

JUAN PABLO BOHOSLAVSKY (editor)

# Lo mío es mío y lo tuyo es mío

## Neoliberalismo y derechos humanos en Argentina



  
Edulp

Derechos  
humanos

**Lo mío es mío y lo tuyo es mío**  
Neoliberalismo y derechos humanos en Argentina

**Lo mío es mío y lo tuyo es mío**  
Neoliberalismo y derechos humanos en Argentina

JUAN PABLO BOHOSLAVSKY  
(editor)



Bohoslavsky, Juan Pablo

Lo mío es mío y lo tuyo es mío : neoliberalismo y derechos humanos en Argentina  
/ Juan Pablo Bohoslavsky ; Editado por Juan Pablo Bohoslavsky. - 1a ed. - La Plata :  
EDULP, 2025.

445 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-631-6568-66-3

1. Derechos Humanos. 2. Neoliberalismo. I. Bohoslavsky, Juan Pablo, ed. II. Título.  
CDD 320.51

Lo mío es mío y lo tuyo es mío  
Neoliberalismo y derechos humanos en Argentina

Juan Pablo Bohoslavsky (editor)

Foto de tapa:

Imagen tomada por el fotógrafo Pablo Grillo que documenta la represión que tuvo  
lugar el 12 de marzo de 2025, durante una protesta de jubilados en Congreso, Capital  
Federal. El autor de la foto sufrió heridas de gravedad producto de una granada de gas  
lacrimógeno mientras cubría esos eventos.



EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA (EDULP)

48 N° 551-599 4° Piso/ La Plata B1900AMX / Buenos Aires, Argentina

+54 221 644-7150

edulp.editorial@gmail.com

www.editorial.unlp.edu.ar

Edulp integra la Red de Editoriales de las Universidades Nacionales (REUN)

ISBN 978-631-6568-66-3

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723

© 2025 - Edulp

A mi abuela Sara, que iría todos los  
miércoles a la marcha en el Congreso

*J.P.B.*

## Índice

Prefacio <i>Juan Pablo Bohoslavsky</i>	8
Nota de agradecimiento <i>Juan Pablo Bohoslavsky</i>	10
Prólogo <i>Oscar Oszlak</i>	11
Neoliberalismo como amenaza recargada contra los derechos humanos <i>Juan Pablo Bohoslavsky</i>	15
La propiedad como derecho social <i>Koldo Casla</i>	35
Los derechos humanos frente al ajuste fiscal. El caso de Argentina bajo la presidencia de Milei <i>Alejandro Gaggero, Mariana Matamoras, Luna Migunes y Grazielle Custódio David</i>	54
Privatización de servicios esenciales, responsabilidad internacional del Estado y derechos humanos <i>Juan Bautista Justo</i>	74
Los derechos laborales en el gobierno de Milei <i>Luciana Zorzoli y Juan Manuel Ottaviano</i>	94
La Libertad ¿Avanza? ¿A costa de quiénes? Notas sobre un nuevo experimento neoliberal en la Argentina <i>Lucía Ortega y Martín Schorr</i>	110
El gobierno de Milei contra los derechos humanos: Deuda, ajuste fiscal y reformas estructurales <i>Francisco Cantamutto y Alejandro Manzo</i>	129
Institucionalidad ambiental y orden neoliberal: El caso argentino en perspectiva histórica <i>Verónica L. Cáceres, Mariano D. Ferro y Karina Forcinito</i>	152
Cartografías del abandono: El derecho a la salud frente al experimento necropolítico de La Libertad Avanza <i>Juan Cruz Goñi y Alicia Ely Yamin</i>	171

Salud mental en la era Milei: De la determinación social a la propuesta asistencial <i>Solana María Yoma</i>	193
La protección social frente a un nuevo escenario en Argentina. Una mirada sobre el primer año y medio del gobierno de “La Libertad Avanza” <i>Laura Royo y Maximiliano Carrasco</i>	214
Situación alimentaria argentina bajo el gobierno de Javier Milei <i>Federico Orchani, Valeria Ana Mosca, María José Venancio, Angel Strapazon, Philip Seufert</i>	236
Ciencia y educación universitaria bajo ataque <i>Juan Pablo Bohoslavsky, Nancy Cardinaux y Sebastián Scioscioli</i>	251
Desregulación, moral conservadora y desigualdad de género: Impactos recientes en la Argentina contemporánea <i>Francisco Machín y Agostina Costantino</i>	271
Las personas adultas mayores en la Argentina de Milei <i>Nicolás Dvoskin</i>	288
Aserrín, aserrán... y los chicos: ¿dónde están? La aplicación de la motosierra y sus consecuencias en la niñez argentina <i>Pablo Vinocur, Patricia Ferrante y Raúl Mercer</i>	306
¿Robo o redistribución? los impuestos y la obligación de movilizar recursos en el gobierno de Milei <i>Julieta Izcurdia y María Julia Eliosoff</i>	332
La democracia en movimiento: Protestar en tiempos revueltos <i>Paola García Rey</i>	356
Las medidas económicas regresivas bajola lupa contextual. Claves constitucional e interamericana para la movilización y el litigio <i>Laura Clérico, Martín Aldao y Mayra Scaramutti</i>	374
En defensa de los derechos sociales <i>Philip Alston</i>	393
Más allá de la deuda Nota curatorial <i>Jairo Alvarez y Juan Pablo Bohoslavsky</i>	414
Biografías de la/os autora/es	430

Hoy, como en la Edad Media, hacer ciencia en Argentina es una acción contracultural. En un contexto en el que se relativiza la verdad, se banaliza la objetividad de los datos, y prevalece el discurso emotivo y frecuentemente violento, concentrarse en plantear y probar teorías y construir argumentos basados en hechos es ya una acción revolucionaria.

El título del libro, *Lo mío es mío y lo tuyo es mío. Neoliberalismo y derechos humanos en Argentina*, da cuenta de las dos conclusiones principales que se extraen de esta obra colectiva. Primero, que las políticas neoliberales (con su mayor exponente, el ajuste fiscal para pagar la deuda) tienen un sesgo de clase, puesto que incrementan las desigualdades extremas entre unos pocos millonarios y la mayoría de la población, que (sobre)vive en la miseria. Y, segundo, que esas políticas se traducen en un deterioro de las condiciones materiales de vida de amplios sectores de la población, afectando de manera adversa, profunda, masiva y duradera una amplia gama de derechos humanos, entre otros, los derechos a la salud, la educación, la alimentación, el trabajo y la vivienda.

Esta situación deplorable desde los puntos de vista moral y jurídico debe llevar a que los contornos del derecho de propiedad deben redefinirse, para que no siga atentando contra los derechos humanos de la población sino que, precisamente, facilite la realización de estos. Que haya súper ricos que pagan impuestos irrisorios, mientras contaminan a más no poder, en un país donde más del 50% de la población infantil vive en la pobreza, epitomiza la imperiosa necesidad de repensar y reconfigurar el derecho de propiedad.

Si no hay derechos económicos y sociales sino solo demandas mercantilizables, si el “Dios Mercado” se convierte en un dogma en todos los ámbitos de la vida, éste necesita mantenerse inmune frente a la refutación empírica para poder perpetuarse. El neoliberalismo odia a las ciencias, y en particular a las sociales, porque pueden probar los efectos perjudiciales de sus políticas sobre las condiciones de vida de las personas y sus subjetividades, así como sobre la naturaleza. También odia el arte,

porque es capaz de imaginar y postular otra realidad. El neoliberalismo también necesita vigilar y reprimir cuando la gente reconfigura su visión acerca de las causas de la pobreza y la desigualdad, empoderándose así contra los ricos y poderosos. Por eso las garantías civiles y políticas también son un obstáculo para la profundización del modelo neoliberal.

Aunque la producción de conocimiento científico es clave para desenmascarar los mecanismos del neoliberalismo, y a quiénes se perjudican y quiénes se benefician con ése sistema, la realidad actual nos indica que las palabras, los libros, no son suficientes para la acción política. Basado en los hallazgos y argumentos presentados en este libro, hemos producido una película animada titulada “La grieta y la libertad”<sup>1</sup>. El argumento central: no se puede ser libre sin acceso a bienes y servicios para cubrir las necesidades básicas -Amartya Sen *dixit*-. Forma parte también de este libro una colección de fotos conceptuales, titulada “Más allá de la deuda”, que representan visualmente cómo sería un mundo sin deuda<sup>2</sup>. La consigna es interpelar conciencias para la acción política a través de las ciencias, el arte y los derechos humanos.

*Juan Pablo Bohoslavsky (ed.)*

Viedma, septiembre de 2025

---

1 Disponible en [www.lagrietaylalibertad.com.ar](http://www.lagrietaylalibertad.com.ar)

2 Disponibles también en <https://www.jairoalvarez.com/beyond-debt>

## NOTA DE AGRADECIMIENTO

---

Quisiera agradecer a toda/os la/os autora/es que sumaron sus investigaciones e ideas a esta obra colectiva, proponiendo reflexiones teóricas y presentando hallazgos empíricos para analizar la complejidad del actual ciclo neoliberal en Argentina y la amenaza que representa para los derechos humanos de la población.

A Oscar Oszlak, por compartir sus reflexiones en el prólogo.

A Pablo Grillo, por aportar la foto para la portada del libro.

También quisiera agradecer a la Fundación Friedrich Ebert – Argentina, a Recourse, a la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y al Wellspring Philanthropic Fund, por su ayuda para hacer realidad este proyecto.

Y a la Editorial de la Universidad Nacional de La Plata, por publicar este libro y hacerlo en formato abierto y gratuito.

*Juan Pablo Bohoslavsky (ed.)*

Oscar Oszlak

En el capítulo introductorio de este libro, “Neoliberalismo recargado como amenaza contra los derechos humanos”, Juan Pablo Bohoslavsky enumera algunos hechos cotidianos de la Argentina actual: una adolescente que, ante el inicio de clases escolares intenta llevarse útiles escolares de una librería, es detenida por varios policías; un chofer de colectivo amenaza con una pistola eléctrica a un padre y a su hijo, que sólo tienen crédito en su tarjeta para cubrir uno de los pasajes, obligándolos a descender del vehículo; un anciano es detenido y afronta un juicio, por haber guardado entre sus ropas un paquete de manteca. ¿Simple coincidencia de episodios aislados, típicos de la crónica policial?

Tanto el capítulo de Bohoslavsky como el resto de los capítulos que integran este libro, que me honro en prologar, demuestran de manera abrumadora que a partir de la asunción del actual gobierno de Javier Milei, se está produciendo en el país un proceso de transformación que amenaza seriamente un gran número de derechos humanos cuya legítima vigencia había sido el resultado de una larga historia de luchas sociales. La obra, en su conjunto, permite comprobar que esos episodios en el nivel *microsocial*, son expresión y consecuencia de una serie de políticas públicas en el nivel *mesosocial* que, a su vez, manifiestan una decisiva transformación en el rol del Estado en el nivel *macro*.

Es que el rol del Estado puede abordarse desde una perspectiva micro, observando sus formas de intervención y su “presencia” en múltiples manifestaciones de la vida cotidiana de una sociedad, particularmente, en la experiencia individual de sus habitantes. O desde un nivel meso, analizando los contenidos, orientaciones e impactos de las políticas públicas. O en un nivel, macro, examinando los cambios producidos en los pactos fundamentales sobre los que se asienta el funcionamiento del capitalismo como modo de organización social, es decir, en el pacto de dominación, el pacto funcional y el pacto distributivo.

El pacto de dominación, o de gobernabilidad, fija las reglas de juego fundamentales que gobiernan las relaciones entre las sociedades y sus Estados, expresando la correlación de poder existente en la sociedad. El pacto funcional o de división social del trabajo define quiénes son los agentes fundamentales del proceso de acumulación de capital, a quiénes deben confiarse las funciones de establecer y reproducir las condiciones que permitan el desarrollo de las fuerzas productivas o en manos de quiénes debe estar la decisión sobre el destino de los excedentes que genera la actividad económica. Y en el pacto distributivo se determina quiénes son los ganadores y perdedores en la distribución de los ingresos y la riqueza, sobre quiénes recaen los costos, quiénes se apropian de los beneficios y en qué proporción. Este pacto distributivo, que se ve alterado por precios relativos favorecidos por “fallas de mercado”, por actos de fraude tributario, por conductas corruptas o por otras formas -indebidas o incluso delictivas- de apropiación de ingresos, también se redefine regresivamente por acción de gobiernos que, como el actual, apuestan al funcionamiento irrestricto del mercado, bajo la premisa de que la maximización del interés individual es condición excluyente para la maximización del interés colectivo.

En definitiva, la vigencia y redefinición permanente de los tres pactos se traduce en respuestas que el Estado va generando frente a la dinámica social suscitada en torno a la necesidad de conciliar la gobernabilidad, el desarrollo y la equidad distributiva, tres cuestiones constitutivas de una agenda problemática en permanente tensión.

¿Cómo conceptualizar estos cambios? ¿Cómo se manifiestan? ¿Qué cuestiones sociales incluyen, quiénes son sus protagonistas, quiénes sus destinatarios? ¿Cómo (con qué estilo), con qué estrategia (mecanismos), con qué instrumentos (tecnologías) se conducen esas intervenciones? O, para expresarlo en una sola pregunta más general, ¿qué cambios debemos observar para afirmar que el rol del Estado se ha modificado?

Resulta imposible responder esa serie de interrogantes en este prólogo, ya que son preguntas que podrían inspirar un vasto programa de investigación, aunque este libro constituye un importante esfuerzo en esa dirección. Porque los capítulos que lo integran ofrecen amplia evidencia sobre las transformaciones producidas en diversas áreas de actuación estatal, donde las políticas públicas adoptadas desde la asunción del gobierno por el presidente Milei entrañan una negación o serio cuestionamiento de numerosos derechos humanos.

Algunas de sus manifestaciones se observan en el hostigamiento a jubilados o a personas en situación de calle; en el cierre y estrangulamiento financiero a entidades promotoras de la cultura; en la guerra cultural emprendida para crear narrativas orientadas a cambiar valores, promoviendo el individualismo, la falta de solidaridad social, la ciega creencia en la necesidad de vigencia irrestricta del mercado como organizador de la vida colectiva. En forma caleidoscópica, algunos capítulos documentan los impactos de las políticas gubernamentales sobre el derecho a la salud

mental, a la atención de la salud física, a la protección social, a la alimentación, a un ambiente sano, a la educación, al desarrollo de la ciencia, a la protesta social, al trabajo y los derechos laborales asociados al mismo y a la igualdad de género. Y, en particular, los autora/es se detienen en los impactos diferenciales de las políticas adoptadas frente a esas diversas cuestiones de la agenda social, particularmente los producidos sobre ciertos sectores vulnerables, como las infancias, los adultos mayores o las personas con discapacidad.

Otros capítulos analizan los efectos perversos de diversas políticas monetarias, fiscales y tributarias, que están afectando regresivamente la distribución primaria del ingreso, sea a través del ajuste fiscal, la licuación de salarios y jubilaciones, la estructura impositiva, la reducción de subsidios a las tarifas de servicios públicos o las consecuencias regresivas del crecimiento de la deuda pública. La contracara de esta negación sistemática de derechos sociales es el gran número de políticas que han tendido a enriquecer aún más a los sectores más privilegiados de la sociedad, sea a través de desgravaciones, regímenes de promoción escandalosos o blanqueos de capitales, medidas de las que se ocupan otros capítulos del libro que comentamos.

A su manera, cada autor o autora examina la naturaleza e importancia relativa de las políticas adoptadas, la “densidad” de la intervención estatal en cada área o sector, las modalidades de actuación, los impactos o consecuencias ocasionadas por las medidas adoptadas, la identificación de los destinatarios beneficiados y perjudicados por la intervención estatal, y los fundamentos valorativos e ideológicos que inspiran esas políticas.

En conjunto, estas diferentes “miradas” permiten caracterizar el “rol del Estado” desde una perspectiva rigurosa y desagregada, proporcionando un conocimiento detallado sobre los derechos laborales, asistenciales, recreativos, educacionales y tantos otros que han sido conculcados por los múltiples impactos que genera la capilaridad social del Estado bajo un régimen “anarco-capitalista”.

Dejo para el final de este prólogo la consideración de un tema que subyace a la totalidad de los capítulos que lo integran: el serio atropello que esta masiva vulneración de derechos sociales significa para la institucionalidad democrática. En particular, sobre los desarrollos que, desde hace un siglo, se venían produciendo en el país en la complementación de la ciudadanía civil y política con avances en el plano de la ciudadanía social y económica. Como señalara Martha Nussbaum, no puede haber desarrollo sin ciudadanía económica. Es decir, sin participación activa y responsable de los ciudadanos no solo como consumidores o productores, sino también como agentes con voz y voto en las decisiones que afectan sus vidas económicas y las de su comunidad. Implica el acceso a recursos básicos, la participación en la creación de riqueza y la capacidad de influir en las políticas económicas, de modo de construir una sociedad más justa, equitativa y sostenible. También son fundamentales, como

observara agudamente T.H. Marshall, las políticas públicas que garantizan la igualdad y la justicia, como aspecto integral de la ciudadanía social.

Por la oportunidad de su aparición en la actual coyuntura histórica del país, por la profundidad del tratamiento de los temas que abarca y por la calidad y reconocido prestigio de sus autora/es, no tengo dudas de que este libro se convertirá en referencia obligada para quienes se interesen por comprender los alcances de la erosión de la democracia y el retroceso en la vigencia de derechos humanos básicos, a raíz de la política socioeconómica y cultural emprendida por el gobierno encabezado por Javier Milei.

# NEOLIBERALISMO COMO AMENAZA RECARGADA CONTRA LOS DERECHOS HUMANOS

---

*Juan Pablo Bohoslavsky<sup>1</sup>*

## **1. Transferencia regresiva de recursos, el proyecto neoliberal global**

En Argentina, 2024, un país donde en el primer semestre de 2024 se registraban 7 de cada 10 niña/os viviendo en la pobreza (UNICEF 2024a) y un millón de chica/os yendo a la cama sin cenar (UNICEF 2024b), en la ciudad de General Pico (La Pampa) una niña de 13 años intenta llevarse útiles escolares de un negocio para el inicio de clases. Dos patrulleros, dos policías en moto y otros a pie la rodean y la detienen para llevarla a la comisaría. En Buenos Aires, luego del aumento de un 250% del boleto de colectivo, un chofer de la línea 28 amenaza con aplicar una pistola eléctrica y obliga a bajar del colectivo a padre e hijo porque aquél tenía crédito en su tarjeta SUBE solo para cubrir su boleto pero no el de su hijo. Con el poder adquisitivo de los haberes jubilatorios desplomados en un 30% en el primer trimestre del gobierno de Milei (Oficina de Presupuesto del Congreso 2024), en Chimbas (San Juan) un hombre de 80 años es detenido y trasladado a la comisaría por guardarse en un mercado de comidas un paquete de 200 gramos de manteca entre sus pertenencias; ahora afronta un juicio penal por hurto en grado de tentativa. Estos tres sucesos dramáticos, ocurridos a principios de 2024, revelan el clima de época neoliberal que se inauguró con la llegada de Javier Milei a la presidencia. El acelerado deterioro de las condiciones de vida viene acompañado de estrategias desesperadas para sobrevivir, que encuentran como respuesta del Estado un recrudescimiento de la represión y violencia institucional contra la protesta social (ver el capítulo de García Rey). La foto de tapa fue tomada por el reportero gráfico Pablo Grillo, el 12 de marzo de 2025, momentos antes de sufrir un balazo en la cabeza en la represión de Gendarmería frente al Congreso.

---

1 • El autor agradece a Cecilia Abdo Ferez por sus comentarios críticos y correcciones a una versión borrador de este capítulo introductorio.

La creación en junio de 2024 de una unidad de seguridad especial para reprimir huelgas, piquetes y ocupaciones de fábricas, llamada eufemísticamente “Unidad de Seguridad Productiva” (Resolución 499 del Ministerio de Seguridad), así como la autorización gubernamental otorgada (decreto 382) en junio de 2025 a la Policía Federal para realizar “ciberpatrullaje” y requisas sin orden judicial en el contexto de protestas sociales, dan cuenta de la reconfiguración del aparato estatal enderezado a reprimir la protesta social, que aumenta con el deterioro de los indicadores socio-económicos. Los niveles de brutalidad policial registrados en la manifestación del 12 de junio de 2024, frente al Congreso, cuando se discutía la llamada “Ley de Bases”<sup>2</sup>, así como el hostigamiento judicial posterior a decenas de manifestantes que se expresaron ese mismo día, fueron objeto de denuncia en la audiencia citada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 10 de junio de 2024. En esa línea se registra el creciente hostigamiento estatal a las personas que se encuentran en situación de calle (Tiempo Argentino, 2024). Estos sucesos se dan en un contexto de prácticas constitucionales abusivas y autoritarias por parte del poder ejecutivo<sup>3</sup>. De ese modo, no sorprende que en los primeros cinco meses de 2025, las tareas de inteligencia del Estado hayan aumentado sus erogaciones en un 20%, en contradicción con el ajuste en la inmensa mayoría de las partidas presupuestarias que ejecuta el gobierno.

Estas fueron apenas las primeras señales de un rumbo que no es solo económico, sino que busca reformar a la sociedad en su conjunto, donde medidas ortodoxas con evidente sesgo de clase sitúan al mercado como la respuesta a todas las necesidades de las personas y el ambiente. Esta avanzada libertaria se da también en el plano de la cultura, evidenciada no solo por el cierre y estrangulamiento financiero de las agencias estatales que están/estaban para promover la cultura, sino también por los esfuerzos proactivos por promover valores y creencias libremercadistas, antiestatales y antiuniversitarias entre las infancias, tal como lo evidencia la nueva programación iliberal de la grilla del canal infantil canal Paka-paka en su versión 2025.

En todo caso, no se trata del primer intento de implementar un modelo neoliberal; desde la última dictadura se han sucedido varios ciclos de gobiernos marcadamente neoliberales en el país (1989-2001; 2015-2019). Ello indica que este nuevo período tampoco *inicia de cero*, sino que se monta sobre condiciones previas, como la firma del nuevo acuerdo de 2018 con el FMI por 57 mil millones de dólares y su impacto en las políticas públicas (Brenta, 2021). Estamos asistiendo a un ataque abierto sobre las bases fundamentales del Estado de Bienestar, que desembozadamente procura llevar

---

2 “Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos”, No. 27.742.

3 Que incluyen, por ejemplo, la extralimitación al momento de dictar decretos de necesidad y urgencia (Clérico, 2023), así como la restricción mediante decreto (780/2024) lo que la ley 27.275 considera “información pública libremente accesible”, y el intento frustrado de designar jueces de la Corte Suprema mediante decretos presidenciales.

hasta el final las consecuencias de su propuesta<sup>4</sup>, aun si esto cuestiona o derruye la democracia y los derechos humanos. En este contexto, los capítulos que componen este libro dan cuenta de cómo las medidas neoliberales recargadas implementadas desde la asunción de Milei han venido socavando de manera directa y duradera una amplia gama de derechos humanos.

Así, las contribuciones en este libro documentan, explican y analizan cómo el derecho a la salud mental (S. Yoma), a la salud física (Yamin y Goñi), a la protección social (Royo y Carrasco), a la alimentación (Orchani, Mosca, Venancio, Strapazzon y Seufert), a un ambiente sano (Cáceres, Ferro y Forcinito), a la educación y la ciencia (Bohoslavsky, Cardinaux y Scioscioli), a la protesta social (García Rey), los derechos laborales (Zorzoli y Ottaviano) y la igualdad de género (Machín y Costantino), han sido víctimas directas e inmediatas de las políticas y medidas neoliberales implementadas desde la llegada de Milei a la presidencia y el sostenimiento de su coalición política. También los capítulos dan cuenta de cómo esas medidas impactan de manera diferenciada sobre ciertos grupos expuestos a mayor vulnerabilidad, como las infancias (Vinocur, Ferrante y Mercer) y las personas adultas mayores (Dvoskin).

Los “canales de transmisión” consisten, en términos generales, en la profundización de la regresividad en la distribución primaria del ingreso (Ortega y Schorr), y más específicamente el ajuste fiscal (Gaggero, Matamoros, Miguens y Custodio David), las privatizaciones (Justo), el endeudamiento público (Cantamutto y Manzo) y la regresividad fiscal (Eliosoff y Izcurdia). En el capítulo de Clérico, Aldao y Scaramutti se explica cómo se podría utilizar el sistema interamericano de derechos humanos para litigar contra estas medidas económicas regresivas.

El Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Volker Türk, al presentar el 18 de junio de 2024 su informe a la sesión 56° del Consejo de Derechos Humanos, expresó su preocupación sobre las medidas tomadas en Argentina y advirtió sobre los impactos adversos de políticas de recortes al gasto público que afectan transversalmente diversos derechos humanos. En este sentido, urgió a las autoridades argentinas “a que coloquen los derechos humanos en el centro de su formulación de políticas, para construir una sociedad más cohesiva e inclusiva”. Esto también significa pleno respeto del derecho de reunión pacífica y de libertad de expresión” (Türk, 2024).

El ajuste fiscal implementado desde inicios de 2024, y que fue profundizado en 2025, ha recaído, principalmente, en áreas altamente sensibles a los derechos humanos. Las medidas de ortodoxia económica implementadas han sido regresivas y discriminatorias: afectan de una manera desproporcionada los derechos humanos

---

4 En este punto debe destacarse el aislamiento de Argentina de organizaciones y compromisos internacionales, como la salida del Pacto de París, de la OMS y de los ODS. Un agravante es que dichas decisiones deberían ser tomadas, en todo caso por el Congreso, sin embargo fueron implementadas mediante decreto presidencial.

de los grupos expuestos a mayor vulnerabilidad social, como las infancias, adultos mayores, mujeres, disidencias sexuales, personas con discapacidad, migrantes, personas en situación de pobreza y minorías raciales. El gobierno ni siquiera ha hecho un esfuerzo por superar el *test* que exige el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas para evaluar la legalidad de las medidas regresivas<sup>5</sup>. La obligación<sup>6</sup> de evaluar *ex ante* y *ex post* los efectos de las medidas económicas sobre los derechos humanos no es un dato que esté en el radar del gobierno. Mientras tanto, el FMI anima y congratula al gobierno por “sobre-cumplir” (*sic*) las metas fiscales (El País, 2024). El FMI en Argentina es un caso de manual en materia de responsabilidad por complicidad financiera con la violación de derechos humanos (Bohoslavsky, 2020).

Una mirada más meticulosa sobre los efectos de las medidas implementadas demuestra que no todos pierden. La austeridad registra un marcado sesgo de clase, dados sus profundos y regresivos efectos distributivos sobre la sociedad (Mattei, 2022). En palabras simples, estas medidas logran empobrecer más a las poblaciones pobres y enriquecer a las ricas, a la vez que suelen tener consecuencias negativas sobre el crecimiento y la estabilidad financiera (Skidelsky y Fraccaroli, 2017). El saldo del aumento de esta brecha es un deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población, la erosión del tejido social, un debilitamiento de las instituciones democráticas y la expansión de la protesta social y violencia a causa de la desigualdad (Ortíz *et al.*, 2022).

Concentrándonos en Argentina, al cabo del primer trimestre de 2024, tomando como punto de partida diciembre de 2023, la pobreza había trepado en el país del 41,7% al 55,5%, mientras que la indigencia ascendió del 11,9% al 17,5%. Luego de este devastador efecto inicial de la megadevaluación de inicios de 2024, junto a un ajuste fiscal que recayó de manera desproporcionada sobre los grupos más vulnerables, con la desaceleración de la inflación a costa de deprimir los salarios y las jubilaciones (ver el capítulo de Nicolás Dvoskin), el tipo de cambio apreciado -que es sostenido por mayor endeudamiento público<sup>7</sup>-, y el aumento de la Asignación Universal por Hijo (AUH), la pobreza e indigencia se ubicaron en 38,1% y 8,2% respectivamente hacia finales del segundo semestre de 2024, según el INDEC. En todo caso, este sistema de medición de la pobreza, que subestima factores reales que impactan en los gastos de las familias (por ejemplo, en los hogares de ingresos me-

---

5 Esas condiciones implican que las medidas en cuestión sean temporales, legítimas, razonables, necesarias, proporcionales, no discriminatorias, protejan el contenido mínimo de los derechos sociales, se basen en la transparencia y la participación genuina de los grupos afectados y estén sujetas a procedimientos de examen y rendición de cuentas (CDESC 2016; 2012; 2007).

6 Principios Rectores sobre las Evaluaciones de los Efectos de las Reformas Económicas en los Derechos Humanos, UN DOC. A/HRC/40/57 (19 de diciembre de 2018); Consejo de Derechos Humanos, Res. A/HRC/40/8 (4 de mayo de 2019).

7 Léase incremento del programa ampliado de deuda con el FMI rubricado en abril de 2025, por 20.000 millones de dólares.

dios), es duramente criticado (ver el capítulo de Ortega y Schorr). De todos modos, y más allá de que la AUH no puede funcionar de manera aislada en un mar de riesgos sociales frente a los que el Estado no solo se retrae sino que exagera, continuó en aumento la pobreza multidimensional<sup>8</sup>, marcado por una creciente inseguridad alimentaria, imposibilidad de acceder a medicamentos o servicios de salud, impagos de deudas y la imposibilidad de reparar la vivienda, entre otros indicadores de calidad de vida (ver el capítulo de Royo y Carrasco). Esto no sorprende siendo que el salario promedio del sector privado no alcanza a cubrir la canasta de pobreza, y esto se profundiza para las personas que trabajan en sector público y para los ingresos de jubilaciones y pensiones.

En todo caso, la profundización de la regresividad en la distribución primaria del ingreso, el peso desproporcionado del ajuste fiscal sobre los grupos expuestos a mayor vulnerabilidad, así como un mayor gravitación relativa de sectores del capital vinculados con los sectores financieros, primario-exportadoras y prestadores de servicios públicos, sazonado con una sobre-apreciación del peso (ver Ortega y Schorr en este libro), una política fiscal regresiva<sup>9</sup>, así como la fuerte caída del poder adquisitivo de las jubilaciones y salarios -sobre todo del sector público y privado informal-, explican tanto el deterioro en las condiciones de vida de la mayoría de la población -tal como se explica en un número de capítulos que componen este libro- como el hecho de que algunos sectores sí se benefician con este modelo. La reducción a las retenciones a productos agropecuarios en julio de 2025, con el simultáneo veto a un magro aumento de las jubilaciones mínimas, epitomiza la política económica gubernamental con un claro sesgo de clase.

Este tipo de fenómeno de rápida pauperización socio-económica explica por qué se realizan esfuerzos narrativos gubernamentales y mediáticos por invisibilizar el hecho de que ciertos sectores privilegiados (dentro y fuera de los países deudores) sí se benefician -y de manera deliberada- a partir de las políticas económicas ortodoxas (Salomon, 2024). Esto tiene que ver, también, tal como explica Mark Blyth (2013), con que la austeridad es una idea muy peligrosa porque permanece inmune a la refutación empírica, y más genéricamente, con el anti-intelectualismo del neoliberalismo rampante, que a su vez presenta un sesgo particular contra las ciencias sociales (Huret, 2025), dado que éstas son capaces de cuestionar las políticas neoliberales con argumentos sólidos.

En el caso específico de Argentina, hay grupos para los que la crisis no se nota (ver el capítulo de Ortega y Schorr). Por ejemplo, a los acreedores financieros se

---

8 La pobreza multidimensional se refiere a la situación en la que un hogar o persona experimenta privaciones en diferentes dimensiones de la vida, más allá de los ingresos.

9 Que incluye un blanqueo de capitales prácticamente “gratis”, cuasi eliminación de impuesto a los bienes personales, reducción de aranceles de importación e impuestos internos a bienes de consumo durable de lujo (como los vehículos de mayor valor).

les sigue pagando en tiempo y forma, es decir, no hay ajuste ni riesgo para ellos. El sistema financiero argentino mostró en el primer trimestre de 2024 ganancias récord respecto de los últimos 14 años (Ámbito Financiero, 2024). Otros sectores económicos concentrados, domésticos y externos, incluidos los de la industria extractiva, se benefician con un estatus de súper-protección jurídica que los inmuniza por 30 años frente a cualquier cambio regulatorio tributario, cambiario, aduanero o ambiental, aun cuando ese cambio fuera necesario para proteger el interés general de la población, según el nuevo (ley 27.742 de 2024) Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (“RIGI”). En cuanto a la regulación de las relaciones capital – trabajo, existe un claro sesgo que beneficia a los grandes empleadores: a partir de la aprobación de la llamada “Ley de Bases” (2024), se ampliaron los períodos de prueba, se incluyó la posibilidad de un fondo de cese laboral en reemplazo de la indemnización, se condonaron multas por trabajo no registrado, y se permitió pasar como “socios” cuentapropistas a empleada/os en minipymes. Otras medidas con claro seso de clase: el Régimen de Regularización de Activos, con una amnistía fiscal más beneficiosa que cualquiera otra en la historia reciente, beneficiando a los sectores de mayores ingresos; y la mayor regresividad del Impuesto a los Bienes Personales, beneficiando así, otra vez, a quienes más tienen. Entre los beneficiarios de la política fiscal y los cambios institucionales, están algunos pocos sectores asociados a la exportación -agroindustria, minería e hidrocarburos-, que se han expandido en un año signado por la recesión y aumento de la pobreza. El caso más paradigmático es el del sector cárnico, que logró exportaciones récord en 60 años, en un año con el consumo nacional per cápita más bajo en 20 años. Aun así, el gobierno insiste en la necesidad de impulsar estos sectores, una obsesión solo explicada por su interés en pagar deuda, aunque sea a costa del hambre (Cantamutto, Schorr y Wainer, 2024).

La pregunta acerca de cómo enmarcar jurídicamente estas políticas estructurales de empobrecimiento de la población ha sido una constante en los estudios del derecho de las últimas décadas. En Europa se analizó si la ola de austeridad que sobrevino a la crisis del 2008-9 podía equivaler a tratos crueles, inhumanos y degradantes prohibidos por el derecho internacional (Oette, 2015). Esto podría suceder cuando los Estados se revelan incapaces de asegurar la satisfacción de necesidades básicas de las personas mientras esos mismos Estados permanecen indiferentes frente a ese sufrimiento. Si sumamos que las violaciones de derechos humanos constituyen un resultado previsible de las medidas de austeridad (Kentikelenis y Stubbs, 2023) y que el discurso político oficial puede ser -literalmente- cruel (Feierstein, 2020), descargando las culpas en las propias víctimas discriminadas y vulnerabilizadas, amedrentándolas, estigmatizándolas, reprimiéndolas, resulta un movimiento obvio empezar a ver de reojo la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhu-

manos o Degradantes<sup>10</sup>. Esta ecuación jurídica de la tortura es evidente en el campo de la salud física y la salud mental en Argentina, tal como lo demuestran Yamin & Goñi, y Yoma, en sus respectivos capítulos en este libro. La *necropolítica* (Mbembe, 2011) debe ser leída en clave jurídica.

Es claro que la austeridad es un proyecto global neoliberal de largo aliento de distribución regresiva de la riqueza (Mattei, 2022), con el FMI al comando de su botonera financiera, política y cultural. De hecho, esa característica ha sido comprobada cuantitativamente a través de la correlación entre los programas de préstamos del FMI y la mayor desigualdad de ingresos en los países deudores (Lang, 2021). Al 2023, el 85 % de la población mundial se encontraba (sobre)viviendo bajo medidas de austeridad, proyectándose su continuidad hasta, al menos, el 2025, con el 75 % de la población global (129 países) bajo los mandatos del ajuste (Ortíz y Cummings, 2022). Los países de América Latina y el Caribe no han sido ajenos a esta creciente tendencia a implementar programas de austeridad: en un contexto signado por el sostenido aumento de la desigualdad, de los veinticuatro acuerdos rubricados por el FMI con catorce países de la región entre abril de 2020 y mayo de 2022, todos ellos, en mayor o menos medida, han contenido condicionalidades basadas en programas de ajuste (Oxfam, 2022).

También se debe señalar que la austeridad, imponiendo una disciplina fiscal rigurosa en el corto y mediano plazo, aun a costa de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), ha permeado incluso las políticas implementadas por gobiernos que fueron elegidos con agendas explícitamente progresistas, y que no necesariamente se encontraban sometidos a las exigencias del FMI. Este hecho prueba que el predominio de la lógica neoliberal no se viabiliza solamente a través de la dominación mediante la “diplomacia de la deuda” (Pénet y Zendejas, 2021), incluyendo el poder de subyugación ejercido por las agencias de calificación de riesgo (Vijaya, 2024), sino también a través de la captura cultural neoliberal de los gobiernos de los países periféricos.

En todo caso, en Argentina específicamente, además de los condicionantes y patrones vinculados a la economía mundial, el gobierno actual representa la máxima expresión de un sistema nacional productivo y financiero que ha venido generando por décadas déficits en la cuenta corriente, con lo que la restricción externa aparece y reaparece (Cantamutto, Wainer y Schorr, 2024), y con ello los actores financieros que “ayudan” a colmar con mayor y muy costosa deuda los baches de este modelo (ver capítulo de Cantamutto y Manzo). Hay así una responsabilidad interna por sostener un modelo productivo y rentístico inviable desde los puntos de fiscal, social y

---

10 Aprobada en 1984, rubricada por el gobierno argentino en 1985 y rubricada por el Congreso en 1986 mediante ley 23.338.

ambiental, además de la responsabilidad de los actores externos que estimulan (al punto de exigir, como es el caso del FMI) y se benefician de ese mismo modelo.

## 2. Subjetividades neoliberales

El 10 de diciembre de 2023, un grupo numeroso de personas se reunió en la Plaza de Mayo para recibir y celebrar la asunción del nuevo presidente Javier Milei, mientras coreaba “¡mo-to-sierra!” y “¡po-li-cía!”, usando remeras con la frase “no hay plata” estampada, avalando así los anuncios oficiales de ajuste y represión. Podríamos vernos tentados de pensar esta escena como simplemente rocambolesca, pero, en realidad, da cuenta de un fenómeno más complejo y profundo, vinculado a la formación de subjetividades neoliberales. En primer lugar, está relacionado con las estrategias político-comunicacionales de los grupos dominantes que se benefician con las medidas neoliberales a costa del sacrificio de la mayoría de la población, y aun así logran el apoyo electoral de los grupos más desfavorecidos. Aquí la “batalla cultural” del neoliberalismo conservador que encarna Milei despliega una estrategia que consiste en identificar (demonizar) a los culpables de las injusticias: quienes integran, precisamente, los grupos desventajados, y fabricando enfrentamientos de suma cero entre personas trabajadoras con desempleadas, trabajadoras del sector público con las del sector privado, entre quienes acceden a algún derecho con los que acceden a otros derechos, o a ninguno. Todos contra todos, salvo contra los que se benefician.

Así, asumir que “no hay alternativas”, no ser capaces de forjar concepciones políticas de la democracia que sean inclusivas, sustentables y respetuosas de los derechos humanos, auspiciar opciones políticas regresivas y represivas para las mayorías aunque resulten auto-lesivas para quienes las apoyen, con el fin de colectivizar horizontalmente la incertidumbre y el sufrimiento, en definitiva, la “ausencia de futuro común” en los debates públicos, representa una de las mayores amenazas de las sociedades contemporáneas en cuanto puede implicar una profecía autocumplida: el fin de la democracia (White, 2024). El individualismo, y su materialización político-económica a través del neoliberalismo -incluyendo la idea imposible del crecimiento infinito-, profundizan una *abolición progresiva del cimiento común* (Sadin, 2022), que la tecnología digital exacerba hasta el paroxismo con el fin de generar y capitalizar ganancias financieras (Samman y Gammon, 2023).

Por eso mismo, no es casual que el mero disfrute (aun de niveles mínimos) de DESCA sea identificado por Milei (primero como candidato, y luego como presidente) como una manifestación de la “casta”. Recibir un salario registrado, trabajar en condiciones de estabilidad, ser beneficiaria/o de una transferencia estatal directa que asegure estándares básicos de vida, que las personas en situación de pobreza

puedan acceder a educación y salud de calidad, la preocupación por el cambio climático, producir conocimiento científico, el soporte estatal a la cultura, promover la igualdad de género, son calificados por el gobierno como lujos de la casta. De allí a propugnar e intentar legitimar la desregulación y precarización laboral, eliminar programas de protección social, reducir la inversión pública en educación, salud, educación, cultura y protección social, mientras se promueven esquemas basados enteramente en el mercado para la asignación de derechos básicos, dismantelar la ya débil institucionalidad ambiental, cerrar las agencias estatales de apoyo a la cultura, estrangular al sistema científico así como las universidades nacionales, y suprimir planes para la prevención del embarazo adolescente y de violencia contra las mujeres, quedaba un solo paso. Y se está dando en Argentina.

Es importante señalar el progresivo deterioro del disfrute de estos derechos a lo largo de los últimos años, incluso bajo gobiernos que decían defenderlos. El “como si”, el uso de una narrativa de justicia social para ganar más poder y estatus, mientras las bases de la pobreza y desigualdades extremas se mantienen intactas (al-Gharbi, 2024), explica en gran medida la frustración política generada por los resultados sociales de gobiernos “progresistas”, que capitalizan los partidos de derecha.

Aun así, las insuficiencias, incapacidades y contradicciones en el cumplimiento de estos compromisos estatales son ahora utilizadas como brechas para dinamitar toda intervención en esa dirección -más no en el sentido opuesto, es decir, para cuestionar los privilegios de quienes ya ocupan los lugares más encaramados del poder económico-. Las fallas del Estado por asegurar la realización de estos derechos de manera equitativa y eficaz -por ejemplo, dejando fuera de cobertura personas en situación similar a la de quienes reciben algún beneficio- son usados como argumento para eliminar toda acción de protección, en lugar de subsanar los baches identificados y denunciados.

Aun con todo, las representaciones compartidas relacionadas a las aspiraciones sociales y los deseos colectivos para un futuro mejor no han logrado ser totalmente despojadas por el neoliberalismo. Los capítulos que componen este libro dan cuenta de ello. Esas representaciones no son un dato marginal o carente del principio de realidad: los “grandes problemas de la economía” son pensados y resueltos, precisamente, en función de los sueños prospectivos de las personas (Silvia Bleichmar *dixit*), y los derechos humanos, de hecho, explican, justifican, desarrollan y concretizan el *derecho a seguir soñando* en un mundo mejor para toda/os. Los derechos humanos asumen así un rol primordial en la construcción de futuro.

En el marco de esa interpelación contra-cultural (contra el individualismo), es imperioso recuperar la idea de solidaridad, que a su vez es un principio transversal de los DESCA. Este principio hace que no solo los Estados sean sujetos de obligaciones en este campo sino también las personas físicas y otras personas jurídicas,

como las corporaciones. La solidaridad es un principio que también funciona hacia el *interior* de las sociedades, y determina el alcance, por ejemplo de los derechos (y obligaciones) de las personas en el campo de la política tributaria y la propiedad privada a los fines de asegurar el cumplimiento progresivo de los DESCAs (Casla y Sandner, 2024; y K. Casla en este libro).

El principio de solidaridad tiene a su vez una profunda interrelación y exigencia de armonización con la garantía de libertad: ¿cómo se puede ser libre sin poder acceder a bienes y servicios básicos?

### **3. Capitalismo, neoliberalismo y derechos humanos**

Los capítulos en este libro plantean preguntas relacionadas con las complejidades que presenta la garantía de los derechos humanos en contextos de política neoliberal, como modelo económico-político-cultural que promueve respuestas de mercado para prácticamente todos los aspectos de la vida (incluso la venta de órganos y la adopción -compra- de niña/os, como propuso Javier Milei). El giro neoliberal vino asociado, en Argentina y en el mundo (Muchhala y Syed, 2024), a la desregulación económica, la privatización de bienes y servicios, la flexibilización laboral, una mayor regresividad tributaria, ajuste fiscal, desregulación financiera, creciente financiarización en el acceso a bienes, y relajamiento de los estándares de protección ambiental.

Las preguntas críticas relativas a los efectos de las medidas neoliberales sobre los derechos humanos, en particular los DESCAs, se plantean en este libro desde un enfoque teórico, así como de manera empírica y situada, tanto a nivel global como desde el caso específico de Argentina en la era de Milei. Sin embargo, tal como plantea Koldo Casla en su capítulo, así como otros trabajos recientes (Chadwick, 2024; Salomon, 2024), el problema sería, en realidad, previo: el capitalismo no sería compatible con los derechos humanos.

El conflicto entre el derecho de propiedad privada y el resto de los derechos humanos forma parte de una prolongada genealogía anclada en disputas económicas (Koskenniemi, 2021). El Estado de Bienestar de algún modo disimuló ese conflicto, pero con el auge del neoliberalismo y la desigualdad, la pobreza y el cambio climático desatados, aquél conflicto se hace cada vez más agudo y evidente (Alston, 2015).

Así, la piedra de toque es la centralidad o predominancia del derecho de propiedad privada -que excluye, no compatibiliza con el resto de los derechos humanos- en los ordenamientos jurídicos modernos. Esta cuestión es incluso previa al análisis del funcionamiento de las finanzas (Bernards, 2024). En efecto, es el reconocimiento y protección absoluta del derecho a la propiedad privada el anclaje jurídico que permite y exagera un modelo específico de producción y distribución

del valor que legitima y perpetúa la explotación, la pobreza y las desigualdades radicales (Feichtner y Gordon, 2023). Ello nos indica que el derecho no está dissociado de la economía sino que, muy por el contrario, representa su arquitectura institucional (Pistor, 2019; Deakin *et al.*, 2017). De ello se sigue que los cuestionamientos jurídicos desde un enfoque de derechos contra el capitalismo -tal como éste funciona en la práctica- se tornan ineludibles si se pretende pensar y accionar por una sociedad inclusiva en un mundo sustentable.

La regulación del derecho de propiedad privada no necesariamente debe llevar a su abolición. Esta es, después de todo, una opción de política económica, y es en ese ámbito donde el debate democrático puede desplegar todo su potencial. Sin embargo, el derecho de propiedad exige una regulación basada en derechos, que dista mucho de ser la que conocemos hoy. Se ha planteado recientemente que, dada la amenaza que la creciente concentración de la riqueza representa para la democracia, los medios de comunicación, el Estado de derecho, la economía, la cohesión social, la igualdad y el medio ambiente, debería trazarse una “línea de riqueza extrema” que no se pueda cruzar (Dommen, 2025).

Los años dorados del capitalismo de posguerra, con una regulación estatal robusta del derecho de propiedad, con una intervención estatal reticular en sectores estratégicos enmarcada en la disputa de Occidente con la ex URSS, políticas tributarias progresivas y un Estado de Bienestar en expansión (Espin-Andersen, 1990), nos muestran que la relación entre la propiedad privada y los niveles de realización de los DESCA es algo muy complejo que requiere análisis en detalle y alejados de visiones dogmáticas. Por eso mismo, sostener -tal como lo hace Samuel Moyn (2018: 219)- que una regulación económica estatal robusta va en contra del predicamento del movimiento de derechos humanos, que aboga por un Estado limitado, que intervenga lo menos posible en las libertades personales, es una idea que puede ser contradicha tanto desde un plano teórico como empírico.

Con todo, que existan al mismo tiempo personas multibillonarias y millones de personas que viven en la pobreza extrema es un producto derivado directamente del capitalismo tal como lo conocemos hoy, en especial bajo su carácter financiero -que ha sido “codificado legalmente” de ese modo (Pistor, 2019)-. Impuestos (con alícuotas serias) a la herencia, la renta y el patrimonio, regulación robusta del mercado de propiedades inmuebles, determinación de condiciones para la comercialización de medicamentos y servicios hospitalarios, fortalecimiento de los derechos laborales, precios máximos a alimentos saludables para que sean accesibles a todas las personas, entre otras injerencias sobre el derecho de propiedad privada y la libertad contractual, llevarían a la creación de instituciones y regímenes comunitarios basados en el principio de solidaridad a una escala que aún no se visto en el mundo.

¿Sería posible que el capitalismo sobreviviera si consideráramos los derechos humanos de todas las personas al momento de regular la propiedad privada? Si se insiste en una visión tímida y derrotista de los DESCA, meramente compensatoria de los “excesos” del capitalismo, los derechos humanos serían realmente cómplices del capitalismo (Brown, 2004; Žižek, 2005). Si, en cambio, se los concibe como una interpelación concretamente emancipadora y transformadora del sistema económico mundial (Sikkink, 2017: 38; Ishay, 2008: ix), el capitalismo pasaría a ser algo diferente a un sistema que requiere y permite la co-existencia del lujo para pocos y la indigencia para la mayoría. En teoría, podría existir un sistema donde la regulación económica esté basada, efectivamente, en los derechos humanos, y el derecho a la propiedad privada sea armonizado con el resto de los derechos de la población.

