



revista de ciencias sociales

segunda época

DOSSIER

*Políticas públicas locales:
la cuestión de la agricultura
y la minería*

Escriben en este número

GERARDO D. CASTRO
MARÍA VICTORIA DEUX MARZI
MARIANA ANTONIETTA
ESTEBAN ABBONA
FERNANDA GONZÁLEZ MARASCHIO
GISELA PAOLA REPOSO
DULCE AGOSTINA VALLE
MAX GREETHER
ALBERTO DANIEL PAPINI
GISELA GUADALUPE TAVERNISE
MARÍA LUCÍA LANGELLA
FLAVIO GAITÁN
GUILLERMO CASTRO H.

año 15 • número 47 • abril de 2025
publicación semestral • ISSN 2347-1050

Director: Carlos Fidel • Roque Sáenz Peña 352, Bernal, Buenos Aires

EXPRESIONES ARTÍSTICAS:
MONEDA ES CULTURA



Universidad
Nacional
de Quilmes
Editorial



**Revista de Ciencias Sociales, segunda época**
Presentación / **3****DOSSIER****POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES: LA CUESTIÓN DE LA AGRICULTURA Y LA MINERÍA***Gerardo D. Castro*Sostenimiento de la agroecología. Trayectorias y estrategias de una organización de pequeños productores al oeste del AMBA / **7***María Victoria Deux Marzi*La co-construcción de políticas públicas a escala local. La Red de Municipios Cooperativos / **21***Mariana Antonietta / Esteban Abbona*Agricultura y minería en el subsuelo de la patria. El manejo de nutrientes en la Argentina / **45***Fernanda González Maraschio / Gisela**Paola Reposo / Dulce Agustina Valle*La producción familiar de alimentos sanos en las políticas públicas / **67***Max Grether / Alberto Daniel Papini / Gisela**Guadalupe Tavernise / María Lucía Langella*Extensión universitaria en el amenazado cinturón verde santafesino / **77****MISCELÁNEAS***Flavio Gaitán*Extrema derecha en la Argentina. El desmonte de políticas públicas y su impacto sobre el sistema de protección social / **89****DOCUMENTOS POLÍTICOS DE COYUNTURA***Guillermo Castro H.*Mundo nuevo / **121****EXPRESIONES ARTÍSTICAS***Programa de Cultura - SEU - UNQ. Ana Antony,**Natalia Fidel, Lía Gómez, Facundo Ibarra*Moneda es cultura / **127****RESÚMENES / 137**



revista de ciencias sociales



Universidad
Nacional
de Quilmes
Editorial

Rector

Alfredo Alfonso

Vicerrectora

Alejandra Zinni

Arte editorial

Producción: Editorial UNQ

Diseño: Hernán Morfese

Revista de Ciencias Sociales

UNQ / Departamento de Ciencias Sociales
Roque Sáenz Peña 352 (B1876BXD), Bernal,
Provincia de Buenos Aires. República Argentina
Dirección electrónica: revistacs@unq.edu.ar

Publicación propiedad de Universidad Nacional
de Quilmes

Roque Sáenz Peña 352 (B1876BXD), Bernal,
Provincia de Buenos Aires. República Argentina
www.unq.edu.ar/ediciones.unq.edu.ar

Nº de registro internet 101248536

La *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época está integrada a los catálogos de Latindex, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal; LatinREV, red latinoamericana de revistas en ciencias sociales y humanidades creada a instancias de FLACSO, y a la Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales en América Latina y el Caribe / Repositorio digital CLACSO.



El contenido y las opiniones vertidas en cada uno de los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores.
Para su publicación, los artículos son evaluados por parte del Consejo editorial, del Consejo académico y de árbitros externos.

Director

Carlos Fidel

Secretario de redacción

Juan Pablo Ringelheim

Consejo editorial

Alejandro Blanco
Martín Becerra
Cristina Teresa Carballo
Jorge Flores
Osvaldo Fabián Graciano
Sara Isabel Pérez

Consejo académico

Carlos Altamirano (Conicet, profesor emérito UNQ)
Daniel Aspiazu (Conicet, Flacso-Argentina, 1948-2011)
Dora Barrancos (UBA, UNQ, Conicet)
Elena Chiozza (UNLU, 1920-2011)
Emilio de Ípola (UBA)
Carlos De Mattos (Pontificia Universidad Católica de Chile)
José Déniz (UCM)
Emilio Duhau (UAM-A, Conacyt, 1947-2013)
Pablo Gentili (ELAG)
Noemí Girbal (Conicet, profesora emérita UNQ)
Anete Ivo (UFBA)
Noé Jitrik (ILH, FFyL, UBA, 1928-2022)
Bernardo Kosacoff (UNQ)
Pedro Krotsch (UBA, 1942-2009)
Jorge Lanzaro (ICP, URU)
Jorge Lara Castro (político, Paraguay)
Ernesto López (UNQ)
Armand Mattelart (UP-8)
Adriana Puiggrós (Conicet)
Alfredo Rodríguez (SUR-Chile)
Alejandro Rofman (UBA, CEUR, Conicet)
Héctor Schmucler (profesor emérito UNC, 1931-2018)
Miguel Talento (UBA)
Alicia Ziccardi (IIS, UNAM)

Revista de Ciencias Sociales, segunda época

PRESENTACIÓN

La publicación que presentamos expresa un esfuerzo que congrega a un conjunto amplio y diverso de intelectuales e investigadores del ámbito de la reflexión y la investigación de las ciencias sociales; algunos de ellos desarrollan sus actividades en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), otros en distintos centros académicos del país y del exterior.

En el presente número publicamos el *dossier* “Políticas públicas locales: la cuestión de la agricultura y la minería”, coordinado por Liliana García, que contiene artículos de Gerardo D. Castro, María Victoria Deux Marzi, Mariana Antonietta, Esteban Abbona, Fernanda González Maraschio, Gisela Paola Reposo, Dulce Agostina Valle, Max Grether, Alberto Daniel Papini, Gisela Guadalupe Tavernise y María Lucía Langella.

A continuación publicamos, en la sección Miscelánea, un artículo de Flavio Gaitán titulado “Extrema derecha en la Argen-

tina. El desmonte de políticas públicas y su impacto sobre el sistema de protección social”.

Nuestra habitual sección de Documentos de análisis político de coyuntura cuenta con el artículo de Guillermo Castro H., “Mundo nuevo”.

Por último, en la sección Expresiones artísticas, el Programa de Cultura - SEU – UNQ, integrado por Ana Antony, Natalia Fidel, Lía Gómez y Facundo Ibarra presenta “Moneda es cultura”.

La concreción de este número fue posible gracias al valioso apoyo y estímulo de las autoridades del rectorado de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y el equipo del Programa Editorial de la UNQ. Agradecemos especialmente a los miembros de los Consejos Editorial y Académico, y a los especialistas que aportaron los comentarios y la evaluación de los trabajos que se publican.

CARLOS FIDEL
Director

JUAN PABLO RINGELHEIM
Secretario de redacción



**POLÍTICAS
PÚBLICAS LOCALES:
LA CUESTIÓN DE
LA AGRICULTURA Y
LA MINERÍA**



Gerardo D. Castro

Sostenimiento de la agroecología

TRAYECTORIAS Y ESTRATEGIAS DE UNA ORGANIZACIÓN
DE PEQUEÑOS PRODUCTORES AL OESTE DEL AMBA

Presentación

El modelo de horticultura convencional en la provincia de Buenos Aires, que tiene como epicentro a La Plata y su periurbano, se ha convertido desde fines de los años 1990 en la forma productiva predominante. Posee algunas claves que permiten explicar tanto su éxito en términos de expansión territorial y volumen de producción, como su insustentabilidad social y ambiental (García, 2011; 2015a). Una serie de innovaciones tecnológicas parecerían ser condición *sine qua non* para poder competir ante el aglomerado hortícola platense, lo que fomenta una lógica en expansión hacia otros espacios productivos del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) o desalienta las producciones que no las adoptan.

De forma sintética, la horticultura convencional se basa en el uso intensivo del capital y de la fuerza de trabajo. Su actual funcionamiento se explica a través del proceso de *bolivianización* (Benencia, 2006; Benencia y Quaranta, 2005) y de las estrategias de acumulación del inmigrante boliviano, que se resumen en la contracción del consumo y la explotación de la mano de obra y el trabajo familiar (García, 2015a). A ello se suma la adopción de un paquete tecnológico diseñado para la horticultura, que incluye cultivos bajo cubierta y agroquímicos, innovaciones que ejercen una gran presión sobre los ecosistemas y sobre la salud de productores/as y consumidores/as. Además, se asocia a un *funcionamiento en espiral* del modelo hortícola (García, 2015b), en la cual, la dependencia de los horticultores de insumos externos redundaría en aumentos de la producción que inducen en la baja de los precios,

a la vez que incrementan los costos. Esto genera un sistema que profundiza la insustentabilidad social y ambiental de la actividad. Sin embargo, este modelo que se ha desarrollado en La Plata ha facilitado su expansión territorial y consolidación productiva y comercial sobre otras áreas productoras.

Ligado a lo anterior, se observa, desde mediados de la década de 1990, la emergencia de diversos movimientos sociales que han sido protagonistas en la construcción de una identidad colectiva para los grupos de productores/as hortícolas descapitalizados/as y participan en el proceso de “ambientalización” de la agricultura. Estos nuevos movimientos sociales vinculan los espacios rurales y urbanos a través de intereses no directamente agropecuarios, como asociaciones de consumidores, nodos de productos “saludables”, movimientos ecologistas y ambientalistas, entre otros. Estos actores promueven criterios ambientales mediante críticas al productivismo y, en algunos casos, inciden en la confrontación tanto con el Estado como con el modelo productivo, desde un discurso y una argumentación de base ambiental. Esto ocurre en un contexto de pérdida de importancia de los partidos políticos tradicionales y de poca representatividad de los partidos “verdes” (Buttel, 1995).

Ambort (2017) ubica el gran crecimiento de estas experiencias asociativas en el AMBA entre los años 2005 y 2015. Se pueden mencionar dos organizaciones que se destacan por su grado de formalización y alcance territorial: la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT) y la Federación Rural para la Producción y el Arraigo (FRPA, ex Movimiento de Trabajadores Excluidos MTE, rama rural). Fortaleciéndose en La Plata, han logrado representar a una gran cantidad de familias productoras de los aglomerados hortícolas más importantes del país, a través de la movilización de demandas tradicionales del sector, acceso a la tierra a través del crédito, canales comerciales y protección ante el avance del agronegocio, con un fuerte planteo ambiental traccionado por la alternatividad de la agroecología, al menos, en sus propuestas públicas.

En este marco, en 2015, surgió una colonia hortícola, producto de la toma de un predio de 80 hectáreas en la localidad de Jáuregui, partido de Luján, donde funcionaba el ex instituto de menores Ramayón López Valdivieso, perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social de Nación. Conocido en Luján como “Ramayón”, formaba parte de una serie de instituciones de salud mental, entre las cuales se encuentran el Instituto Alvear y las colonias Open Door y Torres. Sus construcciones datan de 1930 (véase figura 1). En un primer momento, albergó a niños con diferentes discapacidades y ofrecía una escuela de oficios rurales. Posteriormente, funcionó como hogar para mujeres que atravesaban diversas problemáticas.

Figura 1. Capilla en la colonia



Fuente: Gerardo Castro, diciembre de 2022.

La ocupación fue llevada a cabo por pequeños productores familiares, con diversas trayectorias productivas (convencionales, agroecológicos y en transición), con el común denominador de padecer el modelo hortícola hegemónico. Agrupados en la UTT, provenientes de La Plata y su periurbano, gracias a diversas acciones colectivas, lograron abrir espacios de negociación con el Estado municipal, provincial y nacional, lo que les permitió acceder a un comodato supeditado a la producción agroecológica por cinco años, recientemente extendido a veinte. Se formalizó, así, la Colonia Agrícola Integral de Abastecimiento Urbano, 20 de Abril Darío Santillán. En la actualidad nuclea a 49 familias, mayoritariamente de origen boliviano, dedicadas al abastecimiento urbano de hortalizas a través de canales cortos de comercialización. Adoptan la agroecología como forma de manejo productivo y como propuesta política, y han establecido vínculos de cooperación con organizaciones e instituciones del Estado (Castro, 2020; 2022; 2024).

Esta breve descripción del caso promueve algunos interrogantes que resultan de interés para debatir en el grupo de trabajo de las Jornadas. En función de las diversas trayectorias de las familias productoras que integran la Colonia 20 de Abril y de los ya cono-

cidos procesos que dificultan el mantenimiento de la agroecología en otras experiencias, ¿cuáles son los pilares que sostienen la propuesta productiva agroecológica? ¿Cuáles desalientan el planteo sustentable? ¿Qué elementos se corresponden con la interfaz política y en qué escalas se manifiestan? ¿Qué dispositivos se promueven como elementos de autonomía para los/las productores/as?

Metodología

Este escrito se corresponde con parte de una tesis de posgrado, en el marco de la Maestría de Estudios Sociales Agrarios de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, titulada “Nuevas ruralidades productivas en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). El caso de la Colonia 20 de Abril-Darío Santillán de Jáuregui, partido de Luján”. La investigación forma parte de actividades de extensión e investigación del Grupo de Estudios Rurales (Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Luján) y se llevó a cabo desde el 2019 hasta el 2023. Este trabajo de campo prolongado se basó en un vínculo de horizontalidad entre los productores y el equipo, con el objetivo de evitar el denominado extractivismo epistémico (Grosfoguel, 2016).

El diseño metodológico adoptado es de estudio de caso único (Neiman y Quaranta, 2006). Las técnicas de recolección empleadas fueron cualitativas y consistieron en entrevistas (a referentes políticos y productores/as, realizadas en 2022 y 2023, respectivamente), observación con participación en espacios comerciales y de organización; sumado a visitas prediales. Puntualmente para esta ponencia se han analizado diez entrevistas a productores hortícolas realizadas en 2023 y una realizada a un referente político en 2022.

Elementos de persistencia en el modelo hegemónico

Algunas de las 49 familias que en la actualidad componen la Colonia 20 de Abril han transitado diversos espacios productivos hortícolas de Argentina, bajo un planteo convencional, antes de radicarse en La Plata (Castro, 2019). En esa trayectoria, las estrategias de persistencia en la actividad hortícola han sentado las bases de las prácticas productivas. De manera esquemática, en este apartado se aborda la consolidación de una hegemonía técnica, sustentada en una lógica de conocimiento basada en el desarrollismo y en una

mirada parcial de la calidad. Estas no son las únicas dimensiones posibles, pero se consideran centrales en los argumentos recolectados en el trabajo de campo, cuando las familias describían su paso por el modelo platense.

El conocimiento

La permanencia de las familias productoras en la horticultura depende de cómo logren atravesar las dificultades impuestas por el sistema socioproductivo, como los altos costos de alquiler o los requerimientos de patrones y comercializadores. Estas situaciones han favorecido la adopción del paquete tecnológico para cultivos intensivos como una respuesta casi ineludible ante la incertidumbre que caracteriza a la agricultura en los espacios periurbanos. En esta permeabilidad vertical del sistema científico al sistema productivo, gracias a políticas neoliberales desde los setenta y fuertemente profundizadas durante los años noventa, las grandes empresas han sido el elemento de penetración en los mercados de insumos locales (Reboratti y Alvarado, 2010). Por otro lado, la innovación y las respuestas “exitosas” ante los problemas a nivel local avanzan de forma horizontal, productor a productor.

El conocimiento que alcanza criterios de “éxito” se convierte en una lógica general a la cual se recurre como respuesta técnica ante los problemas que surgen en la producción. La perspectiva del agronegocio responde con su pilar tecnológico frente a los diversos emergentes como, por ejemplo, problemas de fertilidad del suelo, plagas y otros agentes. La producción de alimentos no es ajena a la incorporación de innovaciones con altos riesgos para la salud.

En la horticultura se han incorporado tecnologías incluidas en el modelo del invernáculo, el cual es dependiente de una serie de productos químicos, cuya difusión, a través de las agronomías y entre horticultores/as, ha sido y es fundamental. En sus relatos, los/las productores/as de la Colonia mencionan que en su paso por el modelo platense recurrían “al ingeniero” (el vendedor de la agronomía). Por otro lado, los cambios tecnológicos o las apropiaciones que realizan los/as productores/as alrededor de determinados agrotóxicos se basan en la experiencia transmitida por otros productores. Se asocian a determinadas características de la producción, como volumen, estética, rendimiento, a variables para alcanzar el “éxito” o “progreso”. Esto sucede porque “hay que vender más”, manteniendo los aspectos visuales que demanda el mercado.

En efecto, algunos autores advierten la importancia de los “agentes asociados” a la producción agropecuaria, como los denomina Arroyo (1990), o la “clase de servicio” (Goldthorpe, 1992).

Más allá de su denominación, su orientación política tiene un peso significativo. Los vendedores de insumos, técnicos y otros sujetos también realizan un aporte hacia la consolidación ideológica de un modelo productivo basado en las tecnologías de la revolución verde, lo cual ha generado en algunos productores un funcionamiento cíclico y la profundización de su dependencia. Desde las narrativas recolectadas estas ideas se refuerzan:

Mayormente era del que te vendía, nosotros le decíamos “el ingeniero”. Capaz que era el que te vendía a vos y él quería que compres más, ¿no? Pero yo en ese momento no sabía ni siquiera leer, y a los remedios, les cambiábamos el nombre, por ejemplo, le ponemos Karate, Superman, había uno, no sé... como Power le decían, al final te hacía mierda el cuerpo. Te caía una gota por acá y te quemaba (Productor de la Colonia N° 5, diciembre de 2023).

Calidad

Los estudios sociológicos sobre la calidad en el marco del sistema agroalimentario se han enfocado en dos corrientes principales. La primera la aborda desde el punto de vista técnico y corporativo, definiéndola en función de las características intrínsecas de los alimentos (características visuales, sabor, frescura, textura e higiene) y conforme a las especificaciones de cada actor participante en las diferentes etapas de producción y distribución. La segunda, en cambio, propone un enfoque multidimensional, en el que la calidad se presenta como un rasgo alternativo y cobran relevancia otras variables como la sustentabilidad, las condiciones de trabajo, el bienestar animal, el ambiente y el rol de los consumidores (Hernández Moreno y Villaseñor Medina, 2014).

Para los/las productores/as entrevistados/as, la calidad del sistema sociotécnico vincula sus resultados desde el punto de vista técnico y corporativo. Desde esa perspectiva, se expresa que, para poder participar del comercio hortícola, para que el camión “te quiera llevar”, se deben cumplir determinados requerimientos visuales. Resulta, entonces, un ámbito de disputa y negociación entre actores. Esto limita la entrada de determinados agentes que no pueden acoplarse a una demanda específica. El criterio de calidad estandarizada por el mercado responde a variables puntuales: verde (o colorido), grande, lindo (uniforme), brillante, sin manchas. Aunque nutricionalmente y sanitariamente más adecuadas, la producción agroecológica no siempre cumple con esos estándares.

En síntesis, los criterios que garantizan el “éxito” en el proceso productivo se cimientan en tecnologías que degradan los ecosiste-

mas, bajo un paradigma que brinda racionalidad económica a la irracionalidad ambiental. De esta manera, se cumplen los requerimientos de un mercado que demanda valores estéticos alcanzados mediante la aplicación de la respuesta técnica, dando como resultado determinados atributos que garantizarán márgenes necesarios para la reproducción familiar.

Otro aporte de esta racionalidad se sustenta en la legitimación del conocimiento académico, el que “sabe” es el “ingeniero”, no hay certezas de que efectivamente sea poseedor del título, pero la supuesta tenencia del conocimiento técnico le da la investidura. Se refuerza el papel en la estandarización de la producción convencional que cumplen los agentes asociados, donde los productores/as son asesorados, mostrador mediante, sin poder (en algunos casos) disponer de herramientas que les brinden autonomía o instrucciones adecuadas para llevar adelante una aplicación que garantice aspectos de sanidad y seguridad.

En la cita del productor 5 (2023) aparecen también dos elementos que resultan emergentes de esta investigación: “el remedio”, como categoría utilizada por productores para hacer referencia a una amplia gama de productos que se pulverizan o aplican en la producción vegetal, y su correspondencia con problemas en la salud de aplicadores/as y sus familias.

Elementos de resistencia al modelo hegemónico

Los elementos anteriores permiten pensar algunos mecanismos bajo los cuales el modelo hortícola que brevemente caracterizamos se reproduce. En esta sección, sobre la base de los datos recolectados y analizados, se plantean puntos de ruptura en los cuales la agroecología puede tener un mayor anclaje.

La salud y las condiciones de trabajo de las familias productoras

La salud es uno de los elementos centrales en los argumentos esgrimidos por las familias para abandonar el modelo platense. El 85% de los/as productores/as entrevistados/as describe algún padecimiento referido a las aplicaciones. Las erupciones en la piel, fundamentalmente en la espalda y las manos (las partes del cuerpo que se ponían en contacto con los agrotóxicos, al aplicar o a través de la mochila), los problemas respiratorios y los significativos casos de enfermedades no transmisibles, como distintos tipos de cáncer, han

impulsado en algunos productores la redefinición de sus propias categorías. De “curar con remedios”, paulatinamente, dieron lugar a la utilización de “veneno/s”, desenmascarando parte del ocultamiento que produce el sistema productivo actual (Folguera, 2022).

En general y más allá de las consecuencias negativas del modelo sociotécnico, el trabajo hortícola es una de las tareas agropecuarias más duras. Las condiciones y los escasos márgenes de ganancia hacen que los/las horticultores/as se sientan sometidos en una relación de “esclavitud”. Esta es la categoría utilizada por quienes producen en la Colonia, para referirse a las condiciones de trabajo que proponían sus patrones en La Plata:

El patrón era boliviano, “si no va a trabajar, avíseme, me perjudica”, me decía. Aunque no le estés perjudicando con medio día. Hasta de noche yo iba a trabajar para cumplir, de las 11 a las 3 de la mañana, con la linternita, carpía de noche para ir con mi hijo al médico o ir a verlo al hospital, para avanzar (Productora 1, 2023).

Por otro lado, la división sexual del trabajo invisibiliza aquello que no es útil para ser intercambiado en el mercado, el trabajo reproductivo queda relegado a una vocación, “trabajo de mujeres”. En las actividades agropecuarias con residencia predial, como el caso de la horticultura, la unidad doméstica no está separada de la unidad productiva. De hecho, como se ha podido constatar en el trabajo de campo, muchas veces se encuentran a pocos metros de distancia, se trabaja y se reproduce el trabajo en el mismo ámbito. En general se trata de viviendas precarias situadas en las proximidades de la quinta o el invernáculo. Esta situación no mejora las condiciones de las mujeres en la horticultura, por el contrario, dificulta diferenciar los tiempos de trabajo productivo y reproductivo, lo que deriva en una invisibilización de ambos. En efecto, las tareas se realizan intercaladamente y asociadas a roles que responden a estereotipos de género (Ambort, 2019; Insaurralde y Lemmi, 2020).

En cuanto a las tareas productivas, que incluyen la estiba de los camiones, el trabajo en el invernadero y el desgajado, de acuerdo con la división sexual del trabajo, podría suponerse que los estereotipos responden a un orden físico, es decir, las tareas más pesadas son asignadas a los hombres, mientras que las “livianas” quedan en manos de las mujeres. Hay un consenso en los trabajos de Insaurralde y Lemmi (2019) y Ambort (2019) en refutar esta idea, las tareas masculinizadas son aquellas que identifican al productor en un rol jerárquico. Como en el caso de la negociación de precios y el trato con intermediarios en la comercialización, en esta actividad socialmente es aceptado el trato con hombres. Otra de las

actividades productivas donde las mujeres quedan exentas es en la “cura”, puesto que se asocia a la preservación del cuerpo que cuida a los/las niños/as.

Tal como lo plantean Insaurralde y Lemmi (2019), de 19 actividades productivas, las horticultoras realizan 16; sin embargo, los varones emplearon la categoría “colaboración” para referirse al trabajo femenino. Por el contrario, analizando las actividades reproductivas (educación de niños/as, cocina, limpieza, etc.), de 15 tareas, las mujeres realizan exclusivamente 11, y comparten solamente cuatro. Se observa un reparto equitativo en lo productivo e inequitativo en la reproducción de la fuerza de trabajo.

En esta breve reseña, se observa que, a pesar de dificultar la separación entre los distintos tipos de tarea, se evidencia una separación simbólica de las horticultoras de la producción y, por más de que participan tanto como los varones, su trabajo es visto como una “colaboración”, una “ayuda”. Por supuesto que esa “colaboración” no es remunerada o monetizada en función del ahorro de contratación de jornales, o de empleados/as domésticas/os (como ocurriría en hogares de otras clases sociales).

El peso de la organización

La agroecología es uno de los pilares de la UTT a nivel nacional; sin embargo, gran parte de los productores que la integran, se encuentran desarrollando un planteo convencional, debido a la imposibilidad fáctica de comenzar una transición. Esto hace que la Colonia sea considerada no solo una situación deseable de acceso a la tierra, sino que representa un espacio de referencia política a nivel nacional. Tanto es así que, en una asamblea de constitución de la Colonia, se planteó la necesidad de sostener el enfoque agroecológico, por lo que se acordó prohibir cualquier tipo de práctica convencional. En caso de incumplimiento, se determinó eliminar la producción con agrotóxicos, sancionar al productor responsable y establecer un período de descanso de la tierra por seis meses. Al mismo tiempo, se han desarrollado estructuras que proveen de bioinsumos y conocimiento a los/las productores/as.

Por un lado, la organización actúa a través de la movilización de recursos. Las condiciones productivas son muy distintas a las platenses. Se hace referencia a las estructuras de acompañamiento como una plantinera que funciona en la Colonia, una biofábrica donde se realizan bioinsumos (productos agropecuarios de origen biológico) y el equipo de CoTePo, consultorio técnico popular, una expresión de la metodología campesino a campesino (Machín Sosa *et al.*, 2010), que se fundó en 2013 en la UTT, “conformado

por técnicos y técnicas que son las mismas familias productoras, [que] genera condiciones para la contención de las necesidades técnicas y de elaboración y provisión de insumos y comercialización” (Unión de Trabajadores de la Tierra, 2023). En la Colonia hay productores/as que se han formado para brindar asistencia a otras familias productoras.

También los productores destacan las condiciones biofísicas, al tratarse de suelos que no han sido explotados anteriormente. Esto difiere de las condiciones que conocían en La Plata, con al menos dos décadas de producción intensiva.

Además, la participación política actúa como un instrumento de regulación. La asamblea como instrumento de organización básica de la Colonia no solo tiene injerencia sobre aspectos referidos al funcionamiento del espacio, sino que también regula lo comunitario. Resulta interesante traer el concepto de comunidad, y alejarlo de cualquier tipo de idealización, muy frecuente en algunos análisis del campesinado (Aguilar Criado, 2014). Se hace referencia a un grupo localizado, pero que para nada resulta de un comportamiento homogéneo, el cual está reglado a través de normas (Cowan Ros y Nussbaumer, 2013). Efectivamente, tomando la definición de Pitt-Rivers, se trata de una comunidad moral, en la cual se opera en relación y a veces en tensión con el Estado, esto se da debido a que mientras las leyes estatales son anónimas y universales, las conductas reguladas en lo local pueden ser identificables (Pitt-Rivers, 1971).

La asamblea funciona en muchos casos como una forma de regular los conflictos y resguardar los avances obtenidos por el grupo social del exterior. De esta manera, a partir de las narrativas recogidas durante las entrevistas, se plantea como órgano de regulación comunitaria que opera generando juicios sobre aspectos que no alcanzan los ámbitos de resolución de justicia del Estado. Desde conflictos menores hasta casos de violencia, la asamblea tiene participación en las primeras etapas. Al mismo tiempo, la agroecología se sostiene mediante acuerdos. Quien no cumpla con esta condición, verá su permanencia en la Colonia supeditada al dictamen del conjunto, y no podrá continuar con la producción por un período de seis meses, tiempo necesario para eliminar los agrotóxicos.

Del conocimiento técnico a la revalorización de saberes

Finalmente, las trayectorias familiares tienen un peso sustancial en el sostenimiento de la propuesta. Muchos de los entrevistados destacan lo significativo que resulta “volver a lo de antes”, es decir, las prácticas que se llevaban adelante en sus familias maternas y pa-

ternas. Estas se contraponen a las trayectorias más recientes, marcadas por el paso por la horticultura convencional y sus efectos, lo que refuerza el compromiso actual con argumentos vinculados a la dignidad y la salud. Esto ha permeado en las definiciones de agroecología que se elaboran desde las narrativas de los/las productores/as. Consecuentemente con el planteo del inicio del apartado, la salud es uno de los temas más relacionados con la agroecología. Al mismo tiempo, aunque en menor cuantía, los/las productores/as advierten que implica otro tipo de manejo productivo que requiere un mayor esfuerzo, en función de respetar los tiempos productivos y también del trabajo manual.

Lo que pasa es que la agroecología es más natural, tiene su tiempo. Ellos estuvieron trabajando mucho antes en convencional, y como ocurre con el tomate, por ejemplo, hay que esperar su tiempo para que madure; en cambio en La Plata, ellos le echaban cualquier cosa, un madurador y ya estaba. Por eso es que a algunos no les gusta la espera, darle el tiempo a la verdura natural, yo creo que más que nada es por eso (Productora 5, diciembre de 2023).

Discusión

Los elementos presentados que se debatieron en las Jornadas se agrupan en aquellos que reproducen el modelo productivo hegemónico y una ruptura con él. Una de las observaciones que surgen de este análisis es que ambas lógicas coexisten, por lo cual se genera una tensión constante entre “lo nuevo” y “lo viejo”.

Este modelo productivo, en el caso de la Colonia, puede sostenerse a través de elementos como el acceso a la tierra y el desarrollo de estructuras que generan autonomía comunitaria de los mercados de insumos, como la plantinera, la biofábrica y el impulso que cobra en esos ámbitos la metodología “campesino a campesino” para la transmisión del conocimiento y la resolución de problemas. En segundo lugar, la trayectoria productiva de productores/as y sus consecuencias han generado un proceso de consolidación del planteo ambiental.

Se destaca que el peso de lo político y organizacional es clave en la sostenibilidad de la agroecología. La “comunidad moral” (Pitt-Rivers, 1971) juega un papel de coerción, en tanto La Colonia desde lo colectivo genera instrumentos de disciplinamiento al tiempo que protege del “afuera”. Como vimos, ante situaciones donde las familias productoras incumplan esa condición (si un/una productor/a deja la agroecología dentro de la Colonia) está

estipulada una sanción. La organización también ofrece una serie de dispositivos que asesoran y colaboran en el sostenimiento técnico y productivo, como CoTePo. Estos elementos hacen que los/las productores/as tengan mejores herramientas para enfrentar las dificultades productivas, promoviendo la autonomía.

Al mismo tiempo, la comunidad revaloriza los saberes y trayectorias de los sujetos. La agroecología (aunque con otras denominaciones) está presente en los relatos familiares de los productores. Ese volver “a lo de antes”, “a como producían los abuelos”, “natural” o “sin venenos” implica una ruptura con las condiciones que atravesaban en La Plata.¹

Referencias bibliográficas

- Aguilar Criado, Encarnación (2014), “Los nuevos escenarios rurales: de la agricultura a la multifuncionalidad”, *ÉNDOXA*, N° 33, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, pp. 73-98.
- Ambort, María Eugenia (2017), “Procesos asociativos en la agricultura familiar: un análisis de las condiciones que dieron lugar al surgimiento y consolidación de organizaciones en el cinturón hortícola platense, 2005-2015”, tesis de grado, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, <<https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1441/te.1441.pdf>>.
- (2019), “Género, migración y trabajo en la agricultura familiar: trayectorias laborales y migratorias de horticultoras bolivianas en el cinturón hortícola del gran La Plata (Argentina), 2018”, *Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo*, vol. 3, N° 6, Buenos Aires, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales de Argentina y Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social de México, pp. 1-32.
- Arroyo, Mónica (1990), “Sobre el concepto de estructura agraria”, *Revista Geográfica*, N° 112, Ciudad de México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, pp. 141-152.
- Benencia, Roberto (2006), “Bolivianización de la horticultura en la Argentina. Procesos de migración transnacional y construcción de territorios productivos”, en Jelin, Elizabeth y Alejandro Grimson (comps.), *Migraciones regionales hacia Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*, Buenos Aires, Prometeo Libros, pp. 135-167.
- y Germán Quaranta (2005), “Producción, trabajo y nacionalidad: configuraciones territoriales de la producción hortícola del cinturón verde bonaerense”, *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, N° 23, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, pp. 101-132.
- Buttel, Frederick (1995), “Transiciones agroecológicas en el siglo XX: análisis preliminar”, *Agricultura y Sociedad*, Madrid, Ministerio de Agricultura Alimentación y Medio Ambiente, N° 74, pp. 9-37.
- Castro, Gerardo (2019), “Trayectorias familiares de los productores hortíco-

¹ El presente trabajo fue presentado en las XVI Jornadas Nacionales de Investigadorxs en Economías Regionales, en el eje 4 “Ambiente y sociedad: modos de producción, disputas y regulaciones sobre la naturaleza” (coords. Carlos Cowan Ros, Ma. Florencia Marcos y Lautaro Alba). Agradecemos los comentarios y aportes de todos los participantes de la mesa.

- las del partido de Luján”, tesis de grado, Luján, Universidad Nacional de Luján, <<http://ri.unlu.edu.ar/xmlui/handle/rediunlu/923>>.
- (2020), “La producción hortícola en el periurbano noroeste”, en González Maraschio Fernanda y Federico Villarreal (coords.), *La agricultura familiar entre lo rural y lo urbano*, Luján, Editorial Universidad Nacional de Luján, pp. 155-175.
- (2022), “Nodos y bolsones de verdura agroecológica. Un caso al oeste del AMBA”, *Huellas*, vol. 26, N°1, Santa Rosa, Universidad Nacional de La Pampa, pp.161-177, <<https://doi.org/10.19137/huellas-2022-2610>>.
- (2024), “Nuevas ruralidades productivas en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA): el caso de La Colonia 20 de Abril – Darío Santillán de Jáuregui, partido de Luján”, tesis de Maestría. Buenos Aires, FLACSO, Argentina. <<http://hdl.handle.net/10469/21721>>.
- Cowan Ros, Carlos y Beatriz Nussbaumer (2013), “‘Comunidad indígena’: (des)encuentros de sentidos entre miembros de la institucionalidad pública y de comunidades aborígenes del departamento de Yavi, provincia de Jujuy”, *Cuadernos de Antropología Social*, N° 37, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, pp. 109-137, <<http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/CAS/article/view/1343>>.
- Folguera, Guillermo (2022), “Decir, saber y experimentar agrotóxicos”, *Medio Ambiente y Urbanización*, vol. 96, N° 97, Buenos Aires, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - América Latina, pp. 139-157, <<https://www.ingentaconnect.com/contentone/ieal/meda/2022/00000096/00000001/art00007?crawler=true&mimetype=application/pdf>>.
- García, Matías (2011), “Análisis de las transformaciones de la estructura agraria hortícola platense en los últimos 20 años. El rol de los horticultores bolivianos”, tesis de doctorado, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, <<https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/18122>>.
- (2015a), “Horticultura de La Plata (Buenos Aires): modelo productivo irracionalmente exitoso”, *Revista de La Facultad de Agronomía. La Plata*, N° 114, La Plata, Universidad Nacional de la Plata, pp. 190-201.
- (2015b), “Colonia hortícola o Barbarie. Diagnóstico y propuestas de cambio para el área hortícola platense”, *Boletín Hortícola*, vol. 19, N° 53, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, pp. 19-26.
- Goldthorpe, John (1992), “Sobre la clase de servicio, su formación y su futuro”, *Zona Abierta*, vol. 59, N°60, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, pp. 228-263.
- Grosfoguel, Ramón (2016), “Del extractivismo económico al extractivismo epistémico y ontológico”, *Revista Internacional de Comunicación y Desarrollo*, vol. 1, N°4, Santiago de Compostela, Servicio de publicaciones e intercambio científico de la Universidad de Santiago de Compostela, pp. 33-45.
- Hernández Moreno, María del Carmen y Angélica Villaseñor Medina (2014), “La calidad en el sistema agroalimentario globalizado”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 76, N° 4, Ciudad de México,

- Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto de Investigaciones Sociales, pp. 557-582.
- Insaurralde, Nuria y Soledad Lemmi (2020), “Cuerpos productivos, cuerpos reproductivos. El caso de las mujeres productoras de hortalizas del Gran La Plata 2017”, en González Maraschio Fernanda y Federico Villarreal (coords.), *La agricultura familiar entre lo rural y lo urbano*, Luján, Editorial Universidad Nacional de Luján, pp. 120-150.
- Machín Sosa, Braulio et al. (2010), *Revolución Agroecológica. El movimiento campesino de la ANAP en Cuba*, La Habana, Asociación Nacional de Agricultores Pequeños / La Vía Campesina.
- Neiman, Guillermo y Germán Quaranta (2006), “Los estudios de caso en la investigación sociológica”, en Vasilachis de Gialdino, Irene (coord.), *Estrategias de investigación cualitativa*, Barcelona, Gedisa, pp. 213-236.
- Pitt-Rivers, Julián (1971), *Un pueblo de la sierra: Grazalema*, Madrid, Alianza Editorial.
- Reboratti, Carlos y Raquel Alvarado (2010), “Los territorios de la nueva agricultura en el Cono Sur”, *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, vol. 26, N° 32, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires / Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios, pp. 5-38.
- Unión de Trabajadores de la Tierra (2023), “Agroecología”, Consultorio Técnico Popular. Disponible en <<https://uniondetrabajadoresdelatierra.com.ar/category/agroecologia/consultorio-tecnico/>>. Consultado el 1 de marzo de 2023.

[Recibido el 26 de febrero de 2025]

[Evaluado el 20 de marzo de 2025]

Autor

Gerardo D. Castro es magíster en Estudios Sociales Agrarios (Flacso) y becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Desarrolla su tesis en el Doctorado en Ciencias Sociales y Humanas (UNLu), titulada: “La producción hortícola en el partido de Luján. Nuevas tendencias y estrategias en la construcción de espacios productivos locales”. Es jefe de Trabajos Prácticos en la asignatura Geografía Rural del Profesorado en Geografía de la UNLu y miembro del Grupo de Estudios Rurales (GERu), donde dirige un proyecto de extensión sobre temáticas relacionadas con la producción y el consumo de alimentos agroecológicos.

