaciones sociales tuvo lugar en marzo de 2022. Ese mes el gobierno nacional envió al Congreso un proyecto de Ley para refinanciar la deuda del Estado Nacional con el Fondo Monetario Internacional (FMI), que había contraído el anterior gobierno de Mauricio Macri.

El ministro de economía Martín Guzmán, quien era considerado un funcionario de la *terminal política albertista*, se había abocado desde el inicio de su mandato a negociar con el Fondo para re financiar la deuda. Luego de casi 14 meses de negociación, el gobierno nacional presentó públicamente el acuerdo alcanzado con el Fondo, que para entrar en vigencia debía ser aprobado por el Congreso Nacional. Para Alberto Fernández y sus funcionarios de confianza se trataba de un acuerdo sostenible, ya que permitía posponer el pago de algunos vencimientos de la deuda y no implicaba ajustes estructurales como una reforma previsional o laboral (requerimientos que suelen estar presentes en las renegociaciones entre el FMI y los países endeudados). Pero tanto para la oposición por izquierda del gobierno, como para el sector del FdT representado por Cristina Fernández de Kirchner, se trataba de un acuerdo ruinoso.

Las organizaciones opositoras rechazaron el acuerdo, llamando al no pago de la deuda externa. Así, se movilizaron al Congreso y protestaron denunciando a la deuda como ilegítima e ilegal. En un comunicado firmado por el Polo Obrero y el Frente de Organizaciones en Lucha, llamaban a desconocer el acuerdo y resaltaban su identidad piquetera: "¡Abajo el ajuste, fuera el FMI! ¡Sin trabajo, sin vacunas, sin alimentos no se aguanta más! (…) Es la respuesta del movimiento piquetero organizado al crecimiento de la pobreza y el hambre con Alberto Fernández y el FMI".[14]. Aunque en términos distintos respecto de las organizaciones opositoras, algunos funcionarios del gobierno nacional que respondían a la vicepresidenta, así como los diputados nacionales que se recostaban en la *terminal cristinista*, cuestionaron a Martín Guzmán y plantearon que el acuerdo con el Fondo debía incluir cláusulas más beneficiosas para el país, como el postergamiento por más años de los vencimientos de la deuda, o una quita del monto a pagar. Esto agudizó la confrontación entre la vicepresidenta y el presidente.

El presidente le solicitó a la bancada del FdT en el Congreso que aprobara el acuerdo con el FMI. Si bien hasta el momento los diputados/as de las organizaciones sociales venían mostrando una importante disciplina de bloque, votando en general a favor de las medidas propuestas por el Ejecutivo (Autor, 2023), para algunos diputados pertenecientes a organizaciones sociales votar el acuerdo con el FMI implicaba traicionar sus principios. Además, las y los diputados del Frente de Todos que pertenecían a la agrupación La Cámpora, dirigida por el hijo de la vicepresidenta -Máximo Kirchner-, también se disponían a votar en contra.

En este particular escenario las organizaciones sociales oficialistas vivieron una situación dilemática, a la cual no respondieron de manera unificada. Los diputados/as del Movimiento Evita y de Somos-Barrios de Pie apoyaron la postura del presidente y votaron a favor del acuerdo en el Congreso. Pero los y las diputadas de la CCC, de NuestraAmérica y del MTE votaron en contra, aduciendo que significaría más ajuste y la pérdida de la soberanía económica, ya que implicaba someter la política económica del gobierno a las evaluaciones periódicas del Fondo.

Aquí asistimos a una divergencia en el comportamiento de las organizaciones oficialistas. Además de las evaluaciones sobre el futuro económico, es probable que el sentido de los votos de los diputados de las organizaciones haya tenido que ver con las *terminales políticas* por las que habían sido incorporadas al Frente de Todos: el Movimiento Evita y Somos-Barrios de Pie terminaron respaldando la postura del *albertismo*, mientras que el MTE y Nuestra América se plegaron a los planteos del *cristinismo*. Una lectura posible de los posicionamientos en torno a la votación de la deuda con el FMI, es entonces que los diputados y sus organizaciones estaban devolviendo con votos la lealtad al sector político que los había nominado en las listas. Como ya se señaló, *terminal política* es un término de uso frecuente entre los actores, pero es también desde la perspectiva de este

análisis una categoría conceptual. Esta coyuntura sirve para pensar cómo operan las lealtades en la política y cómo las organizaciones sociales también reproducen esas pautas de acción, en tanto este comportamiento de los movimientistas se asemeja a los modos habituales en que responden los legisladores de los partidos políticos tradicionales, tal como lo ha mostrado la ciencia política (Siavelis y Morgenstern, 2009).

Un caso singular fue el de la CCC, que parecía mantenerse más bien equidistante entre los dos sectores principales del Frente de Todos. Su voto negativo al acuerdo se explica más bien por una posición ideológica de principios:

> *la [votación] del Fondo ya la veníamos planteando nosotros. Le dijimos a Alberto Fernández, en una despedida de año en la Quinta de Olivos. Ahí planteé que nosotros estábamos en desacuerdo y que íbamos a votar en contra, por esto, por esto, por esto y por esto* (Juan Carlos Alderete, Buenos Aires, 2 de noviembre 2023, entrevista realizada por el autor).

A pesar de que el acuerdo fue finalmente aprobado por el Congreso, esta coyuntura marcó un hito en tanto se vio a las organizaciones sociales oficialistas con posturas diferentes y a algunas de ellas criticando públicamente una medida que el Presidente consideraba de vital importancia.

La segunda coyuntura crítica seleccionada tuvo lugar unos meses después, cuando las organizaciones del Frente Patria Grande y sus dirigentes, como Juan Grabois, Itai Hagman y la diputada del MTE Natalia Zaracho, comenzaron a demandar públicamente un Salario Básico Universal (SBU). Se trataba de un proyecto de asignación económica estatal equivalente al monto de una canasta básica alimentaria de adultos, destinado a desocupados y sectores de bajos ingresos. En mayo de 2022 el diputado nacional Itai Hagman presentó un proyecto de ley para la creación del SBU, el cual sin embargo no prosperó en las comisiones. Luego de ello, las organizaciones que se referenciaban en el ala *cristinista* del gobierno, cuyo principal dirigente era Juan Grabois, comenzaron a plantear la necesidad de que al menos hubiera una medida compensatoria desde el gobierno nacional hacia los sectores más postergados. Luego de semanas de negociaciones el gobierno anunció el otorgamiento de un bono de 45 mil pesos para personas que se encontraban por debajo de la línea de la indigencia. El sector de Grabois saludó la noticia y la interpretó como un triunfo a raíz de las presiones que venía ejerciendo. Pero rápidamente Emilio Pérsico, del Movimiento Evita, opinó de manera crítica: "Bienvenido sea cualquier subsidio, no estamos en contra de eso, pero después dicen que las organizaciones somos los planeros (…) es más fácil pensar subsidios y creer que así se termina la pobreza. Todos los progresistas quieren sacar un subsidio cuando llegan

al Estado".[15] Natalia Zaracho confrontó públicamente con Pérsico: "Emilio, soy cartonera y trabajadora de la economía popular desde los 13 años, de progre no tengo nada. Este refuerzo alimentario es muy necesario, lo expresa la realidad de nuestros barrios y llega a esas personas a las que hoy las orgas no llegamos. Dejemos los egos de lado".[16] Este episodio muestra que, incluso entre organizaciones que compartían el campo oficialista, no siempre las posturas fueron coincidentes y que por momentos las diferencias entre sus dirigentes alcanzaron niveles públicos de confrontación.

La tercera coyuntura paradojal involucra al vínculo de los grupos movilizados con la conducción del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. La relación entre las organizaciones de la Economía Popular y el gobierno nacional se fue deteriorando tras la salida de Daniel Arroyo de dicho ministerio en julio de 2021. Su reemplazante, el ex intendente de Hurlingham Juan Zabaleta, tuvo menos afinidad con las organizaciones sociales, tanto con las opositoras como con las oficialistas. Al poco tiempo de haber asumido, Zabaleta propuso auditar a las organizaciones. Para ello, el MDSN estableció un acuerdo con la Universidad de Buenos Aires, que tendría como finalidad controlar las contraprestaciones que realizaban las organizaciones a cambio del cobro de los planes sociales. En los hechos la auditoría tuvo poco peso, ya que apenas se dieron de baja algunos planes sociales, por encontrar incompatibilidades de los beneficiarios. Pero las hostilidades hacia las organizaciones incomodaron a los agrupamientos de la UTEP, al tiempo que sirvieron para que los grupos de la Unidad Piquetera reafirmaran sus críticas al gobierno.

La ofensiva desde sectores del Frente de Todos contra las organizaciones sociales se intensificó desde octubre de 2022, cuando Juan Zabaleta dejó el ministerio y fue reemplazado por Victoria Tolosa Paz, una dirigente peronista muy cercana a Alberto Fernández que agudizó el enfrentamiento con las organizaciones. En noviembre de 2022 Tolosa Paz utilizó un informe de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), para denunciar que cerca de 200 mil beneficiarios del programa Potenciar Trabajo[17] habían realizado acciones incompatibles con la participación en el programa, como comprar dólares o viajar al exterior: "todo aquel plan social que haya sido utilizado para la compra de dólares va a ser suspendido inmediatamente", planteó Tolosa Paz.[18] Los dirigentes sociales denunciaron que el gobierno estaba dando información falsa para "*desprestigiar a las organizaciones*", como sostuvo Silvia Saravia de Barrios de Pie-Libres del Sur, organización miembro de Unidad Piquetera.[19] Finalmente, en diciembre de ese año el Ministerio de Desarrollo Social dio de baja planes Potenciar Trabajo por haber encontrado irregularidades, pero lo hizo con apenas 20 mil beneficiarios, es decir un 1,5% del total de los inscriptos en ese programa (estimado al momento en 1,3 millones de personas). Esta agudización del clima hostil entre la conducción del MDSN y las organizaciones sociales condujo a un llamativo y paradójico escenario durante el último año del gobierno del Frente de Todos: los grupos oficialistas y los opositores comenzaron a confluir en las protestas y a intercambiar gestos públicos de solidaridad.

En febrero de 2023 Tolosa Paz anunció que daría de baja otros 100 mil planes sociales y renovó sus críticas a las organizaciones. Ante un acampe anunciado por la Unidad Piquetera dijo que los dirigentes de ese espacio "hacen política con la pobreza".[20] Como respuesta, Juan Grabois se acercó a brindar su respaldo al acampe que realizaba Unidad Piquetera en las puertas del MDSN. La presencia de Grabois junto a Belliboni en el acampe marcaba un cambio de época.

Para ese entonces la obediencia de los grupos de la economía popular hacia el gobierno empezó a resquebrajarse *más visiblemente. En abril 2023 la UTEP realizó una movilización al ministerio de Desarrollo Social criticando* lo que calificó como el "ajuste" del gobierno y pidiendo ampliar la ayuda social. La situación encerraba una enorme paradoja: las organizaciones oficialistas se movilizaban para criticar a la ministra, al mismo tiempo que Pérsico y otros dirigentes de la UTEP seguían en funciones en dicho ministerio. Tras esa movilización la ministra negó que estuviera implementando un ajuste y criticó a sus aliados de la UTEP: "El Movimiento Evita tiene presión y genera esta movilización de hoy que a mí no me gusta. Lo hablé con Emilio [Pérsico] (…) leí declaraciones de Gildo [Onorato] como Secretario General del Evita que me duelen. Esta ministra no ajusta".[21]

Luego de estos episodios la relación entre el gobierno nacional y las organizaciones derivó en una escena que hubiera sido impensada a inicios del gobierno: la UTEP y Unidad Piquetera anunciaron una movilización en conjunto en contra de la ministra. La prensa retrataba la inesperada confluencia de esta manera: "El Evita de Pérsico, el MTE de Grabois y el Polo Obrero marcharán por primera vez juntos contra el gobierno".[22]

En las recorridas de campo por esa movilización, se pudo apreciar una puesta en escena sumamente simbólica: divididos por la avenida Belgrano de la ciudad de Buenos Aires, sobre la avenida 9 de julio, frente a la sede central del MDSN, las columnas de la UTEP y de la Unidad Piquetera se dispusieron una frente a la otra. La de la UTEP desplegándose por la 9 de julio hacia el sur, y la de Unidad Piquetera hacia el norte. Organizaciones que llevaban cuatro años sin confluir en las calles, se volvían a encontrar en las postrimerías del gobierno del Frente de Todos, unificadas en el repudio a la ministra de Desarrollo Social. Los caminos que habían comenzado divergentes desde inicios del gobierno, dejaban una foto final que mostraba un repertorio de protesta unificado.

En las vísperas de dicha movilización Tolosa Paz criticó a las personas que llevaban niños a las movilizaciones. Natalia Zaracho la interpeló duramente: "Como se nota que nunca te cagaste de hambre @vtolosapaz. Cómo se nota que no tenés ni idea de lo que pasa en la provincia".[23] La relación entre las organizaciones oficialistas y algunos dirigentes del Frente de Todos, evidentemente, había alcanzado un punto de no retorno.

Pero al mismo tiempo es importante remarcar que, aún en el peor momento de la relación con el gobierno, los grupos oficialistas siguieron ocupando importantes lugares en el Estado nacional, incluso en el propio Ministerio de Desarrollo Social conducido por Tolosa Paz. Esto muestra una vez más la complejidad en las estrategias que despliegan las organizaciones sociales, que por momentos retienen sus lugares en el Estado incluso aunque estén protagonizando conflictos públicos con la cúpula del gobierno al cual pertenecen.

Conclusiones

Este artículo mostró las estrategias de los principales agrupamientos de desocupados durante el gobierno del Frente de Todos. Los hallazgos de este trabajo indican que la principal línea divisoria en el campo de las organizaciones sociales durante el gobierno del Frente de Todos -a diferencia del cuatrienio gobernado por Mauricio Macri-, fue la que separaba a los grupos oficialistas de los opositores. Pudo apreciarse que grupos como el Movimiento Evita, Somos-Barrios de Pie, la CCC y el MTE, se dieron durante la presidencia de Alberto Fernández una estrategia que priorizó visibilizarse públicamente como trabajadores/as de la Economía Popular, ampliar y promocionar su herramienta sindical (la UTEP) y ocupar cargos en el Estado. El análisis mostró que, colaborando con la estrategia de mitigación del virus COVID-19 mediante el aislamiento que dictaba el gobierno, dichas organizaciones redujeron al mínimo sus movilizaciones durante la pandemia. Es importante aclarar que la experiencia de las organizaciones oficialistas en el gobierno del Frente de Todos incluyó muchas otras aristas, algunas de las cuales fueron abordadas en otros trabajos recientes, como por ejemplo el modo en que encararon su paso por las bancas en la Cámara de Diputados de la Nación (Longa 2023) o su gestión a cargo de la Secretaría de Integración Socio Urbana (Longa 2025).

Respecto del conglomerado de organizaciones opositoras, éste estuvo conformado por grupos que ideológicamente seguían reivindicándose anticapitalistas, encuadrados en distintas matrices ideológicas como el trotskismo, el guevarismo y el anarquismo, entre otras. Las organizaciones más importantes de dicho espacio fueron el Polo Obrero, el Frente de Organizaciones en Lucha, Barrios de Pie-Libres del Sur y el Movimiento Sin Trabajo Teresa Vive, y se aglutinaron en torno a coordinadoras como el Frente de Lucha Piquetero y Unidad Piquetera. A diferencia de los grupos oficialistas, estas agrupaciones tuvieron como estrategia principal: la reivindicación pública de la identidad piquetera; el rechazo a los cargos en el Estado; y la participaron recurrente en movilizaciones y tomas de tierras, incluso durante los meses del aislamiento sanitario obligatorio.

Este primer análisis muestra entonces a los dos principales conglomerados de organizaciones sociales con contornos definidos, cuya diferencia estratégica principal consistió en rechazar o acompañar al gobierno nacional. Pero el análisis de este artículo también mostró que ante

determinadas coyunturas críticas, el esquema binario entre oficialistas y opositores se fue difuminando, lo que muestra la heterogeneidad de las experiencias de las organizaciones que pasan a formar parte de un gobierno y a integrar a sus militantes al Estado.

A partir de revisar tres coyunturas críticas (la votación del acuerdo con el FMI que proponía el gobierno, las diferencias entre grupos oficialistas respecto al SBU y las tensiones entre los grupos movilizados y los ministros de Desarrollo Social de la Nación), se pudo corroborar que la posición en un campo determinado respecto del gobierno (sea oficialista u opositora), no explica todas las variantes que encierran las estrategias de las organizaciones sociales ante el Estado y el gobierno.

Dichas coyunturas mostraron que, por momentos, las organizaciones oficialistas tuvieron diferentes posiciones respecto de medidas y políticas públicas del gobierno nacional, lo que las llevó incluso a fuertes cuestionamientos públicos entre sus propios dirigentes. Una interpretación posible indicaría que en los posicionamientos de las organizaciones antes estas coyunturas terminaron priorizando las posturas de las *terminales políticas* del gobierno por las cuales habían accedido a los cargos en el Estado, centralmente el *cristinismo* o el *albertismo*.

Estos hallazgos nos permiten encontrar puntos de contacto entre la experiencia de las organizaciones sociales en el Estado y el modo en que los partidos políticos tradicionales reclutan y ejercen cargos gubernamentales. Si estudios previos habían señalado dinámicas diferenciales y particularidades en el modo en que las organizaciones sociales ingresan al Estado (Perelmiter 2016; Longa 2019), en este artículo se mostraron dinámicas de selección movimientistas que asemejan su paso por el Estado al de los políticos de partidos tradicionales.

También se mostró que, ante el agravamiento de la relación entre las organizaciones y la ministra Tolosa Paz, los dos principales conglomerados de organizaciones -la UTEP y la Unidad Piquetera-, terminaron unificados en las calles para fortalecer sus reclamos, lo cual permite matizar las divisiones tajantes entre oficialistas y opositores en el campo de los movilizados.

Asimismo, estas conclusiones indican que -al igual que había ocurrido durante los gobiernos kirchneristas entre 2003 y 2015-, las organizaciones sociales desplegaron durante el período estudiado un nutrido repertorio de acciones. Las oficialistas combinaron la penetración en el Estado con el despliegue de su estrategia sindical fortaleciendo a la UTEP. Para eso, enfatizaron en la identidad de la Economía Popular. Al mismo tiempo, en determinadas coyunturas fueron pulsando contra figuras del propio gobierno del cual eran parte. Estos hallazgos reafirman que el concepto de *cooptación* nuevamente resulta poco operativo para ilustrar la posición de estos grupos en el gobierno.

Respecto de los grupos opositores, le dieron un lugar primordial a la protesta callejera y a las acciones contenciosas (como las tomas de tierras), y realzaron la identidad *piquetera*, principalmente fortaleciendo la articulación de organizaciones Unidad Piquetera. Mantuvieron una confrontación permanente con las figuras del gobierno, pero también supieron confluir con las organizaciones sociales oficialistas en las calles en pos de dar mayor fortaleza a sus reclamos.

Finalmente, desde que en diciembre de 2023 Javier Milei asumió la Presidencia de la Nación nuevamente todas las organizaciones sociales estudiadas volvieron al cuadrante opositor. De hecho, el nuevo presidente las eligió como blanco privilegiado de sus ataques. Además de acusarlas de ser "gerentes de la pobreza" (Milei 2024), el gobierno recortó el envío de alimentos para sus comedores comunitarios y dispuso un protocolo de seguridad que llamó *antipiquetes*, mediante el cual intentó acabar con los cortes de calles. Por lo tanto, en la actualidad las organizaciones sociales del movimiento de desocupados enfrentan un nuevo -y adverso- ciclo político, donde su capacidad de resiliencia y de adaptación se ven puestas a prueba. Analizar las estrategias que desplieguen estas organizaciones en este nuevo y adverso escenario signado por la llegada de La Libertad Avanza al poder, constituye una imprescindible agenda de investigación, que permita seguir comprendiendo el desarrollo de este sector de organizaciones, que lleva ya treinta años de protagonismo social y político en el país.

[1] El autor desea agradecer los comentarios de dos evaluadores anónimos, que permitieron mejorar una primera versión del manuscrito.
[2] MTD Evita *et al*. (2012) [2004]."La hora de los pueblos", en Pérez, Germán y Ana Natalucci (2012). *Vamos las bandas. organizaciones y militancia kirchnerista*, Buenos Aires: Nueva Trilce, pp. 191-195.
[2] Por ejemplo a fines de 2015 fue encarcelada Milagro Sala, dirigente social de la organización Tupac Amaru de la provincia de Jujuy, tras una notable influencia en la justicia jujeña por parte del gobernador de dicha provincia, Gerardo Morales, aliado al gobierno nacional.
[3] El FPG fue conformado en 2018. Sus integrantes lo conciben como una *rama política* asociada a un *ecosistema social* integrado por organizaciones sociales y gremiales de la economía popular. Las organizaciones más importantes ligadas al FPG son el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), NuestraAmérica, Nueva Mayoría y un sector del Frente Popular Darío Santillán (FPDS).
[4] '*Terminal política*' es un concepto usado frecuentemente por los militantes para aludir al (o a la) dirigente de mayor peso con la cual se referencian políticamente. Pero en este texto también la utilizamos como una categoría conceptual, en tanto, como se verá, parte de los alineamientos de los movimientistas incorporados al gobierno serán explicados a partir de sus lealtades a las '*terminales políticas*' por las que fueron nominados para ingresar al Estado.
[5] En septiembre de 2018 Barrios de Pie experimentó una ruptura a partir de la falta de acuerdos en torno a las alianzas electorales. El sector ligado al grupo político Libres del Sur, conducido por Silvia Saravia, se identificó como Barrios de Pie-Libres del Sur y se incorporó a la Unidad Piquetera. El otro sector pasó a denominarse Somos-Barrios de Pie y su principal dirigente, Daniel Menéndez, se incorporó al Frente de Todos.
[6] Para paliar la baja de ingresos de las personas impedidas de circular, el gobierno nacional implementó un subsidio llamado Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Se trataba de un bono económico de diez mil pesos, dirigido a un integrante del grupo familiar, orientado a trabajadores informales y de bajos ingresos, entre 18 y 65 años. Si bien había sido planeado como una medida de única vez, debido a la extensión de la cuarentena el gobierno decidió repetirlo dos veces más en 2020.
[7] Pese a no ser parte de la UTEP, la UTT tiene una historia y un recorrido en común con los grupos de la economía popular; de hecho, la UTT surgió como una expresión rural del FPDS, aunque luego se escindió de dicho Frente y se consolidó como una organización independiente.
[8] Luego, en agosto de 2022, dejó ese cargo para desempeñarse como Secretario de Relaciones con la Sociedad Civil y Desarrollo Comunitario, también en la órbita de la Jefatura de Gabinetes de Ministros de la Nación.
[9] Diario *Página/12*, edición de 22/12/2019.
[10] Cuenta de *Twitter* de Dina Sánchez, de 23/05/2020.
[11] Diario *La Nación*, edición de 13/05/2022.
[12] Cuenta de *Twitter* de Néstor Pitrola, de 06/05/2020.
[13] Cuenta de *Twitter* de la UTEP, de 29/10/2020.
[14] Diario *Prensa Tucumana*, edición de 08/04/2021.
[15] Diario *Página/12*, edición de 22/10/2022.
[16] Cuenta de *Twitter* de Natalia Zaracho, de 21/10/2022.
[17] El Potenciar Trabajo era el principal programa de empleo que recibían los integrantes de las organizaciones sociales, a cambio del cual debían realizar una contraprestación laboral.
[18] Diario *Infobae*, edición de 09/11/2022.
[19] Diario *Infobae*, edición de 09/11/2022.
[20] Diario *0221.com.ar*, edición de 15/02/2023.
[21] Diario *Clarín*, edición de 12/04/2023.
[22] Diario *EldiarioAr*, edición de 11/05/2023.
[23] Cuenta de *Twitter* de Natalia Zaracho, de 17/05/20023.