Sin embargo, a partir de la genealogía reciente de los derechos humanos (Wedin y Wilén, 2024) es evidente que se ha tratado de vender una *historia civilizatoria* del neoliberalismo (Whyte, 2019; Slaughter, 2018), donde los derechos humanos (solo los civiles y políticos<sup>11</sup>, porque los DESCA son considerados elementos que pertenecen al mundo de la política, y por ello no exigibles) serían potenciados por el libremercado (Nolan, 2012), mientras se pone un freno a la bestia que amenaza a los derechos humanos: el Estado y las regulaciones públicas para asegurar, mínimamente, que la población pueda acceder a servicios y bienes básicos,<sup>12</sup> regulaciones que eran caricaturizadas por los pensadores de la Sociedad Mont Pelerin como la “puerta de entrada al totalitarismo” (Whyte, 2019). Estas narrativas explican, en gran medida, que se hayan negociado y aprobado dos Pactos Internacionales diferentes (PIDCP y PIDESC) y aún persistan las controversias acerca de la naturaleza jurídica de las respectivas obligaciones que emergen de ambos instrumentos (Alston y Quinn, 2011; Christiansen y Jensen, 2022).

Esta presunción de que el mercado podría dar respuesta a todos los desafíos sociales, en todo caso, ha demostrado ser empíricamente falsa: las estadísticas<sup>13</sup> sobre pobreza e indigencia en el mundo, y el aumento incesante de desigualdad en prácticamente todos los países desde 1980, dan cuenta de que la promesa del neoliberalismo asociado a la mayor realización de los derechos humanos no se convirtió en realidad.

Frente a ese panorama, Samuel Moyn (2018) sostiene que los derechos humanos no han servido para reducir las desigualdades; a lo sumo, podrían aspirar a asegurar mínimos de vida decente en términos de condiciones materiales. Sin embargo, las or-

---

11 Que tampoco sería así, si tomamos en cuenta, por ejemplo, las dictaduras que llevaron adelante (violentamente) proyectos neoliberales en América Latina y Europa del Este.

12 Esta narrativa pública contra la regulación estatal fue potenciada aún más cuando comenzaron en años recientes los primeros intentos por regular las prácticas de las corporaciones propietarias de las redes sociales a fin que eviten propalar discursos de odio.

13 Las estadísticas sobre pobreza e indigencia en el mundo, y el aumento incesante de desigualdad en prácticamente todos los países desde 1980, dan cuenta de que la promesa del neoliberalismo asociado a la mayor realización de los derechos humanos es falsa. Ver la World Inequality Database, disponible en <https://wid.world/es/pagina-de-inicio/>

ganizaciones de la sociedad civil (de Búrca 2021), la academia y el sistema universal de protección de derechos humanos ofrecen pruebas abrumadoras en sentido contrario, evidenciando que los derechos humanos cuentan con la capacidad técnica -y en ocasiones práctica y política- de ser promovidos frente a la amenaza del neoliberalismo (ver P. Alston en este libro; De Schutter, 2018). Es decir, los derechos humanos como oposición al neoliberalismo (Sikkink, 2017: 38; Ishay, 2008: ix).

Sin embargo, el gran problema aquí reside en que se niegan, ocultan e ignoran los efectos negativos del neoliberalismo sobre los derechos humanos en su conjunto (Sikkink, 2017), lo cual habilita a ejercer resistencia contra visiones verdaderamente transformadoras de los derechos humanos, que sí existen y constituyen interpretaciones y banderas que el movimiento de derechos humanos ha venido sosteniendo por décadas, tal como explica Philip Alston en su capítulo de cierre en este libro. El minimalismo económico con que algunas corrientes académicas (sobre todo angloamericanas) identifican a los derechos humanos es en realidad el resultado (¿o causa?) del veto ejercido por los dueños del mundo -antes que una derivación interpretativa lógica-, que se opone a narrativas con aspiraciones de universalidad que sean capaces de interpelar de manera radical las bases morales, económicas y jurídicas del régimen de propiedad privada absoluto y de las políticas neoliberales. De allí la importancia del desarrollo de estudios sobre las políticas económicas de los derechos humanos.

También es cierto que la “línea editorial” sostenida -cada vez menos- por un número de organizaciones de derechos humanos con mucha visibilidad en la sociedad civil, si bien no se opone una agenda enfocada en la economía y los derechos humanos, sí en cambio evidencia que no se invierten energías (recursos financieros, políticos y epistémicos) equivalentes a las que sí se vuelcan en otros campos de los derechos humanos. Esta visión acotada de las causas de las violaciones de derechos humanos se vio en las transiciones democráticas tanto en América Latina, en Europa del Este como en Sudáfrica, pero debe advertirse que fue una opción política y estratégica que priorizó la justicia frente a los delitos de sangre, marginalizando los vínculos entre capitalismo y regímenes criminales (Klein 2011), antes que una característica intrínseca de los derechos humanos (Roht-Arriaza 2016). Y, en todo caso, tal como se señaló antes, las ONGs “más grandes” ya vuelcan, en mayor o menor medida, crecientes esfuerzos para *inyectar* derechos humanos en la economía, considerando los aspectos estructurales y amenazantes que la economía neoliberal representa para todos los derechos humanos<sup>14</sup>.

---

14 En el caso argentino, el deterioro de los derechos no se limita a los económicos, sociales, culturales y ambientales, tal como dan cuenta los capítulos de este libro, sino que también incluye a los derechos civiles y políticos: piénsese en la represión de la protesta social y el negacionismo del gobierno respecto del Terrorismo de Estado.

Un ejemplo concreto de esta agenda *más profunda*: un número las organizaciones de derechos humanos sostiene que la deuda soberana de los países no puede ser calificada como “sostenible” si el flujo de recursos fiscales que demanda su pago total y oportuno convive con incumplimientos en materia de realización de DESCA<sup>15</sup>. La derivación práctica de esta interpretación es la reducción proporcional de la deuda, su condonación, y así la liberación de espacio fiscal que debe ser volcado al campo de los derechos humanos y el desarrollo, tal como se hizo en el acuerdo de posguerra (1953) de Alemania con sus acreedores (Galofré-Vilà *et al.*, 2019). Si esto no sucede no es por “culpa” de los derechos humanos, sino, precisamente, porque aún no se los toman en serio (Bradlow, Lastra y Kim Park, 2024). *No sobran, faltan derechos humanos en la economía*. La persistente negativa del FMI a ser considerado sujeto del derecho internacional de los derechos humanos, con las consiguientes obligaciones, debe ser entendida en esta disputa de sentidos (Bohoslavsky y Cantamutto, 2022).

Una visión transformadora de los derechos humanos en el campo de la economía -lo que exige reformas en las regulaciones nacionales y en la gobernanza global-, que garantice ya condiciones materiales de vida digna para todas las personas, lo cual exige reducir los niveles desigualdad extrema que se registran, surge de una mera interpretación literal de las convenciones de derechos humanos. El art. 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 establece que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”, ideales que se asemejan más a la igualdad y la solidaridad que al individualismo y el lucro (MacNaughton, 2018). Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su art. 21 dispone que “toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social” y que “tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley”. Es que no puede llamarse libre a alguien que no cuente con los medios sociales necesarios -en forma absoluta y relativa- para ejercer su propia autonomía (Honneth, 2015).

Es cierto que el mero movimiento de “transversalizar” los derechos humanos en la política económica no sería suficiente (Koskeniemi, 2010). Incluso podría ser contraproducente para los derechos humanos, si es apropiado con el fin de perpetuar las desigualdades y el colapso climático, dado el carácter abierto que aún registran los derechos humanos en el campo de la economía, tal como lo demuestra la llamada “estrategia de género” adoptada por FMI, que busca apropiarse de una

15 Ver, por ejemplo, la campaña internacional sobre cancelación de deuda para la acción climática (<https://debtgwa.net/debtandclimate>), o el reclamo de la sociedad civil para la eliminación de los sobrecargos del FMI (<https://gcap.global/news/gcap-along-with-540-csos-calls-on-imf-to-end-harmful-surcharges/>). Ver también el dossier “Tackling Debt Traps: Rethinking International Debt Architecture & Debt Sustainability Assessments”, en *Development*, 2025, disponible en <https://www.palgrave.com/gp/journal/41301>

agenda progresista con fines económicos ortodoxos (Villard Duran, 2023), o el uso de los derechos humanos en el ámbito tributario para justificar un mayor secreto de los contribuyentes -y no una mayor progresividad impositiva-. Por eso es imperioso que el movimiento de derechos humanos, incluidas las personas que se dedican a la academia, se dedique a trabajar sobre los *detalles*, esto es, la porosidad de la relación entre el derecho de propiedad privada y los demás derechos humanos, así como los aspectos técnicos de una regulación económica basada en derechos. Este trabajo permitirá poner evidencia qué intereses económicos sustentan las diferentes narrativas o concepciones de los derechos humanos.

En todo caso, en la versión de libertarianismo de Milei las “espinas de la libertad” son bien largas porque, tal como Abdo Ferez y Fernández Peychaux (2025) lo explican en su reciente libro, no postula siquiera una teoría de los derechos, de ninguno de ellos. La coacción solo se aplica para imponer el valor civilizatorio del mercado en todos los ámbitos de la vida social. Si la justicia social, los derechos humanos, los procedimientos constitucionales y la democracia, son percibidos como obstáculos al libre mercado, deben ser removidos. Por eso mismo el concepto de fascismo es útil para pensar esta época.

#### **4. Palabras finales**

Los capítulos de este libro fueron escritos durante el curso de los acontecimientos a los que refieren, constituyéndose en una suerte de alerta de los resultados de la nueva ofensiva neoliberal desplegada en Argentina. Al mismo tiempo, proponen claves analíticas para pensar el presente vertiginoso de este nuevo ciclo neoliberal. Lejos de suponerse como efecto colateral o inesperado, la profundización de la desigualdad y la amenaza a los derechos humanos son elementos constituyentes del actual programa económico del gobierno en la Argentina.

Una preocupación transversal recorre las contribuciones en este libro: cómo dar cuenta del deterioro generalizado y acelerado de las condiciones de vida que representan los tres escenarios dramáticos recuperados en el primer párrafo de este capítulo introductorio, y cómo ensayar, desde el derecho, respuestas que sean transformadoras, democráticas y respetuosas de los derechos humanos. Para ello es crucial proponer una agenda de investigación que tienda puentes entre el pasado, el presente y el futuro de los derechos económicos y sociales (ver Philip Alston en este libro), postulando su creciente prominencia en la prospectiva de los derechos humanos.

También debe hacerse hincapié en la ingenuidad e ineficacia del mecanismo de mercado (Abdo Ferez y Fernández Peychaux, 2025) para la “libre” asignación de valor social a los bienes y servicios: manipulación de algoritmos, dispares capacida-

des de compra, estimulación del sobre-consumo, monopolios, captura corporativa de la regulación, todo eso hace que, al final del día, la mayoría no pueda acceder a lo básico y que unos pocos concentren la riqueza.

Finalmente, es imperioso forjar una alianza, tanto nacional como transnacional, entre organizaciones de la sociedad civil, militantes sociales, intelectuales y artistas, capaces de resistir esta nueva avanzada neoliberal que se materializa, también, en un desembozado anti-intelectualismo: el neoliberalismo no quiere ni resiste críticas, la postverdad le sienta bien. Hacia el final del libro, Jairo Alvarez y Juan Pablo Bohoslavsky presentan una serie de fotografías titulada “Más allá de la deuda”, precedidas por una nota curatorial explicando por qué y para qué se propone una materialidad estética utópica de las finanzas: visualizar lo imposible para que se vuelva posible.

## Bibliografía

- Abdo Ferez, C. y Fernández Peychaux, D. (comp.) (2025). *La libertad tiene espinas. Historia del concepto en la filosofía política*, Eudeba.
- al-Gharbi, M. (2024), *We Have Never Been Woke. The Cultural Contradictions of a New Elite*, Princeton University Press.
- Alston, Philip (2015). Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, UN. Doc. A/HRC/29/31, 27 de mayo.
- Alston, P. y Quinn, G. (2011). The Nature and Scope of States Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. M. Ssenyonjo (ed.), *Economic, Social and Cultural Rights*, Routledge.
- Ámbito Financiero (2024). Los bancos argentinos tuvieron el mejor trimestre en al menos 14 años. 29 de mayo, en <https://www.ambito.com/economia/los-bancos-argentinos-tuvieron-el-mejor-trimestre-al-menos-14-anos-n6006675>
- Bernards, N. (2024). *Fictions of Financialization. Rethinking Speculation, Exploitation and Twenty-First-Century Capitalism*, Pluto Books.
- Blyth, M. (2013). *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Oxford University Press.
- Bohoslavsky, J.P. y Cantamutto, F. (2022). Not Even with a Pandemic: The IMF, Human Rights, and Rational Choices Under Power Relations. *Human Rights Quarterly*, Vol. 44:4, pp. 729-783.
- Bohoslavsky, J.P. (2020). Complicity of International Financial Institutions in violation of human rights in the context of economic reforms. *Columbia Human Rights Law Review*, Vol. 52:1, pp., 203-250.
- Bradlow, D.; Lastra, R. y Kim Park, S. (2024). Re-thinking the Sustainability of Sovereign Debt. *Journal of International Economic Law*, Vol. 27, pp. 336-352.

- Brenta, Noemí (2021). Argentina y el FMI: un enfoque histórico de las condiciones y su incidencia en los derechos humanos económicos y sociales, 1956-2020. *Revista Derechos en Acción*, Vol. 18, pp. 311-345.
- Brown, W. (2004). 'The Most We Can Hope For...': Human Rights and the Politics of Fatalism. *South Atlantic Quarterly*, Vol. 103:2-3, pp. 451-463.
- Cantamutto, F.; Wainer, A. y Schorr, M. (2024). *Con exportar más no alcanza (aunque neoliberales y neodesarrollistas insistan con eso)*, Siglo XXI Editores.
- Casla, K. y Sandner, M. (2024). Solidarity as Foundation for Economic, Social and Cultural Rights. *Human Rights Law Review*, Vol. 24: 2, pp. 1-21.
- CDESC (2016). *Deuda pública, medidas de austeridad y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. (E/C.12/2016/1).
- CDESC (2012). *Carta dirigida a los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por el Presidente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. 16 de mayo.
- CDESC (2007). *Observación General núm. 19* (2007), relativa al derecho a la seguridad social. E/C.12/GC/19.
- Clérico, L. (2023). El DNU 70/2023 es inconstitucional, nulo y de nulidad absoluta e insanable. *Sociedad Internacional de Derecho Público, Capítulo Argentina*, 24 de diciembre, en <https://iconsar.github.io/blog/dnus/>
- Chadwick, A. (2024). Derechos humanos, pobreza y capitalismo. *Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, pp. 21-46.
- Christiansen, O. y Jensen, S. (2022). The Road from 1966. Social and Economic Rights after the International Covenant. En S. Jensen y Ch. Walton (eds.), *Social Rights and the Politics of Obligation in History*, Cambridge University Press.
- Deakin, S., et al. (2017). Legal institutionalism: Capitalism and the constitutive role of law. *Journal of Comparative Economics*, Vol. 45(1), pp. 188-200.
- de Búrca, G. (2021). *Reframing Human Rights in a Turbulent Era*, Oxford University Press.
- De Schutter, O. (2018). The Rights-Based Welfare State. *Public Budgets and Economic and Social Rights*. Ginebra: Friedrich-Ebert Stiftung, Ginebra.
- Dommen, C. (2025). Los argumentos de derechos humanos para poner un límite a la riqueza extrema. *Open Global Rights*. 18 de junio, disponible en <https://www.openglobalrights.org/the-human-rights-case-for-drawing-a-line-under-extreme-wealth/?lang=Spanish>
- El País* (2024). El FMI aplaude a Milei por superar las metas económicas pactadas con Argentina. 13 de mayo, disponible en <https://elpais.com/argentina/2024-05-14/el-fmi-aplaude-a-milei-por-superar-las-metas-economicas-pactadas-con-argentina.html>
- Esping-Andersen, G. (1990). *Three worlds of welfare capitalism*, Polity Press.

- Feichtner, I. y Gordon, G. (eds.) (2023). *Constitutions of Value. Law, Governance, and Political Ecology*. Routledge, Londres.
- Feierstein, D. (2020), *La construcción del enano fascista. Los usos del odio como estrategia política en Argentina*. Capital Intelectual.
- Galofré-Vilà, G. et al. (2019). The economic consequences of the 1953 London Debt Agreement. *European Review of Economic History*, Vol. 23: 1, pp. 1-29.
- Huret, D. (2025). “¿El fin de las ciencias sociales? Tradición y modernidad del antiintelectualismo en Estados Unidos”, *Nueva Sociedad*, No. 316, en <https://nuso.org/articulo/316-el-fin-de-las-ciencias-sociales/>
- Ishay, M. (2008). *The History of Human Rights: From Ancient Times to the Globalization Era*. University of California Press.
- Kentikelenis, A. y Stubbs, T. (2023). *A Thousand Cuts. Social Protection in the Age of Austerity*. Oxford University Press.
- Klein, N. (2007). *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*. Henry Holt and Metropolitan Books.
- Koskeniemi, M. (2010). Human Rights Mainstreaming as a Strategy for Institutional Power. *Humanity. An International Journal of Human Rights, Humanitarianism and Development*. Vol. 1:1, pp. 47 - 58.
- Koskeniemi, M. (2021). Prólogo” en “Edición Especial sobre FMI y derechos humanos. *Revista de Derechos en Acción*, Vol. 18, pp. 23-31.
- Honneth, A. (2015). *Freedom's Right. The Social Foundations of Democratic Life*. Columbia University Press.
- Lang, V. (2021). The Economics of the Democratic Deficit: The Effect of IMF Programs on Inequality. *The Review of International Organizations*. Vol. 16:3, pp. 599-623.
- MacNaughton, G. (2018). Equality Rights beyond Neoliberalism. Gillian MacNaughton y Diane Frey (eds.). *Economic and Social rights in a Neoliberal World*. Cambridge University Press, pp. 103-123.
- Mattei, C. (2022). *The capital order: How economists invented austerity and paved the way to fascism*. University of Chicago Press.
- Mbembe, A. (2011). *Necropolítica*. Buenos Aires. Melusina / Katz Editores.
- Moyn, S. (2018). *Not Enough: Human Rights in an Unequal World*. Harvard University Press.
- Muchhala, B. y Syed, M. (2024). El proyecto de austeridad en el Sur global. Examinar las dinámicas y mecanismos político-económicos cruciales. *Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, pp. 98-142.
- Nolan, M. (2012). Human Rights and Market Fundamentalism in the Long 1970s. Norbert Frei y Annette Weinke (eds.) *Toward a New Moral World Order. Menschenrechtspolitik und Völkerrecht seit 1945*. Wallstein Verlag, pp. 144-53.

- Oette, L. (2015). Austerity and the Limits of Policy-Induced Suffering: What Role for the Prohibition of Torture and Other Ill-Treatment?. *Human Rights Law Review*, Vol. 15, pp. 669–694.
- Oficina de Presupuesto del Congreso (2024). Estadísticas nacionales. Recuperado: <https://www.opc.gob.ar> [1-8-2024]
- Ortiz, I. y Cummings, M. (2022). “End Austerity: A Global Report on Budget Cuts and Harmful Social Reforms in 2022- 25. Initiative for Policy Dialogue, Universidad de Columbia, 28 de septiembre. Recuperado: [https://www.eurodad.org/end\\_austerity\\_a\\_global\\_report](https://www.eurodad.org/end_austerity_a_global_report) [1-8-2024]
- Ortiz, I. et al. (2022). *World Protests. A Study of Key Protest Issues in the 21st Century*, Springer, en <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-88513-7>
- Oxfam (2022). “La sombra de la austeridad. ¿Quién paga la cuenta del Covid-19 en América Latina y el Caribe?”. Recuperado: [https://oi-files-cng-prod.s3.amazonaws.com/lac.oxfam.org/s3fs-public/file\\_attachments/Diagramación%20Austeridad%20Español.pdf](https://oi-files-cng-prod.s3.amazonaws.com/lac.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/Diagramación%20Austeridad%20Español.pdf) [1-8-2024]
- Pénet, P. y Zendejas, J.F. (eds.) (2021). *Sovereign Debt Diplomacies: Rethinking Sovereign Debt from Colonial Empires to Hegemony*, Oxford University Press.
- Pistor, K. (2019). *The Code of Capital: How the Law Creates Wealth and Inequality*, Princeton University Press.
- Roht-Arriaza, N. (2016). “La dimensión económica, aspecto tardío de la justicia transicional”. En J.P. Bohoslavsky (ed.), *El negocio del terrorismo de Estado. Los cómplices económicos de la dictadura urugaya*, Penguin Random House.
- Sadin, E. (2022). *La era del individuo tirano. El fin de un mundo común*, Caja Negra.
- Salomon, M. E. (2024). Emancipación de los derechos humanos: Capitalismo y el bien común. *Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, pp. 47–74.
- Samman, A. y Gammon, E. (eds.) (2023). *Clickbait capitalism. Economies of desire in the twenty-first century*, Manchester University Press.
- Skidelsky, R. y Fraccaroli, N. (2017). *Austerity vs Stimulus: The Political Future of Economic Recovery*, Palgrave Macmillan.
- Sikkink, K. (2017). *Evidence for Hope: Making Human Rights Work in the 21st Century*, Princeton University Press.
- Slaugther, J. (2018). Hijacking Human Rights: Neoliberalism, the New Historiography, and the End of the Third World. *Human Rights Quarterly*, Vol. 40: 4, pp. 735-775.
- Tiempo Argentino (2024). Murieron 135 personas en situación de calle en el último año y creció un 500% la violencia institucional. 20 de abril, en [https://www.tiempoar.com.ar/ta\\_article/135-personas-situacion-de-calle-violencia-institucional/](https://www.tiempoar.com.ar/ta_article/135-personas-situacion-de-calle-violencia-institucional/)
- Türk, V. (2024). Update to the 56th session of the Human Rights Council. Consejo de Derechos Humanos, 18 de junio, disponible en <https://www.ohchr.org/en/>

- statements-and-speeches/2024/06/we-must-urgently-find-our-way-back-peace-says-high-commissioner
- UNICEF (2024a). Pobreza monetaria y privaciones vinculadas a derechos en niñas y niños. 2016-2023. Buenos Aires, marzo, Recuperado: <https://www.unicef.org/argentina/informes/informe-pobreza> [1-8-2024]
- UNICEF (2024b). El hambre no tiene final feliz. Buenos Aires, agosto, <https://www.unicef.org/argentina/comunicados-prensa/el-hambre-no-tiene-final-feliz-la-nueva-campania-de-unicef-argentina>
- Vijaya, R. (2024). Sovereign Credit Rating: Impact on Social Investment and Role in Financial Subordination. *Review of Radical Political Economics*, pp. 1-21.
- Villard Duran, C. (2023). Incorporación de la perspectiva de género en el Fondo Monetario Internacional. en J.P. Bohoslavsky y M. Rulli (eds.), *Deuda feminista. ¿Utopía u oxímoron?* Edulp, pp. 245-266.
- Wedin, T. y Wilén, C. (2024). Historicizing the Historical Turn in Human Rights Studies. Origins, Inequality, and Neoliberalism in the Modern Epoch. *Nordic Journal of Human Rights*, pp. 1-18.
- White, J. (2024). *In the Long Run: The Future as a Political Idea*, Profile Books.
- Whyte, J. (2019). *The Morals of the Market: Human Rights and the Rise of Neoliberalism*, Verso Books.
- Žižek, S. (2005). Against human rights. *New Left Review*, Vol. 34, pp. 115-131.

Koldo Casla<sup>1</sup>

## 1. Introducción

Este artículo analiza el valor añadido de un enfoque amplio de los derechos humanos con el fin de obtener un mayor equilibrio en la relación entre el derecho a la vivienda adecuada del arrendatario y el derecho a la propiedad del arrendador.

Como desarrollo en otros lugares,<sup>2</sup> los órganos internacionales de derechos humanos y la academia en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) todavía no han confrontado directamente el reto de definir el derecho a la propiedad en atención a todos los derechos reconocidos en el derecho internacional, incluyendo los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

Los DESC son las condiciones materiales de la libertad reconocidas como derechos humanos en tratados internacionales clave, particularmente el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (PIDESC). El PIDESC proclama, entre otros, el derecho al trabajo y los derechos en el ámbito laboral, el derecho a formar sindicatos y a unirse a ellos, el derecho a la seguridad social, el derecho a la protección y la asistencia de la familia, el derecho a un estándar adecuado de vida (incluyendo alimentación y vivienda), el derecho a la salud, el derecho a la educación, y el derecho a gozar de los beneficios del progreso científico y a participar en la vida cultural.

En la “policrisis” (Tooze, 2022) de nuestros tiempos (cambio climático, riesgos de salud pública, austeridad, aumento galopante de las desigualdades, polarización sociopolítica, etc.), es esencial abordar el derecho a la propiedad de frente, definiendo su contenido y forma en consonancia con los DESC reconocidos en el DIDH. La urgencia de hacerlo se hizo palpable en los primeros momentos de la pandemia de la

---

1 Primera edición en español como “Función social de la propiedad, vivienda adecuada y derecho internacional de los derechos humanos”, *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, 2023, 13(2), 1–21.

2 Este artículo es una adaptación de Casla (2023a y 2023b).

Covid-19, cuando gobiernos de distintos colores políticos movilizaron recursos que no eran públicos, incluyendo hospitales y laboratorios privados, así como hoteles y otros establecimientos para albergar a personas sin hogar (Casla, 2020, 15). La pandemia fue, entre otras muchas cosas, un recordatorio de que los recursos privados tienen una función pública que desempeñar cuando la sociedad necesita de ellos.

El artículo se estructura de la siguiente forma. El segundo apartado expone sucintamente de qué forma el DIDH y los órganos internacionales de monitoreo de los DESC han abordado la propiedad, o más bien cómo han evitado conscientemente hacerlo. El tercero sostiene que la comunidad de derechos humanos, particularmente la comunidad dedicada a los DESC debería prestar más atención al derecho a la propiedad. El cuarto apartado anuncia el argumento a favor de un derecho social a la propiedad, noción que desarrollo en un libro de próxima publicación en inglés. Se trata de una propuesta para reinterpretar el derecho a la propiedad y su función social desde una óptica holística de los derechos humanos, óptica que debe tomar en serio los derechos socioeconómicos. El quinto apartado concluye con una serie de reflexiones sobre algunas de las implicaciones para el derecho a la vivienda adecuada.

## **2. Propiedad en el derecho internacional de los derechos humanos: silencios y polisemia**

Tal como desarrollo en un artículo publicado en *Human Rights Quarterly* (Casla, 2023a), documentos clave en DIDH bien guardan silencio o incurren en abiertas contradicciones cuando se trata de conceptualizar el derecho a la vivienda. El derecho a la vivienda es proclamado en el artículo 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente. 2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.” Sin embargo, ninguno de los dos tratados clave de 1966, el PIDESC y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), hablan de la propiedad como un derecho autónomo. Sólo mencionan la propiedad como una de las formas prohibidas de discriminación (artículo 2.2 PIDESC, y artículos 2.1, 24 y 26 PIDCP). Lo mismo sucede con la Convención Internacional para la Eliminación de la Discriminación Racial (artículo 5.d.v), la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (artículos 15.d y 16.1.h), la Convención de Derechos del Niño (artículo 2.1), la Convención de Derechos de Trabajadores Migrantes y sus Familiares (artículos 1.2, 7 y 15), y la Convención de Derechos de Personas con Discapacidad (artículo 12.5).

El derecho a la propiedad se encuentra también en los sistemas regionales de derechos humanos en África, las Américas y Europa. Sin embargo, hay notables diferencias entre ellos.

El artículo 1 del Primer Protocolo al Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) proclama la propiedad como un derecho individual, privado y civil, otorgando protección tanto a personas naturales como jurídicas, esto es, empresas. Este derecho es uno de los más frecuentemente reivindicados en recursos interpuestos ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, tan sólo por detrás del derecho a un juicio justo y del derecho a la libertad y la seguridad.<sup>3</sup> El protagonismo de la propiedad en el Convenio es una de las razones por las que se ha dicho que este tratado fue una expresión de la “revolución conservadora de los derechos humanos” tras la Segunda Guerra Mundial (Duranti, 2017, cap. 10).

A diferencia de los jueces en Estrasburgo, los órganos en el sistema interamericano y en el sistema africano han aplicado una interpretación amplia y flexible de la propiedad para proteger derechos culturales e intereses colectivos de minorías y de pueblos indígenas. En *Awás Tingni vs Nicaragua* (2001), la Corte Interamericana de Derechos Humanos recordó que en el proceso de redacción de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 la palabra “privada” fue deliberadamente excluida del artículo 21, concerniente a la propiedad.<sup>4</sup> Esta observación sirvió a la Corte Interamericana para extender la aplicación de aquel artículo a otras formas comunales y colectivas de propiedad, como las ejercidas por los pueblos tribales e indígenas.<sup>5</sup> Así, la Corte vinculó el derecho a la propiedad con la supervivencia económica, la vida espiritual y la identidad cultural de los pueblos indígenas.<sup>6</sup> En *Lhaka Honhat vs Argentina* (2020), la Corte identificó por primera vez una conexión explícita entre el derecho a la propiedad comunal y tradicional de los pueblos indígenas, por un lado, y los derechos a la alimentación y al agua, la identidad y diversidad cultural, y el derecho a un medioambiente sano, por otro lado.<sup>7</sup>

El derecho a la propiedad se encuentra en el artículo 14 de la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981. En *Endorois vs Kenia* (2010), la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos estableció que el artículo 14 de la Carta Africana protege los “derechos, intereses y beneficios” de los pueblos

---

3 TEDH, Table Violations by Article and by State [https://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_1959\\_2022\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2022_ENG.pdf) La tabla se genera automáticamente utilizando metadatos de la base de datos HUDOC.

4 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tingni vs Nicaragua*, Fondo, Reparaciones y Costas, 31 de agosto de 2001, párr. 145.

5 Id. párr. 148.

6 Id. párr. 149. Ver, también, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidad Indígena Yakye Axa vs Paraguay*, Fondo, Reparaciones y Costas, 17 de junio de 2005, párr. 123-131; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs Paraguay*, Fondo, Reparaciones y Costas, 29 de marzo de 2006, párr. 116-121.

7 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs Argentina*, Fondo, Reparaciones y Costas, 6 de febrero de 2020, párr. 92-98 y 202-254.

indígenas “en sus tierras tradicionales.”<sup>8</sup> Asimismo, la Comisión Africana urge a los Estados africanos a “adoptar políticas y leyes para garantizar los derechos de las poblaciones y comunidades indígenas a poseer, controlar y gestionar sus tierras ancestrales en los bosques y en las áreas protegidas.”<sup>9</sup> En línea con la jurisprudencia interamericana, para la Comisión Africana, el derecho a la propiedad otorga a los pueblos indígenas la “reivindicación de propiedad de la tierra ancestral bajo el derecho internacional, incluso en caso de ausencia de título jurídico oficial.”<sup>10</sup>

Además de las diferencias de interpretación entre los tres sistemas regionales, los órganos internacionales de derechos humanos dedicados a los DESC por lo general han evitado definir los contornos del derecho a la propiedad. Ni el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) ni las Relatorías Especiales han proporcionado un análisis sustantivo de este derecho. El reto de la propiedad fue implícitamente reconocido por el ex Experto Independiente sobre Deuda Externa y Derechos Humanos, Juan Pablo Bohoslavsky (2020), así como por el actual Relator Especial sobre Vivienda Adecuada, Balakrishnan Rajagopal, en relación con la Covid-19 (2020, párr 68(b), (c) y (g)). La Observación General 26 del Comité DESC, sobre Tierra y DESC (2022), comprensiblemente deja fuera cuestiones relativas a contextos urbanos, y temas relevantes para la propiedad, pero no directamente vinculados con la tierra, como son la provisión privada de servicios públicos, la propiedad intelectual, las ejecuciones hipotecarias, o la privatización y exclusión de espacios públicos. El Comité DESC tiene por tanto amplio margen para desarrollar un entendimiento inclusivo de la relación y de la tensión entre el derecho a la propiedad y otros derechos socioeconómicos. Hasta el momento, el Comité ha desperdiciado varias ocasiones de hacerlo.

La propiedad sólo está presente de forma implícita en la jurisprudencia del Comité DESC, porque el Comité hasta el momento no ha abordado el tema de forma directa. El Comité DESC ha sostenido una interpretación expansiva del derecho a la vivienda no sólo frente al Estado sino también horizontalmente ante actores privados. En *IDG vs España* (2015), el Comité DESC reclamó una mejor protección de los derechos procesales de los propietarios en caso de ejecución hipotecaria.<sup>11</sup> En *Ben Djazia y Bellili vs España* (2017), el Comité estableció que debe haber una evaluación independiente de la proporcionalidad de los desalojos caso por caso en el mercado

---

8 Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) y Minority Rights Group International en nombre de Endorois Welfare Council vs Kenia*, Comunicación 276/2003 (2010), párr. 187.

9 Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Resolución sobre Poblaciones/ Comunidades Indígenas en África* - ACHPR/Res.334(EXT.OS/XIX)2016.

10 Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Endorois Welfare Council vs Kenia* (2010), párr. 207.

11 CDESC, *IDG vs España*, Comunicación 2/2014, Decisión sobre el fondo de 17 de junio de 2015, ONU Doc. E/C.12/55/D/2/2014, párr. 13.6.

privado de alquiler.<sup>12</sup> En *López Albán vs España* (2019), tras señalar que los Estados están legitimados para adoptar medidas para proteger a los propietarios frente a situaciones de ocupación ilegal,<sup>13</sup> el Comité extendió el principio de proporcionalidad a las ocupaciones ilegales, señalando que “el análisis de la proporcionalidad de un desalojo... no sólo implica el examen de las consecuencias de la medida sobre las personas desalojadas, sino también la necesidad del propietario de recuperar la posesión de la propiedad. Será inevitable distinguir entre las propiedades de individuos que requieren la propiedad como vivienda o para que les brinde su renta vital, y propiedades de entidades financieras.”<sup>14</sup> Este mismo principio fue posteriormente reiterado en otros casos, como *Naser vs España* (2022),<sup>15</sup> *Hernández Cortés y Rodríguez Bermúdez vs España* (2022),<sup>16</sup> e *Infante Díaz vs España* (2023).<sup>17</sup> En *Walters vs Bélgica* (2021), el Comité reconoció, de acuerdo con el artículo 5.1 PIDESC, que el hecho de que la propiedad no esté reconocida en el Pacto no es razón para restringir este derecho o derogarlo; para inmediatamente después tratar de cuadrar el círculo diciendo que “los Estados partes vulnerarían su obligación de proteger los derechos enunciados en el Pacto en caso de no prevenir o contrarrestar la actuación de una empresa que dé lugar a la conculcación de esos derechos o que quepa prever que tenga ese resultado.”<sup>18</sup> En otras palabras, independientemente de que el derecho a la propiedad exista en derecho interno e internacional, el único derecho que merece atención para el Comité es la vivienda.

En general, los órganos internacionales sobre DESC han guardado silencio sobre la propiedad, tratándola básicamente como un inconveniente a la hora de construir otros derechos socioeconómicos. En varios casos, el Comité DESC y otros órganos internacionales dedicados al seguimiento de estos derechos no han aprovechado oportunidades para clarificar el significado del derecho a la propiedad, su relación e interdependencia con otros derechos humanos, y cómo lidiar con situaciones donde la propiedad inevitablemente entra en conflicto con los DESC. En la siguiente sección desarrollaré por qué creo que es importante que investigadores y activistas de derechos humanos agarren este toro por los cuernos.

---

12 CDESC, *Ben Djazia y Bellili vs España*, Comunicación 5/2015, Decisión sobre el fondo de 20 de junio de 2017, ONU Doc. E/C.12/61/D/5/2015, párr. 15.1.

13 CDESC, *López Albán vs España*, Comunicación 37/2018, Decisión sobre el fondo de 11 de octubre de 2019, ONU Doc. E/C.12/66/D/37/2018, párr. 10.1.

14 Id. párr.11.5.

15 CDESC, *Naser vs España*, Comunicación 127/2019, Decisión sobre el fondo de 28 de febrero de 2022, UN Doc. E/C.12/71/D/127/2019, párr. 8.3.

16 CDESC, *Hernández Cortés y Rodríguez Bermúdez vs España*, Comunicación 26/2018, Decisión sobre el fondo de 10 de octubre de 2022, UN Doc. E/C.12/72/D/26/2018, párr. 8.3.

17 CDESC, *Infante Díaz vs España*, Comunicación 134/2019, Decisión sobre el fondo de 27 febrero de 2023, UN Doc. E/C.12/73/D/134/2019, párr. 7.8.

18 CDESC, *Walters (L.J.W.) vs Bélgica*, Comunicación 61/2018, Decisión sobre el fondo de 23 de noviembre de 2021, ONU Doc. E/C.12/70/D/61/2018, párr. 11.5.

### 3. Cinco razones por las que la comunidad de derechos humanos debería hablar más sobre propiedad

Los órganos internacionales de derechos humanos dedicados a los DESC, por lo general, han pasado por encima de la cuestión espinosa de la propiedad. Pienso que esta actitud es un error de estrategia y de concepto. Como elaboraré más adelante, creo que es necesario reinterpretar la propiedad, no como un derecho exclusivo, absoluto e individualista, como el conservadurismo libertario desearía, sino como un derecho social con una función social inherente.

La comunidad de derechos humanos y los órganos internacionales de monitoreo han soslayado la pregunta, posiblemente porque las situaciones relativas a otros derechos son consideradas como más urgentes, y también debido al papel de la propiedad privada en el sostenimiento del colonialismo y el neoliberalismo. Si bien no niego la validez de estas críticas, respondería que es precisamente por ellas por las que debemos desarrollar una concepción de la propiedad como institución compuesta de derechos y de obligaciones. Para ello es necesario abordar injusticias históricas, asumir responsabilidades por daños pasados y continuados, y hacer lo posible para actuar con actitud de buena vecindad tanto local como planetariamente (en cuanto al medioambiente, véanse Akkermans, 2021, y Dyal-Chand, 2022).

Procedo a proporcionar *cinco razones por las que la comunidad de derechos humanos debería hablar más sobre propiedad*. En primer lugar, porque propiedad y propiedad privada no son sinónimos. Es importante reconocer la diferencia entre propiedad comunal y propiedad privada. Con orígenes en el viejo Derecho romano, la diferencia vital entre ambas es que en la vivienda comunal nadie tiene el derecho a excluir a otros del acceso al recurso en cuestión (Epstein, 2023). Como he señalado anteriormente, los sistemas africano e interamericano han dado muestra de la forma en que, desde la óptica del DIDH, la propiedad va más allá de la propiedad privada. Asimismo, ya en 1990, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció que la propiedad privada es una forma de propiedad, pero no la única. Lo hizo en la Resolución 45/98, adoptada sin necesidad de voto, sobre “el respeto del derecho de toda persona a la propiedad individual y colectiva y su contribución al desarrollo económico y social de los Estados Miembros.”<sup>19</sup> La resolución en cuestión reconoció que, además de la propiedad privada, existe la propiedad “comunal, la social y la estatal”, reclamó medidas adicionales a nivel estatal para proteger y preservar “la propiedad económicamente productiva, incluida la propiedad asociada con la agricultura, el

---

19 Asamblea General de Naciones Unidas, *El respeto del derecho de toda persona a la propiedad individual y colectiva y su contribución al desarrollo económico y social de los Estados Miembros*, 14 de diciembre de 1990, ONU Doc. A/RES/45/98.

comercio y la industria”, y urgió a los Estados a reconocer el derecho a la propiedad a nivel constitucional y legal.<sup>20</sup>

Podría contestarse que la propiedad comunal, la propiedad social y la propiedad pública son menos controvertidas que la privada desde la perspectiva de los DESC. Incluso así, es importante puntualizar y dejar constancia de la naturaleza amplia del concepto de propiedad. Además (y esta es la segunda razón por la que creo que es importante que la comunidad de derechos humanos se tome la propiedad en serio) muchos grupos históricamente han sido discriminados y se les ha negado el acceso a la propiedad, incluyendo a la propiedad privada. Estos grupos son, fundamentalmente, las minorías étnicas y nacionales, las comunidades indígenas, los pueblos sometidos a dominio colonial, las mujeres y las personas con discapacidad. Así se puede explicar por qué, pese a no reconocer la propiedad como un derecho como tal, tal como señalé anteriormente, los instrumentos principales de derechos humanos se fijan en la propiedad como uno de los motivos prohibidos de discriminación. Históricamente, la propiedad ha hecho las veces de clivaje político, tanto en la política nacional (donde los terratenientes eran los únicos autorizados a votar) como en la política global (dado que el expolio de recursos fue el canal conductor del imperialismo y el colonialismo). La comunidad de derechos humanos debería aceptar el reto de redefinir la propiedad para abordar el gran cisma entre quienes poseen y quienes no poseen.

El tercer mensaje clave es el siguiente: la propiedad y la acumulación de capital son dos fenómenos distintos. En otras palabras, la propiedad no es necesariamente propiedad privada sobre los medios de producción, que, como sabemos desde Marx y Weber, es uno de los rasgos distintos del capitalismo (Milanovic, 2019, 12). El derecho a la propiedad es, puede ser, el derecho a la protección de bienes a los que las personas otorgamos valor. Esta protección no tiene por qué ser absoluta, como veremos luego.

En cuarto lugar, pienso que las personas dedicadas a la investigación y al activismo sobre DESC deberían hablar más sobre propiedad porque, en una economía de mercado, dar satisfacción a los DESC requiere de propiedad privada, incluyendo propiedad económicamente productiva. Un sistema tributario justo es una herramienta fundamental para la movilización de los recursos necesarios para materializar los DESC, y la fiscalidad exige el uso de recursos privados activados por la ambición del beneficio económico. Volveré sobre este punto más adelante.

La quinta razón está íntimamente relacionada con la anterior. El derecho a la vivienda adecuada no es el derecho a recibir una vivienda, del mismo modo que el derecho a la seguridad social no es el derecho a recibir una prestación económica independiente de los ingresos y de las circunstancias personales de uno. Los DESC declaran ciertos estándares de bienestar material, identifican a los titulares de debe-

---

20 Id. párr. 1, 3 and 4.

res, y establecen la expectativa general de que aquellos estándares deben progresar con el paso del tiempo (principio de realización progresiva, reconocido en el artículo 2.1 PIDESC). Todas las personas tienen derecho a esos estándares, y las autoridades públicas deben implementar políticas para asegurarse de que así sea. Para algunas personas, sin embargo, el Estado deberá intervenir con medidas concretas, por ejemplo, con prestaciones de seguridad social específicas para personas con discapacidad, o con la provisión de vivienda social para quienes no pueden acceder a una vivienda en el mercado privado. A otras personas, sin embargo, los recursos privados (ingresos y riqueza) pueden proporcionarles una base suficientemente robusta para alcanzar un nivel adecuado de vida, incluso cuando puedan seguir haciendo uso de servicios universales como la educación o la salud pública. Para esas personas la propiedad privada será el “activo de resiliencia” (Fox O’Mahony y Roark, 2023) por el cual accedan al disfrute de derechos socioeconómicos salvo que o hasta que requieran de mayor ayuda por parte del Estado.

#### **4. Función social: la propiedad como derecho social**

Acuñado por León Duguit a comienzos del siglo XX (1912), la idea de la función social de la propiedad se basa en el reconocimiento de que los individuos no son sujetos aislados, sino que la interdependencia entre las personas es una realidad social, donde la solidaridad tiene un papel que desempeñar (Foster y Bonilla, 2011, 1005). No existe una teoría trascendente y una definición universal de la función social. Puesto que es *social*, los parámetros son contingentes y deben ser determinados en el marco de un proceso abierto y participativo en una comunidad política. Definir los límites de la función social requerirá equilibrar los valores e intereses individuales y colectivos, pero en cualquier caso lo que una sociedad pueda exigir de un propietario deberá estar anclado en un contexto cultural determinado y en condiciones sociales, económicas y políticas concretas (Davidson, 2011, 1057-1058).

La idea de la función social ha sido reconocida a nivel constitucional principalmente en Latinoamérica y en Europa (Foster y Bonilla, 2011, 1008). Sin embargo, por el momento no ha llegado a influir decididamente sobre los sistemas regionales de derechos humanos en ambos continentes. Tan sólo hay una referencia a la función social en el digesto en línea de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: en *Chiriboga vs Ecuador* (2008), la Corte Interamericana observó que, debido a su función social, el Estado puede limitar o restringir el derecho a la propiedad en nombre del bienestar general, y de derechos colectivos o de derechos individuales

de otras personas.<sup>21</sup> Ni el buscador de jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ni la guía autorizada del Tribunal sobre el artículo 1 del Protocolo 1 CEDH sugieren que la función social haya formado parte explícitamente del razonamiento interpretativo en Estrasburgo.<sup>22</sup>

Si bien los órganos regionales de derechos humanos no han sido particularmente proactivos en la aplicación de la función social de la propiedad, el concepto no es ajeno al derecho internacional. Ya en 1969, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó una resolución en la que reconocía que el progreso y el desarrollo social requieren “el establecimiento, de conformidad con los derechos humanos y las libertades fundamentales así como con los principios de justicia y de función social de la propiedad, de modos de propiedad de la tierra y de los medios de producción que excluyan cualesquiera formas de explotación del hombre, garanticen igual derecho a la propiedad para todos y creen entre los hombres condiciones que lleven a una auténtica igualdad.”<sup>23</sup> Más recientemente, en la Observación General 17 (2006, párr. 35), sobre el derecho a obtener beneficios de producciones científicas o literarias de las que uno es autor, el Comité DESC estableció que la propiedad intelectual tiene una función social, de resultados de la cual los Estados deben prevenir y evitar altos costes de las medicinas, materiales educativos y medios de producción alimentaria. Asimismo, en su informe sobre la financiarización de la vivienda, la entonces Relatora Especial sobre la Vivienda Adecuada, Leilani Farha, reclamó a los Estados garantizar que las inversiones públicas y privadas en vivienda reconozcan su función social así como las obligaciones de derechos humanos de los Estados mismos (2017, párr. 77). Ya en 2011, la Relatora Especial sobre Vivienda, Raquel Rolnik recomendó al Gobierno de Argentina que “adecuara los principios generales que forman parte del contenido actual del derecho a la propiedad privada regulados en el Código Civil de modo tal de que se incluya el concepto de la función social de la propiedad” (2011, párr. 59).

En la tradición de la Teoría Progresista de la Propiedad, la propiedad privada no es un fenómeno natural sino una institución social que confiere poder y que está compuesta de reglas. En palabras de Moore, “no hay nada natural en la demarcación de líneas en la tierra, su transcripción en mapas y planos, y su documentación y protección a través de leyes” (2023, 171). La institución de la propiedad tiene funciones individuales y sociales. Los recursos sobre los que se ostenta la propiedad son por definición finitos y escasos, y puedan dar lugar a una pluralidad de reivindicaciones

---

21 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Salvador Chiriboga vs Ecuador*, Objeciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 6 de mayo de 2008, párr. 60; Digesto Themis Corte Interamericana de Derechos Humanos: [https://www.corteidh.or.cr/cf/themis/digesto/digesto.cfm#\\_ftn\\_8\\_4270](https://www.corteidh.or.cr/cf/themis/digesto/digesto.cfm#_ftn_8_4270).

22 HUDOC ECHR: <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/HUDOC&c=>; Consejo de Europa y TEDH, *Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights: Protection of property* (Actualizado el 31 de agosto de 2022), [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_1\\_Protocol\\_1\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_1_Protocol_1_ENG.pdf)

23 Asamblea General de Naciones Unidas, *Resolución 2542 (XXIV), Declaración sobre el Progreso y Desarrollo Social*, 11 de diciembre de 1969, art. 6.

tanto individuales como colectivas. La propiedad reclama regulación a la luz de la diversidad de valores que está llamada a servir, incluyendo la justicia distributiva, la prosperidad (“*flourishing*”) y la protección de la seguridad física (Underkuffler, 2016, 13-14; Alexander 2019, 320; Walsh, 2021, cap. 2). Como tal, la función social puede contribuir a remodelar el derecho humano a la propiedad con una teoría de la propiedad orientada a la autonomía personal, particularmente para quienes se encuentran en los márgenes de la sociedad (Dagan, 2021, 126). Se trataría de una teoría basada en la responsabilidad con el fin de establecer, como señala Gerhart, “de qué forma deben tratarse los individuos los unos a los otros para formar parte de una comunidad auténtica” (2014, ix).

La función social de la propiedad es importante para todos los derechos humanos, pero particularmente para los DESC, por al menos cuatro razones.<sup>24</sup> El argumento se articula en el lenguaje del DIDH, pero es un argumento coherente con el planteamiento de la Teoría Progresista de la Propiedad. La propuesta se basa en el principio fundamental de que garantizar un estándar adecuado de vida para todas las personas es el primer objetivo, cediendo a la propiedad un “estatus sistémico relativamente modesto”, en palabras de Van der Walt, en el marco del sistema de protección de derechos (2014, 42).