Cómo citar este artículo

Castro, Gerardo D., “Sostenimiento de la agroecología. Trayectorias y estrategias de una organización de pequeños productores al oeste del AMBA”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 15, N° 47, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2025, pp. 7-20, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/748-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-47.html>>.

María Victoria Deux Marzi

La co-construcción de políticas públicas a escala local

LA RED DE MUNICIPIOS COOPERATIVOS

Introducción

En este artículo nos enfocaremos en los procesos de institucionalización de la economía popular, social, solidaria (EPSS) a escala local, entendidos como formas de mediación entre la sociedad civil y el régimen político. Siguiendo la tradición de trabajos anteriores (Deux Marzi, 2023; Deux Marzi, Rach y Vignolo, 2023), sostenemos que los procesos de institucionalización de la EPSS emergen del diálogo, así como de las tensiones, entre los proyectos estatales –encarnados en las políticas públicas orientadas al sector– y los proyectos populares, contruidos a partir de las prácticas, luchas y reivindicaciones de las organizaciones y trabajadores/as. Esta dinámica compleja configura las condiciones en las que estas formas de trabajo y organización son reconocidas, valoradas y legitimadas. Así entendida, la institucionalización no queda reducida al espacio de lo estatal, sino que es posible pensarla como la construcción de ciertas regularidades y pautas comunes (Tapia, 2009, citado en Natalucci, 2011).

En particular, nos interesa repensar los procesos de institucionalización a partir de las formas de participación, los mecanismos de representación y los dispositivos de legitimación que conforman una comunidad política (O'Donnell, 1993). Desde nuestra perspectiva, ello nos permitirá reconocer las características de las políticas públicas de EPSS con mejores condiciones para incidir en la sostenibilidad de las unidades productivas y el trabajo que en ellas se desarrolla.

Para ello, analizamos la propuesta impulsada por la Red de Municipios Cooperativos (RMC) conformada en 2016 por iniciativa de la Confederación Cooperativa de la República Argentina (Coopear). A la fecha en la que se escribe este trabajo, la integran más de 70 municipios de Argentina que, junto a las cooperativas y federaciones de cada localidad, buscan promover procesos de desarrollo socioproductivos sostenibles, basados en dos características comunes: la democracia y el arraigo territorial.

En resumen, este artículo se propone analizar cómo contribuye la RMC a la institucionalización de la EPSS a escala local. En particular, interesa conocer cómo se tematiza la autonomía económica de las organizaciones de EPSS, la inserción comercial (mercantil y no mercantil) y las herramientas que se proponen para ello. Otra cuestión de central interés refiere a las formas de participación y de articulación entre el Estado y las organizaciones de EPSS que se avizoran como deseables desde la RMC.

Situamos dicho análisis a escala local por dos razones principales. En primer lugar, analizar políticas subnacionales constituye un tema relevante en tanto los espacios locales presentan condiciones más favorables que los niveles nacionales para reconocer las especificidades de la EPSS y promoverla con instrumentos más adecuados (Muñoz, 2017). Esto se fundamenta en las relaciones de proximidad que producen sinergias específicas (Laville, 2010) y promueven la participación de organizaciones de EPSS en el diseño (co-construcción) y la implementación (co-producción) de políticas de EPSS (Vaillancourt, 2011).

En segundo lugar, destacamos que los estudios de políticas subnacionales requieren especial atención en contextos marcados por una fuerte retirada del gobierno nacional del campo de las políticas para este sector. Esto ha sido ampliamente estudiado por Chaves Ávila (2019) con relación a la economía social en Europa luego de la crisis del 2008. Para este autor, aquel contexto hizo “saltar por los aires las debilidades” que se venían identificando para las políticas de economía social de “primera generación” (Chaves Ávila, 2020, p. 30), y generó una serie de efectos no deseados como el retraso en la propuesta de nuevas medidas y la falta de priorización de la economía social en la agenda política. Como respuesta a esta situación de *impasse* y crisis del modelo de intervención, desde el 2015, han ido surgiendo distintas iniciativas que han sido identificadas como políticas de *nueva generación*, y que se ajustan en mayor medida al ámbito de influencia de la escala local (Chaves Ávila, 2019, énfasis del texto original).

Sin desconocer las diferencias entre el contexto europeo de las dos primeras décadas del siglo XXI y el argentino, luego de la asun-

ción de La Libertad Avanza¹ en el gobierno nacional, conjeturamos que este escenario podría dar lugar a una nueva oleada de políticas para la EPSS centrada en los gobiernos locales y las redes y organizaciones comunitarias. Siendo esta nuestra hipótesis de trabajo, este artículo busca contribuir al campo de la EPSS presentando y analizando una experiencia novedosa que impulsa y promueve un conjunto de innovaciones en el marco de la gestión de políticas para la EPSS.

Seleccionamos este caso de estudio porque se trata de una iniciativa con gran despliegue territorial (alcanza a más de 70 municipios), que además es impulsada por una confederación que reúne a más de 500 cooperativas del país. Si bien sus propuestas de políticas locales son relativamente incipientes, consideramos que la cantidad y diversidad de actores que promueven la red la convierten en una experiencia única en el país, con gran potencial para incidir en la institucionalización de la EPSS a escala local. Cabe aclarar en este punto que no es abundante la información disponible acerca de la red o de las experiencias locales que la conforman, lo que nos lleva a enfocar el artículo en dos ejes principales: por un lado, los antecedentes teóricos acerca del problema de investigación (los procesos de institucionalización de la EPSS a escala local entendidos como formas de mediación entre la sociedad civil organizada y el régimen político) y, por otro, las posibilidades y potencialidades de la RMC para promover estos procesos, así como las herramientas que impulsa para fortalecer la sostenibilidad de las experiencias de EPSS en cada territorio.

Basamos este trabajo en entrevistas y conversaciones informales con José Orbaiceta, impulsor de la RMC y consejero honorario de Cooperar; fuentes secundarias, entre las que destacamos las páginas webs de la RMC y de Cooperar; documentos producidos por ambas organizaciones, y los dos artículos académicos publicados hasta el momento sobre la RMC (Suárez Area y Buffa, 2020; García y García Tarsia, 2024).

Finalmente, es importante aclarar que el trabajo que se presenta forma parte de un proyecto de investigación más amplio desarrollado en el marco del convenio de cooperación establecido entre la Red Universitaria de Economía Social y Solidaria (RUESS) y la Red de Municipios Cooperativos. En este contexto, el artículo se propone también aportar al proceso de construcción colectiva de indicadores para evaluar los alcances y desafíos de los municipios que integran la red.

A continuación, organizamos la exposición de la siguiente manera. En el primer apartado, revisamos la literatura referida a la participación de la sociedad civil en el diseño e implementación de

¹ Los partidos que integraron la alianza para competir en las elecciones del 2023 fueron tres de orden nacional: el Partido Demócrata, Unión Celeste y Blanco, y el Partido Renovador Federal; y cinco distritales: La Libertad Avanza de La Rioja, Fuerza Republicana de Tucumán, Republicanos Unidos de Tierra del Fuego, Ciudadanos por Chubut y Acción por una Democracia Nueva de San Juan.

políticas públicas, reconociendo en particular aquellos conceptos que resulten de relevancia para el análisis de las políticas impulsadas por la RMC. En el segundo apartado, sistematizamos los principales aportes de la bibliografía referida a las políticas locales de EPSS en Argentina, lo que nos permitirá reconocer tanto aprendizajes previos como los principales desafíos que enfrentan los municipios de la red. En el tercer apartado, reconstruimos la propuesta impulsada por la RMC para el diseño y la implementación de políticas públicas en cada uno de los municipios y la analizamos a la luz de los criterios y conceptos antes identificados en la literatura. Finalmente, reconstruimos sus aportes a la institucionalización de la EPSS a escala local, así como las herramientas que propone para la sostenibilidad de estas iniciativas.

La relación entre el Estado y las organizaciones sociales en el diseño e implementación de políticas públicas

La expresión políticas públicas alude a la intervención del Estado o de los poderes públicos para alcanzar determinados objetivos. La búsqueda del interés general implica mecanismos de intervención estatal que asumen como punto de partida la desmercantilización de ciertas necesidades (Esping-Andersen, 1990). Dicho concepto fue definido por Esping-Andersen (1990) como el proceso por el cual se presta un servicio como un asunto de derecho y por el que una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado. Siguiendo esta línea argumental, Danani (2009) diferencia dos procesos de desmercantilización: el de las necesidades, a partir de la provisión de bienes y servicios que las satisfacen; y el de las personas, lo que implica una disminución de su “estatus de mercancías”, tomando la expresión de Topalov (ello ocurre, por ejemplo, si existen garantías de ingresos sin contraprestación en el trabajo). En ambos casos, el camino hacia la *desmercantilización* es a través de la *gestión de políticas públicas*, ya sea que se trate de sistemas públicos de provisión de servicios, en el caso de la desmercantilización de las necesidades, o de políticas como el ingreso ciudadano, los sistemas de garantía de renta, entre otras formas de desmercantilización del trabajo y las personas.

Así definida, la *desmercantilización* logra “suspender al mercado”, el de bienes y servicios en el primer caso, y el de la fuerza de trabajo en el segundo. Danani (2009) advierte que se trata de una suspensión de carácter *político-institucional* que guarda sustantivas diferencias respecto de la *familiarización* y la *comunitarización* de la

satisfacción de necesidades. Para la autora, estas dos últimas formas no redundan en procesos de reconocimiento de derechos ni de socialización de la reproducción, sino que, por el contrario, la privatizan, reenviando a la esfera familiar o comunitaria la responsabilidad por el bienestar. Esta distinción es de crucial importancia en los procesos que nos proponemos analizar.

Con relación a la gestión de las políticas públicas, recordamos un trabajo clásico de Topalov (1979) para agregar que la desmercantilización de las necesidades por la vía de su reconocimiento político-institucional por parte del Estado es resultado de un complejo proceso en el que se cruzan “prácticas y movimientos populares e iniciativas de las clases dirigentes (empresarios, expertos y gobierno)” (Topalov, 2004, citado en Danani, 2009). En esta línea y siguiendo a Chiara y Di Virgilio (2009), en este artículo nos interesa tematizar la gestión de políticas públicas desde dos puntos de partida. El primero sostiene que “no hay política por encima o por fuera de la dinámica general de la sociedad”; y el segundo señala que no quedan por fuera “las interacciones que se generan en el curso de su diseño e implementación” (pp. 59-60). Desde esta perspectiva, las autoras entienden que la gestión de las políticas públicas es un espacio privilegiado de reproducción o transformación de la política a través de los actores que juegan allí sus estrategias.

En este punto, advertimos que la participación de organizaciones de la sociedad civil en la gestión de políticas públicas ha sido un campo ampliamente estudiado en las últimas tres décadas. La literatura internacional es extensa y reúne diversos/as autores/as y conceptos. Aquí nos interesa revisar particularmente aquellos que refieren a la participación en el diseño y en la implementación para los que la literatura reserva las expresiones co-construcción y co-producción, respectivamente (Vaillancourt, 2011).

La co-producción se refiere a la implementación conjunta de políticas públicas, donde el Estado y las organizaciones de la sociedad civil comparten responsabilidades y recursos. Este concepto va más allá de la simple cooperación y se basa en una colaboración profunda y estructurada en la ejecución de políticas y la prestación de servicios. Victor Pestoff (2004) ha sido pionero en el estudio de la co-producción y la participación de los/as ciudadanos/as en la prestación de servicios públicos, subrayando la importancia de la colaboración entre el Estado y las organizaciones sociales para mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios. Para Pestoff, la co-producción busca democratizar el Estado y las políticas públicas, organizándolas de manera que se incluya a actores no estatales, especialmente de los que en Europa y América del Norte se conocen como parte del “tercer sector” (Pestoff, 2004).

Otros/as autores/as han examinado particularmente las diversas formas de co-producción en relación con los servicios públicos a nivel local e identificaron diferentes arreglos formales e informales, jerárquicos y de cooperación entre los gobiernos y el sector empresarial privado o el de las organizaciones de la sociedad civil. En Argentina, son muy frecuentes estas formas de participación en la prestación de servicios públicos por parte de cooperativas de servicios o de mutuales, así como también la provisión de servicios de proximidad como el transporte y la recolección de residuos. Asimismo, de la mano de la EPSS, desde el inicio del siglo XXI, se están dando nuevas experiencias de co-producción vinculadas con el reciclaje, la distribución de alimentos, la construcción de vivienda social, y la prestación de servicios sociales y comunitarios (Fernández Andrean, 2021; Fernández Álvarez, 2016; Carenzo y Fernández Álvarez, 2011; entre otros). En este punto es de nodal importancia recordar la distinción hecha por Danani entre los procesos de desmercantilización por la vía de la gestión de políticas públicas, que suspenden al mercado en un sentido político-institucional e implican el reconocimiento de derechos (de acceso a satisfactores directos o mediados por el dinero), de aquellos que privatizan la reproducción reenviando a la esfera familiar, barrial/comunitaria o individual la responsabilidad por el bienestar. En este sentido, si bien la producción asociativa de bienes y la autoprovisión colectiva de servicios pueden alimentar estrategias de resistencia, que sustraigan parcialmente del mercado ciertas formas de sustento, ello no deviene en un proceso de reconocimiento de derechos, ni de legitimación e institucionalización de las organizaciones de EPSS.

En esta línea, el concepto de co-producción permite una gran diversidad de configuraciones teóricas y políticas. Algunas de ellas se inscriben en perspectivas neoliberales, que buscan la disolución del compromiso estatal a través de socios público-privados, reintroduciendo al mercado y la competencia en la órbita de la provisión pública. Otras buscan una mayor democratización de la economía incorporando al accionar del Estado el “saber hacer” de otros actores especialmente implicados en el territorio al que pertenecen (Vaillancourt, 2011). En cualquiera de los dos casos, esta forma de participación está limitada a la implementación de las políticas, sin poner en cuestión las etapas anteriores vinculadas con el diagnóstico de las necesidades o problemas y con el diseño de las intervenciones.

Por el contrario, el concepto de co-construcción se relaciona con la elaboración de políticas y requiere que el Estado favorezca formas de gobernabilidad abiertas, permitiendo la participación de organizaciones sociales y de la sociedad civil desde la etapa de

diseño de las intervenciones públicas. En la evolución reciente de las sociedades capitalistas, muchas políticas públicas han sido co-construidas gracias a lazos privilegiados entre el Estado y las élites socioeconómicas. Al respecto, Vaillancourt (2011) advierte que para entender y promover la co-construcción de políticas públicas es necesario reconocer que, al igual que la idea de co-producción, esta puede conceptualizarse y operacionalizarse de diversas maneras, según los intereses y objetivos de los actores involucrados.

Para identificar algunos criterios de diferenciación, Vaillancourt (2011) llama co-construcción *neoliberal* a aquella que favorece una regulación competitiva y cuasi-mercantil, abriendo la participación a organizaciones del sector público, privado y del tercer sector, que compiten por los contratos. Esto puede llevar a la desresponsabilización pública en la prestación de ciertos servicios y a una frágil garantía respecto de su calidad.

La co-construcción *corporativista*, por otro lado, refiere a la formulación de políticas a partir de intereses particulares de ciertos sectores socioeconómicos. En este caso, determinados actores están incluidos en el diálogo y en la deliberación con el Estado, mientras que otros son excluidos (Vaillancourt, 2011).

El autor contrasta estos dos enfoques con la idea de una co-construcción *democrática y solidaria*, que busca armonizar con el interés general y distanciarse de las configuraciones neoliberales y corporativistas. Al respecto, identifica tres rasgos de esta configuración. En primer lugar, el Estado permanece como un socio diferente a los demás, que dialoga, interactúa y delibera con los actores no estatales. En segundo lugar, la co-construcción democrática busca promover una reforma del Estado que se deriva de su capacidad de incorporar el “saber hacer” de diversos sectores de la sociedad con el objetivo de alcanzar los fines y los intereses colectivos. En tercer lugar, implica el reconocimiento de la participación de los actores de la sociedad civil, respetando su autonomía e independencia.

En suma, desde la perspectiva de Vaillancourt (2011), “la co-construcción democrática y solidaria no es un lujo, sino una necesidad para la democracia” (p. 19). En efecto, cuando los actores de la sociedad civil son olvidados o instrumentalizados en la relación con el Estado, las políticas públicas se ven empobrecidas, ya que reproducen los defectos de una regulación competitiva o burocrática. Del mismo modo, estas políticas públicas llegan a ser menos justas y equitativas.

Por otra parte, diversos trabajos sostienen que la participación entre el Estado y las organizaciones sociales o de la sociedad civil (aquí identificadas con la EPSS) encuentra caminos menos intrin-

cados en los niveles de gobierno con mayor cercanía (Mendell y Alain, 2013; Utting, Verze y Xiong, 2023). Desde estas perspectivas, corresponde a los gobiernos locales promover la toma de decisiones participativa para garantizar un diseño de políticas receptivo, una aplicación eficaz de estas y una asignación de recursos justa y equitativa.

Basándonos en estos antecedentes, aquí sostenemos que la EPSS es una economía imbricada localmente, de manera que las políticas diseñadas desde un Estado central (llamadas comúnmente *top-down*) se enfrentan con mayores obstáculos para tener en cuenta las necesidades y realidades particulares de las experiencias e iniciativas locales. La otra cara de estos argumentos es que cuando las demandas de las organizaciones de EPSS no tienen en cuenta las capacidades y prioridades gubernamentales tienen pocas chances de ser encaminadas e institucionalizadas. Por tanto, el fortalecimiento de las alianzas y la creación de espacios para la institucionalización de la EPSS encuentra un escenario privilegiado en los niveles locales de gobierno (Mendell y Alain, 2013).

Al mismo tiempo, el concepto de *co-construcción democrática* propuesto por Vaillancourt reporta una doble función en el análisis de experiencias como las que estamos estudiando: es una categoría muy útil para el análisis empírico y, al mismo tiempo, sirve como orientadora de las prácticas en tanto delinea un horizonte de expectativas más o menos ciertas y concretas. Finalmente, encontramos tres canales o vías para responder la pregunta acerca de la institucionalización de la EPSS. La *desmercantilización*, la *comunitarización* y la *familiarización* de las necesidades son tres categorías que nos permitirán comprender en qué instituciones se deposita la expectativa respecto de la sostenibilidad de las experiencias de EPSS en cada territorio.

La promoción de la EPSS a escala local

Un conjunto no muy abundante de trabajos analiza las políticas de EPSS en los gobiernos subnacionales. Entre ellos, el trabajo de Cardozo y Massera (2019) analiza políticas públicas de economía social y solidaria (ESS) implementadas en la ciudad de Santa Fe, entre 2011-2015, período en el que se crean la Subsecretaría de Economía Social, a nivel provincial, y la Dirección de Economía Social, a nivel local. En particular, se analizan dos políticas que surgen de la articulación de diferentes escalas estatales: el Programa Ideas en Marcha y el Centro de Emprendedores de la Economía Social (CEES), este último como un espacio de co-gestión de políticas públicas, en

el cual también interviene la Universidad Nacional del Litoral. Al respecto, los autores concluyen que, en el período analizado, se dieron, en la ciudad de Santa Fe, condiciones particulares, específicamente en lo vinculado a acuerdos partidarios entre los tres niveles institucionales de intervención (municipio, provincia y Universidad Nacional del Litoral), que permitieron la implementación coordinada de estos programas. En términos de transversalidad e intersectorialidad, y para el caso del CEES, se establecieron sinergias entre la capacidad de financiamiento del gobierno provincial, la gestión territorial del gobierno municipal y la experticia de la universidad en acompañar y promover las iniciativas productivas vinculadas a la EPSS. En el caso del Programa Ideas en Marcha, si bien no participó la universidad, hubo diversas articulaciones con organizaciones de la sociedad civil que actuaron de nexo entre la política estatal y los destinatarios, en los barrios donde este se implementó.

En este sentido, Massera y Cardozo (2019) destacan que la articulación transversal entre diferentes niveles de gobierno enriqueció la forma de territorialización de las políticas de EPSS, reforzando una idea previamente planteada por Hintze en un trabajo clásico (2007). Según estos autores, allí residió uno de los atributos virtuosos de estas políticas que les permitió promover procesos sostenibles en el tiempo.

La experiencia del CEES también fue abordada por Aguirre (2017) y Rossler (2023). El primer trabajo destaca que las articulaciones entre el gobierno provincial, el gobierno local y la universidad respecto de la toma de decisiones y el diseño de las distintas acciones implementadas desde el CEES, previamente estudiadas por Massera y Cardozo, pudieron sostenerse a raíz de una estricta división del trabajo entre las agencias gubernamentales por la que cada actor aportó desde su espacio. El segundo trabajo aborda un período diferente, anterior a la contienda electoral de 2019. Al respecto, señala que en este contexto las articulaciones entre los diferentes niveles del Estado atravesaron numerosas dificultades que obstruyeron los acuerdos y consensos entre las agencias estatales. Entre las causas identificadas, el autor menciona las divergencias político-partidarias y la primacía de especulaciones electorales, factores que imposibilitaron superar una lógica marcada por la temporalidad cortoplacista.

En lo que respecta al diseño de herramientas de intervención, Muñoz (2022) elabora una tipología de municipios a partir de los distintos patrones de intervención política. Esta tipología considera cuatro dimensiones: 1) si los instrumentos de política exceden la (re)inserción mercantil convencional promoviendo estrategias amplias de actuación; 2) si se promueve la asociatividad entre los

sujetos; 3) si se utilizan prácticas de co-construcción o co-producción y 4) si el nivel de acción predominante es micro, meso o sistémico (Muñoz, 2022). Luego de relevar las políticas locales implementadas por los 24 municipios del conurbano bonaerense entre los años 2016-2018, la autora identifica 14 municipios que desarrollaban políticas para este sector. Entre ellos predominaba un enfoque centrado en alcanzar la sostenibilidad mercantil, promovida con diversas herramientas para lograr la inserción de los emprendimientos y las unidades productivas en el mercado de productos, o la reinserción en el mercado laboral de los sujetos a los que se destinaron. En la mayoría de los casos las intervenciones actuaban principalmente a nivel microeconómico y considerando a las unidades productivas de forma aislada y sin articulaciones entre sí (Muñoz, 2022). Puesto en los términos de Danani (2009), la mayoría de las intervenciones relevadas por Muñoz, lejos de suspender al mercado, lo reconfirmaban, depositando en él (esto es, en los correspondientes mercados de productos y de fuerza de trabajo) la expectativa y la búsqueda del bienestar.

Finalmente, en la búsqueda de trabajos referidos a la RMC solo se identificaron dos antecedentes. El primero, de Suárez Area y Buffa (2020), está dedicado a la sistematización de su historia y los compromisos cooperativos, los objetivos y las acciones que proponen a cada municipio adherido a la red. El segundo, de García y García Tarsia (2024), se enfoca en la experiencia de la red como un ejemplo de *nuevo municipalismo*, al que definen como una alternativa de abordaje que recupera el potencial de la escala local para incidir en la transformación del territorio y también en la política nacional (Caamaño-López, 2022, citado en García y García Tarsia, 2024). Al respecto, concluyen que la RMC constituye una herramienta de gobernanza comunitaria y de gestión urbana con capacidad para fortalecer las economías municipales de forma autónoma a las políticas públicas nacionales.

En conjunto, estos antecedentes coinciden en señalar la vacancia de experiencias locales que promuevan la institucionalización de la EPSS a partir de las articulaciones entre gobiernos municipales o comunales y organizaciones de EPSS desde la etapa de diseño de las políticas (co-construcción). Al mismo tiempo, muchas de las políticas locales analizadas por estos estudios se orientan a la reinserción mercantil (de los bienes y servicios producidos por la EPSS o de trabajo desplegado bajo estas formas de organización), reconfirmando al mercado como la vía de acceso a satisfactores y, en última instancia, como el garante del bienestar. Considerando estos antecedentes, la pregunta acerca de los procesos de institucionalización de la EPSS a escala local gana interés, especialmente

en un contexto nacional de fuerte retirada del Estado, como mencionamos en la introducción. En este sentido, la iniciativa impulsada por Cooperar a partir de la conformación de la RMC constituye una experiencia innovadora que merece ser estudiada a pesar de encontrarse en una etapa inicial. A continuación, presentamos las principales propuestas de políticas impulsadas por la red y las analizamos a la luz de los criterios y aprendizajes reseñados hasta aquí.

La Red de Municipios Cooperativos: una experiencia con potencial para la co-construcción de políticas locales

Los orígenes de las cooperativas y de las mutuales están esencialmente ligados al territorio donde se desarrollan. Desde finales del siglo XIX hasta hoy, son los/as vecinos/as de cada comuna o ciudad quienes, autoconvocados/as, eligen asociarse entre sí para resolver alguna necesidad vinculada con su vida cotidiana. Así nacieron las organizaciones de la llamada economía social histórica² en todo el territorio nacional para prestar servicios públicos esenciales, para producir bienes y brindar servicios de los más variados. A comienzos de la tercera década del siglo XXI, este tipo de entidades está presente en prácticamente cada uno de los 2.400 municipios de Argentina. Junto con los propios gobiernos municipales, se trata posiblemente de uno de los entramados económicos más federales, capaz de generar empleo y agregar valor a escala local, así como también de motorizar las economías regionales y la participación ciudadana en las instancias de mayor proximidad.

Partiendo de este diagnóstico, la Confederación de Cooperativas de la República Argentina (Cooperar) lanzó en octubre de 2016 la Red de Municipios Cooperativos, un proyecto de articulación entre las cooperativas y los gobiernos locales para coordinar planes y políticas conjuntas, partiendo de las necesidades y especificidades locales. Cooperar nuclea a 71 federaciones que representan, a su vez, a unas 5.000 cooperativas de distintos rubros. Su trayectoria de más de sesenta años le ha permitido comprobar que los intereses de las cooperativas “están donde viven sus mandantes, y su futuro está indefectiblemente unido al de su territorio” (Red de Municipio Cooperativos, s/f-a). En este sentido, la confederación sostiene con convicción que cooperativas y municipios tienen algo en común: ninguna de las dos instituciones puede desligarse de su territorio, ello iría en contra de su naturaleza.

Inicialmente, la RMC tuvo el apoyo de gobiernos y entidades de 15 localidades. Con el tiempo, la participación se fue ampliando

² En trabajos anteriores utilizamos esta expresión para referirnos al movimiento cooperativo y mutualista de fines del siglo XIX, que en la década de 1970 logró institucionalizar su existencia jurídico-administrativa a partir de las leyes de cooperativas y mutuales.

hasta alcanzar a más de 70 localidades en julio de 2024. Asimismo, se ha consolidado como referencia para proyectar el desarrollo local a partir del accionar de cooperativas y sus federaciones, aunque también incluyen a mutuales, emprendimientos e iniciativas identificadas con la economía popular. En ese sentido, la RMC se propone articular e integrar a las experiencias dispersas, las federaciones asociadas, las cooperativas y los gobiernos locales (Suárez Area y Buffa, 2020).

Por estas razones, seleccionamos esta experiencia como un caso de estudio con gran potencial para conocer y comprender formas más democráticas y participativas de gestión de políticas públicas, y especialmente para reconocer los procesos virtuosos de co-producción y co-construcción de políticas para la EPSS. En este sentido, entendemos que la conformación de la RMC constituye una propuesta innovadora cuyos alcances y características definitivas serán contruidos colectivamente entre todos los actores participantes. Se trata de un proceso abierto, cuyos primeros resultados están en procesos de medición en el momento en que se escribe este artículo.

A continuación, delineamos las principales definiciones y características de la RMC, para luego analizarla a la luz de algunos de los conceptos presentados en el apartado anterior. Finalmente, presentamos el proceso de evaluación y análisis de los compromisos cooperativos y en particular el operativo de relevamiento que se está llevando adelante desde la RMC en cooperación con la RUESS.

Definiciones y características de la RMC

Desde la perspectiva de la RMC, un *municipio cooperativo* es aquel en el que las cooperativas y el gobierno municipal trabajan juntos para el desarrollo local y cooperativo. El punto de partida para constituirse como *municipio cooperativo* es la firma del acta de compromiso en la que se expresa el compromiso político de los firmantes de trabajar mancomunadamente por el desarrollo local sostenible. Dicho compromiso se sustenta en una serie de premisas que funcionan como marco conceptual aceptado por todas las partes.

La primera premisa es la plena vigencia de los *valores cooperativos* (en particular, ayuda mutua, responsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad), y los *valores éticos* (honestidad, transparencia, responsabilidad social y preocupación por los demás), que deben ser adoptados y promovidos como base de toda relación social.

Esta premisa asume que el desarrollo debe sustentarse en un fuerte compromiso ético. No se trata solo de políticas adecuadas y

proyectos razonables, en tanto deben estar subordinados a un conjunto de valores que son condición y resultado del desarrollo que se procura. Asimismo, implica asumir el compromiso de trabajar para la promoción de estos valores con acciones de fomento, comunicación y educación.

Según la segunda premisa, la democracia es un concepto integral, que abarca las dimensiones política, económica, social y ambiental, y que incluye a la empresa cooperativa como forma de democracia económica. Esta premisa asume que la democracia no se agota en los mecanismos para la elección de los ciudadanos que ocuparán los distintos cargos del ámbito público. Por ello, la RMC busca impulsar una profundización de las prácticas democráticas para decidir cómo se consume, cómo se produce, cómo se ahorra, en qué se invierte, cuál es, en definitiva, el tipo de desarrollo que los habitantes del municipio desean construir desde el poder público y desde la sociedad civil.

En esta misma línea, José Orbaiceta, uno de los referentes de la RMC entrevistado para este artículo, nos explica que la apuesta de la red “es por la democracia económica y política, construyéndonos todos como cooperativistas y arraigando nuestros intereses al territorio, porque nos va mejor si a la región le va mejor” (entrevista realizada el 27 de agosto del 2024). Desde la perspectiva de la RMC, “apostar por la democracia como concepto integral, implica, por lo tanto, apostar por el fortalecimiento de las instituciones de naturaleza democrática, como es el cooperativismo en el ámbito de la economía” (RMC, s/f-b).

La tercera premisa considera que las cooperativas son empresas que contribuyen al desarrollo local sostenible a partir de construir economía en manos de la comunidad. Esta idea invita a priorizar a los actores locales como protagonistas del desarrollo, lo que no implica desestimar aportes extrarregionales, sino integrarlos a una estrategia de desarrollo local pensada desde los intereses del municipio. En este sentido, el aporte de las cooperativas resulta trascendente, en la medida que son empresas constituidas y gestionadas democráticamente por los/as vecinos/as del municipio, para satisfacer sus necesidades y defender su producción.

Finalmente, la cuarta premisa se centra en la autonomía, entendida como un principio que potencia la capacidad de las cooperativas para aportar soluciones fundadas en la participación social. En este sentido, según la RMC, las cooperativas deben evitar por todos los medios la subordinación al poder político. Al mismo tiempo advierten que esta necesaria autonomía debe ser entendida por ambas partes, evitando tanto actitudes de manipulación de parte del poder político, como actitudes de mero reclamo por parte de las cooperativas.

Un municipio cooperativo no es aquel que se limita a atender una lista de reclamos de las cooperativas. Es aquel donde las cooperativas son vehículo de participación social para la construcción de soluciones en diálogo con el resto de la comunidad, incluyendo al gobierno municipal (RMC, s/f).

Estas cuatro premisas se traducen en la identificación de cuatro compromisos que funcionan como ejes de trabajo de cooperativas, federaciones y municipios en cada territorio:

- Compromiso 1: desarrollo local cooperativo. “Nos comprometemos a articular iniciativas que impulsen el desarrollo local, incluyendo los distintos sectores económicos, urbanización, servicios esenciales, ahorro y crédito, comunicación y en general la promoción de emprendimientos cooperativos que generen ingreso y trabajo en el territorio”.
- Compromiso 2: educación cooperativa. “Nos comprometemos a impulsar en forma articulada la educación cooperativa en los distintos estamentos de la educación formal, la promoción de cooperativas escolares, la difusión de los valores y principios cooperativos, y la capacitación dirigida a la organización cooperativa”.
- Compromiso 3: compe cooperativo y local. “Nos comprometemos a promover por parte del Municipio y de las cooperativas la compra de productos y servicios de cooperativas, así como promover la organización de los consumidores como herramienta para el desarrollo local”.
- Compromiso 4: compromiso cooperativo por el ambiente y la salud. “Nos comprometemos a desarrollar iniciativas conjuntas para el cuidado del ambiente y la promoción del cuidado de las personas y de la salud”.

La firma del acta acuerdo incluye estos cuatro compromisos, pero no implica que todos los municipios deben tener proyectos para cada uno de ellos. El ritmo de incorporación de los distintos proyectos y los tiempos de desarrollo dependen exclusivamente de los actores locales (gobierno municipal y cooperativas locales). En este sentido, el siguiente paso, luego de la firma del acta acuerdo, es la formulación de un plan de trabajo para el desarrollo local sostenible. En él participan tanto las cooperativas locales como el gobierno municipal.

Asimismo, desde la RMC proponen que el plan de trabajo no se limite exclusivamente a las cooperativas, sino que incluya a todas aquellas organizaciones que adoptan modos cooperativos de hacer economía, que la definen a partir de la “preeminencia de las personas sobre el capital”, “la autonomía y democracia en la gestión”,

“la solidaridad tanto interna como externa” y “la prioridad de servicios a sus miembros y a la comunidad por encima de la consecución de beneficios” (RMC, s/f-b). Así, consideran que pueden ser parte del plan de trabajo para la conformación de un *municipio cooperativo* una amplia diversidad de organizaciones como mutuales, asociaciones civiles, ferias populares, de productores agropecuarios y otras formas de comercialización cooperativa, unidades productivas de economía popular, entre otras experiencias posibles.

Acompañan la implementación del plan de trabajo dos entidades de gran importancia. Por un lado, la *federación acompañante*, que asume el compromiso de asistir en el proceso de construcción del *municipio cooperativo* y de ser nexo con Cooperar. Y esta confederación, por otro, que asume el compromiso de desarrollar servicios orientados a facilitar el desarrollo del *municipio cooperativo* y su integración a la RMC.

La gobernanza de la RMC recae en la confederación, quien a su vez se compromete a desarrollar las acciones necesarias para alcanzar los siguientes objetivos:

- Difundir y dar visibilidad a los proyectos de articulación entre municipios y cooperativas.
- Compartir iniciativas y promover su replicación.
- Facilitar acceso a financiamiento, capacitación y asistencia técnica.
- Promover iniciativas intermunicipales.
- Contribuir al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de la Naciones Unidas, en particular aquellos relacionados con la lucha contra la desigualdad, la erradicación de la pobreza extrema y al cambio climático.

Una vez elaborado el plan de trabajo, se propone la constitución de una comisión de seguimiento, responsable de impulsar y monitorear el cumplimiento de dicho plan y de promover el vínculo con el resto de los integrantes de la RMC, en particular con el responsable de seguimiento que designe la *federación acompañante*, y con los responsables de los distintos servicios que Cooperar implemente para asistir a la RMC. Dicha comisión debe estar conformada por al menos una persona representante del gobierno local y otra representante de las cooperativas locales.

Propuestas para la co-construcción de políticas y la desmercantilización de necesidades

Para orientar el accionar de los municipios, la RMC formula un conjunto de propuestas con gran potencial para promover no solo

la co-producción de bienes y servicios públicos, sino también el diseño conjunto de las políticas (co-construcción) (RMC, s/f-b). Al respecto, en una comunicación personal, José Orbaiceta, referente de la RMC, explica que “nuestra apuesta es el trabajo conjunto con el Estado”. Desde su perspectiva, el Estado, representante de la comunidad, debe trabajar conjuntamente con las organizaciones, la comunidad organizada en cooperativas, mutuales y otras formas asociativas, para dar respuestas a los problemas y necesidades de cada territorio. Así, la co-construcción democrática –en los términos de Vaillancourt– queda garantizada en tanto el diseño de políticas está al servicio del bienestar colectivo.

Sin embargo, Orbaiceta reconoce que la co-construcción es un objetivo a conquistar por parte de la RMC: “Todavía las cooperativas y federaciones no se sientan a la mesa a pensar las políticas”, lo que evidencia que su participación se limita, principalmente, a la ejecución de las intervenciones. “Hay que militar que nos registren. Con la RMC queremos que los nuestros se conviertan en militantes. Esto es, ser un sujeto político en la comunidad”, remarca.

Al respecto, advierte que, como red, rechazan de plano la cooperación, ya sea del Estado por parte de entidades cooperativas y sus federaciones, o a la inversa, de estas por parte del Estado. En consecuencia, desestiman toda propuesta de co-construcción *corporativista*.

Por otra parte, las propuestas orientadoras que se sugieren a los municipios cuando se adhieren a la red impulsan, por diferentes vías, procesos de desmercantilización de necesidades. Con este propósito, son destacables las iniciativas orientadas a promover la provisión de servicios de manera conjunta entre el Estado local y las organizaciones de EPSS y la construcción de vivienda social, ambas vinculadas con el primer compromiso (desarrollo local cooperativo). Las compras estatales y la contratación de servicios por parte del Estado (compromiso 3, compre cooperativo y local) buscan también “suspender” parcialmente al mercado, aunque no constituyen en sí procesos de desmercantilización, en tanto no se sustentan en el reconocimiento de derechos, sino que reemplazan los vínculos impersonales del mercado por relaciones comerciales basadas en acuerdos compartidos.

Otras acciones sugeridas por la RMC promueven la desmercantilización por la vía de la comunitarización de las necesidades. Es el caso, por ejemplo, de la promoción de la organización de consumidores, de recicladores urbanos para la conformación de una cadena de reciclado y tratamiento de residuos sólidos, y la conformación de cooperativas de cuidados, entre otras acciones orientadas al compromiso 4 (ambiente y salud).

Al respecto, José Orbaiceta sostiene que los procesos de resolución de necesidades

[...] se agilizan mucho cuando interviene el Estado. Y esto en el mundo se ve claramente. Podemos tomar el ejemplo de China, Corea, Malasia [...] Es el Estado (que representa a la comunidad) y la comunidad trabajando juntos. Ahora, cuando no hay Estado, tenés que resolverlo desde la comunidad.

Dimensiones de evaluación y análisis de los alcances de la RMC

Si bien la red lleva varios años, desde su conformación no se realizaron evaluaciones de los resultados alcanzados. En el momento en el que se escribe este artículo se está iniciando un primer relevamiento que permitirá analizar el cumplimiento de los cuatro compromisos mencionados a partir de 14 indicadores contruidos a tal efecto. Estos buscarán medir el desempeño de los municipios en relación con: (i) la cantidad de cooperativas con las que se vincula el municipio para cada compromiso asumido, así como su proporción respecto del total de cooperativas activas en el territorio, y (ii) la cantidad de iniciativas de promoción implementadas por compromiso, identificando, cuando existan, las instancias de co-construcción o co-producción.