Referencias bibliográficas

Abers, Rebecca, Lizandra Serafim y Luciana Tatagiba (2014) "Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula". *Dados*, v. 57, n.2: 325-357. Longa (2019). Longa(2023). Longta (2025)

Battistini, Osvaldo (2007) "Luchas sociales en crisis y estabilidad", en Villanueva, Ernesto y Astor Massetti (comps.) *Movimientos sociales en la Argentina de hoy.* Buenos Aires: Prometeo, 95-102.

Canelo, Paula (2021) "¿Una nueva élite política? Perfil sociológico de los gabinetes iniciales de Cambiemos". *Estudios Sociales: Revista Universitaria Semestral* 60: 143-182.

Carlos, Euzeneia, Monika Dowbor y Maria do Carmo Albuquerque (2017) "Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: balanço do debate e proposições analíticas". *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, v. 17, n.2: 360-378.

Escudé, Carlos (2007) "Kirchner y la cooptación de piqueteros, 2003-2007". Serie Documentos de Trabajo 359, Universidad del CEMA.

Foucault, Michel (2013) *Microfísica del poder*. México: Siglo XXI.

Garay, Candelaria (2018) "Los movimientos de desocupados en el Conurbano. Protesta, política social y política partidaria". En Rodrigo Zarazaga y Lucas Ronconi (comps.) *Conurbano infinito. Actores políticos y sociales, entre la presencia estatal y la ilegalidad*. Buenos Aires: Siglo XXI, 143-175.

Gené, Mariana (2018) "Politización y controversias: los CEOS en el gobierno de Cambiemos". *Ensambles* 9: 41-62.

Gené, Mariana y Gabriel Vommaro (2023) *El sueño intacto de la centroderecha y sus dilemas después de haber gobernado y fracasado*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Gómez, Marcelo (2010) "¿Acerca del protagonismo político y la participación estatal de los movimientos sociales populares: falacias, alucinaciones y cegueras del paradigma normal de análisis". En Ástor Massetti, Ernesto Villanueva y Marcelo Gómez (comps.) *Movilizaciones, protestas e identidades colectivas en la Argentina del bicentenario*. Buenos Aires: Nueva Trilce, 65-96.

Gómez, Marcelo y Astor Massetti (eds.) (2017) *Los movimientos sociales de la década ganada*. Villa María: Eduvim.

Gurza Lavalle, Adrian, Euzeneia Carlos, Monika Dowbor y José Szwako (orgs.). (2018) *Movimentos Sociais e Institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição.* Rio de Janeiro, Editora de la Universidad del Estado de Rio de Janeiro.

Hopp, Malena (2017) "Transformaciones en las políticas sociales de promoción de la economía social y del trabajo en la economía popular en la Argentina actual". *Cartografías del Sur*, 6: 19-41.

Lefebvre, Rémi (2011) *Les primaires socialistes. La fin du parti militant*. Paris: Raisons d'agir.

Longa, Franscisco (2025) "Las Consecuencias Políticas de los Movimientos Sociales de Argentina: la Ley Micaela y la Ley de Barrios Populares", *DADOS*, Vol. 68(2) 1-40.

Longa. Francisco (2023) "¿Delegados de un grupo o leales al gobierno? Los diputados de los movimientos sociales en el Congreso Nacional (Argentina, 2019-2023)", Papeles de Trabajo, Vol. 17(31), 5-24.

Longa, Francisco (2019) *Historia del Movimiento Evita. La organización social que entró al Estado sin abandonar la calle*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

Maneiro, María y Javier Núñez (2021) "Acción colectiva, negociaciones y alianzas tras la ley de Emergencia Social". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 10: 429-457.

Mangabeira Unger, Roberto (1987) *False Necessity. Anti-Necessitarian Social Theory in the Service of Radical Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.

Manzano, Virginia (2008) "Etnografía de la *gestión colectiva* de políticas estatales en organizaciones de desocupados de La Matanza-Gran Buenos Aires". *Runa. Archivo para las ciencias del hombre,* 28: 77-92.

Moreno, José (2010) "¿Lo tomo, lo dejo, lo rompo o lo uso? Concepciones sobre el Estado y estrategias políticas entre las organizaciones del campo popular". En Ástor Massetti, Ernesto Villanueva y Marcelo Gómez (comps.) *Movilizaciones, protestas e identidades colectivas en la Argentina del bicentenario*. Buenos Aires: Nueva Trilce, 119-136.

Munck, Gerardo (1995) "Algunos problemas conceptuales en el estudio de los movimientos sociales". *Revista Mexicana de Sociología* 57: 57-40.

Munck, Gerardo (2022) "The theoretical foundations of critical juncture research". En David Collier y Gerardo Munck (eds.) *Critical Junctures and Historical Legacies. Insights and Methods for Comparative Social Science*. Londres: Rowman & Littlefield, 109-138.

Muñoz, María Antonia y Lidia Inés Villar (2017) "Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP en la CGT): entre la organización sindical y el conflicto político-social (Argentina, 2011-2017)". *Crítica y resistencias* 5: 22-52.

Natalucci, Ana (2011) "Entre la movilización y la institucionalización. Los dilemas de los movimientos sociales (Argentina, 2001-2010)". *Polis. Revista Latinoamericana* 28: 1-22.

Natanson, José (2020) "Argentina, el virus y el presidente". *Nueva sociedad* 287: 60-67.

Oviedo, Luis (2002) *Una historia del movimiento piquetero: De las primeras coordinadoras a las asambleas nacionales*. Buenos Aires: Rumbos.

Perelmiter, Luisina (2016) *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Buenos Aires: Unsam Edita.

Pérsico, Emilio y Juan Grabois (2014) *Organización y economía popular: nuestra realidad*. CTEP, Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular.

Rajland, Beatriz (2008). "Movilización social y transformación política en Argentina: de autonomías, articulaciones, rupturas y cooptaciones". En Margarita López Maya, Nicolás

Iñigo Carrera y Pilar Calveiro (eds.) *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 339-364.

Rossi, Federico (2017) "De los sindicatos a los movimientos sociales, las dinámicas políticas en Sudamérica han seguido un patrón de olas de incorporación". *LSE Latin America and Caribbean Blog*. Documento electrónico: http://eprints.lse.ac.uk/85625/ [fecha de consulta: 02/08/2022].

Schuttenberg, Mauricio (2012) "Los movimientos sociales "nacional populares" en la etapa kirchnerista: una revisión crítica de la bibliografía sobre el período", en *Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, Vol. 6 (2): 191-207.

Siavelis, Peter y **Scott Morgenstern** (2009) "Reclutamiento y selección de candidatos en América Latina: un marco para el análisis". En Flavia Freidenberg y Manuel Alcántara Sáez (coords.) *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. México: UNAM e Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, 85-130.

Sousa Santos, Boaventura (2009) *Una epistemología del sur: la reinvención del conocimiento y la emancipación social*. México: Siglo XXI.

Svampa, Maristella y Sebastián Pereyra (2004) *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.

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

Vommaro, Gabriel (2019) *La larga marcha de Cambiemos: la construcción silenciosa de un proyecto de poder*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Zibechi, Raúl (2009) "Gobiernos y movimientos: entre la autonomía y las nuevas formas de dominación". *Viento Sur* 100: 247-254.

Documentos

ANRed (2020) "Organizaciones sociales retoman protestas por alimentos, trabajo y la crisis sanitaria". URL: https://www.anred.org/organizaciones-sociales-retoman-protestas-por-alimentos-trabajo-y-la-crisis-sanitaria-en-caba/ [fecha de consulta: 12/10/2023].

Frente de Organizaciones en Lucha (2019) "Desde la calle y en la lucha, llamamos a votar al Frente de Izquierda - Unidad". URL: https://folweb.com.ar/nota/1001/desde_la_calle_y_en_la_lucha_llamamos_a_votar_al_frente_de_izquierda_ndash_unidad?fbclid=IwY2xjawFGr_hleHRuA2FlbQIxMQABHfbk7QaaG-_2e4ZOcjNYR9iJyPmov5nerO6_9oFJ-jCcJf0LTjcM1toKDA_aem_AqgB2hRDY6tWItM9WvEvuw [fecha de consulta: 15/09/2023].

Frente de Organizaciones en Lucha (2020) "Organizaciones sociales piden audiencia con el Presidente". URL: https://folweb.com.ar/nota/1461/organizaciones_sociales_piden_audiencia_con_el_presidente?fbclid=IwY2xjawFNS1VleHRuA2FlbQIxMAABHbjSd2OGUEBZBiJOaRIaqag7yh8Wh61WMlM5cVm15wFL0EGWNBafRSg43g_aem_yUu8oitpsX6d3Xi0FN4BCA [fecha de consulta: 15/09/2023].

Frente de Organizaciones en Lucha (2021) "A un año del inicio de la Recuperación de tierras de Guernica". URL: https://folweb.com.ar/nota/1921/a_un_ano_del_inicio_de_la_recuperacion_de_tierras_de_guernica [fecha de consulta: 04/03/2022].

Milei, Javier (2024) "Palabras del Presidente de la Nación, Javier Milei, en la inauguración de la nueva sede de la Bolsa de Comercio de Córdoba". URL: https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/50825-palabras-del-presidente-de-la-nacion-javier-milei-en-la-inauguracion-de-la-nueva-sede-de-la-bolsa-de-comercio-de-cordoba [fecha de consulta: 22/12/2024].

Prensa Obrera (2020a) "El Frente de Lucha Piquetero presentó los reclamos urgentes de los barrios al ministro Arroyo". URL: https://po.org.ar/comunicados/el-frente-de-lucha-piquetero-presento-los-reclamos-urgentes-de-los-barrios-al-ministro-arroyo/ [fecha de consulta: 22/12/2024].

Prensa Obrera (2020b) "CABA: se presentó el proyecto de reconocimiento de los trabajadores de los comedores populares". URL: https://prensaobrera.com/movimiento-piquetero/caba-se-presento-el-proyecto-de-reconocimiento-de-los-trabajadores-de-los-comedores-populares?fbclid=IwY2xjawH4ulBleHRuA2FlbQIxMQABHdDXzxoDXWOITzOZ2K3Ot13fj_30k2l3YI1u-R0JZzfzM_UucCjMr_u3VA_aem_XnAcWA3tdFx1W5wLvQM4Gw [fecha de consulta: 19/09/2022].

Prensa Obrera (2020c) "El Polo Obrero y las ocupaciones masivas de tierras". URL: https://prensaobrera.com/movimiento-piquetero/el-polo-obrero-y-las-ocupaciones-masivas-de-tierras [fecha de consulta: 24/10/2022].

Prensa Obrera (2022) "La 'economía popular' de Grabois y Milei". URL: https://prensaobrera.com/politicas/la-economia-popular-de-grabois-y-de-milei [fecha de consulta: 24/11/2023].

Unión de Trabajadores de la Economía Popular (2019) "Nuestro Sindicato". URL: https://utep.org.ar/nuestro-sindicato [fecha de consulta: 24/11/2023].

Unión de Trabajadores de la Economía Popular (2020) "San Cayetano - Acto federal de los Movimientos Populares". URL: https://www.youtube.com/watch?v=rW59Mmf55io [fecha de consulta: 05/03/2022].

Cómo citar este artículo:
Longa, Francisco (2026) "¿Funcionarios o piqueteros? La UTEP y la Unidad Piquetera ante el gobierno del Frente de Todos". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas,* vol 16 Nº31: 132-161

TMAP (Todo marcha acuerdo al plan): Programas sociales e ingresos de los hogares argentinos 2007-2025

Social policy programs and household incomes in Argentina 2007-2025

Horacio González
Universidad Nacional de Avellaneda y Dirección Provincial de Estadística, Pcia. de Buenos Aires
gonzahg@gmail.com

Matías Iucci
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación - Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Plata.
matiasiu3@gmail.com

Luis Santarsiero
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación - Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Plata
luissantarsiero@gmail.com

Ignacio Silvani
Licenciado en Sociología, Universidad Nacional de La Plata. Dirección Provincial de Estadística (DPE), Provincia de Buenos Aires
silvaniignacio@gmail.com

Resumen
Este trabajo analiza la composición y las fuentes de ingreso de las personas y los hogares argentinos en el período 2007-2025, con especial atención al peso relativo de los programas sociales en los distintos estratos definidos a partir de la distribución del ingreso. La hipótesis que orienta el estudio sostiene que estas transferencias monetarias inciden de manera significativa en la dinámica de la desigualdad social, cuestión que se evalúa mediante el análisis de brechas de ingreso y del índice de Gini a lo largo de diferentes ciclos político-administrativos nacionales. Los resultados muestran que los programas sociales ocupan un lugar central en la estructura de recursos de los estratos de menores ingresos y que esta relevancia se sostiene bajo gobiernos de distinta orientación política. Ello sugiere que dichas políticas cumplen un papel persistente en la configuración distributiva y ejercen una influencia directa sobre los niveles de desigualdad de ingresos.

Palabras clave: programas sociales - ingresos de los hogares - desigualdad social - encuesta permanente de hogares

Fecha de recepción:
5.5.26

Fecha de aceptación:
3.8.26

Abstract

This paper analyzes the composition and sources of income of individuals and households in Argentina over the period 2007-2025, with particular attention to the relative weight of social programs across different strata defined according to the income distribution. The guiding hypothesis is that these monetary transfers significantly shape the dynamics of social inequality, a question assessed through the examination of income gaps and the Gini coefficient across different national political-administrative cycles. The findings indicate that social programs occupy a central place in the income structure of lower-income strata and that this relevance persists under governments with different political orientations. This suggests that such policies play a sustained role in the distributive configuration and exert a direct influence on overall income inequality levels.

Keywords: *social policies - household income - social inequalities - EPH*

Introducción

Este artículo se propone explorar las fuentes y la composición de los ingresos de las personas y los hogares argentinos entre 2007 y 2025, con especial atención a la incidencia de los ingresos no laborales -en particular, los que provienen de programas o planes sociales- en los distintos estratos sociales.

El lema "TMAP (todo marcha acuerdo al plan)" ha sido utilizado con frecuencia en el último tiempo por el gobierno actual del presidente Javier Milei como consigna que expresa una suerte de "destino manifiesto" respecto de los cambios políticos y sociales que atraviesan a la Argentina, en el marco de políticas aperturistas orientadas a reducir el tamaño del Estado. Sin embargo, en el contexto argentino, la palabra "plan" posee también una connotación profundamente arraigada en el lenguaje social y político, vinculada a los programas sociales de empleo y a las transferencias condicionadas que desempeñan un papel relevante en la estructura de ingresos de los hogares, especialmente entre los sectores de menores recursos que muchas veces terminan siendo estigmatizados por esto.

En este sentido, el título del artículo busca subrayar una paradoja: si realmente se asiste a una retracción sustantiva de la protección social o, si tal como ocurrió en gestiones anteriores de distinto signo político, los programas sociales continúan funcionando como componentes estructurales e indispensables de la reproducción social y la gobernabilidad, aún en un contexto discursivo que los cuestiona. Si tomamos este último planteo, la expresión "todo marcha acuerdo al plan" adquiere un significado diferente, al sugerir que la estructura distributiva argentina continúa dependiendo, de manera estable o incluso creciente, de la presencia de los programas sociales.

El análisis enfoca el impacto que tienen las políticas sociales -concebidas en un sentido amplio- en la dinámica estructural de la desigualdad. (Esping Andersen, 1993; Danani, 1996; Adelantado, Noguera, Rambla, Sáez, 1998.)

En Argentina este tipo de análisis puede verse reflejada en distintas coyunturas históricas: durante el peronismo clásico (Andrenacci, Falappa, Lvovich, 2004), en la desarticulación neoliberal (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994. Svampa, 2003); en la rearticulación de los gobiernos Kirchneristas con mayor presencia estatal (Danani, C. y S. Hintze, 2011; Kessler, 2014; Pautassi y Gamallo, 2015; Salvia, Poy y Vera, 2016); en el retorno neoliberal y el gobierno de la pandemia (García Delgado y Gradín, 2016; Manzanelli, Calvo y Basualdo ,2020; Arcidiacono y Bermudez, 2020) y en una nueva reformulación en el marco del gobierno de Milei (Schipani, Forlino, Anauati, 2025).

El artículo parte de la premisa que los programas sociales desempeñan un papel estructurante en la reproducción material de los hogares de menores recursos, más allá de las alternancias gubernamentales. Continuidad que no se expresa tanto en las arquitecturas de política o en sus encuadres discursivos de las distintas administraciones. Para dicho propósito, examinaremos en paralelo las brechas de ingresos y el índice de Gini, para poder medir el impacto de los programas, junto a los marcos político-administrativos y las configuraciones institucionales de los regímenes de bienestar construidos entre 2007 y 2025.

Como afirmamos antes, estudiar estos procesos resulta especialmente relevante en el contexto actual de Argentina, donde se ha instalado un intenso debate en la opinión pública en torno a la necesidad, el tamaño, los alcances y la sostenibilidad fiscal de las políticas sociales. En un escenario de tal naturaleza, la discusión se torna más que acertada para poder dilucidar el rol del Estado y la sostenibilidad de las políticas sociales en un país atravesado por tensiones económicas, políticas y sociales.

Para esto, recorreremos la relación entre ingresos no laborales, programas sociales y desigualdad en el período señalado tomados de las sucesivas ondas de la EPH, intentando analizar su influjo para cada período gubernamental desarrollando tres objetivos específicos:

En primer lugar, se propone analizar las fuentes y la composición de los ingresos de las personas y de los hogares según distintos estratos sociales, definidos a partir de la distribución decílica del ingreso (deciles 1 a 4: estrato bajo; deciles 5 a 8: estrato medio; y deciles 9 y 10: estrato alto), identificando variaciones longitudinales que permitan construir factores explicativos y comparativos en relación a las orientaciones de política social de los distintos gobiernos del período analizado.

En segundo lugar, se examina la importancia de los programas sociales en la conformación de los ingresos totales de los hogares y su incidencia en la reproducción de las condiciones de existencia de los distintos estratos en el período considerado.

Por último, se analiza la incidencia de los programas sociales sobre la desigualdad, a partir del estudio de las brechas de ingresos (medidas por el cociente entre el ingreso promedio y mediano del decil más alto y del decil más bajo) y del índice de Gini a partir de la distribución total de los ingresos y una distribución teórica que excluye los ingresos provenientes de planes sociales, atendiendo además a sus variaciones a lo largo del tiempo.

Perspectiva analítica: Política y Economía en la producción de desigualdad

Nos concentramos en el estudio de la desigualdad social abordada a través de los ingresos monetarios. Si bien realizamos un estudio específico sobre deciles de ingresos, nos situamos en el estudio de las desigualdades en el marco de la estructura y la composición de los estratos sociales ahondando en la vigencia de la estructura socio ocupacional como motor de integración, o de segmentación según sea el caso.[1]

Entre los determinantes de las variaciones en las brechas de ingreso, destacamos dimensiones económicas, políticas y sociales. En este sentido, consideramos que la desigualdad de ingresos no se reduce únicamente a un indicador económico, ya que encuentra raíces históricas, culturales, sociales y políticas marcadas, que son comunes a varias sociedades de América Latina.

En el plano económico, el sector externo, las estructuras y dinámicas de los mercados laborales junto a la evolución de los precios, son dimensiones claves para comprender la producción de la desigualdad, su distribución y alcance.

Desde los enfoques de la heterogeneidad estructural podemos reconocer una inserción periférica en el ordenamiento mundial de la que deriva una diferenciación entre sectores y ramas que conviven en una integración problemática, asumiendo estructuras, velocidades y capacidades diferenciadas (Pinto 1976, Salvia 2016). Particularmente, estas sociedades se expresan en fragmentaciones entre un sector moderno, vinculado a rela-

ciones laborales contractuales formalizadas, con empresas de alta incorporación tecnológica y/o del sector servicios con salarios más altos (por lo general, protegidos por los esquemas de seguridad social) y un segmento tradicional, con relaciones informales, con salarios bajos y que puede incorporar, o no, un sector marginal, que escapan a los contratos laborales formalizados y su protección; cuyo régimen de ingresos se complementa con programas estatales de transferencias condicionadas. Ello implica cierto régimen y patrón de desigualdad -visible también en los ingresos- de difícil resolución.

Con base en esta fragmentación, pueden comprenderse las brechas entre estos segmentos que redundan en oportunidades diferenciadas en cuanto a las condiciones de trabajo, la magnitud de los ingresos percibidos, las oportunidades de acceder a una educación para sus hijos/as, a coberturas sociales, y en general, ventajas presentes a lo largo del ciclo de vida.

Aun así, lejos de pensar en destinos y estructuras inmodificables, consideramos que a lo largo del tiempo las políticas (estatales) pueden interceder en este contexto. Comprendemos, en este sentido, que en el marco de los estudios de los Regímenes del Bienestar (Esping Andersen, 1993; Martinez Franzoni y Sanchez-Ancochea, 2017; Martin Artiles, Chavez Molina, Semenza, 2021) se habilita un marco posible para pensar las condiciones y niveles de vida, la regulación de las desigualdades y las modalidades de inclusión social, en el contexto de arreglos establecidos entre el Estado, el mercado y los hogares.

La discusión sobre el desarrollo y la modernización (o bien, entre economía y política) ha permeado distintas experiencias (no siempre democráticas), que fueron alternando énfasis en orientaciones más mercado-céntricas o estado-céntricas (Cavarozzi 1999, Salvia 2016). Como es sabido, las más estado-céntricas, hunden su tradición en la segunda posguerra, colocan al Estado como agente central de la organización social, tienden puentes por vía regulatoria hacia la política económica y ensayan vías de integración social por la vía de la colectivización de tipo sindical. En las más mercado-céntricas; el Estado se retira de las regulaciones entre actores y señales de desarrollo económico, para librar la participación social primariamente en el mercado. Proponemos seguir pensando en estas lentes como telón de fondo que recrean en menor o mayor medida algunas de las políticas enroladas en este marco, durante el período 2007-2025.

En relación con lo expresado, analizamos en el apartado siguiente grandes hitos en torno a la regulación de ingresos, tanto vía acuerdos del tipo estatal-sindical-empresarial para los trabajadores formales, como también en torno a políticas sociales. La convivencia entre problemas económicos estructurales y orientaciones sociopolíticas de los distintos gobiernos ha sido zigzagueante a lo largo de la historia en Argentina y veremos en el próximo apartado un esquema breve para sistematizarla.

Modelos de Bienestar e Ingresos: Miradas posibles desde la evolución de los ingresos, la desigualdad y las políticas sociales

En términos generales e históricos las prestaciones de la seguridad social en Argentina se construyeron -no siempre de un modo lineal- con base en un sistema con aportes de trabajadores formales y empresarios, negociaciones corporativas e intervención estatal. Son hitos centrales en ello la creación y sostenimiento en el tiempo de instituciones, de pautas de negociación y de marcos regulatorios válidos para los vínculos entre empresas y sindicatos. Históricamente también se consolida un complejo no contributivo para aquellos que quedaban al margen de los contratos laborales formales consolidándose en base a subsidios y ayudas de distinta naturaleza para los estratos poblacionales más bajos (Andrenacci, Falappa, Lvovich, 2004; Torre y Pastoriza, 2002).