En primer lugar, partiendo de la responsabilidad del Estado y de la rendición de cuentas de los poderes públicos, la función social de la propiedad puede proporcionar la base de un enfoque holístico de los derechos humanos. Por ejemplo, en *Lhaka Honhat vs Argentina* (2020), como vimos anteriormente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos destacó la interdependencia entre la propiedad comunal, el derecho a un medioambiente sano, el derecho a un nivel de vida adecuado y el derecho a participar en la vida cultural.<sup>25</sup> Este es un buen ejemplo de un enfoque holístico de los derechos humanos. La función social de la propiedad puede ayudar a los órganos independientes de derechos humanos a avanzar en esta línea de razonamiento en el espíritu de la interdependencia e interrelación de los derechos humanos. Por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos podría ser más valiente y consistente en la aplicación del principio de la “base común” (“*common ground*”), principio hermenéutico articulado por primera vez en *Demir y Baykara vs Turquía* (2008) para aplicar el Convenio Europeo de Derechos Humanos prestando la debida atención al marco normativo completo de obligaciones nacionales e internacionales de derechos humanos.<sup>26</sup> Este marco normativo e interpretativo completo debería incluir la Carta Social Europa, ratificada por los 46 Estados Miembros del Consejo

---

24 Esta sección resume la propuesta contenida en Casla (2023a, 189-203).

25 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Lhaka Honhat vs Argentina*, 2020, párr. 92-98 y 202-254.

26 TEDH, *Demir y Baykara vs Turquía*, 34503/97 [GC], sentencia de 12 de noviembre de 2008, párr. 76.

de Europa al menos en su formulación original de 1961, así como el PIDESC, que ha sido ratificado por todos los países europeos con excepción de Andorra.<sup>27</sup>

En segundo lugar, de la función social de la propiedad se deriva la proposición de que los bienes y servicios de titularidad privada deberían formar parte del “máximo de los recursos” disponibles para los Estados a la hora de dar cumplimiento a los DESC (lenguaje del Artículo 2.1 PIDESC). Contribuir a realizar los DESC debería ser una de las funciones sociales de la propiedad, incluyendo la propiedad privada. En este sentido, el pago de los impuestos no sería simplemente un objetivo legítimo que pueda justificar “la reglamentación del uso de los bienes,” como dispone el artículo 1 del Protocolo 1 del CEDH. Como observa el Comité DESC en su Observación General 24, una política fiscal progresiva es uno de los medios a través de los cuales el Estado moviliza recursos para cumplir con su obligación de realizar progresivamente los derechos humanos (2017, párr. 23). En consecuencia, el Comité reclama a los Estados que adopten una política tributaria “eficaz, progresiva y socialmente equitativa” o “justa” (Observaciones Finales Reino Unido, 2016, párr. 17, y Guatemala, 2016, párr. 17). En otras palabras, la función social altera la función de los impuestos desde una forma moderadamente aceptable de interferencia a una herramienta indispensable para hacer realidad los DESC. El deber de los Estados de realizar los DESC proclamados en el derecho internacional y nacional debería ser uno de los objetivos más importantes a la hora de justificar la limitación del derecho a la propiedad en nombre del interés general.

La tercera razón por la que la función social de la propiedad y los derechos humanos pueden ser mutuamente enriquecedores es porque, juntos, pueden contribuir decididamente a atajar formas interseccionales y estructurales de desigualdad (O’Cinneide, 2020). En otras palabras, la función social puede contribuir a poner el foco sobre las desigualdades materiales y estructurales entre aquellos que tienen propiedad y quienes carecen de ella. Esta interacción resultaría en un entendimiento más profundo y en un mejor reconocimiento de los efectos cumulativos y diversos de la discriminación y la desigualdad de base identitaria (sexo, etnicidad, discapacidad, etc.) y material (ingresos y riqueza). Al mismo tiempo, tomarse los DESC en serio demanda prestar atención a la situación y a las necesidades múltiples de los grupos particularmente vulnerables, los cuales deben ser priorizados en el desarrollo de políticas públicas. Este enfoque tendría implicaciones sobre la interpretación de los confines de la propiedad. En esta línea, por ejemplo, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha expresado que el test del interés público requiere un nivel más alto en el caso de transgresión de tierra indígena que cuando se trata de propiedad privada.<sup>28</sup>

27 Véase este argumento desarrollado en Casla (2022, 264-270).

28 Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Endorois Welfare Council vs Kenia* (2010), párr. 212.

Finalmente, y vinculado con el punto anterior, la sinergia entre función social y derechos humanos contribuiría a identificar el contenido esencial del derecho a la vivienda. Uno de los elementos para discernir si una limitación de derechos es proporcional es analizar si la esencia misma del derecho está en riesgo.<sup>29</sup> En aplicación de dicho criterio podemos deducir que un nivel básico del derecho a la propiedad privada debería ser preservado y garantizado en toda circunstancia, mientras que la propiedad privada más allá de dicho nivel podría ser sometida a un mayor escrutinio en atención a los principios de necesidad, proporcionalidad e interés general. La interpretación de la propiedad privada a la luz de otros derechos humanos, y la interpretación de los derechos humanos a la luz de la función social de la propiedad, ayudaría a los órganos internacionales a especificar el contenido esencial o mínimo de los derechos. El artículo 23 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948 podría ser un punto de partida útil para identificar ese contenido mínimo o esencial: “la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa (*“decent living”*), que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar.”

## **5. La vivienda adecuada a través de la función social de la propiedad en el derecho internacional de los derechos humanos**

La función social puede proporcionar la base para lograr un mejor equilibrio entre la propiedad (privada) y la vivienda adecuada.

El derecho a la propiedad no sirve de atajo para llegar al derecho a la vivienda. En otras palabras, además de regular la propiedad en base a la función social, los Estados deben en todo caso respetar, proteger y realizar el derecho a la vivienda en línea con el derecho internacional.

Asimismo, la función social invita a los poderes públicos, a los tribunales y a los órganos independientes de monitoreo a adoptar una perspectiva más amplia de los derechos humanos, tratando los bienes privados como recursos potencialmente disponibles para realizar los derechos humanos, buscando la interseccionalidad en las desigualdades materiales, y centrándose en el contenido esencial de la propiedad.

Dicho esto, la función social no requeriría necesariamente de una transformación radical de toda la jurisprudencia internacional sobre propiedad. Varias posiciones ya adoptadas por órganos internacionales de derechos humanos, incluyendo casos citados en las páginas previas, son perfectamente compatibles con la idea de la función social. Esto incluye también al Tribunal Europeo de Derechos Humanos,

---

29 Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Zimbabwe Lawyers for Human Rights y Associated Newspapers of Zimbabwe vs Zimbabwe*, Comunicación 284/03, 2009, párr. 176.

y ello a pesar de su conocido enfoque conservador en lo relativo a la propiedad en comparación con sus homólogos interamericano y africano. Por ejemplo, la función social respaldaría la idea de que, a no ser que el Estado proporcione una razón convincente para justificar el desalojo de terreno público, el derecho a la protección del domicilio (“*right to the protection of the home*”) puede prevalecer sobre la propiedad pública (*Yordanova y Otros vs Bulgaria*, 2012).<sup>30</sup> Esto es así porque la pérdida del lugar de residencia es una de las formas más extremas de interferencia con el derecho a la protección del domicilio (*McCann vs Reino Unido*, 2008).<sup>31</sup> El estándar del objetivo legítimo sería más fácilmente alcanzable cuando el Estado trata de hacer uso del suelo con un fin social, como es proteger derechos y libertades, evitar desórdenes o promover el bienestar general de la población, particularmente de personas en una situación de vulnerabilidad (*Ghailan y Otros vs España*, 2021).<sup>32</sup> Los controles de alquiler en el mercado privado no son necesariamente contrarios al derecho a la propiedad (*Mellacher y Otros vs Austria*, 1989),<sup>33</sup> y en el caso de que el juez nacional considere que la renta es demasiado baja, sería suficiente con actualizarla sin necesidad de recurrir a un desalojo (*Portanier vs Malta*, 2019; *Bartolo Parnis y Otros vs Malta*, 2021).<sup>34</sup> El derecho a la protección del domicilio, parte del derecho a la vida privada y familiar, puede prevalecer sobre el derecho de otra persona a la propiedad cuando el comprador debería haber sido consciente de los potenciales riesgos en el momento de la compra de un inmueble a bajo coste en subasta pública (*Rousk vs Suecia*, 2013).<sup>35</sup>

Los jueces nacionales también han proporcionado valiosos ejemplos de interpretación del derecho a la propiedad en línea con la función social. El Tribunal Constitucional sudafricano resolvió en el caso *City of Johannesburg Metropolitan Municipality v. Blue Moonlight Properties 39 (Pty) Ltd and Another* (2011) que el arrendador privado podía ser obligado a esperar un plazo más largo de tiempo para ejecutar una garantía hipotecaria mediante desalojo cuando la compra tuvo fines comerciales, no residenciales, y cuando el arrendador tuvo conocimiento de que la propiedad estaba siendo ocupada, incluso cuando lo fuera ilegalmente.<sup>36</sup> En *Shoprite Checkers (Pty) Limited v Member of the Executive Council for Economic Development, Environmental Affairs And Tourism, Eastern Cape and Others* (2015), el Tribunal Constitucional articuló con claridad la trascendencia constitucional de la función social, u obligación social en este caso, a través del enfoque de la carta de derechos:

30 TEDH, *Yordanova y Otros vs Bulgaria*, 25446/06, 24 de abril de 2012, párr. 118(v).

31 TEDH, *McCann vs Reino Unido*, 19009/04, 13 de mayo de 2008, párr. 50.

32 TEDH, *Ghailan y Otros vs España*, 36366/14, 23 de marzo de 2021, párr. 60 y 78.

33 TEDH, *Mellacher y Otros vs Austria*, 10522/83, 11011/84, 11070/84, 19 de diciembre de 1989, párr. 47-48.

34 TEDH, *Portanier vs Malta*, 55747/16, 27 de agosto de 2019, párr. 48; TEDH, *Bartolo Parnis y Otros vs Malta*, 49378/18, 7 de octubre de 2021, párr. 63.

35 TEDH, *Rousk vs Suecia*, 27183/04, 25 de julio de 2013, párr. 141.

36 *City of Johannesburg Metropolitan Municipality v. Blue Moonlight Properties 39 (Pty) Ltd and Another* 2011 (2) SA 104 (CC), at 20 párr. 40 (S. Afr.); WILSON, S., “Litigating housing rights in Johannesburg’s inner city: 2004-2008”, *South African Journal on Human Rights*, 2011, 27(1).

Los valores fundamentales de dignidad, igualdad y libertad reclaman una concepción de la propiedad que permita, por un lado, el desarrollo personal de los individuos titulares de propiedad y, por otro lado, el reconocimiento de que la propiedad va acompañada de una obligación social de no dañar el bien general. La función general que debe servir la propiedad es la realización personal del individuo como miembro de la sociedad. La función de la realización personal en este sentido no es fundamentalmente avanzar en la maximización de la riqueza económica o la satisfacción de preferencias individuales, sino la posibilidad de vivir una vida con dignidad reconociendo la dignidad de los demás. Allá donde la propiedad está vinculada al ejercicio, protección y realización de derechos individuales reconocidos en la carta de derechos, el nivel de protección de la misma será mayor que cuando dicho vínculo no exista.<sup>37</sup>

En el caso de España, particularmente a partir de 2013 varias comunidades autónomas (regiones) reformaron su normativa sobre vivienda para incluir incentivos o medidas punitivas dirigidas a quienes mantuvieran viviendas deliberadamente vacías por un largo período de tiempo. La legislación autonómica estableció que la propiedad de inmuebles debía prestar la función social de satisfacer una necesidad habitacional, por lo que las viviendas vacías fuera del mercado privado de alquiler no cumplían con el contenido esencial de la propiedad legalmente establecido. Teniendo en cuenta el principio rector constitucional del derecho a la vivienda, y con referencia a jurisprudencia de Estrasburgo sobre el artículo 1 del Protocolo 1 del CEDH, el Tribunal Constitucional español concluyó que dicha función social era compatible con el derecho a la propiedad privada.<sup>38</sup> El Tribunal Constitucional reconoció que el uso de la vivienda como inversión por parte de personas jurídicas puede entrar en conflicto con el derecho a la vivienda de personas naturales arrendatarias, y concluyó que dicho conflicto puede justificar la imposición de distintas cargas sobre arrendadores corporativos y privados, así como proporcionar distintos grados de protección a sus respectivos derechos de propiedad.<sup>39</sup> La Ley del Derecho a la Vivienda adoptada en 2023 hace propia esta distinción entre pequeños y grandes tenedores.<sup>40</sup>

Las sentencias constitucionales de España y Sudáfrica tienen en común que el propósito de la inversión, comercial o residencial, y la identidad del inversor, persona jurídica o personal natural, son criterios justificados para tratar la propiedad de forma distinta. Como señalé anteriormente, esta es la misma distinción que marcó

---

37 Shoprite Checkers (Pty) Limited v Member of the Executive Council for Economic Development, Environmental Affairs And Tourism, Eastern Cape and Others (CCT 216/14) [2015] ZACC 23; 2015 (6) SA 125 (CC); 2015 (9) BCLR 1052 (CC) (30 June 2015) para 50.

38 Tribunal Constitucional: STC 16/2018, de 22 de febrero de 2018, FJ 17.

39 Tribunal Constitucional: STC 16/2018, de 22 de febrero de 2018, FJ 10.

40 Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE No. 124), Artículo 3(2)(k).

el Comité DESC en *López Albán vs España* (2019), donde el Comité dijo que “el análisis de la proporcionalidad de un desalojo... no sólo implica el examen de las consecuencias de la medida sobre las personas desalojadas, sino también la necesidad del propietario de recuperar la posesión de la propiedad.”<sup>41</sup> El Comité DESC debería considerar adoptar y desarrollar el concepto de la función social de la propiedad, incluso cuando este derecho no está reconocido directamente en el PIDESC. Este principio le ayudaría a sustentar normativamente el despliegue de derechos y obligaciones en el mercado privado de vivienda, y posiblemente también en relación con otros derechos socioeconómicos. Si bien los ingresos derivados del alquiler privado pueden ser esenciales para muchas personas arrendadoras, probablemente no lo sean caso por caso para la mayor parte de arrendadores corporativos. Consecuentemente, el derecho de los derechos humanos no debería proporcionar el mismo nivel de protección en un caso y en el otro.

## 6. Conclusiones

Este artículo es un intento de arrebatar la propiedad de las manos de conservadores y libertarios. He presentado un alegato a favor del derecho social a la propiedad, un derecho que debe coexistir con otros derechos reconocidos en derecho nacional e internacional, coexistencia que los Estados deben garantizar.

Una interpretación de la vivienda en línea con su función social y en coherencia con otros derechos socioeconómicos puede ayudar a una mejor apreciación del marco normativo completo de derechos humanos, con una interpretación amplia de estos derechos, de la igualdad, y de la regulación y movilización de recursos privados con fines públicos.

Este enfoque tendría consecuencias claras en el área de vivienda, por ejemplo, en relación con el control de alquileres, el test de proporcionalidad de los desalojos, y la validez y necesidad de tratar a los grandes y pequeños tenedores de forma distinta en el mercado privado de alquiler.

Uno de los argumentos desarrollados por Duguit a comienzos del siglo XX fue que la propiedad privada no puede permanecer improductiva, sino que debe activar y movilizar su valor para servir a la sociedad en su conjunto. En el contexto de la financiarización de la vivienda en el siglo XXI, la propiedad sobre la vivienda debería ser tratada como propiedad sobre un bien que existe para servir una función social que es al menos tan importante como su función privada: además de satisfacer el legítimo interés privado de un inversor, la vivienda existe para que la gente tenga un lugar donde vivir, crecer y prosperar.

---

41 CDESC, *López Albán vs España*, 2019, párr.11.5.

## Bibliografía

- Akkermans, A. (2021). Sustainable Ownership – new obligations towards achieving a sustainable society. *European Property Law Journal*, 10(2-3).
- Alexander, G. (2019). *Property and Human Flourishing* (Oxford University Press).
- Casla, K. (2020). Rights and Responsibilities: Protecting and Fulfilling Economic and Social Rights in Times of Public Health Emergency, en C. Ferstman y A. Fagan (eds), *Covid-19, Law and Human Rights: Essex Dialogues* (University of Essex, 2020).
- Casla, K. (2022). Unpredictable and Damaging? A Human Rights Case for the Proportionality Assessment of Evictions in the Private Rental Sector. *European Human Rights Law Review*, 2022(3).
- Casla, K. (2023a). The Right to Property Taking Economic, Social and Cultural Rights Seriously. *Human Rights Quarterly*, 45(2).
- Casla, K. (2023b). Función social de la propiedad, vivienda adecuada y derecho internacional de los derechos humanos. *Lex Social*, 13(2).
- Dagan, H. (2021). *A Liberal Theory of Property* (Cambridge University Press).
- Davidson, N. (2011). *Sketches for a Hamiltonian Vernacular as a Social Function of Property*. *Fordham Law Review*, 80.
- Duguit, L. (1912). *Les Transformations Générales du Droit Privé Depuis le Code Napoléon* (Librairie Félix Alcan).
- Duranti, M. (2017). *The Conservative Human Rights Revolution: European Identity, Transnational Politics, and the Origins of the European Convention* (Oxford University Press).
- Dyal-Chand, R. (2022). Sharing the Climate. *Columbia Law Review*, 122(3).
- Epstein, R. (2023). The plasticity of property: legal transitions between property rights regimes for different purposes, en E Nordtveit (ed), *The Changing Role of Property Law* (Edward Elgar).
- Foster, S.R. y Bonilla, D. (2011). The Social Function of Property: A Comparative Perspective. *Fordham Law Review*, 80.
- Fox O'Mahony, L. y Roark, M. (2023). Property as an Asset of Resilience: Rethinking Ownership, Communities and Exclusion Through the Register of Resilience. *International Journal for the Semiotics of Law*, 36(4).
- Gerhart, P. (2014). *Property Law and Social Morality* (Cambridge University Press).
- Milanovic, B. (2019). *Capitalism, Alone* (Harvard University Press).
- Moore, R. (2023). *Property: The Myth that Built the World* (Faber).
- O'Cinneide, C. (2020). The Potential and Pitfalls of Intersectionality in the Context of Social Rights Adjudication, en S Atrey y P Dunne (eds), *Intersectionality and Human Rights Law* (Hart, 2020).

- Tooze, A. (2022). Welcome to the world of the polycrisis. *Financial Times*, 28 de octubre de 2022.
- Underkuffler, L. (2016). A Theoretical Approach: The Lens of Progressive Property, en S Bright y S Blandy (eds), *Researching Property Law* (Palgrave).
- Van der Walt, AJ. (2014). The Modest Systemic Status of Property Rights. *Journal of Law, Property, and Society*, 1.
- Walsh, R. (2021). *Property Rights and Social Justice: Progressive Property in Action* (Cambridge University Press).
- Wilson, S. (2011). Litigating housing rights in Johannesburg's inner city: 2004-2008. *South African Journal on Human Rights*, 27(1).
- Casos, observaciones y resoluciones
- Asamblea General de Naciones Unidas, *Resolución 2542 (XXIV), Declaración sobre el Progreso y Desarrollo Social*, 11 de diciembre de 1969.
- Asamblea General de Naciones Unidas, *El respeto del derecho de toda persona a la propiedad individual y colectiva y su contribución al desarrollo económico y social de los Estados Miembros*, 14 de diciembre de 1990, ONU Doc. A/RES/45/98.
- Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Zimbabwe Lawyers for Human Rights y Associated Newspapers of Zimbabwe vs Zimbabwe*, Comunicación 284/03 (2009).
- Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) y Minority Rights Group International en nombre de Endorois Welfare Council vs Kenia*, Comunicación 276/2003 (2010).
- Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Resolución sobre Poblaciones/Comunidades Indígenas en África* - ACHPR/Res.334(EXT.OS/XIX) 2016.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General 17: El derecho a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autor*, 2006, ONU Doc. E/C.12/GC/17.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *IDG vs España*, Comunicación 2/2014, Decisión sobre el fondo de 17 de junio de 2015, ONU Doc. E/C.12/55/D/2/2014.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observaciones Finales: Reino Unido*, ONU Doc. E/C.12/GBR/CO/6, 2016.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Ben Djazia y Bellili vs España*, Comunicación 5/2015, Decisión sobre el fondo de 20 de junio de 2017, ONU Doc. E/C.12/61/D/5/2015.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General 24: Obligaciones del Estado bajo el PIDESC en el contexto de actividades empresariales*, ONU Doc. E/C.12/GC/24, 2017.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *López Albán vs España*, Comunicación 37/2018, Decisión sobre el fondo de 11 de octubre de 2019, ONU Doc. E/C.12/66/D/37/2018.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General 25: Ciencia y Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 2020, ONU Doc. E/C.12/GC/25.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Walters (L.J.W.) vs Bélgica*, Comunicación 61/2018, Decisión sobre el fondo de 23 de noviembre de 2021, ONU Doc. E/C.12/70/D/61/2018.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General 26 sobre Tierra y Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, ONU Doc. E/C.12/GC/26, 2022.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observaciones Finales: Guatemala*, ONU Doc. E/C.12/GTM/CO/4, 2022.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Naser vs España*, Comunicación 127/2019, Decisión sobre el fondo de 28 de febrero de 2022, UN Doc. E/C.12/71/D/127/2019.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Hernández Cortés y Rodríguez Bermúdez vs España*, Comunicación 26/2018, Decisión sobre el fondo de 10 de octubre de 2022, UN Doc. E/C.12/72/D/26/2018.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Infante Díaz vs España*, Comunicación 134/2019, Decisión sobre el fondo de 27 febrero de 2023, UN Doc. E/C.12/73/D/134/2019.

Consejo De Europa y Tribunal Europeo De Derechos Humanos, *Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights: Protection of property* (Actualizado el 31 de agosto de 2022), [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_1\\_Protocol\\_1\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_1_Protocol_1_ENG.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos: Digesto Themis [https://www.corteidh.or.cr/cf/themis/digesto/digesto.cfm#\\_ftn\\_8\\_4270](https://www.corteidh.or.cr/cf/themis/digesto/digesto.cfm#_ftn_8_4270).

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidad Mayagna (Sumo) Awast'ingni vs Nicaragua*, Fondo, Reparaciones y Costas, 31 de agosto de 2001.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidad Indígena Yakye Axa vs Paraguay*, Fondo, Reparaciones y Costas, 17 de junio de 2005.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs Paraguay*, Fondo, Reparaciones y Costas, 29 de marzo de 2006.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Salvador Chiriboga vs Ecuador*, Objeciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 6 de mayo de 2008.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs Argentina*, Fondo, Reparaciones y Costas, 6 de febrero de 2020.

Experto Independiente sobre los efectos de la deuda externa y otras obligaciones financieras internacionales relacionadas con los derechos humanos, *COVID-19: Urgent appeal for a human rights response to the economic recession*, 2020.

Ley (España) 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE No. 124).

Relator Especial sobre la Vivienda Adecuada, *Informe Misión Argentina*, ONU Doc. A/HRC/19/53/Add.1, 2011.

Relator Especial sobre la Vivienda Adecuada, *Informe sobre financiarización de la vivienda*, ONU Doc. A/HRC/34/51, 2017.

Relator Especial sobre la vivienda adecuada, *La COVID-19 y el derecho a una vivienda adecuada: impactos y medidas futuras*, ONU Doc. A/75/148, 2020.

Tribunal Constitucional (España), STC 16/2018, de 22 de febrero de 2018.

Tribunal Constitucional (Sudáfrica), *City of Johannesburg Metropolitan Municipality v. Blue Moonlight Properties 39 (Pty) Ltd and Another* 2011 (2) SA 104 (CC) 40.

Tribunal Constitucional (Sudáfrica), *Shoprite Checkers (Pty) Limited v Member of the Executive Council for Economic Development, Environmental Affairs And Tourism, Eastern Cape and Others* (CCT 216/14) [2015] ZACC 23; 2015 (6) SA 125 (CC); 2015 (9) BCLR 1052 (CC) (2015).

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Table Violations by Article and by State*. [https://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_1959\\_2022\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2022_ENG.pdf)

Tribunal Europeo de Derechos Humanos: HUDOC <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/HUDOC&c=>;

Tribunal Europeo Derechos Humanos, *Mellacher y Otros vs Austria*, 10522/83, 11011/84, 11070/84, 19 de diciembre de 1989.

Tribunal Europeo Derechos Humanos, *McCann vs Reino Unido*, 19009/04, 13 de mayo de 2008.

Tribunal Europeo Derechos Humanos, *Demir y Baykara vs Turquía*, 34503/97 [GC], sentencia de 12 de noviembre de 2008.

Tribunal Europeo Derechos Humanos, *Yordanova y Otros vs Bulgaria*, 25446/06, 24 de abril de 2012.

Tribunal Europeo Derechos Humanos, *Rousk vs Suecia*, 27183/04, 25 de julio de 2013.

Tribunal Europeo Derechos Humanos, *Portanier vs Malta*, 55747/16, 27 de agosto de 2019.

Tribunal Europeo Derechos Humanos, *Ghailan y Otros vs España*, 36366/14, 23 de marzo de 2021.

Tribunal Europeo Derechos Humanos, *Bartolo Parnis y Otros vs Malta*, 49378/18, 7 de octubre de 2021.

# LOS DERECHOS HUMANOS FRENTE AL AJUSTE FISCAL. EL CASO DE ARGENTINA BAJO LA PRESIDENCIA DE MILEI

---

*Alejandro Gaggero, Mariana Matamoros,  
Luna Migunes y Grazielle Custódio David*

## 1. Conexiones entre la política fiscal y los derechos humanos

La política fiscal<sup>1</sup> es un instrumento clave para la promoción y protección de los derechos humanos. Sin recursos materiales disponibles no es posible cumplir con los compromisos internacionales que deben guiar todo el accionar del Estado. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha sido explícita en ese aspecto, señalando que los principios de derechos humanos son plenamente aplicables a todo el ciclo de la política fiscal, desde la elaboración de presupuestos y códigos tributarios hasta la supervisión y evaluación de sus consecuencias (CIDH, 2017).

En este marco, es preciso señalar que el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos no excluye ni es incompatible con la prudencia fiscal y económica. Ambos objetivos deben confluir en el desarrollo de medidas cuidadosamente diseñadas para asegurar el bienestar colectivo y sostenible (ACNUDH, 2016). En esa línea, el sistema fiscal debe ser socialmente justo para que sea coherente con los compromisos de derechos humanos asumidos. A ello nos referimos cuando hablamos de justicia fiscal.

El artículo analiza las implicaciones de los derechos humanos frente al ajuste fiscal en Argentina. A tal fin, se abordan los estándares de derechos humanos que deben guiar la política fiscal, así como aquellos aplicables a las instituciones financieras internacionales, considerando el rol decisivo que cumplen en la política eco-

---

1 La política fiscal —entendida como los ingresos y gastos del Estado— es también una herramienta de política pública fundamental para promover el desarrollo, generar incentivos para determinados sectores y diseñar políticas industriales, energéticas y ambientales.

nómica argentina. Luego, se analizará la situación de ajuste fiscal y otras reformas económicas regresivas en Argentina y sus impactos en derechos humanos. En ese marco, también se presentará un análisis presupuestario del primer año de la gestión de Javier Milei. Finalmente, presentaremos propuestas para una política fiscal con perspectiva de derechos humanos.

### *1.1. Estándares para un ajuste fiscal con enfoque de derechos humanos*

El marco de derechos humanos proporciona estándares necesarios para elaborar la política fiscal justa y eficaz, permitiendo a la/os formuladores de política tomar decisiones equitativas sobre recursos, impuestos y gasto público, además de fortalecer la legitimidad y la aceptación social de las decisiones económicas.

El ajuste fiscal, como política orientada a equilibrar ingresos y gastos públicos, impacta directamente en la garantía de los derechos humanos. Aunque es necesario en algunos casos, debe ser cuidadosamente gestionado para no socavar los derechos básicos de la sociedad.

Es fundamental que el ajuste fiscal no se convierta en una política de austeridad fiscal, caracterizada por: a) una reducción drástica de los presupuestos destinados a brindar servicios públicos básicos y programas de protección y seguridad social, b) aumento de impuestos regresivos, c) una disminución en la protección a los derechos laborales, y, d) una privatización de los bienes y servicios públicos. Existen numerosas alternativas como aumentar los ingresos fiscales de manera equitativa o combatir la elusión y evasión tributaria, que podrían proteger de mejor manera los derechos humanos a través del ciclo económico sin recurrir a la austeridad (CESR *et al.*, 2016).

Entonces, las decisiones de ajuste fiscal deben respetar los compromisos de derechos humanos tanto de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) como de derechos civiles y políticos, priorizando a los grupos más vulnerables y garantizando el acceso equitativo a servicios esenciales para toda la población. Un enfoque proactivo y fundamentado en principios es esencial para abordar los desafíos económicos y fiscales, y para garantizar el acceso a los derechos humanos (NU, 2021). Esto implica que las políticas fiscales incorporen los estándares y compromisos enmarcados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, promoviendo la igualdad, dignidad y acceso a derechos básicos (PIDESC, 1966).

Esto requiere aplicar principios de progresividad y no regresividad, de igualdad y no discriminación, de movilización del máximo de los recursos disponibles, y de transparencia y participación social en la política fiscal para fortalecer el bienestar de la sociedad (CIDH, 2018). Por lo tanto, a continuación, señalamos estándares para conectar las políticas de ajuste fiscal con la realización de los derechos humanos.

**1.1.1 Progresividad y no regresividad:** Una de las dimensiones de la política fiscal es el gasto público, cuyo impacto sobre la pobreza, el crecimiento y el desarrollo depende de su eficiencia y equidad, priorizando a los sectores más postergados. Bajo el enfoque de los derechos humanos, el Estado debe movilizar el máximo de los recursos disponibles para asegurar la realización progresiva de derechos y mejorar las condiciones de vida de las personas (PIDESC, arts. 2 y 11), incluso en situaciones de crisis. La progresividad implica avanzar gradualmente en la efectividad de los DESC, y evitar retrocesos en la protección de estos derechos (Abramovich & Courtis, 2004).

Como contracara de la progresividad, el principio de no regresividad exige evitar medidas que limiten el acceso a derechos, lo que implica agotar todas las alternativas, incluidos tributos extraordinarios a las grandes fortunas y otras medidas tributarias progresivas, antes de adoptar políticas de austeridad o ajuste fiscal.

El Comité DESC (2016) ha señalado que solamente son aceptables las medidas regresivas cuando sean necesarias y proporcionadas. Para ello, deben cumplir con una serie de criterios tales como que se mantengan en vigor solamente en la medida de lo necesario, que exista una justificación razonable, que en el examen de las medidas y alternativas propuestas haya habido participación de los grupos afectados, y que las medidas no sean directa o indirectamente discriminatorias.

Los ajustes de política fiscal deben proteger los avances realizados en la garantía y protección de los DESC. Este principio está estrechamente relacionado con la idea de progresividad. Este enfoque es respaldado por el artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que establece el compromiso de los Estados Parte de garantizar los DESC sin discriminación alguna y lograr progresivamente su plena efectividad (NU, 1966).

En este sentido, cualquier política de ajuste fiscal debe dar prioridad a los impuestos directos y progresivos. El principio 11 de los Principios de Derechos Humanos en Política Fiscal (PDHPF)<sup>2</sup> señala la importancia de evitar tomar acciones que retrocedan en el acceso y disfrute de los derechos humanos. Por ejemplo, garantizar que los recortes presupuestarios no afecten de manera desproporcionada a los grupos más vulnerables permite mantener el progreso continuo hacia la justicia social y a la no regresividad.

En particular, algunas de las medidas que está implementando el gobierno argentino bajo la presidencia de Javier Milei son claramente regresivas. Por un lado, a través del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023 se redujeron las indemnizaciones laborales<sup>3</sup>. Por otro lado, su administración está promoviendo recortes presu-

---

2 Esta es una iniciativa de varias organizaciones de Latinoamérica y el Caribe que formularon principios y directrices de Derechos humanos con base en normas constitucionales y tratados internacionales. Ver: [https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principios\\_de\\_Derechos\\_Humanos\\_en\\_la\\_Politica\\_Fiscal-ES-VF-1.pdf](https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principios_de_Derechos_Humanos_en_la_Politica_Fiscal-ES-VF-1.pdf)

3 Actualmente, estas reformas están suspendidas porque fueron declaradas inconstitucionales por el Poder Judicial.

puestarios en áreas clave como ciencia, tecnología y cultura, eliminando proyectos de obra pública, y reduciendo los ingresos de trabajadores/as y jubilados/as. Simultáneamente, se están eliminando los subsidios a servicios esenciales, lo que beneficia principalmente a las grandes empresas proveedoras y dejando de lado la búsqueda del bienestar de la población (NU, 2024b)

A eso se le suma la estructura tributaria (OCDE, 2023) de Argentina, que revela una marcada dependencia en la recaudación proveniente de impuestos indirectos sobre bienes y servicios (29.5%), así como del impuesto al valor agregado (24.1%). Los impuestos indirectos tienden a ser regresivos, ya que afectan de manera proporcionalmente mayor a las personas con ingresos más bajos en comparación con aquellas de mayores recursos. Por lo tanto, -si fuera necesario- un ajuste fiscal debería implicar una corrección estructural de la recaudación de impuestos.

**1.1.2. Igualdad y no discriminación:** La igualdad implica que todas las personas tengan acceso a condiciones de vida dignas y a oportunidades justas para desarrollarse plenamente, sin discriminación ni exclusión. En el contexto de los DESCA, esto significa diseñar políticas públicas que promuevan la igualdad de oportunidades y la distribución justa de los recursos, asegurando acceso universal a servicios básicos como la salud, la educación, la vivienda, el empleo digno y otros derechos fundamentales.

El principio de igualdad también implica fortalecer la cohesión social, promover un desarrollo económico más inclusivo y sostenible. Los PDHPF señalan en el principio 5 la importancia de eliminar discriminaciones, incorporando enfoques diferenciales. Por lo tanto, como parte del requisito de evitar que las reformas económicas resulten discriminatorias, las evaluaciones de los impactos en los derechos humanos deben esforzarse por identificar y abordar los posibles efectos acumulativos en personas y grupos específicos, protegiéndolos de impactos negativos. (Experto Independiente, 2018).

Desde esta perspectiva, se debe priorizar la promoción de la redistribución de la riqueza en general para abordar las desventajas que enfrentan las poblaciones vulnerables (NU, 2024a: párr.36). Asimismo, el Principio 3 de los PDHPF, establece la necesidad de garantizar una política fiscal equitativa, lo cual implica la obligación de aplicar un sistema tributario justo basado en los principios de progresividad y capacidad contributiva (Principio 3.1).

En esta línea, la CIDH (2017) sostuvo que las políticas fiscales deben ser una herramienta para superar la pobreza, señalando tres factores fundamentales en la relación entre política fiscal y pobreza que afectan particularmente a los países de Latinoamérica y el Caribe. En primer lugar, la baja recaudación —ya sea por la baja carga impositiva, la regresividad de los impuestos, las deducciones y exenciones, o la elusión y evasión fiscal— dificulta la capacidad de reducir las desigualdades sociales. En segundo lugar, los regímenes tributarios regresivos impiden una mayor contribución de

la política fiscal a la reducción de la pobreza. Finalmente, el gasto social insuficiente y mal distribuido limita el rol de la política fiscal en la lucha contra la pobreza.

En el caso de Argentina, desde hace décadas se desaprovecha el rol igualador que podría tener la política fiscal. El gasto público y la gestión de la deuda pública no garantizan condiciones de vida dignas para las personas más vulnerables.

Las medidas de austeridad fiscal que está promoviendo el gobierno de Javier Milei en Argentina amplían las desigualdades. Ese es el caso, por ejemplo, de la decisión de terminar con la moratoria previsional, sin la cual 8 de cada 10 mujeres y 7 de cada 10 hombres que trabajaron toda su vida no van a poder jubilarse. La moratoria consistía en un plan de pagos para que aquellas personas que no cumplieran con los 30 años de aportes puedan acceder a una jubilación. Su terminación afecta particularmente a las mujeres que generalmente tienen menos aportes por haber realizado trabajos de cuidado no remunerados y haberse empleado en el mercado informal.

**1.1.3. Movilización del máximo de los recursos disponibles:** Los Estados deben movilizar el máximo de los recursos disponibles para lograr progresivamente la plena efectividad de los DESCAs (PIDESC, art. 2.1). Esta obligación no solo implica usar eficientemente los recursos públicos existentes, sino también, cuando sea necesario, el incremento de la disponibilidad de recursos de una manera que sea suficiente para dar efectividad a los derechos (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1990). Esto requiere una presión fiscal suficiente y un sistema tributario progresivo para reducir desigualdades.

Como derivación de este deber, los PDHPF señalan que los Estados deberían adoptar un marco de políticas que asegure el máximo de movilización de recursos de distinta índole y, cuando sea necesario, ampliar el espacio fiscal. Esto incluye el uso de políticas fiscales, monetarias y el endeudamiento; combatir la evasión y elusión fiscal, y la corrupción; así como solicitar asistencia y cooperación internacional (Principio 10).

En esa misma línea, el Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y los derechos humanos (2018) sostuvo que la movilización de recursos es fundamental para abordar el contenido mínimo de los DESCAs, que constituye una base mínima de protección, y que los Estados no pueden atribuir el incumplimiento de sus obligaciones mínimas a la falta de recursos, a menos que demuestren que han hecho todo lo posible por utilizar todos los recursos disponibles.

En Argentina, el gobierno de Javier Milei instaló la idea de que “no hay plata” como justificación para el recorte del gasto público, pero existen alternativas, como mejorar la progresividad del sistema fiscal y revisar los gastos tributarios.

**1.1.4 Transparencia y participación social:** Los principios de transparencia y participación social deben implementarse en todo el ciclo de políticas, desde los códigos tributarios y la elaboración de los presupuestos, hasta la asignación y eje-

cución de gastos (CIDH, 2018). La transparencia en los procesos de formulación y aplicación de políticas fiscales implica que estos sean abiertos y comprensibles para toda/os la/os ciudadana/os.

En el contexto del ajuste fiscal, la transparencia asegura que las decisiones sobre recortes presupuestarios, cambios en impuestos o reformas estructurales sean claras y estén basadas en datos objetivos. Por lo tanto, es fundamental reconocer que las decisiones y las cuentas fiscales de los Estados son información pública, salvo ciertas excepciones que deben estar estrictamente justificadas y reguladas por la normatividad. En este contexto, el acceso a esta información es necesario para la toma de decisiones, el cumplimiento de los derechos humanos y el control ciudadano sobre las acciones gubernamentales (PDHPE, 2021, Principio 7).

La transparencia en el ajuste fiscal implica divulgar información detallada sobre las medidas adoptadas, sus objetivos, los impactos previstos y los criterios utilizados para tomar decisiones. Esto permite que la sociedad civil, los actores económicos y la/os ciudadana/os en general comprendan y participen en el proceso fiscal, generando confianza y conciencia sobre las medidas a implementar (NU, 2021). Argentina debe garantizar que la información sea disponible, accesible y ofrecida de manera oportuna y transparente, con análisis que ayuden a comprender los efectos de las reformas económicas (Experto Independiente, 2018).

Adicionalmente, los datos sobre las políticas fiscales deben evaluarse a la luz de los principios de no discriminación, igualdad, inclusión, participación, y se deben implementar indicadores que proporcionen información desglosada por género, discapacidad, grupo de edad, región, origen étnico, nivel de ingresos y otros aspectos pertinentes que faciliten la identificación contextual de la sociedad (Experto Independiente, 2018: párr. 20.3).

## *1.2. El rol de las instituciones financieras internacionales en el ajuste fiscal*

Las instituciones financieras internacionales (IFIs), que incluyen instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y bancos regionales de desarrollo, proporcionan financiamiento y asistencia técnica a los países que enfrentan desafíos económicos y fiscales. Desde una perspectiva de derechos humanos, las políticas de ajuste fiscal promovidas y con frecuencia exigidas por las IFIs deben respetar los derechos económicos, sociales y culturales de la población, alineándose con los principios y estándares internacionales de derechos humanos, de tal forma que contribuyan a la promoción de la equidad, la inclusión y el respeto de los derechos económicos y sociales de todas las personas, especialmente en contextos de crisis económica o financiera.

En particular, el FMI, al ser un organismo especializado de las Naciones Unidas, debe actuar conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, que establece la efectividad de los derechos humanos como uno de los propósitos de la Organización, que deben alcanzarse por medio de la cooperación económica y social internacional (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2016: párrs. 7 y 8).

Aunque el PIDESC no hace referencia explícita a la banca multilateral en sí misma, establece principios que son relevantes para las políticas y prácticas de las IFIs, incluidas las entidades de banca multilateral, como la obligación de respetar, proteger y cumplir los DESC. Además, existe la posibilidad de que el Protocolo Facultativo del PIDESC pueda ser invocado para reclamar a los Estados por su rol en las instituciones financieras multilaterales (Salomon, 2021).

Otro principio importante es el de cooperación internacional por el que los Estados se comprometen a cooperar entre sí y a nivel internacional para promover el pleno ejercicio de los DESC. La cooperación con instituciones financieras multilaterales debería propender a apoyar el desarrollo económico y social de los países. Y, por último, el reconocimiento del derecho de los pueblos a disfrutar de un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental y social puede implicar que las políticas y prácticas de la banca multilateral contribuyan a promover el desarrollo sostenible y la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones.

En esta perspectiva, el principio 13 de los PDHPF establece la responsabilidad tanto de los Estados como de las instituciones internacionales de promover una gobernanza fiscal global que facilite la plena realización de los derechos humanos. Esto incluye mecanismos para el alivio, la reestructuración o la cancelación de la deuda externa, lo que permitiría liberar recursos en los países deudores para abordar las necesidades de inversión y desarrollo prioritarias (PDHPF, 2021).

Finalmente, se han creado en el seno de la ONU figuras institucionales con mandatos específicos para difundir el enfoque de derechos humanos en el universo financiero. En los últimos años, estas figuras han realizado un esfuerzo sistemático por traducir y operacionalizar las normas generales de los pactos de derechos humanos en pautas de comportamiento precisas que los agentes del campo financiero –incluido el FMI– deben respetar para promover el respeto y la efectividad de estos derechos (Manzo, 2023).

Para Bohoslavsky y Cantamutto (2021), “es sencillamente inaceptable que el FMI se autoperciba por encima de los derechos humanos. Vale la pena recordar en este punto que ya en los ‘80 la Asamblea General de la ONU le había indicado al FMI que interrumpiera la asistencia financiera al Apartheid de Sudáfrica por tratarse éste de un régimen criminal”. Además, el hecho de que las evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos de las reformas económicas no sean realizadas regularmente ni solicitadas por las IFI o por los Estados es inconsistente con su práctica (aunque

imperfecta) de emprender evaluaciones de impacto ambiental y social cuando se trata de financiación de proyectos. Así, se considera que, de acuerdo a las normas del derecho internacional, las IFIs pueden ser responsabilizadas por su complicidad en las reformas económicas que violan los derechos humanos, y deben responder en términos de prevención, cesación, no repetición y reparación (Bohoslavsky, 2020).

### *1.3. Las observaciones de los órganos de derechos humanos sobre los efectos del ajuste fiscal en Argentina*

El “ajuste presupuestario” no es nuevo en Argentina y ya fue analizado y criticado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus distintas evaluaciones sobre el cumplimiento de las obligaciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En concreto, desde el año 1999, en su segundo Informe sobre Argentina, el Comité vinculó los ajustes presupuestarios en materia de derechos sociales con los compromisos asumidos por Argentina con IFIs. Además, el Comité exhortó al Estado a que “en sus negociaciones con las instituciones monetarias internacionales, tenga en cuenta sus obligaciones en virtud del Pacto de respetar, proteger y poner en ejecución todos los derechos consagrados” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999).

Por otra parte, en su cuarta evaluación del año 2018, el Comité expresó su preocupación por el objetivo de déficit cero para 2019 del Acuerdo con el FMI, que agudiza el recorte del gasto social. En consecuencia, instó al Estado a: (i) evaluar previamente los efectos sobre los derechos económicos, sociales y culturales de cualquier medida para responder a la crisis financiera, a fin de evitar que tenga impactos desproporcionados en los grupos desfavorecidos; (ii) fortalecer la planificación y ejecución presupuestaria para evitar la infrautilización de los recursos; (iii) asegurar las líneas presupuestarias relacionadas con la inversión social en los grupos más desfavorecidos y facilitar una implementación efectiva y sostenible de las políticas públicas para garantizar sus derechos económicos, sociales y culturales; (iv) aprobar e implementar el presupuesto nacional haciendo todos los esfuerzos para evitar medidas regresivas y asegurando que el presupuesto contenga un enfoque de derechos humanos y género; (v) tener en cuenta que las medidas regresivas sólo son compatibles con el Pacto si son necesarias y proporcionadas, deben haber sido consultadas con las poblaciones afectadas y estar sujetas a un examen independiente, deberían mitigar las desigualdades que pueden agudizarse en tiempos de crisis y garantizar que los derechos de los individuos y grupos desfavorecidos y marginados no se vieran afectados de forma desproporcionada (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2018).

En esa misma línea, el Experto Independiente Juan Pablo Bohoslavsky, en 2018, propuso una serie de Principios rectores para evaluar el impacto de las reformas económicas sobre los derechos humanos, incluyendo la obligación de realizar evaluaciones ex ante y ex post y evitar influencias externas indebidas en la elaboración y ejecución de los programas económicos de otros Estados, ni obligar a los Estados prestatarios a cumplir condicionalidades que socaven el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos. En octubre de 2022, la Experta Independiente sobre los efectos de la deuda externa, Attiya Waris, tras visitar Argentina, destacó los efectos negativos del endeudamiento en el acceso a derechos y recomendó implementar los Principios Rectores de 2018, avanzar hacia un sistema de tributación progresiva, mejorar la transparencia y la participación pública y movilizar el máximo de los recursos disponibles para la realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (Experta Independiente, 2023)<sup>4</sup>.

## **2. Ajuste fiscal en Argentina y sus consecuencias en derechos humanos**

El 10 de diciembre de 2023 Argentina inició un nuevo ciclo político. Javier Milei asumió como presidente, con la promesa de llevar a cabo un ajuste fiscal sin precedentes en la historia reciente del país. El triunfo de Milei se produjo en el contexto de un estancamiento macroeconómico de mediano plazo, un alto endeudamiento y una importante aceleración de la inflación a partir de 2021, que profundizó el deterioro de las condiciones de vida de la población.

La inestabilidad macroeconómica en el quinquenio previo a la asunción de Milei no puede analizarse separadamente del alto endeudamiento de Argentina y el rol asumido por el Fondo Monetario Internacional (FMI). El período 2018-2019 fue de gran crecimiento de la deuda pública, en especial debido al pasivo contraído en moneda extranjera con acreedores privados. En ese contexto se inserta el acuerdo *Stand By* firmado por Argentina y el FMI en junio de 2018, que implicó un desembolso de 44.500 millones de dólares, el préstamo más grande otorgado a un país en su historia -equivalente al 10% del PBI y cerca del 1.000% de la cuota argentina en el organismo<sup>5</sup>. En marzo de 2022, Argentina y el FMI arribaron a un nuevo acuer-

---

4 En 2013 el anterior Experto Independiente de las Naciones Unidas sobre deuda externa y derechos humanos, Cephias Lumina, había instado a la Argentina a realizar una auditoría sobre su deuda pública, de conformidad con los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre la deuda externa y los derechos humanos y promulgar una ley para limitar la capacidad de los fondos buitres de obtener “beneficios inmorales” a costa de la población más pobre, entre otras. El informe completo de la relatoría está disponible aquí: <https://docs.un.org/es/A/HRC/25/50/Add.3>

5 Ya en ese entonces, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expresó su preocupación por el objetivo de déficit cero y la agudización del recorte del gasto social en el marco del

do mediante el cual Argentina se comprometió a pagar en los siguientes 10 años la totalidad del préstamo negociado en el Acuerdo de *Stand By*, incluyendo intereses y sobrecargos. Además, el país se comprometió a revisiones trimestrales que están atadas a los desembolsos periódicos que realizará el FMI como parte del acuerdo, lo que deja al país en un riesgo constante de default y vulnerable frente a las exigencias (condicionalidades) de dicho organismo.

Javier Milei asumió la presidencia con la promesa de reducir la inflación a través de una política económica cuyo principal objetivo consistió en el logro del superávit de las cuentas públicas. Para ello llevó adelante una fuerte devaluación de la moneda -de 118%- , que le permitió “licuar” -reducir el poder adquisitivo- el gasto público, en especial las partidas vinculadas a la política social, incrementando la regresividad de la política fiscal. En efecto, gracias a esa pérdida de poder de compra de las partidas presupuestarias, el gobierno alcanzó en 2024 un superávit fiscal primario de 1,8%, superando la meta del 0,9% comprometida con el FMI (FMI, 2024b: 24). Como se verá en el apartado 3, el grueso del ajuste recayó en las partidas destinadas a la garantía de derechos, como las de jubilaciones y pensiones, obra pública, educación y salud.<sup>6</sup>

A pesar del agravamiento inicial de la crisis económica que provocó inicialmente la devaluación, no hubo una política de protección social suficiente para proteger a las poblaciones vulnerables. El gobierno incrementó los montos de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Tarjeta Alimentar que, si bien cumplen un rol importante de contención para quienes se ven más afectados por la actividad económica, son prestaciones que alcanzan solamente a quienes tienen hijos/as menores de 18 años o con discapacidad, lo que representa menos de la mitad de las personas bajo la línea de pobreza. Muchas otras políticas sociales fueron debilitadas o eliminadas. Como ejemplo pueden mencionarse las destinadas a apoyar a quienes realizan tareas de cuidado: de acuerdo a un relevamiento específico, de las 49 políticas de este tipo, solamente 7 quedaron vigentes (Cels, 2024).