El proyecto llevado adelante por equipos de la RUESS,³ junto con la RMC, busca construir una “línea de base a partir de la cual continuar periódicamente evaluando el avance en los compromisos que sustentan la relación cooperativas-municipios” (Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria, 12 de julio de 2024). Esta iniciativa constituye una verdadera innovación en la construcción de información sobre qué, cómo y cuánto se hace en la EPSS a escala local, especialmente si consideramos la escasa producción estadística existente sobre el sector (Deux Marzi y Hintze, 2022).

El diseño del relevamiento prevé la implementación de un formulario autoadministrado, acompañado de un instructivo detallado acerca de los datos requeridos en el cuestionario. En julio de 2024 se desarrolló una prueba piloto en cuatro municipios seleccionados por sus distintos tamaños, localización y grados de institucionalización de políticas de apoyo a las entidades cooperativas. Una vez consolidado el formulario definitivo, la etapa siguiente, prevista para el año 2025, está destinada al relevamiento por parte de todos los municipios interesados en sumarse a esta experiencia.

³ Pertenecientes a la Universidad Nacional de Chubut, de General Sarmiento y de Rosario.

Por todo lo expuesto, y considerando el estado inicial de esta iniciativa, es posible conjeturar que se trata de una propuesta que, de ser tomada por los gobiernos locales, representa en sí misma un primer paso para la co-construcción de las políticas locales, así como también podría derivar en diversos procesos de desmercantilización de necesidades por la vía de su reconocimiento como derechos. Por el momento, es una iniciativa con gran potencial democrático y transformador.

Primeros resultados y reflexiones finales

En este artículo, nos preguntamos acerca de las condiciones que favorecen la sostenibilidad de iniciativas de EPSS. Desde la perspectiva que aquí se asume, la relación entre el Estado y las organizaciones sociales reviste un papel central en la construcción de dichos soportes. En esta línea, prestamos especial atención a los procesos de institucionalización de la EPSS a partir de los que se construyen reglas que ordenan determinados conflictos, se legitiman estas formas de trabajo y organización, o se reconocen y valoran los resultados y productos del trabajo en la EPSS. Dichos procesos no descansan exclusivamente en la voluntad estatal, sino que son producto del diálogo y la tensión entre los diferentes sectores y niveles del Estado y los actores que conforman el campo de la EPSS.

Desde esta perspectiva, la gestión de políticas públicas reviste un interés central con relación al problema que aquí nos planteamos. Por ello, hemos revisado la literatura sobre el tema para reconocer experiencias virtuosas y atributos deseables de las políticas de EPSS. Un primer concepto que resulta de gran fecundidad para analizar la relación entre el Estado y la sociedad civil, y particularmente en este caso con las organizaciones de EPSS, es el de *desmercantilización* de las necesidades propuesto por Esping-Andersen. Si bien es una categoría clásica, ampliamente evocada en el campo de las políticas sociales, consideramos que sigue proponiendo herramientas fértiles para conocer y comprender los soportes sobre los que se asientan las políticas y las experiencias aquí estudiadas. En particular, los/as autores/as citados nos ayudan a diferenciar los procesos de *familiarización* y *comunitarización* de las necesidades, mecanismos muy desarrollados en el campo de la EPSS, de aquellos que implican el reconocimiento de derechos y la legitimación político-institucional. En este punto, la literatura nos ofrece una pregunta clásica, que resulta sumamente pertinente para analizar las políticas de EPSS: ¿en qué institución se deposita la expectativa acerca del bienestar de las personas y de la sostenibilidad de las organizaciones?

Si ponemos el foco en las diferentes perspectivas acerca de la *sostenibilidad*, podemos reformular esta pregunta en función de los soportes que brindan las políticas públicas. ¿Buscan y propenden a la sostenibilidad mercantil de las experiencias? ¿Están centradas en criterios socioeconómicos a partir de políticas redistributivas? ¿Promueven la conformación de nuevos arreglos institucionales que protejan no solo a las organizaciones, sino también a sus trabajadores/as?

Otros aportes de la literatura revisada ponen el foco en los procesos de gestión de las políticas y en la relación entre el Estado y las organizaciones sociales durante su diseño e implementación. En este sentido, subrayan la importancia de considerar los intereses y objetivos tanto de los agentes estatales como de los demás actores involucrados. En esta línea, los conceptos de *co-producción* y *co-construcción* pueden asumir una gran diversidad de configuraciones. Algunas de ellas se inscriben en perspectivas neoliberales, que buscan la disolución del compromiso estatal. En este sentido, procuramos aportar al campo de experiencias de EPSS identificando los atributos de los procesos de co-construcción de las políticas que promueven el interés general, conservando la autonomía e independencia de las organizaciones participantes.

En la búsqueda de referentes empíricos, identificamos que la RMC constituye una experiencia incipiente y singular que contiene elementos que merecen ser estudiados como un caso potente de *co-construcción democrática y solidaria* (Vaillancourt, 2011) de políticas públicas locales. En conjunto, la propuesta impulsada por la RMC es un buen punto de partida para promover políticas de “nueva generación” (Chaves Ávila, 2019) que salden las dificultades de las políticas diseñadas desde el Estado siguiendo el modelo *top-down*, o de arriba hacia abajo. Para ello, planteamos un conjunto de criterios que, a la luz de los antecedentes revisados en este artículo, podrían ser tomados en cuenta por los actores participantes de la red.

Sobre la base de la literatura revisada, las políticas con mejores condiciones para promover la sostenibilidad de las organizaciones de EPSS y sus formas de trabajo se caracterizan por: (i) incluir la participación activa del sector de la EPSS desde la etapa de diagnóstico y diseño de las intervenciones; (ii) priorizar un enfoque holístico evitando la promoción con instrumentos aislados y desarticulados (del tipo de políticas de ayudas económicas, o de capacitación, o de asistencia técnicos, etc.); (iii) activar la participación entre diversos actores del territorio, desde un enfoque que excede el nivel microeconómico; (iv) articular transversalmente a los diferentes niveles de gobierno; (v) promover procesos de desmercantilización por una doble vía, de las necesidades de las personas

que conforman las organizaciones de EPSS, y de los requerimientos de las propias organizaciones, su desarrollo productivo y comercial. Hasta la fecha en la que se escribe este artículo, las propuestas impulsadas por la RMC parecen estar orientadas hacia estos horizontes. Es preciso dejar andar cada experiencia local para, luego, evaluar y reajustar el curso de acción.

La propuesta impulsada por la RMC configura, a nuestro entender, un “proyecto popular” con la potencia para promover procesos de institucionalización a escala local a partir de las prácticas, luchas y reivindicaciones de las organizaciones y trabajadores/as de EPSS. Con ello, se busca incidir en los mecanismos que reconocen, valoran y legitiman estas formas de trabajo y organización.

Las herramientas que pone en juego promueven procesos de *desmercantilización* y *comunitarización* de las necesidades que, lejos de atribuirle la responsabilidad acerca del sostenimiento a las propias unidades productivas, vuelve la mirada sobre el Estado y sobre las estrategias comunitarias o asociativas a nivel territorial. En conjunto, promueven estrategias plurales de sostenibilidad que sustraen parcialmente del mercado los procesos de producción y reproducción de la vida.

Con relación a las formas de participación y de articulación entre el Estado y las organizaciones de EPSS, la propuesta que impulsa la RMC es portadora de nuevas formas de Estado y de gestión de lo público que reconocen e incorporan en el diseño de las políticas y su implementación el “saber hacer” de las organizaciones de EPSS, así como también de otros actores del territorio.

Un aspecto que aún no ha sido incluido en las propuestas de políticas refiere a la articulación transversal con otros niveles de gobierno. Los antecedentes analizados por la literatura destacan este aspecto de las políticas como un atributo virtuoso en tanto fortalece la sostenibilidad en el tiempo de las intervenciones públicas y aporta diversidad a las herramientas de promoción que ofrecen. Sin embargo, también advierten sobre la fragilidad e imprevisibilidad de estos acuerdos en contextos electorales o luego del cambio de signo político de algunos de los gobiernos participantes.

Por todo lo anterior, si bien es una experiencia incipiente, consideramos que se trata de un interesante caso de estudio para conocer y comprender procesos de cambio y transformación del Estado y de las políticas públicas, impulsando la co-construcción de las políticas a partir de las capacidades organizativas y solidarias de los actores locales. Este trabajo intenta ofrecer una primera aproximación para posteriores análisis y evaluación de dicha experiencia.

Referencias bibliográficas

- Aguirre, N. S. (2017), “Análisis de la articulación entre el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe y la Universidad Nacional del Litoral en relación a políticas que promueven la Economía Social y Solidaria”, trabajo final de Licenciatura, Universidad Nacional del Litoral.
- Cardozo, L. y M. Massera (2019), “Producción de políticas a escala subnacional: Institucionalización de la economía social y solidaria en la provincia y el municipio de Santa Fe”, *Temas y Debates*, N° 37, pp. 119-134.
- Carenzo, Sebastián y María Inés Fernández Álvarez (2011), “El asociativismo como ejercicio de gubernamentalidad: cartoneros/as en la metrópolis de Buenos Aires”, *Argumentos. Estudios críticos de la Sociedad*, vol. 24, N° 65, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp.171-193.
- Chaves Ávila, Rafael (2019), “La segunda generación de políticas de fomento de la economía social en España y en la Comunitat Valenciana. Un primer balance”, en Fajardo, Gemma y Rafael Chaves Ávila (dirs.), *La economía social en la Comunitat Valenciana: regulación y políticas públicas*, Valencia, Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa, pp. 19-30.
- (dir.) (2020), *La nueva generación de políticas públicas de fomento de la economía social en España*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Chiara, Magdalena y María Mercedes Di Virgilio (orgs.), *Gestión de la política social*, Buenos Aires, Prometeo.
- Danani, Claudia (2009), “La gestión de la política social: un intento de partir a su problematización”, en Chiara, Magdalena y María Mercedes Di Virgilio (orgs.), *Gestión de la política social*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 8-19.
- Deux Marzi, María Victoria (2023), “La Economía Popular, Social y Solidaria en Argentina. Una institucionalidad construida entre sedimentos y oleadas”, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, vol. 12, N° 24, Lanús, Universidad Nacional de Lanús, pp. 312-346.
- y Susana Hintze (2022), “Trabajadores y trabajadoras autogestionados: búsqueda de reconocimiento y demandas de protección”, en Danani, Claudia y Susana Hintze (coords.), *Protecciones y desprotecciones IV: disputas, reformas y derechos alrededor de la seguridad social en la Argentina, 2015-2021*, Los Polvorines, Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 159-192.
- Diego Rach y Carlos Vignolo (2023), “Las agendas de la economía social y solidaria y la economía popular. Entre los proyectos populares y las políticas estatales”, *Pampa*, N° 28, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990), *Fundamentos sociales de las sociedades postindustriales*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Fernández Álvarez, María Inés (2016), “Experiencias de precariedad, creación de derechos y producción colectiva de bienestar(es) desde la

- economía popular”, *Ensamblés*, año 4, N° 5, Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 72-89.
- Fernández Andrean, Patricia (2021), “Las cooperativas prestadoras de servicios públicos en Argentina. Las cooperativas prestadoras de servicios públicos en Argentina”, *Deusto Estudios Cooperativos*, N° 18, Bilbao, Publicaciones de la Universidad de Deusto, pp. 117-147.
- García, Ariel y García Tarsia, Aldana (2024), “El nuevo municipalismo y la gestión de lo común: la experiencia de la Red de Municipios Cooperativos (República Argentina, 2016-2022)”, *Cadernos EBAPE.BR*, vol. 22, N° 3, Río de Janeiro, Fundación Getulio Vargas, <<https://doi.org/10.1590/1679-395120230022>>.
- Hintze, Susana (2007), *Políticas sociales en el cambio de siglo: conjeturas sobre lo posible*. Espacio Editorial.
- Laville, Jean Louis (2010), *The Solidarity Economy: an International Movement*, Londres, Zed Books.
- Mendell, Marguerite y Béatrice Alain (2013), “Evaluating the Formation of Enabling Public Policy for the Social and Solidarity Economy from a Comparative Perspective: the Effectiveness of Collaborative Processes or the Co-Construction of Public Policy”, en Naciones Unidas para el Desarrollo (comp.), *Anales de la Conferencia Potential and Limits of Social and Solidarity Economy*, Ginebra, Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Muñoz, Ruth (2017), “Políticas de economía social y solidaria en municipios del Conurbano Bonaerense: Avances en su institucionalización”, Documento del Observatorio del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- (2022), “La importancia de investigar políticas de economía popular, social y solidaria a nivel subnacional en Argentina. Aportes a partir de la provincia de Buenos Aires y el Conurbano”, *Revista del Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas y Autogestionadas*, N° 19, pp. 1-19.
- Natalucci, Ana (2011), “Entre la movilización y la institucionalización”, *Polis*, vol. 10, N° 28, Santiago, Universidad de Los Lagos, <<http://journals.openedition.org/polis/1448>>.
- Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria (12 de julio de 2024), “Universidades, municipios y cooperativas. Una experiencia de trabajo conjunto”, <<https://oppepss.ungs.edu.ar/universidades-municipios-y-cooperativas-una-experiencia-de-trabajo-conjunto/>>.
- O'Donnell, Guillermo (1993), “Estado, democratización y ciudadanía”, *Revista Nueva Sociedad*, N° 128, Buenos Aires, Fundación Foro Nueva Sociedad, pp. 62-87.
- Pestoff, Victor (2004), “Co-Production and Personal Social Services: Childcare in Eight European Countries”, *Public Management Review*, vol. 8, Londres, Taylor and Francis Grupo, pp. 503-519, <<https://doi.org/10.1080/14719030601022882>>.
- Red de Municipios Cooperativos (RCM) (s/f-a), “¿Cómo funciona nuestra red?”, <<https://reddemunicipios.coop/419-2/>>.

- (s/f-b), “Documento orientativo para la conformación del Municipio Cooperativo y el acuerdo de su plan de trabajo”, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Confederación de Cooperativas de la República Argentina.
- Rosler, G. (2023), “Políticas públicas de economía social y solidaria a nivel nacional y subnacional: Enfoques teóricos y metodológicos”, *Idelcoop*, N° 239, pp. 88-107.
- Suárez Area, Patricio y Gabriela Buffa (2020), “Impulsar el asociativismo para potenciar los territorios. La Red de Municipios Cooperativos como herramienta de desarrollo local sostenible”, *Revista Idelcoop* N° 231, Buenos Aires, Instituto de la Cooperación / Fundación de Educación, Investigación y Asistencia Técnica, pp. 57-76. Disponible: <https://www.idelcoop.org.ar/sites/www.idelcoop.org.ar/files/revista/articulos/pdf/reflexiones_3.pdf>.
- Topalov, C. (1979), *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*, México, Edicol.
- Utting, Peter, Valentina Verze y Yanghaoyue Xiong (2023), “Avanzar en la Agenda 2030 a través de la economía social y solidaria”, Documento de posición del Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Economía Social y Solidaria, Turín, Organización Internacional del Trabajo.
- Vaillancourt, Yves (2011), “La economía social en la co-producción y la co-construcción de las políticas públicas”, *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, N° 3, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, pp. 11-22.

[Recibido el 27 de enero del 2025]

[Evaluado el 19 de febrero de 2025]

Autora

María Victoria Deux Marzi es doctora en Ciencias Sociales, investigadora científica del Conicet y profesora titular de Economía Política en la Universidad Nacional de Rosario. Trabaja en temas vinculados con la economía popular, social, solidaria y las políticas públicas de promoción de estos colectivos.

Publicaciones recientes:

- Deux Marzi, M. V., “La Economía Popular, Social y Solidaria en Argentina. Una institucionalidad construida entre sedimentos y oleadas”, *Perspectivas de Políticas*, vol. 12, Lanús, 2023, pp. 312-346.
- et al., *La institucionalidad en disputa. Acerca de las condiciones para la sostenibilidad de experiencias de Economía Popular, Social y Solidaria*, Rosario, Laborde Editor, 2024.
- , C. Vignolo y D. Rach, “Las agendas de la economía social y solidaria y la economía popular. Entre los proyectos populares y las políticas estatales”, *Pampa, Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, vol. 69, Santa Fe, 2023, pp. 1-22.

Cómo citar este artículo

Deux Marzi, María Victoria, “La co-construcción de políticas públicas a escala local. La Red de Municipios Cooperativos”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 15, N° 47, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2025, pp. 21-44, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/748-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-47.html>>.

Mariana Antonietta y Esteban Abbona

Agricultura y minería en el subsuelo de la patria

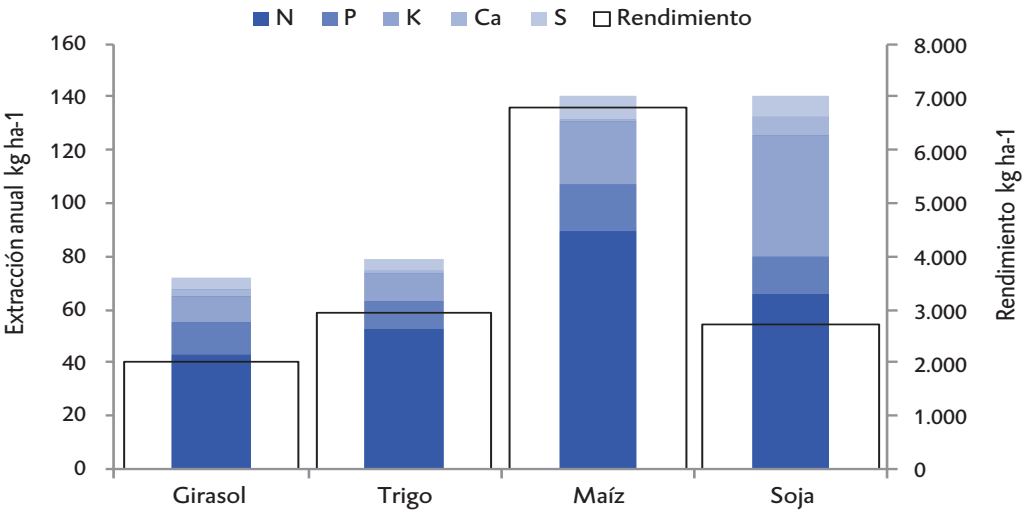
EL MANEJO DE NUTRIENTES EN LA ARGENTINA

La agricultura como actividad minera

Se han planteado distintos debates en torno a los costos ocultos de la producción agrícola, tales como el impacto socioambiental asociado al uso de monocultivos o la incorporación de tecnologías de escala que acentúan el proceso de concentración de tierras. Sin embargo, la degradación del suelo asociada a la pérdida del reservorio de nutrientes (minería de nutrientes) aún no parece instalarse con tanta fuerza en la agenda local, a pesar del impacto ambiental y económico que conlleva. Esto ocurre cuando la cantidad de nutrientes extraídos del suelo por los cultivos y cosechados en los productos agrícolas es mayor que la cantidad de nutrientes aportados vía fertilización. En Argentina, la progresiva disminución de la reserva de nutrientes del suelo ha sido documentada por numerosos autores (Cruzate y Casas, 2009; Sainz Rozas, Echeverría y Angelini, 2012; Larrea *et al.*, 2023; Koritschner *et al.*, 2023). Si bien la proporción y la cantidad de nutrientes extraídos varían según el tipo de cultivo, es importante destacar que todos los cultivos extraen nutrientes, y que esta extracción es mayor cuanto más alto es el rendimiento alcanzado (gráfico 1). Es así que, en este caso, el problema no se resuelve implementando prácticas que sí mejoran la sustentabilidad desde otras perspectivas, como la rotación de cultivos, ni mucho menos reduciendo el uso de fertilizantes.

La situación es particularmente grave en la Región Pampeana argentina, donde se combinan altos rendimientos (es decir, tasas de extracción) y bajas tasas de reposición. Para tomar dimensión, la producción promedio (2010-2023) de los principales cultivos extensivos (arroz, cebada, maíz, maní, soja, sorgo y trigo) para las

Gráfico 1. Cantidad anual de nutrientes extraídos (nitrógeno [N], fósforo [P], potasio [K], calcio [Ca] y azufre [S]) por distintos cultivos de la Región Pampeana, estimada a partir de valores de referencia de concentración en granos (Cruzate y Casas, 2009) y rendimiento promedio (Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe) para el período 2010-2024



Nota: Las barras anchas transparentes representan los rendimientos promedio obtenidos en el mismo período. En el caso de la soja, solo se muestra la cantidad de N extraída del suelo, asumiendo que un 50% más es obtenido mediante fijación biológica (Cruzate y Casas, 2009). La variación relativa entre las barras llenas y transparentes refleja las diferencias en la composición de los granos de los distintos cultivos.

Fuente: <<https://datosestimaciones.magyp.gob.ar/>>.

provincias de Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, La Pampa y Buenos Aires supera las 100 Mt anuales (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca [MAGyP], s/f), lo que se traduce, por ejemplo para el caso del nitrógeno (cuya concentración en grano supera el 1% en estos cultivos), en una extracción superior al millón de toneladas anuales, de las cuales se repone alrededor de un 40% (estimaciones de Cruzate y Casas, 2009, para 2006-2007).

Sin embargo, el análisis de los flujos de nutrientes no se acota a la actividad agropecuaria, ya que esta representa solo una parte del camino que hacen los nutrientes desde su origen hasta su destino final. Adoptar una mirada integral del manejo de nutrientes implica considerar todo el recorrido de estos, incluyendo las decisiones humanas que influyen en su uso y sus consecuencias. En este artículo desarrollaremos aspectos vinculados a los nutrientes en la agricultura, veremos cómo las decisiones de manejo conducen a una reducción del reservorio del suelo, y aportaremos algunos elementos para abordar el tema desde perspectivas más amplias.

El balance de nutrientes y factores asociados

El balance de nutrientes como herramienta de diagnóstico

Una herramienta básica para diagnosticar el proceso de minería de suelos es el balance de nutrientes. Este se calcula a partir de la diferencia entre las entradas y salidas de nutrientes (Nut) en un área agrícola determinada (lote, establecimiento, partido/departamento, etc.) y permite cuantificar si existe una pérdida o una ganancia neta para cada caso en particular (nitrógeno [N], fósforo [P], potasio [K], calcio [Ca], azufre [S], magnesio [Mg], boro [B], zinc [Zn], etc.). El resultado del balance variará dependiendo de la escala considerada (Abbona y Sarandón, 2014). Por ejemplo, un balance neutro a escala departamental podría enmascarar balances negativos a nivel de ciertas áreas rurales donde predominan cultivos con escasa fertilización y positivos en otras, debido por ejemplo, al ingreso de forraje en centros de cría de animales.

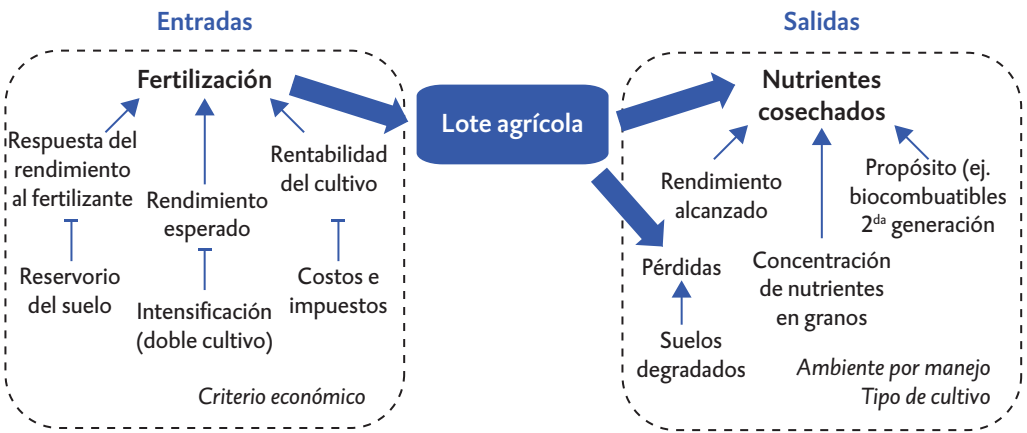
Existen distintos tipos de cálculos de balances de nutrientes. El más utilizado en Argentina es el balance simplificado (Abbona y Sarandón, 2014; Pengue, 2017). A nivel de lote agrícola, se consideran solo las entradas de Nut a partir de la dosis de nutriente aplicada a través de la fertilización mineral o mediante abonos (raramente utilizados en la agricultura extensiva local). En el caso de cultivos leguminosos también se tiene en cuenta el aporte de N por fijación biológica. Las salidas quedan determinadas por el rendimiento alcanzado por el cultivo (kg ha^{-1}) y el contenido promedio de Nut en los órganos cosechados (generalmente granos) (mg kg^{-1} o kg t^{-1}) (gráfico 1). Si bien existen distintas tablas de referencia para estimar la concentración de Nut en los granos, este valor puede ser altamente variable dentro de un mismo cultivo, según el ambiente, las condiciones de manejo y el genotipo (por ejemplo, Anthony *et al.*, 2013).

La aproximación del balance simplificado no contempla otras pérdidas de nutrientes asociadas a procesos de volatilización, lixiviación y escorrentía, que pueden ser significativas (Rimski-Korsakov, Rubio y Lavado, 2012) y se incrementan en suelos degradados. Tampoco considera entradas asociadas a procesos de deposición atmosférica (aunque suelen ser mínimas) o por sedimentación (Abbona y Sarandón, 2014). Por lo tanto, en términos generales, podría decirse que la estimación del balance tiende a subestimar más las salidas que las entradas y que no tiene en cuenta otros parámetros indicadores de la salud del suelo. No obstante, el balance de nutrientes es un instrumento básico y relativamente sencillo para diagnosticar una degradación de los suelos en términos del *stock* de nutrientes.

Las entradas: factores asociados a las decisiones de fertilización

Las recomendaciones y decisiones de fertilización de los cultivos generalmente están definidas por un criterio económico de corto plazo (en contraposición al “criterio de reposición”), según el cual la dosis de fertilizante se define a partir de los kilos extra de rendimiento esperado en respuesta a la fertilización. Es decir, los kilos extra de grano obtenido deberían “pagar” el fertilizante y el costo de aplicación. Por lo tanto, la fertilización no es una acción que tienda a reponer los nutrientes que se extraen del suelo en la cosecha, sino que se sustenta en un pensamiento económico asociado a mejorar el margen bruto. Esto implica que en años donde la rentabilidad del cultivo aumenta con relación al costo de los fertilizantes, las dosis aplicadas por los productores tienden a ser mayores, y viceversa (gráfico 2). El criterio económico tiende a acentuarse según el régimen de tenencia de la tierra, predominando una visión más cortoplacista y financiera entre los arrendatarios –quienes suelen aplicar menores dosis de fertilización– en comparación con los propietarios (Arora *et al.*, 2015). Sin embargo, en lo que hace al manejo de nutrientes, estas tendencias parecen ser cuantitativamente sutiles. Por ejemplo, en maíz, la dosis de N aplicada no difiere entre arrendatarios y propietarios, mientras que la dosis de P solo difiere

Gráfico 2. Factores asociados al balance de nutrientes a nivel de lote agrícola en la Región Pampeana



Nota: Las flechas simbolizan efectos positivos, mientras que las líneas rematadas indican efectos negativos. Bajo el criterio económico que prevalece, los altos niveles nativos de nutrientes en el suelo, las bajas expectativas de rendimiento y la relación con los costos de producción e impuestos desalientan la fertilización. El balance dependerá también de la cantidad de nutrientes cosechados según el tipo de cultivo (rendimiento, concentración en granos) y el propósito.

en lotes de alto potencial, siendo aproximadamente un 6% mayor en los manejados por los propietarios (Leguizamón *et al.*, 2023). Esto podría reflejar, simplemente, cómo el agotamiento de los suelos empuja a los productores a incrementar la dosis de fertilización independientemente de cuál sea el régimen de tenencia.

El criterio económico está estrechamente asociado a la concentración de nutrientes disponible en el suelo (gráfico 2), que, en la Región Pampeana, solía ser lo suficientemente alta como para desalentar la fertilización en la mayoría de los casos (nutrientes x cultivos). Por ejemplo, la dosis promedio de P_2O_5 (fuente de P) aplicada en cultivos de soja ronda los 10 kg ha⁻¹ siendo de 26 kg ha⁻¹ en Estados Unidos y de 92 kg ha⁻¹ en Brasil (Asociación Internacional de Fertilizantes, 2022). Dentro de la Región Pampeana existen algunos casos que escapan a la tendencia general, como el sudeste de Buenos Aires, donde los bajos niveles de P nativo resultan en altas tasas de fertilización y balances de P cercanos al neutro en soja (Antonietta *et al.*, 2021). Más allá de estas excepciones, en términos generales, podría decirse que el “capital suelo” ha estado subsidiando la producción agrícola nacional con retorno cero, o, en el mejor de los casos, con una recuperación mínima de materia orgánica.

Respecto a las expectativas de rendimiento, en general, si el potencial del ambiente es bajo, la tendencia es a reducir el aporte de nutrientes (Leguizamón *et al.*, 2023). En esta línea, otros factores que disminuyan la expectativa de rendimiento, como las precipitaciones esperadas en la campaña o el nivel de intensificación, actuarían en el mismo sentido (gráfico 2). Por ejemplo, Podestá *et al.* (2002) estimaron la dosis óptima económica de N para un cultivo de maíz en Pergamino en los años Niña (más secos) y Niño, siendo esta de 116 vs. 58 kg de N ha⁻¹ y dejando un balance de N positivo (+15 kg N ha⁻¹) o negativo (-10 kg N ha⁻¹), respectivamente (calculado a partir de los rendimientos reportados por los autores). De la misma forma, la implementación de doble cultivo (por ejemplo, trigo/soja) incrementa la rentabilidad anual del sistema, pero reduce la expectativa de rendimiento del cultivo de segunda, y con ello, generalmente, las dosis de fertilizante incorporado, acentuando el balance negativo. Es decir que los manejos “defensivos” (reduciendo la inversión) acentúan la minería de los suelos. Cabe preguntarse qué tipo de manejo prevalecerá en escenarios futuros con suelos más degradados y proyecciones climáticas más inciertas.

Las salidas: extracción de nutrientes en la cosecha

La cantidad de nutrientes extraídos depende tanto de las características específicas de cada cultivo en la composición del producto

cosechado como del rendimiento alcanzado (gráfico 1). En términos generales, aquellos cultivos con alta proporción de almidón en granos (básicamente, esqueletos carbonados) tienden a tener bajas concentraciones de nutrientes (por ejemplo, maíz), mientras que granos con mayor contenido de proteínas o aceites (soja, girasol) tienden a presentar también mayor concentración de nutrientes. Además, la extracción está estrechamente relacionada con el rendimiento característico de los distintos cultivos y el potencial de cada ambiente, y tiende a aumentar en cultivos de verano así como en los ambientes más productivos. Por ejemplo, en la Región Pampeana los balances más negativos para distintos nutrientes y cultivos se detectan en zonas muy productivas del norte de Buenos Aires, sur de Santa Fe y sur de Córdoba, aun cuando es en estas zonas donde se aplican las mayores dosis de fertilizantes (Koritschoner *et al.*, 2023).

Por otra parte, existen decisiones que pueden acelerar la disminución del reservorio de nutrientes, como por ejemplo la demanda de biomasa para biocombustibles de segunda generación (gráfico 2), aún incipiente en Argentina pero con creciente importancia en Brasil (Vega *et al.*, 2024). Este tipo de biocombustibles se basa en la generación de etanol a partir de la biomasa remanente de un cultivo generado con otro propósito. En este caso, a la salida de nutrientes que ocurre con la cosecha del producto primario (granos) se suma la salida de los nutrientes en la biomasa remanente. Desde el punto de vista de la minería de nutrientes en la Región Pampeana, un crecimiento de la industria de biocombustibles de segunda generación implicaría acelerar la extracción de nutrientes y reducir drásticamente el aporte de materia orgánica al suelo. Este tipo de industrias también incluye el uso de abonos animales para la generación de energía, reduciendo las posibilidades de reincorporar estos residuos, fuente de nutrientes y materia orgánica, a los suelos agrícolas que proveen el forraje para esos animales.

Teniendo como escenario la provincia de Buenos Aires, en la tabla 1 se compara el porcentaje de reposición (%) de N, P y K para trigo, maíz y soja, tomando como ejemplo la campaña 2021-2022. Se puede observar que, de los tres cultivos, la soja es el que presenta menor porcentaje de reposición, mientras que el trigo alcanza balances prácticamente neutros para N y P. Si se considera que la soja representa alrededor del 40% de la superficie sembrada en la provincia, la extracción asociada a este cultivo resulta mucho más relevante que la de trigo o maíz (16,4% y 15,9% de la superficie sembrada, respectivamente en 2010-2023 [MAGyP, s/f]). Esta situación también se refleja a nivel nacional, donde la soja representa alrededor del 62% del déficit anual de N, P y S (Koritschoner *et al.*, 2023).

Tabla 1. Porcentaje de reposición de nutrientes estimado para trigo, maíz y soja tomando como referencia la situación en Buenos Aires

	Trigo			Maíz			Soja		
	N	P	K	N	P	K	N	P	K
Entradas (kg ha ⁻¹)	66,0	12,8	0,0	49,0	8,8	0,0	66,3*	4,4	0,0
Salidas (kg ha ⁻¹)	69,1	13,4	13,4	92,8	18,7	24,6	132,6	14,8	45,9
Balance (kg ha ⁻¹)	-3,1	-0,6	-13,4	-43,8	-9,9	-24,6	-66,3	-10,4	-45,9
Reposición (%)	95,5	95,5	0,0	52,8	47,1	0,0	0,0	29,7	0,0

Nota: Las entradas se basan en la dosis de fertilización reportada por la Asociación Internacional de Fertilizantes (promedio nacional en 2022, <<https://www.ifastat.org/>>), las salidas se basan en la extracción promedio por tonelada asumiendo un 50% de fijación biológica en el caso de N en soja (Cruzate y Casas, 2009) y en el rendimiento promedio para 2021-2022 (<<https://datosestimaciones.magyp.gob.ar/>>).

* Valor correspondiente al 50% de fijación biológica.

Por otro lado, comparando los distintos nutrientes, se observa que el % de reposición para K es cero (tabla 1). Es decir que la extracción de este nutriente en la cosecha se produce porque el suelo lo está subsidiando completamente. Sostener la decisión de fertilizar basada en este criterio económico resultará en que la degradación del suelo continúe hasta que la disminución de las reservas de K sean tales que los cultivos respondan a la fertilización. Cabe mencionar que esto que sucede con el K también ocurre con otros nutrientes que son extraídos por los cultivos y no reciben fertilización (S, Ca, Mg, B, Zn).

Consecuencias de la minería de nutrientes

Consecuencias ambientales

En primer lugar, es necesario enfatizar que la pérdida de nutrientes es parte de un proceso de degradación del suelo que no es reversible en el corto plazo (Pengue, 2017). Por ello, cualquier abordaje económico resulta excesivamente simplista, ya que no logra dimensionar el impacto ambiental, en caso de que este pudiera ser captado en toda su complejidad con las herramientas disponibles. No es posible evaluar de manera fragmentaria los impactos de los desbalances de nutrientes, ya que estos pueden combinarse con otros procesos de degradación que no son considerados en eva-

luaciones económicas centradas exclusivamente en los nutrientes. Por ejemplo, en suelos empobrecidos, los microorganismos son capaces de activar distintos mecanismos para acceder a las fracciones orgánicas de los nutrientes (Bünemann, 2015) con una consiguiente mineralización de materia orgánica que se asocia, a su vez, con múltiples procesos de degradación (Obalum *et al.*, 2017). También es simplista considerar que el problema se resolvería con balances neutros (donde altas tasas de extracción se reponen con altas tasas de fertilización), ya que las formas simples en las que se presentan los nutrientes en los fertilizantes sintéticos no son comparables con la complejidad en la que se presentan los nutrientes en un suelo prístino, modificando, por ejemplo, el microbioma del suelo (Carbonetto *et al.*, 2014). Dicho esto, reponer los nutrientes extraídos mediante la fertilización mineral es, sin duda, mejor que no reponerlos en absoluto. No obstante, no es el objetivo de este artículo profundizar en estos aspectos.

Consecuencias económicas en el corto plazo

Existen diferentes escalas para analizar las consecuencias económicas de los balances negativos. A nivel de lote productivo, se pueden pensar los balances negativos como un crédito que el productor deberá pagar con altos intereses una vez que los niveles de nutrientes caigan por debajo de la concentración crítica en combinación con una degradación generalizada del suelo. Incluso en un escenario de estabilidad de precios en el mercado de fertilizantes y sin contemplar otros cambios en el estado general del suelo, los balances negativos implican una pérdida de rentabilidad relativa. Esto se debe a que, para alcanzar los rendimientos esperados para el ambiente y cultivo, comienza a ser necesario incorporar fertilizantes que hasta entonces no estaban contemplados dentro de los costos de producción. Por ejemplo, el rendimiento de soja empieza a responder positivamente al agregado de P de forma generalizada (Antonietta *et al.*, 2021), por lo que, en el mediano plazo, es probable que los fertilizantes fosforados sean parte de los costos asociados a este cultivo en un manejo de rutina.

Ampliando la escala, pero sin salir de una mirada estrictamente económica, tomando un conjunto mayor de nutrientes y cultivos a nivel nacional con precios internacionales de 2009, Cruzate y Casas (2009) estimaron que la minería de nutrientes representó para el país una pérdida de alrededor de USD 3300 millones, lo que equivale aproximadamente al 0,86% del PBI del mismo año (<<https://data.worldbank.org/>>). Profundizando este análisis para la Región Pampeana, Grassini *et al.* (2024) incorporaron a las pérdidas

económicas la merma del rendimiento estimada debido a las limitaciones nutricionales y a la reducción de carbono orgánico de los suelos. En ese caso, las pérdidas ascienden a USD 6.300 millones anuales y los autores concluyen que, en el mediano plazo (experimento de 15 años de duración), las dosis de nutrientes cercanas al balance neutro permitirían incrementar la rentabilidad integrada en el período.