Es clásica la referencia (Filgueira, 1997; Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2017, entre otros) a la caracterización de los regímenes de bienestar en países como Argentina como "universalismo-estratificado", dada la amplitud de su cobertura pero de forma jerarquizada y segmentada según corporaciones, tipos de contratos laborales, zonas geográficas.

La agenda transformadora, que llegó bajo esquemas neoliberales, apuntó a desarticular estos arreglos laborales. Éstos se orientaron a recortar funciones estatales consideradas básicas, facilitar esquemas laborales precarizados y flexibles. En este contexto, los esquemas de negociación colectiva y de recomposición salarial sufrieron amplios retrocesos, acompañados por la caída del empleo formal y el poder sindical. Estos rasgos fueron centrales para aquello que las ciencias sociales caracterizaron como "nueva cuestión social": desempleo, aumento de personas y hogares en condiciones de pobreza, informalidad y precarización laboral. (Svampa 2004).

Las políticas sociales fueron una respuesta generalizada a los problemas generados por esta misma implantación; asistencializadas, formalizadas e individualizadas. (Grassi, Hintze y Neufeld 1994). Las reformas impulsaron una fragmentación y atomización de la protección social: en primer lugar entre aquellos trabajadores formales que poseerían los seguros sociales propios de los contratos laborales (cuya intensidad y capacidad de cobertura se veía diezmada ante la avanzada mercado centrista y recortadora) y quienes quedaban excluidos. A su vez, se asistió en mayor medida a la proliferación de programas sociales diversos que atendían en modalidad focalizada a diversas problemáticas sociales. (Danani y Hintze, 2011).

Los componentes de la seguridad social, vinculados al mercado laboral formal y componentes contributivos, comenzaban a convivir en forma cada vez más creciente con programas de transferencias condicionadas de ingresos (Cecchini y Atuesta, 2017). Las

políticas de transferencias condiciones comenzaron a ocupar un lugar cada vez más importante en las arquitecturas de la política social. (Clemente, 2019) conformando un rol central en la reproducción social de los sectores de la clase trabajadora que se encuentran en condiciones de desventaja y vulnerabilidad.

En 2003 un nuevo gobierno toma nuevamente la agenda estadocéntrica. En este contexto, se van generando un conjunto de políticas e instituciones que se proponen operar decididamente sobre los ingresos de los estratos poblacionales más bajos, y dentro del marco de esquemas no contributivos. (Arcidiacono 2016).

La creación del Plan de Inclusión Previsional en 2004[2] y el programa "Argentina Trabaja",[3] que si bien tuvo sus antecesores de programas orientados a la población desocupada desde los 90, cobró magnitud y fuerza hacía 2009. La activación del Salario Mínimo Vital y Móvil que fue una suerte de referencia para los trabajadores formales, pero también para el universo informal, y que tuvo central relevancia en el período 2003- 2018. (Gonzalez y Garriga 2025).

Simultáneamente, las instituciones estatales establecieron coberturas en términos de subsidio tanto al consumo como así también en el marco de tarifas energéticas, que sin duda afectaron a los ingresos de los hogares trabajadores.

Estas políticas coronaron con la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH)[4] en 2009, estrategia central en la protección social y que se orientó a incidir estratégicamente en los ingresos monetarios de los hogares; constituyéndose como un nuevo componente del sistema de Seguridad Social. Su implementación representó un hito en la ampliación de la cobertura social, al extender el régimen de asignaciones familiares, -históricamente vinculado al empleo formal desde su creación en la década de 1940 y gestionado por la ANSES desde 1991- a sectores excluidos del mercado de trabajo registrado. (Bertranou 2010, Pautassi 2013).

En el año 2011 se incorporó al sistema de Seguridad Social la Asignación por Embarazo para Protección Social;[5] una prestación no contributiva de carácter mensual, destinada a mujeres embarazadas en situación de vulnerabilidad socioeconómica. En 2014 se lanzó PROGRESAR[6] que completa en este período las transferencias a sectores sociales de bajos recursos.

Al mismo tiempo, también en este período, se revitalizaron los dispositivos institucionales vinculados al trabajo formal y asalariado. Este proceso incluyó la recuperación del Consejo del Salario Mínimo, la promoción de negociaciones colectivas por rama de actividad, y la ampliación de la cobertura de las instituciones laborales. En paralelo, se observó una expansión del empleo registrado (formal), en el marco de un nuevo impulso industrialista y

de políticas económicas orientadas al crecimiento, la reducción del desempleo, a la mejora en la distribución del ingreso y también la reducción de los índices de pobreza.[7]

En contraste, el período 2015-2019 estuvo signado por un cambio en el modelo económico, con orientación hacia la apertura comercial y financiera, la desregulación y el endeudamiento externo. Si bien no se produjo una reforma per se en las instituciones de negociación colectiva, sí se evidenció una pérdida significativa del poder adquisitivo de los salarios reales, junto con un deterioro de la calidad del empleo y de la cantidad de puestos laborales formales. Los salarios tendieron a estancarse, deteriorados cada vez más por la aceleración inflacionaria y el estancamiento de la dinámica de las negociaciones colectivas.[8]

Las políticas sociolaborales fueron transformadas y sus contenidos se modificaron drásticamente. Los programas Argentina Trabaja y Ellas Hacen derivaron en "Hacemos Futuro" y se creó el Salario Social Complementario, cuyos objetivos y modalidades de funcionamiento se modificaron fuertemente (Ferrari Mango 2021). Estos programas continuaron en la gestión posterior bajo la denominación de "Potenciar Trabajo".

Los salarios mínimos y la negociación en instituciones de paritarias funcionaron con cierta irregularidad y tendientes a una paralización. Se detuvieron las intenciones y políticas que apuntaban a formalizar trabajadores, iniciativas propias del período anterior.

Con el cambio de gobierno en diciembre de 2019, se inició con una propuesta y promesa de reorientación del modelo económico en Argentina. La nueva administración expresó una voluntad explícita de fortalecer el rol del Estado en la protección social, en contraposición al enfoque aperturista del período 2015-2019. Este viraje se propuso recuperar los niveles de ingreso real, recomponer el empleo registrado y retomar una lógica de políticas públicas más activas en materia laboral y social. Sin embargo, el inicio de esta etapa se vio rápidamente condicionado por la irrupción de la pandemia de COVID-19. A partir del 20 de marzo de 2020, el gobierno decretó el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO), una medida sanitaria drástica que priorizó la protección de la salud pública ante la propagación del virus, en consonancia con las decisiones adoptadas por otros países. Esta medida implicó una interrupción súbita de actividades económicas, con un fuerte impacto sobre el empleo informal, los trabajadores independientes y quienes se encontraban por fuera del sistema contributivo.

Siguiendo la clasificación de Manzanelli, Calvo y Basualdo (2020) se puede diferenciar en tres grandes grupos los tipos de políticas implementadas en este período. En primer lugar, las transferencias de ingresos de carácter asistencial que apuntan hacia los sectores más vulnerables, tales como el bono extraordinario para las y los jubilados y pensionados y beneficiarios de la AUH, el IFE[9] y la tarjeta Alimentar.[10] La particularidad de los mismos es que alcanzaron masividad en contexto de COVID.

El segundo grupo, destinado a regulaciones en precios, productos y alquileres. Tal el caso de suspensiones de corte de servicios por falta de pagos, prohibiciones de desalojos, congelamientos de tarifas y congelamiento de cuotas créditos UVA, que sin duda beneficiaron los ingresos de los trabajadores.[11]

El tercer y último grupo viene dado por las políticas de producción y trabajo. En ese sentido, el programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP)[12] para reducciones de contribuciones patronales y asignaciones salariales complementarias, prohibición de despidos, créditos a Pymes y trabajadores monotributistas o autónomos, como así también los bonos para trabajadores y trabajadoras en salud, defensa y seguridad.

Las políticas referidas tuvieron impacto central en el momento de pensar el sostén de los ingresos de los hogares -en especial a los de estratos inferiores- en contexto de crisis; compensaron a su vez ingresos laborales para morigerar las tasas de pobreza (Messina 2024).

En diciembre de 2023 asumió un gobierno proveniente de una fórmula política pretendidamente novedosa en términos comunicacionales, que prometió atacar en primera instancia la inflación anterior, desregular con mayor virulencia y radicalidad el Estado y desarticular las regulaciones sobre la economía históricamente construidas.

En ese contexto, las instituciones laborales como el salario mínimo y también, las negociaciones colectivas entraron en una suerte de suspenso, con límites expresados desde esferas gubernamentales a las paritarias. Estás determinaciones limitaron fuertemente la recuperación de los salarios golpeados primero desde la pandemia, y luego, por la devaluación del 118% realizada momentos después de la asunción presidencial.

A su vez, las transformaciones del Estado sancionadas por medio de leyes enterraron gran parte de las que habían sido establecidas por la legislación en períodos anteriores. Ahora, el avance de la desprotección estatal se realizó por vía legislativa y habilitó desregulaciones y transformaciones radicales. Se derogaron leyes, programas, áreas estatales encargadas de la protección social (Chipani, Forlino y Anauati. 2025).[13]

En esta serie larga de las diferentes modalidades en que ingresos, políticas distributivas y atención al bienestar han ido interactuando, analizamos una serie temporal (2007-2025). De este modo, ubicamos gobiernos que se orientaron bajo la noción de la regularización, protección, expansión de derechos laborales y protección social (en el período 2007-2015); sobre todo en el marco de acuerdos y negociaciones colectivas entre el Estado, empresarios y sindicatos; y atención concentrada en la redistribución de ingresos con énfasis puesto en la reducción de la desigualdad. Seguido de ello, gobiernos que optaron por asignar al mercado y al endeudamiento el rol principal de agentes de crecimiento y redistribución, y sosteniéndose en las premisas del equilibrio fiscal, reduciendo la participación social del Estado

(2016-2020 y 2024 en adelante), especialmente sensible a relajar los marcos regulatorios sindicatos-empresa. Por otro lado, con la vuelta a un modelo estado céntrico en 2020-2024, ubicamos un período excepcional (2020-2021) habilitado por el contexto de la pandemia en el que se puso en juego una expansión estatal como sostén de actividades suspendidas a los efectos de las medidas sanitarias adoptadas por el ejecutivo nacional durante los primeros meses de 2020.

Metodología

La metodología con la cual llevamos adelante el presente trabajo es de carácter cuantitativo. Se reconstruyeron series temporales a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) elaborada y llevada adelante de manera conjunta por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC) y las Direcciones Provinciales de Estadística (DPE).

La encuesta tiene como objetivo conocer las características socioeconómicas de la población, a partir de la elaboración de diferentes indicadores sociales; resultando en cuatro informes principales presentados por INDEC:

> *"Incidencia de la pobreza y la indigencia de los hogares en 31 aglomerados urbanos"*, *"Indicadores de condiciones de vida de los hogares en 31 aglomerados urbanos"*, *"Evolución de la distribución del ingreso"*, y *"Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos"*.

La Encuesta Permanente de Hogares releva información sobre ingresos laborales y no laborales, y permite identificar, en el caso de estos últimos, sus distintas fuentes: jubilaciones y pensiones, indemnizaciones por despido, seguros de desempleo, subsidios o ayudas monetarias provenientes del gobierno, iglesias u otras instituciones, ingresos por alquileres, rentas financieras, ganancias de negocios en los que no se participa laboralmente, becas de estudio, cuotas alimentarias o transferencias monetarias de personas externas al hogar, así como otros ingresos en efectivo, aguinaldos y el trabajo de menores de 10 años.

A partir de esta información, el análisis se concentra en la composición y las fuentes de ingresos de las personas y los hogares, con especial énfasis en la distinción entre ingresos laborales y no laborales, y en particular en aquellos provenientes de programas sociales[14].

Para este propósito, se emplea el Ingreso Per Cápita Familiar (IPCF), que se calcula dividiendo la suma de los ingresos individuales totales de los miembros del hogar por la cantidad de integrantes del mismo. Partimos de la premisa que la presencia de una persona beneficiaria en el hogar produce un *efecto alivio* ya que, aunque el ingreso esté

nominalmente asignado a un miembro específico, su impacto se distribuye en beneficio del conjunto de los integrantes del hogar; por lo que al ingreso correspondiente a programas sociales, al igual que el resto de ingresos, se procesó como proporción per cápita.

Para analizar las diferencias en la composición de ingresos entre grupos socioeconómicos, se compara entre estratos definidos según la distribución decílica (los deciles se construyen a partir del IPCF, ordenando a la población de menor a mayor de acuerdo a los ingresos positivos y dividiéndola en diez grupos de igual tamaño). Esta metodología de INDEC utilizada en el informe trimestral "Evolución de la distribución del ingreso (EPH)", establece que el estrato bajo incluye los deciles 1, 2, 3 y 4; el estrato medio comprende los deciles 5, 6, 7 y 8; y el estrato alto abarca los deciles 9 y 10. Este enfoque permite evaluar cómo varía la composición de los ingresos a lo largo de la estructura social.

La desigualdad de ingresos se analiza mediante dos indicadores complementarios: las brechas de ingreso y el índice de Gini. Las brechas se calculan sobre el IPCF, incluyendo los ingresos iguales a cero, tanto a partir de la media como de la mediana. El uso de ambas medidas resulta relevante, dado que la media es sensible a los valores extremos, mientras que la mediana refleja con mayor precisión la situación del centro de la distribución. Metodológicamente, las brechas comparan los ingresos del decil más alto con los del decil más bajo, dividiendo el ingreso promedio o mediano del decil 10 por el correspondiente al decil 1. El resultado expresa cuántas veces el ingreso del estrato más alto supera al del estrato más bajo.

Dado que las brechas captan únicamente los extremos de la distribución, el análisis se complementa con el índice de Gini, que permite considerar las desigualdades a lo largo de todo el espectro distributivo. Este indicador varía entre 0 y 1, donde valores más cercanos a 0 indican mayor igualdad y valores próximos a 1 reflejan una mayor concentración del ingreso. Para evaluar el impacto de los programas de transferencia monetaria, tanto las brechas como el índice de Gini se calculan bajo dos escenarios: uno que incluye los ingresos provenientes de programas sociales y otro que los excluye.

Es importante tener en cuenta además que las encuestas de hogares suelen tener problemas de subdeclaración de todos los ingresos que releva. Es importante destacar también otras limitaciones propias de la EPH para captar este tipo de ingresos no laborales. Hasta 2024 en lo referente a programas sociales, la encuesta consultaba por "subsidio o ayuda social (en dinero) del gobierno, iglesias, etc.", por lo que no era posible diferenciar el origen del ingreso ni identificar el programa. Igualmente entendemos que la mayoría de este ingreso proviene de parte del Estado; y que dada la exhaustividad y constancia que presenta esta herramienta permite mostrar las tendencias de la evolución de este fenómeno a lo largo del tiempo.

Desde el 4to Trimestre de 2024 la base usuaria de la EPH permite discriminar entre el monto del ingreso por la Asignación Universal por Hijo (AUH) y/o Asignación por Embarazo (incluye Tarjeta Alimentar); el monto del ingreso por otro plan social/subsidio en dinero otorgado por el gobierno; y el monto del ingreso por ayuda en dinero a través de iglesias, parroquias, organizaciones no gubernamentales.

Es importante destacar que, para priorizar la serie temporal se sumaron los montos de las nuevas preguntas para continuar trabajando con "el monto del ingreso por subsidio o ayuda social (en dinero) del gobierno, iglesias, etc.", tal como se consultaba previamente en la EPH.

Asimismo, el análisis de la intervención estatal en política social se ve condicionado por los criterios de clasificación de ingresos de la EPH. En este estudio se consideran como ingresos asociados a programas sociales únicamente aquellos correspondientes a transferencias monetarias sin contraprestación y transferencias condicionadas, así como las becas de estudio. En cambio, los ingresos vinculados a programas de empleo o a modalidades de trabajo con contraprestación no se clasifican como ingresos no laborales, dado que la EPH los registra como ingresos laborales.[15]

El análisis de series extensas de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) presenta varios desafíos metodológicos. Entre 2007 y 2015, período atravesado por la intervención del INDEC. En 2016, con la normalización de la institución, el propio organismo recomendó utilizar la información producida con cautela. Aun así, entendemos que los datos de la EPH correspondientes a esos años resultan utilizables para diversos análisis, siempre que se consideren las limitaciones derivadas de los cambios metodológicos y las dificultades para la comparación longitudinal. En este marco, cobran especial relevancia los quiebres muestrales registrados en 2013-2014 y en 2016, así como las modificaciones introducidas a partir de este último año en los procedimientos de imputación de ingresos, basados en ponderadores específicos según tipo de ingreso.

En cuanto a la calidad de la información, los datos de 2016 permiten descartar la existencia de un deterioro generalizado de los indicadores sociales que hubiera permanecido oculto en las estadísticas previas. No obstante, se advierte que durante el período 2007-2015 la EPH tendió a sobredimensionar el deterioro de algunos indicadores, particularmente a partir de la subestimación de los ingresos jubilatorios y de los ingresos laborales de los trabajadores formales (Minoldo y Born 2019). Estas dificultades se vinculan, entre otros factores, con problemas en la declaración de ingresos y con el incremento de la no respuesta, que redujo la disponibilidad de casos donantes para los procesos de imputación. Considerando estos recaudos, los datos de la EPH se consideran válidos para el análisis propuesto, en tanto sean interpretados de manera crítica y contextualizada.

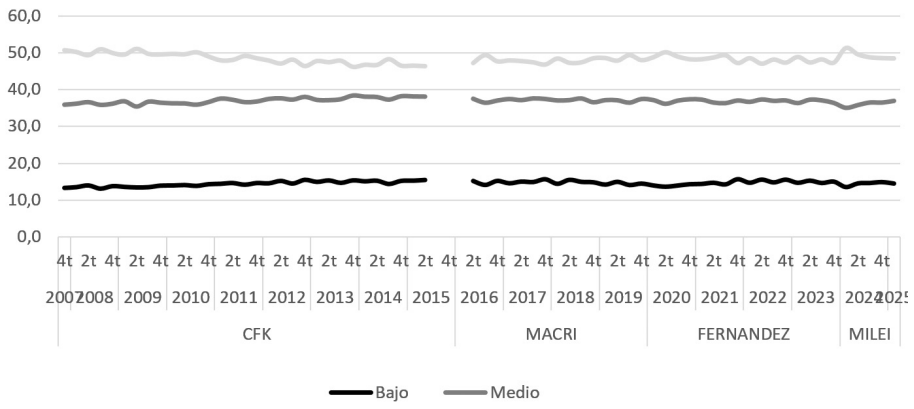
Finalmente, es importante señalar que las series temporales presentan una interrupción asociada al denominado "apagón estadístico" de 2015-2016, período durante el cual el INDEC suspendió la difusión regular de los microdatos de la EPH mientras reorganizaba sus procesos de producción estadística. La ausencia de información para esos trimestres genera un vacío en la continuidad de algunos indicadores, situación que se refleja en los gráficos de series temporales presentados en este trabajo.

Principales Resultados

A continuación, presentamos los principales resultados a partir de los distintos análisis y estimaciones de las bases de microdatos de la EPH, atendiendo a la metodología recientemente mencionada. En esta oportunidad la presentación de los resultados será en tres subapartados donde atenderemos, en primer lugar, a la fuente y composición de los ingresos. En segundo lugar, mostraremos los resultados que responden a la proporción de personas que viven en hogares que reciben planes, haciendo la distinción por estrato. Por último, se hará hincapié en la incidencia de los planes o programas en las brechas de ingresos y en los coeficientes de desigualdad.

El análisis de la distribución del ingreso entre los distintos estratos sociales revela una estructura relativamente estable a lo largo de la serie 2007–2025, con variaciones leves pero significativas, tal como puede observarse en el Gráfico N°1.

Gráfico N°1. Apropiación del ingreso por estrato. Total 31 aglomerados urbanos. 4º trim. 2007 - 1º trim. 2025



Fuente: Elaboración propia a partir de base de microdatos. EPH - INDEC

El estrato alto concentra, en promedio, el 48,4% del ingreso total; iniciando el período con un 50,7% que se mantiene relativamente constante hasta 2011. A partir de entonces, se registra una caída paulatina hasta 2015, cuando alcanza niveles cercanos al 46%. Tras una breve recuperación en 2016, la participación del estrato alto se estabiliza en torno al 48%, hasta experimentar un nuevo pico en 2024, con un valor máximo de 51,3%, seguido por una corrección descendente hacia niveles cercanos al promedio histórico.

En el caso del estrato medio, su participación promedio se sitúa en torno al 37%. Desde un 36% inicial, presenta un crecimiento leve pero sostenido hasta alcanzar el 38,2% en 2015. Sin embargo, a partir de ese año inicia una tendencia descendente, que se profundiza en 2024, cuando se registra un mínimo relativo de 35,2%. Hacia finales del año, se observa una leve recuperación que lo aproxima nuevamente al 36%.

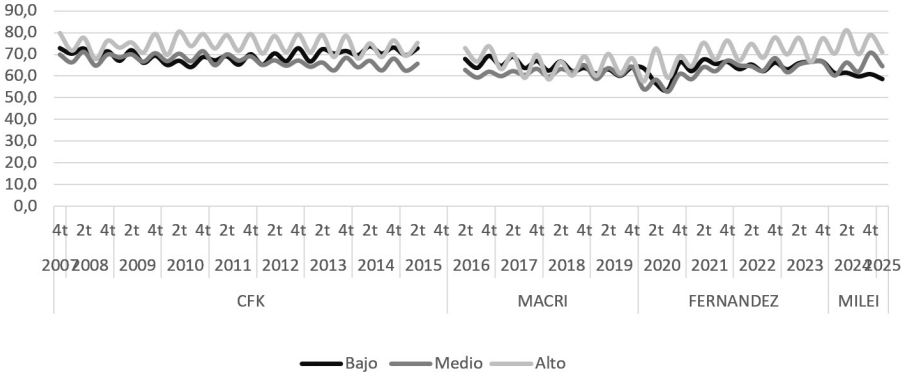
Por su parte, el estrato bajo presenta una participación promedio del 14,6% en el total del ingreso, comenzando con un 13,3% en 2007 y ascendiendo de forma moderada hasta alcanzar un máximo de 15,5% en 2015. Posteriormente, se observa una caída gradual, que se acentúa con el inicio de la pandemia, cuando la participación desciende al 13,7%. Tras una recuperación progresiva que lleva el valor al 15% en 2023, se produce en 2024 una fuerte contracción, marcando un mínimo histórico del 13,6%, seguido por una recuperación incipiente hacia el cierre del período.

a. Fuente y composición de los ingresos

Se optó por trabajar con proporciones de los ingresos en lugar de valores absolutos en pesos. Esta decisión metodológica responde a la elevada y persistente inflación que caracteriza a la economía argentina, fenómeno que, más allá de sus fluctuaciones coyunturales, introduce serias distorsiones al momento de comparar ingresos a lo largo del tiempo. El uso de proporciones permite evitar las dificultades inherentes a la medición de la inflación y a las controversias metodológicas que pueden surgir al expresar los ingresos en términos de pesos constantes. De este modo, se logra una mayor comparabilidad intertemporal y se facilita el análisis de la estructura relativa de los ingresos entre los distintos estratos sociales.