Si bien durante el primer año de gobierno el grueso del ajuste fiscal regresivo pasó por la reducción del gasto público, el gobierno también llevó adelante cambios relevantes en el sistema impositivo, la mayoría de los cuales ha potenciado su carácter regresivo. Los cambios más relevantes fueron el debilitamiento de los impuestos

---

acuerdo (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2018, párr. 5).

6 Además, la suspensión de la obra pública implica que han dejado de invertirse recursos en la construcción de escuelas, jardines de infantes, centros de salud, en el mejoramiento de barrios precarios. Infraestructurales fundamentales para garantizar derechos. Esta decisión supuso también la pérdida de miles de puestos de trabajo en el sector. Entre febrero de 2024 y febrero de 2025 se perdieron casi 500.000 puestos de trabajo registrados. El sector más afectado fue el de la construcción.

al patrimonio (Impuesto a los Bienes Personales)<sup>7</sup>, una nueva amnistía fiscal<sup>8</sup>, un régimen de incentivos fiscales para grandes inversiones (RIGI)<sup>9</sup> y el restablecimiento del impuesto a las ganancias para la/os empleada/os<sup>10</sup>. Las tres primeras medidas implicaron una reducción de la carga impositiva de los sectores de más altos ingresos y potenciaron la inequidad de la política fiscal, mientras que los impuestos más regresivos -como el Impuesto al Valor Agregado- no tuvieron modificaciones.

De acuerdo a la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre extrema pobreza y los derechos humanos, aplicar un enfoque de derechos humanos en la política fiscal implica que los Estados deben establecer un sistema tributario progresivo, con capacidad redistributiva real, que aumente los ingresos de los hogares más pobres (Sepúlveda Carmona, 2014, párr. 16). Para alcanzar un sistema tributario progresivo, los Estados deben evitar los tipos impositivos altos para los bienes y servicios y los tipos bajos para los ingresos, la riqueza y la propiedad (PDHPF, principio 3).

Los bajos niveles de recaudación progresiva repercuten en forma desproporcionada en los sectores más vulnerables y obstaculizan la capacidad del Estado de financiar los servicios públicos y los programas sociales (Sepúlveda Carmona, 2014, párr. 44). Particularmente en el caso de Argentina, el Comité DESC remarcó su preocupación por la reducción de la carga impositiva para grupos sociales de altos ingresos y recomendó tomar medidas para fortalecer la capacidad redistributiva del sistema fiscal (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2018: párrs. 22-3).

En lo que se refiere a la evolución de la pobreza, la gran devaluación al inicio de la gestión aceleró todavía más el proceso inflacionario y, junto a la caída de la actividad, provocó un aumento del índice de pobreza, que llegó a superar el 50% durante el primer semestre de 2024 (INDEC, 2024a)<sup>11</sup>. En la segunda parte del año, la estabilización cambiaria y el fuerte ajuste fiscal derivaron en una desaceleración de la inflación, a la que se sumó un “rebote” de la actividad económica y una heterogénea recuperación del salario. Como consecuencia el índice de pobreza cayó al 38,1% durante el segundo semestre de 2024. Si bien este porcentaje representa un

---

7 El paquete fiscal aprobado implicó tres cosas: a) la fuerte suba en el mínimo no imponible (medido en dólares, de 123.000 a 282.000), b) una reducción gradual regresiva de las tasas hasta alcanzar una alícuota única y plana del 0,25% en 2027 y c) eliminar la sobre-alícuota que existía para los bienes radicados en el exterior (Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad, 2024).

8 Durante el año 2024 se lanzó una amnistía fiscal para los contribuyentes que habían escondido activos del fisco, que incluyó condiciones sumamente favorables, como el establecimiento de una alícuota del 0% para las alícuotas de las multas para regularizar activos de hasta U\$S 100 mil.

9 El régimen establece una serie de beneficios fiscales, aduaneros y cambiarios que buscan incentivar grandes proyectos de inversión. Entre los beneficios impositivos se destacan la reducción del impuesto a las ganancias, la devolución acelerada de saldos a favor de IVA y la exención de derechos de exportación. El RIGI también establece la estabilidad fiscal y cambiaria por 30 años.

10 El Gobierno modificó el impuesto a las Ganancias, retrotrayendo el beneficio otorgado en septiembre de 2023 donde las personas asalariadas de ingresos medios y altos habían dejado de tributar el impuesto.

11 A su vez, la tasa de pobreza en niñas y niños llega a casi el 52%. UNICEF, la inflación y el estancamiento económico generaron un aumento ostensible de la pobreza monetaria en la niñez, que podría llegar al 70,8% en el primer trimestre de 2024 (UNICEF, 2024b).

nivel muy inferior al 41,7% que había alcanzado el mismo período del año anterior (INDEC, 2024b), el nivel sigue siendo alto en comparación con cifras recientes: en 2018 el nivel de pobreza era de 27,2%.

Durante el primer semestre de 2025 la actividad económica se amesetó, pero la inflación siguió descendiendo y, si bien todavía no está disponible el dato oficial, las estimaciones privadas anticipan una nueva baja de los índices de pobreza. Sin embargo, esta mejora se asienta principalmente en la baja de la inflación<sup>12</sup>, que a su vez depende de la capacidad del gobierno de evitar una nueva devaluación, en el marco de una fuerte escasez de divisas. Luego de la depreciación inicial, el Gobierno decidió sostener el nivel del tipo de cambio como ancla anti-inflacionaria. El peso comenzó un proceso de apreciación, lo que potenció la pérdida de divisas vía el aumento de las importaciones -impulsado inicialmente por la recuperación económica- y el turismo al exterior. Frente a las necesidades financieras para hacer frente a los compromisos de la deuda, en abril de 2025 el Gobierno decidió sumar un nuevo capítulo a su historia con el FMI incrementando todavía más el nivel de endeudamiento con el organismo.

El FMI aprobó un acuerdo de facilidades extendidas por un plazo de 48 meses por un total de 20.000 millones de dólares, de los cuales 14.000 millones serían desembolsados antes de fin de año. De acuerdo al comunicado del propio organismo, el préstamo es otorgado para apoyar al gobierno, considerando sus “impresionantes” logros basados en el ajuste fiscal y monetario (FMI, 2025). No existe ninguna mención al enorme costo social de esos ajustes. A cambio del préstamo, además de comprometerse con metas económicas, Argentina asumió compromisos de política pública. Todos ellos implican un retraimiento del Estado en su rol de proteger y garantizar derechos: flexibilizar el régimen de despidos y de negociación de los salarios, achicar la estructura estatal, reformar el sistema previsional para garantizar su sostenibilidad -un eufemismo para decir que tiene que gastarse menos en jubilaciones-, privatización de empresas públicas, entre otras (FMI, 2025).

## *2.1. Análisis del ajuste presupuestario durante el primer año de la gestión de Javier Milei*

Tal como fue desarrollado previamente, las políticas de ajuste fiscal implementadas por el gobierno de Javier Milei han tenido consecuencias significativas en diversos

---

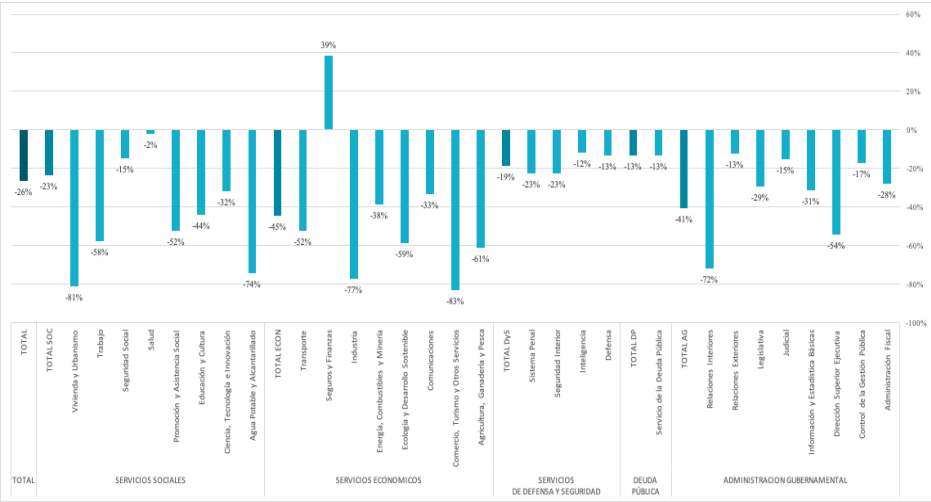
12 La metodología de medición de la pobreza del Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC) está basada en los ingresos monetarios de las personas y hogares, contrastados con el valor de una canasta básica de consumos. Esta metodología hace que el resultado de la medición sea especialmente sensible a las variaciones de la inflación. Para una explicación más precisa, ver Schteingart D. (2025) ¿Realmente bajó la pobreza en 2024 o estamos midiendo mal la inflación? *Cenital*. Disponible en: <https://cenital.com/realmente-bajo-la-pobreza-en-2024-o-estamos-midiendo-mal-la-inflacion/>

sectores económicos y sociales. Al analizar la ejecución presupuestaria durante el año 2024 puede observarse que el gasto se redujo alrededor del 25%, el mayor ajuste desde el año 2002. Ello encuentra como correlato la caída de la ejecución de la enorme mayoría de partidas presupuestarias.

El principal objetivo enunciado por el gobierno en materia fiscal consistió en alcanzar un superávit financiero, para lo cual propuso un recorte del gasto sin precedentes en las últimas tres décadas. El Poder Ejecutivo estableció para 2024 la prórroga del presupuesto del 2023 que, en un contexto de altísima inflación -118% interanual-, llevó a un recorte muy importante en términos reales. Al no actualizarse al mismo ritmo que el aumento de precios, buena parte de las partidas presupuestarias terminaron “secándose”, es decir, perdieron poder adquisitivo.

La “licuadora”, como la llama el propio gobierno, le permitió alcanzar durante el primer cuatrimestre superávit primario y financiero, algo que Argentina no experimentaba desde 2012. Esto quiere decir que hubo superávit incluso luego de pagar servicios de deuda (a lo cual se destinó casi un tercio más que en el primer bimestre de 2023). Y el recorte del presupuesto en servicios sociales ha tenido un rol fundamental: casi la mitad de la reducción del gasto durante el primer año de gestión se explica por la baja en este rubro. Buena parte de las reducciones más significativas en el gasto social durante el bienio 2023-2025 se concentran en áreas cuyo desfinanciamiento compromete las condiciones de progreso social de mediano plazo de los sectores populares: Agua Potable y Alcantarillado (-74%), Vivienda y Urbanismo (-81%), Educación y Cultura (-44%) (Grafico 1). Si bien el gasto en la Asignación Universal por Hijo aumentó fuertemente en términos reales para 2023-2025, los fondos destinados a esa suba representan menos de un tercio de los recursos que se recortaron a partidas destinadas a promoción y asistencia social, como las que se acaban de mencionar.

**Gráfico 1: Variación interanual real del presupuesto devengado por finalidad y función, Argentina, 2024**

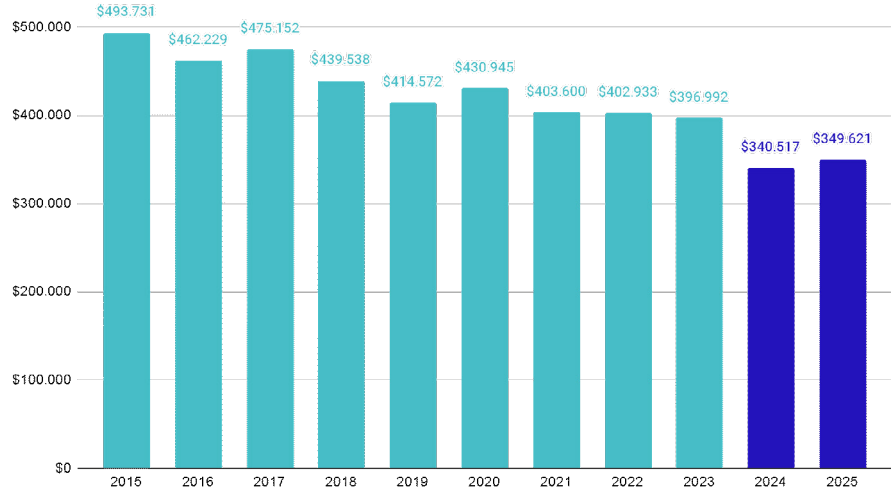


Fuente: ACIJ en base a Presupuesto Abierto

En términos absolutos las partidas que explican en mayor medida el recorte del gasto son las de políticas sociales, particularmente las de previsión social. Debido a la diferencia entre la actualización de los haberes por aplicación de la fórmula de movilidad y la inflación, las partidas destinadas a jubilaciones y pensiones experimentaron una caída del 15% con respecto al año anterior, y del 22% en comparación con el promedio registrado entre 2015 y noviembre de 2023 (Spollansky, 2025).

En este marco, se produjo una pérdida del poder adquisitivo de los beneficiarios, mientras que la dinámica de consumo de los hogares que dependen de estos ingresos se vio seriamente afectada, con el consiguiente impacto en el acceso a bienes básicos. Mientras que en 2015 el haber mínimo –percebido por casi la mitad de los jubilados y jubiladas– equivalía a \$ 494 mil a precios actuales, en 2025 este monto se redujo a \$ 350 mil (Spollansky, 2025).

**Gráfico 2: Haber mínimo jubilatorio, 2015-2025\***



\*Precios de 2025. Para la inflación de febrero y marzo de 2025 se utilizó la proyección del REM (febrero 2025). El haber incluye el bono asignado por el Ejecutivo.

Fuente: ACIJ en base a ANSES, INDEC

### **3. Propuestas con perspectiva de derechos humanos desde la sociedad civil**

Una alternativa al ajuste fiscal a través del recorte del gasto social es implementar una política fiscal progresiva con perspectiva de derechos humanos y de género. Un sistema fiscal con esta perspectiva es justo, equitativo y permite la movilización máxima de recursos disponibles (PIDESC, art. 2), promoviendo la eficiencia en el uso de los recursos y ampliando el espacio fiscal para garantizar los derechos de toda la población. Para alcanzar este objetivo, los Estados deben recaudar de forma progresiva, controlar la evasión fiscal y la fuga de capitales, e invertir en los bienes y servicios públicos necesarios.

Asimismo, se requiere realizar evaluaciones de los impactos de las reformas económicas en los derechos humanos y aplicar el derecho internacional de los derechos humanos al adoptar medidas económicas (Experto Independiente, 2018). Estas evaluaciones deben considerar tanto los efectos directos como indirectos en la población, especialmente en los grupos más vulnerables. Esto implica una obligación de los Estados de integrar las normas y principios de derechos humanos en todas las fases de diseño, implementación y monitoreo de las políticas económicas, para evitar

retrocesos y asegurar avances significativos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales de la población.

En Argentina, el Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad (ETFE)<sup>13</sup>, conformado por organizaciones de la sociedad civil y especialistas de diversas ramas, ha esbozado propuestas concretas para una política fiscal progresiva (ETFE, 2023). Cabe aquí retomar algunas de ellas.

En primer lugar, numerosas reformas que podrían realizarse para mejorar la equidad y progresividad de los tributos ya existentes, o gravar espacios fiscales. Por ejemplo, se podría ampliar la escala de alícuotas del impuesto a los bienes personales y gravar inmuebles rurales que hoy en día se encuentran exentos. Respecto al impuesto a las ganancias, se podría ampliar la escala de alícuotas, así como incrementar la alícuota para la distribución de dividendos (actualmente es del 7% mientras que en países OCDE está entre 10% y 15%). Además, se podría establecer un impuesto para las súper rentas o ganancias extraordinarias de personas jurídicas y gravar la renta financiera.

Por otro lado, en relación a la deuda pública, se podrían exigir alivios a la deuda, incluyendo la eliminación de sobrecargos al FMI o un canje de deuda por acción climática. Esto último siempre y cuando no implique el aumento de condicionalidades. Asimismo, se podría promover la articulación con otros Estados deudores, a través de la cooperación técnica y legal y el impulso de iniciativas de alivios o canjes, para negociar de manera coordinada y fortalecer la posición frente a los acreedores.

Finalmente, en cuanto al gasto público, más allá de asignar y ejecutar las partidas necesarias para garantizar condiciones de vida dignas para la población, se deben revisar las exenciones en normas de impuestos y regímenes de promoción económica vigentes. Se estima que el 2,5% del PBI se destina anualmente a sostener gastos tributarios que no se revisan ni justifican, y que alrededor del 54% de las transferencias y el 74% de los subsidios recaen en sectores medios y altos. También se deberían eliminar las exenciones del impuesto a las ganancias que se aplican a integrantes de los poderes judiciales y del Ministerio Público. Todo ello garantizando la transparencia y el acceso a la información, además de la participación social.

---

13 El Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad (ETFE) es una red de especialistas, investigadores/as y organizaciones de la sociedad civil, creada en 2022 por iniciativa de la FES Argentina y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). Su objetivo es aportar análisis técnicos y políticos sobre temas vinculados a la fiscalidad desde enfoques heterodoxos, con perspectiva de derechos humanos y género.

## Referencias

- Abramovich, V. & Courtis, C. (2004). *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Ed. Trotta.
- Bohoslavsky, J.P., Cantamutto, F. (2021). FMI, neoliberalismo y derechos humanos. Argentina en el macroscopio. *Revista Derechos en Acción*, año 6/nº16. <https://rid.unrn.edu.ar/bitstream/20.500.12049/7126/1/12119-Texto%20del%20art%c3%a- dculo-40334-1-10-20210521.pdf>
- Bohoslavsky, J.P. (2020). Complicity of international financial institutions in violation of human rights in the context of economic reforms. *Columbia Human Rights Law Review*. [https://hrlr.law.columbia.edu/files/2020/11/203\\_Bohoslavsky.pdf](https://hrlr.law.columbia.edu/files/2020/11/203_Bohoslavsky.pdf)
- Centro de Economía Política Argentina [CEPA]. (2024a). *8 de marzo en perspectiva económica*. [https://mcusercontent.com/e9c6f62a4dc825f6a9dab4e88/files/dcf2d371-59c0-e12d-1aae-af9048e57ec9/8M\\_2024\\_en\\_perspectiva\\_econ\\_oacutete\\_mica\\_CEPA.pdf](https://mcusercontent.com/e9c6f62a4dc825f6a9dab4e88/files/dcf2d371-59c0-e12d-1aae-af9048e57ec9/8M_2024_en_perspectiva_econ_oacutete_mica_CEPA.pdf)
- Centro de Economía Política Argentina [CEPA]. (2024b). *Informe fiscal: Análisis de los ingresos, gastos y resultados del Sector Público Nacional: datos a febrero de 2024*. [https://mcusercontent.com/e9c6f62a4dc825f6a9dab4e88/files/c072bee2-238e-cc34-1c06-4b4f80391902/2024.03.19\\_Informe\\_Fiscal\\_Febrero\\_2024\\_CEPA.pdf](https://mcusercontent.com/e9c6f62a4dc825f6a9dab4e88/files/c072bee2-238e-cc34-1c06-4b4f80391902/2024.03.19_Informe_Fiscal_Febrero_2024_CEPA.pdf)
- CESR et al. (2016). *Política fiscal y derechos humanos en tiempos de austeridad: Diálogo auspiciado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el marco del 157 periodo de sesiones*. <https://www.cesr.org/politica-fiscal-y-derechos-humanos-en-tiempos-de-austeridad/>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2017). *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.164. Doc. 147.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2018). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1990). *Observación general N°3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes* (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto) (E/1991/23).
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1999). *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Argentina* (E/C.12/1/Add.38). Recuperado de <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuWzVCXkRUT2pEFOZi2eiYl-7jFTddPugdokwFC7fhVc1jxwgfIESq4gtFPYskQoS7ijR8gvdnyOPemXRT8kS-T35o99%2FzJnyFKt5MwAzYews6T>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2016). *Declaración sobre Deuda pública, medidas de austeridad y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (E/C.12/2016/1).

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2018). *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la Argentina* (E/C.12/ARG/CO/4). Recuperado de: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW0fp9m5PoYHYLH3qkguQgxz%2FAJx-Qn2BXMTHAKMg%2Fr3LmfCC4TnS8uD0169hTPFbrLd3tWn0fNQfV%2Fw-TfCNquztd145kCYGs%2FA7pAutImBR3j>
- Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad (ETFE). (2023). *10 propuestas de política fiscal para una sociedad más equitativa*. [https://www.etcfe.ar/\\_files/ugd/4cb570\\_a94098355b4946358266ce78b4b70cdf.pdf](https://www.etcfe.ar/_files/ugd/4cb570_a94098355b4946358266ce78b4b70cdf.pdf)
- Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales [Experto Independiente]. (2018). *Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos* (A/HRC/40/57). <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g18/443/55/pdf/g1844355.pdf?token=860gzKLJJH3FcYdZqy&fe=true>
- Experta Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales [Experta Independiente]. (2023). *Visita a la Argentina* (A/HRC/52/34/Add.1). <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g23/019/40/pdf/g2301940.pdf?token=bGZaV3zEzf4bItHval&fe=true>
- Fondo Monetario Internacional [FMI]. (2023, 1 de abril). *El Directorio Ejecutivo del FMI concluye la cuarta revisión del acuerdo en el marco del Servicio Ampliado del FMI para Argentina* [Comunicado de prensa]. <https://www.imf.org/es/News/Articles/2023/03/31/pr23102-imf-completes-fourth-review-of-the-extended-arrangement-under-the-eff-for-argentina>
- Fondo Monetario Internacional [FMI]. (2024a). *Actualización de las perspectivas de la economía mundial*. <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2024/01/30/world-economic-outlook-update-january-2024>
- Fondo Monetario Internacional [FMI]. (2024b). *Country Report No.* <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2024/02/01/Argentina-Seventh-Review-under-the-Extended-Arrangement-under-the-Extended-Fund-Facility-544313>
- Fondo Monetario Internacional [FMI]. (2024c, 23 de febrero). *Declaración de la Primera Subdirectora Gerente sobre Argentina* [Comunicado de prensa]. <https://www.imf.org/es/News/Articles/2024/02/23/pr2455-argentina-state-ment-by-the-first-deputy-managing-director>

- Fondo Monetario Internacional [FMI]. (2025). Press Release N° 25/101. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2025/04/12/pr25101-argentina-imf-executive-board-approves-48-month-usd20-billion-extended-arrangement>
- Giménez, J. & Leiva, M. (2022, 8 de noviembre). Presupuesto 2023: los gastos sociales y ambientales caen en términos reales. *Chequeado*. <https://chequeado.com/el-explicador/presupuesto-2023-los-gastos-en-materia-social-y-ambiental-caen-en-terminos-reales/>
- Iniciativa de los Principios de Derechos Humanos en Política Fiscal [PDHPF]. (2021). *Principios y directrices de Derechos Humanos en la Política Fiscal*. Disponible en: [https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principios\\_de\\_Derechos\\_Humanos\\_en\\_la\\_Politica\\_Fiscal-ES-VF-1.pdf](https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principios_de_Derechos_Humanos_en_la_Politica_Fiscal-ES-VF-1.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC]. (2024). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos: Segundo semestre de 2023*. [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_03\\_2442F61D046F.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_03_2442F61D046F.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC]. (2024b). *Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH): Cuarto trimestre de 2023*. [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado\\_trabajo\\_eph\\_4trim-23BB05224E02.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_4trim-23BB05224E02.pdf)
- Lafuente, E. (2024, 26 de marzo). Advertencia de Rodrigo Valdés, del FMI: “Que el peso del ajuste no caiga desproporcionadamente sobre las familias trabajadoras.” *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/economia/advertencia-del-fmi-que-el-peso-del-ajuste-no-caiga-desproporcionadamente-sobre-las-familias-nid26032024/>
- Laksman, F. H. (2024, 14 de marzo). Caen los salarios, la producción y la construcción. *Cenital*. <https://cenital.com/caen-los-salarios-la-produccion-y-la-construccion>
- Manzo, A.G. (2023) ¿Qué hay de nuevo? Repensando el nexo jurídico entre el FMI y los Derechos Humanos. *Revista Direito e Práxis*. <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/70168/46564>
- Naciones Unidas [NU]. (2021). *Nuestra Agenda Común* (A/75/982), 05 de agosto del 2021.
- Naciones Unidas [NU]. (2024a). *Legitimidad fiscal por medio de los derechos humanos: un enfoque basado en principios aplicado a la recaudación y asignación de recursos financieros para hacer efectivos los derechos humanos* (A/HRC/55/54), 16 de enero de 2024.
- Naciones Unidas [NU]. (2024b). *Argentina: Violaciones por el gobierno del presidente Milei del sistema democrático, los derechos humanos y el derecho al desarrollo*. (A/HRC/55/NGO/70). 7 de marzo de 2024
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]. (2023). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2023 – Argentina*. <https://>

- [www.oecd.org/tax/tax-policy/estadisticas-tributarias-america-latina-caribe-argentina.pdf](http://www.oecd.org/tax/tax-policy/estadisticas-tributarias-america-latina-caribe-argentina.pdf)
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) (2016). Declaración del Relator Especial sobre Pobreza Extrema y Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (2016). Brazil 20-year public expenditure cap will breach human rights, UN expert warns. <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21006>
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC). 16 de diciembre de 1966.
- Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos. (2024). OL ARG 3/2024. <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=28732>
- Rossignolo, D. (2017). La ineficiencia tributaria en las provincias argentinas: el impuesto sobre los ingresos brutos. *Cuadernos de Economía*, 36(70), 95-135.
- Salomon, M.E. (2021). Entrevista a Margot E. Salomon. *Revista Derechos en Acción* Año 6/Nº 18. <https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/article/view/12058/10916>
- Salvia, A. (2024, 21 de febrero). Fin de ciclo de un régimen económico de inflación, endeudamiento, empobrecimiento crónico y desigualdad social. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/fin-de-ciclo-de-un-regimen-economico-de-inflacion-endeudamiento-empobrecimiento-cronico-y-nid21022024/>
- Sepúlveda Carmona, M. (2014). *Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos* (A/HRC/26/28). <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g14/033/77/pdf/g1403377.pdf?token=w5Xq7Eoom9fAEWWxQL&fe=true>
- Spollansky, N. (2025): “Las jubilaciones y la reducción del gasto público”, *La Voz del Interior*, 28-3-2025.
- UNICEF. (2024a). *Capacidad de protección de las políticas de transferencias de ingresos*. <https://www.unicef.org/argentina/media/21151/file/Capacidad%20de%20proteccion%20de%20las%20pol%C3%ADticas%20de%20transferencias%20de%20ingresos%202024.pdf>
- UNICEF. (2024b). *Pobreza monetaria y privaciones vinculadas a derechos en niñas y niños*. <https://www.unicef.org/argentina/media/21121/file/Pobreza%20monetaria%20y%20privaciones%20vinculadas%20a%20derechos%20en%20ni%C3%B1as%20y%20ni%C3%B1os%202016-2023.pdf>

# PRIVATIZACIÓN DE SERVICIOS ESENCIALES, RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO Y DERECHOS HUMANOS

---

*Juan Bautista Justo*

## 1. Introducción

Generalmente, la decisión de entregar al sector privado la gestión de servicios esenciales -como agua, electricidad, gas, salud o educación- parte de la siguiente premisa: cuando privatiza una actividad, el Estado se libera de las cargas y obligaciones ligadas a ella y las transfiere a un privado, quien las va a cumplir de mejor manera porque es más eficiente.<sup>1</sup> De ese modo, el beneficio de la estrategia privatizadora consiste en emancipar al Estado del peso, sobre todo presupuestario, de esos sectores y, a la vez, alcanzar una mayor eficiencia en el servicio.

Como veremos en este capítulo, esa premisa de liberación de responsabilidad es falsa. La prestación de servicios esenciales es una actividad regida por el derecho internacional y, bajo ese régimen, el obrar del prestador privado se atribuye directamente al Estado. Esto significa que el Estado sigue siendo responsable por la actividad privatizada.

En una privatización, el Estado pierde el control de la operación, pero mantiene su responsabilidad internacional, que lo obliga a subsidiar a quien no accede al servicio, afrontar el costo de expansión de infraestructura y/o fiscalizar a su delegado. Privatizar no lo exime de nada de eso. Si hay personas sin servicio, el gobierno va a ser condenado, tarde o temprano, a proveerlo, o a financiar esa provisión.

---

1 El argumento relacionado con la mayor eficiencia del sector privado para la realización de actividades ligadas a servicios esenciales es objeto de una importante controversia, que excede los alcances del presente trabajo. Véase, ONU, Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, 26/9/2018, A/73/396; Megginson & Netter 2001; Vergés 2014.

Lo anterior genera interrogantes obvios: ¿Qué utilidad tiene privatizar? ¿De qué sirve ceder el control si mantengo la responsabilidad? ¿Es válido ceder ese control si sigo siendo responsable? Los gobiernos deberían empezar a hacerse esas preguntas.

Cuando el ruido se acalla, vemos que la prédica privatizadora involucra una omisión crucial: el Estado no se desliga de la suerte de la actividad. Por el contrario, al mantener su responsabilidad, queda sumido en la encerrona de financiar subsidios e inversiones que no son afrontados por el prestador privado ni por la tarifa, o verse incurso en responsabilidad internacional por violación de los derechos humanos, de los cuales es garante.

Con miras a poner de manifiesto ese dilema, en este capítulo se analizarán los presupuestos bajos los cuales se configura responsabilidad internacional del Estado en el contexto de prestación privada de actividades relacionadas con el ejercicio de derechos humanos. Las cuestiones planteadas en este capítulo, en el contexto argentino, no son puramente teóricas, puesto que el gobierno nacional anunció la privatización de un número de empresas públicas, tal como se explicará más adelante.

## **2. Argentina 2025. La vuelta “recargada” a la experiencia privatizadora de los 90**

Desde principios de los años 70 y, especialmente, a partir de finales de la década del 80, el agotamiento del modelo intervencionista y la crisis de endeudamiento externo derivaron en Argentina en el desplazamiento de la Administración como agente económico y la postulación del principio de subsidiariedad como directriz de su actuación. Conforme a él, el Estado solo debe actuar en aquellos ámbitos que no pueden ser satisfactoriamente cubiertos por la actividad privada.

A través de un profundo proceso de reforma del Estado -cuyos pilares fueron las leyes 23.696 y 23.697 de 1989- se produjo la retirada del Estado de la faz económica, la privatización de las empresas públicas, la apertura económica a las inversiones externas, la implantación de mecanismos de desregulación comercial<sup>2</sup> y la imposición de reglas de equilibrio fiscal que predominaron durante toda la década del 90. La sumatoria de esos factores derivó en el desmantelamiento de la Administración pública construida desde principios del siglo XX.

El proceso de Reforma del Estado diagramado en la Ley 23.696 -que fue entendida por la propia Corte Federal como “un estatuto para las privatizaciones con el fin de reubicar al Estado en el lugar que le reserva su competencia subsidiaria”-<sup>3</sup>

---

2 La principal expresión de esa nueva tendencia global fue la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), a la cual Argentina adhirió en 1995, con la Ley 24.425.

3 CSJN, “Cocchia”, 1993, *Fallos*, 316:2624. Aclara la Corte allí que “no existen dudas acerca de la filosofía que inspiró a las políticas después implementadas por el mismo legislador o, en su caso, por el

estableció diferentes mecanismos tendientes a la transferencia al sector privado de las empresas estatales que prestaban servicios públicos o desarrollaban funciones comerciales o industriales.

La Ley 23.696 replicó casi textualmente las previsiones de la “Ley” 22.177, dictada en 1980 por el Presidente de la Nación en ejercicio de las facultades conferidas por el Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional. Básicamente, facultó al Poder Ejecutivo para proceder a la privatización total o parcial y a la liquidación de las empresas y activos del Estado.

A esos fines, se encomendó la previa transformación de la tipicidad jurídica de todos los entes, empresas y sociedades de propiedad del Estado Nacional y/o de otras entidades del sector público nacional de carácter productivo, comercial, industrial o de servicios públicos, permitiendo también la creación de nuevas empresas sobre la base de la escisión, fusión, extinción o transformación de las existentes, reorganizando, redistribuyendo y reestructurando cometidos, organización y funciones u objetos sociales de las empresas y sociedades, todo con miras a facilitar su privatización y/o liquidación.

A renglón seguido se estableció el procedimiento de privatización, consistente en una declaración de la firma como “sujeta a privatización” y la ulterior aplicación de diferentes mecanismos, que incluían desde la transferencia de paquetes accionarios, reforma de estatutos, constitución, fusión y escisión de sociedades, enajenación de activos y establecimientos, disolución de entes, y otorgamiento de permisos, licencias o concesiones, para la explotación de los servicios públicos o de interés público a que estuvieren afectados los activos, empresas o establecimientos que se privaticen (Mertehikian, 1991).

En cuanto a las modalidades de implementación de las privatizaciones, el art. 17 de la Ley 23.696 contempla la venta de los activos de las empresas, como unidad o en forma separada o bien de sus acciones, la locación, administración y el otorgamiento de concesión, licencia o permiso.

Durante los primeros años de la década de los noventa se concretó el traspaso de la mayor parte de los activos públicos. Entre los hitos fundamentales de ese proceso cabe destacar la privatización de las empresas de telecomunicaciones, ENTEL (1990), de aeronavegación, Aerolíneas Argentinas (1990), Gas del Estado (1992), del sistema eléctrico en sus fases de generación, transporte y distribución (1992-1997), la siderúrgica SOMISA (1992), Obras Sanitarias de la Nación (1993), la concesión de áreas para exploración y explotación de hidrocarburos (1990-1992) y la transferencia de YPF mediante la colocación de acciones en la Bolsa de valores (1993), entre muchos otros (Azpiazu & Vispo, 1994).

---

Ejecutivo, tendientes a proteger y estimular el marco de libertad indispensable para el funcionamiento de una economía de mercado en la cual el Estado asume un papel exclusivamente subsidiario”.

En 2001, el agotamiento del modelo de convertibilidad monetaria derivó en una fuerte crisis económica y social. En el contexto de dicha crisis, y tras la devaluación de la moneda local en el año 2002, las empresas privatizadas pretendieron mantener el valor de sus tarifas en dólares. La negativa del Estado argentino convirtió a nuestro país en uno de los más demandados en los foros internacionales de protección de inversiones extranjeras, en especial, el CIADI (Alvarez & Khamisi, 2009).

El inicio del siglo XXI vino acompañado del agotamiento del modelo imperante en la década de los 90. En un contexto mundial de aumento del precio internacional de los *commodities* producidos por los países de América Latina, la reacción contra las políticas de la década anterior se propagó. En el caso argentino, ello se tradujo en una reversión parcial del proceso de privatizaciones, como ocurrió con AySA, Aerolíneas Argentinas, Correo Argentino, YPF, AFJPs, entre otros, a lo que se adicionó la creación de varias empresas públicas, a través de las cuales el Estado decidió reasumir un rol activo como agente económico industrial y comercial.

A partir de diciembre de 2023, la administración del Presidente Milei explicitó su voluntad no solo de retomar la experiencia privatizadora de los 90, sino de profundizarla a niveles desconocidos para la historia argentina. Hasta ahora, el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023 derogó las Leyes 15.349 de Sociedades de Economía Mixta, 13.653 de Empresas del Estado, 20.705 de Sociedades del Estado y la figura de la Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria, a la vez que habilitó la privatización del Banco de la Nación Argentina. A su turno, la Ley 27.742 de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, contempló la privatización de varias firmas y reestableció todo el mecanismo de privatizaciones originalmente diseñado bajo la Ley 23.696.

En ese marco, por medio del Decreto PEN N° 644/2024 fue creada la Agencia de Transformación de Empresas Públicas, a la cual se encomendó llevar adelante, en un plazo de 2 años, la privatización de 58 empresas públicas, entre las cuales se encuentran Agua y Saneamientos Argentinos S.A (AySA) -que brinda el servicio de abastecimiento de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires- Aerolíneas Argentinas, Banco de la Nación Argentina, Correo Oficial de la República Argentina, Radio y Televisión Argentina, Ferrocarriles Argentinos, entre otras.

Bajo esas directivas, los Decretos PEN Nros. 493/2025 y 494/2025 fijaron las condiciones para avanzar con la privatización de AySA, planteando un escenario de renovado debate en torno a las condiciones de efectividad del derecho humano al agua en el área más poblada del país.

Por caso, el Decreto PEN N° 493/2025 dispuso una serie de reformas al Marco Regulatorio para la prestación del servicio público de agua potable y desagües cloacales aplicable a AySA, que había sido aprobado por la Ley 26.221 de 2006.<sup>4</sup> En otras

---

4 Sobre la progresión institucional que condujo a la creación de AySA, véase Bohoslavsky, 2011.

modificaciones relevantes, orientadas explícitamente a atraer inversores y facilitar la privatización de la empresa, el decreto reformó el art. 81 del Marco Regulatorio, que reglamentaba la restricción del servicio por falta de pago y aseguraba un caudal mínimo a los usuarios residenciales. Bajo la nueva disposición, se habilita indiscriminadamente la interrupción total del servicio, eliminando la salvaguarda del caudal mínimo vital para viviendas.

El nuevo contexto brinda, así, nueva y dramática actualidad al debate sobre la utilidad de las privatizaciones, al cual este trabajo pretende contribuir desde la faz del derecho internacional.

### 3. Servicios esenciales y derecho internacional

El derecho internacional clásico se limitaba a regular las relaciones entre los entes soberanos, condicionando así el comportamiento del Estado en el plano *externo*, pero jamás en el interno.

Ello no es más así. En la actualidad los tratados se usan para disciplinar el funcionamiento de las autoridades *dentro de su propia jurisdicción* (Tzanakopoulos, 2011; d' Aspremont, 2012). Los tratados se alejaron, así, de la regulación de las relaciones entre Estados para intervenir de lleno en la vinculación de éstos con los individuos.<sup>5</sup> Como resultado de ello, una cantidad creciente de asuntos que antes eran regulados por el ordenamiento doméstico se ven ahora alcanzados por disposiciones internacionales. Pasamos del derecho internacional “hacia afuera” al derecho internacional “hacia adentro” (Justo, 2023).

El fenómeno de las privatizaciones no escapa a esta evolución. En la actualidad, la provisión de servicios energéticos, agua, salud o educación, se encuentra alcanzada por el régimen internacional de los derechos humanos, especialmente de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), que disciplinan detalladamente los condicionantes del desempeño, tanto estatal como privado, en relación a esos bienes jurídicos.

Lo anterior implica que los Estados han visto significativamente reducida su discrecionalidad en este ámbito. Las privatizaciones ya no son un asunto puramente doméstico, librado a los criterios del gobierno de turno, sino que se encuentran condicionadas por el marco jurídico internacional. En este trabajo, veremos algunos de esos límites.

---

5 Corte Internacional de Justicia, Opinión Consultiva, “Reservas a la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio”, 28/5/1951, ¶ 23.

## 4. La responsabilidad internacional del Estado en contextos de privatización de servicios públicos

Uno de los principios más arraigados de la práctica global moderna es que todo comportamiento de un Estado calificado por el derecho internacional como hecho ilícito engendra su responsabilidad.<sup>6</sup> Desentrañar el concepto de hecho ilícito internacional es, así, el punto de partida de todo el edificio de la responsabilidad

La figura es definida por el art. 2° del “Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad Internacional del Estado” de la Comisión de Derecho Internacional (CDI)<sup>7</sup> como todo comportamiento que sea atribuible al Estado según el derecho internacional y constituya, a su vez, la violación de una obligación internacional del Estado.<sup>8</sup> La noción presupone, entonces, un obrar adjudicable al ente estatal y una incompatibilidad con sus obligaciones internacionales, es decir, primero la *imputabilidad* y luego la *antijuridicidad*.

De ese modo, bajo el derecho internacional, la responsabilidad surge cuando se ha producido una violación a las obligaciones convencionales que resulta atribuible al Estado. Los presupuestos son: a) imputabilidad; b) antijuridicidad, y c) causalidad.

### 4 a). Imputabilidad. El talón de Aquiles de las privatizaciones. El prestador privado como delegado estatal

En primer lugar, para hablar de responsabilidad internacional del Estado, el comportamiento debe ser atribuible a él. En este aspecto inicial reside la debilidad del discurso privatizador pues, como veremos, bajo el derecho internacional, el obrar

---

6 ONU, Comisión de Derecho Internacional, *Segundo informe sobre la responsabilidad de los Estados, por el Sr. Roberto Ago, Relator Especial. Origen de la responsabilidad internacional*, 20/4/1970, A/CN.4/233, ¶ 12 y ss.

7 La responsabilidad del Estado por incumplimiento a sus obligaciones internacionales se rige básicamente por normas consuetudinarias. Esas normas han sido sintetizadas a lo largo de cincuenta años por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas en el Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad Internacional del Estado (ONU, AG, A/RES/56/83, 2002). Ese instrumento, pese a carecer por sí mismo de efecto vinculante, refleja la costumbre internacional predominante en la materia, que constituye una fuente directa de obligaciones internacionales a la luz del art. 38.1.b) del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Como resultado de lo anterior, el Proyecto de la Comisión es considerado como el documento más autoritativo sobre responsabilidad internacional del Estado (“Corn Products International Inc., vs. México”, Caso CIADI N° ARB(AF)/04/01, 2008, ¶ 76).

8 “La expresión “hecho ilícito” ha sido preferida por sobre la de “acto ilícito”, por la razón material de que la ilicitud se manifiesta frecuentemente en una inacción, lo que no queda bien indicado por el término “acto”, que por su etimología evoca precisamente la idea de acción (ONU, Comisión de Derecho Internacional, *Segundo informe sobre la responsabilidad de los Estados, por el Sr. Roberto Ago, Relator Especial. Origen de la responsabilidad internacional*, 20/4/1970, A/CN.4/233, ¶ 13).

del prestador se atribuye al Estado, por lo que éste último mantiene intacta su responsabilidad, pese a haber perdido el control de la gestión del servicio.

La imputabilidad es la operación jurídica a través de la cual se adscribe una determinada acción u omisión a una persona (Bahrami, 2014). En lo que aquí concierne, refiere a las condiciones requeridas por el derecho internacional para poder afirmar que un comportamiento determinado es considerado comportamiento *del Estado*.<sup>9</sup> Explicar si, cómo y cuándo el obrar lesivo se atribuye al sujeto estatal es el primer punto de un caso de responsabilidad pública. Si no hay imputabilidad, la discusión se termina ahí. Estaremos fuera de las fronteras de la responsabilidad estatal.<sup>10</sup>

El comportamiento imputable puede consistir tanto en acciones como en omisiones. Toda hipótesis en que –por un *hacer* o un *no hacer*- exista un obrar atribuible al Estado bajo el derecho internacional permitirá dar por probado este primer requisito del hecho ilícito internacional.

La referencia inicial en materia de imputabilidad es que *se atribuye al Estado todo comportamiento de sus órganos*, es decir, de los individuos o entes colectivos que componen la organización del Estado y actúan en su nombre, cualquiera sea su ubicación dentro del reparto territorial o competencial. Esta pauta, plasmada en el art. 4° del Proyecto de la CDI,<sup>11</sup> constituye una regla básica del derecho internacional consuetudinario.<sup>12</sup>

Ahora bien, adicionalmente al principio general precitado, el art. 5° del Proyecto de la CDI refiere a la atribución al Estado de la conducta de entidades que no revisiten la calidad de órganos del Estado en el sentido del art. 4°, pero que -no obstante ello- se encuentran autorizadas para el ejercicio de ciertas atribuciones del poder público, siempre que actúen en esa capacidad. La norma procura dar cuenta del fenómeno de las *entidades paraestatales*, que ejercitan ciertas facetas de la autoridad pública en lugar del clásico órgano estatal, así como el fenómeno de privatización de empresas estatales que conservan ciertas funciones regulatorias. Es justamente ese apoderamiento para el ejercicio de prerrogativas públicas lo que justifica la imputabilidad de sus conductas al Estado, por lo que ella solamente opera cuando la conducta se refiere a una actividad gubernamental y no a aspectos comerciales o puramente privados de su funcionamiento.

---

9 ONU, Comisión de Derecho Internacional, *Primer informe sobre la responsabilidad de los Estados, del Sr. James Crawford, Relator Especial*, 24/4/1998, A/CN.4/490 y Add.1 a 7, ¶ 146.

10 “The question of “attribution” does not, by itself, dictate whether there has been a violation of international law. Rather, it is only a means to ascertain whether the State is involved” (“Electrabel S.A. v. Republic of Hungary”, Caso CIADI N° ARB/07/19, 30/11/2012, ¶ 7.61; “Gustav F W Hamster GmbH & Co KG v. Republic of Ghana”, Caso CIADI N° ARB/07/24, 18/6/2010, ¶ 143). Véase, Caligara, 2018.

11 El art. 4° del Proyecto establece que “1. Se considerará hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de todo órgano del Estado, ya sea que ejerza funciones legislativas, ejecutivas, judiciales o de otra índole, cualquiera que sea su posición en la organización del Estado y tanto si pertenece al gobierno central como a una división territorial del Estado. 2. Se entenderá que órgano incluye toda persona o entidad que tenga esa condición según el derecho interno del Estado”.

12 Corte Internacional de Justicia, Advisory Opinion, “Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights”, 24/4/1999, ICJ Reports 1999, ¶ 62.

El art. 5° del Proyecto de la Comisión establece -bajo el título de “Comportamiento de una persona o entidad que ejerce atribuciones del poder público”- que “Se considerará hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de una persona o entidad que no sea órgano del Estado según el artículo 4, pero esté facultada por el derecho de ese Estado para ejercer atribuciones del poder público, siempre que, en el caso de que se trate, la persona o entidad actúe en esa capacidad”.

Para este criterio, el factor central de la imputabilidad es, como vemos, el ejercicio de competencias públicas. El requisito determinante para la aplicación de esta regla es la existencia de una facultad jurídica que habilite a la entidad para el ejercicio de esas atribuciones. Es necesaria la delegación formal de una prerrogativa por parte del Estado, con independencia de que se trate de una acción específica o de cierta autonomía funcional. Además, la naturaleza de la función debe ser pública, noción cuyo contenido es cada vez más difuso debido a la tendencia contemporánea de externalizar funciones que tradicionalmente se consideran estatales. Otros criterios internos, como la existencia de participación estatal o la propiedad de los activos, no resultan decisivos. Lo que verdaderamente importa es que la entidad haya sido facultada -aunque sólo sea de forma limitada o en un contexto específico- para ejercer potestades públicas.

De esa manera, en este tipo de nexo funcional, el eje es la delegación y ejercicio de autoridad gubernamental y no el control estatal. La delegación de competencias regulatorias o fiscalizadoras puede implicar un control, pero no necesariamente. Por ello, la atribución no requiere probar que la conducta fue llevada adelante bajo control del Estado (ONU, 2012).

Como vemos, bajo el derecho internacional consuetudinario, el obrar del delegado estatal, tal el caso de una empresa privada a la cual se ha encomendado la gestión de un servicio público, se atribuye al Estado.