Consecuencias económicas en el largo plazo

Según la Asociación Fertilizar (s/f), alrededor del 70% de los fertilizantes consumidos en Argentina son importados. Suponiendo que la reducción del reservorio de nutrientes del suelo pudiera simplemente ser revertida con el agregado de fertilizantes (es decir, sin considerar un deterioro adicional de la calidad del suelo más allá de la pérdida de nutrientes), el acceso futuro a estos insumos no está garantizado. Así como ocurre en Argentina, los suelos de otras regiones del mundo, principalmente en Sudamérica y Asia, también están expuestos a la minería de nutrientes (por ejemplo, Sanyal, Majumdar y Singh, 2014; Rizzo *et al.*, 2024). Esto hace que la proyección futura de la demanda mundial de fertilizantes tenga una elevada incertidumbre, pudiendo pasar de valores muy bajos en la actualidad a valores significativos en un futuro cercano si los niveles de nutrientes en los suelos de estas regiones caen por debajo de los umbrales críticos para la mayoría de los cultivos.

A esto se suma la heterogeneidad en la distribución mundial de reservas, que da lugar a características oligopólicas del mercado de fertilizantes. A excepción del N cuya fuente principal es la urea y que puede fabricarse industrialmente, el resto de los nutrientes se obtienen de la minería. En el caso del P, alrededor del 70% de las reservas mundiales se encuentran en Marruecos (De Boer, Eolzak y Slootweg, 2019), sin contar el yacimiento recientemente hallado en Noruega, mientras que, en el caso del K, el 70% de las reservas se concentran en Canadá, Rusia y Bielorrusia (Al Rawashdeh, 2020). El análisis de las fluctuaciones de precios relativos entre fertilizantes, granos (arroz, trigo y maíz) y *commodities* no agrícolas para el período 1981-2011, revela dinámicas no lineales en el comportamiento de los fertilizantes, lo que sugiere la emergencia de precios de escasez en el mercado mundial (Elser *et al.*, 2014). A esto se suman nuevas evidencias de inestabilidad en el mercado global, intensificadas a partir del conflicto entre Rusia y Ucrania (Mwatu, 2023; Farradas, 2023). Urge, entonces, repensar las formas de producir alimentos para reducir la dependencia de un mercado global de fertilizantes que es finito e impredecible.

Levantando la mirada

Origen y destino final de los nutrientes utilizados en la agricultura

Lo desarrollado hasta aquí responde a la mirada que aún prevalece en las ciencias agrarias. La cuestión es si con solo preocuparnos por reponer nutrientes vía fertilización es suficiente para garantizar la sostenibilidad desde el punto de vista de los nutrientes o si es necesario adoptar una perspectiva más amplia y preguntarnos: ¿cuáles son las fuentes de los nutrientes que se utilizan en la agricultura?, ¿por cuánto tiempo estarán disponibles? y ¿qué impacto tiene la forma actual de reposición?

Los nutrientes se pueden agrupar según cual sea su principal fuente de reserva, el aire (N, C, de ciclo gaseoso) o el suelo y las rocas (por ej., P, K, Ca, Mg, Zn, B, de ciclo sedimentario). El abastecimiento presente y futuro de N, *a priori*, no representaría un problema. En cambio, para el resto de los nutrientes, de ciclo sedimentario, las reservas son finitas y de calidad decreciente. Tomando el caso del P, la principal fuente de P es la roca fosfórica, que como ya se mencionó es un recurso geográficamente concentrado y contiene metales pesados como cadmio y elementos radioactivos (Cordell y White, 2014). Se espera que las reservas de roca fosfórica de alta calidad se vuelvan más escasas en el futuro, lo que implicará un mayor consumo de energía para su extracción y, en consecuencia, un aumento en el costo de los fertilizantes. De igual manera, para el resto de los minerales sedimentarios, el problema del abastecimiento de fertilizantes será un tema clave si la única fuente proviene de las escasas reservas de alta calidad.

Por otro lado, se soslaya que estos nutrientes provenientes de la minería, cuando están formando parte de las rocas no causan problemas de contaminación, mientras que al ser incorporados al suelo agrícola pasan a formar parte de los organismos vivos. Primero son absorbidos por plantas, luego consumidos por animales y seres humanos, y finalmente terminan en las aguas servidas de las ciudades, que fluyen hacia los ríos, mares y océanos, contribuyendo al proceso de eutroficación de los cuerpos de agua (por ejemplo, Paerl, 2009). Es decir que con la fertilización mineral se liberan cada vez más nutrientes al ambiente, lo que genera progresivamente mayores problemas de contaminación. La dificultad para garantizar la provisión futura de nutrientes para la fertilización, junto con su impacto a escala global, nos exige adoptar una mirada más amplia y estratégica.

La necesidad de cerrar los ciclos de nutrientes

Los ecosistemas naturales basan su funcionamiento en la captura de radiación lumínica y su transformación en energía química, lo que es realizado por las diferentes poblaciones vegetales. Para que esto ocurra las plantas, además de radiación, necesitan agua y nutrientes que en su amplia mayoría son absorbidos desde el suelo. Luego, estos nutrientes y la energía almacenada en forma de compuestos orgánicos son utilizados para el crecimiento de las propias plantas o son fuente de energía y nutrientes para otros organismos. De esta manera, se generan flujos de energía y nutrientes en las redes tróficas que hacen posible la vida (Odum, 1998). Cada ecosistema natural tiene una composición distinta en cuanto a la biodiversidad, lo que implica distintos flujos y dinámicas de energía y nutrientes. Algunos ecosistemas almacenan los nutrientes principalmente en la biomasa aérea (selva), mientras que otros lo hacen en el suelo (pastizal). Pero una particularidad común en todos es que los nutrientes se ciclan de manera eficiente.

Hace más de 10 mil años, cuando el ser humano comenzó a practicar la agricultura, dejó de ser un componente más de los ecosistemas naturales para convertirse en el constructor de su propio ecosistema alimentario (Abbona, 2017), pasando de favorecer un ciclo de nutrientes prácticamente cerrado (preagricultura e inicio de la agricultura) a uno prácticamente abierto (apogeo de las ciudades) (Magdoff, Lanyon y Liebhardt, 1997; Abbona 2017). En las áreas rurales se reemplaza la biodiversidad natural por cultivos y animales de cría que luego son “cosechados” para ser consumidos cerca o lejos de esas regiones. En esencia, este ecosistema alimentario del ser humano sigue replicando el mismo principio de los ecosistemas naturales, la captura de energía lumínica y de nutrientes para producir el alimento que sustenta la vida. Lo que se ha omitido en el análisis es en qué medida los flujos de nutrientes son compatibles con un funcionamiento sostenible.

Actualmente, la reposición de nutrientes en los sistemas agrícolas genera un flujo unidireccional desde fuentes de alta concentración a fuentes de baja concentración, lo que permite inferir que las futuras generaciones no contarán con fuentes de alta concentración para reponer los elementos extraídos. En el futuro, con una población mundial estimada de 9.800 millones en 2050 (Naciones Unidas, s/f), se requerirá una mayor producción de alimentos y, por lo tanto, de demanda de nutrientes. Aunque el reservorio total de nutrientes a nivel del planeta no cambiará, sí lo hará su concentración y distribución. Para proveer de nutrientes a la agricultura, las generaciones futuras requerirán concentrarlos, lo que implicará un

incremento en los costos económicos y energéticos. En este sentido, reutilizar los residuos orgánicos generados en las ciudades para cerrar los ciclos de los nutrientes contribuiría a lograr una mayor autosuficiencia del ecosistema alimentario (Magdoff, Lanyon y Liebhart, 1997). Un paso necesario en este sentido es conocer los nutrientes contenidos en los alimentos que llegan a las ciudades y el potencial para reutilizarlos en las zonas agrícolas (Abbona, 2017).

Los desafíos de la economía globalizada

Desarrollar estrategias para recuperar los nutrientes extraídos por los cultivos podría, sin duda, contribuir a una mayor sostenibilidad. Sin embargo, el desafío es aún mayor, ya que los flujos de nutrientes trascienden las fronteras. Según la magnitud de estos flujos, los países o regiones pueden considerarse exportadores o importadores de nutrientes. Por ejemplo, Europa es importadora de granos y harinas que tienen como destino la alimentación animal (Nesme, Metson y Bennett, 2018), lo que genera un excedente de nutrientes con consecuencias ambientales negativas (Tamminga, 2003). En contraposición, están los países que generan los granos o alimentos que son exportados, donde la exportación suele estar acompañada de una disminución del reservorio de nutrientes del suelo. Es decir que, a nivel global, se generan áreas de vaciamiento y otras de acumulación de nutrientes, lo que crea problemas ecológicos en ambas regiones.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, se ha estimado que el 89% de los nutrientes extraídos por el conjunto de las actividades agropecuarias se exporta a otros países, incluyendo el 66% de los nutrientes contenidos en los cultivos extensivos. Aunque un porcentaje menor se destina al consumo interno, dentro del país (Abbona, 2017), estos datos reflejan que la minería de nutrientes está fuertemente vinculada a los intercambios comerciales de la economía globalizada (Pengue, 2017), con un margen de maniobra relativamente bajo para abordar el problema únicamente a escala nacional.

Estrategias posibles: del diagnóstico a la intervención

Un enfoque interdisciplinario y sistémico

Considerando el conjunto de evidencias que existen a nivel nacional respecto a la disminución de nutrientes del suelo, es claro que el tema ha recibido numerosos diagnósticos. Se conoce en qué regio-

nes la disminución de nutrientes es más acentuada, qué nutrientes están siendo más extraídos y qué cultivos tienen un rol preponderante (por ejemplo, Cruzate y Casas, 2009; Sainz Rozas, Echeverría y Angelini, 2012; Koritschner *et al.*, 2023; Larrea *et al.*, 2023). No obstante, en la mayoría de los casos, el tema ha sido abordado desde disciplinas relacionadas a la agronomía. Es quizás por este motivo que el énfasis suele estar puesto en soluciones técnicas, aun cuando la magnitud de las pérdidas de nutrientes asociadas a la exportación supera ampliamente las mejoras que podrían obtenerse optimizando las actuales condiciones de producción. Esto nos convoca a mudar la mirada hacia enfoques interdisciplinarios y sistémicos, que trasciendan el reduccionismo propio de la ciencia cartesiana y que se vinculen, además, con los organismos de gestión pública. Desde estos nuevos enfoques se podrán generar diagnósticos más integrales y respuestas tecnológicas que tiendan hacia una nueva relación entre la producción y el consumo de alimentos.

Instalar una agenda acorde al contexto local en los espacios académicos

Tal como se mencionó anteriormente, los flujos de nutrientes a nivel mundial generan zonas de vaciamiento, como ocurre en buena parte de la Argentina, y zonas de excedencia, como es el caso de Europa. En esa región la preocupación por el tema radica en cómo disponer del excedente de nutrientes que se genera en forma de abono animal. En sintonía con esto, las líneas de investigación comparan distintos sistemas de disposición del estiércol (por ejemplo, Oenema, Oudendag y Velthof, 2007; Sommer *et al.*, 2013), y abordan los riesgos ambientales asociados a este excedente de nutrientes (Tamminga, 2003). Esta preocupación, además, tiene su correlato en políticas públicas regionales (Oenema, 2004). En ese contexto, líneas de investigación tendientes a reducir el aporte de minerales vía fertilización contribuirían a evitar un consumo irresponsable de nutrientes y a reducir los costos asociados a la contaminación.

En contraposición, en el contexto de la agricultura extensiva local, estas mismas líneas de investigación no harían más que agravar el problema. Algunos ejemplos incluyen el desarrollo de estrategias que promueven el acceso al reservorio de nutrientes del suelo, tales como las micorrizas y los microorganismos solubilizadores de nutrientes (por ejemplo, Alori, Glick y Babalola, 2017), o la generación de variedades con mayor capacidad extractiva (por ejemplo, Bello, 2021). Del mismo modo, el creciente interés por los bioestimulantes conlleva el riesgo de aumentar la capacidad

extractiva de los cultivos (incluso se presentan como “biofertilizantes”), a pesar de que la bioestimulación necesita de la fertilización sólida de base para que ambas se complementen de la mejor manera (Lagrassa y Ciarlo, 2023). En todos estos casos, promover la absorción de nutrientes en suelos que ya manifiestan síntomas de agotamiento no haría más que empeorar las cosas. Las extracciones de nutrientes que generan las cosechas solo pueden ser contrarrestadas con flujos de ingreso de nutrientes a los sistemas y la agenda académica local debería dar cuenta de esto en las líneas de investigación que se llevan adelante.

Diagnósticos más precisos y sistematizados

Abordando la problemática desde una perspectiva interdisciplinaria y sistémica y adecuando la agenda al contexto local, es posible comenzar a pensar diversas estrategias de intervención. Estas estrategias requieren de diagnósticos más precisos y sistematizados en el tiempo, pero, al mismo tiempo, son las posibles estrategias de intervención las que deberían guiar los criterios para dichos diagnósticos. Más allá de la “objetividad” de la información colectada por las diferentes bases de datos disponibles actualmente, el tipo de información registrada y los criterios empleados se definen en función de objetivos preestablecidos. Desde el Estado, la información que se maneja es escasa y fragmentaria, por lo que resulta necesario apelar a la buena predisposición de organizaciones civiles (por ejemplo, Relevamiento de Tecnología Agrícola Aplicada, Fertilizar, Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola, entre otras) para contar con datos que permitan elaborar estadísticas más completas a nivel regional y con continuidad en el tiempo. En este sentido, generar una red integrada de información a escala departamental (y orientada en función de la viabilidad de las posibles intervenciones) sería una herramienta básica desde donde proyectar intervenciones específicas.

Instrumentos de regulación directa

Los instrumentos de regulación directa “refieren a una acción directa del Estado con el fin de mejorar las prácticas de manejo y control en el uso del recurso suelo” (Pengue, 2017, p. 172). Pengue (2017) menciona la necesidad de una legislación específica sobre manejo y conservación de suelos, políticas de manejo integrado de cuencas, e implementación de un canon de uso del suelo. Respecto a la necesidad de una legislación específica sobre manejo y conservación de suelos, coincidimos en que no es posible disociar el

problema de la minería de nutrientes de otros temas que hacen a la conservación de los suelos (erosión, pérdida de materia orgánica, acidificación, etc.). El problema aquí reside en cómo se implementarían este tipo de leyes, considerando la inmensa extensión territorial de las regiones productivas del país y la diversidad de información necesaria sobre las prácticas agrícolas. Los sistemas de información geográfica (SIG) son una herramienta potencialmente útil para identificar, por ejemplo, tipo de cultivos sembrados, rotaciones y nivel de intensificación. Distintos países han comenzado a utilizar SIG en el diseño y ejecución de políticas públicas (Raihan, 2024) y actualmente son empleados en algunas instituciones estatales del país (por ejemplo, ARBA).

Instrumentos de regulación indirecta

Los instrumentos de regulación indirecta “responden a decisiones que se toman desde el Estado a través de políticas que buscan promover el mejor uso del recurso, a través de incentivos y regulaciones económicas y financieras” (Pengue, 2017, p. 172). Pengue (2017) menciona la aplicación de retenciones ambientales para los cultivos con mayores externalidades y en contraposición, subsidios y préstamos para el fomento de prácticas productivas más sostenibles. En este sentido, la evaluación de las externalidades podría valerse de indicadores como la huella de nutrientes (Pengue, 2015), e incorporar también estimaciones de otros procesos asociados a la degradación del suelo, como la pérdida de carbono orgánico (Grassini *et al.*, 2024). También se menciona la extensión y regulación de los contratos de arrendamiento (Pengue, 2017, p. 173), entendiendo que esto facilitaría la implementación de políticas públicas de mediano y largo plazo. En otro orden, la implementación de estrategias para promover la recuperación de los nutrientes desde residuos sólidos urbanos, aguas servidas y abonos animales requiere de políticas de ordenamiento territorial que tiendan a reducir las distancias entre los sitios de extracción y consumo. Además, las tecnologías disponibles para la recuperación de nutrientes requieren mayor desarrollo para poder adaptarlas a distintos esquemas productivos y mejorar su eficiencia (Mazzarino *et al.*, 2012; Peralta *et al.*, 2012).

Acuerdos internacionales para rediseñar los sistemas productivos

Independientemente de los esfuerzos que puedan realizarse hacia el interior del territorio nacional, es nuestra economía agroexportadora

tadora la que claramente amplifica el problema. Por ejemplo, para la provincia de Buenos Aires, Abbona y Sarandón (2018) estimaron que del total de nutrientes extraídos por los cultivos (año 2006) la proporción que podría recuperarse ciclando los nutrientes desde el conjunto de las ciudades de la provincia hacia los campos donde se producen los alimentos sería en torno al 10% (27% para el calcio). El porcentaje restante que no sería cubierto por el ciclado campo-ciudad muestra la vocación agroexportadora de la provincia. Ahora bien, la mayor parte de los granos exportados tienen como destino la alimentación animal en los países importadores, y las tasas de extracción son mucho más bajas en la producción animal que en la agrícola. Es así que la magnitud del problema se reduciría sustancialmente si en lugar de exportar granos que serán utilizados como forraje en los países importadores, se exportaran los productos animales derivados de esos granos. Tomando nuevamente el ejemplo de Buenos Aires, sustituir la exportación de granos por la de carne implicaría una disminución de las salidas de nutrientes de entre un 84% y un 92% (Abbona, 2017). Es así que el desbalance nutricional generado por la exportación de granos para consumo animal contribuye fuertemente a reducir la estabilidad de los “graneros del mundo”. Configurar un bloque de países centrales en la producción agrícola global para iniciar negociaciones sobre estos temas resulta prioritario. Incluso en el escenario hipotético de reemplazo de exportación de granos por exportación de carne, el flujo de nutrientes persistiría (a una tasa mucho menor). Así como existen acuerdos con relación a la mitigación del cambio climático, deberían existir acuerdos con relación a los flujos de nutrientes. Estos tipos de acuerdos podrían, por ejemplo, comprometer a los países centrales, generalmente importadores de productos agrícolas (y en consecuencia, de nutrientes), a desarrollar tecnologías (por ejemplo, Vu *et al.*, 2023) que permitan recuperar y restituir, al menos en una cierta proporción, los nutrientes exportados de los países de origen.

Conclusiones

La agricultura es una de las actividades más antiguas que realiza el ser humano y, sin duda, de esta depende el futuro de la humanidad. Para garantizar la sostenibilidad de la producción de alimentos es necesario ampliar la mirada y no solo apuntar a la reposición de nutrientes en los campos, sino pensar en cerrar los ciclos de nutrientes en el ecosistema alimentario del ser humano tal como ocurre en los ecosistemas naturales. Para esto es necesario mudar

del enfoque reduccionista desde donde se aborda la temática a uno sistémico acorde a su complejidad y promover estrategias de corto, mediano y largo plazo. Sumado al cambio de enfoque, se hace necesario instalar una agenda de debate en torno a la sostenibilidad de la producción de alimentos a nivel mundial.

Referencias bibliográficas

- Abbona, Esteban Andrés (2017), “Flujos de nutrientes en la agricultura y la alimentación para un ecosistema alimentario sostenible en la provincia de Buenos Aires”, tesis doctoral, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/61599>>.
- y Santiago Javier Sarandón (2014), “Manejo de nutrientes en los agroecosistemas”, en Sarandón, Santiago Javier y Claudia Cecilia Flores (eds.), *Agroecología. Bases teóricas para el diseño y manejo de agroecosistemas sustentables*, La Plata, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata, pp. 211-234.
- (2018), “Análisis de la sustentabilidad del ecosistema alimentario de la provincia de Buenos Aires, Argentina”, *Memorias del VII Congreso Latinoamericano de Agroecología*, Guayaquil, Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología, pp. 340-345.
- Al Rawashdeh, Rami (2020), “World Peak Potash: an Analytical Study”, *Resources Policy*, vol. 69, N° 101834, Londres, Elsevier, pp. 1-10.
- Alori, Elizabeth T., Bernard R. Glick y Olubukola O. Babalola (2017), “Microbial Phosphorus Solubilization and its Potential for Use in Sustainable Agriculture”, *Frontiers in Microbiology*, vol. 8, N° 971, Lausana, Frontiers Media, pp. 1-8.
- Anthony, P. M. et al. (2013), “Corn and Soybean Grain Phosphorus Content Relationship with Soil Phosphorus, Phosphorus Fertilizer, and Crop Yield”, *Communications in Soil Science and Plant Analysis*, vol. 44, N° 6, Florida, Taylor and Francis, pp. 1056-1071.
- Antonietta, Mariana et al. (2021), “Balance de P en el cultivo de soja: ¿Fertilizar o no fertilizar? Esa no es la cuestión”, *Revista MDA*, vol. 2, N° 2, La Plata, Ministerio de Desarrollo Agrario del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, pp. 69-75, <<https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/211806>>.
- Arora, Poonam et al. (2015), “Ownership Effect in the Wild: Influence of Land Ownership on Agribusiness Goals and Decisions in the Argentine Pampas”, *Journal of Behavioral and Experimental Economics*, vol. 58, Ámsterdam, Elsevier Inc., pp. 162-170.
- Asociación Internacional de Fertilizantes (s/f), <<https://www.ifastat.org>>.
- Asociación Fertilizar (s/f), <<https://fertilizar.org.ar>>.
- Bello, Suleiman K. (2021), “An Overview of the Morphological, Genetic and Metabolic Mechanisms Regulating Phosphorus Efficiency Via

- Root Traits in Soybean”, *Journal of Soil Science and Plant Nutrition*, vol. 21, N° 2, Santiago de Chile, Springer, pp. 1013-1029.
- Bünemann, Else Katrin (2015), “Assessment of Gross and Net Mineralization Rates of Soil Organic Phosphorus-A Review”, *Soil Biology and Biochemistry*, vol. 89, Oxford, Elsevier Ltd., pp. 82-98.
- Carbonetto, Belén *et al.* (2014), “Structure, Composition and Metagenomic Profile of Soil Microbiomes Associated to Agricultural Land Use and Tillage Systems in Argentine Pampas”, *PloS One*, vol. 9, N°6, San Francisco, Public Library of Science, pp. 1-11.
- Cordell, Dana y Stuart White (2014), “Life’s Bottleneck: Sustaining the World’s Phosphorus for a Food Secure Future”, *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 39, N° 1, Palo Alto, Annual Reviews Inc., pp. 161-188.
- Cruzate, Gustavo A. y Roberto Casas (2009), “Extracción de nutrientes en la agricultura argentina”, *Informaciones Agronómicas del Cono Sur*, vol. 44, Acassuso, Instituto de la Potasa y el Fósforo, pp. 21-26.
- De Boer, Marissa A., Lukas Wolzak y J. Chris Slootweg (2019), “Phosphorus: Reserves, Production, and Applications”, en Ohtake Hisao y Satoshi Tsuneda (eds.), *Phosphorus Recovery and Recycling*, Springer, pp. 75-100.
- Elser, James J. *et al.* (2014), “Regime Shift in Fertilizer Commodities Indicates more Turbulence Ahead for Food Security”, *PLoS One*, vol. 9, N° 5, San Francisco, Public Library of Science, pp. 1-7.
- Farradas, Camille (2023), “Lost Resilience and Staggering Risks: The Adverse Effects of a Highly Trade-Dependent Global Food System. A Case Study of the War in Ukraine and its Consequences in Colombia”, preprint, Social Science Research Network, <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4518607>>.
- Grassini, Patricio *et al.* (2024), “The Cost of Soil Degradation in one of the Major Breadbaskets in the World”, preprint, Research Square, <<https://www.researchsquare.com/article/rs-5486097/v1>>.
- Koritschoner, Julius *et al.* (2023), “Spatial Patterns of Nutrients Balance of Major Crops in Argentina”, *Science of the Total Environment*, vol. 858, N° 2, Ámsterdam, Elsevier BV, pp. 1-10.
- Lagrasa Federico y Esteban Ciarlo (2023), “Bioestimulantes en Argentina, ¿la nueva Revolución Verde?”, *Fertilizar* [sitio web], <<https://fertilizar.org.ar/bioestimulantes-en-argentina-la-nueva-revolucion-verde/>>.
- Larrea, Gastón *et al.* (2023), “Cation Nutrient Reserves Decline Markedly Under Intensive Cropping of Pampas Mollisols”, *Catena*, vol. 223, Ámsterdam, Elsevier BV, pp. 1-10.
- Leguizamón, Yamila *et al.* (2023), “Environmental Potential for Crop Production and Tenure Regime Influence Fertilizer Application and Soil Nutrient Mining in Soybean and Maize Crops”, *Agricultural Systems*, vol. 210, Londres, Elsevier BV, pp. 1-11.
- Magdoff, Fred, L. Lanyon y Bill Liebhardt (1997), “Nutrient Cycling, Transformations, and Flows: Implications for a more Sustainable Agri-

- culture”, *Advances in Agronomy*, vol. 60, Sunnyvale, Academic Press Inc., pp. 1-73.
- Mazzarino, María Julia *et al.* (2012), “Compostaje de biosólidos: 12 años de la planta de Bariloche”, en Mazzarino, María Julia y Patricia Zatti (eds.), *Compostaje en la Argentina: experiencias de producción, calidad y uso*, Buenos Aires, Editorial Orientación Gráfica, pp. 77-98.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca [MAGyP] (s/f), <<https://datosestimaciones.magyp.gob.ar/>>.
- Mwatu, Shadrack (2023), “Impact of the Russia–Ukraine War on Grain and Fertilizer Supply: Evidence from Kenya”, *World Food Policy*, vol. 9, N° 2, Nueva York, John Wiley and Sons Inc., pp. 250-274.
- Naciones Unidas (s/f), Se proyecta que la población mundial alcance los 9.800 millones en 2050 y los 11.200 millones en 2100, <<https://www.un.org/en/desa/world-population-projected-reach-98-billion-2050-and-112-billion-2100>>.
- Nesme, Thomas, Geneviève S. Metson y Elena M. Bennett (2018), “Global Phosphorus Flows through Agricultural Trade”, *Global Environmental Change*, vol. 50, Londres, Elsevier, pp. 133-141.
- Obalum, Sunday E. *et al.* (2017), “Soil Organic Matter as Sole Indicator of Soil Degradation”, *Environmental Monitoring and Assessment*, vol. 189, Berlín, Springer Science and Business Media Deutschland GmbH, pp. 1-19.
- Odum, Eugene P. (1998), *Ecología: el vínculo entre las ciencias naturales y las ciencias sociales*, México, Compañía Editorial Continental, pp. 295.
- Oenema, Oene (2004), “Governmental Policies and Measures Regulating Nitrogen and Phosphorus from Animal Manure in European Agriculture”, *Journal of Animal Science*, vol. 82, N° 13, Oxford, Oxford University Press, pp. 196-206.
- , Diti Oudendag y Gerard L. Velthof (2007), “Nutrient Losses from Manure Management in the European Union”, *Livestock Science*, vol. 112, N° 3, Ámsterdam, Elsevier BV, pp. 261-272.
- Paerl, Hans W. (2009), “Controlling Eutrophication along the Freshwater–Marine Continuum: Dual Nutrient (N And P) Reductions are Essential”, *Estuaries and Coasts*, vol. 32, Nueva York, Springer, pp. 593-601.
- Pengue, Walter A. (2015). “Suelos, huellas de nutrientes y estabilidad ecosistémica”, *Revista Fronteras*, vol. 13, pp. 1-18.
- (2017), *El vaciamiento de las Pampas. La exportación de nutrientes y el final del granero del mundo*, Andrea Rodríguez (revisora), Santiago de Chile, Fundación Heinrich Böll Stiftung.
- Peralta, Elisabet *et al.* (2012), “El compostaje aplicado a los barros cloacales primarios de la ciudad de Mar del Plata”, en Mazzarino, María Julia y Patricia Satti (eds.), *Compostaje en la Argentina: experiencias de producción, calidad y uso*, Buenos Aires, Editorial Orientación Gráfica, pp. 107-123.
- Podestá, Guillermo *et al.* (2002), “Use of ENSO-related Climate Information in Agricultural Decision Making in Argentina: a Pilot Ex-

- perience”, *Agricultural Systems*, vol. 74, N°3, Londres, Elsevier BV, pp. 371-392.
- Raihan, Asif (2024), “A Systematic Review of Geographic Information Systems (GIS) in Agriculture For Evidence-Based Decision Making and Sustainability”, *Global Sustainability Research*, vol. 3, N°1, Albuquerque, Global Scientific Research, pp. 1-24.
- Rimski-Korsakov, Helena, Gerardo Rubio y Raúl S. Lavado (2012), “Fate of the Nitrogen from Fertilizers in Field-grown Maize”, *Nutrient Cycling in Agroecosystems*, vol. 93, Springer Nature, pp. 253-263.
- Rizzo, Gonzalo *et al.* (2024), “Potassium Limits Productivity in Intensive Cereal Cropping Systems In Southeast Asia”, *Nature Food*, vol. 5, Londres, Springer Nature, pp. 929-938.
- Sainz Rozas, Hernán, Hernán Eduardo Echeverría y Hernán Angelini (2012), “Fósforo disponible en suelos agrícolas de la Región Pampeana y ExtraPampeana argentina”, *Revista de Investigaciones Agropecuarias*, vol. 38, N°1, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, pp. 33-39.
- Sanyal, Saroj K., Kaushik Majumdar y V. K. Singh (2014), “Nutrient Management in Indian Agriculture with Special Reference to Nutrient Mining-A Relook”, *Journal of the Indian Society of Soil Science*, vol. 62, N°4, Nueva Delhi, Indian Society of Soil Science, pp. 307-325.
- Sommer, Sven G. *et al.* (2013), “Greenhouse Gas Emissions from Animal Manures and Technologies for their Reduction”, en Stoumann Jensen Lars *et al.* (eds.), *Animal Manure Recycling: Treatment and Management*, West Sussex, John Wiley y Sons Ltd, pp. 177-194.
- Tamminga, Seerp (2003), “Pollution Due to Nutrient Losses and its Control in European Animal Production”, *Livestock Production Science*, vol. 84, N° 2, Elsevier BV, pp. 101-111.
- Vega, Lina P. *et al.* (2024), “Biofuel Production in Latin America: a Review for Argentina, Brazil, Mexico, Chile, Costa Rica and Colombia”, *Energy Reports*, vol. 11, Londres, Elsevier Ltd., pp. 28-38.
- Vu, Minh T. *et al.* (2023), “Recent Technological Developments and Challenges for Phosphorus Removal and Recovery toward a Circular Economy”, *Environmental Technology & Innovation*, vol. 30, 103114, Ámsterdam, Elsevier BV, pp. 1-11.

[Recibido el 5 de febrero de 2025]

[Evaluado el 7 de marzo de 2025]

Autor/a

Mariana Antonietta es doctora en Ciencias Naturales (Universidad Nacional de La Plata), docente de Fisiología Vegetal en la Facultad de Ciencias Naturales y Museo de la UNLP, e investigadora adjunta del Conicet. Colabora con AACREA (Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola) en el análisis de la variación regional en el balance de fósforo (P) en soja, y desarrolla otras líneas de trabajo en maíz andino.

Publicaciones recientes:

Antonietta, M., et al., "On-farm assessment of phosphorus fertilization influence on yield and soil P balance of full-season soybean in the Argentinean Pampas", *Field Crops Research*, vol. 330, Elsevier, 2025, art. 109986.

Antonietta, M., D. E. Martinez y J. J. Guiamet, "Delayed senescence and crop performance under stress: always a functional couple?", *Journal of Experimental Botany*, vol. 75, N° 14, Oxford, Oxford University Press, 2024, pp. 4244-4257.

Antonietta, M. et al., "Prolonged low temperature exposure de-sensitises ABA-induced stomatal closure in soybean, involving an ethylene-dependent process", *Plant, Cell y Environment*, vol. 46, N° 7, Londres, John Wiley and Sons Inc., 2023, pp. 2128-2141.

Esteban Abbona es doctor por la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la Universidad Nacional de La Plata y magíster en Agroecología y Desarrollo Rural Sostenible por la Universidad Internacional de Andalucía (España). Se desempeña como docente en la misma facultad y desarrolla tareas de investigación en el Laboratorio de Investigación y Reflexión en Agroecología (LIRA) de la UNLP. Su trabajo se centra en el estudio del suelo dentro del ecosistema alimentario de la provincia de Buenos Aires y en el escalamiento de la agroecología.

Publicaciones recientes:

Ferro, D. A. et al., "Exportación del Mg edáfico producida por cultivos extensivos e intensivos en los distintos partidos de la provincia de Buenos Aires", *Revista de la Facultad de Agronomía*, vol. 116, N°1, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 2017, pp. 155-159, <<http://www.agro.unlp.edu.ar/revista/index.php/revagro/article/view/301/802>>.

Oyhamburu, M. et al., "La extensión en producción animal desde las Facultades de Ciencias Agrarias y Forestales y de Ciencias Veterinarias, de la UNLP", *Revista de la Facultad de Agronomía*, vol. 116, N° 3, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 2017, pp. 13-17, <<http://revista.agro.unlp.edu.ar/index.php/revagro/article/view/1069/1174>>.

Presutti, M. E., L. A. Gusmerotti y E. A. Abbona, "Índice soja/maíz como indicador del aporte de materia orgánica al suelo en la agricultura argentina", *Revista FAVE Sección Ciencias Agrarias*, vol. 22, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 2023, pp. 1-11, <<http://portal.amelica.org/ameli/journal/586/5863579008/>>.

Cómo citar este artículo

Antonietta, Mariana y Esteban Abbona, “Agricultura y minería en el subsuelo de la patria. El manejo de nutrientes en la Argentina”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 15, N° 47, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2025, pp. 45-66, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/748-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-47.html>>.

Fernanda González Maraschio,
Gisela Paola Reposo y Dulce Agostina Valle

La producción familiar de alimentos sanos en las políticas públicas

En los ámbitos periurbanos y rurales de proximidad con las grandes ciudades se concentra la producción de alimentos frescos, tradicionalmente organizada en núcleos productivos, como era el caso del cinturón hortícola, o la cuenca de abasto de carne y leche. En la periferia del Aglomerado Gran Buenos Aires (AGBA), en las últimas décadas, estas producciones han experimentado importantes transformaciones territoriales, producto tanto de las propias reestructuraciones sectoriales como de las presiones del capital inmobiliario y agrario que restringen los ámbitos de desarrollo o desplazamiento. En este contexto, la producción familiar de alimentos enfrenta serias limitaciones en cuanto al acceso a la tierra y permanencia en los predios, los circuitos de comercialización, las problemáticas ambientales y las tensiones entre distintos tipos de manejo productivo. En este sentido, la búsqueda de mayor sustentabilidad ambiental, social y económica promueve nuevos modos de producir vinculados a la agroecología, traccionados desde organizaciones de productores y políticas estatales. Se configura así un nuevo sujeto en la producción alimentaria de proximidad, que denominamos aquí familias productoras de alimentos sanos.¹

Introducción

Este trabajo presenta resultados de una investigación reciente (2021-2023) realizada en tres partidos localizados al oeste del AGBA: Luján, Mercedes y General Rodríguez, orientada a relevar la

¹ La denominación “alimentos sanos” surge como categoría nativa, utilizada por los productores, que engloba el conjunto de situaciones en el camino hacia la producción de alimentos “sin venenos”. Esta denominación permite focalizar en el segmento de la AF (agricultura familiar) que produce alimentos frescos, y analizar las estrategias de “otros/as agricultores/as familiares” vinculados de forma directa con la cuestión alimentaria (Marcos, 2023).

situación de la producción familiar de alimentos frescos en transición a la agroecología,² sus principales características y problemáticas, a fin de generar información actualizada para la producción de políticas locales. En estas páginas analizaremos algunos resultados obtenidos a la luz de las políticas estatales de promoción y fortalecimiento de la agricultura familiar y de la agroecología.

Las políticas públicas entendidas como el conjunto de sucesivas tomas de posición del Estado frente a cuestiones socialmente problematizadas se insertan en “estructuras de arenas” en las que resulta necesario indagar para entender por qué y cómo se construyen esos problemas que se transforman en cuestiones a ser atendidas (Oszlak, 2011, p. 5). En los procesos de construcción de políticas se conjugan entramados complejos de sujetos con diferentes capacidades de transformación social y territorial. Se propone pensar la producción de políticas estatales como procesos dinámicos y complejos, en los que diversos sujetos disputan contenidos y sentidos, a la vez que son percibidas y experimentadas de manera diferente (Shore, 2010, p. 29).

En el área de estudio, las acciones orientadas a la promoción de la producción familiar de alimentos sanos provienen tanto de las organizaciones como de la implementación de políticas, aunque ambas esferas se integran en la creciente participación de movimientos sociales en la agenda pública y en instancias institucionalizadas. Nos referimos a procesos participativos de formulación de políticas (mesas de desarrollo, consejos consultivos, entre otros), así como la participación de los sujetos en diversas instancias de gobierno. Interesa indagar en la producción de políticas atendiendo a los dispositivos, las acciones colectivas que los movilizan e interpelan y los espacios donde organizaciones y Estado dialogan.

Es importante señalar que, al momento del relevamiento y en un escenario pospandémico, se encontraban en ejecución numerosas políticas implementadas desde diferentes escalas de gobierno (nacional, provincial y municipal), a partir de diversos programas. Haremos foco en las políticas de orden local, aunque forman parte del complejo entramado de políticas orientadas a la pequeña producción familiar desde distintas instituciones del desarrollo rural.

² Proyecto de investigación UNLu-MinCyT (2021-2023) “Agricultura familiar y producción de alimentos sanos al oeste de la Aglomeración Gran Buenos Aires”, programa Ciencia y Tecnología contra el Hambre, plan nacional Argentina contra el Hambre.

La producción familiar de alimentos sanos: problemas y políticas

A partir del relevamiento realizado a 90 familias con diversos perfiles productivos, se identificaron, dentro de los principales conflictos, el acceso a la tierra y las fumigaciones con agroquímicos en

predios linderos. En este último caso, los conflictos surgen entre productores agropecuarios y reflejan el enfrentamiento entre diferentes formas de manejo: las prácticas agroecológicas entran en tensión con las convencionales, especialmente en torno a la aplicación de agroquímicos, que se convierte en el centro de la disputa. Estos conflictos están presentes en los tres partidos estudiados, con mayor importancia en Luján y Mercedes. Se trata de la problemática más comentada: representa el 55% de las menciones en Luján, el 20% en Mercedes y el 25% en General Rodríguez. Estos datos ponen en evidencia las contradicciones del modelo de desarrollo rural, que por un lado promueve procesos locales de transición agroecológica, pero por otro no restringe el modelo convencional, ampliamente expandido a partir del uso del paquete tecnológico, donde las pulverizaciones adquieren un papel central en el esquema productivo.