El análisis de la serie 2007-2025 revela que los ingresos laborales en Argentina constituyen un componente fundamental en todos los estratos sociales y explican, en gran medida, la estructura de ingresos de las personas, como se observa en el Gráfico N°2. Incluso en el estrato bajo, los ingresos derivados del mercado laboral representan una porción significativa de los recursos, superando, en términos relativos, aquellos provenientes del Estado a través de programas de protección social.

Gráfico N°2. Proporción del ingreso laboral por estrato. Total 31 aglomerados urbanos. 4° trim. 2007 - 1° trim. 2025

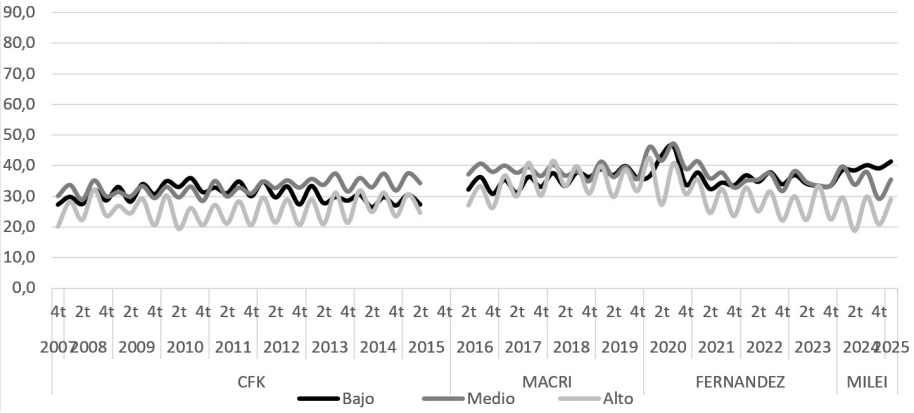


Fuente: Elaboración propia a partir de base de microdatos. EPH - INDEC

Se destacan, asimismo, picos importantes en la proporción de ingresos laborales en el estrato alto entre 2009 y 2013, así como en el estrato bajo entre 2012 y 2015. Por otro lado, se evidencia una marcada caída de los ingresos laborales a comienzos de 2020, coincidiendo con el inicio de la pandemia de COVID-19, que afectó a todos los estratos sociales. A partir de fines de 2021, se observa una recuperación progresiva, particularmente en el estrato alto, que logra alcanzar sus registros históricos hacia 2023 y superarlos en 2024. En contraste, el estrato bajo exhibe en el mismo período, una caída leve pero sostenida en sus ingresos laborales, con excepción del momento de la post pandemia (2021).

El Gráfico N°3 muestra que el estrato alto tiene menor participación de ingresos no laborales,[16] y que las clases medias y bajas en mayor proporción componen sus ingresos de fuentes no laborales. Es interesante destacar que el estrato medio tuvo la mayor participación de los estratos entre 2012 y 2018.

Gráfico N°3. Proporción del ingreso no laboral por estrato. Total 31 aglomerados urbanos. 4° trim. 2007 - 1° trim. 2025



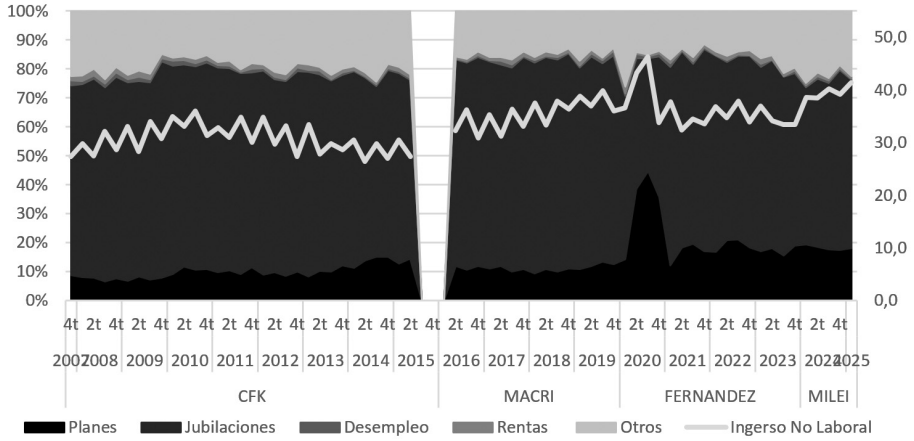
Fuente: Elaboración propia a partir de base de microdatos. EPH - INDEC

En el estrato bajo se registra un incremento en la proporción de ingresos no laborales entre 2009 y 2010, asociado a la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH), seguido de una leve disminución que se extiende hasta 2015. A partir de 2016, la participación de estos ingresos muestra un aumento sostenido, que se intensifica en 2020 con el pico generado por la implementación del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), fenómeno que se observa en todos los estratos sociales. Posteriormente, la proporción de ingresos no laborales disminuye, aunque se mantiene por encima de los niveles previos a la pandemia. Cabe destacar, además, el crecimiento de este tipo de ingresos a lo largo de todo 2024 y 2025 en el estrato bajo.

Por otra parte, se evidencia una caída en la participación de los ingresos no laborales en el estrato alto desde el período de la pandemia, mientras que en el estrato medio esta disminución se acentúa a partir de 2024; aunque en 2025 ambos estratos presentan aumentos.

Si miramos la composición de ingresos no laborales en cada estrato (Gráficos N°4, N°5 y N°6), observamos que las jubilaciones y pensiones explican en gran medida la proporción de ingresos no laborales en los tres estratos. Y en tanto aquello específico de cada clase, encontramos que los programas sociales aparecen con preponderancia en el estrato bajo y las rentas aparecen en el estrato alto.

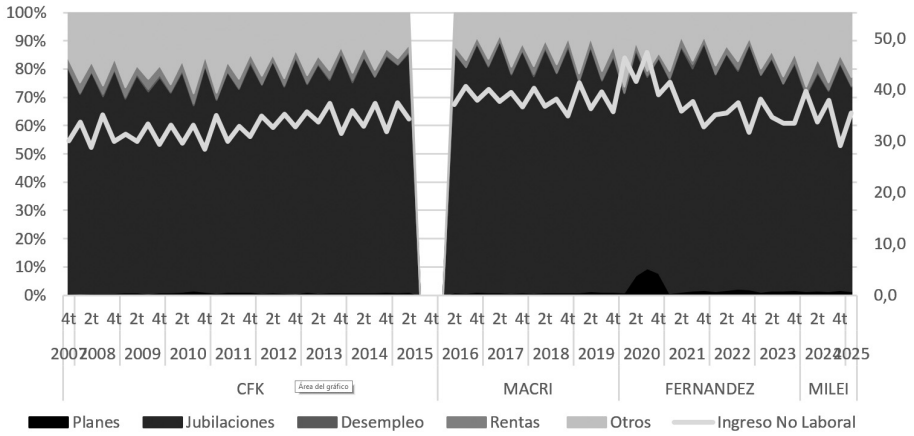
Gráfico N°4. Composición del ingreso no laboral en el estrato bajo. Total 31 aglomerados urbanos. 4° trim. 2007 - 1° trim. 2025



Fuente: Elaboración propia a partir de base de microdatos. EPH - INDEC

En el caso del estrato bajo, el análisis de la serie evidencia un crecimiento sostenido de los ingresos no laborales, con especial énfasis en aquellos provenientes de programas sociales. Sobre estos últimos entre 2009 y 2015 se observa un incremento lento pero constante en la participación de estas transferencias en la estructura de ingresos del estrato. Durante el período 2016-2019, dicha participación se estabiliza, con un leve repunte hacia el final del ciclo. En 2020, en el contexto de la crisis sanitaria y económica derivada de la pandemia, se registra un salto significativo en el peso de los ingresos por programas sociales. Si bien en los años posteriores se produce una caída respecto del pico alcanzado durante la cuarentena, los niveles posteriores se mantienen claramente por encima de los registrados en la etapa previa a la emergencia sanitaria, lo que indica una reconfiguración persistente en el rol del Estado como proveedor de ingresos en este segmento social, aumentando fuertemente desde 2023.

Gráfico N°5. Composición del ingreso no laboral en el estrato medio. Total 31 aglomerados urbanos. 4º trim. 2007 - 1º trim. 2025

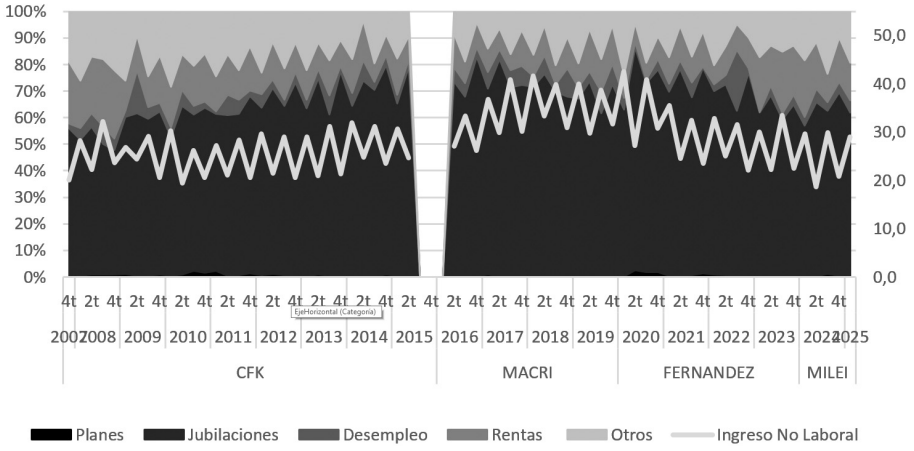


Fuente: Elaboración propia a partir de base de microdatos. EPH - INDEC

En el estrato medio también se observa un incremento leve pero sostenido de los ingresos no laborales a lo largo de la serie, con una aceleración significativa durante 2020 en el contexto de la pandemia. Este aumento abrupto se explica por la implementación de medidas excepcionales como el IFE y otras asistencias estatales. Posteriormente, los ingresos no laborales descienden hasta 2022, donde se estabilizan brevemente, para luego volver a aumentar y finalmente caer a niveles mínimos hacia el cierre del período analizado.

En paralelo, tanto en el estrato medio como en el alto se destaca el crecimiento en la participación de los ingresos por programas sociales durante la pandemia. En el caso del estrato medio, aunque la magnitud de estas transferencias disminuye tras el pico pandémico, la presencia de la ayuda estatal persiste en niveles moderados hasta la actualidad, lo que indica una continuidad relativa de las políticas de protección, aun en contextos de retracción general del gasto social.

Gráfico N°6. Composición del ingreso no laboral en el estrato alto. Total 31 aglomerados urbanos. 4° trim. 2007 - 1° trim. 2025



Fuente: Elaboración propia a partir de base de microdatos. EPH - INDEC

En el caso del estrato alto, los ingresos no laborales presentan fluctuaciones más marcadas que en los otros estratos sociales. No obstante, su participación relativa se mantuvo relativamente constante entre 2007 y 2015. A partir de ese año, se observa un crecimiento sostenido que se intensifica con el impacto de la pandemia en 2020. Luego de ese pico, los ingresos no laborales descienden nuevamente. Un rasgo distintivo de este estrato es la creciente participación de las rentas desde 2023, lo que sugiere una recomposición en la estructura de ingresos de los sectores de mayores recursos, vinculada probablemente a ingresos del capital o inversiones.

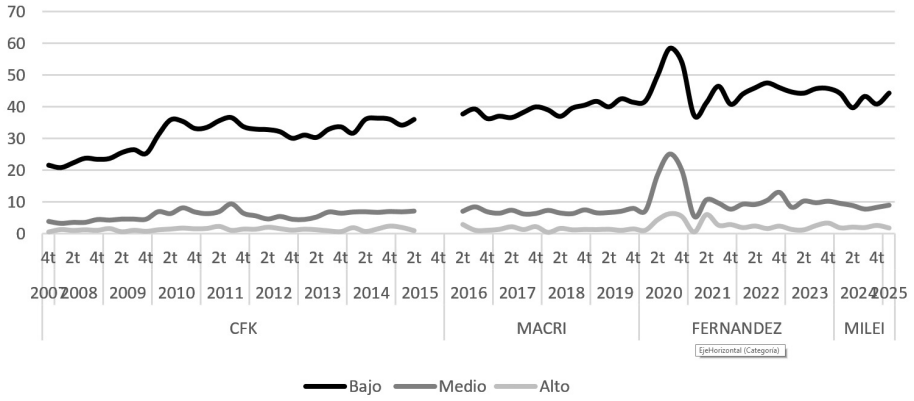
b. Programas sociales e ingresos de los hogares

Hasta este momento, el análisis ha enfocado los datos a nivel individual. En lo que sigue, nos proponemos profundizar en lo que sucede a nivel de los hogares en los cuales al menos uno de sus integrantes percibe ingresos provenientes de programas sociales. Tal como se anticipó, partimos de la premisa de que la presencia de un plan social en un hogar genera un *efecto alivio* que beneficia a todos sus miembros. Por ello, en este apartado nos interesa indagar qué proporción de la población en cada estrato social reside en hogares que reciben ingresos de programas sociales, con el objetivo de dimensionar el alcance y la incidencia de estas transferencias en términos colectivos.

La proporción de personas que viven en hogares con acceso a planes y programas sociales exhibe un crecimiento sostenido a lo largo de toda la serie, abarcando los distintos

estratos sociales (véase Gráfico N°7). No obstante, es en el estrato bajo donde se observa la mayor participación: en 2007, aproximadamente el 20% de su población residía en hogares beneficiarios, proporción que ascendió al 30% en 2010, al 40% en 2019, alcanzando un promedio del 45% entre 2020 y 2023, para luego retroceder a valores cercanos al 40% en 2024 y volviendo a alcanzar el 45% en 2025.

Gráfico N°7. Proporción de personas por estrato en hogares que reciben planes. Total 31 aglomerados urbanos. 4° trim. 2007 - 1° trim. 2025



Fuente: Elaboración propia a partir de base de microdatos. EPH - INDEC

Por su parte, el estrato medio partió de una proporción cercana al 3% en 2007, experimentando un incremento lento pero constante a lo largo de la serie, hasta situarse en torno al 10% hacia el final del período analizado. En el estrato alto también se registra un crecimiento, aunque mucho más moderado en términos absolutos: la proporción pasó del 0,5% en 2007 a aproximadamente el 2% en 2025.

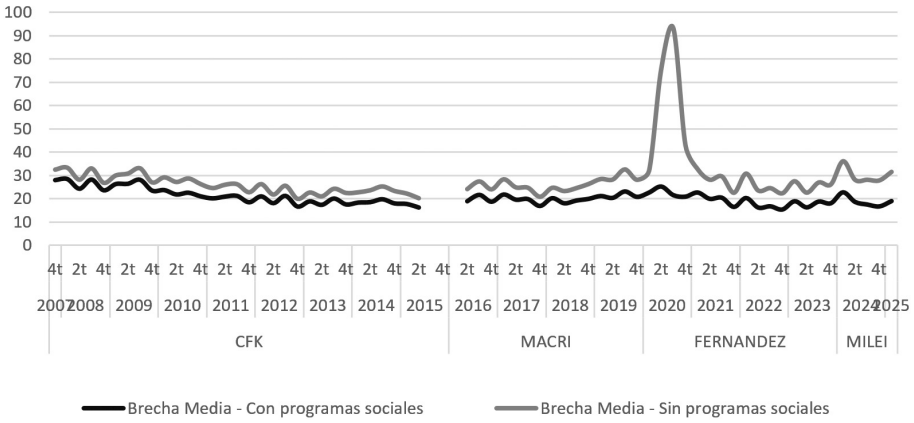
Es especialmente relevante el impacto del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) en 2020. Durante ese año, aproximadamente el 6% de la población del estrato alto se vio beneficiada por esta transferencia, cifra que alcanzó el 25% en el estrato medio y se elevó al 58% en el estrato bajo, evidenciando la magnitud excepcional de esta política en el contexto de la pandemia.

c. Programas sociales y Brechas de ingreso

Con todo esto se ha podido observar que los programas sociales resultan fundamentales para contener los niveles de desigualdad de ingresos dentro de ciertos esquemas distributivos. Para evaluar su impacto, se calcularon las brechas de ingreso promedio y

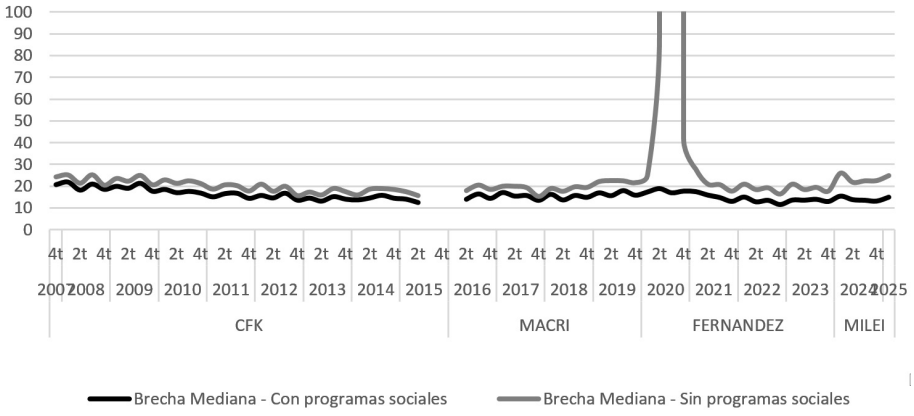
mediana para cada trimestre, y se compararon estos valores con las brechas hipotéticas calculadas excluyendo los ingresos provenientes de programas sociales. Los Gráficos N°8 y N°9 muestran que, sin la presencia de estos programas, la desigualdad de ingresos sería considerablemente más elevada: en promedio, la brecha media sería aproximadamente 7 puntos superior a lo largo de la serie, mientras que la brecha mediana sería, en promedio, 6 puntos más alta.

Gráfico N°8. Brecha promedio de ingreso per cápita familiar, con y sin programas sociales. Total 31 aglomerados urbanos. 4º trim. 2007 - 1º trim. 2025



Fuente: Elaboración propia a partir de base de microdatos. EPH - INDEC

Gráfico N°9. Brecha mediana de ingreso per cápita familiar, con y sin programas sociales. Total 31 aglomerados urbanos. 4º trim. 2007 - 1º trim. 2025



Fuente: Elaboración propia a partir de base de microdatos. EPH - INDEC

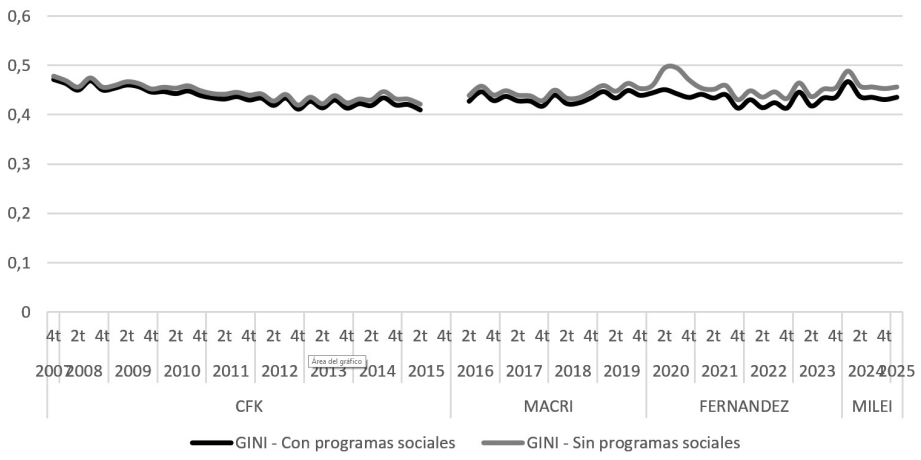
El papel del IFE fue especialmente relevante durante la pandemia: su efecto mitigador sobre la desigualdad queda claramente evidenciado. De no haberse implementado este programa, la brecha media habría alcanzado un valor extremo de 93 en ese contexto mientras que la brecha de mediana tiene un valor aún más alto.

Asimismo, los datos correspondientes al año 2025 muestran que, en ausencia de los programas sociales, la brecha de ingresos sería 7 puntos más alta en la brecha promedio y 4 puntos superior en la brecha mediana, lo que pone de manifiesto la persistente relevancia de estas transferencias en la configuración distributiva del ingreso de la actualidad.

Ahora bien, dado que las brechas de ingreso relacionan sólo los extremos de la distribución -comparando los ingresos del 10% más rico con los del 10% más pobre-, resulta necesario complementar este enfoque con una medida más sensible a las desigualdades en todo el espectro de ingresos. En este sentido, el coeficiente de Gini permite captar variaciones no sólo en los extremos, sino también en los sectores intermedios de la estructura social.

En el Gráficos N°10 se observa, a lo largo de la serie analizada, que los programas sociales contribuyeron, en promedio, a reducir el coeficiente de Gini en 0,0139 puntos. En el año 2025 esta reducción asciende a 0,021.

Gráfico N°10. Coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar, con y sin programas sociales. Total 31 aglomerados urbanos. 4º trim. 2007 - 1º trim. 2025



Fuente: Elaboración propia a partir de base de microdatos. EPH - INDEC

Cabe destacar que durante los momentos críticos de la pandemia la implementación del IFE evitó un aumento estimado de 0,05 en el coeficiente de Gini, evidenciando su papel clave en la contención de la desigualdad en contextos extraordinarios.

Así, aunque la reducción del coeficiente de Gini presenta una magnitud absoluta menor debido a la propia escala del indicador, se confirma que los programas sociales ejercen una influencia significativa sobre la distribución del ingreso. Esto demuestra que su efecto no se limita únicamente a los extremos de la distribución -captados mediante las brechas de ingreso-, sino que también contribuye a disminuir las desigualdades en los sectores intermedios, desempeñando un papel igualador en el conjunto de la estructura social.

Es importante destacar que este ejercicio analítico descansa en un supuesto contrafáctico que debe ser considerado. La comparación entre distribuciones con y sin ingresos provenientes de programas sociales asume implícitamente que, en ausencia de estas transferencias, el resto de los ingresos de los hogares permanecería constante. En la práctica, esta hipótesis resulta simplificadora, ya que las políticas sociales pueden incidir sobre las estrategias laborales, los arreglos familiares y otras fuentes de ingreso. En este sentido, los resultados no deben interpretarse como una estimación causal estricta, sino como una aproximación descriptiva que permite dimensionar el peso relativo de los programas sociales en la estructura de ingresos y en los niveles de desigualdad observados a lo largo del tiempo.

Reflexiones finales

Hemos asistido a lo largo de este trabajo a una posible articulación contextual, conceptual y de desarrollo empírico para visualizar las respuestas estatales enroladas en distintas determinaciones políticas de la intervención social sobre los ingresos. Con estas consideraciones podemos determinar, en primer lugar, que en todo el periodo analizado los planes y programas sociales estatales se estabilizaron como una fuente de ingresos central para las personas y hogares del estrato más bajo. Si bien todos los estratos sociales obtienen los ingresos del mercado laboral como fuente principal, la incidencia de los programas sociales en la composición de los ingresos de los hogares del estrato bajo es fundamental.

A su vez, los programas sociales son un sostén insoslayable para pensar la reducción o estabilidad de la brecha de ingresos. Hemos visto en un ejercicio teórico cómo la ausencia de planes y programas podría disparar los indicadores de desigualdad a niveles mucho más altos.

La centralidad de los programas sociales es permanente a lo largo de la serie. Un hito clave lo conformó el año 2009 en el que se instrumentó la Asignación Universal por Hijo. La misma elevó el piso de la protección a niveles de los cuales no volvió a bajar, a pesar de las distintas orientaciones políticas y económicas de los gobiernos que se sucedieron desde entonces.