Ese principio también rige en materia de derechos humanos. Por caso, la Corte Interamericana se ha hecho eco de la figura del delegado como fuente de imputabilidad, al explicar que “Los supuestos de responsabilidad estatal por violación a los derechos consagrados en la Convención, pueden ser tanto las acciones u omisiones atribuibles a órganos o funcionarios del Estado, como la omisión del Estado en prevenir que terceros vulneren los bienes jurídicos que protegen los derechos humanos. No obstante, entre esos dos extremos de responsabilidad, se encuentra la conducta descrita en la Resolución de la Comisión de Derecho Internacional, de una persona o entidad, que, si bien no es un órgano estatal, está autorizada por la legislación del Estado para ejercer atribuciones de autoridad gubernamental. Dicha conducta, ya sea de persona física o jurídica, debe

ser considerada un acto del Estado, siempre y cuando estuviere actuando en dicha capacidad”.<sup>13</sup>

Lo anterior implica que “la acción de toda entidad, pública o privada, que está autorizada a actuar con capacidad estatal, se encuadra en el supuesto de responsabilidad por hechos directamente imputables al Estado, tal como ocurre cuando se prestan servicios en nombre del Estado”.<sup>14</sup>

En una línea similar, ha afirmado también que, si el Estado permite la colaboración y participación de particulares en la realización de ciertas funciones propias, eso lo posiciona en una “especial función de garante”. En consecuencia, “el Estado es directamente responsable, tanto por acción como por omisión, de todo lo que hagan estos particulares en ejercicio de dichas funciones”.<sup>15</sup>

De ese modo, bajo la Convención Americana los supuestos de responsabilidad internacional comprenden los actos de las entidades privadas que actúen “con capacidad estatal”.<sup>16</sup>

Se insiste: “La prestación de servicios públicos implica la protección de bienes públicos, la cual es una de las finalidades de los Estados. Si bien los Estados pueden delegar su prestación, a través de la llamada tercerización, mantienen la titularidad de la obligación de proveer los servicios públicos y de proteger el bien público respectivo. La delegación a la iniciativa privada de proveer esos servicios, exige como elemento fundamental la responsabilidad de los Estados en fiscalizar su ejecución, para garantizar una efectiva protección de los derechos humanos de las personas bajo su jurisdicción y para que los servicios públicos sean provistos a la colectividad sin cualquier tipo de discriminación, y de la forma más efectiva posible”.<sup>17</sup>

Es que “Los Estados están obligados a respetar los derechos reconocidos en la Convención y a organizar el poder público para garantizar a las personas bajo su jurisdicción el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos, extendiéndose esa obligación a todos los niveles de la administración, así como a otras instituciones a las que los Estados delegan su autoridad”.<sup>18</sup>

---

13 Corte IDH, “Ximenes Lopes v. Brasil. Fondo, Reparaciones y Costas”, 4/7/2006, ¶ 86.

14 Corte IDH, “Ximenes Lopes v. Brasil. Fondo, Reparaciones y Costas”, cit., ¶ 87.

15 Corte IDH, “Masacre de la Rochela v. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas”, 11/5/2007, ¶ 102.

16 Corte IDH, “Ximenes Lopes v. Brasil. Fondo, Reparaciones y Costas”, cit., ¶ 90; “González Lluy y otros v. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”, 1/9/2015, ¶ 184; “Suárez Peralta v. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”, 21/5/2013, ¶ 149; “Albán Cornejo y otros v. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas”, 22/11/2007, ¶ 119. STEDH, “Storck v. Alemania”, 16/6/2005, ¶ 103.

17 Corte IDH, “Ximenes Lopes v. Brasil. Fondo, Reparaciones y Costas”, cit., ¶ 96.

18 Corte IDH, “Ximenes Lopes v. Brasil. Fondo, Reparaciones y Costas”, cit., ¶ 97.

Al igual que en el caso del art. 5° del Proyecto de la CDI, el factor central a los efectos de la imputabilidad es el ejercicio de competencias públicas por parte de la entidad, por lo que no es necesario acreditar una omisión de control para activarla. Paralelamente, desde una perspectiva negativa, corresponderá atribuir al Estado solamente aquello que forma parte de la materia delegada, quedando afuera de la regla aquellos comportamientos estrictamente privados de la entidad.

La diferencia esencial entre los órganos estatales (art. 4°) y las entidades paraestatales (art. 5°) es que, por vía de principio, todos los actos de un órgano estatal son atribuibles al Estado. La única exclusión son aquellos comportamientos puramente privados del agente. Por el contrario, bajo el art. 5° se asume que una entidad solo puede ejercer parcialmente elementos de autoridad gubernamental. En consecuencia, el Estado responde solo en relación a los actos de carácter gubernamental para los cuales la entidad ha sido facultada, pero no respecto de aquellas actividades privadas o comerciales en las que la entidad puede comprometerse por su propia cuenta. Dentro del ámbito de esas actividades autorizadas no es necesario que el acto haya sido ejecutado bajo el control o de acuerdo a instrucciones expresas del Estado. El art. 4° establece la imputabilidad orgánica genérica, el art. 5° la imputabilidad funcional solo para el ámbito de lo autorizado.<sup>19</sup>

#### *4 b). Antijuridicidad. Violación a las obligaciones de respeto, garantía o protección de los DESCA*

Como vimos antes, el hecho ilícito internacional se configura cuando un obrar -activo u omisivo- que es imputable al Estado resulta violatorio de una obligación internacional del aquel. Para declarar la responsabilidad, primero debe dilucidarse el aspecto relativo a la imputabilidad, cuyos contornos vimos en el punto anterior, con especial referencia a la actuación del delegado gubernamental. Una vez superado ese primer test, habremos de verificar si ese obrar es contrario a compromisos internacionales del Estado. Se trata de dos análisis diferentes y sucesivos: la atribución del comportamiento al Estado (imputabilidad) y, en caso de ser atribuible, su compatibilidad con las obligaciones internacionales (antijuridicidad).

---

19 “El criterio en que se inspira el derecho internacional exige que se tenga en cuenta el carácter público de la función o de la misión en cuyo ejercicio se haya cometido la acción u omisión contraria al derecho internacional, más que la vinculación formal a la organización estatal de la persona responsable de comportamiento en cuestión” (ONU, Comisión de Derecho Internacional, *Tercer informe sobre la responsabilidad de los Estados*, por el Sr. Roberto Ago, Relator Especial. El hecho internacionalmente ilícito del Estado como fuente de responsabilidad internacional, 5/3/1971, A/CN.4/246 Y ADD.I A 3, ¶ 191). El criterio de adjudicación es funcional (art. 5°) y no orgánico (art. 4°). Véase, Tribunal Arbitral Estados Unidos - Reino Unido, “Ernstshaw y otros” (Asunto del “Zafiro”), 1925.

De ese modo, cuando el obrar del Estado, sea de un órgano suyo o de un delegado, involucra la violación a una obligación internacional, se configura el segundo requisito para el surgimiento de la responsabilidad: la antijuridicidad.

¿Cuáles son, en este campo, las obligaciones cuya violación acarrea esa antijuridicidad? Las convenciones de derechos humanos imponen al Estado tres tipos de obligaciones en relación a los derechos que ellas consagran: *respeto*, *garantía* y *protección*. Su inobservancia conlleva responsabilidad internacional.

Primero, la *obligación de respeto* demanda de los Estados que se abstengan de interferir directa o indirectamente con el disfrute del derecho de que se trate. Es decir, que no incurran por sí mismos en prácticas que impliquen lesionar el derecho. Para asegurar el deber de respeto, el Estado debe evitar tomar iniciativas que limiten o conculquen un derecho fundamental, y suprimir las medidas y prácticas que lo vulneren.<sup>20</sup>

En segundo lugar, existe una *obligación de garantía*, asociada a la remoción de los obstáculos al ejercicio efectivo de los derechos, esto es, la provisión de los recursos y la facilitación de las actividades necesarias para un acceso igualitario a ese ejercicio. Con este propósito, las autoridades deben adoptar medidas positivas. Para la Corte Interamericana “garantizar implica la obligación del Estado de tomar todas las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar de los derechos que la Convención reconoce”.<sup>21</sup> Por consiguiente, no sólo es ilícita toda forma de ejercicio del poder público que viole por sí misma los derechos reconocidos por el pacto,<sup>22</sup> sino también la tolerancia del Estado a circunstancias o condiciones que impidan a los individuos acceder a su goce.<sup>23</sup> Cuando el ejercicio de un derecho no se encuentre todavía garantizado, el Estado debe adecuar su ordenamiento jurídico -en el plano normativo o de cualquier otro tipo, es decir, incluyendo leyes, sentencias, reglamentos, actos o hechos- para permitir tal ejercicio.<sup>24</sup>

Por último, la *obligación de protección* requiere que el Estado prevenga la interferencia de terceros en el disfrute de cada derecho. El concepto de terceros incluye a individuos, grupos, empresas, corporaciones y otras entidades, por lo que proteger implica diseñar y poner en práctica medidas regulatorias tendientes a impedir a cualquier sujeto privado la realización de conductas lesivas. El Estado no sólo debe observar por sí mismo las reglas de los pactos, sino que también tiene a cargo asegurar que los particulares hagan lo mismo en sus relaciones privadas. De ese modo, este compromiso de protección viene a reforzar la responsabilidad del Estado en

---

20 Corte IDH, OC-18/03, “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, 17/9/2003, ¶ 81 y 173.

21 Corte IDH, OC-11/90, “Excepciones al Agotamiento de los recursos internos (artículo 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, 10/8/1990, ¶ 34.

22 Corte IDH, “Velásquez Rodríguez v. Honduras. Fondo”, 29/7/1988, ¶ 169.

23 Corte IDH, “Caso “Cinco Pensionistas” v. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas”, 28/2/2003, ¶ 163.

24 Corte IDH, OC-18/03, “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, cit., ¶ 81 y 173.

contextos de privatización. Esa responsabilidad no sólo proviene de la imputabilidad de los actos de sus delegados, sino también del deber de actuar con la debida diligencia para prevenir comportamientos lesivos por parte de los particulares -por caso, empresas privadas- bajo la llamada “doctrina del riesgo” (Justo, 2023).

Estas obligaciones generales de respeto, garantía y protección deben ser cumplidas respecto de cada derecho o libertad consagrado internacionalmente. En lo que aquí nos ocupa, las actividades relacionadas con los llamados servicios esenciales, como la provisión de electricidad, agua, salud o educación, están actualmente bajo la órbita del régimen internacional de los DESCAs, disciplinados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo de San Salvador y el art. 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El régimen de los DESCAs se estructura del siguiente modo: primero fija el contenido de cada uno de los derechos que reconoce, para establecer luego el alcance de las obligaciones que aquéllos engendran en cabeza de los Estados. Desde el primer aspecto, el contenido de los derechos viene dado por los componentes de *disponibilidad, calidad y accesibilidad* -factor que se desagrega en accesibilidad física y económica, directiva de no discriminación y acceso a la información-.<sup>25</sup>

Una vez que se fija el alcance del derecho de que se trate, corresponde delinear los rasgos centrales de las obligaciones que correlativamente asumen los Estados. La clasificación en esta materia atiende, en primer término, al *contenido de la conducta debida* por el Estado, que nos permite identificar a las obligaciones de respeto, protección y garantía, la cual se desagrega en los deberes de facilitar, promover y proveer.

De forma paralela, el segundo criterio de clasificación atiende al *grado de satisfacción del derecho que resulta exigible*. Ello permite identificar a las *obligaciones básicas*, que son aquellas de exigibilidad inmediata y procuran asegurar un grado mínimo de disfrute de derechos elementales,<sup>26</sup> frente a las *obligaciones progresivas*,

---

25 Véase, Corte IDH, “Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) v. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas”, 1/7/2009, ¶ 16, 17 y 97; “Lagos del Campo v. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”, 31/8/2017, ¶ 142; “Trabajadores Cesados de Petroperú y otros v. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”, 23/11/2017, ¶ 192; “San Miguel Sosa y otras v. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas”, 8/2/2018, ¶ 220; “Poblete Vilches y otros v. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas”, 8/3/2018, ¶ 100; “Cuscul Pivaral y otros v. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas”, 23/8/2018, ¶ 97; “Muelle Flores vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”, 6/3/2019, ¶ 170 a 208; “Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) v. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”, 21/11/2019, ¶ 155; “Hernández v. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas”, 22/11/2019, ¶ 54; “Comunidades Indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) v. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas”, 6/2/2020, ¶ 199.

26 La existencia de un contenido básico en los DESCs es una consecuencia lógica del uso de la terminología de los derechos. No habría justificación para elevar un “reclamo” a la condición de “derecho” (con todas las connotaciones que este concepto presuntamente tiene) si su contenido normativo pudiera ser tan indeterminado que permitiera la posibilidad de que sus titulares no puedan exigir nada en concreto. Cada derecho debe dar lugar a un derecho mínimo absoluto, en ausencia del cual debe considerarse que un Estado viola sus obligaciones (Alston, 1987).

que se cumplen demostrando la adopción de medidas eficaces tendientes al logro gradual del objetivo convencional.<sup>27</sup> Para acreditar el cumplimiento de las obligaciones progresivas los Estados deben demostrar que han tomado de buena fe las medidas necesarias y factibles encaminadas a la plena realización del derecho en juego. Esto significa que esas obligaciones son *de medios*. Por el contrario, las obligaciones básicas son *de resultado*: el Estado no puede justificar en ninguna circunstancia su falta de acatamiento y por ende toda situación que implique ausencia de disfrute mínimo de esos derechos configura una violación al tratado.<sup>28</sup>

Esta estructura se plasma en el régimen específico de cada derecho protegido: derecho humano al agua y el saneamiento; derecho a la vivienda -que involucra acceso a servicios energéticos; derecho a la salud o derecho a la educación, etc.-.

Cuando el desempeño del prestador privado deriva en la lesión de alguno de esos derechos, se genera responsabilidad internacional del Estado, quien debe cesar la misma y disponer su reparación, a través de los mecanismos de restitución, indemnización, satisfacción y garantías de no repetición.

#### 4 c). *Relación de causalidad*

Por último, para el surgimiento de responsabilidad debe existir un nexo causal entre el obrar estatal -comisivo u omisivo- y la violación del tratado respectivo, sea que se manifieste en la lesión a un derecho específico, o en la violación de las obligaciones genéricas de respeto, garantía y protección.<sup>29</sup>

A efectos de determinar el nexo causal entre el obrar estatal y las consecuencias lesivas, debe evaluarse “si las mismas no se hubieran producido de no haber mediado la acción estatal”.<sup>30</sup> Esto implica que en el contencioso internacional se aplica la teoría de la “causalidad adecuada”.

Esa corriente aborda la cuestión causal a partir de una noción de “regularidad” o “normalidad”, que toma en consideración lo que acostumbra suceder en el curso ordinario de los acontecimientos. Esa ponderación se materializa en un juicio re-

---

27 Skogly 2012.

28 ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 3, “La índole de las obligaciones de los Estados parte (¶ 1 del artículo 2 del Pacto)”, 1990, ¶ 10; Chowdhury, 2009; Landau, 2012. Esta línea es seguida por la Corte Suprema argentina en el fallo “Q”, al postular que “Hay una garantía mínima del derecho fundamental que constituye una frontera a la discrecionalidad de los poderes públicos” (CSJN, “Q.C.,S.Y”, Fallos, 335:452, 2012, ¶ 12).

29 Corte IDH, “Comunidad Indígena Xákmok Kásek. v. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas”, 24/8/2010, ¶ 227.

30 Corte IDH, “Bueno Alves v. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas”, 11/5/2007, ¶ 157.

trospectivo de probabilidad que lleva a indagar si la acción u omisión que se juzga era *per se* apta para provocar normalmente esa consecuencia. Se trata, así, de una concepción superadora de la teoría de la “equivalencia de las condiciones”, que -al postular como causa de un daño a cada uno de los hechos antecedentes, aun los más insignificantes, que concurren a un desenlace- implicaba extender ilimitadamente las consecuencias que derivan del encadenamiento causal (Aberastury, 2008).

Conforme a la teoría de la causalidad adecuada, la causa de un resultado dañoso es una condición *sine qua non*, vale decir aquella que, entre todas las que concurren, ha influido decisivamente en la dirección del resultado operado. No todas las condiciones necesarias son equivalentes, sino de eficacia distinta, de modo que sólo cabe calificar como “causa” a la más eficaz o activa dotada de la mayor fuerza productiva (Llambias, 1995; Goldenberg, 2000).

## 5. Problemáticas usuales en contextos de privatización de servicios esenciales

Según hemos visto, el Estado responde por lesiones a derechos ocurridas en contextos de privatización de servicios esenciales. Como dijimos, el contenido de los DES-CA se vincula con el aseguramiento, sin discriminación, de condiciones básicas de *disponibilidad, calidad y accesibilidad*, tanto física como económica, de esos bienes y prestaciones.<sup>31</sup>

Sobre esas bases, el régimen internacional consagra el derecho operativo de acceso a servicios básicos, como agua potable, saneamiento, electricidad o calefacción.<sup>32</sup>

En efecto, de acuerdo a la interpretación de los órganos internacionales de aplicación, a la que adscribe la Corte Suprema argentina,<sup>33</sup> “Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia”.<sup>34</sup>

---

31 ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 15, “El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto)”, 20/1/2003, Doc. ONU E/C.12/2002/11, ¶ 12; Observación General N° 14, “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, (artículo 12 del Pacto)”, 11/8/2000, E/C.12/2000/4, ¶ 12; Observación General N° 13, “El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)”, 1999; Observación General N° 11, “Planes de acción para la educación primaria (artículo 14 del Pacto)”, 1999, ¶ 11; Observación General N° 4, “El derecho a una vivienda adecuada (artículo 11 del Pacto)”, 1991, entre otras.

32 Lo mismo ocurre con salud, educación o seguridad social.

33 CSJN, “CEPIS”, 2016, *Fallos*, 339:1077.

34 ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 4, “El derecho a una vivienda adecuada (artículo 11 del Pacto)”, cit., ¶ 8.b. En ese marco, resulta interesante observar que, en el Decreto PEN N° 240/2025, el propio Poder Ejecutivo Nacional ha calificado –con

De igual manera, “Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso”.<sup>35</sup>

A su vez, bajo el marco de los DESCAs, “corresponde a cada Estado parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos”,<sup>36</sup> lo cual permite afirmar la exigibilidad de condiciones mínimas de acceso a servicios como electricidad, gas y agua en el hogar, a precios accesibles.

Teniendo en miras ese ordenamiento, reseñaremos a continuación algunas problemáticas recurrentes en materia de servicios privatizados. En ellos se confirma que el Estado no hace ningún negocio al privatizar, pues mantiene las cargas, pero pierde capacidad decisoria y operativa.

### 5 a). *Desregulación y fiscalización*

En primer lugar, la desregulación total de actividades esenciales es incompatible con el deber de fiscalización que pesa sobre el Estado.

El deber de regular y fiscalizar las actividades privadas de manera que ellas no deriven en afectaciones a los derechos humanos es la principal consecuencia del carácter *erga omnes* de las obligaciones convencionales y del deber de protección.<sup>37</sup> El Estado no solo responde por los actos de sus

---

el fin de restringir el ejercicio del derecho de huelga- como “servicios esenciales en sentido estricto” a actividades directamente vinculadas con los DESCAs, como los servicios sanitarios y hospitalarios, transporte y distribución de medicamentos; producción, transporte y distribución y comercialización de agua potable, gas y otros combustibles y energía eléctrica o cuidado de menores y educación de niveles guardería, preescolar, primario y secundario, entre otros.

35 ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 4, “El derecho a una vivienda adecuada (artículo 11 del Pacto)”, cit., ¶ 8.c.

36 ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 3, “La índole de las obligaciones de los Estados parte (¶ 1 del artículo 2 del Pacto)”, cit., ¶ 10.

37 Véase, Corte IDH, OC-22/16, “Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos -Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 16, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46, y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1 A y B del Protocolo de San Salvador”, 26/2/2016, ¶ 31). Esa obligación estatal de regulación de las actividades privadas “es reforzada por los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos” (Corte IDH, “Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesús y sus familiares v. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”, 15/7/2020, ¶ 149 y 150; “Caso Habitantes de La Oroya v. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”, 27/11/2023, ¶ 114). Véase, Justo, 2021.

delegados, sino también por los de terceros cuando “falta a su deber de regularlos y fiscalizarlos”.<sup>38</sup>

De ese modo, “la obligación de fiscalización estatal comprende tanto a servicios prestados por el Estado, directa o indirectamente, como a los ofrecidos por particulares. Abarca, por tanto, las situaciones en las que se ha delegado el servicio, en las que los particulares brindan el mismo por cuenta y orden del Estado, como también la supervisión de servicios privados relativos a bienes del más alto interés social, cuya vigilancia también compete al poder público”.<sup>39</sup>

Corresponde al Estado acreditar esos extremos –regulación y fiscalización adecuadas- para liberarse de responsabilidad.<sup>40</sup> Esto significa que el Estado tiene la carga de la prueba sobre el cumplimiento de sus deberes de supervisión.

### 5 b). *Accesibilidad económica y tarifas*

La accesibilidad económica es una de las principales reglas en materia de DESCA. Históricamente, este requerimiento adquirió gravitación como contrapeso frente a la aplicación irrestricta del principio de recuperación total de costos por medio de la tarifa (*full cost recovery*), propugnado como eje rector de la prestación privada de servicios públicos (Justo, 2015). La reciente reforma al Marco Regulatorio para la prestación del servicio público de agua potable, que -como vimos- elimina la garantía del caudal mínimo ante el corte del servicio por falta de pago, actualiza el debate sobre la cuestión en Argentina.<sup>41</sup>

Los servicios básicos deben ser asequibles para toda/os. Esto implica que los costos directos e indirectos y los cargos para asegurar el servicio -incluidos los gastos de conexión- no deben impedir que una persona tenga acceso a ellos, ni deben representar una amenaza a su capacidad para el disfrute de otros derechos, tales como alimentación, vivienda, salud o educación.

El requisito de asequibilidad no es incompatible con la decisión de recuperar los costos de la prestación ni significa que ellos deban prestarse de modo gratuito. La asequibilidad supone límites a la recuperación de costos para que su logro no se

---

38 Corte IDH, “Ximenes Lopes v. Brasil. Fondo, Reparaciones y Costas”, cit., ¶ 90; “González Lluy y otros v. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”, cit., ¶ 77; “Rechazo de la Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, 27/1/2009, ¶ 13.

39 Corte IDH, “Suárez Peralta v. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”, cit., ¶ 149.

40 Corte IDH, “Albán Cornejo y otros v. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas.”, cit., ¶ 119.

41 Sobre las condiciones que fija el orden internacional de los derechos humanos en materia de interrupción del servicio por falta de pago, véase Justo, 2013.

convierta en un obstáculo al acceso de los sectores más vulnerables, pero está lejos de significar un beneficio indiscriminado de gratuidad para todos los sectores sociales, solución que conspiraría gravemente contra la igualdad y la sustentabilidad del sistema. Una cosa es decir que los servicios deben ser gratuitos sin más y otra muy diferente es postular que nadie debería estar privado del acceso a ellos por no poder pagarlos. En este último caso adquieren relevancia pautas de equidad que marcan un distingo fundamental con la gratuidad, pues aquellos usuarios con capacidad de pago deberán hacerlo a fin de garantizar su sostenibilidad.

### *5 c). Disponibilidad y expansión de redes*

Los servicios deben estar disponibles para todos, incluidos los sectores más vulnerables o marginados de la población, sin discriminación basada en factores prohibidos como raza, sexo, edad, origen nacional o social, posición económica, o cualquier otra condición que tenga por efecto anular o menoscabar el igual disfrute del derecho.

Una asignación adecuada de los recursos resulta esencial para cumplir con este recaudo, evitando -por ejemplo- la realización de inversiones que favorezcan un suministro a una pequeña y privilegiada fracción de la población y desatiendan a grupos mayoritarios en situación de desamparo.

Para la Corte Interamericana, “los Estados deben tomar en cuenta que los grupos de personas que viven en circunstancias adversas y con menos recursos, tales como las personas que viven en condiciones de pobreza, enfrentan un incremento en el grado de afectación a sus derechos precisamente por su situación de mayor vulnerabilidad”.<sup>42</sup> Por ende, “toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial, en razón de los deberes especiales cuyo cumplimiento por parte del Estado es necesario para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos”.<sup>43</sup> Dicho de otro modo, esa especial situación de vulnerabilidad acentúa las obligaciones de respeto y garantía a cargo del Estado y agrava su deber de debida diligencia.<sup>44</sup>

---

42 Corte IDH, “Uzcátegui y otros v. Venezuela. Fondo y Reparaciones”, 3/9/2012, ¶ 204; “Masacre de Santo Domingo v. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones”, 30/11/2012, ¶ 273.

43 Corte IDH, “Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde v. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”, 20/10/2016, ¶ 337; “Cuscul Pivaral y otros v. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas”, cit., ¶ 130 y 131; “Comunidad Indígena Xákmok Kásek v. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas”, cit., ¶ 233; “Masacre de Mapiripán v. Colombia”, 15/9/2005, ¶ 179; “Chinchilla Sandoval v. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas”, 29/2/2016, ¶ 168; “Comunidad Indígena Sawhoyamaya v. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas”, 29/3/2006, ¶ 154; “Ximenes Lopes v. Brasil. Fondo, Reparaciones y Costas”, cit., ¶ 104.

44 Corte IDH, “Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus y sus familiares v. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”, cit., ¶ 198. Bajo el sistema interamericano, la “posición económica” de la persona es una de las causales de discriminación prohibidas por el art. 1.1 de la Convención, por lo que la eventual restricción de un derecho, con base en

## Conclusiones

Al momento de analizar las implicancias de la privatización de actividades esenciales, debemos tener en cuenta que:

1. Bajo el derecho internacional, el desempeño del prestador privado se atribuye al Estado.

2. Si el prestador privado vulnera algún derecho humano, esa violación es imputable al Estado,<sup>45</sup> quien debe arbitrar los medios para cesar y reparar la misma.

3. En consecuencia, el Estado no se libera de ninguna obligación cuando privatiza actividades relacionadas con derechos humanos.

Si lo anterior es así, ¿qué utilidad tiene privatizar? ¿De qué sirve ceder el control si se mantiene la responsabilidad? ¿Es válido ceder ese control si sigue siendo responsable? Los gobiernos deberían empezar a hacerse esas preguntas.

## Bibliografía

- Aberastury, P. (2008). La relación de causalidad en la responsabilidad del Estado. en AA.VV. *Responsabilidad del Estado*. Rubinzal Culzoni, Santa Fe.
- Alston, P. (1987). Out of the Abyss: The Challenges Confronting the New UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *Human Rights Quarterly*, Vol. 9, N° 3.
- Alvarez, J. & Kathryn, K. (2009). The Argentine Crisis and Foreign Investors. en Karl P. Sauvant (ed.). *Yearbook on International Investment Law and Policy 2008–2009*. Oxford University Press.
- Azpiazu, D. & Vispo, A. (1994). Algunas enseñanzas de las privatizaciones en Argentina. *Revista de la CEPAL*, N° 54.
- Bahrami, Faryma (2014). *Attribution of conduct to international organisations*. LL.M(R) thesis, University of Glasgow.
- Bohoslavsky, J. (2011). *Fomento de la eficiencia en prestadores sanitarios estatales: la nueva empresa estatal abierta*, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Colección Documentos de Proyectos, LC/W.381.
- Caligara, Stéphanie (2018). Attribution of Lawful Conduct in Investment Treaty Arbitration - The “It” Problem Solved? SSRN.

---

esa circunstancia “exige una fundamentación rigurosa y de mucho peso con razones sustentadas en una argumentación exhaustiva” y “cualquier diferenciación con base en dichas categorías invierte la carga de la prueba, por lo cual corresponderá a la autoridad demostrar que su decisión no tenía un propósito ni un efecto discriminatorio” (Corte IDH, “Ramírez Escobar y otros v. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas, 9/3/2018, ¶ 278).

45 Sobre la responsabilidad adicional del particular (privado) en ese tipo de casos, véase Justo, 2021.

- Chowdhury, J. (2009). Judicial Adherence to a Minimum Core Approach to Socio-Economic Rights – A Comparative Perspective. *Cornell Law School Inter-University Graduate Student Conference Papers*. Paper 27.
- d' Aspremont, J. (2012). The systemic integration of international law by domestic courts: domestic judges as architects of the consistency of the international legal order, en Fauchald, O. y Nollikaemper, A. (eds.). *The practice of international and national courts and the (de)fragmentation of international law*. Hart Publishing.
- Gerchunoff, P. & Canovas, G. (1995). Privatizaciones en un contexto de emergencia económica. *Desarrollo Económico*, Vol. 4, N° 136.
- Goldenberg, I. (2000). *La relación de causalidad en la responsabilidad civil*. La Ley, Buenos Aires.
- Justo, J. (2013). *El Derecho Humano al Agua y Saneamiento frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Colección Documentos de Proyectos, LC/W.536, Santiago de Chile.
- Justo, J. (2015). Derecho humano al agua y al saneamiento. Historia, contenido y desafíos, *Revista Patagónica de Bioética*, Año 2, N° 2.
- Justo, J. (2021). La legitimación pasiva de los particulares ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Revista Integración y Derechos Humanos*, Año IX, N° 1.
- Justo, J. (2023). *La transformación de la responsabilidad del Estado*. Abaco de Rodolfo Depalma.
- Landau, D. (2012). The Reality of Social Rights Enforcement . *Harvard International Law Journal* . Vol. 53, N° 1.
- Llambias, J. (1995). *Tratado de Derecho Civil. Obligaciones*. t.I. Perrot, Buenos Aires.
- Meggison, W.& Netter, J. (2001). From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization. *Journal of Economic Literature*, Vol. 39, N° 2.
- Mertehikian, E. (1991). Reforma del Estado. El proceso de traspaso a la actividad privada de cometidos estatales (Peaje. Licitación de corredores viales. Marco jurídico). *La Ley*, 1991-D, 790.
- Monteagudo Valdez, M. (1994). The Debt Problem: The Baker Plan and the Brady Initiative: A Latin American Perspective. *The International Lawyer*, Vol. 28.
- ONU (2012). Materials on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts. *United Nations Legislative Series*, ST/LEG/SER B/25.
- Skogly, S. (2012). The Requirement of Using the “Maximum of Available Resources” for Human Rights Realisation: A Question of Quality as Well as Quantity? *Human Rights Law Review*, Vol. 12, N° 3.
- Tzanakopoulos, A. (2011). Domestic Courts in International Law: The International Judicial Function of National Courts. *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, Vol. 34.

- Vergés, Joaquim (2014). Eficiencia comparativa Empresa Pública vs. Empresa Privada: La evidencia empírica. *Munich Personal RePEc Archive*.
- Zafra Espinosa de los Monteros, R. (2001). *La deuda externa. Aspectos jurídicos del endeudamiento internacional*. Universidad de Sevilla.

# LOS DERECHOS LABORALES EN EL GOBIERNO DE MILEI

---

*Luciana Zorzoli y Juan Manuel Ottaviano*

## Introducción

Este capítulo no pretende adentrarse en la reestructuración política y económica que observamos a escala global —especialmente desde que la crisis financiera de 2008 evidenció una nueva crisis de acumulación— ni en las presiones que esa crisis genera en el plano local y regional (Harvey, 2010). Tampoco buscamos ofrecer aquí un examen del denominado “fenómeno de la motosierra”, ni de la manera en que el actual gobierno de La Libertad Avanza (LLA) logró condensar y proyectar las críticas dirigidas contra la política, los políticos, el Estado y los aspectos más irritantes de la economía argentina —como la inflación—, porque ese análisis excede el ámbito de nuestra especialización y hay ya importantes contribuciones de las ciencias sociales (Adamovsky, 2024; Balsa, 2024; Semán, 2023; Stefanoni, 2023). Reconocemos, sin embargo, que ambos fenómenos constituyen parte importante del telón de fondo del proceso que aquí nos ocupa: los intentos del gobierno de Javier Milei por reconfigurar la relación capital-trabajo y las relaciones laborales en el país.

Nos apoyamos para esta indagación en el amplio campo de estudios sobre el trabajo en la Argentina, que ha mostrado cómo la reestructuración productiva, iniciada en Argentina por la dictadura de 1976, erosionó la matriz ocupacional “fordista” y dio paso a un proceso sostenido de división estructural del mercado de trabajo; cómo esa heterogeneidad y precarización se profundizaron durante la convertibilidad y no lograron revertirse en la etapa posterior; y cómo, aun en ese contexto, el sindicalismo y los sectores populares conservaron capacidad de presión sobre un Estado cuya función de regulador, garante y parte interesada permaneció en disputa permanente. Este trabajo se nutre, asimismo, de la tradición crítica de los estudios de las relaciones labo-

rales, que conciben el ámbito laboral como un terreno estratégico de la lucha social: un espacio de antagonismo constitutivo que produce, de manera simultánea, conflicto y cooperación (Blyton et al., 2011; Hyman, 1975). Desde esta perspectiva, las relaciones de trabajo se configuran a partir de una trama dinámica de normas, correlaciones de fuerzas y órdenes de legitimidad en permanente disputa.

Con este doble anclaje abordamos las reformas que está llevando adelante LLA, no como meros paquetes técnico-jurídicos, sino como una parte de las intervenciones que realiza el gobierno destinadas a institucionalizar cambios de larga data en el mercado de trabajo y a reconfigurar la distribución de poder y riesgos en las relaciones laborales dentro de un programa más amplio de cambio social.

Estas iniciativas se inscriben en una trayectoria histórica que comienza con la reestructuración impuesta por la última dictadura cívico-militar en sintonía con las demandas del capital internacional, se profundiza con la “revolución neoliberal” de los años noventa, se reactiva durante la gestión de Mauricio Macri y hoy se retoma sin muchas innovaciones conceptuales, aunque con un renovado respaldo político no solo de los sectores dominantes, sino también de segmentos populares (Balsa, 2024; Thwaites Rey, 2024). Reconocemos que reconstruir esta genealogía del programa neoliberal aplicado al mundo del trabajo resulta relevante para comprender cabalmente las reformas actuales; sin embargo, los límites de espacio y tiempo de este capítulo nos impiden desarrollarla en detalle. Remitimos, por ello, a los trabajos que ofrecen una revisión de la violencia y reestructuración dictatorial en el mundo del trabajo (Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS, 2017; Dicósimo, 2016; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación et al., 2015; Zorzoli & Massano, 2021), los años de Alfonsín (Gargarella et al., 2010; Pucciarelli, 2006), de la ofensiva menemista (Bonnet, 2007; Piva, 2012; Pucciarelli, 2011) de los avances y límites del ciclo kirchnerista (Piva, 2015; Pucciarelli & Castellani, 2017) y del ensayo inconcluso del macrismo (Basualdo, 2017; Gené & Vommaro, 2023), a fin de situar la agenda del gobierno actual en lo que constituye ya una larga serie de ofensivas contra el mundo del trabajo.

En su lugar, la primera sección de este capítulo examina brevemente los elementos más importantes de las condiciones de partida de Milei, de modo de tener una perspectiva situada para analizar las reformas que impulsa. La segunda sección del capítulo presenta los instrumentos clave creados por el gobierno —el DNU 70/23 y la Ley 27.742 de “Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos” (en adelante “Ley Bases”)—, concebidos como pilares de una “arquitectura de shock” para avanzar en la reestructuración de la sociedad argentina y sus relaciones. Se presenta allí en forma breve las iniciativas que el gobierno tomó para incrementar la rotación laboral, abaratar la contratación y el despido, controlar la actividad sindical y social y contener la conflictividad. A continuación, y como cierre del recorrido

propuesto se presentan en forma sintética algunas de las respuestas más importantes que surgieron en una sociedad que, aunque atomizada, mantiene formas de movilización y cuestionamiento de relevancia.

En este marco, y a partir del examen de las condiciones de partida, de los principales cambios normativos impulsados y de las respuestas sociales que suscitaron, sostenemos que la estrategia laboral definida por el gobierno de Milei al inicio de su gestión se mantiene, aunque su despliegue ha demostrado ser sensible a las condiciones de oportunidad más que al impulso de una voluntad gubernamental omnipotente. Esto se debe, por un lado, a que las resistencias que enfrentó le impusieron ciertos límites a avances más profundos<sup>1</sup> —como aquellos orientados a restringir el derecho de huelga en nuevos sectores mediante la ampliación de la definición de “servicios esenciales” o a afectar el financiamiento de las organizaciones sindicales y la negociación colectiva— y, por otro, al hecho de que, aunque la cuestión laboral es considerada estratégica, se articula aún de manera subordinada dentro del proyecto de La Libertad Avanza. Como lo vemos, el núcleo y centro de gravedad de este proyecto sigue estando en el mandato electoral que lo llevó al poder: controlar la inflación y el tipo de cambio, gestionar las principales variables macroeconómicas y, eventualmente, generar un “ciclo virtuoso” de crecimiento económico, objetivos cuya concreción sigue siendo incierta.

Este análisis, que servirá de base para la reflexión final del capítulo, permite repensar el papel del Estado en las relaciones laborales y a cuestionar la idea —frecuentemente asociada con el viraje pro-mercado y popularizada por Milei mediante la metáfora de la “motosierra”— de que liberalizar significa, sin más, reducir la intervención pública y desregular. Por el contrario, sostenemos —con otros autores y autoras— que con el avance de esa agenda el Estado no pierde, sino que refuerza su centralidad en el mundo del trabajo: lejos de retirarse, se convierte en un actor clave de la ofensiva, desmantelando las instituciones laborales heredadas de la primera mitad del siglo veinte, re-regulando el mercado con normas “pro-flexibilidad” y generando —y sosteniendo— las condiciones para su funcionamiento y reproducción.

El recorrido del capítulo permite, en suma, situar, describir y ponderar el alcance —y las posibles derivaciones— de las medidas que la administración de LLA procura usar para reconfigurar la dinámica laboral en Argentina.

---

1 Contra esos límites, ciertos sectores empresariales y financieros —nacionales e internacionales— reclaman una mayor profundización de las reformas laborales. Así lo muestra la editorial del *Financial Times*, “Lessons and limits from Milei’s shock therapy” (*The Editorial Board*, 7 de agosto de 2025), que advierte que, pese al respaldo general al programa, persiste la exigencia de mayores “avances” en el terreno laboral. Disponible en: <https://www.ft.com/content/8af38ca8-474f-47a8-b1e2-1040e7002d71>

## Escalera descendente: la convalidación de la precariedad laboral en la Argentina de Milei

Antes de las secciones que analizan la reforma laboral de Milei, su impacto y su profundidad, es necesario presentar algunos ejes que sirven de base para el andamiaje de esa reforma o, por lo menos, explican el punto de partida de la búsqueda “novedosa” de Milei de alterar la correlación de fuerzas o la relación capital-trabajo en la Argentina con un espíritu “libertario” refundacional.

La distancia entre las expectativas de Milei —de una refundación de las relaciones laborales en Argentina— y lo que efectivamente se avizoraba tanto en la campaña electoral como en el momento del DNU 70/23 y al momento de la sanción de la Ley Bases, muestra que esas transformaciones, hasta fines de 2025, siguen siendo limitadas y encontraron restricciones tanto por la acción sindical como por la resistencia y conflictividad social que se ha mantenido, aunque en baja, como una constante.

Un primer elemento, mencionado en la introducción, son los límites de la transformación estructural que alcanzó a provocar el modelo de desarrollo de inclusión laboral y social durante el kirchnerismo y hasta el año 2015. Dichos límites se hicieron visibles hacia 2012-2013, cuando se ralentizaron las políticas orientadas a la inclusión —como muestran los indicadores de informalidad—. A ello se sumó, ya en la etapa posterior, un punto de inflexión en 2016 y con mayor claridad en 2018. Más allá de los vaivenes de la actividad económica o del comportamiento de los ingresos, en el año 2016 hay un quiebre en otros indicadores laborales, incluido el patrón de crecimiento del trabajo asalariado, del trabajo independiente, del trabajo registrado y no registrado. Todo esto redunda en una profundización del proceso de segmentación sin movilidad social ascendente desde el año 2016, con una pequeña ventana de crecimiento a finales de 2019. Luego, el efecto enormemente disruptivo de la pandemia durante el año 2020 y 2021, una recuperación rápida pero insuficiente en el año 2022 y en la primera parte de 2023, y un nuevo punto de inflexión muy claro hacia finales del 2023. En estos puntos, se observan escalones abruptos de degradación y precarización de las realidades de empleo y de las relaciones laborales, con recuperaciones lentas que —salvo entre el año 2004 y el 2012— nunca restablecieron los niveles previos.

Poner en perspectiva los cambios recientes en el patrón de creación de empleo, la calidad de los puestos disponibles y los niveles de protección social alcanzados en la estructura ocupacional argentina permite entender las reformas laborales impulsadas por el gobierno de Javier Milei menos como una inflexión histórica o una ruptura radical que como el intento estatal de sellar e institucionalizar un orden ya existente. Su estrategia apunta a convertir la precariedad en norma en un país donde la mayoría de los puestos generados son inestables y la estructura ocupacional se ha

vuelto cada vez más heterogénea, con trayectorias laborales múltiples y un peso creciente del pluriempleo (Beccaria & Fernandez, 2025; Soul et al., 2025). Naturalizar la fragmentación y explotar políticamente la brecha entre quienes aún conservan derechos laborales y quienes no logran reproducir su vida con un solo empleo deviene un elemento clave en la estrategia política del actual gobierno. La dispersión salarial y la segmentación productiva profundizan esas divisiones, erosionando la organización y dificultando la articulación de respuestas colectivas frente al fomento de la individualización y la interiorización popular de la lógica de ser “emprendedores de nosotros mismos” (Gago, 2015; Nunes, 2024).

Esto no quiere decir que los instrumentos que pone en juego el gobierno carezcan de poder de agencia o de transformación, sino que, aunque no estén exentos de producir cambios, tienden más bien a cristalizar un proceso de larga data de segmentación y precarización devenida en fragmentación laboral y social que se manifiesta tanto en la estructura como en la subjetividad.

Es en ese mismo contexto de cambio en el patrón de creación de empleo —con mayor preponderancia del trabajo independiente por sobre el asalariado y mayor peso del trabajo asalariado informal— que el macrismo ofreció la figura del “Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente”. Esta figura para-subordinada de clasificación de trabajo sin derechos laborales intentó resolver de manera formal o nominal la cuestión de la falta de registro por vía de la desprotección, legalizando relaciones laborales parcialmente dependientes. Si bien esa figura no fue aprobada, funcionó como precedente, cuyo contenido se emparenta en gran medida con el DNU 70/23, la Ley Bases y los planes que el gobierno anuncia en materia laboral para la segunda mitad de su mandato.

Hay, sin embargo, una diferencia de relevancia respecto del planteo actual de Milei: su objetivo es liberalizar las relaciones laborales y debilitar a los actores colectivos —los “grupos de interés”, según palabras de Sturzenegger<sup>2</sup>— para dinamizar la creación de empleo prescindiendo hasta cierto punto de la distinción entre formalidad e informalidad, e ignorando cualquier debate sobre la precariedad. Cambiemos compartía la retórica contra lo que llamaba “grupos de interés” pero esto se traducía en su gobierno en una exaltación del emprendedurismo, del trabajo independiente y en el microempresariado, elementos que en Milei están desplazados.

Los fracasos del macrismo para quienes habían depositado esperanzas en un “neoliberalismo con buenos modales” sumado a los efectos económicos de la pande-

---

2 Federico Sturzenegger —entonces asesor presidencial y redactor de la Ley Bases y posteriormente nombrado ministro de Desregulación y Transformación del Estado— argumentó en una conferencia de la Universidad de Harvard en febrero de 2024 que, para viabilizar el paquete reformista, resultaba imprescindible “empobrecer a los grupos de interés” que, a su juicio, acaparan recursos y obstaculizan la reconfiguración estructural. Según Sturzenegger, sólo mediante el drenaje de esos fondos —en especial los que alimentan la estructura sindical— podría neutralizarse el “poder de veto” que todavía ejercen los sindicatos sobre los destinos del país. Ver <https://www.perfil.com/noticias/politica/federico-sturzenegger-en-harvard-hay-que-empobrecer-a-los-grupos-de-interes-para-ganarles-la-pelea.phtml>

mia, de la inflación y de la fallida coalición política del Frente de Todos funcionaron como nuevos catalizadores de la precarización, erosionando expectativas de salida de la crisis y de movilidad futura, radicalizando las oposiciones políticas y presionando por disciplinar a las organizaciones sociales y a las demandas colectivas.

Ese escenario complejo es el que alimentó la insatisfacción con la “democracia social” y el orden post-2001: no con el régimen político *per se*, sino con la intervención estatal y las promesas distributivas y de movilidad social. Entre otros, Hernández y Zarazaga (2024) muestran, a partir de entrevistas a jóvenes de sectores obreros y populares del AMBA, que la ruptura de la narrativa del ascenso social creó un caldo de cultivo para la aceptación de ajustes y reformas. Es que, como señala Piva (2024), la precarización prolongada no solo deteriora las condiciones materiales de la fuerza de trabajo; también erosiona su “músculo” colectivo, pues a mayor fragmentación y mayor brecha, menor capacidad a largo plazo para sostener estrategias comunes de defensa y, por ende, mayor margen para que se impongan reformas regresivas como las que describimos a continuación.

## **Del DNU 70/2023 a la Ley 27.742: arquitectura jurídica de la ofensiva contra el trabajo**

A días de asumir la presidencia y después de eliminar entre otros ministerios, el Ministerio de Trabajo, Milei dictó, como Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU), una serie de medidas que revelaron cuál era el corazón normativo de la estrategia de “shock” del gobierno. En materia laboral, el DNU 70/2023 ponía fin a los incentivos a la registración, derogando —entre otras disposiciones— las multas por trabajo no registrado o deficientemente registrado. Avanzaba en el desguace de los principios protectores establecidos, habilitando la renuncia a derechos y permitiendo que, por acuerdo de partes, se pudieran modificar la jornada, el salario, el horario y el lugar de trabajo. Debilitaba asimismo la presunción de vínculo laboral (central en las disputas contra el fraude y la precarización) al indicar que, cuando mediasen contrataciones y se emitieran facturas, se podría descartar la relación de dependencia.

Las medidas intentaron también ampliar la precarización, con un período de prueba extendido a seis meses, fomentarla tercerización y junto a la creación de la figura del “colaborador independiente” para pequeños emprendimientos. Apuntaban además a la desregulación de la jornada y atacaban la remuneración, eliminando, entre otras cosas, la gratuidad de la cuenta sueldo. El conjunto de estos cambios apuntaba a debilitar la posición individual de los trabajadores en la contratación laboral y en las relaciones laborales al momento de su inicio y terminación, promoviendo la rotación en sectores en los que se concentra la informalidad laboral.

Atacaban, asimismo, la negociación y el financiamiento de las organizaciones sindicales eliminando la cuota solidaria y la ultraactividad de los convenios, restringiendo la actividad gremial en horario laboral, calificando como “falta grave” y causal de despido los bloqueos o tomas de establecimientos. Redefinían los denominados servicios esenciales (algo que, como se verá, sigue en la agenda del gobierno), obligando a garantizar un 75 % de actividad en servicios esenciales y un 50 % en actividades de “trascendencia”, restringiendo de hecho el derecho de huelga y habilitando cesantías y fuertes multas contra los sindicatos. Por su parte, estos cambios estaban dirigidos a fragilizar la posición de los gremios en la representación en el lugar de trabajo y en la negociación colectiva, en consonancia con la estrategia destinada a debilitar lo que llaman “grupos de presión”.

En conjunto, el decreto configuraba una reingeniería de la Ley de Contrato de Trabajo que incentivaba la informalidad, debilitaba aún más la acción sindical, abarataba el despido y consolidaba la transferencia de riesgos y costos hacia las y los trabajadores (un análisis de su articulado puede verse en CTAA, s/f; Maito & Ottaviano, 2024; Fernández & González, 2024; y el debate en el campo social y de las ciencias jurídicas en García, 2024; La Ley, 2024; Lobato, 2024 entre otros).

A pesar de que el gobierno atravesaba su momento de mayor fortaleza —apenas iniciado el mandato—, la reacción social y sindical fue determinante. Las presentaciones judiciales de la Confederación General del Trabajo (CGT) y de la Central de Trabajadores y Trabajadoras de la Argentina (CTA) lograron, primero, suspender y luego declarar inconstitucional el capítulo laboral del DNU 70/2023.<sup>3</sup> La estrategia legal acompañaba una demostración de fuerzas que reunió a amplios sectores sociales en la primera huelga general contra LLA, el 24 de enero de 2024.

Pese al revés judicial inicial y a la capacidad de respuesta que mostraron en ese momento las fuerzas sindicales y sociales, el Ejecutivo no alteró en profundidad los planes que tenía. Casi inmediatamente reinsertó buena parte de esas mismas reformas (y otras que eran contestadas en tribunales y en las calles) en nuevos proyectos e instrumentos, entre ellos, la denominada “Ley Bases”, un proyecto de ley inspirado en su capítulo laboral en el mismo DNU 70/23, en ese entonces declarado inaplicable por la Justicia Nacional del Trabajo.

La primera versión del proyecto de Ley Bases le otorgaba al Poder Ejecutivo facultades para legislar por decreto durante todo el mandato. Planteaba reescribir las reglas político-electorales, flexibilizar los regímenes previsional y laboral, y lanzar un amplio programa de desregulación, incentivos a la inversión y privatizaciones

---

3 Ver *Confederación General del Trabajo de la República Argentina c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ acción de amparo* en <https://www.saij.gob.ar/camara-nacional-apelaciones-trabajo-nacional-ciudad-autonoma-buenos-aires-confederacion-general-trabajo-republica-argentina-poder-ejecutivo-nacional-accion-amparo-fa25040084-2025-07-14/123456789-480-0405-2ots-eupmocsollaf?> y *Central de Trabajadores y Trabajadoras de la Argentina CTA c/ Estado Nacional Poder Ejecutivo s/ acción de amparo* en <https://www.saij.gob.ar/FA23040162>

para acompañar el ajuste del gasto y el rediseño del Estado. Tras una lenta negociación parlamentaria que se extendió desde enero hasta junio del 2024, el oficialismo logró la sanción de una versión más breve —la Ley 27.742, aprobada el 28 de junio— que, aun atenuada, conservó casi intacto el núcleo laboral del DNU 70/2023.

## La Ley que sí pasó

La Ley 27.742 es sin duda el instrumento más relevante que aprobó el gobierno tras el periplo de sus primeros meses —en especial sus títulos IV (“Promoción del empleo registrado”) y V (“Modernización Laboral”)— junto con medidas como el DNU 340/2025, que buscan restringir el derecho de huelga y hacer que los servicios mínimos exigidos neutralicen, en la práctica, los efectos de las medidas y dificulten la movilización.