Las intervenciones estatales sobre esta problemática se centran en la implementación de “buenas prácticas”, planteadas como prácticas que reducen o eliminan el riesgo para la salud humana y el daño ambiental, en tanto consideran que los efectos de las fumigaciones son aislados y se trata de situaciones excepcionales. Asimismo, tanto en Luján como en Mercedes existen normativas que regulan el uso de agroquímicos, pero que, a pesar de su temprana sanción, no han sido reglamentadas. Esta falta de regulación de las prácticas vinculadas a las pulverizaciones evidencia un estado de excepción permanente o “excepción normalizada” (Gárgano, 2020, p. 60), donde el daño social se naturaliza.

Paralelamente, la agroecología se promueve desde diversas instancias de gobierno como ruralidad alternativa. Entendemos “lo alternativo” como aquellos procesos productivos, sociales y políticos que enfrentan y resisten el modelo agroproductivo concentrando y excluyente, centrado en la producción de *commodities* (Nogueira, 2023, p. 16). Las ruralidades alternativas incluyen procesos vinculados a la construcción de alternativas alimentarias basadas en la agroecología (Pérez, 2024, p. 4), que a la vez se expresan en propuestas concretas y modos de vida para producir y acceder a los alimentos (Marcos, 2023, p. 63).

Desde la narrativa de la política, la agroecología se desarrolla en un territorio neutral y desproblematizado. Las ordenanzas de promoción contemplan que esa ruralidad alternativa coexista con la convencional. Sin embargo, el modelo convencional no se regula ni limita efectivamente, lo que implica que estas normativas tensionan el modelo de desarrollo agrícola dominante solo desde lo discursivo.

Tanto Luján como Mercedes sancionaron tempranamente normativas de restricción del uso de agroquímicos, en un contexto

de elevada conflictividad social a partir de reclamos de organizaciones ambientalistas por las crecientes evidencias empíricas del impacto en la salud y el ambiente del modelo productivo convencional (Kindernecht *et al.*, 2021). En este marco, estos municipios sancionaron las ordenanzas de regulación a las aplicaciones de agroquímicos/fitosanitarios/plaguicidas/agrotóxicos (según la letra de las normas); se trata de las ordenanzas N° 5953/11 (junio, 2011, Luján) y N° 6998/11 (septiembre, 2011, Mercedes). En ambos partidos, las ordenanzas fueron sancionadas, pero al día de hoy continúan sin reglamentarse. Puede entenderse que, desde una dimensión simbólica, el Estado emerge como fuente de legitimidad de estos sujetos (Nogueira y Urcola, 2022, p. 213), permitiendo las aplicaciones, más allá de la existencia del dispositivo que las limita.

Sin embargo, en estos partidos también se sancionaron ordenanzas de promoción de la agroecología y se habilitaron espacios participativos de gestión. Estas normativas surgieron en un contexto de conflicto ambiental, a partir de la consolidación de asambleas de pueblos fumigados. Fueron los movimientos sociales quienes presionaron para plantear en la agenda estatal problemáticas vinculadas al modelo productivo hegemónico. Se gestaron así las ordenanzas N° 7222, en Luján (abril de 2019), y N° 8241, en Mercedes (julio de 2019) (Kindernecht *et al.*, 2021). En el marco de estas normativas, en cada partido, funcionan registros municipales de productores agroecológicos y Consejos Consultivos Asesores Municipales Agroecológicos (CCAMA), integrados por instituciones de los distintos niveles jurisdiccionales y organizaciones de productores y consumidores. Dentro de estos espacios, se desarrollaron los Sistemas Participativos de Garantías Agroecológicas (SPGA), que llegaron a implementarse en 2022 en Luján y en 2023 en Mercedes.

Los SPGA son sistemas de garantía de calidad basados en la participación activa de los actores involucrados en dicho sistema. Son apropiados por organizaciones de agricultores/as familiares y se construyen a partir de la confianza, las redes y el intercambio de conocimientos (Fernández, 2019). A diferencia de las certificaciones privadas, que se obtienen a partir de un elevado rédito económico y cuyos criterios se establecen a partir de la Ley N° 25.127 de productos orgánicos, los SPGA se vinculan al rol activo de las organizaciones de productores que eligieron otra forma de producir. Los SPGA, además, favorecen “el mejoramiento continuo de la calidad de los productos a partir del desarrollo de capacidades en las personas que intervienen ya que requieren un alto nivel de conciencia y capacitación” (Pereda, Driutti y Parodi, 2015). La primera

experiencia de SPGA se llevó a cabo en el Municipio de Bella Vista, en la provincia de Corrientes. En el caso de la provincia de Buenos Aires (PBA), los partidos de Luján y Mercedes se constituyen como pioneros en la materia.

En Luján, entre las funciones del CCAMA se destaca la creación del texto del SPGA, que fue el resultado de un proceso de encuentro, discusión y acuerdos, en donde se debatió la construcción de cada uno de los protocolos que lo integran. Al finalizar 2023, Luján contaba con 109 productores registrados, de los cuales 11 habían recibido el Sello de Certificación, luego de la visita de la comisión certificadora participativa. Un proceso similar, pero más incipiente, se encuentra en desarrollo en el partido de Mercedes. Inicialmente, en 2020 se conformó la Mesa Agroecológica de Mercedes como espacio con amplia participación de instituciones y organizaciones de productores. Este espacio se habilitó luego de la explosión e incendio de la fábrica de agroquímicos Sigma Agro, ocurrida en Mercedes meses después de la sanción de la ordenanza de promoción de la agroecología, con gran impacto en la zona. En 2023 recién se concretó la conformación del Consejo Consultivo, así como la entrega de los primeros certificados bajo la categoría de “transición agroecológica”. Cabe señalar que la investigación presentada en este capítulo ha aportado información relevante en torno a la situación de agua y suelo de los predios, contribuyendo a los protocolos establecidos para los SPGA en ambos partidos.

Aunque el avance en la regulación de las fumigaciones, la promoción de la agroecología y la comercialización local en el partido de General Rodríguez aún no es asunto institucionalizado, el tema se encuentra instalado desde 2020 a partir de reclamos de organizaciones sociales. La movilización social presionó a fines de ese año para la sanción de una ordenanza de restricción del uso de agroquímicos, en respuesta a reiteradas denuncias por fumigaciones en cercanías de escuelas. Sin embargo, la norma no llegó a entrar en vigencia, ya que fue considerada inadecuada para las particularidades de la zona y rechazada por organizaciones de productores hortícolas. Tampoco se ha avanzado en la promoción de la agroecología. Al momento del cierre de la investigación, se realizan reuniones en el marco del Observatorio para el Manejo Responsable de los Productos Fitosanitarios y Cuidados Ambientales a fin de establecer un proceso de fomento de la agroecología.

Otra política pública que permea el área de estudio es el programa de Promoción de la Agroecología del Ministerio de Desarrollo Agrario de la provincia de Buenos Aires, creado mediante

Resolución N° 78/2020. Esta iniciativa tiene como objetivo promover el desarrollo de la producción agroecológica en la provincia como estrategia

[...] para estimular las economías locales, la repoblación de espacios rurales, asegurar la producción local de alimentos de alta calidad nutricional, la generación de empleo rural dignificante, la demanda de tecnologías endógenas y la reducción del impacto ambiental de los sistemas productivos (artículo 1°).

El programa permite visibilizar producciones agroecológicas y promoverlas con beneficios diferenciales. En él se enmarca el Registro Provincial de Productores Agroecológicos, que, al cierre de este escrito, contabilizaba 375 productoras y productores agroecológicos y había certificado más de 23.000 hectáreas en 81 municipios de la provincia de Buenos Aires.

En los territorios analizados, las políticas de fomento municipales y provinciales se articulan con distintos niveles de coordinación, según acuerdos políticos de carácter informal entre funcionarios. Estas políticas de acompañamiento representan un avance en la promoción de una nueva forma de producción. Aunque los SPGA todavía son incipientes, constituyen un paso importante en la visibilización, promoción y validación de un modelo de producción ambiental y socialmente sustentable, que impulsa una ruralidad alternativa basada en la producción familiar de alimentos sanos. Los SPGA ofrecen una alternativa en tanto habilitan e integran a productores que no pueden acceder a la certificación orgánica. Sin embargo, su implementación no está exenta de conflictos. Como mencionamos, la certificación participativa implica un paso previo que es el registro de productores agroecológicos que se encuentra descoordinado o solapado entre instancias de gobierno. Asimismo, suele haber resistencia, tanto para la inscripción al registro como para la certificación agroecológica, por considerarse mecanismos de control por parte del Estado a los sujetos subalternos, que a la vez condicionan su acceso a ciertos beneficios (Marcos, 2022, p. 177).

En el contexto actual, los avances en la promoción y visibilización de la agroecología enfrentan una situación compleja debido al cambio de gobierno y el nuevo escenario nacional. Ante este panorama, vuelve a ser clave la organización de los productores para defender y sostener estas políticas, exigir su implementación, impulsar la ampliación de esta forma de producir y garantizar la continuidad de las ordenanzas que limitan el uso de agroquímicos y las fumigaciones.

Reflexiones finales: la producción familiar de alimentos sanos como ruralidad alternativa

A lo largo de este trabajo, se ha analizado la situación de la producción familiar de alimentos sanos en los partidos de Luján, Mercedes y General Rodríguez. Se expusieron los principales conflictos identificados, así como las políticas locales destinadas a fortalecer este tipo de producción. En este contexto, las problemáticas de acceso a la tierra y permanencia en los predios, y las fumigaciones con agrotóxicos, se revelaron como ejes transversales en los tres territorios. Frente a estos desafíos, la organización social y la movilidad espacial emergen como herramientas clave para la defensa y el sostenimiento de esta forma de producción.

La incorporación de la agroecología en el diseño de políticas públicas se ha dado principalmente a través de programas y proyectos, como los de registro y certificación agroecológica, implementados bajo la racionalidad del desarrollo, los subsidios y el extensionismo de los expertos, cuyas lógicas se alejan de la filosofía de la agroecología como proceso contrahegemónico y emancipatorio (Giraldo y Rosset, 2021, p. 710). La cooptación de la agroecología por parte de las agencias estatales conlleva el riesgo de diluir su contenido crítico (Curto *et al.*, 2021, p. 2), al alejarla de la propuesta de los movimientos sociales, y de transformarla en un mecanismo de control potencialmente excluyente para los productores de la agricultura familiar.

Por otro lado, la institucionalidad estatal que producen las formas de regular la producción familiar, inicialmente orientada a la construcción de los sujetos de la agricultura familiar resaltando sus características socioproductivas, actualmente se desplazan hacia regulaciones que modelan sujetos en función de prácticas como la agroecología que se presentan como garantía de la existencia de producción familiar (Marcos, 2022, p. 242).

La producción familiar de alimentos sanos se promovió y acompañó desde las organizaciones de productores e instituciones locales mediante acciones políticas. Esto ocurrió en un contexto nacional que, hasta fines de 2023, era favorable a la producción familiar y a la agroecología, planteando un escenario de posibilidad para las ruralidades alternativas. No obstante, si bien se ha avanzado en la promoción de la agroecología y la generación de dispositivos de legitimación, estas acciones no han sido acompañadas por medidas que limiten o regulen la producción convencional ni las ruralidades residencial-recreativas, en consonancia con el modelo de desarrollo económico concentrador, extractivo, extranjerizante y excluyente. Además, el cambio de gobierno significó un retroceso

en las políticas destinadas a la agricultura familiar y la agroecología mediante el cierre de organismos públicos destinados a su acompañamiento, líneas de financiamiento y programas afines. En futuras investigaciones, se espera analizar la reconfiguración de los dispositivos descritos en virtud de los nuevos escenarios políticos.

Referencias bibliográficas

- Curto, Rodrigo *et al.* (2021), “Políticas públicas de Agroecología en el Cono Sur de América Latina”, *Apuntes Agroeconómicos*, vol. 21, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Agronomía, pp. 1-11.
- Fernández, Rosa (2019), “Sistemas participativos de garantía (SPGs) agroecológicos en la Argentina”, XI Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales Argentinos y Latinoamericanos, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios.
- Gárgano, Cecilia (2020), “Problemáticas socioambientales, expertos, y encrucijadas en el campo argentino”, *Letras Verdes*, N° 28, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales ECUADOR, pp. 49-66, <<https://doi.org/10.17141/letrasverdes.28.2020.4426>>.
- Giarraca, Norma (2002), “Argentina 1991-2001: Una década de protesta que finaliza en un comienzo. La mirada desde el país interior”, *Argumentos*, *Revista de Crítica Social*, vol. 1, N° 1, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, pp. 1-8, <<https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/handle/CLACSO/956>>.
- Giraldo, Omar Felipe y Peter Michael Rosset (2021), “Principios sociales de las agroecologías emancipadoras”, *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, vol. 58, Curitiba, Universidad Federal de Paraná, pp. 708-732, <<https://revistas.ufpr.br/made/article/view/77785/45194>>.
- González Maraschio, María Fernanda (2022), “Ruralidades en disputa y políticas públicas. Conflictos y estrategias de la producción de alimentos sanos al oeste de la Aglomeración Gran Buenos Aires, Argentina”, *Revista La Rivada*, vol. 10, N° 19, Posadas, Universidad Nacional de Misiones, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Secretaría de Investigación y Posgrado, pp. 56-78, <<https://hdl.handle.net/20.500.12219/5492>>.
- Kindernecht, Natalia *et al.* (2021), “Primeros análisis de políticas públicas para el desarrollo rural en tres partidos de PBA”, en Buffalo, Luciana *et al.* (comps.), *Memorias del XVIII Encuentro de Geografías de América Latina y VIII Congreso Nacional de Geografía de Universidades públicas de la República Argentina: construyendo saberes emancipatorios desde y para América Latina*, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Filosofía y Humanidades.
- Lattuada, Mario, Susana Ernestina Márquez, y Jorge Neme (2012), *Desarrollo rural y política. Reflexiones sobre la experiencia argentina desde una perspectiva de gestión*, Buenos Aires, Ediciones Ciccus.

- Marcos, María Florencia (2022), “La cuestión alimentaria en la trama de la política estatal: soberanía alimentaria y agroecología como problemas de gobierno”, tesis de doctorado, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- (2023), “Gobernar los alimentos y producir población: la agroecología en la trama del desarrollo”, *Publicar. Antropología y Ciencias Sociales*, N° 35, Olavarría, Colegio de Graduados en Antropología, pp. 59-76, <https://publicar.cgantropologia.org.ar/index.php/revista/article/view/439>>.
- Ministerio de Desarrollo Agrario (12 de junio del 2020), Resolución 78/2020, <<https://normas.gba.gob.ar/ar-b/resolucion/2020/78/213088>>.
- Molpeceres, Celeste (2022), “Políticas públicas y sistemas agroalimentarios en Argentina: entre agroquímicos y agroecología (1990-2020)”, *Eutopía*, N° 21, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador, pp. 74-99, <<https://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/article/view/5285/4136>>.
- Monkes, Julián, Valeria Cataldi y Nilda Avendaño Cano (2020), “De la protesta a la propuesta: El proceso de presentación de un proyecto de ley para la protección y fortalecimiento de los territorios periurbanos productivos (TPP) por parte del movimiento social MTE Rural”, VIII Congreso Latinoamericano de Agroecología, Montevideo, Universidad de la República, Facultad de Agronomía / Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología.
- Nogueira, María Elena (2023), “¿Alternativa (s) al agronegocio? Una lectura acerca de los vínculos entre producción familiar y agroecología en Argentina”, *Crítica y Resistencias, Revista de conflictos sociales latinoamericanos*, N° 16, Córdoba, Fundación El llano, pp. 1-26, <<https://www.criticayresistencias.com.ar/revista/article/view/320/642>>.
- y Marcos Andrés Urcola (2022), “Problematizando el Estado desde los sujetos de la agricultura familiar. Un estudio exploratorio desde una mirada político-antropológica”, *Estudios Sociales del Estado*, vol. 8, N° 15, Buenos Aires, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Centro de Investigaciones Sociales, pp. 201-225, <<https://www.estudiossocialesdelestado.org/index.php/ese/article/view/282>><https://www.estudiossocialesdelestado.org/index.php/ese/article/view/282>>.
- Oszlak, Oscar (2011), “El rol del Estado: micro, meso, macro”, VI Congreso de Administración Pública, Resistencia, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, pp. 5-12.
- Pereda, María Mercedes, Artenio Driutti y Matilde Parodi (2015), “Los SPG como promotores de la agroecología y soberanía alimentaria la experiencia de Bella Vista-Corrientes-Argentina”, V Congreso Latinoamericano de Agroecología, La Plata, Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología.
- Pérez, Daiana (2024), “No voy más porque me tratan de asesino: los foros de agroecología en Entre Ríos. La trama y disputa en la construc-

ción de políticas públicas”, *Desarrollo, Estado y Espacio*, vol. 3, N° 2, Santa Fe, Ediciones Universidad Nacional del Litoral, pp.1-25, <<https://doi.org/10.14409/rdee.2024.2.e0047>>.

Shore, Cris (2010), “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas”, *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, N°10, Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, pp. 21-49, <<https://www.redalyc.org/pdf/814/81415652003.pdf>>.

[Recibido el 26 de febrero de 2025]

[Evaluado el 20 de marzo de 2025]

Autoras

Fernanda González Maraschio es geógrafa (UNLU), magíster en Estudios Sociales Agrarios (Flacso) y doctora en Ciencias Sociales y Humanas (UNLU). Se desempeña como docente-investigadora en la División Geografía del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Luján, donde es profesora adjunta y coordinadora del Grupo de Estudios Rurales. Su investigación actual se centra en las estrategias productivas, comerciales y laborales de productores familiares de alimentos frescos en territorios rurales y periurbanos; así como en las políticas públicas orientadas a la producción familiar periurbana, la agroecología y la soberanía alimentaria.

Gisela Paola Reposo es ingeniera agrónoma (UNLU) y magíster de la Universidad de Buenos Aires, en el área de Desarrollo Rural. Se desempeña como jefa de Trabajos Prácticos en la División de Agronomía Básica del Departamento de Tecnología de la Universidad Nacional de Luján. Actualmente, inicia una línea de investigación sobre políticas públicas orientadas a la agricultura familiar en el ámbito de la producción de alimentos.

Dulce Agostina Valle es profesora en Geografía (UNLU), maestranda en Estudios Sociales Agrarios (Flacso) y becaria doctoral del Conicet, con lugar de trabajo en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Luján. Actualmente, investiga sobre políticas públicas vinculadas a la agroecología y la soberanía alimentaria, con especial foco en la construcción y funcionamiento de los Sistemas Participativos de Garantías Agroecológicos (SPGA) y su alcance territorial en la región norte de la provincia de Buenos Aires.

Cómo citar este artículo

González Maraschio, Fernanda, Gisela Paola Reposo y Dulce Agostina Valle, “La producción familiar de alimentos sanos en las políticas públicas”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 15, N° 47, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2025, pp. 67-76, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/748-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-47.html>>.

Max Grether, Alberto Daniel Papini, Gisela
Guadalupe Tavernise y María Lucía Langella

Extensión universitaria en el amenazado cinturón verde santafesino

El presente artículo recupera la experiencia desarrollada en el marco del proyecto de extensión universitaria “Capacitación y asistencia técnica en armado de plan de negocios, costos y herramientas de gestión a emprendedores de la comunidad de Ángel Gallardo”, de la Universidad Católica de Santa Fe. Se trata de una iniciativa que se implementó durante los años 2023-2024, y estuvo orientada a fortalecer la capacidad de emprendimientos agropecuarios localizados en el cinturón verde de la ciudad de Santa Fe.

En la primera parte de este artículo, se retoman experiencias, proyectos y estudios previos que abordan las transformaciones productivas y sociales en la localidad de Monte Vera, con especial énfasis en Ángel Gallardo. En la segunda parte, se presentan las características principales y los aportes específicos del proyecto de extensión desarrollado por nuestro equipo, enfocado en la generación de alternativas de ingresos para emprendedores locales. Trabajamos en base a los conceptos de cinturón hortícola tal cual lo refiere Roberto Benencia y circuitos productivos enunciados por Alejandro Rofman y Ariel García.

Antecedentes

El proyecto de extensión se desarrolló en una zona que ha sido objeto de diversos estudios recientes por parte de instituciones e

investigadores, así como de acciones de extensión universitaria, debido a los cambios en las actividades productivas y a la transformación de las formas de vida en la localidad de Monte Vera, y en particular en Ángel Gallardo.

Entre dichas iniciativas podemos citar el proyecto de extensión de interés social realizado por la Universidad Nacional del Litoral, titulado “Nuevas ruralidades solidarias del periurbano norte de Santa Fe (2019-2021)”, que nos aportó información como se reconfiguran las relaciones sociales y económicas en esta área, enfocándose en prácticas de producción y consumo que promueven la solidaridad y la sustentabilidad. Una escuela local y la Comuna de Monte Vera acompañaron en 2017 la creación de la Feria de Productoras de Monte Vera, con el objetivo de fomentar la organización de las productoras y promover la oferta de alimentos sanos, frescos, naturales y artesanales. La iniciativa buscó, además, impulsar prácticas agroecológicas y valorizar procesos de autonomía y soberanía alimentaria.

Asimismo, Julieta Zana de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la UNL realizó oportunamente una investigación sobre el cordón frutihortícola santafesino, considerando que la producción de hortalizas no ha conseguido posicionarse de manera relevante en la estructura productiva.

El cinturón verde se define como un “tipo de producción hortícola que se lleva a cabo en las llamadas ‘quintas’ o huertas de tipo familiar que rodean a las grandes ciudades”. Esta definición es útil para analizar el caso de la ciudad de Santa Fe y su propio cinturón verde. El límite norte del área urbana, junto con los distritos de Monte Vera, Recreo y otras pequeñas localidades aledañas, conforman este espacio geográfico, donde la producción hortícola tiene un papel destacado. En esta zona, cobra especial relevancia la labor del INTA, que concentra investigaciones y acciones específicas vinculadas a la horticultura y a las formas de producción intensivas de esta área.

Otros estudios refieren a las realidades de mujeres productoras y la mano de obra de peones rurales y pequeños emprendimientos, como los realizados por Ma. Alicia Serafino (2009). Según el censo agropecuario del 2018, la provincia de Santa Fe cuenta con el 7.9% del total de las explotaciones agropecuarias del país, el 4.9% del total de la población residentes en las explotaciones agropecuarias y el 6% de la superficie total de las explotaciones agropecuarias del país.

Los registros de áreas sembradas muestran en las últimas dos décadas una reducción particular en el departamento La Capital, donde se encuentra ubicada la localidad de Monte Vera. El mercado de productores resulta ser el destino principal de las ventas del sector hortícola, con ventas a acopiadores, pero se identifican

nuevas formas de comercialización recientes como puestos de ventas en las inmediaciones del cinturón hortícola, con menor intermediación, en algunos casos con puestos formales y en otros casos con puestos de carácter informal. Además, existen ferias que se trasladan algunos días a las ciudades para ubicarse en distintos lugares del casco urbano, como alternativa de captación de consumidores de manera directa. Al respecto, se encuentran experiencias importantes realizadas por productores asociados a la “Verdecita” y algunas experiencias llevadas a cabo por los voluntariados universitarios, que consistían básicamente en subsidiar el transporte o fletes a los productores para que puedan realizar sus ventas directas, disminuyendo sus costos de comercialización en forma importante, y a su vez se realizaban apoyo con acciones de marketing, experiencias de las cuales fueron partícipes integrantes de este proyecto de extensión.

Los emprendimientos agropecuarios de esta zona presentan gran diversidad en cuanto a tenencia y propiedad de la tierra. A veces es compleja la caracterización de quienes pueden ser considerados productores o empleados familiares o distintas formas de empleo o de asociación.

Entre los antecedentes más relevantes para nuestro trabajo se encuentra el estudio de Demarchi (2010), que se propuso analizar la situación desde la conceptualización teórica del circuito productivo, considerando los distintos eslabones de la cadena productiva, los actores sociales intervinientes y los mecanismos y problemáticas existentes en cada uno de ellos. El análisis permitió identificar una gran diversidad de agentes económicos que conforman el circuito, destacándose especialmente la mano de obra inmigrante, en su mayoría de origen boliviano, que en concordancia con lo sucedido a nivel nacional ha formado parte de una reestructuración de los cinturones verdes.

Demarchi abarcó el conjunto de operaciones, procesamientos, almacenamiento, distribución y comercialización de insumos y productos. En el caso particular del cinturón hortícola santafesino, sus resultados evidencian una gran diversificación, tanto en los actores sociales involucrados como en los mecanismos que intervienen en la producción y comercialización. Esta complejidad dificulta la posibilidad de establecer una caracterización única del circuito productivo. No obstante, Demarchi sostiene, a partir de la información obtenida de fuentes primarias y secundarias, así como de ciertos análisis teóricos, que el circuito productivo santafesino se basa principalmente en explotaciones tradicionales a cargo de la familia del productor. La incorporación de peones es mínima y depende de la necesidad de mano de obra estacional en los períodos

de siembra o cosecha. El uso de tecnología radica principalmente en sistemas de riego, aplicación de agroquímicos y el empleo de tractores; aunque el trabajo manual sigue siendo relevante en una gran cantidad de actividades productivas.

También es frecuente en esta zona encontrar la figura del mediero que es quien se encarga del trabajo diario en las quintas. Esta tarea suele estar a cargo de grupos familiares, en su mayoría de origen boliviano, que reemplazan a los hijos de los dueños de las tierras, quienes ya no trabajan en los predios, debido a que han emigrado a la ciudad para estudiar o realizar actividades profesionales. Son pocos los predios que presentan producción en invernadero o bajo cubierta con un grado importante de capitalización. La acción del INTA y otras instituciones es importante porque la población valora la capacitación para mejorar el manejo de las explotaciones, pero la escasa tecnología inhibe la capacidad de competencia respecto a otras producciones desarrolladas bajo una forma intensiva capitalista, ante lo cual la población local trata de realizar distintas acciones con instituciones para reforzar su toma de decisiones de la manera más conveniente. Es por ello que para las explotaciones con menor nivel de productividad la alternativa de nuevos canales de comercialización aparece como una medida para mejorar los ingresos prediales. Se observan ventas a minoristas, intermediarios, mayoristas, supermercados y verdulerías. Esta diversidad exige una organización y un trabajo coordinado entre los distintos actores del circuito. Sin embargo, el transporte se presenta como un factor limitante en muchos casos, debido a la falta de cadenas de frío adecuadas o de medios de transporte que garanticen la conservación organoléptica de la mercadería. Este estudio también advierte una escasa capacidad para hacer productos elaborados, es decir, fortalecer un segundo eslabón del circuito. Como consecuencia, predomina casi exclusivamente la producción primaria agrícola, sin procesos posteriores de transformación.

En este sentido, nuestro proyecto de extensión, titulado “Capacitación y asistencia técnica en armado de plan de negocios, costos y herramientas de gestión a emprendedores de la comunidad de Ángel Gallardo”, se enfocó en mejorar la capacidad de gestión de emprendimientos de base agropecuaria en la zona. A partir de esta acción, identificamos nuevas situaciones que complementan y amplían las problemáticas señaladas en los estudios y proyectos previos. Entre ellas, la falta de procesos de elaboración y agregación de valor imposibilitan la incorporación de mayor mano de obra a nivel familiar. Además, se observa la expansión de viviendas residenciales, producto de una ciudad que solamente puede crecer hacia el norte. Nos encontramos que la población más joven y familiares

de medieros y productores buscan nuevas alternativas de ingresos fuera del sector agrícola. Por ello, demandan capacitaciones para desarrollos comerciales artesanales y de emprendimientos gastronómicos no vinculados a la producción local. La mayor parte de estas demandas se concentran en el área de comercialización.

En este contexto, nuestro proyecto de *marketing* y comercialización incluyó asesoramiento en ventas *online* y manejo de redes sociales, lo cual resultó sumamente atractivo para la población joven que busca ingresos por fuera de la actividad agrícola. De este modo, se conformó una estrategia de ingresos familiares que combina algunos ingresos prediales con emprendimientos de ventas, y en algunos casos con la producción de alimentos elaborados sin el uso intensivo de recursos locales, o de artesanías.

La oferta de servicios de nuestro proyecto que incluía comercialización, *marketing* y costos, terminó bifurcándose en análisis de costos y márgenes brutos como demanda principal de quienes se desarrollan como productores agropecuarios, puesto que el tema de precios lo determina el mercado de productores locales, no teniendo posibilidades de manejar precios, ya que los mercados forman los precios de la región.

Estos productores también manifiestan que en el caso de quienes arriendan tierras para producciones hortícolas van ampliando la cantidad de hectáreas arrendadas para producciones de carácter extensivo como la soja, principalmente, y van disminuyendo en términos relativos el trabajo de horticultura. Esto se da en el caso específico de productores que tienen al menos tractor y herramientas para la labranza que son utilizadas para hacer trabajos en otros predios que determinan otra fuente de ingreso, es decir, que la estrategia está fundada en una parte como productor hortícola, otra como productor de soja y también recibe ingreso como contratista a una menor escala. Por otro parte, dentro de la producción hortícola un grupo de productores ha manifestado la idea de la reinserción de la producción de tomate que antiguamente era importante en la zona, este deseo no está fundado básicamente en una expectativa de ganancia, sino por apego a un cultivo que fue tradicional en esta zona y que se ha perdido, por eso que a futuro estamos planteando un análisis de costos y factibilidad de comercialización del tomate.

La otra bifurcación que se presentó fue un trabajo con los emprendedores que se encontraban fuera de la actividad agrícola. Con ellos se trabajó en las áreas de comunicación, *marketing* y costos. Cabe destacar que se pudieron hacer aportes significativos, fundamentalmente que permitieron fijar estructuras de nuevos costos para determinar nuevos precios, ya que en muchos casos se

manifestó que tenían un buen producto y a buenos precios, pero por otra parte no podían cubrir los costos de reposición para dar continuidad al emprendimiento. Esto fundamentalmente se daba por la no incorporación de todos los costos de producción, logística, energía y distribución.

A fin de que la propuesta se adecuara a las necesidades y particularidades de cada emprendimiento, en primera instancia realizamos un diagnóstico para indagar qué bienes o servicios ofrecían, cómo los comercializaban, si utilizaban o no redes sociales y cuáles. Esta instancia no solo nos permitió recabar información, sino que fue de gran utilidad para los propios emprendedores, que pudieron reflexionar sobre sus experiencias e identificar sus fortalezas y debilidades en términos de comercialización. En la mayoría de los casos no tenían bien definidos o segmentados sus clientes; además, pudimos observar falencias en la comunicación del producto o servicio que ofrecían; y respecto a las redes sociales, casi todos utilizaban WhatsApp, en el resto de los casos no utilizaban redes sociales.

A partir de allí diseñamos una estrategia personalizada para cada emprendedor, para poder definir adecuadamente su segmento de mercado, establecer una comunicación clara de qué es lo que ofrecen y cuál es el valor agregado de ese bien o servicio, y finalmente seleccionar la/s red/es social/es más adecuadas en función al bien o servicio y el segmento de mercado con el que interactúan.

Hemos trabajado con WhatsApp, con la creación de la cuenta WhatsApp Business, catálogo *online*, mensajes de respuesta automática; e Instagram.

Creamos un link de acceso para enviar mensajes directos al WhatsApp. Trabajamos sobre fotografías, videos, *reels*, descripciones para acompañar *posteo* y huso de *hashtags*.

Finalmente, reflexionamos sobre las nociones de comunidad y el potencial de las redes sociales para dar visibilidad a los emprendimientos.

En la capacitación también utilizamos el Modelo Canvas con el objetivo de crear la propuesta de valor de cada emprendimiento y representar, de forma simple e integral, la totalidad del modelo de negocio. En dicho esquema identificamos tanto aspectos internos –por ejemplo, actividades clave, los recursos necesarios y la estructura de costos– como aspectos externos, vinculados al segmento de mercado, la propuesta de valor, los canales de comunicación y distribución, las relaciones con los clientes y las fuentes de ingresos.

Durante el desarrollo del proyecto, y como resultado de entrevistas en profundidad con un productor local, considerado informante calificado debido a sus años de residencia y su vinculación

con productores y asociaciones de la zona, se rescataron aspectos históricos relevantes. Estos indican que, entre 1970 y 1975, las quintas –como se denomina a las áreas de producción de la zona– eran explotadas en baja escala por familias de origen italiano en mayor medida y algunos descendientes de alemanes, que producían entre cinco y diez surcos (línea de 60 metros) y vendían sus productos en un mercado de la ciudad conocido como Mercado Norte. Se caracterizaba por ser una producción diversificada y de baja escala.

Entre 1978 y 1980 comienzan unos ingresos importantes de población boliviana que pone la mano de obra y se juntan con los saberes de los productores de origen europeo, dueños de las tierras, para la producción de tomate a mayor escala, dada la mayor disponibilidad de mano de obra. La producción se extendió desde el norte de la ciudad de Santa Fe, Monte Vera, Ángel Gallardo, Recreo y hasta la ciudad de Laguna Paiva. Se exportaba tomate a las provincias de Buenos Aires y Córdoba, producido principalmente bajo casillas. Se mantuvo una gran producción hasta mediados de los años noventa, con destino al mercado local.

A partir de 1998, comenzó a entrar al mercado producción de tomate proveniente del cordón de La Plata, cultivado en invernaderos y utilizando variedades diferentes, cuyas semillas, según los productores, eran considerablemente más costosas. Esta producción desplazó al tomate local.

Los pocos productores que hoy cultivan tomate en la zona lo hacen en predios chicos y trabajan preferentemente con mano de obra familiar, como medio para competir con el tomate producido en La Plata. La mano de obra familiar ahorra costos y eso permite competir, pero en una escala mucho mejor; el gran porcentaje de lo que se comercia en el mercado de productores, actualmente viene, como dijimos, de La Plata. La producción de tomate local se realiza para complementar otras producciones, ya que algunos compradores del mercado lo solicitan, además de las otras producciones habituales, como rúcula, lechuga y acelga. En verano producen un poco más de tomates por una cuestión climática que hace disminuir la producción de verduras de hojas.

Los alquileres de una hectárea al mes de junio de 2024 varían de 15.000 a 50.000 pesos mensuales, dependiendo entre otras condiciones de la proximidad a la ruta que pasa por el lugar. Entre los costos que dificultan la comercialización encuentran una explicación en los fletes. La alternativa para los pequeños productores actualmente es vender en ferias y mercados populares de la ciudad que se realizan generalmente una vez a la semana; allí pueden “defender mejor el precio”, explican. Una expresión habitual de los productores es: “Ahora vivimos de las plazas” (donde se arman ferias).

Como se explicó anteriormente, la urbanización avanza en la zona. En conjunto con los integrantes del equipo, estamos evaluando la posibilidad de instaurar ferias en barrios nuevos, de alto poder adquisitivo, que se están formando cerca de las áreas de producción, próximas al río y casas de fin de semana. Estas ubicaciones están más cerca que la ciudad de Santa Fe, lo que permitiría disminuir los costos de fletes. Esta iniciativa se está estudiando para ser presentada ante el nuevo Concejo Deliberante de la zona.

El 70% de los productores chicos, actualmente, vende en las plazas o mercados populares de la ciudad de Santa Fe, en forma directa, y los productores de mayor tamaño dirigen sus ventas principalmente al mercado de productores. Esta posibilidad de ventas tuvo como origen las acciones llevadas a cabo oportunamente por miembros de este equipo, por medio del voluntariado universitario denominado Soberanía Alimentaria, así lo reconocen los productores de la zona quienes nos han incentivado a escribir esta pequeña historia que les ha permitido una mejor comercialización de su producción.

Referencias bibliográficas

- Benencia, R. (1994), “La horticultura bonaerense: lógicas productivas y cambios en el mercado de trabajo”, *Desarrollo Económico*, vol. 34, N° 133, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social, pp. 53-57.
- Cordozo, L. et al. (2022), “Nuevas ruralidades solidarias en el periurbano norte santafesino. La Feria de Productoras de Monte Vera (2016-2020)”, Documento de Trabajo N° 1, Universidad Nacional del Litoral, Secretaría de Extensión y Cultura, pp. 1-19.
- Demarchi, M. G. (2010), “El circuito de producción hortícola. Una aproximación al estudio del cinturón verde en los distritos de Monte Vera y Recreo, departamento de La Capital, provincia de Santa Fe”, *Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, N° 6, Santa Fe, Ediciones Universidad Nacional del Litoral, pp. 139-168.
- García, A. y A. Rofman (2023), “Circuitos productivos regionales, agentes y formas de implantación”, *Mundo Agrario*, vol. 24, N° 57, La Plata, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata, pp. 1-16.
- Serafino, M. (2009), “Migrantes bolivianos en el cinturón hortícola santafesino. Transformaciones en los modos de inserción laboral”, *Pampa*, N° 5, Santa Fe, Editorial de la Universidad Nacional del Litoral, pp. 239-256.
- Zana, Julieta, “Cinturón hortícola santafesino”, <<https://cdsa.academica.org/000-022/577.abstract>>.

Autores/as

Max Grether es licenciado en Administración. Se desempeña como secretario de Ciencia, Técnica y Extensión de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Católica de Santa Fe, donde también es docente y miembro del Consejo de Investigaciones. Actualmente, integra el proyecto de investigación “Producción y financiamiento público nacional y provincial de viviendas, programas para sectores urbanos populares y en los entornos rurales. El caso particular de la Ciudad de Santa Fe”.

Alberto Daniel Papini es especialista en Ciencias Sociales y dirige el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica de Santa Fe. Actualmente, integra el proyecto de investigación “Análisis de variables e indicadores para intentar comprender la restricción externa de la economía argentina en el nuevo escenario local y global”.

Gisela Guadalupe Tavernise es contadora pública y se desempeña como coordinadora contable presupuestaria en el Ministerio de Obras Públicas. Además, trabaja como docente en la Universidad Católica de Santa Fe e integra el proyecto de extensión “Capacitación y asistencia técnica en armado de plan de negocios, costos y herramientas de gestión a emprendedores de la comunidad de Ángel Gallardo”.

María Lucía Langella es contadora pública. En la actualidad, ejerce como jefa de Oficina de Estadísticas Nacionales y Municipales, en la Dirección General de Programación y Estadística Hacendal, dependiente de la Secretaría de Política Económica, del Ministerio de Economía de la provincia de Santa Fe.

Cómo citar este artículo

Grether, Max *et al.*, “Extensión universitaria en el amenazado cinturón verde santafesino”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 15, N° 47, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2025, pp. 77-85 edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/748-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-47.html>>.