Asimismo, la pandemia se vivió como una coyuntura extraordinaria en la que las coberturas con planes y programas cobró central relevancia.

El trabajo permite discutir sobre la profundidad y el tipo de reformas encaradas por gobiernos aperturistas y pro mercado, y arroja el interrogante acerca de si estos advirtieron las bondades de contar con pisos de ingresos que garanticen la reproducción de las condiciones de vida y la gobernabilidad.

La político-económica argentina de los últimos años exhibe una oscilación constante entre modelos estadocéntricos y mercadocéntricos, obligando a virar políticas de fondo y atentando contra la posibilidad de instrumentos de largo plazo. En el enfoque estadocéntrico se prioriza la indexación salarial para proteger el poder adquisitivo, a menudo descuidando a los sectores no asalariados y relegando la preocupación por la inflación subyacente. En contraste, los gobiernos de corte neoliberal tienden a despolitizar la cuestión inflacionaria, proponiendo superarla mediante el ajuste económico. Esto implica una contracción de la economía y una mínima intervención estatal, confiando en el mercado como principal estabilizador.

Luego de analizar en conjunto las distintas expresiones que configuran el ingreso de los diversos sectores sociales, puede afirmarse que más allá de la retórica abiertamente antiestatal, la vigencia y permanencia de los niveles de ingresos no laborales en los sectores más relegados no parecen estar verdaderamente en cuestión. Más bien, las críticas se ubican en el plano discursivo, mientras en la práctica persiste la necesidad de estos programas como condición central para sostener la cohesión social y la gobernabilidad. En definitiva, los resultados muestran que, aun en contextos de cambios drásticos en la orientación política y económica de los sucesivos gobiernos, el "plan" sigue siendo una pieza estructural del modelo argentino. Así, podemos decir que, efectivamente: "Todo Marcha Acuerdo al Plan".

[1] A pesar del enfoque concentrado en los ingresos, entendemos a la desigualdad en términos multicausales. Es decir, la desigualdad social se presenta en un sinnúmero de escenarios posibles: salud, vivienda, género, aspectos étnicos, medio ambiente, educación, trabajo, ocio, cuidados, y también en ingresos, suponiendo como resultado de estas consideraciones, una perspectiva multiescalar y multidimensional. (Mora Salas 2004)
[2] El plan permitió a personas de 65 años o más en el caso de varones y mujeres con 60 años o más cumplidos hasta el 31 de diciembre de 2004) que no contaban con la cantidad de aportes al sistema previsional requeridos por ley (30 años) pudiesen regularizar sus deudas previsionales accediendo así al beneficio jubilatorio.
[3] El programa integraba a personas en situación de vulnerabilidad económica y/o con bajos ingresos en esquemas laborales de tipo cooperativos. El mismo continuaba era heredero de un conjunto de programas de empleo que se originan en la década de los años noventa (Plan Trabajar), concitan un hito importante en el Plan Jefas y Jefes de Hogar entre otras políticas activas de empleo. (Bantar, Brown y Neffa 2015)
[4] La AUH consiste en una transferencia monetaria mensual destinada a niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, cuyos progenitores o tutores están desocupados, trabajan en la informalidad o perciben ingresos por debajo del salario mínimo. A diferencia de las asignaciones contributivas, esta prestación es no retributiva y está condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos: la acreditación de controles sanitarios, la regularidad escolar y el cumplimiento del calendario de vacunación. Desde una perspectiva de derechos, la AUH buscó subsanar la exclusión de amplios sectores de la población infantil del sistema de protección social, avanzando en la construcción de una cobertura más inclusiva y universal.
[5] Diseñada bajo una lógica similar a la de la AUH, esta política tiene como objetivo extender la cobertura de protección social al período gestacional, brindando un ingreso de apoyo desde la semana 12 de embarazo y hasta el nacimiento o la interrupción del mismo.
[6] Orientado a jóvenes en situación de vulnerabilidad y orientado a completar estudios.
[7] Al menos hasta 2012, la expansión del empleo formal, aumento de salario, reducción de pobreza, mejora en la distribución del ingreso fueron palpables. Hacia 2013 comienza un período de claroscuros, cuestión que habilitó profundos debates sobre el régimen socioeconómico, modelo de desarrollo y de desigualdad sobre ese período (Ver Kessler, 2014).
[8] En ese marco, se mantuvo la formalidad institucional de la negociación colectiva, pero se redujo su cobertura -con una pérdida estimada de 180 mil puestos registrados bajo convenio- y se incrementó la presión informal del gobierno sobre los sindicatos, principalmente a través del freno en la homologación de convenios que superaban las metas oficiales de inflación. (Pastrana y Trajtemberg, 2020).
[9] El IFE constituyó una prestación monetaria no contributiva hacia sectores que vieron afectados sus ingresos. Alcanzó a casi 9 millones de trabajadores y trabajadoras de la economía informal, desocupados y desocupadas, monotributistas de baja categoría, trabajadores y trabajadoras de casas particulares. Una población heterogénea que señala la relevancia de las intervenciones sociales estatales, al tiempo que exige repensar los esquemas de protección social.
[10] Lanzada en 2020 como parte del Plan Nacional «Argentina contra el Hambre».
[11] Tal como lo expresan Decretos de Necesidad y Urgencia: (DNU): 311/2020, 776/20, 260/2020.
[12] El Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), involucró créditos a empresas a tasas subsidiarias y coberturas de salario anual complementario. Centrales a los fines de evitar el quiebre de empresas.
[13] Microcrédito, Agricultura Familiar, Discapacidades, disidencias sexuales, niñeces son áreas, políticas y poblaciones directamente afectadas por las nuevas normativas. Así como también las personas calificadas involucradas en el trabajo cotidiano con estas áreas.
[14] Los montos correspondientes a programas sociales se estimaron a partir de la suma de los ingresos declarados en "subsidio o ayuda social (en dinero) del gobierno, iglesias, etc." y "beca de estudio", incluyendo en esta última por el programa Progresar (Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina).
[15] De esta manera, en término de programas el presente trabajo alcanza a las transferencias condicionadas como la Asignación Universal por Hijo (AUH), Seguridad Social la Asignación por Embarazo para Protección Social, las becas PROGRESAR y el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), así como también posibles asistencias monetarias provenientes de organizaciones no gubernamentales e instituciones religiosas.
[16] Se mencionó anteriormente que en las encuestas de hogares suele producirse una subdeclaración de los ingresos por rentas, especialmente en los hogares de mayores ingresos.

Referencias bibliográficas

Adelantado, J., Noguera, J. A., Rambla, X., y Sáez, L. (1998) "Las relaciones entre estructura y política social: una propuesta teórica". *Revista Mexicana de Sociología*, 60(3), 123-156.

Andrenacci, L., Falappa, F., y Lvovich, D. (2004) "Acerca del Estado de Bienestar en el peronismo clásico (1943-1955)". En F. Bertranou, J. Palacio & G. Serrano (comps.) *El país del no me acuerdo: (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo. 2004: 83-114.

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (2020) *Ingreso Familiar de Emergencia (IFE): Caracterización de la población beneficiaria*. ANSES. https://www.anses.gob.ar

Arcidiácono, P. (2016) "Transferencias de Ingresos a los hogares en Argentina". *Revista de Ciencias Sociales*, Vol.1, Núm. 151: 95-109.

Arcidiacono, P. y Bermudez, A. (2020) '"Marcas de gestión" de la Alianza Cambiemos en Argentina. La agenda de las transferencias de ingresos'. *Revista Lavboratorio. Revista de estudios sobre cambio estructural y desigualdad social*. N°30: 16-40

Bantar, H., Brown, B., y Neffa, J. C. (2015) *Empleo, desempleo y políticas de empleo: Políticas nacionales de empleo cuya ejecución está a cargo del MTEySS*. Buenos Aires: CEIL-CONICET.

Beccaria, L., y Fernández, A. L. (2025) "El mercado de trabajo argentino en un contexto de ajuste y flexibilización". *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas.* Edición Especial Marzo. UNTER.F. Pp: 1-27.

Bertranou, F. (2010) *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: El caso de las asignaciones familiares*. Buenos Aires: Oficina de la OIT en Argentina.

Cavarozzi, M. (1999) "Modelos de desarrollo y participación política en América Latina: legados y paradojas". *Estudios Sociales*, 9(16), 131-148.

Cecchini, S., y Atuesta, B. (2017) *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: Tendencias de cobertura e inversión*. Santiago de Chile: CEPAL. (Serie Políticas Sociales).

Clemente, A. (2019) "Reforma de las políticas sociales y deuda externa." *Revista Estado y Políticas Públicas*, 13:189-200.

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Dirección Nacional SIEMPRO. (2019) *Análisis de titulares de AUH* [Informe]. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/analisis_de_titulares_de_auh.pdf

Danani, C. (1996) "Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto". En *Políticas sociales: Contribución al debate teórico-metodológico.* En Susana Hintze (org.), Políticas sociales: Contribución al debate teórico. Metodológico. Buenos Aires: CEA-CBC-UBA. (Pp. 21-38).

Danani, C., y Hintze, S., (coords.) (2011) *Protecciones y desprotecciones: La seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Esping-Andersen, G. (1993) *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Valencia: Alfons el Magnànim.

Etchemendy, S., Pastrana, F., y Vezzato, J. M. (2023) *Los ingresos populares en un régimen de alta inflación*. Documento de Trabajo FUNDaR. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella.

Gabrinetti, M., Iucci, M., Arriaga, G., y Ricci, C. (2025) "Protección social, modalidades de trabajo y problemáticas ciudadanas en la Argentina reciente". *Utopías.* Segunda época, (4).Pp:1-23.

García Delgado, D., y Gradin, A. (2016) "Neoliberalismo tardío y desestructuración del demos: El poder toma el poder". *Revista Estado y Políticas Públicas. FLACSO.* 7(4). Pp:49-68.

Gonzalez, M y Garriga, C. (2025) *Informe sobre la evolución del salario Mínimo, Vital y Móvil*. C.A:B:A., CIFRA.

Grassi, E., Hintze, S., y Neufeld, M. R. (1994) *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural: Un análisis del sistema educativo, de obras sociales y de las políticas alimentarias*. Buenos Aires: Espacio

Kessler, G. (2014) *Controversias sobre la desigualdad: Argentina, 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Manzanelli, P., Calvo, D., y Basualdo, E. (2020) *Un balance preliminar de la crisis económica en Argentina*. Documento de Trabajo N.º17. CIFRA-FLACSO.

Martín Artiles, A., Chávez Molina, E., y Semenza, R. (2021) "Social models for dealing with inequalities". En P. López Roldán & S. Fachelli (eds.), *Towards a comparative analysis of social inequalities between Europe and Latin America*. Springer. 2021: 35-61.

Messina, G. (2024) "La protección social de ingresos en la Argentina de la pandemia y la pospandemia". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 13(26) 307-332.

Minoldo, M. S., y Born, D. (2019) "Claroscuros: 9 años de datos bajo sospecha" Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.

Mango, C. F. (2021) "Aportes para una periodización: del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro". *Estudios Sociales Contemporáneos*, (24), 163-187.

Marinez Franzoni, J. , Sánchez-Ancochea, D. (2017) "Regímenes de Bienestar en América Latina: tensiones entre universalización y segmentación". En Del Pino, E. y Rubio Lara, J. (directoras) *Los estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos. 2017:200-220.

Ministerio de Economía de la Nación Argentina, Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género. (2022) *Ingreso Familiar de Emergencia: Análisis y desafíos* [Informe]. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/09/dneig-ingreso-familiardeemergencia-analisisydesafios.pdf

Mora Salas, M. (2004) "Desigualdad social en América Latina: viejos problemas, nuevos debates". *Cuadernos de Ciencias Sociales*, (131): 9-44.

Muñiz Terra, L. (coord.) (2024) *Impensar las clases sociales: Un análisis diacrónico y relacional de las desigualdades sociales en Argentina (2003–2019)*. La Plata: UNLP–FAHCE.

Pastrana, F., y Trajtemberg, D. (2020). "La negociación colectiva en tensión". *Revista de Ciencias Sociales*, 12(16) 83–109.

Pautassi, L., Batthyány, K., y Zibecchi, C. (2013) Las fronteras del cuidado: agenda, derechos e infraestructura. Buenos Aires: Biblos-ELA: 151-176.

Pautassi, L., y Gamallo, G., dirs. (2015) El bienestar en brechas: Las políticas sociales en la Argentina de la postconvertibilidad. Buenos Aires: Biblos.

Pinto, A. (1976) "Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de América Latina". *El Trimestre Económico,* 37. 145:83-100.

Poy, S., Robles, R., Leddac, V., y Salvia, A. (2023) "Aumento de la desigualdad del ingreso antes y después de la crisis del Covid-19 en Argentina". *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 54. 212: 3-26.

Salvia, A. (2016) "Heterogeneidad estructural y marginalidad económica en un contexto de políticas heterodoxas". En E. Chávez Molina & A. Salvia coords., *Claves sobre la marginalidad económica y la movilidad social*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Biblos.

Salvia, A., Poy, S., y Vera, J. (2016) "La política social y sus efectos sobre la pobreza durante distintas etapas macroeconómicas: Argentina, 1992-2012". *Desarrollo y Sociedad,* (76), 165-203.

Schipani, A., Forlino, L., y Anauati, M. V. (2025) "Mapa de las políticas sociales en Argentina 2025: Continuidades y rupturas durante la presidencia de Javier Milei". CIAS / FUNDAR.

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

Torre, Juan. C., y Pastoriza, E. (2002) "La democratización del bienestar". En J. C. Torre, Dir. *Nueva historia argentina: Los años peronistas (1943-1955).* Buenos Aires: Sudamericana. 2002: 257-313.

Cómo citar este artículo:
González, Horacio, Matías Iucci, Luis Santarsiero e Ignacio Silvani (2026) "TMAP (Todo marcha acuerdo al plan): Programas sociales e ingresos de los hogares argentinos 2007-2025"**.** *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol.16 Nº31: 162-190

Impuesto predial y desarrollo humano municipal: evidencia en Jalisco, México

Property tax and municipal human development: evidence in Jalisco, Mexico

Edgar Ricardo Rodríguez Hernández
Doctor en Políticas Públicas y Desarrollo por la Universidad de Guadalajara, profesor investigador del Departamento de Economía y Ciencias Políticas del Centro Universitario de Tonalá de la Universidad de Guadalajara.
edgar.rhernandez@academicos.udg.mx

Carlos Emigdio Quintero Castellanos
Doctor en Políticas Públicas y Desarrollo por la Universidad de Guadalajara, profesor investigador del Departamento de Economía y Ciencias Políticas del Centro Universitario de Tonalá de la Universidad de Guadalajara
carlos.quintero@academico. udg.mx

Luis Téllez Arana
Doctor en Políticas Públicas y Desarrollo por la Universidad de Guadalajara, profesor investigador del Departamento de Economía y Ciencias Políticas del Centro Universitario de Tonalá de la Universidad de Guadalajara.
luis.tellez7168@academico.udg.mx.
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9425-1374 3

Resumen

El desarrollo humano trasciende la visión centrada únicamente en el crecimiento económico al evaluar el progreso según la calidad de vida y las oportunidades en educación, salud e ingreso. En el ámbito municipal, esta perspectiva es especialmente relevante, pues los gobiernos municipales requieren ingresos propios suficientes para financiar políticas públicas que impulsen dicho desarrollo. Este estudio examina el efecto del impuesto predial sobre el desarrollo humano en los municipios del estado de Jalisco durante el periodo 2010-2020. Para ello, se emplearon dos técnicas cuantitativas complementarias: un modelo de datos de panel para estimar efectos promedio y un índice compuesto para explorar la relación entre la recaudación del predial y el nivel de desarrollo humano, considerando la heterogeneidad municipal en función del tamaño poblacional y la ubicación regional. Los resultados indican que el predial ejerce un efecto positivo sobre el desarrollo humano. Asimismo, se observa que la mayoría de los municipios presenta una relación favorable entre ambas variables, mientras que los casos con una relación deficiente se concentran en zonas limítrofes con otros estados. Con base en

Fecha de recepción:
2.6.26

Fecha de aceptación:
7.8.26

estos hallazgos, se proponen acciones orientadas a fortalecer la capacidad fiscal municipal mediante el incremento de la eficiencia en la recaudación del impuesto predial.

Palabras clave: impuesto predial - desarrollo humano - política fiscal - municipios - Jalisco.

Abstract

Human development transcends a view focused solely on economic growth by evaluating progress according to quality of life and opportunities in education, health, and income. At the municipal level, this perspective is especially relevant, as municipal governments require sufficient revenue to finance public policies that promote such development. This study examines the effect of property tax on human development in the municipalities of the state of Jalisco during the period 2010-2020. To this end, two complementary quantitative techniques were employed: a panel data model to estimate average effects and a composite index to explore the relationship between property tax revenue and the level of human development, considering municipal heterogeneity based on population size and regional location. The results indicate that property tax has a positive effect on human development. Furthermore, it is observed that most municipalities show a favorable relationship between both variables, while those with a poor relationship are concentrated in areas bordering other states. Based on these findings, actions are proposed aimed at strengthening municipal fiscal capacity by increasing the efficiency of property tax collection.

Keywords: property tax - human development - fiscal policy - municipalities - Jalisco.

Introducción

El desarrollo humano es un enfoque centrado en las personas que busca ampliar sus capacidades y oportunidades para vivir con dignidad y libertad, priorizando dimensiones como la educación, la

salud y el ingreso, consideradas medios esenciales para elevar el bienestar y reducir desigualdades (PNUD, 2016). Impulsado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), este paradigma sostiene que el progreso no debe evaluarse solo por el crecimiento económico, sino por la calidad de vida y las oportunidades reales de desarrollo para la población (PNUD, 2016; Iturralde, 2019).

En este contexto, el desarrollo humano se ha posicionado como prioridad en las agendas de organismos internacionales y distintos órdenes de gobierno. Procesos como la descentralización, la globalización y contingencias sanitarias -como la pandemia de COVID-19- han impulsado a los gobiernos municipales a ampliar su ámbito de acción mediante políticas orientadas a fortalecer capacidades y mejorar la calidad de vida (Cabrero y Gil, 2010; Rosas *et al.*, 2022). Así, han evolucionado de un rol meramente proveedor a uno más activo en la promoción del desarrollo.

El desarrollo territorial no se limita a la definición de indicadores y metas, sino que requiere recursos suficientes y una gestión eficaz para implementar planes y proyectos capaces de transformar de manera sostenible las condiciones socioeconómicas (Ariza *et al.*, 2023). Sin duda, la gestión de los ingresos propios, en particular de los ingresos tributarios, constituye un elemento central para el funcionamiento de los gobiernos subnacionales, no solo porque les permite cumplir con sus atribuciones institucionales, sino también porque fortalece su capacidad para diseñar e implementar políticas públicas orientadas a impulsar el desarrollo humano. No obstante, no todos los países cuentan con arreglos institucionales y estructuras fiscales que permitan a sus gobiernos locales generar recursos suficientes para atender las necesidades específicas de sus territorios.

En el caso de México, al compararlo con otros países federales como Brasil y Argentina, se observa una capacidad limitada de los gobiernos subnacionales para generar ingresos tributarios propios. De acuerdo con la OCDE *et al.* (2022), los gobiernos estatales en Brasil concentran el 25.6% de los ingresos tributarios totales, mientras que en Argentina dicha proporción corresponde a 16.8% y en México apenas alcanza el 3.9%. Esta diferencia también se manifiesta a nivel local: los gobiernos municipales brasileños recaudan el 6.1% de los ingresos tributarios totales, mientras que en México esta proporción es únicamente del 1.5%. Estas cifras evidencian que los municipios mexicanos cuentan con capacidades limitadas para fortalecer su autonomía financiera y responder con mayor flexibilidad a las demandas territoriales con ingresos propios. La situación se explica, en parte, por los acuerdos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que restringen dichas capacidades (Ortiz, 2023; Astudillo, 2025).

En este esquema, las principales fuentes de ingresos municipales se integran por transferencias intergubernamentales -Aportaciones (Ramo 33) y Participaciones (Ramo 28)- y por ingresos propios. Estos últimos comprenden la suma de impuestos, contri-

buciones de mejora, derechos, productos y aprovechamientos (Rodríguez *et al.*, 2023), destacando el impuesto predial como el principal instrumento tributario municipal y la base más importante para fortalecer la autonomía y la capacidad fiscal de los gobiernos locales (Unda, 2021).

Un incremento en la recaudación del impuesto predial no solo fortalece los ingresos propios de los municipios, sino que, debido al criterio resarcitorio incorporado en la distribución de las participaciones federales, puede traducirse en una mayor asignación de recursos por este concepto. Ello configura una relación de complementariedad fiscal entre ingresos propios y transferencias intergubernamentales que amplía los recursos de libre disposición y fortalece la capacidad de los gobiernos municipales para financiar políticas públicas orientadas al desarrollo humano.

Sin embargo, pese a estos incentivos y a las reformas al artículo 115 constitucional dirigidas a fortalecer las haciendas públicas municipales, la recaudación potencial del impuesto predial continúa siendo baja en la mayor parte de los municipios del país, lo que evidencia una brecha persistente entre su potencial recaudatorio y su aprovechamiento efectivo (Unda, 2018; 2021). Bajo esta tesitura, el análisis de los municipios de Jalisco resulta particularmente relevante tanto a nivel nacional como internacional.

En el contexto mexicano, Jalisco destaca por presentar durante el periodo 2010-2020 niveles relativamente elevados de recaudación del impuesto predial en comparación con el promedio nacional (Barajas, 2024; Rodríguez, 2025). No obstante, esta capacidad recaudatoria no es homogénea entre sus municipios, ya que su desempeño fiscal presenta diferencias importantes asociadas a sus características y ubicación territorial (Rodríguez *et al.*, 2023; Barajas, 2024). En consecuencia, la entidad integra municipios que, aun bajo un mismo marco institucional, difieren en sus capacidades administrativas, condiciones socioeconómicas y niveles de desarrollo. La combinación de una capacidad recaudatoria relativamente elevada y una marcada heterogeneidad territorial convierte a Jalisco en un caso estratégico para analizar la relación entre el impuesto predial y el desarrollo humano municipal.

Desde una perspectiva comparada, el caso de Jalisco también resulta relevante para América Latina, donde los gobiernos locales enfrentan desafíos comunes relacionados con la limitada recaudación de impuestos, la elevada dependencia de transferencias y las marcadas desigualdades territoriales. A diferencia de los estudios comparativos entre países, el análisis de los municipios de Jalisco permite examinar estas dinámicas dentro de un mismo entorno institucional, reduciendo la influencia de factores externos y ofreciendo evidencia útil para comprender cómo la capacidad fiscal municipal puede contribuir al desarrollo humano en contextos territoriales diversos.

La literatura sobre América Latina ha abordado la relación entre descentralización fiscal y bienestar (Ortiz, 2023); entre transferencias intergubernamentales y desarrollo subnacional (Cárdenas, 2010; Macías *et al.*, 2016; Ariza *et al.*, 2023; Astudillo, 2025), así como entre ingresos municipales y desarrollo local (Martínez *et al.*, 2020). Sin embargo, persiste un vacío relevante en torno al análisis empírico de la relación entre el impuesto predial y el desarrollo humano a nivel municipal, particularmente cuando se incorpora de manera explícita la heterogeneidad territorial.