El gobierno no redactó una nueva ley, sino que trasladó a la Ley Bases el núcleo del cuestionado DNU 70/2023 y lo articuló con una batería de incentivos pro-empresa para ocultar, bajo la retórica de “modernizar” y “simplificar” el mercado de trabajo, las reformas que como indicamos antes, apuntan a institucionalizar prácticas de precarización ya extendidas y a facilitar la deslaborización al tiempo que se profundizaba el deterioro de las condiciones económicas generales, con un impacto particular en el sector industrial y de las pequeñas empresas que refuerza el contexto de la ofensiva laboral del Ejecutivo.

Como señalan Romano (2024) Fernández y González (2024), entre las medidas más relevantes figuran la ampliación del período de prueba —de tres a seis meses, con posibilidad de extenderlo a ocho o doce según el tamaño de la empresa—, habilitando la cesantía sin causa ni indemnización durante ese lapso; la creación del Fondo de Cese Laboral que, sólo por acuerdo colectivo, puede sustituir la indemnización tradicional por un fondo constituido por aportes mensuales del empleador o por un seguro privado, abaratando los costos empresarios, o encarecerlos si se adoptara en actividades de baja rotación; y la incorporación de nuevas figuras contractuales, como la del “trabajador independiente con colaboradores”, que permite a un trabajador reconocido como autónomo sumar hasta tres ayudantes sin considerarlo una relación de dependencia y haciendo a cada uno responsable de sus aportes previsionales, su obra social y los riesgos del trabajo.

La ley incluye además medidas publicitadas como promoción de la formalización (“blanqueo laboral”), que condonan multas, intereses y deudas por empleo no registrado, pero avanza en excluir a los sindicatos como posibles denunciante de fraude laboral, aun cuando históricamente son quienes —junto con los trabajadores de base, los delegados y las comisiones internas— han cumplido un rol central en el señalamiento de las faltas patronales y en la convocatoria a la inspección laboral

(Amengual, 2014; Bensusán, 2009). También promueve la tercerización —por ejemplo, en el trabajo agrario— y limita la cadena de responsabilidades.

Central para el gobierno, la nueva ley debilita el derecho de huelga y la acción colectiva tanto por la vía de establecer sanciones por participar en bloqueos, tomas o piquetes (que pasan a ser consideradas “faltas graves”) como por establecer restricciones específicas (a las y los trabajadores estatales).

A diferencia de lo que ocurrió con el DNU 70/23, el capítulo laboral de la Ley Bases fue morigerado en sede parlamentaria antes de su sanción. Los contenidos que buscaban debilitar a los sindicatos, como la limitación de la ultraactividad de los convenios colectivos y la extensión de los servicios esenciales a múltiples actividades para restringir la huelga, fueron removidos en el proceso de sanción, aunque algunos se retomaron para alcanzar la sanción en el Senado, como el despido de activistas sindicales por acciones gremiales en el espacio de trabajo, como los llamados “bloqueos”.

Como se ve, ante cada resistencia institucional o social, el gobierno cedió los puntos más conflictivos coyunturalmente para luego retomarlos sin que medien mayores cambios o consideraciones. Así sucedió por ejemplo con el debate sobre la definición de los servicios esenciales, que fue reintroducido recientemente por el DNU 340/2025 para re-regular la Marina Mercante y que establecía la declaración como servicio esencial de todos los servicios portuarios y a la navegación destinados al transporte comercial, de personas, de mercaderías, de carga, de servicios conexos y operaciones costa afuera (*off-shore*), a través de los distintos medios que se utilicen para tal fin. La medida, que intentaba un cambio profundo en el alcance, las obligaciones y la definición de “servicios esenciales” y “actividades de importancia trascendental” incorporaba no sólo porcentajes de prestación mínima obligatoria sino que incluía una gama mucho más amplia de sectores (servicios sanitarios, hospitalarios y farmacéuticos; producción, transporte y distribución y comercialización de agua potable, gas y otros combustibles y energía eléctrica; telecomunicaciones, incluyendo internet y comunicaciones satelitales; la aeronáutica comercial y el control de tráfico aéreo y portuario; los servicios aduaneros y migratorios, el cuidado de menores y la educación hasta nivel secundario), sumando como “actividades de importancia trascendental” la producción de medicamentos e insumos hospitalarios; el transporte terrestre y subterráneo, los servicios de radio y televisión; las actividades industriales continuas, incluyendo siderurgia y la producción de aluminio, actividad química y la actividad cementera; a industria alimenticia en toda su cadena de valor; la producción y distribución de materiales de la construcción, servicios de reparación de aeronaves y buques, todos los servicios aeroportuarios, servicios logísticos, actividad minera, actividad frigorífica, correos, distribución y comercialización de alimentos y bebidas, actividad agropecuaria y su cadena de valor; los servicios bancarios, financieros, servicios hoteleros y gastronómicos y el comercio electrónico; y

la producción de bienes y/o servicios de toda actividad que estuvieran afectados a compromisos de exportación.

Se trataba, como puede verse, de un intento de generar un cambio cualitativo en el derecho de huelga, restringiendo su ejercicio en casi todas las áreas claves de la economía del país. Como en los otros casos, el rediseño propuesto se enfrentó con resistencias, a sabiendas de que retomaba el objetivo de restringir la huelga en los mismos términos que el DNU 70/2023 (declarado inaplicable por el Poder Judicial) y que la primera versión de la Ley Bases, modificada en el trámite parlamentario. Por tercera vez, el intento gubernamental sufrió una derrota a poco de su imposición, esta vez a instancia de sindicatos marítimos que presentaron un amparo ante la Justicia Nacional del Trabajo, que declaró inaplicable todo el DNU 340/2025 de Régimen de Excepción de la Marina Mercante.

Un párrafo aparte en la revisión de las reformas y ataques que está llevando a cabo la LLA merece la situación de las y los trabajadores estatales, blanco de un ataque sistemático desde la llegada del actual gobierno, que desplegó una batería de instrumentos compuesta por un capítulo específico de la Ley Bases, decretos y resoluciones administrativas, a los que sumó la asfixia presupuestaria, la caída del poder adquisitivo de los salarios y una ola de despidos y no renovación de contratos en todo el país. La magnitud del ajuste se refleja en las cifras: desde diciembre de 2023 se eliminaron 54.176 puestos de trabajo de la administración Pública Nacional, empresas y sociedades del Estado, lo que, según un informe del Centro de Economía Política Argentina, representa una reducción del 15,8 % del total de la dotación estatal (CEPA, 2025).

Ya en la Ley Bases, Milei incorporó el mecanismo de “disponibilidad por excedencia” en la dotación “óptima”, que habilita la cesantía de personal de planta permanente sin que medie causa disciplinaria, tras un período de hasta doce meses en el que las y los trabajadores deben “recibir capacitación” o “desarrollar tareas en servicios tercerizados del Estado”. Esta figura fue recientemente reintroducida mediante la Resolución 54/2025 del Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado, que crea un “Registro de Personal en Situación de Disponibilidad” para que los organismos soliciten perfiles y se gestione la reasignación del personal que el gobierno considera excedente.

El ataque incluyó, además, una fuerte campaña de desprestigio —iniciada durante la gestión de Macri— a la que Milei sumó los llamados “exámenes de idoneidad”, en un intento de, simultáneamente, desacreditar a quienes cumplen funciones en la Administración Pública Nacional, organismos descentralizados y empresas públicas, y utilizar dicha evaluación como filtro y dispositivo para impedir la continuidad contractual. Por si esto fuera poco, incorporó también un esquema de incentivos económicos para funcionarios que recomendaran y ejecutaran despidos, una verdadera “premiación a la motosierra” dentro del gobierno. En conjunto, estas medidas apuntan a erosionar la estabilidad la-

boral de las y los estatales, debilitar el rol de los sindicatos y reducir drásticamente la dotación del Estado, reproduciendo la lógica de precarización y disciplinamiento que caracteriza a la agenda gubernamental, frente a un aparato estatal que considera contrario a sus ideas y potencialmente peligroso para la ejecución de sus planes.

## **Iniciativas frente al disciplinamiento y la contención de la protesta laboral y social**

Es un dato de relevancia para analizar el “fenómeno Milei” y las respuestas al gobierno que, visto en el largo plazo, el proceso de deterioro del mercado de trabajo y las condiciones de vida se desarrolló en el marco de una retracción de la protesta social y de retroceso de la presencia de las organizaciones sociales. Si bien la conflictividad laboral cayó desde el año 2017 hasta el 2025, el descenso más pronunciado se registró luego de la pandemia del COVID. Por ejemplo, la cantidad promedio de trabajadora/es huelguistas bajó de sesenta mil en 2020 a quince mil en 2024 (Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2024). A excepción del sector público, la conflictividad continuó con un notable descenso durante el gobierno de Milei. Las movilizaciones registradas por la Dirección Nacional de Estudios y Estadísticas Laborales, llegaron al mínimo en 2025, una circunstancia que coincide con un fuerte ataque a los movimientos sociales, la eliminación del programa Potenciar Trabajo en diciembre de 2024, el desfinanciamiento de los comedores populares y el control estatal de la calle con la implementación de protocolos y programas de represión de la protesta urbana, además de la judicialización de las cooperativas promovida por el Ministerio de Capital Humano, un aumento de la desocupación y una realidad económica que por sí sola es disciplinante.

En ese marco se destacan las respuestas que encontró el gobierno. Por un lado, aquellas de alta visibilidad política, que ocuparon y ocupan las plazas, las tapas de los diarios y la atención del sistema político: las huelgas y paros nacionales (en enero y mayo de 2024 y abril 2025), las movilizaciones masivas por la memoria, la verdad y la justicia, las del movimiento de mujeres y diversidades contra el desmantelamiento de las políticas de género, en defensa de las universidades públicas o del Hospital Garrahan, así como aquellas acciones —como las movilizaciones de jubilados— que buscan incidir en el debate parlamentario y tensionar las decisiones del Congreso. En esta misma línea se inscriben las denuncias presentadas en Argentina y ante la OIT contra las acciones antisindicales del gobierno (intentos que ya había ensayado el gobierno de Cambiemos en su momento, como muestran Montes Cato & Ventrici, 2020; Strada Rodríguez, 2018) que abarcan desde la persecución y el hostigamiento a dirigentes y

delegados gremiales hasta una batería de propaganda orientada a desprestigiar a las organizaciones y a debilitar la capacidad de organización de las y los trabajadores.

Por otro lado, emergieron respuestas más localizadas, que podríamos caracterizar como “de portón”: reacciones inmediatas, defensivas, que son protagonizadas por sectores obreros, de trabajadores estatales y representaciones sindicales y políticas del campo popular que, aunque no registran, en general, visibilidad nacional, son expresión de una tradición combativa que persiste y que es fundamental para denunciar los efectos de la política estatal y apuntalar el entramado de resistencias populares ante el avance de la reestructuración en curso. Estos conflictos se expresaron en luchas contra despidos, modificaciones en los regímenes de trabajo y reclamos salariales. Se extendieron, en el sector privado, en la industria manufacturera, papelera, ceramista, de la construcción, en neumáticos, alimentos, electrónica, producción metalúrgica, textil, calzados y el sector pesquero. En el sector estatal —donde, como señalamos, el ataque comenzó muy tempranamente— se despliegan hoy sobre el conjunto de trabajadores del Estado, alcanzando al sistema científico, la educación, la salud pública, las empresas estatales, los organismos de cultura, el sistema judicial, los servicios sociales y la denostada obra pública.

Frente a la ofensiva liberal-autoritaria, estas formas de respuesta obrera, territorial y comunitaria encarnan una politización práctica de lo que el gobierno presenta como inevitable en su narrativa de “ganadores y perdedores” y, aunque fragmentaria, condensa una potencia de largo aliento.

## **Reflexión final: el Estado neoliberal y las nuevas formas de precariedad**

Del panorama que describimos hasta acá se desprende que el gobierno de Milei, a partir de una declarada pretensión refundacional, no logró hasta aquí introducir una ruptura radical en el mundo del trabajo, sino que las disposiciones del DNU 70/2023 y de la Ley Bases apuntaron a consolidar —e institucionalizar— un orden ya existente y a tratar de avanzar en aspectos relevantes pero aún parciales del sistema de relaciones laborales. Legalizar un mercado de trabajo profundamente segmentado, donde el trabajo “sin derechos” (sin vacaciones, aguinaldo, aportes jubilatorios, obra social ni protección frente a accidentes) gana cada vez más peso es parte de su apuesta. Pero, como señalamos, esta orientación no parte del vacío, sino que se inserta en una tendencia de larga data: los datos confirman que la variación en el patrón de creación de empleo fue iniciada durante la última década y que se ha vuelto cada vez más relevante, con una transferencia significativa del empleo asalariado formal al informal y, de éste, hacia el trabajo llamado “independiente”, que esconde tanto la

fragmentación del trabajo en el tiempo y la tarea como las tendencias a deslaboralizar (Beccaria & Fernandez, 2025; CETYD-EIDAES, 2025).

La dinámica es especialmente visible en ocupaciones ligadas a los mercados digitales de trabajo (reparto y transporte de pasajeros vía apps, freelance online); la venta directa y los llamados “migrantes digitales” que realizan micro-tareas en la nube. Lo es también entre los “manteros digitales” que comercializan por redes sociales, en ferias y en un comercio independiente cada vez más atomizado, bajo la estética, las presiones y las aspiraciones del micro-emprendedurismo. En estos circuitos -y más allá de ellos- se integran cada vez más el trabajo formal y el informal como estrategias de supervivencia alrededor del pluriempleo cada vez más estables (Solano *et al.*, 2025).

En este marco, la estrategia del gobierno retomó el intento fallido de 2017, ahora bajo una forma política más agresiva y en un contexto de condiciones materiales aún más deterioradas. Milei representa, reproduce y amplifica procesos de precarización, degradación y flexibilización que, como señala Abilio Costhek en su análisis sobre la uberización en nuestra región, se despliegan en mercados de trabajo que ya son precarios, informales, degradados y flexibles (2021). Lo hace intensificando el proyecto neoliberal, demonizando a quienes resisten, empujando una redefinición regresiva de los umbrales de protección social y laboral, y consolidando formas estructurales de precariedad como norma incuestionable.

El gobierno se inscribe, así, en la trayectoria más amplia de un neoliberalismo que está buscando globalmente reconfigurar el mundo laboral y que, lejos de implicar un retiro del Estado, se caracteriza por el despliegue del poder estatal al servicio de reconfigurar los mercados laborales y las relaciones sociales. Como señalan Meardi *et al.* (2016), asistimos a una “extraña no-retirada del Estado” en las relaciones laborales, incluso con gobiernos que se presentan como promotores de la desregulación y la eficiencia del mercado y que asumen -como es este caso- un papel central en la producción, re-regulación y reestructuración institucional de un orden neoliberal ‘2.0’, más agresivo, más normativo y más excluyente.

Como plantea Howell (2016, 2021) esta liberalización no es espontánea ni técnica, sino que requiere, como lo vemos en este caso, de una gestión política sostenida de las relaciones de clase, en la que el Estado cumple una función clave en el rediseño de las instituciones del mundo del trabajo y en la contención (y desarticulación) de la conflictividad social. Por eso, lejos de orientarse a la destrucción del Estado, la no-intervención en el mercado laboral o en las relaciones capital trabajo, el gobierno de Milei profundiza y acelera una racionalidad neoliberal ya en marcha, que no solo busca reducir costos laborales sino reconfigurar integralmente las condiciones de existencia del trabajo a base de una intensa actividad. Se trata de una estrategia que, al mismo tiempo que precariza, fragmenta y deslaboraiza, procura aislar el conflicto

y clausurar toda posibilidad de disputa en torno a los sentidos, los derechos y las formas de vida asociadas al trabajo.

El futuro del trabajo que se proyecta desde esta ofensiva no es uno sin Estado, sino uno con un Estado funcional a la reproducción de un orden cada vez más desigual, que naturaliza la inseguridad de la vida y la subordinación como condiciones estructurales del presente.

## Referencias

- Abílio Costhek, L., Amorim, H., & Grohmann, R. (2021). Uberização e plataformação do trabalho no Brasil: Conceitos, processos e formas. *Sociologias*, 23, 26–56. <https://doi.org/10.1590/15174522-116484>
- Adamovsky, E. (2024). *Del antiperonismo al individualismo autoritario Ensayos e intervenciones (2015-2023)*. Unsam Edita.
- Balsa, J. (2024). *¿Por qué ganó Milei?: Disputas por la hegemonía y la ideología en Argentina* (Primera edición). Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- Basualdo, E. M. (Ed.). (2017). *Endeudar y fugar: Un análisis de la historia económica argentina de Martínez de Hoz a Macri*. Siglo Veintiuno Editores.
- Beccaria, L., & Fernandez, A. L. (2025). El mercado de trabajo argentino en un contexto de ajuste y flexibilización. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*. <https://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/2414>
- Blyton, P., Heery, E., & Turnbull, P. (Eds.). (2011). *Reassessing the employment relationship*. Palgrave Macmillan.
- Bonnet, A. (2007). *La hegemonía menemista: El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*. Prometeo Libros.
- Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS. (2017). *Empresas y dictadura*. CELS. <http://www.cels.org.ar/especiales/empresas-y-dictadura/#juicios-y-memoria>
- CEPA. (2025). *La dotación de personal del Sector Público Nacional*. Centro de Economía Política Argentina. <https://centrocepa.com.ar/images/2025/08/2025.05.01%20-%20Informe%20Dotacion%20de%20personal%20publico%20-%20Agosto%202025%20-%20Datos%20a%20Junio%202025%20-%20CEPA.pdf>
- CETYD-EIDAES. (2025). *¿Crece el refugio en el trabajo en plataformas?* Capacitación y Estudios sobre Trabajo y Desarrollo, UNSAM. <https://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2025/07/Crece-el-refugio-en-plataformas-CETyD.pdf>
- CTAA. (s/f). *Análisis del equipo jurídico de la CTA-A Capital sobre las Reformas Laborales del DNU 70/2023*. Central de Trabajadorxs de la Argentina Autónoma - Capital.
- Dicósimo, D. (2016). *Los trabajadores argentinos y la última dictadura: Oposición, desobediencia y consentimiento*. UNICEN.

- Fernández, A. L., & González, M. L. (2024). *La reforma laboral en el proyecto de “Ley Bases”. Una nueva reforma regresiva*. CIFRA CTA. <https://centrocifra.org.ar/wp-content/uploads/2024/06/CIFRA-Informe-reforma-laboral-junio-2024.pdf>
- Gago, V. (2015). *La razón neoliberal: Economías barrocas y pragmática popular*. Traficantes de sueños.
- García, H. O. (2024). Autonomización de la relación de trabajo y restricción del derecho de huelga en la reforma laboral ensayada en Argentina mediante el Decreto de necesidad y urgencia N° 70/2023. *Revista Jurídica del Trabajo*, 5(13), Article 13.
- Gargarella, R., Murillo, M. V., & Pecheny, M. (Eds). (2010). *Discutir Alfonsín*. Siglo Veintiuno Editores.
- Gené, M., & Vommaro, G. (2023). *El sueño intacto de la centroderecha: Y sus dilemas después de haber gobernado y fracasado*. Siglo Veintiuno Editores.
- Harvey, D. (2010). *The enigma of capital: And the crises of capitalism*. Oxford University Press.
- Hernández, D., & Zarazaga, R. (2024). *La narrativa rota del ascenso social. Un estudio sobre las expectativas de los jóvenes de barrios populares*. CIAS - FUNDAR.
- Howell, C. (2016). Regulating class in the neoliberal era: The role of the state in the restructuring of work and employment relations. *Work, Employment and Society*, 30(4), 573–589. <https://doi.org/10.1177/0950017015595954>
- Howell, C. (2021). Rethinking the Role of the State in Employment Relations for a Neoliberal Era. *ILR Review*, 74(3), 739–772. <https://doi.org/10.1177/0019793920904663>
- Hyman, R. (1975). *Industrial relations: A Marxist introduction*. Macmillan.
- La Ley. (2024). *Compilado Diario La Ley, Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023. Bases para la Reconstrucción de la Economía Argentina Proyecto de Ley Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos*. La Ley. <https://www.thomsonreuters.com.ar/content/dam/ewp-m/images/argentina/es/artwork/brand-update-2025/compilado-dnu-70-23-ley-omnibus.pdf>
- Lobato, J. (2024). Derecho del Trabajo y Neoliberalismo(s). *Derecho y Ciencias Sociales*, 191–214.
- Maito, M., & Ottaviano, J. M. (2024). *Tres reflexiones sobre la reforma laboral*. UNSAM. <https://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2024/04/CETyD-Reforma-laboral-30.04.24.pdf>
- Meardi, G., Donaghey, J., & Dean, D. (2016). The strange non-retreat of the state: Implications for the sociology of work. *Work, Employment and Society*, 30(4), 559–572. <https://doi.org/10.1177/0950017016638993>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Centro de Estudios Legales y Sociales —Cels—, & Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales —Flacso, sede Argentina— (organizaciones). (2015). *Responsabilidad empresarial*

- en delitos de lesa humanidad. Represión a trabajadores durante el terrorismo de Estado.* Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica.
- Montes Cato, J. S., & Ventrici, P. (2020). Estrategias de erosión del poder sindical en Argentina: Un análisis del período 2015-2018. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 10(19), 61–82.
- Nunes, R. (2024). Las declinaciones del «emprendedorismo» y las nuevas derechas | Nueva Sociedad. *Nueva Sociedad*, 312. <https://www.nuso.org/articulo/312-las-declinaciones-del-emprendedorismo-y-las-nuevas-derechas/>
- Piva, A. (2012). *Acumulación y hegemonía en la Argentina menemista*. Biblos.
- Piva, A. (2015). *Economía y política en la Argentina kirchnerista*. Batalla de Ideas. [https://www.academia.edu/30508137/\\_Econom%C3%ADa\\_y\\_pol%C3%ADtica\\_en\\_la\\_Argentina\\_kirchnerista\\_Batalla\\_de\\_ideas\\_Buenos\\_Aires\\_2015](https://www.academia.edu/30508137/_Econom%C3%ADa_y_pol%C3%ADtica_en_la_Argentina_kirchnerista_Batalla_de_ideas_Buenos_Aires_2015)
- Piva, A. (2024). La ultraderecha gobierna en Argentina, ¿el fin de una época? *El Estado En Debate CLACSO*, 3, 58–73.
- Pucciarelli, A. R. (2006). *Los años de Alfonsín: ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Siglo Veintiuno Editores.
- Pucciarelli, A. R. (2011). *Los años de Menem: La construcción del orden neoliberal*. Siglo Veintiuno Editores.
- Pucciarelli, A. R., & Castellani, A. (Eds.). (2017). *Los años del kirchnerismo: La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Siglo Veintiuno Editores.
- Romano, D., Sosa, M., & Smith, I. (2024). *El debate actual sobre las instituciones del mundo del trabajo en la Argentina*. Centro de Estudios Metropolitanos, FES Argentina.
- Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2024). *Informe de la conflictividad laboral 2024*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_de\\_la\\_conflictividad\\_laboral\\_ano\\_2024.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_la_conflictividad_laboral_ano_2024.pdf)
- Semán, P. (Ed.). (2023). *Está Entre Nosotros: ¿de dónde sale y hasta dónde puede llegar la extrema derecha que no vimos venir?* Siglo Veintiuno Editores.
- Soul, J., Campos, L., & Campos, J. (2025, July). ¿dónde está la clase trabajadora? *Revista Crisis*, 68. <https://revistacrisis.com.ar/notas/donde-esta-la-clase-trabajadora>
- Stefanoni, P. (2023). *¿La rebeldía se volvió de derechas?: Cómo el antiprogresismo y la anticorrección política están construyendo un nuevo sentido común (y por qué la izquierda está perdiendo la iniciativa)*. Siglo Veintiuno Editores España.
- Strada Rodríguez, J. (2018). El proyecto de Reforma Laboral de Cambiemos: La institucionalización de una nueva correlación de fuerzas. *Trabajo y Derechos Humanos*.
- Thwaites Rey, M. (2024). La ultraderecha y el clivaje entre trabajadores y parásitos. *El Estado En Debate, CLACSO*, 3, 36–43.
- Zorzoli, L., & Massano, J. P. (Eds.). (2021). *Clase obrera y dictadura militar en Argentina (1976-1983). Nuevos estudios sobre conflictividad y cambios estructurales*. Editorial A Contracorriente, North Carolina University Press.

# LA LIBERTAD ¿AVANZA? ¿A COSTA DE QUIÉNES?

---

## Notas sobre un nuevo experimento neoliberal en la Argentina

*Lucía Ortega y Martín Schorr<sup>1\*</sup>*

Con la reducción relativa del ritmo inflacionario, el gobierno de La Libertad Avanza (LLA) se arrogó durante varios meses el “éxito” obtenido en estabilizar la economía. Sin embargo, el modelo económico desplegado hasta aquí (mayo de 2025) implicó una brusca aceleración de la regresividad en la distribución primaria del ingreso, así como un mayor protagonismo de sectores del capital vinculados con actividades financieras, primario-exportadoras y prestadoras de servicios públicos. Todo esto se apoyó sobre un ajuste virulento y regresivo, endeudamiento y apreciación cambiaria; bases muy endebles que agotaron las reservas de dólares y llevaron al gobierno a un rescate desesperado del Fondo Monetario Internacional (FMI) en abril de 2025.

### Una distribución del ingreso sumamente regresiva

La evolución de la economía en lo que lleva de transcurrida la gestión de LLA se inscribe en una brusca aceleración de la regresividad en la distribución primaria del ingreso en la Argentina.

La devaluación del peso en diciembre de 2023 acarreó un salto del tipo de cambio cercano al 120% y aceleró la suba de los precios internos a niveles históricos en más de tres décadas. A su paso, pulverizó los salarios, las jubilaciones y las prestaciones sociales, en un contexto de recesión y ajuste fiscal y externo. En

---

1 \* Los autores agradecen los comentarios de Juan Pablo Bohoslavsky y Francisco Cantamutto a una versión preliminar y los eximen por los errores y las omisiones que pudiera contener el texto. La redacción finalizó el 31 de mayo de 2025.

tres meses la inflación acumuló una suba superior al 90% y el índice interanual de precios al consumidor llegó a niveles cercanos al 300%<sup>2</sup>. A posteriori, a base de una pronunciada y deletérea reducción del gasto público, el desplome del consumo y el retraso del tipo de cambio (en un esquema costoso que habilitó episodios de “bicicletas” financieras), el ritmo inflacionario se desaceleró parcialmente, sin lograr perforar el 2% mensual<sup>3</sup>. El gobierno pretendió con ello demostrar el supuesto éxito y la eficacia de sus políticas, así como el cumplimiento de su promesa electoral.

Sin embargo, la expectativa de que una disminución de la inflación solucionaría el problema del bajo poder adquisitivo de las familias trabajadoras no se cumplió, ni se expresó en una percepción de mejora en los salarios u otros ingresos fijos. Este hecho puede explicarse parcialmente por aspectos técnicos referidos a la metodología con que las estadísticas computan el promedio del índice de precios al consumidor nacional, lo que en los hechos conlleva una subestimación relativa del indicador<sup>4</sup>. No obstante, la causa principal de esta desconexión entre la menor suba de precios y su bajo impacto en la recuperación del poder adquisitivo se debió a que, precisamente, la “receta” para bajar la inflación requirió –y requiere– una dosis considerable de ajuste, recesión y hundimiento de los ingresos y el consumo.

En 2024, las paritarias se caracterizaron por una respuesta lenta y tardía al shock inflacionario, al cual se agregó el freno de la actividad económica, especialmente en rubros demandantes de empleo como la construcción, el comercio, la industria y los servicios. En el sector privado formal los salarios comenzaron a recuperarse a partir de abril, cuando impactaron los primeros acuerdos paritarios, creciendo por detrás de la suba acumulada del dólar y de los precios. Por ello, aún en septiembre de ese año los salarios promedio del sector estaban 1,5% por debajo del poder de compra de noviembre de 2023. Al finalizar el primer trimestre de 2025 todavía el poder de compra del sector privado registrado estaba un punto por debajo del nivel que tenían antes de la asunción de Javier Milei, cristalizando una pérdida

---

2 En abril de 2024 el Índice de Precios al Consumidor (IPC) nacional que revela el INDEC tocó un máximo de 289,4% interanual.

3 La variación del IPC alcanzó un mínimo de 2,2% mensual en enero de 2025, se aceleró al 3,7% en marzo y fue del 2,8% en abril.

4 La inflación se mide como un promedio de suba de los precios que componen una canasta de consumo de bienes y servicios al consumidor, en la que cada producto tiene una ponderación en función del peso que tiene en dicha canasta en un momento dado. En los últimos años los servicios públicos como el gas, electricidad, agua y telefonía tienen mayor peso en la canasta de consumos de los hogares debido a cambios en los patrones de consumo, y también a los propios incrementos de tarifas de servicios públicos y telefonía celular, pero estas modificaciones aún no fueron impactadas en la metodología de medición de la inflación. Algunas estimaciones muestran que si se hubiera realizado el cambio metodológico que corresponde, el dato promedio de inflación sería más alto que el informado (no obstante, la tendencia sería igualmente a la baja). Al respecto, se remite a Strada y Letcher (2024) y Telechea (2024).

de casi 25 puntos respecto del nivel de finales de 2015<sup>5</sup>. La devaluación que impuso el FMI tras el nuevo acuerdo de deuda de facilidades extendidas en abril de 2025 (liberación parcial del control de cambios –el “cepo”– y flotación del tipo de cambio entre bandas) y la presión del gobierno porque se celebren acuerdos paritarios en torno del 1% mensual, por debajo de la suba de precios, son elementos que hacen presuponer un mayor deterioro salarial para el período venidero.

Este derrotero de los ingresos salariales formales se acompañó de un nuevo salto en la destrucción y fragmentación del mercado laboral. En particular, con el gobierno libertario se asistió a una importante pérdida de puestos de trabajo, con una destrucción de más de 120 mil puestos asalariados registrados del sector privado, especialmente en construcción (62 mil), industria manufacturera (28 mil), comercio y reparaciones (15 mil), transporte y almacenamiento (14 mil), actividades inmobiliarias (13 mil) y hoteles y restaurantes (13 mil). A la par, se redujo la registración de las trabajadoras de casas particulares en alrededor de 20 mil puestos, mientras se produjo un incremento de unos 39 mil trabajadores monotributistas, figura que encubre en gran medida formas precarizadas de empleo en relación de dependencia<sup>6</sup>. A este cuadro debe agregarse el deterioro general de las condiciones laborales en una época de crisis y de mayor presión sobre el mercado de trabajo, condiciones que son aprovechadas por la clase empresarial para imponer mayores ritmos de trabajo. Es así que en muchos casos la recuperación salarial que expresan las cifras ocultan un incremento de la intensidad laboral y de la extensión de la jornada de trabajo. En lugar de aumentar los puestos de trabajo, los empleadores han optado por incorporar más horas trabajadas por asalariado.

Por su parte, los trabajadores del sector público son quienes más absorbieron el golpe de la modificación de precios relativos. El desplome salarial llegó en los primeros meses de 2024 al 19%, que no logró revertirse con la tímida recuperación acaecida en los meses subsiguientes. Es por ello que en el primer trimestre de 2025 los salarios públicos acusaban un retroceso del 15% desde la asunción de Milei, con una pérdida acumulada de 40% respecto de 2015. El contexto de la licuación y asfixia salarial, especialmente en la administración pública, también fue acompañado por la destrucción de unos 50 mil empleos públicos a nivel central, en el marco de una fuerte estigmatización de la actividad estatal como argumento de “eficiencia” para una política de “desregulación”, cierre de programas, organismos y áreas que proveían servicios públicos para la atención de diversas necesidades sociales, con la consecuente vulneración de derechos para amplias capas de la sociedad (educación en distintos niveles, salud, derechos reproductivos, discapacidades, políticas con pers-

---

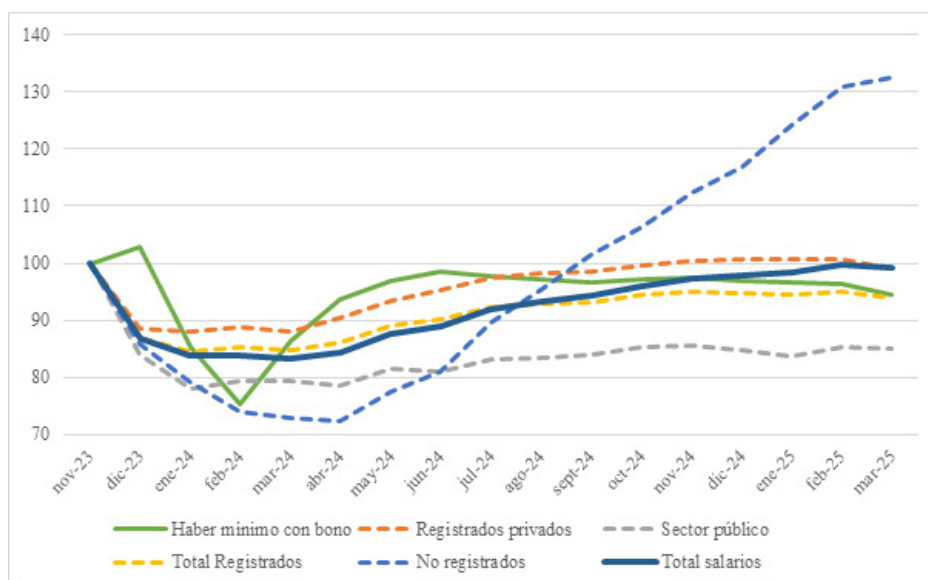
5 Estimación propia en base al índice de salarios e IPC del INDEC (diciembre 2016 a marzo 2025) y empalme con el IPC-CABA (octubre 2015 a diciembre 2016).

6 Datos extraídos del Sistema Integrado Previsional Argentino, dependiente de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

pectiva de género y de memoria, verdad y justicia, construcción de viviendas para barrios carenciados, ciencia y tecnología, etc.). Esa política de desguace y debilitamiento (sesgado) del sector público se complementó con una ola furibunda de despidos, la finalización de contratos y pases a disponibilidad de trabajadores de planta.

De conjunto, si se considera el período noviembre 2023-marzo 2025 se comprueba que los salarios de los trabajadores registrados (privados y públicos) perdieron en promedio un 6% en términos reales (Gráfico 1).

**Gráfico 1. Argentina. Evolución de los salarios reales de las distintas modalidades de empleo y del haber mínimo jubilatorio (con bono), noviembre 2023-marzo 2025 (índice base noviembre 2023=100)**



*Fuente: elaboración propia en base a INDEC.*

En el caso de los trabajadores no registrados, el índice de salarios respectivo muestra una llamativa mejora en el mismo período, lo que ha suscitado debates en torno a la ultraactividad y el incremento del pluriempleo<sup>7</sup>. De todos modos, no se puede soslayar que, según se deduce de la información provista por el INDEC, los salarios del sector informal permanecen 35 puntos por debajo del poder adquisitivo de octubre de 2016.

7 Adicionalmente, cabe señalar que la metodología de cálculo suele expresar un atraso de varios meses en los valores salariales informados debido a la forma de captación del dato mediante la Encuesta Permanente de Hogares.

De esta forma, el índice total de salarios que promedia tanto al sector registrado como no registrado, exponía a marzo de 2025 un retorno (aunque insuficiente) a los niveles de noviembre de 2023, lo que podría aparentar que no existió un fuerte retroceso de los ingresos populares. Esto negaría los profundos impactos de la devaluación inicial en la pérdida de ingresos durante un largo período de retrasos salariales, y oscurecería también las diferencias sectoriales expuestas. Así, para analizar la “película” de los salarios en el primer año de gestión libertaria y entender su impacto real, es necesario realizar una comparación de los índices anuales acumulados (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Argentina. Variación de los salarios reales de las distintas modalidades de empleo, 2023-2024 (porcentajes)**

	Sector privado registrado	Sector público	Total registrado	Sector privado no registrado	Total índice de salarios
Variac.	-6,1	-20,4	-11,3	-20,1	-12,6

*Fuente: elaboración propia en base a INDEC.*

Sobre esta base se concluye que en promedio los trabajadores del sector privado registrado tuvieron un recorte del 6,1% de sus ingresos en 2024, los del sector público del 20,4%, y los del sector no registrado del 20,1%. De conjunto, los trabajadores perdieron en un solo año el 12,6% de sus ingresos reales. Si además se incorpora el aspecto metodológico de la medición del IPC, la pérdida cuantificada resulta bastante más pronunciada<sup>8</sup>.

No sorprende entonces que en menos de la mitad del mandato el gobierno de Milei se haya desplegado una cuantiosa transferencia de ingresos del trabajo al capital: las estimaciones existentes la ubican en el orden de los 34 mil millones de dólares (Manzanelli y Amoretti, 2025; Kofman y otros, 2025). Ello, al calor de políticas de devaluación salarial y austeridad fiscal, acompañadas muchas veces de represión a la protesta social y una respuesta insuficiente por parte de las direcciones de las centrales sindicales.

<sup>8</sup> De acuerdo al Mirador de Actualidad del Trabajo y la Economía, la pérdida acumulada mes a mes durante el mandato de Milei alcanza a unos 2 millones de pesos para cada trabajador registrado del sector privado y a casi 6 millones de pesos para cada trabajador estatal, teniendo en cuenta la medición propia de la canasta de las y los trabajadores (ICT) que en marzo de 2025 superó por 9 puntos a la medición interanual del índice de precios al consumidor que publica el INDEC (MATE, 2025). En esta línea se sugiere consultar también González y otros (2025).

En una mirada más amplia, la señalada traslación de ingresos ascendió a unos 164 mil millones de dólares entre 2016 y 2024 bajo los gobiernos de Mauricio Macri, Alberto Fernández y Milei, dando cuenta que se trata de un proceso regresivo de larga data. Esto puede observarse en la caída de la participación de los asalariados en el PBI en dicho período. De acuerdo al INDEC, la ponderación de la masa salarial en el PBI pasó del 48,4% en 2016 a un valor mínimo del 39,8% en 2021; de allí en adelante expresó cierta recuperación (45% en 2023), para luego retroceder al 43,4% en 2024.

Así, si bien bajo diferentes esquemas políticos, cambiarios y fiscales, queda expuesto un denominador común vinculado a una matriz económica altamente concentrada, extranjerizada y primarizada de los principales resortes productivos del país (Cantamutto y otros, 2024; Schorr, en prensa). Así también se verifica una continuidad del régimen imperativo de ajuste sobre las mayorías trabajadoras en el marco de sucesivos acuerdos de deuda con el FMI, cuya prioridad es garantizar la rentabilidad y el salvataje de acreedores externos y grandes grupos económicos.

En vistas de lo expuesto, no debería llamar la atención que la pobreza haya tocado en el primer semestre de 2024 un máximo de 52,9%, con un salto particularmente elevado de la incidencia de la población por debajo de la denominada línea de indigencia (18,1%). Los datos correspondientes al segundo semestre dan cuenta de un descenso de ambos indicadores (al 38,1% y el 8,2% respectivamente), niveles igualmente elevados que grafican el estado preocupante en el que se encuentran las condiciones de vida de los sectores populares en la Argentina. En ese sentido, la precarización de la vida agudizó un proceso que lleva algunas décadas, que es la insuficiencia de tener un empleo para alcanzar condiciones de vida básicas: el fenómeno de los “trabajadores pobres”. Hacia el cuarto trimestre de 2024, 3 de cada 10 trabajadores y trabajadoras (27,9%) eran pobres y 4,3% eran indigentes (Lozano y otros, 2025a).

En relación con estas cuestiones, vale apuntar que, como parte de la política oficial de poner un techo (muy bajo) a los acuerdos paritarios, el gobierno promovió con éxito una desvalorización aún mayor del denominado Salario Mínimo, Vital y Móvil, en un contexto signado por la falta de consensos en el ámbito del Consejo del Salario y la resolución unilateral por parte de la Secretaría de Trabajo de decretar subas por debajo de la inflación, acorde a las solicitudes de la parte empleadora. Es así que desde que asumió Milei el salario mínimo perdió un tercio de su poder adquisitivo y acumula una pérdida de más del 44% respecto de diciembre de 2019. Esto ha significado que su nivel sea aún más bajo que el vigente durante la mayor parte de la década de 1990 y en la crisis final del régimen de convertibilidad, quedando desdibujada su función como herramienta para fijar un piso salarial (González, 2025). Según los cálculos del INDEC, a inicios de 2025, para no ser pobre, un hogar de cuatro integrantes necesitaba por mes algo más de 1 millón de pesos, esto es, más de tres salarios mínimos.

Un repaso por la regresividad distributiva en lo que va del gobierno de Milei no puede desconocer lo sucedido con las jubilaciones y las pensiones, donde se materializó buena parte del ajuste del gasto aplicado<sup>9</sup>. La reforma del cálculo para actualizar los haberes (movilidad previsional) y el congelamiento del “bono extraordinario no previsional” que perciben los beneficiarios del haber mínimo en 70 mil pesos desde marzo de 2024, significó en los hechos una reducción del haber mínimo con bono del 5,4% en términos reales (marzo 2025 contra noviembre 2023 –Gráfico 1–). Este haber, que perciben 2 de cada 3 jubilados y pensionados, no llega a cubrir un tercio del valor de la Canasta del Adulto Mayor que elabora la Defensoría de la Tercera Edad de Ciudad de Buenos Aires, a lo que debe agregarse la pérdida de cobertura de obra social para los adultos mayores con la eliminación de más de 50 medicamentos del vademecum de PAMI<sup>10</sup>.

Los haberes superiores a la mínima, que no han sido beneficiarios de bonos y por lo tanto no han tenido componentes congelados durante el gobierno de Milei, han logrado recuperarse parcialmente luego del impacto de la devaluación a inicios de 2024; no obstante, están muy lejos de recuperar toda la pérdida de años anteriores. Así, en términos reales presentan una caída acumulada de hasta el 51% respecto de noviembre de 2015. Con la nueva fórmula de movilidad que ata su evolución a la inflación, no es posible que la misma actúe como un mecanismo de recuperación significativa, sino que en promedio tenderá a fijarse en los valores actuales, lo que cristaliza el ajuste de los años previos, a la par que continúa la licuación de los haberes más bajos.

La evolución de las variables socioeconómicas analizadas describe el ataque severo a las condiciones de trabajo y de vida de las mayorías populares en la Argentina. Este se enmarca en uno de los principales objetivos estratégicos del gobierno de LLA: aumentar los grados de explotación de la fuerza de trabajo a partir de profundas reformas estructurales regresivas en derechos laborales, previsionales y en materia tributaria. Al respecto, cabe mencionar algunos hitos clave de esta política, que no se debería pasar por alto que ha logrado congregarse el apoyo de vastos sectores del sistema político.

Por una parte, se destaca la ofensiva llevada adelante mediante el Decreto 70/2023 que contiene una serie de reformas y modificaciones legislativas con el objetivo de “desregularizar” el conjunto de la economía (incluida las relaciones laborales). Por otra parte se cuentan los intentos de aprobar una “ley omnibus” con un tratamiento

---

9 Las evidencias disponibles (MATE, 2025) dan cuenta de que, además del renglón correspondiente a jubilaciones y pensiones, los principales recortes fiscales se dieron en las partidas correspondientes a la obra pública, los programas sociales, los salarios estatales, las transferencias a las provincias y la reducción de los subsidios en servicios públicos (con contrapartida en brascas subas tarifarias).

10 Tomando en cuenta un período más abarcador (noviembre de 2015 a marzo de 2025), se obtiene que los haberes mínimos (incluyendo el bono) acumulan a valores reales una pérdida del orden del 34%. Estimación propia en base a datos de ANSES, INDEC e IPC-CABA.

“expres” en el Congreso para realizar una transformación estructural del Estado y del conjunto de las relaciones económicas (facultades delegadas al presidente, privatizaciones, reforma tributaria para reducir impuestos al gran capital y a la riqueza, así como para aplicar un blanqueo de capitales, entrega de soberanía en sectores estratégicos como la energía, hidrocarburos, un régimen de incentivo a grandes inversiones, reforma previsional, entre otros). El tratamiento de esta ley debió ser postergado varios meses, diseccionado y retractado de varios de sus aspectos más agudos ante el rechazo popular. También sobresale la modificación por decreto de necesidad y urgencia de la movilidad previsional.

Asimismo, por la negativa, hay que consignar los vetos presidenciales a dos leyes sancionadas en el Congreso tras su exigencia por una amplia movilización popular, y que permitían una cierta recuperación de los ingresos jubilatorios y del financiamiento de las universidades públicas respecto del drástico recorte sufrido bajo el propio gobierno de Milei.

Esta agenda fue acompañada de ataques a derechos democráticos que propician la defensa de las conquistas sociales, en base al fortalecimiento de las fuerzas represivas y sus mecanismos de intervención en los procesos de resistencia y lucha social. En particular, se buscó restringir el derecho a la protesta, a la par que reducir la capacidad de acción de las organizaciones sociales, sindicales y movimientos por derechos democráticos (como los derechos de las mujeres y de las diversidades sexuales), entre otras formas atacando el derecho a huelga.

No obstante, y a pesar de la profundidad del golpe, no tardó en manifestarse un rechazo popular a estas políticas que tuvo múltiples y variadas expresiones. Estas incluyen desde la presión de las bases a las cúpulas sindicales de la CGT y las CTA, las que se vieron forzadas a convocar a tres paros nacionales (aunque aislados cada uno de ellos y sin continuidad), a movilizaciones callejeras de cientos de miles de personas que desafiaron el “protocolo antipiquetes” represivo del Ministerio de Seguridad (universidad, jubilados, diversidades, etc.). En una línea similar se cuentan varios conflictos sectoriales y provinciales, en ocasiones con un papel protagónico de las bases y sectores combativos (docencia, salud, colectivos, aeronáuticos, etc.), y la celebración de jornadas de lucha con muestras de combatividad callejera (rechazo a la ley ómnibus a inicios de 2024, jornadas del 12 de marzo en 2025), así como el incipiente resurgir del movimiento estudiantil universitario<sup>11</sup>.

En conjunto, estas instancias de resistencia permitieron establecer algunos límites al programa económico de Milei y sentar las bases para la coordinación de nuevas respuestas populares.

---

11 Para un registro de las principales luchas sociales y de resistencia en el período estudiado, véase Aguilar (2025).

# Ganadores y perdedores al interior del capital

Como se vio, hasta aquí la evolución de la economía en la gestión gubernamental de LLA se inscribió en una brusca aceleración de la regresividad en la distribución primaria del ingreso en la Argentina. Para complementar esa conclusión, vale la pena analizar cuáles fueron los sectores de actividad que resultaron favorecidos y cuáles perjudicados por una política económica que, entre otras cosas, avanzó en un ajuste pronunciadísimo (por su intensidad y su inequidad), una brusca redefinición de precios relativos y en la “desregulación” de numerosos mercados, con el consecuente –y procurado– afianzamiento del poder estructural de los capitales concentrados que los controlan.

Una aproximación a esa suerte de mapa de ganadores y perdedores es la que resulta de evaluar qué sectores (y qué segmentos del capital) aumentaron su participación en la estructura económica y cuáles la vieron mermar entre 2023 y 2024, una etapa signada por una retracción del PBI global del 1,5%. Los resultados de este ejercicio analítico se vuelcan en el Cuadro 2.

**Cuadro 2. Argentina. Evolución de la participación de los distintos rubros económicos en el valor agregado bruto (VAB) total y de los niveles de actividad sectoriales (NA)\*, 2019-2023 (porcentajes y puntos porcentuales)**

	Part. en el VAB total			Diferencia porcentual		Var. NA
	2019	2023	2024	2019-23	2023-24	2023-24
	%	%	%	p. p.	p. p.	%
Sectores que ganan participación	41,2	35,8	40,6	-5,4	4,8	-
Intermediación financiera	3,7	1,9	4,2	-1,8	2,3	-4,3
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6,9	5,2	5,8	-1,8	0,6	0,7
Electricidad, gas y agua	2,1	1,1	1,6	-1,1	0,6	-0,0
Acts. inmobiliarias, empresariales y de alquiler	12,0	10,9	11,3	-1,1	0,5	-0,4
Explotación de minas y canteras	4,7	4,7	5,1	-0,0	0,4	7,4
Hoteles y restaurantes	2,3	2,4	2,7	0,1	0,2	5,6
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	5,9	6,8	6,9	0,9	0,1	31,3
Otras acts. de servicios comunit., soc. y pers.	3,0	2,6	2,6	-0,4	0,1	-3,5
Pesca	0,4	0,3	0,3	-0,2	0,0	6,9

Sectores que pierden participación	58,8	64,2	59,4	5,4	-4,8	-
Hogares privados con servicio doméstico	0,8	0,6	0,6	-0,1	-0,1	0,5
Servicios sociales y de salud	5,7	5,2	5,0	-0,5	-0,2	-0,1
Enseñanza	6,2	6,0	5,4	-0,2	-0,6	1,5
Comercio mayorista, minorista y reparaciones	17,3	20,0	19,4	2,7	-0,6	-7,3
Construcción	4,6	4,6	3,9	0,1	-0,7	-17,7
Adm. pública y defensa; seguridad social	8,1	8,3	7,0	0,1	-1,3	-1,0
Industria manufacturera	16,1	19,4	18,1	3,3	-1,3	-9,2
Total	100,0	100,0	100,0	-	-	-1,5

\* Para el cálculo de la participación de los diferentes sectores económicos en el VAB total se consideraron los registros a precios corrientes. Para la estimación de la evolución del NA se tomaron los datos a precios constantes.  
Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

Desde esta perspectiva resulta que los rubros ganadores representan el 40,6% del PBI. Esto expresa que el “modelo Milei” es regresivo para la/os trabajadora/es y otra/os perceptora/es de ingresos fijos, y también para un sector considerable del capital. Además, es interesante reparar en que casi todas las actividades ganadoras venían de perder peso relativo en el período 2019-2023 (con la salvedad de la producción agropecuaria y hoteles y restaurantes).