MISCELÁNEAS



**revista de
ciencias
sociales**

segunda época



Flavio Gaitán

Extrema derecha en la Argentina

EL DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU IMPACTO
SOBRE EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

Amo ser el topo dentro del Estado. Soy el que destruye el Estado desde adentro.

JAVIER MILEI, presidente de la República Argentina (2024)¹

Introducción

Desde su surgimiento como fuerza política, La Libertad Avanza (LLA) ha planteado un discurso basado en la “extinción del Estado”, llevando al extremo la narrativa de fallas estatales y exaltando las virtudes del mercado como organizador de la vida económica y social de un modo radical (LLA, 2023; Gaitán, 2024). Como consecuencia, la llegada al poder de Javier Milei, fundador y líder excluyente de LLA, tras las elecciones presidenciales de 2023,² representa un punto de inflexión en la política argentina, considerando que se trata de la primera victoria electoral de una formación que promueve una narrativa antiestatista radical y, por consiguiente, asocia cualquier tipo de intervención

pública como la principal causa de las diversas crisis económicas del país. En efecto, desde la reconquista democrática, en 1983, se pueden identificar dos ciclos de gobiernos ortodoxos: las administraciones del Partido Justicialista (1989-1999) y la Alianza entre la UCR y el Frepaso (1999-2001), en los albores de la transición neoliberal tras la crisis de la deuda y, más recientemente, la administración del PRO (2015-2019). El componente idiosincrático de la actual experiencia es que la administración de LLA presenta el núcleo duro de las políticas ortodoxas (privatizaciones, desregulaciones, ajuste fiscal) no solo como el único camino posible ante una situación considerada crítica, sino también como el deseable.

En nombre de la “libertad” y la “competencia de mercado”, el gobierno de Milei ha propuesto la privatización de servicios públicos, la reducción del gasto social y la reforma de instituciones clave, como el sistema previsional y las políticas de asistencia social (Gaitán,

¹ Entrevista al presidente Javier Milei, disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=TgOidrSxrmM>>.

² En las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias, LLA obtuvo 29,86% de los votos. En la primera vuelta, 29,99%. Finalmente, en el balotaje, derrotó a Unión por la Patria, con el 55,65%.

2024). Así, la narrativa antiestatista, distintiva de la actual administración, aparece como la idea fuerza que motoriza un conjunto de medidas que redundan en un profundo cambio institucional que se expresa en un proceso de *policy dismantling* (desmantelamiento de políticas públicas) con impacto en diferentes áreas de intervención pública.

El objetivo de este artículo es, precisamente, analizar el impacto del proceso de desmantelamiento de políticas en curso sobre el sistema de protección social en Argentina, identificando las medidas implementadas. A través de un análisis cualitativo de la legislación y las políticas públicas del gobierno de La Libertad Avanza, se busca comprender el proceso de desmantelamiento estatal en curso y sus implicaciones potenciales sobre las condiciones de vida de las personas y familias.

El artículo está estructurado en tres secciones, además de la presente introducción y las conclusiones. En la primera se desarrolla el referencial teórico que orienta el análisis. Las dos siguientes analizan específicamente la dinámica de desmantelamiento de políticas: una se centra en el impacto sobre la estructura del Estado nacional en sentido general, mientras que la otra pone el foco en la extinción o pérdida de intensidad de las intervenciones estatales con impacto sobre las condiciones de vida de personas y familias.

Procedimientos metodológicos

El presente artículo adopta un enfoque cualitativo, basado en el análisis de contenido de la legislación, los decretos y las políticas públicas implementadas por el gobierno de LLA desde su llega-

da al poder en 2023. Se llevó a cabo un análisis de la legislación y documentos oficiales, incluyendo el Boletín oficial y los portales de los Ministerios. Se analizaron las leyes sancionadas, los decretos ejecutivos y las resoluciones y disposiciones ministeriales vinculadas con la protección social, enfocándose en las reformas de las áreas de educación, protección social, vivienda y seguridad social.

Referencial teórico: cambio institucional y desmonte de políticas públicas

El análisis del cambio institucional ocupa un espacio preponderante en el campo de las políticas públicas. En los estudios recientes sobre el tema, ha surgido un interés creciente por analizar los procesos de desmantelamiento de políticas públicas, un fenómeno que históricamente había sido poco explorado. Mientras que las investigaciones tradicionales se enfocaban en la creación y expansión de políticas, los estudios que se centran en el desmantelamiento de políticas buscan comprender cómo los gobiernos impulsan el debilitamiento, retracción o eliminación de políticas existentes, así como los mecanismos institucionales que permiten deshacer estructuras previamente consolidadas. Este enfoque aporta una perspectiva novedosa al análisis institucional, ya que revela que el cambio no siempre implica creación o innovación, sino también erosión, desfinanciamiento y reducción del Estado.

El *policy dismantling* refiere de manera literal a “la reducción del alcance, la densidad o la intensidad de las políticas existentes” (Bauer y Knill, 2012, p. 35).

Se entiende, así, que el cambio puede darse tanto por expansión de políticas públicas (una dinámica en la que nuevas políticas se “agregan” a las existentes, lo que da por resultado un aumento en el número de instrumentos) como por un desmantelamiento, que sucede cuando una política existente es extinguida o el número de instrumentos cae (Zimmermann, Nicolás y Gaitán, 2024). El proceso de desmantelamiento puede analizarse a partir de tres dimensiones principales: alcance (*scope*), intensidad (*intensity*) y densidad (*density*). La densidad se refiere a la cantidad de reglas, leyes, normativas y programas que conforman una política pública. La intensidad, por su parte, se refiere al grado de recursos y exigencias asociados con una política pública. Por último, el alcance se refiere a los grupos poblacionales o sectores de la economía afectados por una política pública.

La literatura destaca cuatro estrategias principales que los gobiernos pueden utilizar para desmantelar políticas públicas: el *desmantelamiento explícito* refiere a la eliminación directa y pública de una política; el *desmantelamiento simbólico* se produce cuando un gobierno anuncia la eliminación de una política, pero no la implementa; la *reducción gradual* consiste en recortes paulatinos en los recursos o beneficiarios de una política y, por último, el *desmantelamiento oculto* se produce cuando la política permanece formalmente vigente, pero su ejecución es limitada o simbólica (Bauer y Knill, 2012; Knill, Tosun y Bauer, 2014).

Desmante de políticas durante el primer año de gestión de LLA

En los primeros meses de mandato, el presidente electo y su gabinete han impulsado reformas significativas que han afectado radicalmente la estructura organizativa y formas de intervención del Estado nacional, siguiendo en gran medida los principios de su plataforma electoral (Gaitán, 2024). El 10 de diciembre de 2023, el presidente electo, como es usual en cada comienzo de administración, reestructuró el gabinete nacional. La cantidad de ministerios se redujo de 18 a 9; 11 carteras fueron degradadas al rango de secretaría, y se crearon dos totalmente nuevos: el Ministerio de Infraestructura y el Ministerio de Capital Humano (Dec. 8/2023). En el proceso perdieron rango ministerial: Desarrollo Social, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Educación, Mujeres y Cultura,³ que pasaron a depender de Capital Humano; Obras Públicas y Transporte, que quedaron bajo el control de Infraestructura; Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Turismo y Deportes, que pasaron a funcionar bajo la órbita de Interior; y Ciencia, Tecnología e Innovación, que pasó a formar parte de la Jefatura de Gabinete. En febrero de 2024, se disolvió el Ministerio de Infraestructura (Dec. 195/2024) y sus áreas fueron absorbidas en su mayoría por el Ministerio de Economía. De esta manera, el número total de ministerios se redujo a ocho. Sin embargo, posteriormente se creó el Ministerio de Desregulación y Transfor-

³ Posteriormente, por resolución, la Secretaría de Cultura fue transferida a la órbita de la presidencia (Dec. 993/2024).

mación del Estado (Dec. 585/2024) y se nombró como ministro a una figura que fue “elenco estable” de las administraciones ortodoxas del período democrático (Dec. 586/2024).

La reducción del rango de ministerio a secretaría implica un cambio significativo en la estructura del Estado, que impacta negativamente en la priorización, autonomía y capacidad de acción de las políticas públicas a cargo. Áreas estratégicas como Trabajo, Desarrollo Social y Mujeres, Géneros y Diversidad –todas con incumbencia sobre la formulación e implementación de programas y políticas con impacto en las condiciones de vida– perdieron visibilidad, importancia en la agenda política y poder de decisión de sus autoridades. Desde el punto de vista de la estructura formal, al ser subordinadas a otros organismos y perder rango ministerial, las decisiones quedan supeditadas a agendas políticas más amplias, lo que limita su capacidad de incidencia en políticas específicas. Esto se debe, claramente, a que el rango ministerial otorga mayor jerarquía institucional y acceso directo a la toma de decisiones, lo que facilita la asignación de recursos y la formulación de

políticas públicas. En consecuencia, la reorganización administrativa expresa un cambio político en el que los temas sociolaborales perdieron importancia y especificidad.

Como parte de la reorganización ministerial, expresando una gramática de reducción del tamaño del Estado, desregulación y optimización de recursos, y rechazando supuestos “excesos”, duplicaciones y la existencia de “áreas innecesarias”, se procedió a la eliminación de un amplio conjunto de secretarías, subsecretarías, coordinaciones y direcciones.⁴ La mayor parte de los organismos eliminados tenían incumbencias en temas sociales, en particular, género, vivienda y asistencia social.⁵ En forma concomitante a la reorganización ministerial y la eliminación de áreas, el gobierno avanzó con la extinción,⁶ intervención⁷ o limitación de funciones de un amplio conjunto de organismos públicos de disímil rango y función.

La política de desmantelamiento se extiende a los dos componentes inherentes a las capacidades estatales y gubernamentales: el patrimonio público y la burocracia. Sobre el primer punto, se avanzó en la venta de patrimonio y

⁴ Véase la nota publicada en *Infobae* (29 de diciembre de 2024), titulada “Con un posteo y datos actualizados sobre la reducción de personal del Estado, Sturzenegger ratificó la continuidad de la motosierra”; o el propio posteo en la red social X del ministro Federico Sturzenegger (29 de diciembre de 2024).

⁵ Véase la nota publicada en *El Diario Ar* (24 de diciembre de 2024), bajo el título “Un cuarto de los recortes que aplicó Sturzenegger fueron en áreas de género y diversidad”.

⁶ Fueron eliminados: el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (Dec. 696/2024), entidad que fue definida por el presidente como “policía de pensamiento y para perseguir a quienes pensaban distinto [sic]” (*El Diario Ar*, 22 de febrero de 2024); el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, el Instituto Nacional de Juventud, el Instituto Nacional de la Música, el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (Decreto 1.020/2024), el Ente Nacional de Obras Públicas de Saneamiento (Decreto 1.020/2024), Desarrollo del Capital Humano Ferroviario (Res. 58/2024), y la agencia de noticias Télam (Dec. 548/2024), reconvertida en Agencia de Publicidad del Estado Sociedad Anónima Unipersonal.

⁷ El decreto 117/2024 dispuso en su artículo primero la intervención de Educ.ar Sociedad del Estado, de Télam Sociedad del Estado, de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado y de Contenidos Públicos Sociedad del Estado por el plazo de un año.

en las privatizaciones, habilitando a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) a la enajenación de más de 400 inmuebles del Estado nacional (Dec. 950/2024) con el argumento de la “prescindencia” o “inutilidad” para la gestión. A tal efecto se flexibilizaron las normas para la venta de bienes estatales. De hecho, el DNU 70/2023 modificó varios artículos de la legislación vigente, que regulaba la administración de bienes del Estado (Dec. 2.670/2015). Se eliminaron trabas burocráticas para acelerar la venta, cesión o concesión de inmuebles públicos y se autorizó la venta de activos sin necesidad de una evaluación previa del Congreso, facilitando la enajenación de propiedades estatales. Bajo el argumento de que mantener ociosos estos inmuebles genera costos y gastos que deben evitarse, se habilitó a la AABE a “disponer, enajenar y/o transferir inmuebles” de diverso tipo, incluyendo edificios públicos, predios ferroviarios, terrenos aledaños a rutas nacionales y superficies en zonas rurales, entre otros (Dec. 950/2024). Se excluyen del alcance de las ventas solo los establecimientos militares específicos, inmuebles situados fuera del territorio nacional y aquellos irrevocablemente comprometidos o que, habiendo sido enajenados, su dominio se hubiera revertido a favor del Estado nacional.

En forma concomitante a la venta de patrimonio público, el Poder Ejecutivo instruyó al jefe de Gabinete de Ministros –quien en función de las normativas constitucionales, “ejerce” la administración general del país (Art. 100

CN)– a realizar las adecuaciones correspondientes para avanzar con la privatización de empresas públicas (Decreto 1.131/2024). La aprobación de la ley bases (27.742/2024) declaró “sujetas a privatización” a diversas empresas y sociedades de propiedad total o mayoritaria del Estado nacional, en los términos de la Ley N° 23.696. En la primera versión del texto enviado al Congreso, la Casa Rosada pretendía considerar “sujetas a privatización” a 41 sociedades. En un segundo momento, el número se redujo a once y finalmente en el Senado se quitaron de la lista tres empresas, quedando ocho sujetas a privatización –total o parcial– o concesión: Intercargo SAU, Enarsa, Nucleoeléctrica Argentina, Yacimientos Carboníferos de Río Turbio, Agua y Saneamientos Argentinos S.A., Belgrano Cargas y Logística S.A., Sociedad Operadora Ferroviaria S.E. y Corredores Viales S.A. Se trata de empresas de rubros diversos, con disímil participación en la provisión de servicios públicos.

Con el objetivo de avanzar con la privatización de empresas que quedaron excluidas de la autorización legislativa, se dispuso la intención de privatizar Aerolíneas Argentinas (Dec. 873/2024) y se avanzó con la desregulación del correo (Dec. 1.005/2024). En un segundo momento, la primera privatización de la administración, la empresa estatizada IMPSA (Industrias Metalúrgicas Pescarmona S.A.), se llevó a cabo a valores irrisorios. Al mismo tiempo, el Banco Nación fue transformado en una sociedad anónima (Dec. 116/2025),⁸

⁸ Se debe considerar, sin embargo, que el Juzgado Federal N° 2 de La Plata, por decisión de su juez subrogante, impuso una medida cautelar contra el proceso, justificada en la Carta Orgánica del BNA (Ley 21.799) que establece que toda reforma debe hacerse por ley (Palabras de Derecho, 25 de febrero de 2025).

lo que habilita, potencialmente, a una privatización encubierta bajo la forma de participación accionaria. En el caso de la empresa Yacimiento Carboníferos Fiscales se dispuso la transformación a “Carboeléctrica Río Turbio Sociedad Anónima” (Dec. 115/2025), como paso previo a una eventual privatización siguiendo las directrices establecidas en la ley bases. También se estableció un plazo de 180 días para llamar a concurso público para la venta del paquete accionario de las empresas Energía Argentina y Nucleoeléctrica Argentina (Dec. 895/2024) y se anunció el “inicio” del proceso de privatización de AySA (Agua y Saneamientos S.A.) “una vez otorgada la correspondiente autorización por parte del Poder Ejecutivo Nacional”, de Corredores Viales (Comunicado Oficial Número 78) y de la empresas de Trenes Argentinos Carga (Belgrano Cargas y Logística S.A.) (Comunicado Oficial Número 64).

En materia de empleo público las acciones de gobierno buscaron avanzar en una reducción en el tamaño de la planta, con un enfoque fiscalista y sin considerar los derechos adquiridos de los trabajadores del Estado. Desde el inicio de la gestión, se estableció que las contrataciones de personal para la prestación de servicios efectuadas desde el 1 de enero de 2023 no serían renovadas. Además, se instruyó a las autoridades competentes a realizar un relevamiento exhaustivo del personal contratado cuya fecha de ingreso a la administración fuera previa al 1 de enero de 2023, con el fin de evaluar la renovación de dichas contrataciones (Dec. 84/2023). Al mismo tiempo, echando mano de un decreto aprobado en el momento del giro ortodoxo del gobierno de Alberto

Fernández (Gaitán, 2024), que fijaba limitaciones a las designaciones y contrataciones de personal en las jurisdicciones y entidades del sector público nacional (Dec. 426/2022), se establecieron restricciones a nuevas incorporaciones de personal en las jurisdicciones y entidades del sector público nacional (Dec. 77/2023).

Con el objetivo de reducir el tamaño de la burocracia, a la cual la gramática oficial considera como “excesiva” y “no óptima”, se estableció que las designaciones temporales en la administración pública nacional tendrían una duración máxima de 12 meses, debiendo justificarse su necesidad antes de cualquier renovación (Dec. 958/2024); se procedió a la renovación de contratos con períodos extremadamente cortos de duración (Decs. 70/2023, 566/2024 y 866/2024); y se habilitó un nuevo Régimen de Contrataciones para el Sector Público, profundizando el ajuste en el Estado y afectando las condiciones laborales de los trabajadores estatales.

La reorganización administrativa ha sido habilitada, también, por la ley bases (277.742/2024, Dec. 695/2024), que faculta al Poder Ejecutivo Nacional a llevar a cabo la reorganización de la administración centralizada y descentralizada, permitiendo la reestructuración de órganos y organismos de la administración pública. En efecto, la normativa introdujo cambios en diversas normativas, incluyendo la Ley de Contrato de Trabajo y la Ley de Asociaciones Sindicales, con el objetivo de flexibilizar las relaciones laborales y promover la creación de empleo, estableciendo beneficios fiscales y facilidades administrativas para, supuestamente, fomentar la inversión privada en sectores estra-

tégicos de la economía nacional. En el caso de la administración pública, la ley propone medidas para optimizar la estructura del Estado, buscando mayor eficiencia y reducción del gasto público. La práctica de racionalización ha sido permanente. Transcurrido un año de gestión, se dispuso que, a partir de 2025, la contratación de nuevos trabajadores en áreas que “hayan realizado su racionalización de personal” y quieran contratar “por razones de necesidad estratégica” queda supeditada a un mecanismo de compensación asimétrica; por cada nuevo contratado deben producirse tres bajas “por cualquier motivo” (Dec. 1.148/24).

De particular importancia para el proceso de desmantelamiento de la burocracia estatal ha sido la creación del Ministerio del Desregulación y Transformación del Estado, que incluyó bajo su órbita una Secretaría de Transformación del Estado y Función Pública, cuyas resoluciones han estado más orientadas a la “racionalización del gasto”, la estigmatización del empleo público y la estimación de una “planta óptima” que a la mejora constante de las capacidades de la administración pública. Así, estableció un “Régimen de personal en situación de disponibilidad” (Res 1/2024), que se aplica al “personal de planta permanente que, debido a medidas de reestructuración o reducción de dotación, se ve afectado por la supresión de organismos, dependencias o funciones asignadas”. A pesar de declarar los objetivos de “garantizar la estabilidad laboral” y “asegurar que el personal afectado mantenga su estabilidad laboral durante el período de reestructuración”, la normativa destaca la necesidad de “contribuir a la eficiencia y racionalización de la es-

tructura del Estado”. Posteriormente fijó “directrices para la gestión del personal en la Administración Pública Nacional” (Res. 3/2024), que incluyen puntos que se alejan de la idea de promoción de una burocracia especializada, como la intimación al personal en edad jubilatoria a comenzar su tramitación de retiro, instruyendo al personal que reúna las condiciones establecidas a iniciar los trámites administrativos para su ingreso al sistema previsional.

Incluso las medidas que buscan, supuestamente, “mejorar las capacidades de la burocracia” son funcionales a la lógica fiscalista. El establecimiento de un examen de “evaluación general de conocimientos y competencias” para el conjunto de los empleados (Dec. 1.148/2024), llevado a cabo sin la colaboración o participación de los sindicatos representativos de los intereses de los trabajadores con derechos adquiridos, fue presentado públicamente como un proceso necesario para auxiliar la “racionalización de recursos”. Las diversas medidas buscan reducir el tamaño de la burocracia bajo el escudo de supuesta dotación óptima, que el Estado pasa a monitorear de modo constante. A tal efecto se potenció la Dirección de Análisis de Dotaciones que declara el objetivo de “asistir a las Jurisdicciones y Organismos de la APN en la estimación de la dotación sugerida para el cumplimiento de sus metas, área por área” (Argentina.gob.ar, s/f-a).

Las diferentes medidas llevaron a una reducción sustancial de la nómina de trabajadores del Estado. Los informes oficiales muestran que la desvinculación de trabajadores públicos ha sido permanente desde el inicio de la gestión. A fines de 2024, luego de un

año de gobierno, se habían eliminado casi 36.000 puestos de trabajo (Indec, 2024). El cambio de año fiscal permitió una profundización del proceso, aumentando el número de desvinculaciones a casi 42.000 (Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social, 2025). Del total de despedidos, dos terceras partes corresponden a organismos centralizados y descentralizados de la administración pública nacional y un tercio a las empresas del Estado. El mayor impacto fue para los trabajadores históricamente más vulnerables, monotributistas o contratados sin estabilidad garantizada, que representan el 51.6% del total de los despedidos. De acuerdo con la información oficial, con una mirada exclusivamente fiscalista, las “desvinculaciones” redundaron en un “ahorro” de 3.820 millones de dólares (Unidad de Evaluación de Impacto 2024; Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social, 2025).⁹ Tomadas con una orientación fiscalista, desacoplada de una lógica de fortalecimiento y capacitación de la burocracia pública, se trata de un avance significativo del plan declarado inicialmente que preveía cortar 70.000 empleos.¹⁰

El proceso de privatizaciones y desarticulación de una parte considerable de la planta de empleados públicos re-

dunda en –y es resultado de– una dinámica de “austeridad” permanente. La política fiscal, denominada “motosierra y licuadora”, implica recortes drásticos en el gasto público, subsidios y transferencias a provincias, en un intento por alcanzar el superávit fiscal. En el afán de consolidar dicho objetivo, la práctica de desmantelamiento implicó la combinación de distintas estrategias: la reducción presupuestaria –nominal o real, considerando la inflación del período–; el veto a iniciativas del Poder Legislativo orientadas a incrementar la inversión en partidas específicas (como jubilaciones¹¹ o universidades¹²), a las que la coalición de gobierno se refiere simplemente como “gasto”; y la eliminación de un amplio conjunto de fondos fiduciarios que asignaban recursos con destino específico. Esta narrativa, expresada también en el denominado “Pacto Fundacional para la República Argentina”,¹³ toma forma en un contexto de “excepcionalidad administrativa” derivada de la prórroga de la Ley de Presupuesto (Dec. 284/2024, que prorroga la vigencia de la Ley 27.701/24 correspondiente al presupuesto 2023 y Dec. 1.131/2024 que lo extiende al año fiscal 2025), lo que aumenta los grados de discrecionalidad para asignar la distribución de recursos públicos.

⁹ Véase también la nota publicada en *Buenos Aires Times* (12 de diciembre de 2024), titulada “Milei’s ‘chainsaw’ cut nearly 35,000 public-sector jobs in 2024”.

¹⁰ Véase la nota publicada en *Bloomerg* (26 de marzo de 2024), titulada “Milei to Cut 70,000 State Jobs, Boasting of Chainsaw Austerity”.

¹¹ El presidente dictó el Decreto 782/2024 que vetó en su totalidad la Ley de Movilidad Jubilatoria.

¹² El presidente dictó el Decreto 879/2024 que vetó en su totalidad la Ley 27.757 de Financiamiento Universitario, orientada a la recomposición salarial de la planta de docentes.

¹³ El pacto refundacional fue presentado por el presidente como el cimiento de una “nueva Argentina”. Tres de los 10 puntos expresan la visión fiscalista del gobierno. Ninguno promueve la garantía de derechos económicos, sociales o culturales (Comunicado Oficial N° 26, 1 de marzo de 2024).

El impacto del desmantelamiento de políticas sobre el sistema de protección social

Como se afirmó en la sección anterior, desde la asunción del gobierno de LLA, el Estado argentino fue afectado por una dinámica de cambio institucional que combinó eliminación de organismos, privatización de empresas públicas y reducción del tamaño de la burocracia, configurando un proceso de desmantelamiento de la capacidad de intervención pública. En consecuencia, diversos programas y líneas de políticas fueron desmantelados totalmente o reducidos en su intensidad.

En esa dinámica, las áreas con competencias sobre políticas de protección social pasaron por una profunda reforma institucional derivada de la Ley de Ministerios que eliminó los Ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, fusionándolos, junto con otras áreas, en el nuevo Ministerio de Capital Humano (Dec. 86/2023). Este organismo unificó las funciones que anteriormente correspondían a cuatro ministerios diferentes y “agregó” la responsabilidad de temas relacionados con el desarrollo social, políticas laborales, educativas, relativas a seguridad social, y apoyo a poblaciones vulnerables, entre otros aspectos antes gestionados por los ministerios suprimidos.

Comparada con la estructura heredada, la fusión llevó a la extinción o reasignación de funciones de un amplio número de secretarías y subsecretarías (Decs. 86/2023, 862/2024, 989/2024 y

993/2024), política que se profundizó en una etapa posterior (Dec. 151/2024). En el proceso de “simplificación” administrativa se produjo una sustancial reducción de la planta de empleados públicos¹⁴ (Dec. 151/2025), en una dinámica de ajuste constante, en la que hubo pase a disponibilidad de empleados de planta permanente con derechos adquiridos –principalmente por eliminación de programas– (Dec. 747/2024), despidos y aceleración de procesos de retiro. A los empleados de planta transitoria, por su parte, se los expuso a una situación de inestabilidad extrema, al renovarse sus contratos con períodos de entre tres y seis meses.

La misma narrativa de las autoridades del ministerio promueve y ratifica una gramática de estimación de una

[...] dotación sugerida para el cumplimiento de las metas, área por área, analizando la dimensión y composición de los equipos de trabajo y sus características clave, los procesos y la demanda de trabajo actual con un horizonte de planeamiento de corto y mediano plazo y los perfiles adecuados y necesarios para las distintas funciones y especializaciones requeridas (Argentina.gob.ar, s/f-b).

La situación de disponibilidad implica que los empleados afectados podrán ser transferidos a otras áreas de la administración pública o, en caso de no ser reubicados dentro del período establecido, podrían quedar desvinculados de la administración pública nacional (Res. 747/2024). La dinámica de reorganización administrativa y reducción de

¹⁴ Véase la nota de *Infobae* (27 de septiembre de 2024), titulada “Achique del Estado: comunicaron más de 100 despidos en Capital Humano”.

la planta de empleados se produjo, además, en un contexto en que se observan renunciaciones frecuentes de autoridades, áreas vacantes –sin responsables a cargo– y designaciones de autoridades por excepción por períodos cortos.

En el campo de la asistencia, el gobierno promovió una reorganización de los programas sociales, desacoplando aumentos de la Asignación Universal por Hijo (AUH), de las jubilaciones y pensiones, y estableciendo ajustes discrecionales, en el contexto de deterioro severo de las condiciones de vida.¹⁵ En una dinámica de ruptura con las estrategias de intervención heredadas, eliminó el programa Potenciar Trabajo, criticó de modo abierto y constante a las organizaciones de trabajadores desocupados –a las que llegó a calificar de “gerentes de la pobreza”–, trabajó para instalar una idea de abuso de las personas en situación de vulnerabilidad y de presunta corrupción en el otorgamiento de las prestaciones, y sometió a las organizaciones y los titulares a un exhaustivo proceso de auditoría y control que incluyó la suspensión de pagos (Res. 13/2024) para, finalmente, terminar desmantelando el programa (Dec. 198/2024). En el camino se eliminó por completo el componente asociativo y de participación en actividades comunitarias, dando paso a una modalidad de intervención centrada exclusivamente en la promoción del “individuo” y la “familia”, movilizándolo a través de una gramática de “ayuda” y “asistencia”.

El desmantelamiento del Potenciar Trabajo se efectivizó mediante la trans-

ferencia de los titulares de derecho a dos nuevos programas que la gramática oficial presenta como orientados a capacitar a los beneficiarios para la inserción laboral o mejorar las condiciones de vida de familias en situación de exclusión: Volver al Trabajo y Acompañamiento Social. El primero (Res. 84/2024), orientado a personas de entre 18 y 49 años, declara como objetivo principal “fortalecer las habilidades laborales de los participantes para facilitar su integración en el mercado de trabajo”, desarrollando y consolidando competencias sociolaborales en los beneficiarios y “mejorando sus oportunidades de inserción laboral a través de actividades de formación, prácticas en ambientes de trabajo y asistencia al desarrollo de emprendimientos productivos”, lo que, de acuerdo con la narrativa oficial, “permite a los beneficiarios obtener empleos formales con ingresos de hasta tres salarios mínimos sin perder los beneficios”. El programa incluye formación profesional y asistencia en emprendimientos productivos, con una duración de hasta 24 meses (Res. 161/2024), que, supuestamente, se propone ampliar las condiciones de “empleabilidad”.

Por su parte, el programa de Acompañamiento Social está dirigido a personas mayores de 50 años y madres con cuatro o más hijos. Ofrece apoyo integral en áreas como educación, salud y seguridad alimentaria. El programa también declara buscar una mejora en “la calidad de vida y la autonomía de estos grupos mediante talleres comuni-

¹⁵ Las reformas económicas del gobierno han tenido un impacto profundo en la población desde las primeras decisiones económicas que implicaron una devaluación del 54% y la liberación de los precios (incluyendo transporte y energía), además de la derogación de leyes que regulaban sectores como alquileres y abastecimiento.

tarios y apoyo financiero para proyectos productivos familiares”, así como “brindar un acompañamiento integral que va desde la asistencia en necesidades básicas hasta la promoción de proyectos de vida más autónomos”. En un segundo momento el programa fue modificado (Dec. 755/2024) ajustando los requisitos de acceso.

Los dos programas tienen en común una serie de características derivadas de la lógica de ajuste permanente. En primer lugar, a diferencia del Potenciar Trabajo –cuya prestación monetaria estaba ligada al valor del salario mínimo, garantizando así la actualización de los valores–, el monto de las asignaciones fue congelado en \$78.000. Frente a una inflación anualizada de 117,8% en 2024, redundó en una pérdida del valor de la prestación del 53% al año (Oficina de Presupuesto del Congreso, 2025). En segundo lugar, reproducen una lógica bifronte que segmenta a las poblaciones en función del criterio mercantilizado y meritocrático de la “empleabilidad”, generando una estratificación hacia el interior de un universo en situación de vulnerabilidad social. Al mismo tiempo, se somete a los registrados en el programa a un proceso de control permanente (Res. 391/2024), que incluye un amplio conjunto de incompatibilidades, en una lógica punitiva que anticipa, potencialmente, nuevos recortes.¹⁶

La política asistencial no solo se limita a la reducción de gastos, sino que está profundamente marcada por una lógica de mercantilización de la pobreza, que reduce a las personas en situación de

vulnerabilidad a simples cifras de productividad. Se presenta la asistencia social como una “ayuda temporal” hacia la “inserción”, sin reconocer la realidad de un mercado laboral que no está preparado para absorber a todas las personas que hoy dependen del Estado. En lugar de adoptar medidas estructurales para mejorar la calidad de vida y las condiciones laborales, la política del gobierno declara buscar “activar” la autonomía de las personas de forma teórica y abstracta, sin plantear estrategias para lograrlo.

La lógica de eliminar las mediaciones entre el Estado y las personas, familias y comunidad es, también, funcional al desmonte de la institucionalidad previamente construida. La narrativa del gobierno, orientada a eliminar a los “intermediarios”, dejando de lado el componente asociativo y privilegiando la formación de “capital humano”, refleja un desconocimiento de la realidad del mercado laboral argentino, caracterizado por alta informalidad y precariedad. La metáfora de “enseñar a pescar” pierde sentido en una economía que, en gran medida, presenta escasas oportunidades de empleo formal y bien remunerado. En suma, las reformas ignoran que las condiciones de vida dependen no solo de las aptitudes personales, sino de la estructura productiva.

El desmantelamiento del Potenciar Trabajo se produjo, además, en un contexto de empeoramiento de las condiciones de “empleabilidad” y de eliminación, extinción o pérdida de intensidad de diversos programas de promoción del trabajo remunerado, producto –en par-

¹⁶ A pesar de afirmar que el 76,4% de la “nómina” actualizó sus datos, se advierte que se suspenderán los pagos a quienes no hayan completado la “actualización de datos”; en una estrategia que anticipan en dos etapas, en la primera, se procederá a la suspensión y en la segunda a la eliminación (Ministerio de Capital Humano, 2024).

te— de la desintegración del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Así, fueron desmantelados el programa Puente al Empleo (Dec. 551/2022) y el programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social —producto de la eliminación la Coordinación Nacional del Fondo de Promoción de Microcréditos para Emprendedores de la Economía Social (Dec. 1.094/2024)—; se dejaron sin efecto el Régimen de Empresas Recuperadas y el programa Crédito para la Formación Profesional; y se redujeron sustancialmente los programas Inserción Laboral y Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, además de desfinanciar otros como el Argentina Recicla y el Programa de Recuperación y Sostenimiento Productivo. Las capacitaciones para desempleados perdieron alcance y relevancia.

La dinámica de desmonte de políticas y programas ha afectado en particular a aquellas áreas consideradas “no prioritarias” como, por ejemplo, género y diversidades, economía social y popular, derechos humanos, economía de cuidados, apoyo a comunidades originarias o migrantes. En efecto, políticas que la narrativa neoconservadora de la gestión de gobierno asocia con una agenda identitaria y a la que califican peyorativamente como “woke” han sido especialmente cuestionadas. El desmonte se expresa así, de modo radical y más visible, en áreas que la narrativa individualista y libertaria extrema define, absurdamente, como un atentado contra la “igualdad de las personas”.

Las políticas de defensa de derechos a diversidades y género han sido especialmente afectadas, comenzando por la eliminación del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad, además de la extinción de las áreas de género de diversos organismos. Los informes del Centro de Estudios Legales y Sociales (2024a; 2024b; 2024c) muestran que, sobre 49 políticas relevadas, solo siete continúan vigentes; el 86% fueron discontinuadas o derogadas (24 políticas), o bien subejecutadas, quedando en riesgo de desmantelamiento (18). Entre los múltiples programas discontinuados por la actual administración se encuentran intervenciones orientadas a las mujeres madres (kits de lactancia, el programa Mil Días), cuidados (el Programa de Infraestructura del Cuidado y el Programa de Asistentes a Domicilio) o promoción del registro laboral, como el programa Registradas¹⁷ (lanzado en 2021 con el objetivo de aumentar la formalización en el universo de trabajadoras de casas particulares).¹⁸

El Programa Acompañar —iniciativa destinada a mujeres y personas LGBTI+ en situación de violencia de género en Argentina, que originalmente consistía en otorgar un apoyo económico equivalente al salario mínimo, vital y móvil durante seis meses— ha sido expuesto a cambios significativos que incluyen la suspensión de nuevas incorporaciones, la modificación en la duración y el monto de los pagos —acotando la asistencia a tres meses—, y la exigencia de

¹⁷ Véase la nota publicada en el portal web de Radio LT9 (16 de enero de 2024), titulada “Registradas: AFIP confirmó el fin del programa que impulsaba la formalización de las trabajadoras de casas particulares”.

¹⁸ Véase también la nota publicada en *Escritura Crónica* (16 de enero de 2024), bajo el título “El gobierno de Milei puso fin al programa Registradas”.

requisitos adicionales para acceder al programa, como la presentación de una denuncia judicial o policial y un informe social de un dispositivo de atención oficial de violencias local o provincial (Dec. 755/2024). También fue desmantelado el Plan ENIA (Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia), que se asentaba sobre los postulados de garantía de acceso a la educación social integral, para lo cual establecía acciones integrales en salud reproductiva, disponibilidad de métodos anticonceptivos y trabajo interministerial.

El desmonte de programas de género se dio en un contexto de persecución a la “ideología de género” —presentada incluso como aberración—,¹⁹ que llevó al Ejecutivo a imponer cambios en la terminología utilizada, prohibiendo el “lenguaje inclusivo”. El desmantelamiento activo se puede observar también en el poco interés por cumplir con la Ley Micaela (27.499/18), que establece la capacitación obligatoria en género y violencia de género para todas las personas que se desempeñan en la función pública en los tres poderes del Estado. Producto de la falta de iniciativa —e incluso del desincentivo o la penalización para implementarlas—, las capacitaciones se han reducido a un nivel mínimo.²⁰

Las políticas destinadas a la promoción de la economía social, asociativa y solidaria, en consonancia con el desmantelamiento del Potenciar Trabajo y

de organismos y áreas de intervención relacionadas con la economía popular, también fueron afectadas por la dinámica de extinción de programas o reducción de la intensidad de las políticas existentes. La Secretaría de Economía Social primero fue degradada a una Subsecretaría de Innovación en Economía Social para luego ser eliminada (Dec. 151/2025). Consecuentemente, un amplio conjunto de organismos fue eliminado o perdió jerarquía.

Este proceso de desmantelamiento se dio en el contexto de una dinámica de enfrentamiento con los actores territoriales y de persecución y hostigamiento a las cooperativas de trabajadores desocupados²¹ que dio lugar a una desarticulación de redes comunitarias y capacidades organizativas. Si bien el Inaes (Instituto Nacional de Economía Social) no fue suprimido, su modalidad de intervención cambió drásticamente, pasando de actuar como un apoyo activo a las cooperativas y actores territoriales a perseguirlos y estigmatizarlos. De hecho, en los primeros meses de gestión se procedió a la suspensión e intimación de un amplio conjunto de cooperativas (Res. Inaes 540/2023).

Un grupo poblacional especialmente perjudicado en sus capacidades organizativas es el de las comunidades originarias. En un primer momento, se cerraron áreas del INAI (Instituto Nacional de Asuntos Indígenas) (Res. 123/2024) para, posteriormente, cerrar-

¹⁹ Véase el discurso del presidente Javier Milei en el Foro de Davos (Suiza), que se encuentra disponible en el portal web de Casa Rosada (23 de enero de 2025).

²⁰ Véase el discurso del presidente Javier Milei en el Foro de Davos (Suiza), que se encuentra disponible en el portal web de Casa Rosada (23 de enero de 2025).

²¹ Véase la nota de *Infobae* (16 de noviembre de 2024), bajo el título “El Gobierno detectó irregularidades y suspendió a 8.588 cooperativas de trabajo e intimó a otras 7.887”.

lo (Dec. 696/2024). El organismo tenía a su cargo “el registro de las comunidades indígenas argentinas y sus derechos territoriales. Programas de desarrollo” y la implementación de “iniciativas orientadas al desarrollo social, económico y cultural de las comunidades indígenas, incluyendo programas de vivienda, salud, educación y producción sostenible”. El desinterés de la administración por los derechos de ese colectivo llevó también a decretar el fin de la emergencia de la tierra indígena (Dec. 1.038/2024).