En este sentido, el presente estudio contribuye a la literatura sobre fiscalidad subnacional al analizar dicha relación mediante la clasificación propuesta por Cabrero (2004), que distingue entre municipios metropolitanos, urbanos medios, urbanos pequeños, semirrurales y rurales. Este enfoque amplía la evidencia disponible para México y ofrece elementos de análisis que pueden ser de utilidad para otros países federales con desafíos similares en el fortalecimiento de las capacidades fiscales locales.

Bajo esta tesitura, el objetivo de esta investigación es examinar el efecto del impuesto predial -como expresión sustantiva de la autonomía fiscal municipal- sobre el desarrollo humano en los municipios de Jalisco durante el periodo 2010-2020, así como analizar la relación entre ambas variables desde una perspectiva territorial, considerando la heterogeneidad de los municipios del estado. Para ello, se estima un modelo econométrico que identifica el efecto promedio de la recaudación del impuesto predial sobre el Índice de Desarrollo Humano (IDH) para el conjunto de los municipios. De manera complementaria, se construye un índice que caracteriza la relación entre ambas variables desde una perspectiva territorial, a partir de la tipología municipal propuesta por Cabrero (2004) y su distribución regional dentro del estado de Jalisco. En conjunto, ambas estrategias permiten combinar una estimación del efecto promedio con un análisis de las diferencias territoriales en dicha relación.

La hipótesis central del estudio plantea que una mayor recaudación del impuesto predial tiene un efecto positivo y estadísticamente significativo sobre el IDH en los municipios de Jalisco durante el periodo 2010-2020 Asimismo, se espera que la relación entre ambas variables presente variaciones en su intensidad según la heterogeneidad territorial de los municipios, reflejada en su tipología y su localización geográfica dentro del estado, aunque manteniendo una asociación positiva en la mayoría de los casos.

En consecuencia, el fortalecimiento de las capacidades fiscales locales se perfila como un mecanismo clave para impulsar el desarrollo humano en contextos municipales diversos. De confirmarse la hipótesis planteada, el estudio aportaría evidencia útil para el diseño e implementación de políticas públicas en México como en otros países federales orientadas al fortalecimiento de la recaudación del impuesto predial y al aprovechamiento de su potencial para impulsar el desarrollo humano municipal.

Para cumplir el objetivo y contrastar la hipótesis planteada, el artículo se estructura en seis secciones. La primera presenta una revisión de la literatura sobre ingresos municipales y desarrollo. La segunda analiza el papel del impuesto predial en la estructura de los ingresos municipales de Jalisco. La tercera describe la metodología y las fuentes de información empleadas. La cuarta presenta los resultados del análisis empírico. La quinta discute sus implicaciones para el diseño e implementación de políticas públicas orientadas al fortalecimiento de la recaudación del impuesto predial y de las capacidades fiscales municipales. Finalmente, la sexta expone las conclusiones y plantea líneas para futuras investigaciones.

1. Ingresos municipales y su relación con el desarrollo: una revisión de la literatura

Desde la teoría del federalismo fiscal, los gobiernos locales deberían contar con autonomía financiera para asignar y ejecutar su presupuesto conforme a las necesidades específicas de cada territorio (Weingast, 2009). Este enfoque plantea que las fuentes tributarias más amplias y de mayor capacidad recaudatoria deben concentrarse en el gobierno central, mientras que los gobiernos locales gestionan bases más estables e inmóviles, como el impuesto a la propiedad inmobiliaria o impuesto predial (Shah, 1991; Chandra, 2015).

En este marco, el impuesto predial se configura como el principal instrumento fiscal de los gobiernos locales para fortalecer su hacienda pública y cumplir sus funciones institucionales (Unda, 2018; 2021). La literatura destaca que, en comparación con otros gravámenes, este impuesto presenta ventajas en términos de estabilidad, progresividad y menor propensión a la evasión, lo que puede contribuir al crecimiento económico (Johansson *et al*., 2008; Xing, 2012; Johansson, 2016). No obstante, en diversas regiones -particularmente en América Latina- el potencial recaudatorio de los gobiernos locales suele ser limitado, lo que genera una alta dependencia de transferencias intergubernamentales y restringe su autonomía financiera. Esta situación reduce el efecto que podrían alcanzar en la promoción del desarrollo si contaran con mayores ingresos propios y capacidades fiscales fortalecidas.

Diversos estudios han analizado la evolución de los paradigmas del desarrollo, desde enfoques centrados en la economía hasta perspectivas interdisciplinarias y multidimensionales (González, 2019; Iturralde, 2019). Según Iturralde (2019), las teorías que tuvieron mayor aceptación son las de la modernización, estructuralista, de la dependencia, neoclásica institucional, neomarxista de los sistemas mundiales, neoliberal, y desarrollo sostenible. Mientras la mayoría de estas teorías consideran el crecimiento económico como condición principal para generar bienestar, el enfoque del desarrollo humano, inspirado en Amartya Sen, amplía esta perspectiva al resaltar la importancia de crear entornos de oportunidades que mejoren la calidad de vida de la población (Iturralde, 2019).

A partir de esta visión, el PNUD formuló el Índice de Desarrollo Humano, que mide dimensiones fundamentales como educación, salud e ingresos dignos. Estos elementos se conciben no solo como fines, sino como herramientas estratégicas para ampliar oportunidades y mejorar de manera sostenible el bienestar. Según los resultados del IDH, los países se clasifican en: muy alto (>80 puntos), alto (entre 0.70 y 0.79), medio (entre 0.55 y 0.69), bajo (<0.54) (Iturralde, 2019). En México, el IDH se estima a nivel municipal, lo que permite analizar la relación entre la capacidad de los gobiernos locales para generar ingresos propios y su potencial para financiar acciones que impulsen de manera flexible y sostenible el desarrollo humano. En este contexto, el impuesto predial se destaca como el principal instrumento de recaudación, complementado por los recursos provenientes de transferencias intergubernamentales.

En este sentido, el efecto general del impuesto predial en el desarrollo está asociado al financiamiento de programas y proyectos que doten de un nivel de consumo mínimo a la población. La relación entre el impuesto predial y las transferencias fiscales es neutra, en el sentido de que no debería haber una relación negativa entre el ingreso de los gobiernos locales por el gravamen local y lo que obtienen desde otros ámbitos; sin embargo, Gervasoni (2010) ha propuesto una teoría de federalismo rentista que ha tenido consecuencias para comprender la trayectoria del fenómeno en algunos casos (Alberti *et al*., 2023; Diaz-Rioseco y Alberti, 2024), dando pie a que persistan prácticas no democráticas en los gobiernos subnacionales (Gibson, 2005; Giraudy, 2010).

El estudio de las finanzas públicas subnacionales en América Latina revela una tensión fundamental entre la necesidad de financiar el desarrollo y las barreras políticas que perpetúan la desigualdad (Rodden, 2022). El impuesto predial se define como un gravamen anual sobre el valor de bienes inmuebles, valorado por su eficiencia económica al gravar activos inmóviles que no distorsionan la inversión. No obstante, su implementación en la región es deficiente: mientras que en países desarrollados recauda más del 2% del PIB, en las naciones en desarrollo suele ser inferior al 1% (Ali *et al.,* 2017). La capacidad de un Estado para prosperar está directamente vinculada a su «poder infraestructural», definido como la presencia de agencias y funcionarios a nivel local (Prichard, 2025).

En Colombia, se ha demostrado una relación causal donde el aumento de la capacidad estatal local genera efectos de red que reducen la pobreza en tres puntos porcentuales y elevan la inscripción escolar secundaria en una proporción similar. El impuesto predial actúa aquí como un catalizador; al ser administrativamente exigente, obliga a la creación de catastros y al uso de tecnologías como los Sistemas de Información Geográfica (GIS), cuyas innovaciones se desbordan hacia mejoras en planeación urbana y seguridad (Prichard, 2017). Sin esta base fiscal propia, los municipios quedan atrapados en la inacción administrativa.

La Ciudad de México ofrece evidencia crítica sobre cómo los impuestos afectan el bienestar social. Un hallazgo fundamental es que aumentar las tasas del predial para financiar bienes públicos mejora el bienestar, ya que el valor de los servicios (salud, infraestructura) supera el costo del impuesto para las familias. Sin embargo, el cumplimiento es extremadamente sensible a las restricciones de liquidez: dado que menos del 20% de los hogares en la Ciudad de México tienen acceso a tarjetas de crédito, cualquier caída temporal en los ingresos familiares reduce drásticamente el pago de impuestos (Brockmeyer *et al.,* 2021). Causalmente, se ha identificado que las políticas de ejecución forzosa (multas y amenazas de embargo) reducen el bienestar social, pues el costo psicológico y privado de la amenaza supera la ganancia recaudatoria. Por lo tanto, el desarrollo en México depende de un equilibrio entre tasas progresivas y mecanismos que faciliten la liquidez del contribuyente.

La desigualdad subnacional en América Latina no es solo un fenómeno económico, sino el resultado de presiones distributivas de las alianzas gobernantes. En Argentina, el análisis de los gabinetes provinciales muestra que las «alianzas regresivas» (dominadas por élites de los agronegocios) tienden a reducir los impuestos rurales y el gasto social, profundizando la brecha entre clases. Por el contrario, las alianzas progresistas logran reducir la desigualdad solo cuando actúan en coalición con el sector público (González y Nazareno, 2024). Esto sugiere que la fiscalidad sobre la propiedad es un terreno de conflicto político: las élites suelen capturar el estado local para mantener valuaciones catastrales bajas, bloqueando la capacidad redistributiva del impuesto, a pesar de que la evidencia demuestre que cambios lleven a mejoras sustanciales (Best *et al.*, 2015).

Las transferencias federales introducen distorsiones causales conocidas como el «efecto papel matamoscas» (*flypaper effect*). En municipios de México e India, se observa que el gasto público aumenta significativamente más ante un dólar recibido del centro que ante un aumento igual en el ingreso de sus ciudadanos. Además, en México, se ha documentado un sesgo partidista en estas transferencias: los gobernadores del PRI tienden a reasignar fondos de manera desproporcionada hacia municipios gobernados por su propio partido (Timmons y Broid, 2013).

Esta dependencia crea un «rentismo subnacional» (Gervasoni, 2010), especialmente visible en provincias argentinas, donde los gobiernos se vuelven fiscalmente independientes de sus ciudadanos, debilitando el contrato social y los incentivos para recaudar impuestos locales como el predial. No obstante, existe una vía de complementariedad: en la provincia de Buenos Aires, se halló que las transferencias pueden facilitar la recaudación local si se utilizan para financiar los costos fijos de la administración tributaria, permitiendo que los municipios rompan el ciclo de dependencia (Porto y Puig, 2023).

La evidencia latinoamericana demuestra que el impuesto predial es clave para un desarrollo equitativo. Su éxito requiere no solo eficiencia técnica, sino también superar la

captura política de las élites y reconocer las limitaciones de liquidez de los hogares, las transferencias federales sigan fomentando el rentismo y la manipulación partidista (Sour, 2013), estas son taras particulares, pero no privativas a la región (Agrawal *et al.*, 2024). La fiscalidad sobre la propiedad no es solo una fuente de ingresos, sino el fundamento de la legitimidad estatal y la equidad.

En México aumentar las tasas para financiar bienes públicos mejora el bienestar social siempre que se considere la vulnerabilidad de liquidez de los hogares; sin embargo, las políticas de ejecución forzosa reducen el bienestar debido al alto costo psicológico de las amenazas. El desafío para el desarrollo reside en superar la resistencia política de las élites y corregir los desequilibrios fiscales que permiten el rentismo, transformando el impuesto predial en la herramienta principal para financiar servicios locales de manera equitativa y transparente (Prichard, 2010).

El debate sobre la descentralización fiscal en México se polariza entre quienes proponen acelerar la transferencia de recursos a los gobiernos locales para fortalecer el federalismo y la gobernabilidad, y quienes consideran que debe posponerse por limitaciones institucionales; sin embargo, ambas posturas simplifican una realidad heterogénea, ya que las capacidades de estados y municipios varían significativamente, lo que requiere un análisis diferenciado según contexto y áreas de acción pública (Cabrero, 2004).

Empíricamente, Ortiz (2023) evidencia que las políticas de descentralización fiscal desde 1980 beneficiaron principalmente a los municipios más urbanizados de Jalisco, con mayor capacidad administrativa, recaudación propia eficiente, transparencia y menor competitividad electoral, fortaleciendo sus finanzas y bienestar. Astudillo (2025) muestra que las aportaciones federales impactan negativamente el desarrollo municipal en Oaxaca, mientras que las participaciones lo impulsan. Por su parte, Rodríguez (2025) identifica un efecto positivo del impuesto sobre el patrimonio en el crecimiento económico municipal en Jalisco.

A pesar de estas contribuciones, la evidencia específica sobre la relación entre el impuesto predial y el desarrollo humano municipal sigue siendo limitada. En este contexto, se identifica una oportunidad de investigación para examinar empíricamente esta relación en los municipios de Jalisco, que destacan a nivel nacional por sus elevados niveles de recaudación del impuesto predial y heterogeneidad territorial, ofreciendo un escenario propicio para contrastar este planteamiento.

2. El papel del impuesto predial en los municipios de Jalisco

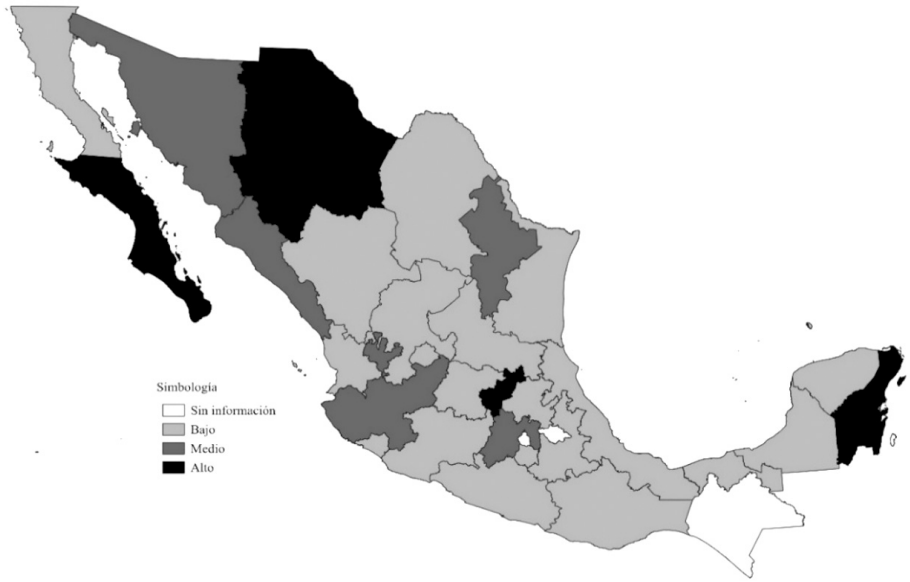
En la década de 1980, México inició un proceso de descentralización al transferir a los municipios facultades en materia fiscal, fundamentado en la premisa de que, por su

cercanía con la ciudadanía y conocimiento de los problemas locales, estos gobiernos cuentan con mejores condiciones para ofrecer servicios públicos eficientes.

La reforma al artículo 115 constitucional en 1983 fortaleció la autonomía financiera municipal al consolidar la recaudación del impuesto predial como fuente principal de ingresos propios. Posteriormente, la reforma de 1999 amplió significativamente sus atribuciones, otorgándoles la facultad de proponer ante las legislaturas estatales las cuotas, tarifas y tablas de valores catastrales de suelo y construcciones, base fundamental para la determinación de los impuestos a la propiedad.

Los resultados de ambas reformas han sido limitados. A pesar de los esfuerzos realizados y de la relevancia del impuesto predial para fortalecer las haciendas locales y permitir que los municipios financien servicios públicos básicos e invertir en proyectos productivos según sus necesidades, las estimaciones realizadas con datos del INEGI (2021a; 2021b) muestran que, en términos reales, la mayoría de los municipios del país presentó niveles bajos de recaudación durante el periodo 2010-2020, como se observa en el siguiente mapa.

Mapa 1. Recaudación promedio del impuesto predial per cápita, 2010-2020 (año base 2018)



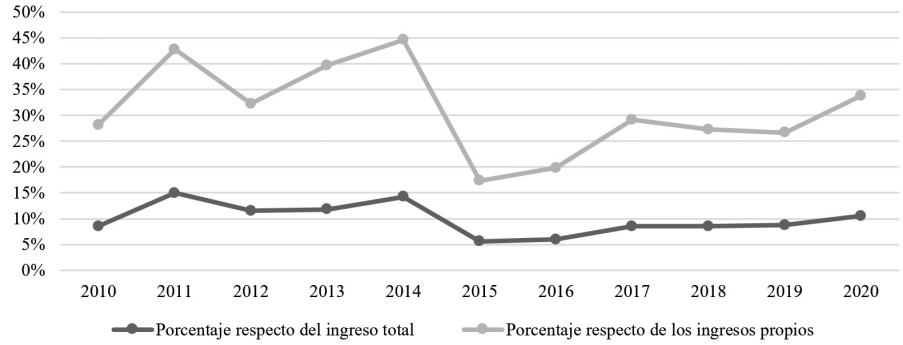
Nota: No se incluyeron los estados de Chiapas y Tlaxcala debido a que no tenían datos completos, ni a la Ciudad de México debido a que su régimen no es municipal

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2017; 2021a; 2021b) y CONAPO (2025)

Los municipios con mayor recaudación del impuesto predial per cápita (año base 2018) se ubican en los estados de Chihuahua (1,043 pesos), Quintana Roo (823 pesos), Baja California Sur (625 pesos) y Querétaro (584 pesos). Con niveles medio se encuentran los municipios de Nuevo León (508 pesos), Jalisco (426 pesos), Sinaloa (413 pesos), Estado de México (332 pesos) y Sonora (312 pesos). En contraste, los niveles más bajos se registran en Zacatecas (107 pesos),Veracruz (104 pesos), Guerrero (97 pesos),Tabasco (86 pesos) y Oaxaca (58 pesos).

Con base en estos datos, se esperaría que la mayoría de los municipios de Jalisco cuente con mejores condiciones para recaudar el impuesto predial y, en consecuencia, asignar recursos de manera autónoma en sectores como educación, salud y economía, favoreciendo así el impulso del desarrollo humano.

Gráfico 1. Porcentaje que representa el predial respecto al ingreso total e ingresos propios a nivel municipal en Jalisco (año base 2018)



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2021a; 2021b)

En el gráfico 1 se observa que durante el periodo 2010-2020, el impuesto predial desempeña un papel relevante en la estructura de ingresos municipales, representando en promedio alrededor del 10% del ingreso total y el 35% de los ingresos propios de los municipios de Jalisco. Se destaca que en 2015 se registró una caída significativa en la recaudación; aunque desde entonces se observa una tendencia creciente, esta no ha alcanzado los niveles de los ejercicios fiscales de 2011 y 2014. Esta situación evidencia una oportunidad para implementar acciones que fortalezcan la recaudación del impuesto predial, con el fin de que los municipios cuenten con mayor capacidad financiera para promover el desarrollo humano.

3. Metodología

Con el fin de contrastar la hipótesis, se utilizaron dos técnicas cuantitativas complementarias. En primer lugar, se estimó un modelo de datos de panel para identificar efectos promedio de carácter causal. En segundo término, se construyó el Índice Compuesto de Recaudación Predial y Desarrollo Humano Municipal (ICRP-DHM), orientado a explorar la relación entre la recaudación del impuesto predial y el desarrollo humano en cada municipio de Jalisco.

3.1. Panel de datos

Un panel de datos combina información de corte transversal y series de tiempo, lo que permite observar múltiples unidades -como empresas, hogares y países- a lo largo de distintos periodos (Ruiz, 2016). Su principal ventaja radica en que posibilita "identificar y controlar la heterogeneidad idiosincrática no observada de las entidades bajo estudios" (Ariza *et al.*, 2023:112). En este estudio se construyó un panel balanceado con información de 97 municipios de Jalisco para los años 2010, 2015 y 2020.

Durante este periodo, dichos municipios se ubicaron entre los de mayor recaudación de impuesto predial a nivel nacional, lo que configura un escenario propicio para evaluar la hipótesis de que una mayor recaudación de este gravamen puede contribuir al desarrollo humano municipal (ver mapa 1). Las variables expresadas en valores absolutos se transformaron mediante logaritmos naturales (ln) con el objetivo de asegurar comparabilidad, estabilizar la varianza y facilitar la interpretación de los coeficientes como elasticidades. La especificación econométrica es la siguiente:

$$IDH_{it}=\beta_0 + \beta_1 lnpredial_{it} + \beta_2 part_{it} + \beta_3 lnprodpoc_{it} + \varepsilon_u$$

Donde:

i= 1,…, 97; y t= 2010, 2015 y 2020

El desarrollo humano municipal constituye la variable dependiente y se mide mediante el Índice de Desarrollo Humano (IDH) obtenido a través del PNUD (2021). La variable independiente es el logaritmo natural del impuesto predial per cápita, calculado con base en información del INEGI (2019) y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2021). Para 2015, ante la ausencia de información completa sobre el predial en el INEGI, se utilizaron datos de 2014 en los municipios con valores faltantes, a fin de preservar la representatividad de la muestra.

Como variables de control se incluyeron: 1) el porcentaje de participaciones (part) respecto al ingreso total municipal, con datos del INEGI (2021a); y 2) el logaritmo natural de la producción bruta total por personal ocupado total (lnprodpoc), con información del INEGI (2019). Para garantizar comparabilidad temporal, las variables monetarias -producción bruta, impuesto predial y participaciones- se deflactaron a precios constantes de 2018 utilizando el Índice Nacional de Precios al Consumidor del INEGI (2021b).

Se espera que la recaudación del impuesto predial (lnpredial) incida positivamente en el desarrollo humano (IDH), al fortalecer la capacidad de los gobiernos municipales para financiar y ampliar la cobertura de servicios básicos -educación, salud, empleo, agua potable y saneamiento- vinculados con sus dimensiones constitutivas. Una recaudación eficiente de este gravamen también puede incrementar los recursos derivados de las participaciones (part), cuyo diseño incorpora un criterio resarcitorio, ampliando así los ingresos de libre disposición. Ello permitiría a los municipios invertir de manera autónoma y complementaria en infraestructura acorde con sus necesidades específicas, como escuelas, hospitales, vialidades, alumbrado público y espacios recreativos.

En conjunto, estos factores pueden elevar la calidad de vida y ampliar las oportunidades económicas de la población. Asimismo, una mayor productividad económica (lnprodpoc), favorece la generación de empleos más estables y mejor remunerados, incrementando el ingreso y bienestar. A su vez, un mayor dinamismo productivo amplía la base gravable y la recaudación fiscal, lo que posibilidad mayores inversiones públicas en infraestructura social y económica.

Mediante Eviews se estimaron modelos de efectos fijos y aleatorios para un panel de 97 municipios correspondientes a los años 2010, 2015 y 2020. El test de Hausman arrojó un valor de 44.97 (gl=3; p = 0.0000), lo que llevó a rechazar la hipótesis nula de consistencia del estimador de efectos aleatorios y, en consecuencia, a seleccionar el modelo de efectos fijos. Para evaluar la homogeneidad de varianzas se aplicaron las pruebas de Bartlett (p=0.0961), Levene (p=0.0244) y Brown-Forsythe (p=0.0706). La significancia de la prueba de Levene indicó heterogeneidad entre grupos.