En línea con la orientación de la política económica que se ha venido desplegando desde el inicio mismo del gobierno, el podio de ganadores es ocupado por la intermediación financiera (alimentada por numerosas vías), un conjunto de producciones primarias de exportación ligadas a grandes capitales transnacionales (agricultura, petróleo y gas, minería, pesca), actividades con precios regulados por el Estado que resultaron muy favorecidas por la convalidación de subas de tarifas despiadadas (transporte y comunicaciones, electricidad, gas y agua), y sectores que se “desregularon” en favor de los propietarios o que resultaron alentados merced a blanqueos inéditos, por lo concesivos con los no declarantes de los capitales en cuestión (servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler).

Se trata de un elenco de ganadores bastante similar al de otros momentos de hegemonía del neoliberalismo en nuestro país, como en la convertibilidad o bajo el gobierno de Macri (Cantamutto y Wainer, 2013; Belloni y Cantamutto, 2019), lo que da cuenta de que se está en presencia de un proceso que tiene realmente poco de

novedoso en lo que se refiere a la impronta de la política económica y sus resultados sobre las diferentes clases sociales y fracciones de clase<sup>12</sup>.

Al posar la mirada sobre los perdedores se comprueba la presencia de sectores que, en conjunto, explican algo menos del 60% del PBI global. Se trata de rubros que en 2023-2024 registraron caídas más o menos pronunciadas en sus respectivos niveles de actividad, con situaciones especialmente críticas como en la construcción (-17,7%), la industria manufacturera (-9,2%) y el comercio (-7,3%).

En el interior de este núcleo conviven dos realidades. Por un lado, un grupo de actividades perjudicadas por el drástico recorte del gasto público que se ha instrumentado sobre prácticamente todas las partidas, con excepción de las ligadas a los pagos de la deuda estatal. Es el caso de los renglones correspondientes a enseñanza, salud, construcción, y administración pública y seguridad social<sup>13</sup>.

Por otro lado, sobresalen muchos sectores afectados sobre todo por la retracción del consumo interno ante la caída del poder adquisitivo de los salarios, las jubilaciones, las pensiones, etc. Se destacan aquí la producción fabril y el comercio mayorista y minorista.

Por su importancia, caben algunos comentarios sobre la evolución dentro de la industria, un sector que en términos agregados viene siendo perjudicado por el combo letal de: apertura comercial, suba de costos (financieros, logísticos, servicios públicos, inmobiliarios), estabilidad (apreciación) cambiaria y caída de la demanda interna, a todo lo que habría que adicionar el sesgo anti-industrial de la política económica en curso.

De forma similar a otros experimentos neoliberales (Azpiazu y Schorr, 2010), esto ha dado lugar a un proceso cuyos rasgos principales pasan por la desindustrialización, el cierre de empresas, la pérdida de puestos de trabajo y una reestructuración sectorial regresiva. Esto último se refleja en una mayor ponderación dentro del espectro productivo de unas pocas ramas más bien orientadas al mercado mundial (alimentos y bebidas, industria petrolera y algunos segmentos de la química). Y en un retroceso más o menos marcado en la incidencia de las demás (en manufacturas de lo más variadas como, por ejemplo, equipos y aparatos de radio, televisión y comunicaciones, artículos de marroquinería, prendas de vestir, productos textiles, muebles y colchones, diversas industrias metalmecánicas, vehículos automotores, maquinarias y equipos, minerales no metálicos, y derivados de caucho y plástico).

Ahora bien, el reconocer el carácter perdedor del capital industrial no debería llevar a generalizaciones, siendo que hay empresas, en particular de grandes dimensiones, que han establecido mecanismos compensatorios que les han posibilitado mantener o incluso mejorar su ciclo de negocios. Por caso, al comenzar la gestión,

---

12 Tampoco resulta llamativa la notable recomposición de ganancias que tuvieron muchas corporaciones que se desenvuelven en estos sectores (Lozano y otros, 2025b; Manzanelli y Amoretti, 2024).

13 Al observar lo sucedido en el rubro de enseñanza y en servicios sociales y de salud se verifica el mismo sesgo: mayor ponderación de lo privado y declinación de lo público.

luego del shock devaluatorio que se habilitó, muchas corporaciones (más que) compensaron el declive en la actividad con aumentos de precios<sup>14</sup>. Otro mecanismo ha sido el propiciar incrementos en los niveles de explotación de la/os trabajadora/es (y, como proyecto estructural, impulsar una reforma laboral tendiente a una mayor explotación y precarización laboral, así como violentar un derecho establecido por la Constitución Nacional, como es el derecho a huelga). Finalmente, no se puede soslayar que muchas grandes compañías han canalizado porciones más o menos relevantes del excedente generado en el proceso productivo a la esfera especulativa a instancias del festival financiero que ha estimulado la política económica. En conjunción con otros factores, esto desembocó en una crisis en el sector externo a comienzos de 2025, lo que derivó a su vez en un rescate (al gobierno) por parte del FMI y otras instituciones internacionales<sup>15</sup>.

## **El salvataje del FMI**

Como en muchas ocasiones (la última en 2018), en abril de 2025 el FMI salió al rescate de un gobierno neoliberal en la Argentina, en esta ocasión el conducido por Milei. En lo inmediato, esto implicó el desembolso de 12 mil millones de dólares (el 60% del monto total acordado con el organismo), que fue ampliado con la asistencia financiera de otros organismos, como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

Lo que fue presentado ante la opinión pública como la “fase 3” del programa económico no es otra cosa que un salvataje gigantesco, que una vez más termina pesando sobre las espaldas del pueblo argentino. Un rescate a un gobierno que, a instancias de un dogmatismo visceral, se había auto-infringido una crisis aguda en el sector externo.

Ello, luego de la holgura que por un tiempo pudo disfrutar gracias a la emisión de deuda externa privada, el ingreso de capitales que se beneficiaron con un blanqueo inédito y un superávit comercial importante.

Sin embargo, en poco tiempo esos recursos se esfumaron por varios carriles, entre los que sobresalen: los pagos de una deuda externa impagable y con visos claros de ilegalidad e ilegitimidad por muchos motivos, la garantía estatal de un dólar

---

14 Al estudiar la dinámica de la formación de precios mayoristas industriales en los meses inmediatos al shock de diciembre de 2023, se constata que entre las ramas más dinámicas en la materia se cuenta una amplia gama de producciones oligopólicas: cerveza, insecticidas y plaguicidas, bienes de la refinación de petróleo, acero y aluminio, artículos de higiene y limpieza, cigarrillos, cemento y cal, diversas sustancias químicas básicas, productos lácteos, automóviles, algunas máquinas agrícolas y golosinas, entre las principales.

15 Sobre este punto, cabe destacar que la canalización de excedentes hacia la especulación financiera no solo fue privativa del gran capital industrial, sino también de muchos actores de la economía real a partir de la estructura de precios y rentabilidades relativas que se configuró.

barato para financiar viajes al exterior de sectores medios y altos, un festival de importaciones que ha tenido repercusiones negativas sobre la actividad y el empleo de muchos sectores (en especial la industria), y el manejo del tipo de cambio como “ancla” inflacionaria en conjunto con un ajuste draconiano, profundamente regresivo, y el techo oficial a los arreglos paritarios.

A todos estos factores habría que agregar la presión dolarizadora de los actores (no solo financieros) que pudieron usufructuar de una “bicicleta fabulosa” (el tan mentado *carry trade*); presión que se hizo cada vez más fuerte y explícita ante la evidencia de que se avecinaba un fin de ciclo que terminaría por recortar en mayor o menor grado las pingües ganancias obtenidas en un “pedaleo” especulativo promovido por la propia política económica.

En ese marco, el rescate al gobierno de Milei fue impulsado de modo ostensible por el de Estados Unidos. Sin ese apoyo fundamental, difícilmente se hubiera concretado la asistencia del FMI y los demás organismos. Se trata de una decisión del gobierno de Donald Trump que debe ser enmarcada en la disputa económica y comercial que le ha declarado a un sinfín de países, sobre todo a China.

En su búsqueda denodada por no seguir perdiendo terreno frente a China en una diversidad de frentes (comerciales, financieros, industriales, científicos, tecnológicos), uno de los ejes priorizados por la administración republicana es fortalecerse a nivel del continente americano vía la reactualización del viejo principio de “América para los americanos”. Para ello es obvio que busca por todos los medios apuntalar a gobiernos complacientes (o serviles), como el de LLA (Katz, 2025). Máxime cuando el contexto regional se caracteriza por la vigencia de numerosos gobiernos con retórica nacional y popular (Brasil, México, Chile, Bolivia, Uruguay y Venezuela). Y también presiona de modo explícito para que los países de la región rompan sus lazos comerciales y financieros con China (cada vez más estrechos, por cierto)<sup>16</sup>.

Frente a la estrategia priorizada por lo que a todas luces es una potencia internacional en retroceso (hace décadas), la condescendencia del gobierno de Milei se ha venido expresando de muchas maneras. Algunas menores, como los viajes recurrentes del presidente a Estados Unidos. Otras más estructurales, como el seguimiento irrestricto en los patrones de votación en Naciones Unidas respecto de los conflictos en Ucrania y Gaza, o el anuncio de que se intentará celebrar un acuerdo de libre comercio con la potencia continental.

El acuerdo de libre comercio constituye una apuesta que, en caso de concretarse, resultaría muy perjudicial para nuestro país: basta tener en mente los efectos sumamente deletéreos para México de su acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, por caso en materia tecno-productiva, laboral, salarial, distributiva (Ruiz Nápoles,

---

16 En abril de 2025 el Secretario del Tesoro de Estados Unidos, Scott Bessent, visitó la Argentina y planteó que el país debería desligarse de los acuerdos financieros (swap) con China.

2021). Y que desconoce un dato contundente: la creciente centralidad de China en el comercio exterior con los países latinoamericanos, con la mayoría de los cuales mantiene relaciones de complementación y no de competencia dados los perfiles prevalecientes de especialización e inserción internacional (Cuadro 3)<sup>17</sup>.

**Cuadro 3. Evolución de la participación de China y Estados Unidos en las exportaciones y las importaciones de algunos países de América Latina, 2003-2023 (porcentajes)**

*Relación comercial con China*

	Exportaciones			Importaciones		
	2003	2013	2023	2003	2013	2023
Argentina	8,3	7,3	9,0	2,4	14,9	21,7
Bolivia	0,7	2,6	10,7	5,2	11,8	21,9
Brasil	6,2	19,8	30,7	3,2	17,0	16,5
Chile	8,8	24,7	39,4	8,3	20,5	20,9
Colombia	0,6	8,7	5,0	5,3	17,6	27,3
Ecuador	0,2	2,3	18,2	8,0	18,1	20,6
Mexico	0,6	1,7	1,5	5,7	16,1	19,3
Peru	7,5	15,4	36,0	7,1	26,6	20,9

17 En cuanto a esa complementación con China en el intercambio comercial, no se debería desconocer que el mismo se asocia, en lo sustantivo, a la exportación de productos primarios y la importación de bienes industriales, con el consecuente agravamiento del carácter periférico y subdesarrollado de los países de la región (Wainer, 2023). Una revisión del comercio exterior entre Argentina y China da cuenta de modo elocuente de este señalamiento. Por ejemplo, entre las principales exportaciones argentinas a China en 2024 se cuentan: semillas y frutos oleaginosos, habas de soja, carne y despojos comestibles, cereales, grasas y aceites animales y vegetales, productos químicos inorgánicos, aceite de soja y sus fracciones, carbonatos de litio, cebada. Por su parte, entre las principales compras realizadas desde nuestro país al gigante asiático se destacan: maquinarias y equipos eléctricos y sus partes, aparatos de grabación y reproducción de imágenes y sonido, maquinarias y aparatos mecánicos, químicos orgánicos, aparatos de telefonía y comunicación, vehículos de distintos tipos (incluye motocicletas), plásticos y sus manufacturas, máquinas automáticas para tratamiento o procesamiento de datos y sus partes, instrumentos y aparatos ópticos, médicos y de medición.

## Relación comercial con Estados Unidos

	Exportaciones			Importaciones		
	2003	2013	2023	2003	2013	2023
Argentina	10,5	5,5	8,5	7,6	10,6	12,9
Bolivia	14,1	10,1	2,3	18,5	9,8	7,2
Brasil	23,2	10,7	11,0	14,0	16,3	11,8
Chile	17,4	12,7	15,1	12,7	20,8	18,1
Colombia	47,1	31,8	28,4	31,4	27,9	32,5
Ecuador	40,6	44,6	23,8	20,3	27,3	26,6
Mexico	87,7	78,8	79,6	64,1	49,4	43,2
Peru	27,0	19,1	14,3	17,3	27,6	17,1

Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE.

Un componente central del salvataje conducido por el FMI pasó por la modificación de la política cambiaria: el sistema que venía funcionando (denominado *crawling peg*), que consistía en devaluaciones mensuales administradas del 2% y luego del 1%, fue suplantado por otro de bandas de flotación. Con el nuevo esquema, el tipo de cambio oscilará entre 1.000 y 1.400 pesos por dólar. Se trata de un margen que se irá ajustando en forma periódica, y en el que el Banco Central intervendrá en el mercado como comprador o vendedor según el valor de la cotización se aproxime, respectivamente, al *piso* o al *techo*. La implementación del nuevo esquema conllevó una depreciación inicial del peso y, como era previsible, disparó subas de precios de distintos tipos de bienes, con el consecuente impacto negativo sobre los alicaídos ingresos populares.

Como parte de su estrategia de contener el proceso inflacionario, el gobierno de Milei aspira a usar los recursos externos para moverse alrededor del *piso* de la banda (para seguir pagando la deuda externa, estimulando el festival de importaciones y ofreciendo dólar barato para ahorro o viajes al exterior de personas y familias). Para ello debe, entre otras cosas, evitar que los agentes económicos poderosos dolaricen sus ingresos. No tanto las personas físicas, cuyos ingresos pulverizados ya no tienen tanto poder de correr al dólar, sino los grandes operadores. Una manera de lograrlo fue otorgándole a las empresas extranjeras radicadas en el país un bono (que paga intereses) en lugar de divisas para remesar sus ganancias por nuevas inversiones y de ejercicios anteriores. La otra vía fue la suba de la tasa de interés, lo que implicó un negocio promisorio para el capital financiero y la reedición del *carry trade* que, en buena medida, nos llevó a la crisis externa que precedió al rescate del FMI. Para

ello, habilitó la posibilidad de ingresar fondos del exterior para invertir en bonos y títulos a corto plazo<sup>18</sup>. Asimismo, ante la virtual imposibilidad de acceder al mercado financiero internacional, durante mayo de 2025 se estableció un nuevo blanqueo de capitales que, bajo el nombre rimbombante de “Plan de reparación histórica del ahorro de los argentinos”, constituye una suerte de intento desesperado por conseguir recursos externos para apuntalar la estrategia señalada. En una línea similar se inscribe el lanzamiento, a fines de dicho mes, de un bono destinado a fondos de inversión internacionales que, entre otros beneficios, asegura rendimientos exorbitantes y una cláusula de salida antes de las elecciones presidenciales de 2027.

En caso de que el gobierno logre su cometido de controlar el valor del dólar alrededor del *piso* de la banda en base a nuevo endeudamiento, al frenar la salida y promover el ingreso de nuevos capitales por la vía que sea, puede traer algún nivel de estabilidad de precios. Pero si esto pasa, la situación se volverá cada vez más costosa.

Primero, porque en ese caso el gobierno tendrá el camino más allanado para avanzar con la agenda de reformas que le pide el FMI, a saber: reforma laboral, previsional y tributaria, privatizaciones, mayor reducción de salarios, entre otros puntos del acuerdo.

Segundo, porque este valor del tipo de cambio va a frenar decisiones de inversión productiva dados los elevados costos financieros, así como limitar el acceso a crédito de consumo: por ambas vías, tendrá un impacto negativo sobre la actividad económica, con el consecuente impacto en materia laboral.

Tercero, ese tipo de cambio bajo incentiva mayores importaciones y menores exportaciones (en el inicio del nuevo esquema, los exportadores han perdido margen de rentabilidad), incrementando la inconsistencia externa: a mayor déficit comercial, mayor desequilibrio externo, mayor necesidad de dólares, mayores concesiones al capital financiero (interés), mayor expectativa de crisis.

Cuarto, en caso de contener el valor del dólar cerca del *piso*, se dará una mayor presión por acumular reservas (pedido del FMI) y para reembolsar la deuda del swap con China (“sugerencia” estadounidense), lo que trae aparejadas tensiones diplomáticas con este país. La estabilidad relativa traerá un elevado costo y pocas perspectivas de sostenibilidad. Si se espera un nuevo episodio de crisis para después de las elecciones de octubre, lo más probable es que los capitales que apuesten de nuevo a la bicicleta traten de huir (dolarizarse) antes.

¿Qué pasa si en lugar de “salirle bien” al gobierno, el tipo de cambio oficial se acerca más bien al *techo* de la banda? Este escenario es en muchos sentidos parecido al de 2018: corrida cambiaria, devaluación, y un nuevo desmadre inflacionario que impactaría sobre casi el único “activo” que el gobierno celebra en lo económico

---

18 En los hechos se autorizó a aquellos inversores extranjeros que mantengan sus recursos en el país por seis meses (y lo destinen al nuevo *carry trade*) a tener la posibilidad, una vez vencido ese plazo, de acceder libremente al mercado de cambios para remesar los beneficios (incluso los capitales) al exterior.

(cierta desaceleración de precios). Esto liquidaría aún más los ingresos populares. En lo económico, el gobierno tiene capacidad de “defender” la banda superior por un tiempo, pero hay que recordar que a Macri le dieron más fondos que ahora y no alcanzó. Si el escenario se vuelve similar a 2018, ¿alguien recuerda que vinieran grandes inversiones en ese momento? Al cerrar la redacción de este trabajo es evidente que el gobierno se mueve por un desfiladero muy (cada vez más) estrecho.

## Conclusiones

En diciembre de 2023 se inició en la Argentina un nuevo ensayo neoliberal que, pese a que las fuerzas que lo impulsan se autoperciben y proclaman como distintas, realmente tiene muy pocos componentes novedosos respecto de los experimentos que lo precedieron.

Esta falta de novedad se expresa en diversas aristas.

Por ejemplo, en el hecho de que en lo que lleva de transcurrida la gestión presidencial de Milei se ha profundizado la regresividad en la distribución primaria del ingreso y, sobre ese trasfondo, se ha desplegado un proceso de redefinición de liderazgos al interior del capital a favor de fracciones cuya acumulación se estructura centralmente alrededor del negocio financiero, la producción (para la exportación) de bienes primarios, y la prestación de servicios públicos y algunos privados. A todo ello podría agregarse el cuadro de desindustrialización resultante de los sesgos de la intervención estatal, una reprimarización aún mayor de la inserción del país en la división internacional del trabajo y un ajuste severo sobre las cuentas públicas (en todas las partidas salvo en una que nunca se afecta: los servicios de la deuda estatal).

Existe otra semejanza con planteos neoliberales anteriores, que remite a la inconsistencia intertemporal del programa aplicado desde el punto del sector externo de la economía. Este último aspecto debería ser tenido en mucha consideración, ya que del mismo se sigue un desenlace crítico ineludible. Y, en este punto, vale considerar cómo suelen ser tramitadas esas crisis: sea mediante salvatajes (siempre con hondas repercusiones negativas sobre los sectores populares) y/o a partir de medidas que descargan toda su furia sobre los ingresos y las condiciones de vida de amplias capas de la sociedad. Si el diagnóstico económico trazado es correcto, es de esperar que el período venidero esté marcado en lo político por un *in crescendo* de las movilizaciones y las protestas sociales, con un final incierto dada la deriva cada vez más represiva y autocrática del gobierno de La Libertad Avanza.

## Bibliografía

- Aguilar, L. (2025). “¿Qué pasó con la resistencia durante el primer año de Milei?”, *Ideas de Izquierda*, disponible en <https://www.laizquierdadiario.com/Que-paso-con-la-resistencia-durante-el-primer-ano-de-Milei> (consultado el 27 de mayo de 2025).
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010). *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*, Siglo XXI.
- Belloni, P. y Cantamutto, F. [coords.] (2019). *La economía política de Cambiemos. Ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en la Argentina*, Batalla de Ideas.
- Cantamutto, F. y otros (2024). *Con exportar más no alcanza (aunque neoliberales y neodesarrollistas insistan con eso)*, Siglo XXI.
- Cantamutto, F. y Wainer, A. (2023). *Economía política de la convertibilidad. Disputa de intereses y cambio de régimen*, Capital Intelectual.
- González, M. (2025). “Informe sobre la evolución del Salario Mínimo, Vital y Móvil”, CIFRA/CTA, disponible en <https://centrocifra.org.ar/informe-sobre-la-evolucion-del-salario-minimo-vital-y-movil-8/> (consultado el 20 de mayo de 2025).
- González, M. y otros (2025). “Informe sobre situación del mercado de trabajo N° 15”, disponible en <https://centrocifra.org.ar/wp-content/uploads/2025/05/CIFRA-Informe-mt-15-may25.pdf> (consultado el 23 de mayo de 2025).
- Katz, C. (2025). “Servidores de la potencia en declive”, disponible en <https://katz.lahaine.org/> (consultado el 25 de mayo de 2025).
- Kofman, D. y otros (2025). “El poder económico y la frágil economía de los bajos salarios. Tres análisis sectoriales para entender la Argentina actual”, MATE-Friedrich Ebert Stiftung, disponible en <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/22044.pdf> (consultado el 15 de mayo de 2025).
- Lozano, C. y otros (2025a). “Boletín Estadístico Sociolaboral”, Instituto IPYPP, disponible en [https://ipypp.org.ar/descargas/2025/Boletin%20Sociolaboral\\_4to%20Trim%202024.pdf](https://ipypp.org.ar/descargas/2025/Boletin%20Sociolaboral_4to%20Trim%202024.pdf) (consultado el 22 de mayo de 2025).
- Lozano, C. y otros (2025b). “Las Grandes Empresas que cotizan en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires. Año 2024”, Instituto IPYPP, disponible en <https://ipypp.org.ar/2025/05/29/ganadores-y-perdedores-del-nuevo-regimen-economico-2024/> (consultado el 30 de mayo de 2025).
- Manzanelli, P. y Amoretti, L. (2024). “Las superganancias de un selecto grupo de grandes empresas”, CIFRA/CTA, disponible en <https://centrocifra.org.ar/las-super ganancias-de-un-selecto-grupo-de-grandes-empresas-2/> (consultado el 15 de junio de 2024).
- Manzanelli, P. y Amoretti, L. (2025). “Transferencia de ingresos del trabajo al capital durante el período 2016-2024”, CIFRA/CTA, disponible en [LO MÍO ES MÍO Y LO TUYO ES MÍO - JUAN PABLO BOHOSLAVSKY](https://centro-</a></p></div><div data-bbox=)

- cifra.org.ar/transferencia-de-ingresos-del-trabajo-al-capital-durante-el-periodo-2016-2024/ (consultado el 29 de abril de 2025).
- MATE (2025). “Informe de coyuntura. Abril 2025”, Mirador de la Actualidad del Trabajo y la Economía, disponible en <https://mateconomia.com.ar/infomate/2025/ABRIL-2025/> (consultado el 2 de mayo de 2025).
- Ruiz Nápoles, P. (2021). “¿Quién ganó y quién perdió con el TLCAN? Resultados del comercio bilateral México-Estados Unidos sobre la producción, el empleo y la distribución del ingreso”, *El Trimestre Económico*, N° 352, págs. 1099 a 1120.
- Schorr, M. (en prensa). “El poder económico en el gobierno del Frente de Todos: la trayectoria de la cúpula empresarial”, *H-industria*.
- Strada, J. y Letcher, H. (2024). “Todo a su medida”, *El Cohete a la Luna*, disponible en <https://www.elcohetelaluna.com/todo-en-su-medida/> (consultado el 2 de diciembre de 2024).
- Telechea, J. (2024). “Inflación: ¿se mide bien o quedó desactualizada?”, *Cenital*, disponible en <https://cenital.com/inflacion-se-mide-bien-o-quedo-desactualizada/> (consultado el 28 de noviembre de 2024).
- Wainer, A. (2023). “¿Un puente al desarrollo? Cambios en el comercio de América Latina con Estados Unidos y China”, *Problemas del Desarrollo*, N° 213, págs. 3 a 30.

# EL GOBIERNO DE MILEI CONTRA LOS DERECHOS HUMANOS:

## Deuda, ajuste fiscal y reformas estructurales

*Francisco Cantamutto y Alejandro Manzo*

### I- Introducción

Con la asunción del presidente Javier Milei en diciembre de 2023, como figura del partido La Libertad Avanza (LLA), se inició en Argentina la cuarta experiencia neoliberal. Las tres precedentes –la dictadura militar 1976/1983, el menemismo iniciada en 1989 y Cambiemos 2015/2019– tuvieron elementos comunes onerosos para la plena vigencia de los derechos humanos (en adelante, DH), en especial para los sectores sociales más vulnerables.

En efecto, estas experiencias pusieron en práctica a) políticas de austeridad sobre las cuentas fiscales; b) reformas estructurales orientadas a dismantelar el Estado de Bienestar argentino; y c) procesos de captación de financiamiento externo que culminaron en sendos procesos de insustentabilidad de la deuda pública y, consecuentemente, en crisis económicas. Ahora bien, en cada una de esas experiencias históricas, la tríada *ajuste-reformas-endeudamiento* se articuló de manera diferente y, con ello, de afectación sobre los DH.

En este sentido, es posible preguntarse: ¿Cómo se articularon, en esta primera etapa de gobierno de Milei, las dimensiones del ajuste fiscal, las reformas estructurales y de financiamiento externo?

El trabajo argumenta que el programa de LLA en el gobierno está alineado con la referida tríada. En primer lugar, puso en práctica un severo ajuste fiscal, con efectos nocivos en materia de DH. El gobierno tuvo un avance paulatino en torno a las re-

formas estructurales, lo que durante su primer año y medio no le permitió acceder a financiamiento externo. Ante ello, el gobierno optó por intensificar el uso de deuda interna. La creciente liberalización sin acceso a financiamiento provocó una crisis externa que indujo a cerrar un nuevo acuerdo con el FMI en abril de 2025, tras el cual el gobierno intentó iniciar la fase de endeudamiento externo.

Se concluye que este modo de articulación de la tríada *ajuste-reformas-endeudamiento* contradice el enfoque de derechos prescripto en la normativa internacional de DH, abriendo un escenario en el cual la gobernabilidad futura sólo podrá mantenerse en Argentina en función de una creciente represión de los sectores sociales más vulnerables.

El capítulo presenta los rasgos centrales de la tríada y su relación con los DH en la sección II, analizando en la sección III su desarrollo en el gobierno de LLA. Se ofrecen algunas reflexiones de cierre.

## II- Deuda externa y reformas en las experiencias neoliberales

Es posible sintetizar cambios transcurridos en experiencias neoliberales anteriores para comprender la dinámica de la política económica actual (Cantamutto y Manzo, 2024).

Considerar a los gobiernos de la última dictadura militar (1976-1983), el menemismo (1989-1999) y Cambiemos (2015-2019) bajo el calificativo de “experiencias neoliberales” no debe llevar a pensar que entre ellas existió una correlación ideológica-conceptual monolítica y sin fisuras (Fair, 2021). De hecho, únicamente el actual presidente Milei ganó la presidencia en elecciones democráticas, transparentando en campaña el rumbo de las políticas económicas en el sentido aquí descrito.<sup>1</sup>

No obstante, estos cuatro procesos políticos poseen nexos comunes que posibilita aunarlos. En términos materiales, sus propuestas representan un programa de clase que orienta la política en un sentido adverso a los intereses de la mayoría de la clase trabajadora y en favor de aquel sector del capital económico concentrado cuya lógica de acumulación se amolda a los requerimientos de la actual economía transnacionalizada (Dumenil y Levy, 2007; Fair, 2022; Harvey, 2007).

Desde la década de 1970 la economía global se ordena bajo la hegemonía del capitalismo financiero. La valorización financiera se ubica en el centro de la acumulación del capital concentrado. La lógica, reglas y tiempos de reproducción del capital financiero colonizan otros ámbitos sociales en un proceso conocido como de financierización de la economía global (Burgisser y Vieira, 2020). Ahora bien, este fe-

---

1 Milei ordenó sus propuestas como parte del modelo de la escuela austríaca, enfoque relativamente marginal dentro de la ciencia económica, que entendemos como una variante extrema de las políticas neoliberales analizadas.

nómeno no podría haberse configurado sin su dimensión *institucional*, dirigida a dismantelar la arquitectura jurídica del período precedente (Frenkel, 2003; Girón, 2009; Heydebrand, 2003; Manzo y González Salvá, 2011). Bajo estos presupuestos, la *deuda* adquiere una significación especial en la consolidación de los distintos modos de desarrollo (Abeles, Pérez Caldentey y Valdecantos, 2018; Arceo, 2011; Salomon, 2024).

Partiendo desde allí interesa aquí resaltar sus nexos con la triada mencionada. A partir de la década de 1970, los *ajustes fiscales* se destinan en buena medida a pagar los servicios de la deuda, a costa de otras inversiones o incluso del respeto de ciertos DH. Estos ajustes aparecen como una condición *sine qua non* para el acceso al crédito externo. Con respecto a las *reformas estructurales*, los gobiernos neoliberales aplican las políticas que son más valoradas por los agentes dominantes de la gobernanza financiera internacional, entre los cuales se encuentran sus acreedores y potenciales inversores futuros. Entre las más destacadas, están la apertura comercial y de la cuenta capital, la desregulación financiera/cambiaria, las privatizaciones y la flexibilización laboral (Manzo, 2011; 2012). Este conjunto de cambios es presentado por dichos agentes como recomendaciones de políticas para países emergentes orientadas a destrabar el crecimiento económico mediante una correcta integración al mercado mundial.

El FMI posee un rol central en este sentido. En las últimas décadas este organismo opera como una suerte de auditor de esta clase de políticas (Goldmann, 2021), tanto en el plano fiscal como en las reformas estructurales (Kentikelenis, Stubbs y King, 2016). Estas reformas no están orientadas al respeto de los DH, sino más bien, en el sentido inverso, tendiendo a restringir el acceso por ejemplo a educación, salud y vivienda (Stubbs y Kentikelenis, 2018). El Fondo otorga con sus informes coyunturales o periódicos un “sello de calidad” sobre la economía de un país dado, en términos de lo que es adecuado de conformidad a la cosmovisión prevalente en el campo financiero. Mientras más endeudada esté la economía periférica mayor será la influencia de este organismo en su desenvolvimiento (Goldmann, 2021). El FMI es un actor central durante las crisis externas, e interviene para reorientar las políticas en dirección a los intereses del capital financiero. Esta relación ha sido particularmente lesiva para la economía argentina (Brenta, 2019).

El modo de articulación de estas dimensiones tiene consecuencias directas sobre la garantía de los DH. En esta dirección, corresponde observar que los Principios Rectores de deuda y reformas económicas conexas del Consejo de derechos humanos de la ONU (CDH) prescribieron que todas las políticas públicas deben orientarse de forma coherente (CDH, 2018: princ. 11) a asegurar la primacía de estos derechos (CDH, 2011: párr. 6), creando las condiciones efectivas para su plena

efectividad (CDH, 2011: párr. 7), aún en momentos de crisis económicas (CDH, 2018: princ. 2).<sup>2</sup>

Por ello, es relevante subrayar que la tríada *ajuste-reformas-endeudamiento* debería calibrarse destinando la mayor cantidad posible de recursos hacia la realización de los DH (CDH, 2011: párr. 15; CDH, 2018: princ. 9) y reajustando los acuerdos financieros que supongan excesivas obligaciones de repago (CDH, 2011: párr. 16) y puedan traducirse en la adopción de medidas regresivas (CDH, 2011: párr. 20). Éstas últimas están prohibidas y sólo se admiten cuando los Estados puedan demostrar que son temporales, limitadas y orientadas en último término a proteger los DH (CDH, 2018: princ. 11).

En Argentina, la modulación de las finanzas se materializa fundamentalmente a través de reformas jurídicas en tres pilares regulatorios sobre: 1) el Banco Central (BCRA); 2) el sistema financiero y; 3) el mercado cambiario (Manzo y González Salvá, 2011; FIEL, 1989).

### **III- Ajuste-reformas-endeudamiento externo en el gobierno de Milei**

Se presenta en esta sección el modo en que el gobierno de LLA avanzó de forma sostenida en las políticas de austeridad (sección III.1), utilizando deuda interna para financiarse (sección III.2). Las dificultades para avanzar en las reformas estructurales (III.3) limitaron el acceso al mercado externo, algo que el gobierno intentaría destrabar tras firmar un nuevo acuerdo con el FMI en abril de 2025.

#### *III.1. El ajuste fiscal*

En el primer año y medio de mandato, el gobierno de LLA avanzó en políticas de austeridad muy severas, basado en el recorte del gasto público. El manejo de las finanzas públicas está signado por un elevado nivel de discrecionalidad, debido a que ha operado tanto en 2024 como en 2025 sin un presupuesto aprobado. Para la determinación del sesgo del ajuste, el gobierno no activó ningún proceso de participación o consulta, ni se informó los criterios para justificar tales recortes, tampoco tuvo presente el principio de no regresividad y de protección especial de grupos vulnerables del enfoque de DH (CDH, 2011; 2018).

---

2 A estos efectos, estas normativas ubicaron –entre otros– a los principios de «realización progresiva» (CDH, 2011: párr. 15-16; CDH, 2018: princ. 9), «mantenimiento del núcleo mínimo de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)» (CDH, 2011: párr. 17-19), «no regresividad» (CDH, 2011: párr. 19-20; CDH, 2018: princ. 11) y «co-responsabilidad de Estados deudores y acreedores» (CDH, 2011: párr. 23) como los principios-guía para asegurar tal primacía.

El camino principal del ajuste fue no actualizar algunas partidas (en el léxico del gobierno, “licuadora”) y dejar que su valor se desplome por la dinámica inflacionaria. Tras la fuerte devaluación de diciembre de 2023, el gobierno buscó reducir la inflación a través de tres anclas: el ajuste fiscal, el retraso del tipo de cambio (se devaluó a una tasa del 2% mensual hasta febrero de 2025) y los salarios. Con todo, el índice de precios al consumidor acumuló un 197% desde noviembre de 2023 a marzo de 2025. Durante ese período, los salarios de los trabajadores registrados –impulsados por las mejores remuneraciones de los asalariados en el sector privado– subieron apenas un 178%. Desde 2025, el gobierno dejó de homologar paritarias del sector privado que superaran la pauta esperada de inflación.

Contemplando todo 2024, el gasto público cayó un 25,9% en términos reales, empujado en especial por la desvalorización de las prestaciones sociales ligadas al sistema previsional (que explica el 34% de la caída total del gasto)<sup>3</sup>. Se trata de una caída brutal<sup>4</sup>, que ha provocado periódicas protestas sociales de personas jubiladas, reprimidas con igual sistematicidad, ocasionando heridos y detenidos entre los manifestantes, así como la prensa presente en la cobertura de los hechos. En orden de su peso en la caída del gasto fiscal, siguen los gastos de capital –vinculado a la obra pública–, con una reducción real del 74% (explicando el 19% de la retracción del gasto total) y los subsidios económicos (que explican el 16% de la reducción del gasto).

La interrupción de la obra pública ha impactado en especial en el sector de la construcción, generando la pérdida de miles de puestos trabajos. Esta acción se conjuga con otras que afectan de manera directa o indirecta al DH al trabajo digno. La reducción de posiciones arancelarias vinculadas en especial a la industria junto al atraso cambiario produjo pérdidas masivas de puestos de trabajo en este sector, que junto a construcción son los más relevantes en el mercado laboral. Desde el propio Estado, la partida de salarios cayó 19% en 2024 y un 10% adicional en el primer cuatrimestre de 2025<sup>5</sup>, lo cual produjo una caída del 15% de los salarios reales en el sector público entre noviembre de 2023 y marzo de 2025.

En cuarto lugar, explicando un 10% de la caída del gasto, están las transferencias a las provincias, que se desplomaron un 75,6% interanual en términos reales –afectando en particular el financiamiento a los servicios de salud y educación, que son centralmente ejecutados por las provincias–. El recorte en las transferencias a las universidades (cayó un 25% interanual)<sup>6</sup> se suma así a una restricción severa del

3 Todos datos de la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación, Ejecución presupuestaria a diciembre de 2024, disponible en <https://opc.gob.ar/ejecucion-presupuestaria/ejecucion-mensual-base-devengado/analisis-de-la-ejecucion-presupuestaria-de-la-administracion-nacional-2024/> (consultado 30/5/25)

4 Ver <https://www.ambito.com/economia/cuanto-aporto-cada-jubilado-la-minima-la-motosierra-mayo-n6148658> (consultado 28/5/25)

5 Ver <https://opc.gob.ar/ejecucion-presupuestaria/ejecucion-mensual-base-devengado/analisis-de-la-ejecucion-presupuestaria-de-la-administracion-nacional-abril-2025/> (consultado 29/5/25)

6 El recorte sobre educación superior es el mayor de que se tenga registro, ver <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2024/04/ACIJ-Analisis-de-la-Ejecucion-Presupuestaria-del-Sistema-Universitario->

DH a la educación. Esta vulneración se coliga con los recortes severos en la función de ciencia y técnica en todas sus dependencias, que alcanzó una caída del 30,3% real en 2024 y suma un 48% entre 2023 y 2025<sup>7</sup>. Dentro de este marco, las universidades nacionales y los organismos transversales del antiguo Ministerio de Ciencia y Tecnología fueron los más afectados por el recorte. Se vulnera así la garantía a los DH a la educación y a la ciencia (Declaración Universal de Derechos Humanos, arts. 26 y 27).

El gobierno ajustó el gasto no solo mediante la “licuación”, sino que también avanzó en el cierre formal o de hecho de programas y dependencias del Estado (“motosierra” en el léxico presidencial), y con la sub-ejecución de partidas presupuestarias. De manera alarmante, estos recortes han pesado más sobre sectores sociales vulnerables. Un conjunto de organizaciones de la sociedad civil agrupadas en “Infancias en deuda”, por ejemplo, llamó la atención sobre el efecto del ajuste sobre las infancias. El Plan Nacional de Primera Infancia tuvo una caída del 81% en 2024<sup>8</sup>. Se trata de medidas reñidas con la Convención sobre los Derechos del Niño, en especial los artículos 3 y 4.

De hecho, este grupo es especialmente afectado por la falta de ejecución de fondos por parte de la Dirección de Asistencia de Situaciones Especiales, organismo dependiente del Ministerio de Salud, que subsidia medicinas de alto, medio y bajo costo para pacientes de bajos ingresos. Debido a la falta de entrega de medicamentos, muchas personas han visto peligrar su propia vida, algo que va directamente en contra del art. 25 de la DUDH.<sup>9</sup>

Muchos de estos recortes provocan una mayor carga de trabajos de cuidados sobre las mujeres, resultando en un inequitativo reparto del costo del ajuste. Esta inequidad se reforzó en los primeros meses del año por un ajuste severo, precisamente, sobre las políticas estatales vinculadas a la desigualdad y violencia de género. Las partidas destinadas para la protección de víctimas de violencia y rescate y acompañamiento a víctimas de trata no tuvieron recursos asignados en ese período (ACIJ y ELA, 2024)<sup>10</sup>. Estas medidas atentan contra lo dispuesto en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

---

Nacional.pdf (consultado 30/5/25)

7 Datos provenientes del Centro Iberoamericano de Investigación en Ciencia, Tecnología e Innovación, en su Análisis presupuestario del SNCTI, disponible en <https://grupo-epc.com/informes/analisis-presupuestario-del-sncti-abril-2025/> (consultado 30/5/25)

8 Ver <https://centrocepa.com.ar/informes/601-la-ejecucion-presupuestaria-de-la-administracion-publica-nacional-enero-2025> (consultado 25/5/25)

9 Ver <https://elpais.com/argentina/2024-05-05/la-motosierra-de-javier-milei-se-ensana-con-los-enfermos-graves.html> (consultado 25/05/2024)

10 En 2025 este sesgo se sostuvo. El presupuesto nacional para las políticas de prevención y atención a la violencia de género cayó un 85% entre 2023 y 2024, ver <https://acij.org.ar/se-profundiza-el-desmantelamiento-de-las-politicas-de-prevencion-y-atencion-a-la-violencia-de-genero/> (consultado 30/5/25)

El ajuste también golpeó sobre la cuestión medioambiental. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo fue degradado a Subsecretaría de Ambiente y Administración de parques nacionales. Las partidas vinculadas cayeron entre el 34% y el 81%, por encima de la caída del gasto total, con algunos casos alarmantes como el recorte al Servicio Nacional de Manejo del Fuego en un contexto de crecientes eventos climáticos extremos (Cena Trebucq, 2025). Esta política atenta contra la Resolución A/76/L.75 de las Naciones Unidas sobre el derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible.

Es decir, el ajuste del gasto público afectó de manera generalizada los DH de la población en aras de sostener el proceso de desinflación. Vale la pena señalar que, consistente con el planteo del FMI, el gobierno tomó un recaudo que le generó gobernabilidad: aumentó en términos reales la Asignación Universal por Hijo y algunas otras partidas menores orientadas a la protección de los sectores más vulnerables. Aunque esto pueda parecer inconsistente con el planteo general de este capítulo, no lo es, por al menos dos motivos. Por un lado, porque el valor de estas asignaciones persiste en niveles de insuficiencia para sostener acceso digno a derechos, lo cual se ha visto agravado por el deterioro en la prestación de diversos servicios públicos: los ajustes en otras áreas del Estado encarecen el acceso a prestaciones básicas. Por otro lado, porque el ajuste tiene una afectación específica sobre sectores medios con ingresos laborales, en una lógica centrífuga que polariza entre sectores de la sociedad. De hecho, estos sectores se han visto más afectados en su canasta de consumo –por aumento en el precio de los servicios– y han reaccionado incrementando las horas trabajadas.

Es necesario añadir otro ángulo al análisis. Mientras la mayoría de la sociedad fue afectada de forma negativa, hubo un sector que recibió beneficios. Se trata de los acreedores del sector público. Si bien los intereses pagados también cayeron, lo hicieron muy por debajo de la caída general del gasto (un 12% contra casi 26%). Pero a esto debe sumarse el hecho de que gran parte de los intereses devengados han sido capitalizados como deuda. En caso de computar esos intereses, el resultado agregado no sería superavitario, sino por el contrario de déficit fiscal<sup>11</sup>.

Vale la pena señalar que los ingresos fiscales también cayeron un 3,5%, fruto de la propia recesión. Una suerte de dinámica de espiral de austeridad recesiva que, en la experiencia internacional, no encuentra solución salvo por un impulso externo (Blyth, 2013). De hecho, la caída no fue superior gracias a la existencia de impuestos al comercio exterior y la compra de moneda extranjera.

Existe de este modo un proceso generalizado de ajuste, que afecta a la mayoría de la población y beneficia a los acreedores. Esto es contrario al enfoque de DH que, como ya se señaló, prescribe la necesidad de destinar la mayor cantidad posible de recur-

---

11 Ver <https://www.baenegocios.com/economia/El-resultado-fiscal-de-marzo-cerro-en-rojo-hubo-deficit-primario-y-financiero-20250411-0027.html>

sos hacia la realización de los DH (CDH, 2011; 2018), la prohibición de regresividad (CDH, 2011), e incluso, en el marco de una crisis generalizada, la necesidad de evaluar y demostrar que las medidas son temporales, limitadas y orientadas a protegerlos (CDH, 2108). Ante esto, el FMI indicó al gobierno en abril de 2024 que era necesario “mejorar la calidad” del ajuste, aunque en su léxico esto no implicaba el respeto de los DH, sino avanzar en el proceso de reformas estructurales<sup>12</sup>. Explicaba así cuál era la condición impuesta por los acreedores externos para habilitar nuevo crédito.

### *III.2- La gestión del endeudamiento público*

La situación en 2023 de la deuda en la Argentina era delicada. El gobierno del Frente de Todos reestructuró la deuda con acreedores privados (2020) y con el FMI (2022), extendiendo los tiempos de pago respecto de sus plazos originales. Si bien esto le permitió ganar espacio fiscal y externo, limitó las opciones de política pública, dado que las promesas redistributivas colisionaban con las demandas de los acreedores. En especial, el acuerdo con el FMI sometía al país a una revisión trimestral de sus políticas macroeconómicas, añadiendo un factor de incertidumbre asociada a la doble evaluación –técnica y política– periódica (Cantamutto, 2024).

El gobierno del Frente de Todos apostó así a una reedición de la gestión neodesarrollista, aunque con un entramado legal mejor estructurado, tanto en relación a la legislación local como ante potenciales conflictos en el extranjero (Cantamutto y Manzo, 2024). Entre noviembre de 2019 y mismo mes de 2023 la deuda pública aumentó un 36%, centralmente por la emisión de títulos públicos en moneda nacional (que aumentó en un 248%). La contrapartida fue un menor peso de los títulos en moneda extranjera. Como parte de los acuerdos con el FMI, el gobierno inició una trayectoria de reducción del déficit fiscal, que habían alcanzado picos durante la pandemia como parte del paquete de estímulo ante la crisis.

Entre las primeras medidas del presidente Milei, se anunció en diciembre de 2023 una devaluación del 112% y la liberación de los precios de la economía. La devaluación redujo el valor en dólares del PBI pero también de la parte en pesos de la deuda pública (que había crecido con el gobierno anterior), especialmente los títulos públicos (cayeron un 35%, ver tabla 1). Esto produjo un súbito deterioro en el indicador de sostenibilidad de deuda respecto de PBI, que pasó del 85% en 2022 a 158% en 2023. Asimismo, también en diciembre de ese año se habilitó al Tesoro a recomprar un bono en manos del BCRA emitido en junio (Resolución Conjunta

---

12 Ver <https://www.lanacion.com.ar/economia/el-fondo-dijo-que-milei-logro-un-progreso-impresionante-pero-insistio-en-mejorar-la-calidad-del-nid04042024/>, consultada el 25-05-2024.

9/2024, RESFC-2024-9-APN-SH#MEC). El Tesoro debió pagar aproximadamente 135 billones de pesos por este rescate anticipado.

Tres meses después el gobierno habilitó la emisión de nueva deuda, con el objetivo de despejar los vencimientos en 2024 (Resolución Conjunta 16/2024, RESFC-2024-16-APN-SH#MEC). En concreto, emitió tres series nuevas de deuda en pesos ajustable por CER para canjear 15 títulos por un total de 42,6 billones de pesos.<sup>13</sup> Tras esta operación, el gobierno empezó a colocar bonos de este canje (BONCER) y letras del Tesoro (LECAP). Vale la pena añadir que la inflación incrementó el peso de los títulos ajustables por CER, que fueron los de mayor emisión en los primeros meses de 2024.

En la tabla 1 se puede notar que el efecto de la licuación nominal por la devaluación –una caída del 13% en el primer mes– es más que compensada por la expansión posterior. Así, si bien al comparar contra el último mes del gobierno anterior –noviembre de 2023– el crecimiento de la deuda es de “apenas” el 11%, si se considera la expansión posterior a la licuación, el aumento es de un 27,6% medido en dólares. Resulta interesante caracterizar este incremento, considerando que hasta abril de 2025 el gobierno de LLA no había logrado colocar deuda en el mercado internacional. La mayor parte de la expansión está determinada por la emisión de títulos públicos y letras del Tesoro, colocadas en el mercado local. Los principales beneficiarios de estas colocaciones han sido agentes con operatoria local. Debido a la vigencia de los controles cambiarios hasta el mes de mayo de 2025, los inversores contaron con la posibilidad de valorizar sus tenencias de activos mediante la rentable colocación en instrumentos en moneda nacional.

---

13 Ver <https://www.cronista.com/economia-politica/canje-de-deuda-economia-logro-adhesion-de-77-y-estiro-vencimientos-de-42-6-billones/> y <https://www.lanacion.com.ar/economia/deuda-el-gobierno-lanza-un-canje-de-deuda-en-pesos-por-mas-de-55-billones-para-postergar-pagos-de-nid11032024/> (consultado 14/05/2024).