El amplio campo de organismos e intervenciones en materia de seguridad y soberanía alimentaria también fue alcanzado por las políticas de desmonte. El Programa ProHuerta (Res. INTA 239/90), que operó durante 34 años promoviendo la seguridad y soberanía alimentaria en Argentina, fue discontinuado en abril de 2024 ante la decisión de no renovar los convenios entre el Ministerio de Capital Humano y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), lo que resultó en la interrupción de la distribución de semillas y el cierre de puestos de trabajo asociados al programa. De modo análogo, se eliminó el fideicomiso Programa de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (Prodaf), lo que afectó a iniciativas destinadas al desarrollo rural y apoyo a la agricultura familiar (Dec. 6/2025) y se intervino el Instituto Nacional de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (Dec. 285/2024 y Res. 596/2024).

En forma concomitante al desmantelamiento tácito o explícito de pro-

gramas, el gobierno promovió la derogación de normativas de intervención estatal en mercados de comercialización de alimentos. Al inicio de gestión, con el objetivo de reducir el grado de intervención estatal en la economía, se derogó un amplio conjunto de normativas que habilitaban la intervención estatal en sectores como la carne vacuna y los lácteos, así como regulaciones en comercios y supermercados (Dec. 70/2023), al tiempo que se eliminó el programa Compre Nacional (Dec. 132/2024).

Por otro lado, se observa un desmonte activo y deliberado de la política de distribución de alimentos a comedores comunitarios, que incluye demora o interrupción de la provisión de mercaderías.²² El desmonte dio lugar a un enfrentamiento con las organizaciones comunitarias que recurrieron a la Justicia Federal para denunciar un vaciamiento deliberado de la política de distribución de alimentos.²³

Las formas de intervención en la distribución de alimentos permiten interpretar ciertas prácticas como parte del proceso de desmonte, incluso cuando se presentan bajo la figura de una “creación institucional”. En este marco, se estableció una línea específica, el Programa Alimentar Comunidad (Res. 230/2023), que consiste en una tarjeta prepaga destinada a comedores y merenderos de organizaciones sociales y comunitarias, que los habilita a adquirir de manera directa alimentos, artículos de higiene, equipamiento y elementos de primeros auxilios. Para acceder al pro-

²² Véase, al respecto, la nota publicada en *Página/12* (4 de marzo de 2025), titulada “Pettovello suma otra denuncia: encontraron útiles escolares y comida ‘por pudrirse’”.

²³ El fallo está disponible en <<https://www.cij.gov.ar/es/d/sentencia-SGU-e195c036-56a1-4db4-8181-693f62a0bffe.pdf>>.

grama, estas organizaciones deben estar registradas en el Registro Nacional de Comedores y Merenderos (creado por Res. 480/2020). Sin embargo, esta medida se dio en el referido contexto de promoción de auditorías y estigmatización hacia los comedores existentes.

Las transferencias monetarias a estudiantes de los niveles medio y superior también fueron afectadas, en un proceso que combina reducción de intensidad, aumento de controles, desfinanciamiento y mayor mercantilización y sesgo promercado de las intervenciones. Aunque de forma demorada, se convocó a la inscripción para el programa de respaldo a estudiantes argentinos Progresar (Dec. 84/2014; Ley 27.726/2023) en cuatro líneas: finalización de la terminalidad educativa, fomento de la educación superior, enfermería y trabajo (Res. 146/2024). Sin embargo, los montos se mantuvieron en un valor extremadamente bajo, a pesar del aumento del 75% (Res. 888/2024). Al mismo tiempo, el Ministerio de Capital Humano estableció el programa de asistencia Vouchers Educativos (Res. 60/2024, 61/2024 y 90/2024), diseñado para brindar apoyo temporal a familias de menores recursos cuyos hijos asisten a instituciones educativas públicas de gestión privada con aporte estatal. Con una duración estipulada de tres meses, fue prorrogado. Sugestivamente, el programa es financiado con recursos del Fonid (Fondo Nacional de Incentivo Docente), creado en 1998 para complementar los salarios de los docentes en Argentina y alcanzado por el desmantelamiento de políticas de la administración Milei (Dec. 280/2024).

La implementación del programa de “Vouchers” puede interpretarse como un paso hacia la mercantilización de la educación. Al destinar fondos públicos a escuelas privadas, se fomenta la demanda de servicios educativos privados, fortaleciendo su posición en el sistema (“mercado” en la gramática oficialista) educativo. Representa, de hecho, mayor subsidio del Estado a un sector que ya cuenta con subsidio estatal para el pago de salarios docentes. Al mismo tiempo, expresa una reducción de intensidad de la responsabilidad estatal. A su vez, se observa una lógica privatista, individualista y meritocrática de la educación que puede redundar en una mayor segmentación del sistema educativo.

Otra área especialmente afectada por la dinámica de desmantelamiento es la de acceso a la vivienda y promoción de condiciones adecuadas de hábitat. Desde el inicio de gestión, el gobierno anunció la suspensión, desfinanciamiento o transferencia de obras de vivienda e infraestructura a las provincias y municipios, discontinuando el financiamiento público a la construcción de viviendas populares.²⁴ El gobierno dispuso también la disolución y el inicio del proceso de liquidación del Fondo Fiduciario Público denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Procrear) (Dec. 1.018/2024), con el argumento de que las auditorías encontraron fallas en el programa, como demoras en la entrega de viviendas y falta de condiciones de habitabilidad en las unidades entregadas. Al mismo tiempo, fue eliminado el Fondo Fiduciario para

²⁴ Véase la nota publicada en *Infobae*, 11 de febrero de 2025, titulada “Tras la disolución de la Secretaría de Vivienda, qué pasará con las obras sin terminar del eliminado plan Procrear”.

Vivienda Social (Dec. 6/2025). En el caso del FISU (Fondo de Integración Socio Urbana) el proceso fue paulatino y comenzó con un desfinanciamiento drástico. El impuesto PAIS (impuesto para una argentina inclusiva y solidaria) –establecido en el artículo 42 de la Ley N° 27.541 con el objetivo de avanzar a la regularización dominial para la integración socio urbano– atribuía el 30% de la recaudación a obras de vivienda social, infraestructura económica y fomento del turismo. El gobierno redujo la atribución al Fondo de Integración Socio Urbana para el financiamiento de obras de vivienda social apenas al 1%, estipulando al mismo tiempo que el 94% se destine a obras de infraestructura económica y el 5% al fomento del turismo nacional (Dec. 193/2024). El Programa Casa Propia también fue eliminado (Res. 818/2024 y Dec. 70/2025).

La eliminación o el desfinanciamiento de programas y la extinción de la Secretaría de Desarrollo Territorial, Hábitat y Vivienda del organigrama oficial (Dec. 70/2025 y Res. 152/2025)²⁵ expresan, en los hechos, la visión mercadocéntrica y privatista de la gestión de Milei en materia de derecho a la vivienda. En efecto, la narrativa oficial promueve un cambio institucional mediante el cual la financiación de viviendas pase a ser asumida por bancos privados y públicos a través de créditos personales, considerando “la construcción estatal de viviendas [...] una mala política habitacional”, que abre la puerta a “[...] la corrupción y al clientelismo político”. A tal efecto, se tomaron medidas para “fortalecer el mercado de créditos hipotecarios en Argentina promoviendo la inversión privada” (Dec. 1.017/2024), como la implementación de hipotecas divisibles, permitiendo la constitución de hipotecas

sobre inmuebles destinados a proyectos inmobiliarios de propiedad horizontal y la recalificación a la categoría optativa del seguro obligatorio en contratos de prehorizontalidad y la promoción de cobertura de riesgos asociadas a desarrollo de crédito hipotecario.

La destrucción de programas, el desfinanciamiento y la promoción del sector privado tienden a una menor intervención estatal y un mayor papel del mercado, aumentando la mercantilización y el papel de colateralización financiera de la política de vivienda, al transformarla en un activo financiero. De modo consecuente con la lógica privatista de desmantelamiento de la institucionalidad heredada en materia de construcción de viviendas, el presupuesto al rubro cayó sistemáticamente. Ajustadas por inflación, las transferencias a provincias cayeron 19,7%; 26,4% en el caso de transferencias automáticas (es decir, establecidas por Ley de Coparticipación) y 80% las no automáticas (OPC, 2025).

El desmantelamiento de políticas se expresa en reducción de la cobertura y alcance e intensidad de los diversos programas sociales. En consecuencia, el gasto destinado a programas con impacto sobre las condiciones de vida se contrajo sustancialmente. Los informes de la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC 2024; 2025) indican que, en el contexto de una reducción significativa del gasto consolidado, transcurrido un año de la administración Milei, los principales programas sociales experimentaron una caída del 45,6% en términos reales en comparación con el mismo mes del año anterior, lo que refleja una significativa reducción en los recursos destinados a los sectores más vulnerables. Medido en pesos

²⁵ Véase la nota publicada en el portal oficial Argentina.gob.ar (20 de febrero de 2025), titulada “Se completó la disolución de la Secretaría de Desarrollo Territorial, Hábitat y Vivienda”.

corrientes, el gasto consolidado cayó 25,9% (22% los gastos corrientes y 73,9% los de capital). La primacía fiscalista resulta manifiesta cuando se observa el resultado primario: de -5.9% en 2023 pasó a 8.2% en 2024, un superávit de 1.4 puntos sobre el PBI. Para conseguir ese ajuste cayó el gasto en transferencias a provincias, subsidios, obra pública, jubilaciones y pensiones y programas sociales (OPC, 2025).

En el caso de las intervenciones con impacto en las condiciones de vida, se observan diversos grados de retracción. El gasto en políticas alimentarias cayó un 17,4%; las prestaciones alimentarias se redujeron en un 18,5%, mientras que el resto de las políticas, prácticamente desmanteladas, registraron una caída del 76%. Algunos programas sufrieron un fuerte desplome: el Progresar cayó un 62% y el Potenciar Trabajo, un 73,6%. Como se afirmó previamente, el Potenciar Trabajo y los programas que lo sucedieron perdieron poder de compra de manera significativa al desacoplarse su valor del salario mínimo, vital y móvil y quedar supeditado a la (poca) voluntad de las autoridades. Las políticas destinadas a vivienda, producto de la eliminación casi total, quedaron sometidas a un proceso de desfinanciamiento radical; la inversión cayó 81,6% interanual. El desfinanciamiento se extiende a otros rubros de infraestructura: 82,7% en transporte, 82,5% en agua potable. Considerada en su conjunto, la inversión pública cayó un 75%, tanto la inversión real directa (-71%) como las transferencias de capital (-76,7%).

La excepción a la caída del gasto y el poder de compra en el valor de las prestaciones la representan dos programas de transferencia monetaria con asignación automática: la AUH y AUE (Asignación Universal por Embarazo), que registraron un aumento real tras la decisión del gobierno de Milei, tomada poco después de asumir, de duplicar el valor de la prestación (Dec. 117/2023), y que posteriormente se beneficiaron de la movilidad previsional. La Tarjeta Alimentar, por su parte, aumentó un 46,8%. De todos modos, se deben mencionar dos observaciones. En primer lugar, el aumento del gasto, producto en parte del aumento en el número de titulares de derecho,²⁶ sublima una pérdida del poder de compra de las transferencias (IPyPP, 2024). En segundo lugar, el empeoramiento de las condiciones de empleabilidad. Los últimos datos disponibles de la Encuesta Permanente de Hogares (Indec), correspondientes al tercer trimestre de 2024 muestra que se perdieron 378.000 puestos de trabajo formales, compensados, en parte, por la creación de 328.000 puestos de trabajo “independiente”. Aunque este fenómeno se ha repetido en los tres últimos períodos de gobierno, en este caso adquiere un carácter particular debido al empeoramiento del mercado de trabajo remunerado: una de cada tres personas busca trabajo sin éxito y el empleo precario crece, alcanzando al 42,6% de la fuerza de trabajo y el 70% de las personas jóvenes (IPyPP, 2025).

El componente jubilaciones del sistema de seguridad social también fue

²⁶ El Ministerio de Capital Humano introdujo modificaciones en los lineamientos operativos del plan nacional Argentina contra el Hambre, ampliando la prestación alimentaria a los adolescentes de hasta 17 años (Res. 636/2024).

alcanzado por las políticas de desmantelamiento, a partir de la adopción de medidas restrictivas con un sesgo fiscalista. El pilar contributivo se vio afectado tanto en las condiciones de acceso como en la norma que regula el valor de las prestaciones. Sobre el acceso, se dejó sin efecto el Plan de Pagos de Deuda Previsional (Ley N° 27.705/2023) que permitía a las personas reconocer aportes previsionales necesarios para acceder a las prestaciones del sistema previsional argentino. Si bien la pérdida de vigencia es, en parte, motivada por la propia ley que establecía un plazo de dos años (hasta marzo de 2025) y la posibilidad de prórroga por un período semejante, el gobierno no solo descartó prorrogar la validez, sino que, de modo anticipado, impulsó la derogación de la norma en la ley bases. En consecuencia, la política de moratorias²⁷ fue reemplazada por una Prestación de Retiro Proporcional. A diferencia de los planes universales de regularización de aportes que reconocían el derecho pleno a la jubilación mínima, el nuevo sistema reconoce un haber proporcional a la cantidad de años aportados al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), con un mínimo del 80% del haber de una jubilación mínima. En los hechos, se equipara con la PUAM, aprobada durante la administración del PRO-Cambiamos.

El componente no contributivo, por su parte, fue especialmente afectado. Se establecieron controles más estrictos para el acceso a pensiones, mediante la modificación del Dec. 432/1997 sobre PNC por invalidez laboral. Estos cambios restringieron el acceso a tra-

vés de revisiones y auditorías médicas y socioeconómicas, de modo de llegar a “quienes realmente las necesitan” (Dec. 843/2024). Posteriormente, se derogó el Dec. 566/2023, el cual había introducido modificaciones en los requisitos para acceder a las pensiones no contributivas por invalidez en Argentina, en particular, eliminando la exigencia de no contar con un empleo formal. Esta norma, que se fundamentaba en el fomento de la inclusión laboral y en la necesidad de ampliar el universo de potenciales titulares de derecho, buscaba garantizar que las personas con discapacidad pudieran integrarse al mercado de trabajo sin el riesgo de perder el derecho a la prestación. Sin embargo, fue dejada sin efecto mediante el Dec. 843/2024. El restablecimiento de requisitos rígidos para acceder a las pensiones no contributivas por invalidez implica que las personas con discapacidad deben cumplir nuevamente con la condición de no contar con un empleo formal, lo que limita su participación en el mercado laboral. Al mismo tiempo, se promovió una práctica opaca de estigmatización y sospecha sobre los potenciales demandantes de pensiones no contributivas.

Considerado en forma integral, el desmantelamiento de la institucionalidad heredada en el componente de jubilaciones y pensiones del sistema de seguridad social da lugar a una práctica que, bajo la gramática de reconocer la historia de vida de las personas y considerar justo ligar el acceso y valor de las prestaciones a las contribuciones efectivas al sistema, reproduce una ló-

²⁷ Tiene vigencia la Ley 24.476/1995, pero habilita a descontar períodos de trabajo previos a 1993, lo que reduce el universo de personas que pueden acogerse.

gica de estratificación. Esa gramática ignora las condiciones estructurales que generan y reproducen las desigualdades en el acceso y la participación en el empleo en el país. En efecto, el informe oficial sobre “densidad de aportes” (Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social, 2025) reconoce que una gran cantidad de argentinos en edad jubilatoria no alcanzan los 30 años de aportes requeridos para una jubilación ordinaria y estima que, acotado al período 2024-2025, aproximadamente 243.000 personas que cumplen la edad legal para acceder a una prestación por retiro no lo podrán hacer por insuficiencia de aportes; 50% de los varones que cumple 65 años (93.000 personas) y 69% de las mujeres de 60 años (150.000 personas).

La práctica de desmantelamiento del sistema de seguridad social impacta también sobre el valor de las prestaciones. El gobierno estableció por decreto (Dec. 274/2024) una nueva fórmula de movilidad jubilatoria que deroga y sustituye la fórmula de movilidad que contemplaba ajustes trimestrales basados en la evolución de los salarios y la recaudación tributaria. El decreto estableció el ajuste mensual en base al índice de precios al consumidor (IPC). Sin embargo, la norma ajustó las pensiones con dos meses de retraso, lo que ha reducido drásticamente el poder adquisitivo de los jubilados, cuyo haber mínimo cayó un 51.1% respecto a 2019 y un 59.5% desde 2015 (OPC, 2025). En el caso de la PUAM la situación es más drástica, ya que las autoridades excluyen a los titulares del derecho a los diversos “bonos” que complementan el valor de las prestaciones. El componente de asignaciones familiares

(24.714/1996) también ha sido desfinanciado, producto de la reducción de los topes salariales para tener derecho a la transferencia (Dec. 194/2024 y modificatorios).

Conclusiones

El análisis del *policy dismantling* ofrece una perspectiva crítica para comprender cómo los gobiernos pueden reducir el alcance e intensidad o directamente eliminar políticas públicas existentes. La literatura analizada afirma que el desmantelamiento puede ser explícito o encubierto, y afecta tanto el alcance como la densidad y la intensidad de las políticas públicas. En este trabajo, hemos analizado las políticas de desmantelamiento en los primeros 14 meses del gobierno de LLA.

La dinámica de *policy dismantling* promovida por el gobierno argentino en la administración de LLA se define por una estrategia combinada que incluyó la eliminación directa de ciertos programas, el desfinanciamiento progresivo de otros y la reducción de su intensidad en términos de cobertura y alcance. Estas acciones no solo afectaron la capacidad estatal; transformaron profundamente la naturaleza de la intervención pública, priorizando una lógica de mercado e individualización por encima de la protección social y las estrategias cooperativas y comunitarias. En efecto, desde la extinción del Ministerio de Desarrollo Social y la conformación de un “megaministerio” enfocado en el capital humano se consolidó una trayectoria que combina reducción del gasto público real, reducción de las burocracias del bienestar y reconfiguración de los programas sociales existentes.

El desmantelamiento no es, apenas, un proceso técnico orientado, como la gramática gubernamental indica, hacia una situación de “mayor racionalización del Estado”; expresa claramente una decisión política. En el caso específico de las políticas que impactan sobre las condiciones de vida se observa una complementariedad institucional entre desregulación económica y desmonte de la institucionalidad heredada en el campo de las políticas de protección a la población en general y a sectores vulnerables en particular. Así, en detrimento de la universalidad y la promoción de derechos económicos y sociales, se plantea un modelo que promueve el asistencialismo, la focalización y la “individualización”, generando y reproduciendo una lógica de segmentación entre potenciales participantes del mercado de trabajo y los “merecedores” de asistencia.

¿En qué medida la continuidad e incluso el fortalecimiento de las políticas de desmonte redundarán en una lógica de cambio institucional durable en el sistema de protección social en Argentina? ¿Cuál será la orientación de ese cambio? ¿Se fortalecerá un tipo de intervención que aproxime a la Argentina a los “modelos residuales” de bienestar? ¿O, por el contrario, potenciales actores con capacidad de veto lograrán contrarrestar estas tendencias, mostrando –como lo analizó Pearson para el caso de los países europeos– una fuerte resiliencia del estado de bienestar? Estas cuestiones demandan mayor análisis teórico y empírico y, por su impacto en las condiciones de vida de las personas y familias, merecen atención de la comunidad académica del amplio campo de los estudios de bienestar.

Referencias bibliográficas

- Bauer, Michael W. y Christoph Knill (2012), “A Conceptual Framework for the Comparative Analysis of Policy Dismantling”, *Public Administration*, vol. 90, N.º 1, pp. 1-15.
- Gaitán, Flavio (2024), “Triunfo de la extrema derecha en Argentina. Su impacto sobre el sistema de protección social”, en Ziccardi, Alicia (et al.), *La cuestión social en América Latina y el Caribe N° 3: sistemas de protección social en América Latina. Legados, tensiones y propuestas*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Clacso, pp. 57-75.
- Knill, Christoph, Jale Tosun y Michael W. Bauer (2014), *Policy Dismantling: the Politics of Reduction*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Zimmermann, Silvia Aparecida, Maria Alejandra Nicolás y Flavio Gaitán (2024), “O desmonte de políticas como um tipo particular de mudança nos estudos latino-americanos”, *Revista Mundaú*, N° 16, Maceió, Universidad Federal de Alagoas, pp. 192-220.

Fuentes normativas analizadas

Comunicados oficiales

- 26 (1 de marzo de 2024), <<https://www.argentina.gob.ar/noticias/comunicado-oficial-numero-26>>.
- 64 (23 de octubre de 2024), <<https://www.argentina.gob.ar/noticias/comunicado-oficial-numero-64>>.
- 78 (14 de febrero de 2025), <<https://www.argentina.gob.ar/noticias/comunicado-oficial-numero-78>>.

Decretos

- 432/97, Pensiones. Apruébese la reglamentación del artículo 9° de la Ley N° 13.478, para el otorgamiento de pensiones, a la vejez y por invalidez, <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/43325/norma.htm>>.

- 84/2014, Políticas Sociales. Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos, <<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-84-2014-225728>>.
- 2.670/2015, Administración Pública Nacional. Decreto N° 1.382/2012. Reglamentación, <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/256403/norma.htm>>.
- 426/2022, Administración Pública Nacional. Restricciones a la designación de personal, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/267108/20220722>>.
- 551/2022, Programa “Puente al Empleo”. Creación, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/270487/20220830>>.
- 8/2023, Ley de Ministerios. Modificación, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/300727/20231211>>.
- 70/2023, Bases para la Reconstrucción de la Economía Argentina. Disposiciones, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/301122/20231221>>.
- 77/2023, Administración Pública Nacional. Decreto N° 426/2022. Prórroga vigencia, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/301289/20231226>>.
- 84/2023, Administración Pública Nacional. Contrataciones de personal, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/301288/20231226>>.
- 86/2023, Administración Pública Nacional. Decreto N° 50/2019. Modificación, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/301353/20231227>>.
- 117/2023, Seguridad Social. Disposiciones, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/301487/20240102>>.
- 566/2023, Pensiones <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/297485/20231101>>.
- 117/2024, Intervenciones. Disposiciones, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/302325/20240205>>.
- 193/2024, Impuesto País. Decreto N° 184/2020. Modificación, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/303998/20240226>>.
- 194/2024, Asignaciones Familiares. Disposiciones, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/303997/20240226>>.
- 195/2024, Ley de Ministerios. Modificación, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/5712905/20240226?suplemento=1>>.
- 198/2024, Programa Volver Al Trabajo - Programa de Acompañamiento Social Disposiciones, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/304083/20240228>>.
- 274/2024, Poder Ejecutivo Nacional. Movilidad Jubilatoria. Ley N° 24.241 – Modificación, <<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-274-2024-397577>>.
- 280/2024, Presupuesto. Ley N° 27.701. Modificación, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/305208/20240327>>.
- 284/2024, Administración Pública Nacional. Decreto N° 426/2022. Prórroga, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/305259/20240403>>.
- 285/2024, Instituto Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena. Dispónese intervención, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/305261/20240403>>.
- 548/2024, Télam Sociedad del Estado. Dispónese transformación, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/309815/20240701>>.
- 585/2024, Modificación Ley de Ministerios, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/309815/20240701>>.

- cial.gob.ar/detalleAviso/primera/310123/20240705>.
- 586/2024, Desígnese Ministro de Desregulación y Transformación del Estado, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/310124/20240705>>.
- 695/2024, Poder Ejecutivo. Apruébese Reglamentación del Título II - Reforma del Estado. Ley N° 27.742, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/311690/20240805>>.
- 696/2024, Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo. Disposiciones, <<https://www.boletinoficial.gov.ar/detalleAviso/primera/311795/20240806>>.
- 747/2024, Poder Ejecutivo. Disposiciones, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/312565/20240821>>.
- 755/2024, Programa “Acompañar”. Decreto N° 734/2020. Modificación, <<https://www.boletinoficial.gov.ar/detalleAviso/primera/312767/20240826>>.
- 782/2024, Veto. Obsérvase en su totalidad el proyecto de Ley registrado bajo el N° 27.756, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/313142/1>>.
- 843/2024, Pensiones. Decreto N° 432/1997. Modificación, <<https://www.boletinoficial.gov.ar/detalleAviso/primera/314387/20240923>>.
- 862/2024, Administración Pública Nacional. Decreto N° 50/2019. Modificación, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/316666/20241106>>.
- 866/2024, Administración Pública Nacional. Contrataciones de personal, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/314805/20240930>>.
- 873/2024, Poder Ejecutivo. Declárase sujeta a privatización, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/314969/20241002>>.
- 879/2024, Veto. Obsérvase en su totalidad el proyecto de Ley registrado bajo el N° 27.757, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/315058/20241003>>.
- 895/2024, Energía Eléctrica. Decreto N° 718/2024. Modificación, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/315396/20241010>>.
- 950/2024, Agencia de Administración de Bienes del Estado. Enajenación de inmuebles del Estado Nacional, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/316057/20241025>>.
- 958/2024, Poder Ejecutivo. Disposiciones, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/316113/20241028>>.
- 989/2024, Poder Ejecutivo. Modificación Ley de Ministerios, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/316666/20241106>>.
- 993/2024, Administración Pública Nacional. N° 50/2019. Modificación, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/316721/20241107>>.
- 1.005/2024, Poder Ejecutivo. Decreto N° 1187/1993. Modificación, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/316833/20241111>>.
- 1.017/2024, Poder Ejecutivo. Hipotecas. Disposiciones, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/316909/20241113>>.
- 1.018/2024, Poder Ejecutivo. Disuélvase el Fondo Fiduciario Público, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/316910/20241113>>.
- 1.020/2024, Poder Ejecutivo. Disuélvase el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/316958/20241114>>.
- 1.038/2024, Poder Ejecutivo. Derógase Decreto N° 805/2021, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/317918/20241210>>.
- 1.083/2024, Poder Ejecutivo. Derógase De-

- creto N° 805/2021, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/317918/20241210>>.
- 1.094/2024, Poder Ejecutivo. Disoluciones, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/318118/20241213>>.
- 1.131/2024, Presupuesto. Disposiciones, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/318933/20241230>>.
- 1.148/2024, Poder Ejecutivo. Disposiciones, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/319048/20241231>>.
- 6/2025, Poder Ejecutivo. Disolución Fondos Fiduciarios, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/319316/20250106>>.
- 70/2025, Administración Pública Nacional. Decreto N° 50/2019. Modificación, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/320901/20250211>>.
- 115/2025, Poder Ejecutivo. Disposiciones, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/321699/20250224>>.
- 116/2025, Banco de la Nación Argentina. Dispónese transformación, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/321482/20250220>>.
- 151/2025, Administración Pública Nacional. Decreto N° 50/2019. Modificación, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/322099/20250305>>.
- infoleg.gob.ar/infolegInternet/ane-xos/30000-34999/30341/texact.htm>.
- 24.714/1996, Asignaciones Familiares. Nuevo Régimen – Aprobación, <<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24714-39880>>.
- 27.453/2018, Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana, <<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/ane-xos/315000-319999/315739/norma.htm>>.
- 27.499/2018, Ley Micaela de Capacitación Obligatoria en Género para todas las Personas que Integran los Tres Poderes del Estado, <<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/ane-xos/315000-319999/318666/norma.htm>>.
- 27.541/2019, Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el marco de la Emergencia Pública, <<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/ane-xos/330000-334999/333564/texact.htm>>.
- 27.701/2022, Presupuesto, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/276927/20221201>>.
- 27.705/2023, Plan de Pago de Deuda Previsional. Creación, <<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27705-380615>>.
- 27.726/2023, Programa de Respaldo a Estudiantes De Argentina – Progresar, <<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27726-391364/texto>>.
- 27.742/2024, Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos. Disposiciones, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/310189/20240708>>.

Leyes

- 23.696/1989, Reforma del Estado. Emergencia Administrativa, <<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=98>>.
- 24.476/1995, Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Trabajadores Autónomos. Régimen de Regularización de Deudas, <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/ane-xos/30000-34999/30341/texact.htm>>.

Resoluciones

- 239/1990 INTA, Programa ProHuerta, <<https://repositorio.inta.gob.ar/xmlui/handle/20.500.12123/12289>>.

- 480/2020, Ministerio de Desarrollo Social, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/235747/20201005>>.
- 230/2023, Ministerio de Desarrollo Social, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/282291/20230308>>.
- 1/2024, Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado Secretaría de Transformación del Estado y Función Pública, <<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-1-2024-402715/texto>>.
- 3/2024, Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado Secretaría de Transformación del Estado y Función Pública, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/315957/20241023>>.
- 13/2024, Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/311320/20240726>>.
- 61/2024, Ministerio de Capital Humano, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/304996/20240321>>.
- 84/2024, Ministerio de Capital Humano, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/305588/20240410>>.
- 90/2024, Ministerio de Capital Humano. Programa de Asistencia Vouchers Educativos. Reglamento General, <<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-90-2024-397879>>.
- 123/2024, Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/318514/20241220>>.
- 146/2024, Ministerio de Capital Humano. Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos – Convocatoria, <<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-146-2024-398818>>.
- 161/2024, Ministerio de Capital Humano. Programas Resolución 905/2010 y 2186/2010 – Modificación, <<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-161-2024-398722>>.
- 391/2024, Ministerio de Capital Humano Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/314648/20240926>>.
- 596/2024, Ministerio de Economía, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/310989/20240722>>.
- 636/2024, Ministerio de Capital Humano, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/313702/20240911>>.
- 818/2024, Ministerio de Economía, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/313175/20240902>>.
- 150/2025, Ministerio de Economía, <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/321508/20250220>>.

Fuentes periodísticas y publicaciones digitales

- Argentina.gob.ar (s.f.a), “Análisis de Dotaciones”, <<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/empleo-publico/analisis-de-dotaciones>>.
- (s.f.b), “Transparencia proactiva”, <<https://www.argentina.gob.ar/transparencia-activa-ministerio-de-capital-humano/transparencia-proactiva>>.
- (20 de febrero de 2025), “Se completó la disolución de la Secretaría de Desarrollo Territorial, Hábitat y Vivienda”, <<https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-completo-la-disolucion-de-la-secretaria-de-desarrollo-territorial-habitat-y-vivienda>>.

- Bloomberg (26 de marzo de 2024), "Milei to Cut 70,000 State Jobs, Boasting of Chainsaw Austerity", <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-03-26/milei-to-cut-70-000-state-jobs-boasting-of-chainsaw-austerity?sref=B3uFyqJT>>.
- Buenos Aires Times (12 de diciembre de 2024), "Milei's 'chainsaw' cut nearly 35,000 public-sector jobs in 2024", <<https://www.batimes.com.ar/news/economy/mileis-chainsaw-cut-nearly-35000-public-sector-jobs-in-2024.phtml>>.
- Casa Rosada (23 de enero de 2025), "Discurso del Presidente de la Nación, Javier Milei, desde el Foro de Davos, Suiza", <<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/50848-discurso-del-presidente-de-la-nacion-javier-milei-desde-el-foro-de-davos-suiza>>.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2024), "Milei. 1 año", <<https://cels.org.ar/anuarioultraderecha/>>.
- (2024b). La cocina de los cuidados. Informe 2, <<https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/la-cocina-de-los-cuidados-informe-2/>>.
- (2024c). La cocina de los cuidados. Informe 3, <<https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/la-cocina-de-los-cuidados-informe-3/>>.
- Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social (2025), "Densidad de aportes al Sistema Previsional administrado por la ANSES 1994-2024", Informe N° 2, Buenos Aires, Ministerio de Capital Humano, <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/densidad_de_aportes_al_sistema_previsional_administrado_por_la_anses_1994-2024.pdf>.
- El Diario Ar* (22 de febrero de 2024), "Milei apuntó contra el Inadi: "Era un instrumento que se utilizaba para armar listas negras y perseguir ideológicamente", <https://www.eldiarioar.com/politica/milei-apunto-inadi-instrumento-utilizaba-armar-listas-negras-perseguir-ideologicamente_1_10950628.html>.
- (24 de diciembre de 2024), "Un cuarto de los recortes que aplicó Sturzenegger fueron en áreas de género y diversidad", <https://www.eldiarioar.com/politica/cuarto-recortes-aplico-sturzenegger-areas-genero-diversidad_1_11925997.html>.
- Escritura Crónica* (16 de enero de 2024), "El gobierno de Milei puso fin al programa Registradas", <<https://escrituracronica.com/programa-registradas/>>.
- Infobae* (27 de septiembre de 2024), "Achi-que del Estado: comunicaron más de 100 despidos en Capital Humano", <<https://www.infobae.com/politica/2024/09/27/achi-que-del-estado-comunicaron-mas-de-100-despidos-en-capital-humano>>.
- (16 de noviembre de 2024), "El Gobierno detectó irregularidades y suspendió a 8.588 cooperativas de trabajo e intimó a otras 7.887", <<https://www.infobae.com/politica/2024/11/16/el-gobierno-detecto-irregularidades-y-suspendio-a-8588-cooperativas-de-trabajo-e-intimo-a-otras-7887/>>.
- (29 de diciembre de 2024), "Con un posteo y datos actualizados sobre la reducción de personal del Estado, Sturzenegger ratificó la continuidad de la motosierra", <<https://www.infobae.com/economia/2024/12/29/con-un-posteo-y-datos-actualizados-sobre-la-reduccion-de-personal-del-estado-sturzenegger-ratifico-la-continuidad-de-la-motosierra/>>.
- (11 de febrero de 2025), "Tras la disolución de la Secretaría de Vivienda, qué pasará con las obras sin terminar del eliminado plan Procrear", <<https://www.infobae.com/economia/2025/02/11/tras-la-disolucion-de-la-secreta->

- ria-de-vivienda-que-pasara-con-las-obras-sin-terminar-del-eliminadoplan-procrear/>.
- IPP (2024). La Política socioasistencial del gobierno de LLA. Entre la licuadora y la motosierra, Buenos Aires. <<https://ipypp.org.ar/descargas/2024/La%20politica%20socioasistencial%20de%20JM.pdf>>.
- IPP (2025). Boletín estadístico sociolaboral. Resultados del tercer trimestre 2024. <https://ipypp.org.ar/descargas/2025/Boletin%20EPH_3er%20trimestre%202024.pdf>.
- LLA (2023), Plataforma de Gobierno de la Libertad Avanza, <<https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/pdf/plataformas/2023/PASO/JUJUY%2079%20PARTIDO%20RENOVADOR%20FEDERAL%20-PLATAFORMA%20LA%20LIBERTAD%20AVANZA.pdf>>.
- Ministerio de Capital Humano (2024), “Marco Estratégico Institucional, octubre-noviembre de 2024”, Buenos Aires, <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2024/05/planificacion_y_metas_nov2024.pdf>.
- Oficina de Presupuesto del Congreso [OPC] (2025a), “Ejecución presupuestaria 2024”, Buenos Aires. <<https://opc.gob.ar/ejecucion-presupuestaria/ejecucion-mensual-base-devengado/analisis-de-la-ejecucion-presupuestaria-de-la-administracion-nacional-2024/>>.
- (2025b), “Informe trimestral de transferencias a provincias. Datos a marzo 2025”, Buenos Aires. <<https://opc.gob.ar/categoria/provincias/>>.
- (2025c), “Análisis de la ejecución presupuestaria de la inversión pública, 2024”, Buenos Aires. <[https://opc.gob.ar/categoria/ejecucion-presupuestaria/proyectos-de-inversion/#:~:text=La%20inversion%20pública%20\(IP\)%20ejecutada,primario%20en%20la%20Administración%20Nacional>](https://opc.gob.ar/categoria/ejecucion-presupuestaria/proyectos-de-inversion/#:~:text=La%20inversion%20pública%20(IP)%20ejecutada,primario%20en%20la%20Administración%20Nacional>).
- Página/12 (2 de diciembre de 2024), “La Ley Micaela sigue vigente, aunque no todos lo sepan”, <https://www.pagina12.com.ar/787034-la-ley-micaela-sigue-vigente-aunque-no-todos-lo-sepan?utm_source=chatgpt.com>.
- Palabras de Derecho (25 de febrero de 2025), “Suspendieron la transformación del Banco Nación en Sociedad Anónima”, <<https://www.palabrasdelderecho.com.ar/articulo/5762/Suspendieron-la-transformacion-del-Banco-Nacion-en-Sociedad-Anonima#:~:text=El%20juez%20subrogante%20del%20Juzgado,ente%20aut%C3%A1rquico%20a%20sociedad%20an%C3%B3nima>>.
- Radio LT9 (16 de enero de 2024), “Registradas: AFIP confirmó el fin del programa que impulsaba la formalización de las trabajadoras de casas particulares”, <<https://www.lt9.com.ar/81740-registradas-afip-confirmo-el-fin-del-programa-que-impulsaba-la-formalizacion-de-las-trabajadoras-de-casas-particulares>>.
- Sturzenegger, Federico (29 de diciembre de 2024), “En esta semana donde vamos cerrando el año les dejo un listado de las más de 200 áreas del Estado que cerramos este año”, posteo en X, <https://x.com/fedesturze/status/1870470472686858267?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1870470472686858267%7Ctwgr%5Eef93285bffa6a3aa5d88a8f3c61bf5f3c20f580%7Ctwcon%5Es1_cio&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.lanacion.com.ar%2Fpolitica%2Fsturzenegger-publico-el-listado-de-las-mas-de-200-areas-del-estado-que-mileicerro-en-2024-nid21122024%2F>, consultado el 10 de febrero de 2025.
- Unidad de Evaluación de Impacto (2024). “Empleo en el sector público. Cuánto ahorró el gobierno con los re-

cortes que llevó a cabo desde que asumió”, Buenos Aires, Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado, <[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2025/02/in-](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2025/02/informe_empleo_sector_publico_diciembre_2024.pdf)

[forme_empleo_sector_publico_diciembre_2024.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2025/02/informe_empleo_sector_publico_diciembre_2024.pdf)>.

[Recibido el 13 de marzo de 2025]

[Evaluado el 27 de marzo de 2025]

Autor

Flavio Gaitán es doctor en Ciencia Política por el Instituto Universitário de Pesquisas de Río de Janeiro y se desempeña como profesor adjunto en la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (Brasil). Actualmente, investiga sobre capacidades estatales, dinámica institucional y políticas de protección social.

Publicaciones recientes:

Gaitán, F., “El sistema de protección social argentino ante el ajuste después del ajuste”, *La Cuestión Social en América Latina*, N° 3, Buenos Aires, CLACSO, 2024, pp. 63-76.