Por ello, la estimación se realizó mediante Errores Estándar Corregidos para Panel (PCSE), con ponderaciones por sección cruzada y corrección por grados de libertad, a fin de obtener inferencias robustas ante heterocedasticidad y posible correlación contemporánea entre municipios. Finalmente, la robustez del modelo se evaluó mediante pruebas de significancia individual (estadístico t) y conjunta (prueba F), así como mediante el análisis de multicolinealidad a través de la matriz de correlación, considerando como umbral de 0.80, conforme a Gujarati y Porter (2010).

3.2. Índice Compuesto de Recaudación Predial y Desarrollo Humano Municipal

El ICRP-DHM complementa el modelo econométrico al explorar la relación entre la recaudación predial y el IDH, incorporando diferencias según tamaño poblacional y ubicación regional de los municipios. Siguiendo a Cabrero (2004), se clasificaron en: metropolitanos (>500,000 habitantes), urbanos medios (100,000-500,000), urbanos pequeños (15,000-100,000), semirrurales (2,500-15,000) y rurales (<2,500). Para cada grupo se calcularon los valores máximo, mínimo y el rango de cada indicador, con base en los cuales se establecieron tres categorías: Baja, Media y Alta, respectivamente (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Categorización de indicadores por tipo de municipio

	Metropolitanos		Urbanos medios		Urbanos pequeños		Semirrurales		Rurales	
Categoría	**lnpred**	**IDH**	**lnpred**	**IDH**	**lnpred**	**IDH**	**lnpred**	**IDH**	**lnpred**	**IDH**
Baja	5.59 a 5.95	0.76 a 0.78	5.01 a 5.55	0.72 a 0.74	4.25 a 5.05	0.48 a 0.57	4.17 a 4.87	0.61 a 0.66	5.30 a 5.53	0.61 a 0.64
Media	5.95 a 6.30	0.78 a 0.80	5.55 a 6.09	0.74 a 0.77	5.05 a 5.84	0.57 a 0.67	4.87 a 5.57	0.66 a 0.70	5.53 a 5.76	0.64 a 0.67
Alta	6.30 a 6.66	0.80 a 0.83	6.09 a 6.63	0.77 a 0.80	5.84 a 6.64	0.67 a 0.76	5.57 a 6.27	0.70 a 0.75	5.76 a 5.98	0.67 a 0.70

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2021a; 2021b) y PNUD (2021)

Al nivel bajo se asignó un puntaje de 0; al medio, 0.5; y al alto, 1. Para obtener el ICRP-DHM, se sumaron las ponderaciones del lnpredial y del IDH y el resultado se dividió entre dos. Con base en este promedio, los municipios se clasificaron en tres niveles: deficiente (0-0.33), adecuado (0.33-0.67) y óptimo (0.67-1.00). El nivel deficiente agrupa municipios con baja recaudación predial per cápita y bajo desarrollo humano, reflejando condiciones estructurales poco favorables. El nivel adecuado corresponde a desempeños intermedios e incluye casos mixtos -por ejemplo, alta recaudación con bajo IDH- cuyo promedio se sitúa en el rango medio. El nivel óptimo integra municipios con valores altos en ambos indicadores, evidenciando condiciones estructurales favorables.

Se espera que la mayoría de los municipios se concentren en los niveles adecuado u óptimo, lo que subraya la relevancia de fortalecer la hacienda pública municipal, particularmente mediante el impuesto predial, como mecanismo para financiar acciones que impulsen el desarrollo humano.

4. Resultados

Los resultados del modelo econométrico muestran que los coeficientes presentan los signos esperados y son estadísticamente significativos al 5%, lo que confirma que la recaudación predial, las participaciones y la productividad influyen de manera positiva en el desarrollo humano municipal (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Resultados del modelo econométrico con efectos fijos

Variables	Coeficiente	Probabilidad
Constante	0.427367*** (0.060279)	0.0000
lnpredial	0.011903*** (0.004334)	0.0066
part	0.000806*** (0.000204)	0.0001
lnprodpoc	0.014367*** (0.005254)	0.0068
Total panel (balanceado) observaciones	291	
R-cuadrado (ajustado)	0.787227	
Estadístico F	11.83791	

Notas: Errores estándares robustos PCSE entre paréntesis
* P-valor <0.10, ** P-valor <0.05, *** P-valor <0.01
La variable dependiente es el desarrollo humano municipal
Fuente: Elaboración propia con base en resultados obtenidos en Eviews

Un aumento de 1% en la recaudación del impuesto predial (lnpredial), en las participaciones (part) y en la productividad (lnprodpoc) se asocia con aumentos de 0.011%, 0.0008% y 0.014% en el IDH municipal, respectivamente. En particular, el efecto de las participaciones es consistente con la literatura reciente (Astudillo, 2025). El modelo explica aproximadamente el 78% de la variación del desarrollo humano municipal y resulta globalmente significativo, como lo confirma la prueba F (11.83). Asimismo, no se detectan problemas relevantes de multicolinealidad, ya que las correlaciones entre las variables independientes no superan el umbral 0.80, lo que respalda la robustez de las estimaciones.

Como complemento al análisis econométrico, a continuación se presentan y discuten los resultados del ICRP-DHM para las distintas categorías municipales: metropolitanos, urbanos medios, urbanos pequeños, semi rurales y rurales.

Cuadro 3. Resultados del ICRP-DHM en municipios metropolitanos

Municipios	Inpredial	IDH	Nivel
Guadalajara	Alta	Alta	Óptimo
San Pedro Tlaquepaque	Media	Baja	Deficiente
Tlajomulco de Zúñiga	Alta	Baja	Adecuado
Tonalá	Baja	Baja	Deficiente
Zapopan	Alta	Alta	Óptimo

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2021a; 2021b) y PNUD (2021)

En los municipios metropolitanos (ver cuadro 3), el 40% (2 municipios) alcanza un nivel óptimo, el 20% (1 municipio) adecuado y el 40% restante deficiente. En particular, Guadalajara y Zapopan presentan un ICRP-DHM óptimo, combinando altos niveles de desarrollo humano con elevada recaudación predial per cápita, lo que refleja condiciones estructurales favorables en desarrollo y sostenibilidad fiscal.

Por su parte, Tlajomulco de Zúñiga alcanza un nivel adecuado debido a su alta recaudación predial, aunque su desarrollo humano permanece bajo. El caso más crítico es Tonalá, que presenta bajos niveles tanto de recaudación como de desarrollo humano, evidenciando limitaciones financieras y condiciones precarias en educación, salud e ingresos para su población.

Cuadro 4. Resultados del ICRP-DHM en municipios urbanos medios

Municipios	lnpredial	IDH	Nivel
El Salto	Baja	Baja	Deficiente
Lagos de Moreno	Baja	Baja	Deficiente
Puerto Vallarta	Alta	Alta	Óptimo
Tepatitlán de Morelos	Media	Baja	Deficiente
Zapotlán el Grande	Media	Alta	Óptimo

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2021a; 2021b) y PNUD (2021)

En el cuadro 4 se observa que el 60% (3 municipios) de los municipios urbanos medios presenta un nivel deficiente y el 40% (2 municipios) óptimo. En El Salto y Lagos de Moreno, ambos indicadores son bajos, lo que resulta en un ICRP-DHM deficiente y sugiere que una limitada capacidad fiscal se asocia con menores niveles de desarrollo humano. En contraste, Puerto Vallarta, con alta recaudación y alto IDH, alcanza un nivel óptimo, evidenciando una aparente relación positiva entre recaudación y desarrollo humano local. Los casos intermedios coinciden con esta tendencia: Tepatitlán de Morelos,

con recaudación media, pero IDH bajo, mantiene un nivel deficiente, mientras que Zapotlán el Grande, con recaudación media e IDH alto, logra un nivel óptimo.

Cuadro 5. Resultados del ICRP-DHM en municipios urbanos pequeños

Municipios	lnpredial	IDH	Nivel
Acatic	Media	Alta	Óptimo
Acatlán de Juárez	Media	Alta	Óptimo
Ahualulco de Mercado	Media	Alta	Óptimo
Amatitán	Media	Alta	Óptimo
Ameca	Media	Alta	Óptimo
Arandas	Media	Alta	Óptimo
Autlán de Navarro	Media	Alta	Óptimo
Ayotlán	Media	Media	Adecuado
Casimiro Castillo	Baja	Alta	Adecuado
Chapala	Alta	Alta	Óptimo
Cihuatlán	Media	Alta	Óptimo
Cocula	Media	Alta	Óptimo
Colotlán	Media	Alta	Óptimo
Cuautitlán de García Barragán	Baja	Media	Deficiente
El Arenal	Alta	Alta	Óptimo
El Grullo	Media	Alta	Óptimo
Encarnación de Díaz	Baja	Alta	Adecuado
Ixtlahuacán de los Membrillos	Media	Alta	Óptimo
Ixtlahuacán del Río	Media	Alta	Óptimo
Jalostotitlán	Media	Alta	Óptimo
Jamay	Media	Alta	Óptimo
Jocotepec	Alta	Alta	Óptimo
Juanacatlán	Media	Alta	Óptimo
Magdalena	Baja	Alta	Adecuado
Mezquitic	Baja	Baja	Deficiente
Ocotlán	Media	Alta	Óptimo
Ojuelos de Jalisco	Baja	Media	Deficiente
Poncitlán	Baja	Alta	Adecuado
San Gabriel	Media	Media	Adecuado
San Ignacio Cerro Gordo	Media	Alta	Óptimo
San Juan de los Lagos	Media	Alta	Óptimo
San Martín Hidalgo	Media	Alta	Óptimo
San Miguel el Alto	Media	Alta	Óptimo

Municipios	Inpredial	IDH	Nivel
Sayula	Baja	Alta	Adecuado
Tala	Media	Alta	Óptimo
Tamazula de Gordiano	Media	Alta	Óptimo
Tecalitlán	Media	Alta	Óptimo
Tecolotlán	Alta	Alta	Óptimo
Teocaltiche	Media	Alta	Óptimo
Tequila	Media	Alta	Óptimo
Tizapán el Alto	Media	Media	Adecuado
Tomatlán	Baja	Alta	Adecuado
Tuxpan	Media	Alta	Óptimo
Villa Corona	Media	Alta	Óptimo
Villa Hidalgo	Alta	Alta	Óptimo
Yahualica de González Gallo	Media	Alta	Óptimo
Zacoalco de Torres	Media	Alta	Óptimo
Zapotiltic	Media	Alta	Óptimo
Zapotlanejo	Media	Alta	Óptimo

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2021a; 2021b) y PNUD (2021)

De los 49 municipios urbanos pequeños (ver cuadro 5), el 6% (3 municipios) presenta un nivel deficiente del ICRP-DHM, el 18% (9 municipios) adecuado y el 76% (37 municipios) óptimo. Los municipios con nivel deficiente -como Cautitlán de García Barragán, Mezquitic y Ojuelos de Jalisco- comparten un bajo nivel de recaudación del impuesto predial. Por el contrario, los municipios con nivel óptimo combinan recaudación alta o media con elevados niveles de IDH. Destacan Chapala, El Arenal, Jocotepec, Tecolotlán y Villa Hidalgo, que muestran un equilibrio entre capacidad fiscal y desarrollo humano local.

Cuadro 6. Resultados del ICRP-DHM en municipios semi rurales

Municipios	lnpredial	IDH	Nivel
Atenguillo	Alta	Alta	Óptimo
Atoyac	Alta	Media	Óptimo
Ayutla	Media	Media	Adecuado
Cabo Corrientes	Baja	Media	Deficiente
Cañadas de Obregón	Alta	Media	Óptimo
Chimaltitán	Media	Baja	Deficiente
Concepción de Buenos Aires	Media	Media	Adecuado
El Limón	Media	Alta	Óptimo
Guachinango	Alta	Media	Óptimo
Huejúcar	Media	Alta	Óptimo
Huejuquilla el Alto	Media	Media	Adecuado
Juchitlán	Media	Media	Adecuado
Mascota	Alta	Alta	Óptimo
Mazamitla	Alta	Alta	Óptimo
Mexticacán	Media	Media	Adecuado
Mixtlán	Alta	Media	Óptimo
Pihuamo	Baja	Media	Deficiente
Quitupan	Media	Baja	Deficiente
San Cristóbal de la Barranca	Media	Baja	Deficiente
San Diego de Alejandría	Alta	Media	Óptimo
San Juanito de Escobedo	Baja	Alta	Adecuado
San Julián	Alta	Media	Óptimo
San Martín de Bolaños	Media	Media	Adecuado

Municipios	lnpredial	IDH	Nivel
San Sebastián del Oeste	Media	Media	Adecuado
Talpa de Allende	Alta	Media	Óptimo
Techaluta de Montenegro	Media	Alta	Óptimo
Tenamaxtlán	Alta	Alta	Óptimo
Teuchitlán	Alta	Alta	Óptimo
Tolimán	Media	Baja	Deficiente
Tonaya	Media	Alta	Óptimo
Totatiche	Alta	Alta	Óptimo
Tuxcacuesco	Media	Media	Adecuado
Unión de Tula	Alta	Alta	Óptimo
Valle de Guadalupe	Alta	Alta	Óptimo
Valle de Juárez	Alta	Media	Óptimo

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2021a; 2021b) y PNUD (2021)

En el cuadro 6 se observa que, entre los municipios semirrurales, el 17% (6 municipios) presenta un nivel deficiente, el 26% (9 municipios) adecuado y el 57% (20 municipios) óptimo en el ICRP-DHM. Aunque Chimaltitán, Quitupan, San Cristobal de la Barranca y Tolimán registran recaudación media del impuesto predial, su IDH es bajo, lo que sugiere que los recursos no se destinan necesariamente a mejorar educación, salud e ingresos de la población. Por el contrario, los municipios con nivel óptimo -como Atenguillo, Mascota, Mazamitla, Tenamaxtlán, Teuchitlán, Totatiche, Unión de Tula y Valle de Guadalupe- combinan alta recaudación del predial con altos niveles de desarrollo humano municipal.

Cuadro 7. Resultados del ICRP-DHM en municipios rurales

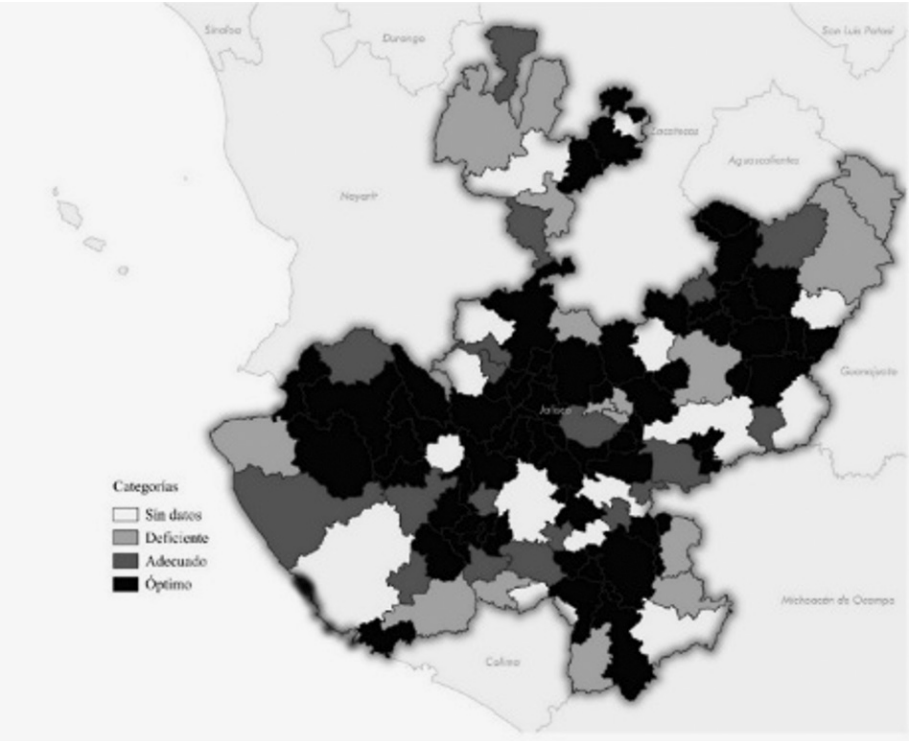
Municipios	Inpredial	IDH	Nivel
Cuautla	Alta	Alta	Óptimo
Ejutla	Alta	Alta	Óptimo
Santa María del Oro	Baja	Baja	Deficiente

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2021a; 2021b) y PNUD (2021)

En el caso de los municipios rurales (ver cuadro 7) Cuautla y Ejutla alcanzan un nivel óptimo, mientras que Santa María del Oro presenta un nivel deficiente. Los resultados en su conjunto confirman la hipótesis planteada: la mayoría de los municipios de Jalisco incluidos en el estudio (65%) se ubican en un nivel óptimo del ICRP-DHM, reflejando una aparente relación positiva entre capacidad recaudatoria local y desarrollo humano municipal.

El 20% de los municipios se clasifica en un nivel adecuado, lo que indica un desempeño intermedio en recaudación predial y desarrollo humano. Estos municipios muestran avances, aunque aún cuentan con márgenes para fortalecer su autonomía financiera y mejorar las condiciones de vida de la población. El 15% restante se sitúa en un nivel deficiente, evidenciando rezagos simultáneos en captación fiscal y desarrollo humano. Esta situación refleja posibles limitaciones estructurales, administrativas o socioeconómicas que afectan tanto en la base contributiva como la calidad de vida de los habitantes.

Mapa 2. Resultados del ICRP-DHM



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2017)

En conjunto, aunque el mapa 2 muestra al menos un municipio por región con nivel óptimo en el ICRP-DHM, la concentración territorial se observa principalmente en las regiones Altos Sur (14%), Sierra de Amula (14%), Lagunas (11%), Valles (11%), Centro (10%) y Costa Sierra Occidental (10%). Por el contrario, los municipios con nivel deficiente se concentran sobre todo en las regiones Centro (27%), Norte (13%), Altos Norte (13%), Sur (13%) y Sureste (13%).

Geográficamente, 11 de los 15 municipios con nivel deficiente se ubican en los límites con estados colindantes: Cabo Corrientes, Chimaltitán, Cuautitlán de García Barragán, Lagos de Moreno, Mezquitic, Ojuelos de Jalisco, Pihuamo, Quitupan, San Cristobal de la Barranca, Santa María del Oro y Tolimán. Esta concentración sugiere la necesidad de diseñar políticas con enfoque territorial diferenciado, considerando que la ubicación puede generar dinámicas particulares, como alta movilidad poblacional, competencia fiscal con municipios vecinos de otras entidades y menor integración regional.

5. Consideraciones de política fiscal municipal

La recaudación del impuesto predial se identifica como un factor clave, no solo para fortalecer la capacidad financiera de los municipios de Jalisco, sino también para generar condiciones que impulsen el desarrollo humano de la población. Por ello, resulta prioritario diseñar acciones estratégicas que fortalezcan la actividad recaudatoria a nivel municipal. En este contexto, se presentan a continuación propuestas basadas en los resultados del estudio y en la literatura especializada sobre impuesto predial (Unda, 2021; Alcantar, 2019; Alcantar *et al*., 2019):

> *a)* Los resultados sugieren que la recaudación predial y las participaciones se complementan para impulsar el desarrollo humano. Por ello, es necesario asegurar que las participaciones cumplan con su función resarcitoria, asignando mayores recursos a los municipios con mayor esfuerzo fiscal. Además, aunque las participaciones son recursos no condicionados, se recomienda que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público implemente un sistema de seguimiento que monitoree no solo los montos ejercicios, sino también los sectores de destinado, con el fin de aumentar la transparencia y evaluar el efecto de estos recursos en el desarrollo de la población. Asimismo, se recomienda fomentar cooperaciones intermunicipales, especialmente entre los municipios fronterizos, con el fin de fortale-

cer la dinámica económica, social e inmobiliaria y, como consecuencia, aumentar las posibilidades de incrementar la recaudación local.

b) Para que los municipios fortalezcan sus finanzas y promuevan el desarrollo humano, es clave la colaboración entre distintas instituciones. En este sentido, las instituciones educativas pueden contribuir sensibilizando a la comunidad estudiantil sobre la importancia de cumplir obligaciones fiscales y generando investigación académica que permita monitorear y evaluar la eficiencia y el efecto del uso de los recursos públicos en el desarrollo humano municipal.

c) Es fundamental contar con un diagnóstico actualizado de las capacidades institucionales municipales para la recaudación eficiente. A partir de ello, se pueden implementar acciones como la actualización del catastro y la capacitación del personal en fiscalización, integridad y atención ciudadana. Además, se recomienda que los municipios elaboren reglamentos o lineamientos sobre el uso de los recursos del predial, basados en indicadores sistemáticos y periódicos (bimestrales o trimestrales) y publicados en sus portales, facilitando así la evaluación y la planificación financiera.

d) Es recomendable implementar alternativas digitales para el pago del predial, lo que no solo agiliza las transacciones, sino que también reduce riesgos de corrupción, evita ineficiencias en el servicio y disminuye molestias a los contribuyentes al acudir personalmente a las oficinas de recaudación.

e) Se recomienda implementar el presupuesto participativo al momento del pago del predial, como mecanismo para fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones y para identificar prioridades de uso de los recursos según la percepción de la población. Además, de generar incentivos fiscales, como descuentos por pronto pago del impuesto predial.

En conjunto, estas medidas de política fiscal, de enfoque transversal y multifactorial, pueden favorecer que los gobiernos municipales, bajo un marco de gobernanza y corresponsabilidad, asuman un papel más activo. Esto les permitiría planear, programar y ejecutar acciones adaptadas a las necesidades locales, aprovechando el impuesto predial como herramienta para fortalecer su capacidad fiscal y promover el desarrollo de la población.

6. Conclusiones

Los resultados del estudio sugieren que la recaudación del impuesto predial constituye un instrumento relevante de política fiscal clave para el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos municipales en Jalisco y su relación con el desarrollo humano. En este sentido, se encuentra evidencia consistente con la hipótesis planteada, en la medida en que un mayor nivel de recaudación del impuesto predial se asocia positivamente con el desarrollo humano en los municipios analizados y dicha relación se mantiene en la mayoría de los casos, aunque con variaciones en su intensidad. Geográficamente, la relación positiva entre la recaudación del impuesto predial y el desarrollo humano se concentra en regiones como Altos Sur, Sierra de Amula, Lagunas, Valles, Centro y Costa Sierra Occidental, donde la mayor dinámica económica, el grado de urbanización y las capacidades administrativas municipales parecen favorecer un mejor desempeño en la recaudación fiscal.

En estos contextos, una mayor recaudación del predial se asocia con mayores ingresos propios, lo que amplía la disponibilidad de recursos para inversión en servicios públicos y contribuye al fortalecimiento del desarrollo humano. En contraste, en diversos se identificó que en buena medida en los municipios de las regiones fronterizas se observan menores niveles de dinamismo económico y capacidades institucionales más limitadas, lo que se traduce en una menor recaudación potencial del impuesto predial y una relación más débil con el desarrollo humano.

Si bien los resultados son en términos generales favorables, persisten áreas de oportunidad para fortalecer la recaudación local. Durante el periodo analizado, los municipios de Jalisco muestran una tendencia de mejora gradual en el cobro del impuesto predial y se ubican entre los de mayor recaudación a nivel nacional; sin embargo, aún no se han recuperado plenamente los niveles reales observados en años previos como 2011 y 2014.

Las propuestas de política fiscal planteadas en este trabajo buscan mejorar la recaudación del impuesto predial bajo un marco de gobernanza y corresponsabilidad fiscal. En este contexto, cobra especial relevancia la complementariedad fiscal entre los ingresos propios y las participaciones federales, en la medida en que el sistema de transferencias incorpora criterios que buscan incentivar el esfuerzo recaudatorio de los municipios.

Esta interacción resulta particularmente importante, ya que los resultados del modelo econométrico sugieren que tanto la recaudación del impuesto predial como las participaciones se asocian positivamente con el desarrollo humano, lo que refuerza la idea de que el fortalecimiento conjunto de ambas fuentes de ingreso puede potenciar el acceso de recursos de libre disposición y, con ello, diseñar e implementar políticas públicas orientadas a impulsar el desarrollo humano municipal.

Como línea futura de investigación, se sugiere ampliar el estudio a más municipios a nivel nacional y a un periodo más largo, con el fin de comparar resultados entre municipios con características similares y corroborar la relación entre recaudación del impuesto predial y desarrollo humano municipal en México. Asimismo, sería relevante analizar el efecto de otros ingresos propios municipales -como derechos, productos y aprovechamientos- sobre el desarrollo humano, así como explorar la posible relación bidireccional, evaluando cómo el desarrollo humano podría influir en la recaudación del impuesto predial.

Referencias bibliográficas

Agrawal, D. R., Brueckner, J. K., & Brülhart, M. (2024) "Fiscal federalism in the twenty-first century". *Annual Review of Economics*, *16*(1): 429-454. https://doi.org/10.1146/annurev-economics-081623-020713

Alberti, C., Díaz-Rioseco, D. & Riveros, I. (2023) "Do fiscal transfers affect local democracy? Lessons from Chilean municipalities". *Latin American Politics and Society*, *65*(4): 50–75. https://doi.org/10.1017/lap.2023.16

Alcantar López, C. O. (2019) *Hacienda pública municipal en México: Análisis sobre recaudación y problemática actual*. México: Universidad de Guadalajara. https://www.researchgate.net/publication/345127037_Hacienda_publica_municipal_en_Mexico_Analisis_sobre_recaudacion_y_problematica_actual

Alcantar López, C. O., Flores Ortega, G. & Daza Ramírez, L. E. (2019) "Análisis de los programas innovadores para el pago del predial como medio de gestión y financiamiento municipal. Caso Zapopan, Jalisco, México 2015-2018". *Revista CIMEXUS, XIV*(2): 87-107. https://doi.org/10.33110/cimexus140207

Ali, M., Fjeldstad, O.-H. & Katera, L. (2017) *Property Taxation in Developing Countries*. http://data.imf.org/

Ariza, J., Campos, G. & Carrillo, K. (2023) "Transferencias y desarrollo municipal en Colombia". *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, *54* (213): 103-129. https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2023.213.69948

Astudillo Moya, M. (2025) "Relaciones fiscales intergubernamentales y el desarrollo local de Oaxaca". *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, 29*(1): 1-28. https://doi.org/10.32457/riem1.2935

Best, M. C., Brockmeyer, A., Kleven, H. J., Spinnewijn, J. & Waseem, M. (2015) "Production versus revenue efficiency with limited tax capacity: Theory and evidence from Pakistan". *Journal of Political Economy*, *123*(6): 1311–1355. https://doi.org/10.1086/683849

Brockmeyer, A., Estefan, A., Ramírez Arras, K. & Suárez Serrato, J. C. (2021) *Taxing Property in Developing Countries: Theory and Evidence from Mexico* (NBER Working Paper No. 28637). https://doi.org/https://doi.org/10.3386/w28637

Cabrero, E. & Gil, C. (2010) "La agenda de políticas públicas en ciudades mexicanas durante el siglo XX: ¿cien años de soledad municipal?" *Estudios Demográficos y Urbanos, 25*(1): 133-173. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31221540005

Cabrero, E. (2004) "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?" *Gestión y Política Pública, XIII*(3): 753-784. https://www.redalyc.org/pdf/133/13313306.pdf

Cárdenas Rodríguez, O. J. (2010) "Cardenalización del índice de marginación: una metodología para evaluar la eficiencia del gasto ejercido en el Ramo 33". *EconoQuantum*, 7(1): 43-68. https://www.scielo.org.mx/pdf/ecoqu/v7n1/v7n1a2.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2021) *Pobreza a nivel municipio 2010-2020*. https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipio-2010-2020.aspx

Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2025) *Proyección de población: población a inicio de año, 1950-2070*. https://datos.gob.mx/dataset/proyecciones-de-poblacion

Chandra, P. (2015) "Theory of fiscal federalism: an analysis". *Journal of Social and Economic Development, 17*(2): 241-259. https://doi.org/10.1007/s40847-015-0009-0

Diaz-Rioseco, D. & Alberti, C. (2024) "Fiscal origins of subnational democracy: Evidence from Argentina". *Politics and Society*, *52*(1): 68-99. https://doi.org/10.1177/00323292221137192

Gervasoni, C. (2010) "A rentier theory of subnational regimes: Fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces". *World Politics*, *62*(2): 302-340. https://doi.org/10.1017/S0043887110000067

Gibson, E. L. (2005) "Boundary control. Subnational authoritarianism in democratic countries". *World Politics*, (58): 101–132. http://faculty.wcas.northwestern.edu/~gibson/Edward_L._Gibson/Publications_files/Boundary Control WP pdf.pdf

Giraudy, A. (2010) "The politics of subnational undemocratic regime reproduction in Argentina and Mexico". *Journal of Politics in Latin America*, *2*: 53–84. https://journals.sagepub.com/doi/epdf/10.1177/1866802X1000200203

González Olvera, P. (2019) "La evolución de la cuestión del desarrollo: 1919-2019". *Revista De Relaciones Internacionales de la UNAM*, (133): 123-157. https://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/69376

González, L. I. & Nazareno, M. (2024) "States, alliances, and subnational inequality: Argentina in comparative perspective, 2003-2019". *Publius: The Journal of Federalism*, *54*(4): 737–762. https://doi.org/10.1093/publius/pjae013

Gujarati, D. N. & Porter, D. C. (2010) *Econometría*. México: McGraw-Hill. https://fvela.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/10/econometria-damodar-n-gujarati-5ta-ed.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2021a) *Finanzas Públicas Estatales y Municipales 2010 a 2020*. https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/#tabulados

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2021b) *Índice Nacional de Precios al Consumidor, clasificación objeto del gasto 2010 a 2020*. https://www.inegi.org.mx/temas/inpc/

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2019) *Sistema Automatizado de Información Censal (SAIC). Censos económicos 2009, 2014 y 2019*. https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2019/

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2017) *Marco geoestadístico*. https://www.inegi.org.mx/programas/mg/

Iturralde Durán, C. (2019) "Los paradigmas del desarrollo y su evolución: del enfoque económico al multidisciplinario". *Retos Revista de Ciencias de la Administración y Economía, 9*(17): 7-23. https://doi.org/10.17163/ret.n17.2019.01

Johansson, A. (2016) *Public finance, economic growth and inequality: A survey of the evidence* (OECD Economics Department Working Papers No. 1346). OECD Publishing. https://dx.doi.org/10.1787/094bdaa5-en

Johansson, A., Heady, C., Arnold, J. M., Brys, B. & Vartia, L. (2008) *Taxation and economic growth*. (OECD Economics Department Working Papers, No. 620). OECD Publishing. https://dx.doi.org/10.1787/241216205486

Macías Acosta, R., Díaz Flores, M. & González Acolt, R. (2016) "Efecto del gasto en el índice de desarrollo humano en Aguascalientes en el periodo 2000-2010". *Tla-melaua*, *10*(40): 88-110. https://www.scielo.org.mx/pdf/tla/v10n40/1870-6916-tla-10-40-00088.pdf

Martínez Olivera, C., Martínez García, K. A., Martínez Sánchez, L. A. & Miguel Velasco, A. E. (2020) "Relación entre la gestión pública y el desarrollo local sustentable de las ciudades de Oaxaca, 2000-2017". *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (22): 155-187. https://www.scielo.cl/pdf/riem/n22/0719-1790-riem-22-155.pdf

OCDE et al. (2022) "Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2022", OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/58a2dc35-en-es

Ortiz Medina, A. E. del R. (2023) *Impacto de la descentralización fiscal en el bienestar de la población de los municipios del Estado de Jalisco 1980-2015*. México: Universidad de Guadalajara. https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/253163/1/2023_978-607-581-120-8.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2021) *Índice de Desarrollo Humano 2010-2020. Plataforma de Análisis para el Desarrollo México*. https://pad.undp.org.mx/indice-de-desarrollo-humano

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2016) *Panorama general. Informe sobre Desarrollo Humano 2016*. PNUD. https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2016spoverviewweb.pdf

Porto, A. & Puig, J. (2023) "Fiscal federalism: The interaction between own revenues and intergovernmental transfers in local governments - the case of municipalities in Buenos Aires". *Publius: The Journal of Federalism*, *53*(4): 642–678. https://doi.org/10.1093/publius/pjad005

Prichard, W. (2010) "Taxation and state building: Towards a governance focused tax reform agenda". *IDS Working Papers*, *2010*(341): 01-55. https://doi.org/10.1111/j.2040-0209.2010.00341_2.x

Prichard, W. (2017) *Linking Property Tax Revenue and Public Services* (17). ICTD Summary Brief. www.ictd.ac

Prichard, W. (2025) *Property Taxes for Development: Building the Foundation for Accelerated Subnational Development* (Local Government Revenue Initiative No. 9).

Rodden, J. (2002) "The dilemma of fiscal federalism: Grants and fiscal performance around the world". *American Journal of Political Science*, *46*(3): https://web.stanford.edu/~jrodden/AJPS.2002.pdf

Rodríguez Hernández, E. R. (2025) "Impuesto sobre el patrimonio en el marco de la política fiscal y su efecto sobre el crecimiento económico en los municipios de Jalisco, México". *Opera,* 38: 157-180. https://doi.org/10.18601/16578651.n38.08

Rodríguez Hernández, E. R., Téllez Arana, L. y Quintero Castellanos, C. E. (2023) "Transferencias intergubernamentales y sus efectos sobre la desigualdad interregional y el desempeño fiscal a nivel municipal en Jalisco, México". *Revista Enfoques, XXI*(39): 32-71. https://doi.org/10.60728/0d2xdr65

Rosas Arellano, J., Rodríguez Hernández, E. R. & Cortés Martínez, P. I. (2022) "La agenda municipal ante la pandemia por covid-19: el caso del estado de Jalisco". *Carta Económica Regional, 35*(30): 105-133. https://www.scielo.org.mx/pdf/cer/v35n130/0187-7674-cer-35-130-105.pdf

Ruiz Porras, A. (2016) "La investigación econométrica mediante paneles de datos: Historia, modelos y usos en México". *Revista Economía y Política*, *XII*(24): 11-34. 10.25097/rep.n24.2016.01

Shah, A. (1991) *New fiscal federalism in Brazil*. Discussion paper No. 124, Washington, DC: World Bank. https://documents1.worldbank.org/curated/en/480641468743787324/pdf/multi-page.pdf

Sour, L. (2013) "The flypaper effect in mexican local governments". *Estudios Económicos*, *28*(1): 165–186. https://www.jstor.org/stable/23609654

Timmons, J. F. & Broid, D. (2013) "The political economy of municipal transfers: Evidence from Mexico". *The Journal of Federalism*, *43*(4): 551–579. https://academic.oup.com/publius/article/43/4/551/1943489

Unda Gutiérrez, M. (2021) "Una hacienda local pobre: ¿qué explica la recaudación predial en México?" *Estudios Demográficos y Urbanos*, *36*(1): 49-88. http://dx.doi.org/10.24201/edu.v36i1.1871

Unda Gutiérrez, M. (2018) "Los límites de la recaudación predial en los municipios urbanos de México: un estudio de casos". *Estudios Demográficos y Urbanos*, *33*(3): 601-637. https://doi.org/10.24201/edu.v33i3.1741

Weingast, B. R. (2009) "Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives". *Journal of Urban Economics, 65*(3): 279-293. https://doi.org/10.1016/j.jue.2008.12.005

Xing, J. (2012) "Tax structure and growth: how robust is the empirical evidence?" *Economics Letters, 117*(1): 379-382. https://doi.org/10.1016/j.econlet.2012.05.054

Cómo citar este artículo:
Rodríguez Hernández, Edgar Ricardo, Carlos Emigdio Quintero Castellanos y Luis Téllez Arana (2026) "Impuesto predial y desarrollo humano municipal: evidencia en Jalisco, México". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 16 Nº31: 191-221

Reseña

Roberto Feletti

De Macri a Milei. El país inviable de las élites argentinas

1ª edición. C.A.B.A. Editorial Biblos, 2025 (Colección Latitud Sur), 145 págs.
ISBN 978-987-814-573-0.

Reseña de Camilo Mason
Centro de Estudios de Historia Económica Argentina y Latinoamericana
Facultad de Ciencias Económicas, UBA

De Macri a Milei promete en su título una genealogía del ciclo neoliberal argentino tendida entre dos presidencias no peronistas, y su subtítulo atribuye la responsabilidad de ese arco a las élites económicas. El libro puede leerse en esa clave, pero es además otra cosa: un balance de las luces y las sombras del último gobierno peronista redactado por quien lo integró. La aclaración no lo disminuye; precisa dónde reside su interés. Feletti fue viceministro de Economía entre 2009 y 2011 y secretario de Comercio Interior entre 2021 y 2022, y escribe desde una posición infrecuente y valiosa en la literatura sobre el período: la de un funcionario que negoció con los actores cuya conducta pretende explicar.

El argumento se ordena en torno a una tesis reconocible en la tradición estructuralista argentina, aquí reformulada en clave de sujetos sociales: la crisis argentina no es fiscal sino externa. El diagnóstico recorre el arco que va del desendeudamiento posterior a 2005 al que el autor denomina "tercer ciclo de endeudamiento" (pp. 43 y ss.), iniciado en

2016, y sostiene que la deuda pública no es solamente un pasivo sino un instrumento de un proceso de "reversión con aristas estructurales" (p. 55). Su función es incapacitar al Estado: "el condicionante final del ciclo de endeudamiento es el Estado encorsetado por la carga financiera que la deuda impuesta supone y, consecuentemente, un gobierno de distinto signo encuentra límites para explicar políticas públicas de reversión del daño porque la herramienta, el Estado, está dañada" (p. 138). De ahí se sigue una periodización de dos tiempos -1996-1999 y 2016-2019- que Feletti lee como repetición de un mismo mecanismo, y una conclusión política: el movimiento nacional y popular -el peronismo, pero también el radicalismo- "recurrentemente fracasa en consolidar los progresos socioeconómicos que alcanza" (p. 139).

El capítulo cuarto es el más extenso -44 de las 132 páginas del cuerpo, frente a las 14 dedicadas al macrismo y las 18 a la irrupción libertaria- y también el aporte más original del libro. Allí Feletti reconstruye la presidencia de Alberto Fernández como un gobierno sin cohesión política y sin financiamiento, y lo hace con el detalle de quien estuvo en la mesa de negociación. Es también, por eso mismo, el capítulo donde el autor es juez y parte. Feletti no rehúye la autocrítica -uno de los juicios más severos del libro recae sobre su propia fuerza política-, pero la evaluación de su gestión permanece dentro de los términos establecidos y queda abierta la discusión sobre si el fracaso de la política de precios obedeció a la voracidad empresaria, a la ausencia de respaldo político dentro de la coalición o al diseño mismo del instrumento. Feletti ensaya una argumentación sólida al mostrar cómo los saldos comerciales positivos en los primeros tres años del gobierno del Frente de Todos no se tradujeron en acumulación de reservas internacionales. Entre los factores que explicarían el drenaje de divisas se encontrarían el acceso preferencial al "dólar oficial" a empresas para cancelar compromisos financieros en el exterior; un aumento del volumen de las importaciones que estaba desvinculado del nivel de actividad y el flujo de divisas derivado de las intervenciones del Banco Central en el mercado cambiario (pp. 75-76).

Las gestiones de Martín Guzmán y Sergio Massa al frente del Ministerio de Economía son caracterizadas por su falta de rumbo y sus magros resultados. En el caso de Guzmán, el análisis del autor recae en el objetivo de la gestión: dotar a la economía argentina de un programa financiero que generara estabilidad luego de la crisis del gobierno de Cambiemos. Si bien la valoración de la experiencia de la gestión de Guzmán es crítica, se reconocen los conflictos derivados de la tensión política en la alianza gobernante (pp. 84-85). En el caso de Massa, el análisis no se centra en los objetivos de la gestión, sino en los sinuosos vaivenes del ministro por evitar programas de estabilización ortodoxos y el mantenimiento de la actividad económica (pp. 86-87).

El capítulo séptimo está dedicado a la irrupción libertaria. Feletti observa que el peronismo y el radicalismo "siempre fueron desplazados del gobierno por golpes militares que expresaban la impotencia de la oligarquía para construir representación popular en

torno a sus políticas", y de allí extrae su tesis: "la singularidad libertaria es que refleja la recreación del proyecto oligárquico con votos" (p. 116). La formulación resuelve el problema de por qué la élite avanza sin encontrar resistencia: no se trata de una falta de coraje para nombrarla, sino de que por primera vez dispone de vehículo electoral propio. El capítulo aporta nombres propios a la categoría de élite: una tríada de firmas -Panamerican Energy, Pampa Energía y Tecpetrol- que encabeza el impulso a la legislación promercado, mientras el complejo agroalimentario aparece, hasta ahora, como excepción (p. 119). Y avanza una hipótesis de largo alcance: el RIGI, articulado con la propiedad provincial del subsuelo consagrada en 1994, no solo consolida un perfil primario-extractivo sino que rompe el pacto fiscal federal y profundiza la fragmentación regional, "aumentando los riesgos de secesión del territorio" (p. 120).

Una tensión atraviesa el libro y alcanza su categoría central. "Élite" es aquí un término de uso oscilante. Designa alternativamente al empresariado concentrado, a los grupos agroindustriales, al capital financiero transnacionalizado y -en el registro más ensayístico de la conclusión- a "la clase parasitaria y rentista, vinculada a la explotación de recursos naturales" (p. 142). La comparación con las tradiciones que abordaron el mismo problema resulta aquí inevitable. El término "élite" o "los ricos" como concepto comunicacional posee un gran potencial. Este libro, junto con otros trabajos recientes (por ejemplo Bercovich 2025); tiene la virtud de volver masiva la discusión sobre las élites argentinas. Por otro lado, las categorías de "bloque de poder", "capital concentrado interno" y "oligarquía diversificada" que Basualdo y Manzanelli (2022) y la línea de trabajos de Gaggero, Schorr y Wainer (2014) y Schorr (2021) pusieron a circular, tenían la virtud de establecer criterios de pertenencia verificables: firmas, patrimonios, comportamientos. El libro los emplea de manera intermitente. El resultado es que la explicación oscila entre un registro estructural -el patrón de acumulación primario-financiero produce crisis externas recurrentes- y otro político-moral, según el cual las élites avanzan porque nadie las enfrenta: identificar directamente a los ricos como el verdadero problema nacional y enfrentarlo requiere una valentía que pocos están dispuestos a mostrar (pp. 142-143). Son diagnósticos distintos y prescriben terapias distintas.

Conviene, con todo, leer De Macri a Milei por lo que es: un ensayo de intervención que se inscribe en un género con historia propia en la Argentina, el del economista-funcionario que traduce su experiencia de gestión en diagnóstico nacional. Feletti actualiza el núcleo de esa tradición -la restricción externa como límite estructural del desarrollo- desplazándolo desde la estructura productiva hacia los sujetos sociales que la sostienen. El desplazamiento es significativo y merece discusión: sugiere que, tras 2023, la heterodoxia argentina busca en la sociología de las clases dominantes un vocabulario capaz de renovar la teoría del desequilibrio estructural. Si ese vocabulario es más explicativo o solamente más elocuente es, precisamente, lo que este libro deja abierto.

Queda, en cualquier caso, un documento valioso: el testimonio razonado de por qué un gobierno peronista con mayoría parlamentaria inicial y precios internacionales favorables se enfrentó a la tarea de gobernar con resultados tan magros. Que un libro titulado por sus adversarios termine hablando sobre todo de los propios es, quizás, un punto de partida para nuevas reflexiones de aquellos que ocuparon cargos relevantes en la gestión de políticas públicas en la Argentina.

Referencias bibliográficas

Basualdo, E. M., y Manzanelli, P. (2022) *Los sectores dominantes en la Argentina: Estrategias de construcción de poder, desde el siglo XX hasta el presente. Siglo XXI Editores.*

Bercovich, A. (2025) *El país que quieren los dueños. Planeta.*

Gaggero, A., Schorr, M., y Wainer, A. (2014) *Restricción eterna: El poder económico durante el kirchnerismo. Futuro Anterior.*

Schorr, M. (Comp.) (2021) *El viejo y el nuevo poder económico en la Argentina: Del siglo XIX a nuestros días. Siglo XXI Editores.*

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) Nº" 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, Saskia** (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". *Estudos de Sociologia* 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 UNTDF, 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

Participación de las y los trabajadores en la incorporación del cambio tecnológico
Mariana González, Juan M. Graña y Matías Maito

Estrategias de reconocimiento y protección social en cooperativas de trabajo del municipio de San Martín, Provincia de Buenos Aires
Sandra Sterling Plazas y Paula Cecilia Rosa

Covid-19: crisis y recuperación del mercado de trabajo en la Argentina, Estados Unidos, Italia y México
Ana Laura Fernández, Nahuel Mura y Ayelén Mendive

Privatización de tierras públicas, financiarización inmobiliaria e inversores institucionales. Un estudio de caso, 2015-2023
Francisco D'Alessio



ISSN 0325-1926
Hipólito Yrigoyen 1116, 4° Piso
CABA, Argentina, C1086AAT
Tel. (5411) 4381-7380/9337
www.iade.org.ar
realidadeconomica@iade.org.ar

INSTITUTO ARGENTINO PARA EL DESARROLLO ECONOMICO

Artículos

Juan Marenghini
Desafíos del gobierno abierto subnacional en el sistema federal argentino.
Challenges from open government at the subnational level in Argentina's federal system.

María Ayelén Flores y Agustín Francisco Lorenzin
Promoción industrial en el Chaco: alcances y límites.
Industrial promotion in Chaco: scope and shortcomings.

Vanessa Rhodia Silvana Pastorelli, María Cecilia Mouteira y Guillermo Miguel Hang
Políticas Públicas orientadas a la carne ovina, Provincia de Buenos Aires, Argentina.
Public Policies aimed at sheep meat, Buenos Aires province, Argentina.

Marisol Mancini
Política laboral subnacional en la posconvertibilidad.
El caso santiagueño (2005-2013).
Subnational labor policy during post-convertibility in Santiago del Estero province (2005-2013).

Francisco Longa
¿Funcionarios o piqueteros? La UTEP y la Unidad Piquetera ante el gobierno del Frente de Todos.
Civil servants or piqueteers? UTEP and Unidad Piquetera: two paths facing Argentina's government Frente de Todos.

Horacio González, Matías Iucci, Luis Santarsiero e Ignacio Silvani
TMAP (Todo marcha acuerdo al plan): Programas sociales e ingresos de los hogares argentinos 2007-2025.
Social policy programs and household incomes in Argentina 2007-2025.

Edgar Ricardo Rodríguez Hernández, Carlos Emigdio Quintero Castellanos y Luis Téllez Arana
Impuesto predial y desarrollo humano municipal: evidencia en Jalisco, México.
Property tax and municipal human development: evidence in Jalisco, Mexico.

Reseña

Roberto Feletti
De Macri a Milei.
El país inviable de las élites argentinas.
Reseña de Camilo Mason

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LANUS
UNLa.