— y R. Boschi (eds.) (en prensa), *Desmonte e reconstrução de políticas públicas*, Río de Janeiro, Instituto Nacional de Ciencia e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Zimmermann, S., M. A. Nicolás y F. Gaitán, “O desmonte de políticas como um tipo particular de mudança nos estudos latino-americanos”, *Revista Mundaú*, N° 16, 2024, pp. 192-220.

Cómo citar este artículo

Gaitán, Flavio, “Extrema derecha en la Argentina. El desmonte de políticas públicas y su impacto sobre el sistema de protección social”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 15, N° 47, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2025, pp. 89-115, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/748-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-47.html>>.



**DOCUMENTOS
POLÍTICOS DE
COYUNTURA**



**revista de
ciencias
sociales**

segunda época



PRESENTACIÓN

El Director y el Secretario de redacción vuelven a presentar la sección de documentos políticos de coyuntura de la *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época de la UNQ como propuesta de publicación de diversas expresiones y posiciones acerca de problemáticas políticas sin restricciones de las posiciones o matices que manifiestan proyectos, propuestas, reflexiones, adhesiones, críticas, incomodidades y/o incertidumbres referidas al nivel local, como regional e internacional. El objetivo es cooperar y, eventualmente, promover debates que contribuyan a la evolución de la pluralidad de voces que emergen desde la urgencia de la inmediatez de los tiempos de la coyuntura política.

Tal vez el lector pueda compartir la arriesgada pregunta: ¿por qué en una revista científica y académica, presentada por una universidad pública, se localiza una porción de su espacio dedicado llanamente a la enunciación política, envuelta en las fuerzas ideológicas que aparecen al calor del momento actual? Las controvertidas respuestas pueden surgir desde distintos lugares, construirse con varias líneas argumentales. Nuestro punto de vista es que no hay, no podría haber, un muro que separe ni una frontera infranqueable, entre la ciencia y la ideología, tal como lo teorizó hace ya más de ocho décadas Max Horkheimer. Desde este presupuesto, el compromiso de la revista es dar un lugar abierto a la multiplicidad de las posiciones políticas, necesarias para la profundización y superación de las exposiciones democráticas, participativas y de texturas emancipativas que conlleve a la convivencia con bienestar e igualdad de los seres humanos.



MUNDO NUEVO

Guillermo Castro H.*

Se vino abajo el mundo viejo,
y es natural que se acumulen ahora, piedra a piedra,
los materiales del que ha de reemplazarlo.
Los hombres se dan en esto una prisa gloriosa;
pero cegados con el polvo de la fábrica,
encorvados bajo el peso de los materiales
que allegan con sus manos y acarrean en sus hombros,
no bien seguros todavía de lo que darán de sí cuando se empalmen
y en acomodación juiciosa enseñen la nueva fábrica del mundo,
sucede que no alcanzan los hombres aún más que a presentar
y bosquejar confusamente, en consecuencia de lo que tienen conocido,
el resplandeciente mundo nuevo.

JOSÉ MARTÍ, "Fragmentos" [1885-1895]**

Trascender el resplandor del que habla Martí va siendo ya indispensable para comprender la formación del mundo nuevo, que va tomando forma en los tiempos en que vivimos. Para Martí, como el liberal demócrata que era a fines del siglo XIX, cuando el liberalismo clásico constituía la visión hegemónica del mundo, había evidencias a su alcance que no están disponibles de modo igual en nuestro tiempo.

Atender a estas cosas es importante en el cambio de épocas en que vivimos. Y esto incluye recordar que este mundo se hizo viejo sin llegar a ser antiguo. Su historia abarca apenas unos 600 años: poca cosa, en verdad, si consideramos que nuestra especie ha venido forjándose durante los últimos doscientos milenios.

En este sentido, nuestro cambio de épocas aconseja preguntarnos hasta dónde es de un buen sentido lo que nos dice nuestro sentido común sobre estos tiempos. Aquí podemos atender, por ejemplo, a que Antonio Gramsci consideraba al sentido común como "un concepto equívoco,

* Investigador del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO y coordinador de CIFRA-CTA.

** Martí, José, *Obras Completas*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, "Fragmentos [1885-1895]", 1975, pp. 201-202.

contradictorio, multiforme”, que no permite referirse al mismo “criterio de verdad”. Lo importante, agregaba, era reconocer que “cierta verdad se ha tornado sentido común” en la medida en que “se ha difundido más allá del límite de los grupos intelectuales”, con lo cual hacemos “una comprobación de carácter histórico y una afirmación de racionalidad histórica”.*

Pensemos, por ejemplo, en lo que nos parece evidente del mundo en el que vivimos. Al Norte existen sociedades prósperas, mientras que al Sur predominan otras que hoy llamamos “en desarrollo”, pero que un par de décadas atrás eran conocidas como “subdesarrolladas”. Lo mismo ocurre con el Occidente (de Eurasia en primer término, con una posterior expansión a Norteamérica), al que asumimos como cuna de la civilización contemporánea, mientras en el Oriente encontramos civilizaciones antiguas, algunas en prolongada decadencia, otras en vigorosa transformación. Atendiendo a estas verdades que damos por evidentes, decía Gramsci:

Para entender exactamente los significados que puede tener el problema de la realidad del mundo externo, puede ser oportuno desarrollar el ejemplo de la nociones de “Oriente” y “Occidente”, que no dejan de ser “objetivamente reales”, aun cuando, analizadas, demuestran ser solamente una “construcción” convencional, esto es, “histórico-cultural” (a menudo los términos “artificial” y “convencional” indican hechos “históricos”, productos del desarrollo de la civilización y no construcciones racionalísticamente arbitrarias o individualmente artificiosas) (*op. cit.*, p. 152).

Así, la perspectiva histórica que nos propone el sentido común dominante es la de la percepción que tiene de sí mismo el sistema mundial que conocemos. “¿Qué significaría norte-sur, este-oeste sin el hombre?”, se pregunta Gramsci. Esas, dice, “son relaciones reales y, sin embargo, no existen sin el hombre y sin el desarrollo de la civilización” (p. 152). Así:

Es evidente que este y oeste son construcciones arbitrarias, convencionales, o sea, históricas, puesto que fuera de la historia real cada punto de la Tierra es este y oeste al mismo tiempo. Esto se puede ver más claramente en el hecho de que dichos términos se han cristalizado, no desde el punto de vista de un hipotético y melancólico hombre en general, sino desde el punto de vista de las clases cultas europeas, las cuales, a través de su hegemonía mundial, los han hecho aceptar por doquier (*op. cit.*, pp. 152-153).

Gramsci escribía en la década de 1930 —cuando el sistema mundial aún conservaba la organización colonial con que había emergido a la historia en el siglo XVII, y que conservaría hasta mediados del XX, cuando adoptó

* Gramsci, Antonio, *El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce*, Buenos Aires Nueva Visión, 2003, p. 129.

una organización internacional— que en rigor cabría llamar interestatal. Para entonces ya podía decir que el Japón “es Extremo Oriente, no solo para Europa, sino también quizás para el norteamericano de California y para el mismo japonés, el cual, a través de la cultura inglesa, podrá llamar Próximo Oriente a Egipto” (*op. cit.*, pp. 152-153).

En la raíz de esa percepción estaba el hecho histórico evidente de la formación del primer mercado mundial en la historia de la Humanidad a partir del desarrollo del capitalismo en el extremo Atlántico de ese enorme continente llamado Eurasia. En este sentido, nuestra percepción de los puntos cardinales de la acción humana en ese mercado mundial se construyó desde el siglo XVI a partir del hecho de que la Europa noratlántica —que para fines del XVIII incluía a Norteamérica— constituían el centro de este, como el resto del planeta constituía su periferia.

De este modo, desde nuestro propio cambio de épocas —cuando, entre otras cosas, la región oriental de Eurasia y la cuenca del Pacífico Norte recuperan la importancia que tuvieron antes del desarrollo de aquel centro noratlántico—, la organización del sistema mundial deriva hacia alguna de varias opciones de futuro. En este proceso, se hace evidente que la geopolítica y la geocultura del sistema mundial se correspondieron entre sí una etapa previa de desarrollo de ese sistema de un modo en que “a través del contenido histórico que se ha aglutinado en el término geográfico, las expresiones Oriente y Occidente han terminado por indicar determinadas relaciones entre complejos de civilizaciones distintas” (*op. cit.*, p. 153). Y aun así, “estas referencias son reales, permiten viajar por tierra y por mar y arribar justamente allí donde se ha decidido arribar, ‘prever’ el futuro, objetivar la realidad, comprender la objetividad del mundo externo. Racional y real se identifican” (*op. cit.*, p. 153).

Esa capacidad para contribuir a la previsión del futuro tiene hoy una especial importancia ante los cambios que están ocurriendo en el presente. Para Martí, en su propio tiempo, el viejo mundo medieval terminaba de desmoronarse con el ascenso del liberalismo triunfante. Eso anunciaba la posibilidad de que Cuba, su patria —que junto a Puerto Rico era la última colonia de España en América—, podría unirse al resto de Hispanoamérica en la tarea de hacer del Nuevo Mundo del siglo XVI un mundo nuevo en el XX. Hoy sabemos que el curso de esa transición se prolongaría hasta 1994, y que la dinastía de constructores de naciones en el mundo colonial —ya activa a fines del siglo XIX— culminaría con Nelson Mandela, que en ese año condujo a su pueblo a poner fin al régimen de discriminación racial imperante en Sudáfrica desde 1948.

En ese sentido, si el sentido común de nuestro tiempo nos mueve quizás al pesimismo y la incertidumbre, hay también un buen sentido histórico que nos dice que nada está escrito aún sobre nuestro futuro por complejos que sean los desafíos de nuestro presente. Por el contrario, la experiencia histórica indica que, con todos sus problemas, la organización

internacional del sistema mundial en lo que va de 1945 a 2025 favoreció mucho más el desarrollo humano que los 300 de la organización colonial de ese sistema entre 1650 y 1950.

La mejor defensa de ese legado consiste en ampliarlo mediante la creación de un mundo nuevo, que trascienda y supere los problemas que emergen de la transición hacia una nueva organización del sistema mundial, que resulte además innovadora. Esa es la tarea global a cuya luz cabe ejercer la tarea glocal que corresponde a los trabajadores manuales e intelectuales que convergen en nuestros movimientos sociales. Ante la deriva hacia la incertidumbre del sentido común, los motivos de esperanza que revela el buen sentido hacen resplandecer la tarea de contribuir a la construcción de un mundo que sea nuevo por lo próspero, inclusivo, sostenible y democrático que llegue a ser.

Tal, nuestro tiempo; tal, nuestra tarea.

Alto Boquete, Chiriquí, 21 de marzo de 2025



MONEDA ES CULTURA



Moneda es cultura

Programa de Cultura / Secretaría de Extensión Universitaria /

Universidad Nacional de Quilmes

Ana Antony, Natalia Fidel, Lía Gómez, Facundo Ibarra

Sabida es la equivalencia maldita del capitalismo capaz de asignar un valor monetario a todo objeto artístico, a todo objeto, a todo. Si hay un objeto que resalta en esa equivalencia son los billetes. A pura voluntad poética, en esta exposición se desarma ese mecanismo y lo que ya no tiene valor monetario suma valor artístico. ¿Es posible que dejemos que el capitalismo le asigne valor a todo? ¿Qué otros valores podemos construir?

El anagrama con que se construye en la exposición “Moneda Nómade”, nos sumerge en el juego como potencia para descubrir, no sin asombro, nuevas relaciones entre la vieja correspondencia significante/significado. Nos invita a navegar el lenguaje como el cauce de un río. Monedas errantes, billetes ambulantes, valores que van de un lugar a otro sin tener residencia fija. El capital hoy fluye, se infiltra, circula en nuestras conversaciones con palabras como inflación, cotizaciones, monedas, Leliq, ADR, Merval, MEP, y tantos otros términos a veces ininteligibles.

En la propuesta, se desarma el mecanismo y el valor monetario trueca a placer estético. La apuesta por convertir la materialidad en poesía subvierte el valor y lo transforma en algo inmedible. Las obras aquí reunidas tensionan ritmo y sintaxis, exploran los límites entre trazos, tipografías y escrituras. En esa exploración desbordan los sentidos.

La alteración del papel moneda es tan ilegal como corriente. Estas obras se inscriben en esa transgresión. El acto creador, la creencia de la acción poética, hace emerger la fisura del mercado como regulador y nos provoca a pensar la moneda en tanto identidad, cultura, política.

Como dice Belén Gache: “El tradicional intercambio monetario se ve convertido en una red de contrainformación, de protesta, de denuncia o simplemente un espacio anónimo efímero y colectivo para poder compartir diferentes creaciones” (prólogo en Carlos Mangifesta, *Otra cosa*, Buenos Aires, Arset Ediciones, 2021, p. 7).



“Moneda Nómade”

La exposición surge con la intención de explorar cómo el dinero forma parte de la cultura de una nación y de qué modos la cultura se representa en los billetes. Nos interesaba indagar en el aspecto identitario, en la iconografía del billete, los próceres, las batallas, la flora, la fauna, qué figura en los billetes y quién lo elige. La validez depende de un límite geopolítico, el peso argentino responde a una frontera, por eso es un papel que funciona como un relato cotidiano casi imperceptible que circula de mano en mano. A su vez, en nuestro presente, cabe preguntarnos: ¿es el peso argentino nuestra moneda única? ¿Qué implica decir que la moneda es cultura? ¿Qué dinero, qué moneda? ¿Qué pasa con el peso argentino? ¿Y el dólar? ¿Es solo una moneda para ahorrar? ¿O un símbolo que puede contener diversos sentidos? ¿En qué pensamos cuando hablamos de dolarización, deuda, pesificación, bonos?

En la búsqueda de artistas que trabajen en torno a estas ideas y utilicen el dinero como materialidad –cuyas obras cuestionen los sentidos de la moneda y los valores– encontramos el libro *Otra cosa*, publicación que reúne un conjunto de obras realizadas por el artista quilmeño, poeta visual, psicoanalista, docente de artes y amigo del Programa de Cultura, Claudio Mangifesta.

Para conformar la exposición Claudio convocó al colectivo del que forma parte, POEVS (Poesía Visual Experimental Sonora), integrado además por Ana Suárez, Fabio Doctorovich, Omar Omar y Sergio Bonzón. Se trata de un colectivo que busca generar una red federal de intercambio y producción, articulando cada evento con artistas locales que ofician de gestores en sus territorios.

En diversos recorridos conversamos de texturas, tramas, colores, retratos, paisajes, superposiciones, pliegues, opacidad, transparencia. Los/as artistas realizadores de las obras que componen esta exposición, como alquimistas, convierten el dinero en el más valioso de los elementos, la imaginación. Nos proponen el desafío de seguir creando, pensando e imaginando una forma de lo político a través de la poesía.



Como parte de la propuesta convocamos a los habitantes de la comunidad universitaria a dos actividades interactivas. Una de ellas consistía en tomar una fotografía de alguna de las obras y enviársela al colectivo POEVS. Como una mamushka creativa, invitaba a buscar un recorte, una imagen, un nuevo sentido dentro de las obras expuestas, que ya desplegaban miradas acerca del dinero.

Con “Instrucciones para alterar un billete”, otra de las actividades, invitamos a realizar una alteración propia de las monedas aquí encontradas. Había que elegir el billete, hacer un experimento poético visual y desacralizar el valor monetario del dinero. Ofrecimos fibras, colores, lapiceras, resaltadores, plasticola, papeles de colores. La invitación dio lugar a una prolífica producción de billetes alterados y la irreverencia de la propia consigna se convirtió en un acto estético político. Quizás haya sido la impertinencia contenida en la exposición, quizás el anonimato, no lo sabemos, pero lo cierto es que por un instante el dinero se convirtió en arte.



“Billetes alterados | poemas visuales”



“Billetes alterados | poemas visuales”



“Billetes alterados | poemas visuales”

Celebramos la irreverencia y aprovechamos este artículo para compartir también esos *post it* donde nuestros/as visitantes nos dedican opiniones, comentarios y observaciones.



Poesía Experimental Visual Sonora (POEVS)

Ana Suárez | Claudio Mangifesta | Fabio Doctorovich
| OmarOmar | Sergio Bonzón

Es un grupo de artistas visuales que se reúnen con el objetivo de difundir la poesía visual y experimental en todas sus vertientes, mediante la organización de muestras con carácter marcadamente federal, articulando con espacios de exposición (museos, galerías, centros culturales, escuelas de arte, universidades, etc.) y asociándose con artistas y gestores de todas las provincias y países vecinos. Integran sus exposiciones: “Palabra sublevada”, que se realizó en Pergamino entre septiembre y octubre de 2022, coordinada por Sergio Bonzón, y “PoiExActo”, que tuvo lugar en Bariloche, en el período de octubre a diciembre de 2023, cuya gestión lideró Ingrid Roddick. En ambas muestras se difundieron publicaciones y realizaron charlas o talleres. Cuentan con un archivo de obras y artistas asociados que permite organizar rápidamente la logística de cada muestra, de manera dinámica, sumando a artistas locales a cada recorrido.

RESÚMENES



**revista de
ciencias
sociales**

segunda época



Gerardo D. Castro

Sostenimiento de la agroecología. Trayectorias y estrategias de una organización de pequeños productores al oeste del AMBA

Resumen

La producción hortícola en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) enfrenta desafíos significativos en términos sociales y ambientales, debido a la implementación de un modelo productivo hegemónico que se ha consolidado en La Plata (Buenos Aires), pero tiene influencia en todo el ámbito productivo. Este modelo se basa en la explotación de la mano de obra y el uso de paquetes tecnológicos asociados a cultivos bajo cubierta con insumos de síntesis química. En respuesta a estas condiciones, han surgido diversas organizaciones de pequeños/as productores/as hortícolas, que buscan mejorar las condiciones de las familias a través de la implementación de prácticas ambientales sostenibles.

Este artículo analiza una de estas organizaciones, se trata de una acción colectiva que desde 2015 ha consolidado una colonia hortícola en Jáuregui (Luján, Buenos Aires), dedicada a la producción de verduras y hortalizas agroecológicas. De esta experiencia surgen elementos que las familias productoras han incorporado en su tránsito desde el sistema convencional, como el conocimiento técnico y la calidad. Al mismo tiempo, se identifican rupturas con este modelo, especialmente en lo referido a la salud, el rol de la organización y la revalorización de saberes. Estos elementos se discuten para reflexionar sobre el sostenimiento de la agroecología en experiencias donde el peso de elementos comunitarios promueve otro tipo de ruralidad.

Palabras clave: agroecología, horticultura, colonia hortícola, agricultura familiar.

Abstract

Horticultural production in the Buenos Aires Metropolitan Area (AMBA) faces significant social and environmental challenges due to the implementation of a hegemonic production model, which has been consolidated in La Plata (Buenos Aires) but influences the entire productive area. This model is based on the exploitation of labor and the use of technological packages associated with greenhouse crops using chemical synthesis inputs. In response to these conditions, various organizations of small horticultural producers have emerged, seeking to improve family conditions through the implementation of sustainable environmental practices.

This article analyzes one of these organizations, a collective action that has consolidated a horticultural colony in Jáuregui (Luján, Buenos Aires)

since 2015, dedicated to the production of agroecological vegetables and greens. From this experience, elements that the producing families have incorporated in their transition from the conventional system, such as technical knowledge and quality, are highlighted. At the same time, breaks with this model are identified, particularly in relation to health, the role of the organization, and the revaluation of knowledge. These elements are discussed to reflect on the sustainability of agroecology in experiences where the weight of community elements promotes a different type of rurality.

Keywords: agroecology, horticulture, horticultural colony, family farming.

María Victoria Deux Marzi

La co-construcción de políticas públicas a escala local. La Red de Municipios Cooperativos

Resumen

Este artículo analiza la propuesta impulsada por la Red de Municipios Cooperativos (RMC) conformada en 2016 por iniciativa de la Confederación Cooperativa de la República Argentina (Cooperar) para promover procesos de desarrollo socioproductivos sostenibles, basados en dos características comunes: la democracia y el arraigo territorial. En particular, el trabajo se propone analizar cómo contribuye la red a la institucionalización de la economía popular, social, solidaria (EPSS) a escala local, y qué herramientas impulsa para promover la sostenibilidad de estas iniciativas. Otra cuestión de central interés refiere a las formas de participación y de articulación entre el Estado y las organizaciones de EPSS que se avizoran como deseables desde la RMC.

El trabajo de campo que sostiene este artículo consistió en el relevamiento de fuentes secundarias, entre las que destacamos las páginas webs de la RMC y de Cooperar; así como los documentos producidos por ambas organizaciones. También se basa en entrevistas y conversaciones informales con José Orbaiceta, impulsor de la RMC y consejero honorario de Cooperar.

Finalmente, es importante agregar que el trabajo que se presenta forma parte de un proyecto de investigación más amplio desarrollado en el marco del convenio de cooperación establecido entre la Red Universitaria de Economía Social y Solidaria (RUESS) y la RMC.

Palabras clave: políticas públicas, municipios, economía popular, social, solidaria.

Abstract

This article analyses the proposal promoted by the Network of Cooperative Municipalities (RMC) formed in 2016 on the initiative of the Cooperative Confederation of the Argentine Republic (Cooperar) to promote sustainable socio-productive development processes, based on two common characteristics: democracy and territorial roots. In particular, the work aims to analyse how the network contributes to the institutionalisation of the popular, social and solidarity economy at a local level, and what tools it promotes to promote the sustainability of organisational units. Another issue of central interest refers to the forms of participation and articulation between the State and the EPSS organisations that are seen as desirable by the RMC.

The field work that supports this article consisted of the survey of secondary sources among which we highlight the websites of the RMC and Cooperar; as well as the documents produced by both organisations. It is also based on interviews and informal conversations with José Orbaiceta, promoter of the RMC and honorary advisor of Cooperar.

Finally, it is important to add that the work presented is part of a broader research project developed within the framework of the cooperation agreement established between the University Network of Social and Solidarity Economy (RUESS) and the RMC.

Keywords: public policies; municipalities, popular, social, solidarity economy.

Mariana Antonietta y Esteban Abbona Agricultura y minería en el subsuelo de la patria. El manejo de nutrientes en la Argentina

Resumen

La agricultura actual presenta múltiples desafíos, pero no todos han logrado instalarse en la agenda pública. Este es el caso de la minería de suelos generada por la actividad agrícola, que aún no parece abordarse con la complejidad que requiere. Esta pérdida progresiva del reservorio de nutrientes del suelo se genera cuando el balance entre las entradas (fertilizantes) y salidas (nutrientes en los granos cosechados) es negativo. La situación es particularmente grave en la Región Pampeana, donde se genera una degradación progresiva del suelo que compromete la capacidad futura para producir alimentos. En este artículo analizamos algunos factores asociados a los balances negativos en suelos agrícolas, y las consecuencias a mediano y largo plazo. Desde la agronomía, en el mejor de

los casos, se sugiere aplicar fertilizantes según un criterio de reposición. Sin embargo, para la amplia mayoría de los nutrientes, las reservas son finitas y dependen de importaciones a valores futuros impredecibles. Aquí aportamos algunos elementos para ampliar la mirada más allá del lote agrícola, explorando el potencial para cerrar los ciclos de nutrientes a nivel local y los desafíos que presenta nuestra economía agroexportadora. Finalmente, planteamos posibles aproximaciones para abordar el problema incluyendo la necesidad de un cambio de enfoque, diagnósticos sistematizados y una redefinición de la agenda académica local. Mencionamos algunos instrumentos de regulación directa e indirecta y, por último, destacamos la necesidad de generar acuerdos internacionales que contribuyan a la sostenibilidad del sistema agroalimentario mundial.

Palabras clave: agricultura, exportación, minería de nutrientes, suelos.

Abstract

Agricultural systems present multiple challenges, but not all of them have gained a place in public agenda. Among these, approaches to the soil nutrient mining process related to agricultural activity are still not as complex as needed. This progressive loss of the soil nutrient reservoir occurs when the balance between nutrient inputs (through fertilizers) and outputs (nutrients in harvested grains) is negative. The situation is particularly critical in the Pampean Region, where continuous soil degradation is undermining the future capacity for food production. Here, we analyse some of the factors associated to negative nutrient balances in agricultural soils and its consequences in the medium and long-term. From agronomy, in the best of cases it is suggested to apply fertilizers following a replacement criterion. However, for the vast majority of nutrients, the reserves are finite and dependent on imports at unpredictable future prices. Here, we provide some elements to broaden our understanding beyond the agricultural plot, exploring the potential for closing nutrient cycles at the local scale and the challenges of our economy based on agricultural exports. Finally, we propose some possible approaches to the problem including the need for a more complex perspective, systematized diagnosis, and a revision of the local academic agenda. We also mention some direct and indirect regulatory tools while finally highlighting the need of international agreements towards improving sustainability of the global food system.

Keywords: agriculture, exports, nutrient mining, soils.

Fernanda González Maraschio, Gisela

Paola Reposo y Dulce Agostina Valle

La producción familiar de alimentos sanos en las políticas públicas

Resumen

Este trabajo presenta resultados de una investigación reciente (2021-2023) realizada en tres partidos localizados al oeste del AGBA: Luján, Mercedes y General Rodríguez, orientada a relevar la situación de la producción familiar de alimentos frescos en transición a la agroecología. A partir del relevamiento de 90 familias con diversos perfiles productivos, se indagó en sus principales características y problemáticas, a fin de generar información actualizada para la producción de políticas locales. En este artículo se analizan algunos resultados obtenidos a la luz de las políticas estatales de promoción y fortalecimiento de la agricultura familiar y de la agroecología. Dentro de los principales conflictos, se identifican el acceso a la tierra y las fumigaciones con agroquímicos en predios linderos. Paralelamente, la agroecología se promueve desde diversas instancias de gobierno como ruralidad alternativa, presentando distintos grados de implementación según el partido analizado. La producción familiar de alimentos sanos se impulsó y acompañó desde las organizaciones de productores e instituciones locales mediante acciones políticas, en un contexto nacional que, hasta fines de 2023, era favorable a la producción familiar y a la agroecología. No obstante, si bien se ha avanzado en la promoción de la agroecología y la generación de dispositivos de legitimación, estas acciones no han sido acompañadas por medidas que limiten o regulen la producción convencional ni las ruralidades residencial-recreativas, en consonancia con el modelo de desarrollo económico concentrador, extractivo, extranjerizante y excluyente. En futuras investigaciones, se espera analizar la reconfiguración de los dispositivos descritos en virtud de los nuevos escenarios políticos.

Palabras clave: ruralidad alternativa, transición agroecológica, certificación participativa.

Abstract

This work presents the results of a recent research (2021-2023) conducted in three districts located west of AGBA: Luján, Mercedes, and General Rodríguez. The study aimed to assess the situation of family food production transitioning to agroecology. Based on a survey of 90 families with diverse productive profiles, the research explored their main characteristics and challenges to generate updated information for local policy-making. This article analyzes some of the results in the context of state policies promoting and strengthening family farming and agroecology.

Among the primary conflicts identified are access to land and pesticide spraying with agrochemicals on neighboring properties. Simultaneously, agroecology is promoted by various levels of government as an alternative form of rurality, with varying degrees of implementation depending on the district studied. The production of healthy family food was supported and promoted by producer organizations and local institutions through political actions in a national political climate that, until late 2023, was favorable to family farming and agroecology. However, despite progress in promoting agroecology and creating legitimizing mechanisms, these actions are not accompanied by measures to limit or regulate conventional production or residential-recreational ruralities, aligning with a model of economic development that is concentrated, extractive, foreign-driven, and exclusionary. Future research is expected to analyze the reconfiguration of these mechanisms in light of new political scenarios.

Keywords: alternative rurality, agroecological transition, participatory certification.

Max Grether, Alberto Daniel Papini, Gisela
Guadalupe Tavernise, María Lucía Langella

Extensión universitaria en el amenazado cinturón verde santafesino

Resumen

Este artículo presenta los resultados del proyecto de extensión universitaria “Capacitación y asistencia técnica en armado de plan de negocios, costos y herramientas de gestión a emprendedores de la comunidad de Ángel Gallardo”, llevado a cabo por la Universidad Católica de Santa Fe durante 2023 y 2024. La iniciativa se enmarca en el contexto del cinturón verde santafesino, una zona periurbana con fuerte presencia de pequeños productores hortícolas, caracterizada por tensiones entre la producción agropecuaria y el avance de la urbanización. En una primera parte, se recuperan antecedentes y estudios relevantes sobre la transformación del territorio y sus circuitos productivos, destacando investigaciones previas y acciones de otras universidades e instituciones como el INTA. Luego, se describen los objetivos y metodologías aplicadas en el proyecto, que incluyó capacitaciones específicas en costos, comercialización, marketing y uso de redes sociales. Se atendió tanto a productores agropecuarios como a nuevos emprendedores no agrícolas, diseñando estrategias personalizadas mediante el uso de herramientas como el Modelo Canvas y WhatsApp Business. El proyecto permitió visibilizar problemáticas estructurales como la baja tecnificación, la escasa agregación de valor, la informalidad en la comercialización y las dificultades logísticas. Asimismo, se identificaron

oportunidades para mejorar los ingresos mediante nuevos canales de venta directa y la instalación de ferias en zonas urbanizadas cercanas. El trabajo concluye con una reflexión sobre el rol de la universidad en el fortalecimiento de economías locales y el acompañamiento a los actores sociales del territorio, recuperando memorias productivas, promoviendo la auto-gestión y contribuyendo a una transición hacia modelos más sustentables.

Palabras clave: pequeños productores, estrategias familiares, costos y comercialización.

Abstract

This article presents the results of the university extension project "Training and technical assistance in business planning, cost analysis, and management tools for entrepreneurs in the community of Ángel Gallardo," carried out by the Catholic University of Santa Fe during 2023 and 2024. The initiative takes place within the context of Santa Fe's greenbelt, a peri-urban area with a strong presence of small horticultural producers, marked by tensions between agricultural production and advancing urbanization. The first section reviews relevant background and previous studies on territorial transformation and productive circuits, highlighting research and actions by other universities and institutions such as INTA. The article then details the objectives and methodologies applied in the project, which included targeted training in cost analysis, marketing, and the use of social media. Both agricultural producers and new non-agricultural entrepreneurs were involved, with tailored strategies developed using tools such as the Business Model Canvas and WhatsApp Business. The project revealed structural issues such as low levels of technological adoption, lack of value-added processes, informal commercialization, and logistical challenges. At the same time, it identified opportunities to increase income through direct sales channels and the establishment of farmers' markets in nearby urbanized areas. The work concludes with a reflection on the university's role in strengthening local economies and supporting social actors in the region, recovering productive memory, promoting self-management, and contributing to a transition toward more sustainable models.

Our project included advice on online sales and network management, which was extremely attractive for the young population seeking income outside of agricultural activity, in the sale of services for the new population that lives in the area where urbanization is slowly displacing land for agricultural production.

For this reason, we designed a personalized strategy for each entrepreneur and their active family group, which allowed us to adequately define their market segment, establish clear communication about what they

offer and what the added value of that good or service is, and Finally, select the most appropriate social network(s) based on the good or service and the market segment with which they interact, in addition to training on agricultural costs and margins for horticultural producers.

Keywords: small producers, family strategies, costs and marketing.

Extrema derecha en la Argentina. El desmonte de políticas públicas y su impacto sobre el sistema de protección social

Flavio Gaitán

Resumen

Este trabajo analiza el desmantelamiento de políticas públicas en Argentina bajo la administración de Javier Milei, con especial foco en el impacto sobre el sistema de protección social. Desde su llegada al poder en 2023, el gobierno de La Libertad Avanza ha impulsado un proceso de reducción del rol del Estado, privatización de empresas públicas y eliminación o debilitamiento de programas sociales. A través de un enfoque cualitativo, se examinan las reformas implementadas y sus efectos en áreas clave como educación, vivienda, empleo y asistencia social. Se argumenta que este proceso no solo responde a una lógica de ajuste fiscal, sino que también busca redefinir el papel del Estado en la provisión de bienestar, promoviendo una visión individualista y mercantilizada de la protección social.

Palabras clave: desmantelamiento de políticas, protección social, neoliberalismo, Argentina, gobierno de Milei.

Abstract

This article analyzes the dismantling of public policies in Argentina under Javier Milei's administration, focusing on its impact on the social protection system. Since taking office in 2023, La Libertad Avanza's government has driven a process of reducing the State's role, privatizing public enterprises, and eliminating or weakening social programs. Using a qualitative approach, the study examines the implemented reforms and their effects on key areas such as education, housing, employment, and social assistance. The article argues that this process is not merely a fiscal adjustment strategy but also aims to redefine the State's role in welfare provision, promoting an individualistic and market-driven approach to social protection.

Keywords: policy dismantling, social protection, neoliberalism, Argentina, Milei government.

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS

1. Todos los artículos remitidos a la *Revista de Ciencias Sociales, segunda época* deberán ser inéditos.

2. Los autores aceptan la evaluación de sus artículos por parte del referato de la revista, y envían sus trabajos con conocimiento de que eventualmente podrían no ser publicados.

3. Se publicarán artículos en español.

4. Los autores enviarán su artículo electrónicamente a: <rsc.unq@gmail.com> o al secretario de redacción: <juanpabloringelheim@gmail.com> o al director: <chfidel@unq.edu.ar>.

5. Los mecanuscritos deben estar elaborados en Word, con letra Times New Roman, cuerpo 12, e interlineado de 1 1/2, en papel A4. Las notas al pie serán en Times New Roman, cuerpo 10, interlineado sencillo.

6. Las notas deben insertarse en el texto con la función “insertar notas” del procesador de textos Word.

7. Los artículos tendrán un máximo de 8.000 palabras (aproximadamente 22 páginas) incluyendo notas y bibliografía. Las reseñas tendrán un máximo de 2.000 palabras.

8. Los artículos deberán estar precedidos de *un resumen en español y en inglés de no más de 250 palabras cada uno*. Al final del resumen, los autores *insertarán tres o cuatro palabras clave, también en español e inglés*, que describan el contenido del artículo.

9. Los autores deberán enviar junto con sus manuscritos un *resumen bio-bibliográfico* de tres o cuatro líneas que indique su título de mayor grado, su actual cargo académico e institución, investigación actual, y su labor profesional no académica. Finalmente, sus *tres publicaciones* más recientes.

10. Se sugiere que los títulos de los artículos no sean de una extensión mayor de seis palabras. Se podrán utilizar subtítulos para facilitar la lectura. La redacción se reserva la posibilidad de modificar títulos y subtítulos.

11. Los gráficos, mapas y otras ilustraciones no deben insertarse en el texto. El autor debe indicar su localización aproximada en el artículo con una frase como “insertar Gráfico 1”. *Los cuadros o tablas que se elaboren en Word deben estar en el archivo doc del artículo*. Si los gráficos fueron realizados en Excel, solicitamos el archivo de la hoja para que sea editable (letra, color, etc.). En el caso de ilustraciones o fotografías, estas deben presentarse en formatos compatibles (jpg, tif o eps) en *alta resolución (300 dpi)* para su mejor reproducción.

12. Las *referencias* a otros autores a través del texto deberán mencionar el apellido, la fecha de publicación y la página de la cita, adoptando uno de los formatos siguientes:

a) Ángel Quintero Rivera (1976, p. 61) propone una interpretación clasista del populismo en Puerto Rico.

b) La mayoría de las investigaciones de la llamada nueva historia se basan en el materialismo histórico (Quintero Rivera, 1976, p. 61).

13. Los datos completos bibliográficos de los trabajos citados deben aparecer al final del artículo bajo el encabezado de “Referencias bibliográficas”, en estricto orden alfabético, de acuerdo con el siguiente formato:

Libros

Apellidos, N. (año), *Título*, ciudad, editorial.

Auyero, J. (1999), *Caja de herramientas. El lugar de la cultura en la sociología norteamericana*, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

Cuando se trate de una obra de más de un autor, se utilizará: Apellido, N. (para el primer autor) y Nombre Apellido (para el siguiente).

Ejemplo

Edwards, D. y J. Batley (año),

Cuando se trate de una obra de hasta tres autores, se utilizará: Apellido, N. (para el primer autor), N. Apellido (para los siguientes).

Cuando se trate de una obra de más de tres autores, se utilizará: Apellido, N. (para el primer autor) más la expresión “*et al.*”

En caso de disponer dos o más publicaciones en un año por el mismo autor, en la Bibliografía general deberán marcarse: a, b, c, etc., luego del año: 1952a, 1952b, 1952c...

Volúmenes colectivos

Autor/es (Apellido, N.) (año), “Capítulo”, en Autor (Apellido, N.) (comp./ed./dir.) (año), *Título*, ciudad, editorial, pp.

Ejemplo

Jay, M. (2007), “Sobre tramas, testigos y juicios”, en Friedlander, S. (comp.), *En torno a los límites de la representación. El nazismo y la solución final*, trad. Marcelo G. Burello, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, pp. 157-169.

Capítulos de libros

(Autor/es) Apellido, N. (año), *Título*, ciudad, editorial, “Capítulo”, pp.

Davini, S. A. (2008), *Cartografías de la voz en el teatro contemporáneo*, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, “Hacia una conceptualización de la voz”, pp. 55-87.

Artículos de revistas o de publicaciones periódicas

Autor/es (Apellido, N.) (año), "Artículo", *Nombre de publicación*, vol., N°, ciudad, editorial, pp.

Salomon, J-J. (2005), "Científicos en el campo de batalla: culturas y conflictos", *Redes. Revista de estudios sociales de la ciencia*, vol. 11, N° 22, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, pp. 51-74.

Artículos de revistas en línea

En este punto hay dos situaciones: una es cuando se cita un artículo publicado en formato papel y que también puede consultarse en internet; la otra situación es cuando la referencia es un artículo o revista digital, que solo está publicado en internet.

En el primer caso, corresponde:

Autor/es (Apellido, N.) (año), "Título de artículo", *Título de la publicación*, vol., N°, ciudad, editorial, pp. Disponible en: <url>, consultado el día-mes-año.

Si la edición es solo digital:

Autor/es (Apellido, N.) (año), "Título de artículo", *Título de la publicación*, vol., N°, ciudad, editorial, pp., <url>.

14. Cada artículo debe estar precedido de una hoja con los siguientes contenidos: título del trabajo, nombre de el/los autor/es, indicando en cada caso cargo e institución a la que pertenece y dirección de correo electrónico:

Ciudad y fecha

Por medio del presente, _____,
_____, DNI/LC/LE _____, AUTORIZO a la *Revista Ciencias Sociales*, segunda época de la UNQ a realizar la publicación digital e impresa del artículo titulado " _____", declarando que este es de mi autoría.