**Tabla 1. Valor de la deuda pública (en millones de dólares) y variación por período seleccionado.**

Rubro (selección)	Valor (en millones de dólares equivalentes)			Variación	
	nov-23	dic-23	abr-25	Nov 23 a abr-25	Dic 23 a mar 25
<b>TOTAL</b>	425.556	370.673	472.920	11,1%	27,6%
Títulos públicos	316.004	271.135	336.765	6,5%	24,2%
en moneda nacional	132.157	85.520	170.243	28,8%	99,1%
no ajustable	47.199	43.314	53.050	12,4%	22,5%
ajustable por CER	84.958	42.206	117.193	37,9%	177,7%
en ME	177.761	177.891	166.506	-6,4%	-6,4%
Letras del Tesoro	11.157	10.975	33.551	200,7%	205,7%
en moneda nacional	4.841	5.097	27.956	477,5%	448,5%
en ME	6.316	5.878	5.595	-11,5%	-4,8%
Préstamos	82.895	82.240	97.832	18,0%	19,0%
Con organismos internacionales	73.683	74.215	90.610	23,0%	22,1%
FMI	41.467	40.899	54.597	31,7%	33,5%
Con organismos oficiales	4.638	4.672	4.229	0,7%	-9,5%

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Economía e INDEC.

Es más, durante el último trimestre de 2024, y para fomentar esa operatoria, el gobierno autorizó un blanqueo de capitales en distintas etapas, que incluía la obligación de depositar en cuentas especiales los recursos legalizados. Para mayo de 2025, el blanqueo había aportado alrededor de 31.000 millones de dólares (en adelante mdd)<sup>14</sup>. Estos fondos reingresados al país fueron en parte colocados en títulos públicos, cuya tasa de interés superó la tasa de depreciación programada, obteniendo así condiciones de valorización mediante el *carry trade*. En la práctica, los rendimientos de esta operatoria esperan ser transferidos a moneda extranjera a su vencimiento, con lo cual una parte relevante de este ingreso fue liquidada. En la tabla 2, se

14 Ver <https://www.infobae.com/economia/2025/05/07/mientras-el-gobierno-prepara-medidas-para-los-dolares-no-declarados-hoy-termina-la-ultima-etapa-del-blanqueo-de-capitales/b> (consulta 2/6/25)

puede notar que el reingreso neto acumulado en materia de activos externos apenas superó los 1.000 mdd. Sin embargo, proveyó liquidez para que el gobierno colocara títulos, bonos y letras en el mercado interno de capitales.

Hay que remarcar que la dinámica de la deuda del período involucra dos aspectos centrales. Por un lado, bajo la idea de “sanear” el BCRA, este organismo se desprendió de obligaciones que el Tesoro absorbió emitiendo nueva deuda, de modo que se produce una migración de un organismo público al otro. Este cambio permite al BCRA regular la tasa de interés con menor impacto en la creación de dinero por la renovación de los títulos emitidos a su cuenta, que fueron relevantes en la crisis de 2018 (las LELIQ, que habían reemplazado a las LEBAC). El BCRA puede así subir la tasa de interés para retener divisas a través del *carry trade*, sin que esto genere nueva emisión de dinero. Claro está, esto impacta sobre las cuentas del Tesoro, que tiene que recortar otros gastos para poder sostener el pago de servicios de deuda aumentados. Es decir, este saneamiento se traduce en mayores recortes fiscales. Por otro lado, la emisión de deuda del Tesoro apuntó a contener la fuga de capitales, para evitar mayores caídas de reservas internacionales en el BCRA. Así, se estructuraron sucesivos mecanismos para alimentar la acumulación de reservas.

En diciembre de 2023 se crearon los Bonos para la reconstrucción de una Argentina Libre (BOPREAL)<sup>15</sup>, un instrumento emitido por el BCRA para resolver la problemática de la deuda heredada de importaciones impagas. Estos bonos se suscribían en pesos, pero eran pagaderos en dólares al momento del cobro. Este nuevo instrumento acumuló colocaciones a abril de 2024 por un monto estimado en 8.000 millones de dólares<sup>16</sup>. Este mecanismo se conjugó con la caída abrupta de las importaciones la primera mitad de 2024, merced de la recesión, junto a una normalización de las exportaciones. El superávit comercial proveyó de divisas en ese período. Sin embargo, desde junio de 2024, el saldo comenzó a deteriorarse. Si bien el acumulado es positivo (tabla 2), su valor fue decreciente, al punto de mostrar déficit en el renglón de bienes en diciembre de 2024 y en marzo de 2025.

---

15 Ver <https://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Guia-para-importadores.asp>, consultada el 14-05-2024.

16 Ver <https://www.perfil.com/noticias/economia/bopreal-el-banco-central-coloco-us-13-millones-y-analiza-extenderlo-para-utilidades-y-dividendos.phtml>, consultada el 14-05-2024.

**Tabla 2. Saldos acumulados de renglones seleccionados del balance cambiario, diciembre 2023-abril2025 (en millones de dólares)**

<b>Renglón</b>	<b>Saldo</b>
Saldo bienes	24.110
Saldo servicios	-9.079
Balanza comercial	15.031
Intereses	-14.903
Ingreso primario	-15.206
Cuenta Corriente	-175
Inversión extranjera directa	-1.610
Inversión de cartera	-124
Préstamos de organismos internacionales	12.396
Formación de activos externos	1.224
Préstamos financieros y títulos de deuda	9.803
Cuenta Capital y Financiera	15.629
Variación reservas internacionales (brutas)	17.415

Fuente: elaboración propia con datos del BCRA.

Es en ese contexto que el gobierno aprobó el referido blanqueo de capitales. Su impacto no estuvo solo en sostener la emisión de deuda del Tesoro, sino que permitió ampliar el crédito al sector privado, lo cual generó una expansión secundaria de las reservas (ver renglón “préstamos financieros” de tabla 2). El reingreso de capitales fugados para el *carry trade* y la emisión de deuda privada abastecieron de casi 10.000 mdd las reservas del BCRA. Pero su ventana de funcionamiento se limitó al último trimestre de 2024. Desde diciembre de ese año a marzo del siguiente, el BCRA perdió sistemáticamente reservas por más de 5.200 mdd. Esta pérdida estuvo asociada a la política del gobierno de sostener el valor del tipo de cambio oficial y evitar que se ampliara la brecha con el tipo financiero, para evitar una nueva corrida.

Esta sangría de reservas mostró la insostenibilidad del esquema macro del gobierno. A pesar de advertencias sobre este problema<sup>17</sup>, Milei sostuvo el ancla cambiaria, junto con el ajuste fiscal (sección III.1) y el atraso salarial. El descenso paulatino de la inflación ofrece el activo reputacional del oficialismo en materia política: mientras logran –al costo que sea– sostener esta senda descendente de la infla-

<sup>17</sup> Por ejemplo, un economista afín como Domingo Cavallo lo advirtió en enero de 2025, ver <https://www.cavallo.com.ar/desinflacion-vs-competitividad-las-dos-caras-del-peso-apreciado/>

ción, conseguían interpelar a la población sobre el rumbo general de la economía<sup>18</sup>. Dicho de otro modo, si este proceso continuaba, podrían alegar que estaban en la senda indicada, y los costos sociales se irían resolviendo a medida que la economía se reactivara. Para ello, necesitaban pasar las reformas estructurales. Por supuesto, este capítulo plantea reparos y dudas frente a tales argumentos; describimos aquí la lógica argumental del gobierno.

Con la caída sistemática de reservas, la capacidad de sostener el ancla cambiaria se hizo cada vez menor. A esto debe sumarse que, en marzo de 2025, la inflación minorista tuvo un alza relevante (3,7% frente a 2,4% del mes previo), lo cual imprimió dudas sobre la efectividad del programa. El gobierno aceleró entonces un nuevo acuerdo con el FMI, que se cerró en abril por un total de 20.000 mdd. El Fondo ya había aprobado la séptima revisión del acuerdo previo a inicios de 2024 elogiando el nuevo rumbo de la política económica<sup>19</sup>. Revisiones sucesivas sostuvieron el apoyo aunque indicaron la necesidad de avanzar en las reformas estructurales (ver siguiente sección)<sup>20</sup>. En 2025, y a pesar de tener vigente con Argentina el acuerdo más grande del organismo, el FMI amplió el acceso, desembolsando el 60% de los fondos (12.000 mdd) con la aprobación del acuerdo, una aceleración evidente en virtud de las urgencias locales. Este acuerdo imprimió mayor presión sobre el ajuste fiscal y la inminencia de reformas.

La tabla 2 muestra que el saldo neto de aportes de organismos internacionales de crédito apenas supera lo transferido por el FMI, y explica el 79% de la acumulación de reservas desde que gobierna LLA. El Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) había aprobado a inicios de 2024 un crédito de 400 mdd destinado a financiar el programa de política social “Tarjeta Alimentar”<sup>21</sup>. Tras conocerse el nuevo acuerdo con el FMI, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial prometieron un blindaje financiero –tal como hicieran a fines de 2000– por 20.000 mdd más. De la mano de este acuerdo, el gobierno levantó las restricciones cambiarias ligadas a la demanda minorista, habilitó la salida de utilidades generadas a partir del ejercicio 2025 y habilitó el ingreso de capitales de cartera –primero con un plazo mínimo de permanencia de 6 meses, luego con la compra de títulos de esa maduración–. Es decir, con el acceso extraordinario a reservas logró avanzar en la

---

18 Sumado a la amenaza latente de cualquier alternativa, como ocurriera en relación al inicio de la Convertibilidad (Piva, 2007).

19 Comunicado 24/31 del FMI, disponible en <https://www.imf.org/es/News/Articles/2024/01/31/pr2431-argentina-imf-executive-board-completes-the-seventh-review-under-the-extended-fund-facility>, consultada el 14-05-2024.

20 Comunicado de prensa No. 24/157 del FMI, disponible en <https://www.imf.org/es/News/Articles/2024/05/13/pr24157-imf-and-argentina-reach-staff-level-agreement-on-8-review-under-the-eff-arrangement>, consultada el 14-05-2024.

21 Ver en <https://www.argentina.gob.ar/noticias/caf-aprueba-un-credito-para-argentina-por-usd-400-millones-en-apoyo-al-plan-alimentar>, consultada el 14-05-2024.

desregulación cambiaria. Además, estableció un nuevo régimen de flotación cambiaria entre bandas.

Tras el acuerdo, el gobierno de LLA buscó salir al mercado internacional. Hizo un primer intento para avanzar en este sentido en mayo de 2025 mediante la emisión del BONTE 2030, que si bien fue emitido en pesos, se suscribía en dólares, logrando una colocación de 1.000 mdd<sup>22</sup>. Al mes siguiente cerró un REPO por 2.000 mdd con un conjunto de bancos, y se preparó para la emisión de nuevos BONTE, BOPREAL y LEFI.

Es decir, tras un año y medio de ajuste fiscal y emisión de deuda en el mercado local, el gobierno recién logró los *prolegómenos* de una fase de endeudamiento externo. Le limitan la dinámica de las reservas, el peso de la deuda con el FMI -que se presenta como acreedor privilegiado-, y las dificultades para avanzar con las reformas. A los acreedores no parece afectarles el carácter insostenible del ajuste fiscal, sino exclusivamente la posibilidad de repago del crédito.

Antes de analizar los intentos de reforma del gobierno, es necesario marcar un punto relevante respecto del acceso al mercado internacional. Cuando Menem dio inicio a la fase de endeudamiento externo, en el mundo se erigía como potencia hegemónica Estados Unidos, con capitales disponibles para invertir en los países que adoptaran las medidas del Consenso de Washington. Menem cumplió esas tareas y recibió financiamiento. Cuando Cambiemos asumió el gobierno, no solo la Argentina tenía bajos niveles de deuda pública, sino que en el mundo las tasas de interés de referencia eran casi nulas, existiendo disponibilidad de crédito barato para la periferia global. Estas condiciones dejaron de estar presentes tras la pandemia: la suba de las tasas de interés de referencia alimentó la aversión al riesgo de los inversores, limitando el acceso a la periferia global. Además, se intensificó la disputa geopolítica -que incluye una dimensión en materia financiera y de la arquitectura institucional involucrada- entre Estados Unidos y China. Al momento de asumir Milei, el financiamiento para la periferia mundial era más caro, sin un programa de reformas claro y con un ordenamiento indisputado, todo lo cual limitaría las posibilidades del país para llevar adelante la tríada aquí desarrollada.

### *III.3- Las reformas neoliberales del Estado: la liberalización financiera cambiaria*

Durante el primer año de gestión, el gobierno de Milei activó -o procuró activar- un conjunto de reformas orientadas a (neo)liberalizar el Estado argentino, con la particularidad de no focalizarse de manera directa sobre su núcleo financiero/cambiario.

---

22 Ver <https://www.mdzol.com/dinero/deuda-y-reservas-como-impacta-la-colocacion-del-bono-bonte-2030-n1257286> (consulta 2/6/25)

Se trata de una particularidad a subrayar considerando que, al momento de su asunción, a fines de 2023, la arquitectura jurídica argentina limitaba de manera palpable el libre acceso a divisas en el país, su circulación interna y eventual egreso del sistema; limitación que, en las experiencias neoliberales previas, fue visualizada como incompatible con una correcta gestión de la economía.

La profundidad de la transformación emprendida en los primeros meses de mandato puede visualizarse a través del análisis de los dos grandes paquetes de reformas impulsados por el oficialismo: aquél instrumentalizado por medio del DNU N° 70/23 y aquél de la denominada Ley de Bases N° 27.742. Estos instrumentos jurídicos se auto-presentaron como fundacionales, pretendiendo sentar los cimientos para la reconstrucción de la economía argentina. En este marco, efectuaron una extensa desregulación, flexibilización, liberalización y privatización –según el caso– de una multiplicidad especialmente amplia y heterogénea de áreas estatales: entre otras, avanzaron sobre el campo laboral, tributario, agrario, energético, industrial, minero, aeronáutico, comunicacional, registral y farmacéutico (DNU N° 70/23 y Ley N° 27.742).

Sin embargo y pese a esta amplitud, la reforma emprendida no contempló el área específicamente financiera/cambiaria.<sup>23</sup> De hecho, en estos instrumentos jurídicos la inserción internacional de Argentina se pensó en clave mayormente comercial, lo que supuso –en sus propios términos– la búsqueda de adaptación de la normativa local a los estándares promovidos por la OCDE y la OMC, y no de aquellos propios de las Instituciones Financieras Internacionales, como cabría esperar si el eje de la reforma estuviese puesto en la inserción financiera internacional (DNU N° 70/23: art. 3). Esto no significa que el gobierno no avanzara en reformas pro-mercado. De hecho, el proyecto de Ley Bases incluía la propuesta de privatización de 41 empresas, de las que solo 8 quedaron en la versión aprobada de la ley. Sin embargo, en estos primeros meses de mandato, el gobierno no logró avanzar sobre la reforma institucional de los tres pilares que durante las experiencias neoliberales previas se consideraron centrales. En efecto, el presidente Milei no efectuó aún modificaciones de peso sobre la ley de entidades financieras<sup>24</sup> ni sobre la carta orgánica del BCRA y, hasta abril de 2025, las reformas sobre el MULC habían sido puntuales y específicas; dicho en otros términos, el gobierno no había desmantelado hasta entonces los controles cambiarios que afectaban los flujos financieros ni la conformación de activos externos.<sup>25</sup>

---

23 La excepción lo constituía la pretensión originaria del gobierno de Milei de privatizar el Banco Nación (PEN, 2023: cap. I), dejada posteriormente de lado.

24 A nivel del sistema bancario, la principal excepción a este proceso fue la pretensión del gobierno de Milei de privatizar por decreto N° 116/25 el Banco Nación. El problema es que –como se señaló– este banco no había sido contemplado entre las entidades susceptibles de privatizarse en la ley de bases, por lo cual se encuentra actualmente paralizada por la justicia.

25 Cambiemos flexibilizó y liberalizó las regulaciones del MULC que limitaban el acceso de capitales especulativos (Feldman y Fomento, 2019). El gobierno de Alberto Fernández no estableció normativas en sentido contrario.

Las restricciones institucionales todavía vigentes coadyuvaban en este periodo, a que, pese al brutal ajuste fiscal y las reformas pro-mercado realizadas, el gobierno fuese incapaz de atraer al sistema las divisas suficientes para la correcta reproducción de la economía. Antes bien, en los primeros meses del año 2025, la carencia estructural de divisas se agudizó y el oficialismo debió recurrir al FMI para procurar cerrarla. La incapacidad de reabrir la fase de deuda externa, en el marco de incipientes medidas de liberalización, dejaron al gobierno al borde de una crisis cambiaria que solo pudo sortear recurriendo una vez más al FMI.

En este marco, el gobierno activó –en sus palabras– la tercera fase de su programa económico<sup>26</sup>. Hasta tal punto esta fase estaría centrada en el espacio financiero/cambiarío que fue lanzada desde el propio BCRA. En lo que aquí interesa, las reformas institucionales, esta nueva etapa giró en torno a dos grandes ejes, que se asentaron sobre modificaciones que ya venían efectuándose en los meses precedentes:

1. *Liberalización del MULC*: la principal reforma de la nueva fase se basó en una relajación de las restricciones cambiarias existentes.

Hasta este momento, el gobierno había efectuado las siguientes modificaciones sobre el MULC; había: 1) establecido un régimen especial de incentivo para grandes inversiones (RIGI), que las dejaba al margen de los controles cambiarios vigentes (Ley N° 27.742, cap. IV); 2) relajado dichos controles para importaciones y exportaciones (decretos N° 72/23 y 3/24; Comunicaciones “A” 8073/4, 2024) y; 3) liberalizado parcialmente la circulación interna, posibilitando el uso de divisas para listar precios, hacer pagos con tarjetas y tomar préstamos en moneda extranjera (comunicación “A” 8180, 2025).

Sobre esta base, en abril de 2025, el gobierno avanzó en una reforma más profunda a través de las Comunicaciones “A” 8226 y 8227, y el Decreto 269/25.

En particular, en esta oportunidad: 1) se derogó el régimen de promoción de exportaciones que restringía el libre uso de las divisas obtenidas; régimen conocido como de *dólar blend*<sup>27</sup>; 2) se eliminó el límite de USD 200 mensual que regía para la compra de divisas por parte de personas humanas para atesoramiento; 3) también se les posibilitó a estas personas la compra de divisas para formación de activos externos, remisión de ayuda familiar, y compra de inmuebles y; 4) se eliminaron, aunque no plenamente, las restricciones en los pagos de operaciones de comercio exterior.

En materia específicamente financiera/bursátil, en esta reforma: 1) se liberalizó, aunque con restricciones, la compraventa de títulos valores en moneda extranjera; 2) se eliminaron algunas de las limitaciones cruzadas que impedían operar simultánea-

---

26 Ver <https://www.ambito.com/el-gobierno-anuncio-que-llego-un-acuerdo-el-fmi-y-que-espera-la-definicion-del-directorio-n6133780> consultado 26/5/25.

27 Este régimen había sido instaurado por el propio gobierno, el 13 de diciembre de 2023, por medio del dictado del Decreto N° 28/23 y era similar al que había sido oportunamente adoptado por medio de los Decretos Nros. 576/22, 787/22, 194/23, 378/23, 443/23, 492/23, 549/23 y 597/23.

mente en el mercado de cambios y de bonos; 3) se habilitó la compra de dólares para operaciones con derivados (subsistieron algunas restricciones en lo inmediato) y; 4) se eliminaron límites para la cancelación de intereses de deuda en moneda extranjera.

Asimismo, el BCRA habilitó la entrada de capitales del exterior para invertir en el mercado financiero local; es decir, habilitó a inversores extranjeros a ingresar divisas para invertir en bonos o acciones en Argentina y a, posteriormente, retirarlas. Ahora bien, a diferencia de lo que aconteció durante la experiencia neoliberal 2015-19, se establecieron una serie de medidas para evitar el ingreso de capitales puramente especulativos, como, por ejemplo, un plazo mínimo de permanencia de 6 meses en el país. Sin embargo, este plazo mínimo fue eliminado poco después, mediante la Resolución General N° 1068 de la CNV y la Comunicación “A” 7998, para capitales que operen con valores negociables emitidos por el Tesoro Nacional.

En síntesis, a través de estas reformas se liberalizó y desregularizó en buena medida el frente externo de la economía argentina, eliminando barreras que restringían el libre ingreso, circulación y egreso de divisas al/del país. Se trató, sin embargo, de una liberalización parcial, en el que aún subsisten limitaciones al libre flujo de divisas, especialmente para las personas jurídicas. No obstante ello, para que estas limitaciones desempeñen el papel deseado, el Estado, en la práctica, debería aumentar sus capacidades para evitar o sancionar su vulneración, algo que no ha sido el caso.

2. *Limitación a las capacidades estatales de control del flujo de capitales:* en esta tercera fase del programa económico, el gobierno intensificó –a través del Decreto 353/2025 y las Resoluciones N° 5696, 5698 y 5699/2025 del ARCA– dos procesos en marcha desde el año precedente: aquél orientado a erosionar las capacidades estatales de monitoreo de los movimientos de los activos financieros y aquél dirigido a posibilitar el ingreso al sistema de divisas sin importar su origen.

Dos reformas se habían efectuado en 2024 en relación al primer proceso. En primer lugar, por medio de las Resoluciones N° 1 a 10/24 de la IGJ, el gobierno había liberalizado la inscripción de las sociedades extranjeras en el país, desregulándolas y acotando las capacidades de fiscalización de la autoridad estatal sobre ellas (Hauser, 2024); algo clave, para la movilización especulativa del flujo transnacional de capitales. En segundo lugar, por Decreto N° 953/24, había reemplazado el organismo federal de recaudación tributaria existente –la AFIP– por el ARCA, con las mismas funciones que el anterior, pero con 3000/3200 empleados menos. Está marcada disminución de su personal técnico y operativo, explica el ETFE, afecta su capacidad de control y fiscalización, especialmente sobre los grandes contribuyentes.<sup>28</sup>

Dos reformas se habían realizado en 2024 en torno al segundo de los procesos mencionados. En primer término, el ya comentado régimen RIGI (Ley N° 27.742)

---

28 Ver <https://justiciafiscal.net/argentina-un-paraiso-para-los-amigos-de-milei/>, consultada el 23/05/2025.

no incluyó salvaguardas adecuadas para monitorear el origen lícito de las grandes inversiones que por él se canalizasen. Hasta tal punto esto fue así, que, la principal autoridad internacional al respecto, el GAFI, advirtió, en abril de 2024, que el RIGI convertirá a Argentina en una guarida fiscal sectorial.<sup>29</sup> En segundo término, la instauración, por medio de la Ley N° 27.743 y el Decreto N° 608/24, de un régimen de regularización (“blanqueo”) de activos, que, por la extensión de sus plazos, amnistía penal/contravencional, condonación de deudas y sujetos/activos alcanzados, no tuvo antecedentes en el país, abriendo canales institucionales para que una multiplicidad de fondos irregulares ingresasen al país.

En este marco, el referido Decreto 353/2025 y las Resoluciones N° 5696-5698/2025, bajo la consigna de simplificar, desregular y desburocratizar las actividades de los contribuyentes en Argentina, amplió considerablemente el espacio en el que ellos pueden operar sin necesidad de informar al Estado, o, en sentido inverso, limitó las capacidades de este último para recabar la información necesaria para ejercer adecuadamente sus funciones de contralor. Asimismo, por Resolución N° 5699/2025 y en busca de que los argentinos “saquen los dólares de su colchón”<sup>30</sup>, el gobierno habilitó nuevos espacios para que puedan regularizarse –“blanquearse”– activos financieros sin necesidad de declarar su origen.

Es fundamental señalar que, ambos procesos –el de erosión de las capacidades estatales de fiscalización y el de regularización de activos– fueron piezas claves durante la experiencia neoliberal de cambios (2015-2019) para posibilitar el ingreso masivo de capitales especulativos al país, su valorización financiera en el mercado interno y posterior fuga del sistema (BCRA, 2022), con consecuencias negativas para la economía real y el pleno goce de los DH de la población.

## IV- Reflexiones finales

Este capítulo presenta al gobierno de LLA, del presidente Milei, como una cuarta experiencia neoliberal en la Argentina. El neoliberalismo es entendido aquí como un programa de clase, que orienta la política en un sentido adverso a los intereses de la mayoría de la clase trabajadora y en favor de aquel sector del capital económico concentrado cuya lógica de acumulación se amolda a los requerimientos de la actual economía transnacionalizada.

En tal proyecto, a través del uso de la deuda y la inducción de crisis, promueve programas de reformas estructurales y ajuste fiscal (Salomon, 2024) que vulnera los

---

29 Ver <https://justiciafiscal.net/argentina-un-paraiso-para-los-amigos-de-milei/> consultada el 23/05/2025.

30 <https://www.infobae.com/economia/2025/05/12/el-gobierno-analiza-habilitar-que-se-puedan-usar-los-dolares-del-colchon-firmando-una-declaracion-jurada/> consultado 5/6/25.

DH en los países deudores, con especial daño sobre mujeres, infancias y grupos sociales vulnerables. En particular, en este trabajo nos enfocamos en la relación entre la puesta en marcha de ajustes fiscales, la aprobación de reformas estructurales (nos centramos aquí en lo financiero) y el recurso del endeudamiento externo, una tríada de política que aparece reiterada.

Sobre esta base, encontramos que la situación previa al gobierno de Milei se encontraba tensionada por el peso de la deuda pública y sus vencimientos, así como por una compleja herencia de regulación financiera poco articulada, en ambos casos, heredada del gobierno de Cambiemos y no revertida por el gobierno del Frente de Todos. Bajo el gobierno de LLA las reformas estructurales neoliberales han conseguido aval sólo parcial del Congreso, y no han prosperado tampoco por la vía administrativa (sección III.3). Esto no significa que el gobierno no haya intentado avanzar en este sentido, y de hecho obtenido conquistas parciales en la orientación de desregulación.

Sin embargo, en contraste con experiencias como la de Menem en los 90 y Macri en 2015, no logró articular una liberalización externa general que le permita acceder a crédito externo. Accesoriamente, debe mencionarse que Menem disponía de gran cantidad de activos públicos para enajenar para tentar el acceso a inversión extranjera y Macri recibió una economía con bajos niveles de deuda. Ninguna de ambas situaciones estaba presente en diciembre de 2023. Y, en otro orden, también es diferente el contexto global de estas experiencias. Mientras que los gobiernos antedichos contaban con una arquitectura financiera organizada en torno a la hegemonía estadounidense con bajo costo de financiamiento para la periferia global, el actual gobierno se enfrenta a mayores tasas de interés, con mayor riesgo asociado a la disputa geopolítica con China. Milei se lanzó de lleno al programa neoliberal de forma extemporánea, sin registro de los cambios locales y globales.

Al no poder remover los controles y aplicar las reformas requeridas por los acreedores, el gobierno compensó sobreactuando el ajuste fiscal (sección III.1). Este ajuste, como señalamos, vulneró de manera sistemática los DH de las personas que viven en la Argentina, limitando los recursos disponibles para su garantía, pero además por tratarse de un proceso poco transparente, inconsulto y sin los controles adecuados para garantizar la protección de grupos sociales vulnerables. Es decir, un proceso reñido con toda la institucionalidad ligada a los derechos humanos, cuyo impacto se expresa en especial sobre personas adultas mayores, mujeres e infancias. La crisis, inducida por las propias políticas del gobierno de Milei, generan una escasez relativa de recursos fiscales, cuya asignación elude los principios de no regresividad, la protección de grupos vulnerables, y el carácter temporal y acotado de las medidas restrictivas que pudieran justificarse en el marco de la crisis. Sin embargo, dicho

proceder no puede justificarse toda vez que en la asignación de recursos, las partidas destinadas al pago de los acreedores crecen en términos reales.

Vale la pena señalar que, además, el ajuste fiscal no parece sostenible en el tiempo. Los recortes de gasto público impactan de manera recesiva en la economía, lo cual hace caer la recaudación. Fueron los impuestos ligados al sector externo los que limitaron la crisis fiscal. Es importante mencionar que estos son los tributos que los acreedores sugieren eliminar para impulsar la inversión. Dicho de otro modo, la base de sustentación del resultado fiscal celebrado por los acreedores son justamente los impuestos –disociados de la actividad interna– que estos actores quieren eliminar a través de las reformas estructurales. La única zanahoria que ofrecen a cambio es la promesa de futuro crédito.

Durante el primer año y medio, el gobierno de LLA no pudo desarticular las regulaciones financieras y monetarias de manera generalizada. Por ello, basó el financiamiento del ajuste en la emisión de deuda en el mercado local, apuntando a captar los ahorros dentro del sistema financiero argentino, y no mediante la captación de nuevo crédito en el exterior. Pero en la medida en que diversas regulaciones del sector externo son relajadas –no solo en materia financiera, sino también comercial–, la salida de divisas pone en crisis la sostenibilidad del esquema. Durante un año y medio el gobierno de LLA no logró contener las divisas que ingresaron al país, llegando al límite de una crisis cambiaria en abril de 2025, cuando recurrió a un nuevo salvataje del FMI, que se presentó raudo con un nuevo acuerdo de veloz ejecución. Se trata de un apoyo geopolítico de Estados Unidos a este nuevo experimento neoliberal, bajo la expectativa de reabrir los negocios en el país, y acorde a la orientación general de la política exterior estadounidense bajo la guía del *America First* de Donald Trump, que busca potenciar socios estratégicos en la región. Este acuerdo implica el compromiso del gobierno argentino en avanzar con una serie de reformas pro-mercado, que incluyen ejecutar privatizaciones, la reforma del sistema previsional, la reforma laboral y la tributaria. La evaluación de avances resulta central para sostener el acuerdo del organismo.

Al momento de terminar este capítulo, los daños en materia de derechos humanos son evidentes, mientras que el acceso a financiamiento se mantiene como una mera promesa. Incluso si esos fondos llegaran, tal como se explicó aquí, sería de mano de una profundización de este esquema. Por ello, un factor determinante es la capacidad política de legitimar socialmente tal trayectoria, algo que dista de estar claro. La sostenibilidad de los pagos de la deuda en clave neoliberal, así como la continuidad con el programa de reformas y ajuste a ella asociados, se presentan aquí como abiertamente contrarios a la sostenibilidad de la vida de amplios sectores de la población.

## Referencias

- Abeles, M., Pérez Caldentey, E., & Valdecantos, S. (Eds.). (2018). *Estudios sobre financierización en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- ACIJ y ELA (2024). “Un ajuste que agranda la brecha ¿Qué pasa con el presupuesto para las políticas de género?”, marzo de 2024, disponible en <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2024/03/Documento-PPG-8M.pdf>
- ASAP (2024), Informe de ejecución presupuestaria de la administración pública nacional, marzo de 2024, disponible en [https://asap.org.ar/img\\_informes/04171244\\_EjecucionPresupuestariaAPNMar2024.pdf](https://asap.org.ar/img_informes/04171244_EjecucionPresupuestariaAPNMar2024.pdf)
- Arceo, E. (2011). *El largo camino a la crisis. Centro, periferia y transformaciones en la economía mundial*. Buenos Aires: Cara o Ceca.
- BCRA (2022). “Mercado de cambios, deuda y formación de activos externos, 2015-2019”, disponible en <https://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Informe-mercado-cambios-deuda-formacion-activos-externos-2015-2019.asp>, consultada el 26-06-2023.
- Blyth, M. (2013). *Austerity: The history of a dangerous idea*. Oxford University Press.
- Brenta, N. (2019). *Historia de la Deuda Externa Argentina. De Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Burgisser, E. y Vieira, L. (2020). “El FMI y la pandemia: Una historia del fortalecimiento de la financiarización y la complicidad con las violaciones de derechos humanos”. *Derechos en Acción* 18: 493-493.
- Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo (CNAT), (2024). “Sentencia interlocutoria nro. 1 expte. Nro. 56862/2023/1 autos incidente n° 1 – actor: CGT c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ incidente, Buenos Aires.
- Cantamutto, F. (2024). “El gobierno del Frente de Todos, o el fracaso de la búsqueda del consenso imposible”, *Papel Político*, 29, <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo29.gftf>
- Cantamutto, F., y Manzo, A., (2024). “Deuda, ajuste fiscal y reformas estructurales en el gobierno de Milei. Perspectiva histórica y su impacto sobre los derechos humanos”, *Derecho Y Ciencias Sociales*, 215-241. <https://revistas.unlp.edu.ar/dcs/article/view/18559>
- Cena Trebucq, M. (2025). “Presupuesto 2024: crónica de un ajuste anunciado para el cuidado del ambiente”. FARN. Disponible en <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2025/04/Monitor-ambiental-Presupuesto-2024-cronica-de-un-ajuste-anunciado-para-el-cuidado-del-ambiente.pdf>
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), (2023). “Acción de amparo colectivo contra Decreto 70/2023”, disponible en <https://www.cels.org.ar/web/wp-con>

- tent/uploads/2023/12/promueve-accion-declarativa-de-inconstitucionalidad-20231227.pdf, consultada el 22-01-2024.
- CEPA, (2023). “El Mega DNU del gobierno de Milei: desregulaciones, desguace, extranjerización y fuerte retroceso en derechos laborales”, informe, 27 de diciembre, disponible en <https://centrocepa.com.ar/informes/459-el-mega-dnu-del-gobierno-de-milei-desregulaciones-desguace-extranjerizacion-y-fuerte-retroceso-en-derechos-laborales>, consultada el 22-01-2024.
- Concejo de Derechos Humanos (CDH), (2011). “Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos”, resolución A/HRC/20/23, Experto Independiente del CDH, Asamblea General, 10 de abril, ONU, Nueva York.
- Concejo de Derechos Humanos (CDH), (2018). “Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos”, resolución, A/HRC/40/57, Experto Independiente del CDH, Asamblea General, 19 de diciembre, ONU, Nueva York.
- Fair, H. (2021). “La Alianza Cambiemos y los gobiernos neoliberales en la Argentina reciente: Continuidades y transformaciones”. *Espacio Abierto*, 30(4), 145–166.
- Fair, H. (2022). “Teoría y práctica del neoliberalismo. Debates y controversias teóricas, ontológicas y axiológicas”. *Papel Político*, 26, 1–26.
- Feldman, G. D., & Formento, A. (2019). “Marco regulatorio cambiario y dinámica del sector externo: un análisis del caso argentino reciente”, *Cuadernos de Economía*, 38(77), 631-654.
- FIEL, (1989). *El control de cambio en la Argentina*, Editorial Manantial, Buenos Aires.
- Frenkel, Roberto (2003). “Globalización y Crisis Financieras en América Latina”. In *Revista de Economía Política*, vol. 23, nº 3 (91), <http://www.rep.org.br/pdf/91-5.pdf>, consultada el 01-09-10.
- Girón, A. (2009). *Argentina: su recurrente inestabilidad financiera*. disponible en <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/handle/CLACSO/13052>, consultada el 23-05-2024.
- Goldmann, M. (2021). “El combate contra la austeridad en las décadas de los setenta y los ochenta: cuando los derechos humanos desaparecieron”. *Revista Derechos En Acción*, 18(18), 89–129.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Hauser, Irina (2024). “¿Argentina camino a convertirse en un paraíso fiscal?”, *Diario Página 12*, 3 de abril, disponible en <https://www.pagina12.com.ar/726037-un-festival-de-resoluciones-para-eliminar-controles-a-sociedad>, consultada el 23-05-2024.
- Heydebrand, W. (2003). “The Time Dimension on Marxian Social Theory”, doi: 10.1177/0961463X030122001, *Time and Society*, 2(3), 88-147
- Infancias en deuda (2024). “Aportes Escritos al Informe del Estado”. 98° Período de pre-sesiones Comité de Derechos del Niño, abril de 2024, disponible en <http://>

infanciaendeuda.org/wp-content/uploads/2024/04/Informe-al-Comite-de-Derechos-del-Nino-Infancia-en-Deuda.pdf

- Kentikelenis, A. E., Stubbs, T. H., & King, L. P. (2016). "IMF conditionality and development policy space, 1985–2014". *Review of International Political Economy*, 23(4), 543–582. <https://doi.org/10.1080/09692290.2016.1174953>
- Manzo, A. y González Salvá, C. (2011). "Neoliberalismo y Derecho: las Reformas Financieras Cambiarias de 1977-1978 y el Endeudamiento del Estado Nacional", *Revista Passagens*, Vol. 3 - No. 3 - Setembro a Dezembro, pág. 503-531, Universidad Federal Fluminense, Brasil.
- Manzo, A., (2011). "Estado y Derecho en la era de la globalización neoliberal: evolución del recetario neoliberal en Argentina", *Revista Direito e Práxis*, *Qualy A1*, vol. 03, n. 02, 2011, pág. 2 a 41, Río de Janeiro, Brasil.
- \_\_\_\_\_. (2012). "Estado y Derecho en la era de la globalización neoliberal: la estructura del Estado argentino propia de la década de los 90", *Revista Direito e Práxis*, *Qualy A1*, Vol. 3, N° 5, pág. 2 a 28, Río de Janeiro, Brasil
- Piva, A. (2007). "Acumulación de capital y hegemonía débil en la Argentina (1989-2001)". *Realidad Económica*, (225), 72–98.
- Poder Ejecutivo Nacional (PEN), (2023). "Bases para la Reconstrucción de la Economía Argentina", Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70, 20 de diciembre, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_. (2023a). "Proyecto de Ley "Bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos"", 27 de diciembre, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_. (2024). "Proyecto de Ley "Bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos"", 0025-PE-2023, 25 de mayo, Buenos Aires.
- Salomon, M. (2024). "The Trojan Horse of sovereign debt", *Transnational Legal Theory*, vol. 15, N° 1, pp. 1-33, DOI: 10.1080/20414005.2024.2337524
- Stubbs, T., & Kentikelenis, A. (2018). "Conditionality and Sovereign Debt: An Overview of Human Rights Implications". En I. Bantekas & C. Lumina (Eds.), *Sovereign Debt and Human Rights* (pp. 359–380). Oxford: Oxford University Press

# INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL Y ORDEN NEOLIBERAL:

## El caso argentino en perspectiva histórica

*Verónica L. Cáceres, Mariano D. Ferro y Karina Forcinito*

### 1. Introducción

Hacia mediados de la segunda década del siglo XXI, las sociedades humanas se enfrentan a una crisis civilizatoria que abarca múltiples dimensiones y escalas y pone en riesgo la sostenibilidad de la vida (Bertinat y Chemes, 2024). En este contexto, caracterizado como de fractura del metabolismo sociedad-naturaleza (Foster, Clark & Holleman, 2021), las investigaciones científicas destacan el paralelo agravamiento de la pobreza y la destrucción de los vínculos de sociabilidad y de las instituciones vinculantes al interior de las sociedades (Goren y Maldovan Bonelli, 2023). Se trata de una crisis civilizatoria donde se intensifican las desigualdades múltiples y entrelazadas y prolifera la exclusión y la fragmentación social. Una crisis donde la cuestión ambiental se constituye en parte central de la cuestión social, como emergente de un orden neoliberal que promueve la sucesión de ciclos de expansión global del capital, la liberalización, desregulación y financiarización de las actividades económicas, así como la privatización y mercantilización de la vida social de un modo cada vez más intenso desde mediados de los años setenta del siglo XX.

En este marco, y como producto de múltiples y crecientes demandas socioambientales impulsadas principalmente por movimientos y organizaciones sociales y colectivos intelectuales, se fue configurando una arquitectura que promueve el reconocimiento del ambiente como derecho humano inalienable a nivel internacional (March Corbella, 2019). Específicamente, la crisis socioambiental fue reconocida e internacionalmente jerarquizada por la Organización de las Naciones Unidas

(ONU). Al respecto se destaca la Primera Cumbre Mundial sobre el Medio Ambiente Humano en Estocolmo (1972); la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro (1992); la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en Johannesburgo (2002), la Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible desarrollada en Río de Janeiro (2012) y la Cumbre sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York (2015). En esta última se adoptaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como parte medular de la Agenda 2030, que involucran ambiciosas metas socioambientales a nivel global.

En suma, la institucionalidad regulatoria de los estados asociada al derecho ambiental se convirtió en un componente medular de la política ambiental de los mismos y pasó a operar como condición necesaria para la gobernanza global, en la medida en que la acción desregulada y acumulativa del capital extremó la destrucción y el daño a los ecosistemas en el marco del orden neoliberal. En la práctica, sin embargo, el derecho ambiental institucionalizado asumió bajos niveles de eficacia jurídica<sup>1</sup> tanto a nivel internacional como al interior de los países.

Desde una perspectiva histórica, este proceso de institucionalización avanzó durante los años de surgimiento y auge del Consenso de Washington, recetario de política económica durante la primera fase del neoliberalismo a nivel internacional (Julia, Del Campo y Foa Torres, 2009). Y continuó haciéndolo a partir de los primeros años de los 2000, cuando este paradigma entró en crisis e intentó ser reemplazado por el Consenso Post-Washington, como modo de responder a la ineficacia de los postulados previos de política económica para promover el aumento en la tasa de inversión y de crecimiento económico (Forcinito, 2022).

En algunos países de América Latina y, específicamente, en Argentina dicho proceso de institucionalización se desarrolló asimismo durante la vigencia de experiencias económicas heterodoxas contrahegemónicas que tuvieron lugar a partir de los años 2000, en el marco de un ciclo económico expansivo liderado por las economías de Asia Pacífico, especialmente por China. Estas experiencias nacionales en la región evidenciaron mejoras relevantes en el ámbito de los derechos humanos, pero también importantes límites para sostenerse y dar respuestas a los problemas económicos estructurales y, específicamente, ambientales que afectaron crecientemente a la mayoría de la población.

A partir de la crisis mundial de 2008, con la pérdida de gravitación de los EEUU en el contexto de consolidación del bloque asiático liderado por China, aumentó la competencia económica y militar, y, con ella, la proliferación de prácticas neocolonialistas.

---

1 “La eficacia del orden jurídico consiste en el logro de la conducta prescrita; en la concordancia entre la conducta querida por el orden y la desarrollada de hecho por los individuos sometidos a ese orden. Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires. Consejo de la Magistratura. [https://ijudicial.gob.ar/glosario/?name\\_directory\\_startswith=E#name\\_directory\\_position](https://ijudicial.gob.ar/glosario/?name_directory_startswith=E#name_directory_position)

tas e imperialistas que agudizaron la dependencia, la subordinación tecnoproductiva, comercial, financiera y político-militar de la región sobre la base de una explotación neo-extractivista cada vez más radical (Svampa y Viale, 2021). Dicha explotación se ha desarrollado y continúa haciéndolo sobre la base de un nuevo cambio tecnológico radical basado en el uso de tecnologías extremas en el cual las innovaciones y la convergencia entre la inteligencia artificial, la internet de las cosas, la biotecnología y la nanotecnología, junto con las tecnologías de la sostenibilidad promueven un nuevo ciclo de acumulación de capital y de dominación geopolítica y militar.

En ese contexto, han surgido nuevas vertientes de la derecha –no todas neoliberales– crecientemente radicalizadas en diversos países como EEUU, España, Italia, Alemania, entre otros, así como en varios países de América Latina como Brasil, Ecuador, El Salvador y en Argentina –también tienen presencia en Colombia, Chile y Perú–. Estas fuerzas políticas vienen impulsando un fuerte negacionismo de la crisis ecosocial y una crítica radical al enfoque de derechos humanos, entendidos como “privilegios” que erosionan la posibilidad de acumular y generar crecimiento por parte de la clase capitalista. Así impulsan políticas anti-derechos humanos a través del desmantelamiento de los sistemas de protección social y ambiental, con apoyo –al menos parcial– de las instituciones financieras multilaterales. Asimismo, criminalizan y reprimen las protestas, aumentando la violencia estatal y social, así como el peso de la economía delictiva como contracara de la retirada del Estado de la reproducción de las condiciones básicas de vida de la población. De este modo, estas políticas amenazan los avances democráticos, que, con sus fuertes limitaciones y vaivenes, se han consolidado en la mayor parte de los países de América Latina, incluida la Argentina, desde la finalización de los ciclos de las dictaduras militares.

A partir de la presente contextualización, este capítulo aborda las especificidades del proceso de institucionalización estatal de la cuestión ambiental en la Argentina, así como sus principales hitos y avances y retrocesos en el marco del orden neoliberal. Para ello, se describen –en primer lugar– los principales momentos en la historia del derecho y las instituciones ambientales en el país, y se analizan los avances y retrocesos considerando el papel que han desempeñado las políticas neoliberales así como las neo desarrollistas. En segundo lugar, se describen los principales cambios que impulsa el gobierno de La Libertad Avanza (LLA) –expresión doméstica de la derecha radical– en la materia y se formulan algunas conclusiones preliminares en relación con sus probables impactos socioambientales y sobre la vigencia de los derechos humanos en el país.

Específicamente, se sostiene que la gestión del gobierno de LLA comporta un intento de revertir el proceso de institucionalización de la cuestión ambiental en el país que, si bien presenta importantes falencias en materia de eficacia y de exigibilidad, conforma una mediación jurídica y administrativa fundamental para jerarquizar el

ejercicio del derecho humano al ambiente sano, así como la protección y conservación de la naturaleza frente a la crisis ecosocial en vigencia.

## **2. La institucionalización de la cuestión ambiental en Argentina: antecedentes relevantes**

Los esfuerzos por conformar una agencia ambiental y promover la conservación de áreas naturales, así como la minimización del derroche y del daño ambiental del tercer gobierno del Presidente Juan Domingo Perón (1973-1976) a la luz de la emergencia ambiental nacional e internacional, constituyen el primer momento relevante en la construcción de la institucionalidad ambiental en el país.

En 1973 el gobierno de Perón creó la Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SRNAH), en el ámbito del Ministerio de Economía. Esta política ambiental buscó conservar y desarrollar dichos recursos, promoviendo su uso racional para garantizar su sostenibilidad y mejorar la calidad de vida. El enfoque respondía a un modelo de desarrollo autónomo, sustentado en la justicia social, la soberanía económica y el respeto al regionalismo, con una activa participación estatal, propia del Estado Benefactor. Aunque se impulsaron diversos proyectos legislativos para cubrir vacíos legales en materia ambiental, muchos no llegaron a ser aprobados como leyes. (Del Valle Díaz, 2006).

La concepción y el contenido de las acciones impulsadas fueron abandonadas por los gobiernos que conformaron la dictadura cívico-militar (1976-1983), con la implementación de una política económica neoliberal que introdujo cambios profundos en el funcionamiento del Estado. Dicha política impulsó, asimismo, un cambio regresivo en el patrón de acumulación y de distribución a nivel nacional basado en la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones a partir de la creciente gravitación y dependencia de la deuda externa y su destino especulativo (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1986; Del Valle Díaz, 2006). El gobierno de facto desarticuló la SRNAH y sus competencias se dispersaron entre diversos organismos, lo que provocó la desaparición de una instancia nacional capaz de diseñar y ejecutar una política ambiental de alcance nacional (Gutiérrez e Isuani, 2014). El impacto de la participación de organizaciones de la sociedad civil y acciones ciudadanas en materia ambiental fue conceptualizado como negativo por estos gobiernos y asociado a intereses foráneos (Hochstetler, 2003). La política ambiental involucionó a concepciones previas a 1973: específicamente, al sanitarismo, centrado en la preocupación de la contaminación, el saneamiento ambiental y la seguridad e higiene laboral, y al conservacionismo que hacía énfasis en el papel de las actividades productivas con impacto sobre los recursos naturales como la explotación forestal, la caza y la pesca.

También se impulsó la participación del capital privado en el manejo de los recursos naturales (Erbiti, 2011).

La desarticulación del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y el creciente endeudamiento externo –que alcanzó al 29% del PBI al tipo de cambio oficial en 1983–, dio paso a un patrón de acumulación concentrador en lo económico y excluyente en lo social, a partir del surgimiento y consolidación de espacios privilegiados de acumulación de capital que, por acción u omisión estatal, pasaron a beneficiar a núcleos muy concentrados de grandes agentes económicos privados. Dichas políticas neoliberales, que no sólo no fueron revertidas más que de modo parcial e insuficiente- sino que fueron profundizadas posteriormente, se encuentran en la base de la decadencia económica posterior de la economía nacional (Schorr, 2021).

El gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) mantuvo una visión del ambiente de tipo sanitarista, pero combinada con un enfoque urbanístico en un contexto de recuperación y consolidación de las instituciones democráticas, la salida de la guerra de Malvinas, el juicio a las juntas militares y fuerte crisis económica y social. Específicamente en 1987, en consonancia con la difusión del Informe Brundtland, el gobierno creó la Subsecretaría de Política Ambiental, en el ámbito de la Secretaría de Estado General de la Presidencia, que luego fue reemplazada por la Comisión Nacional de Política Ambiental. Posteriormente fue disuelta y reemplazada por la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, dependiente directamente del Presidente de la Nación. Por lo que la problemática ambiental no formó parte central de las prioridades de la agenda gubernamental y prevaleció una concepción fragmentada del ambiente con incumbencias ambientales distribuidas entre distintos organismos sin coordinación (Gutiérrez e Isuani 2013). De forma congruente con esta dinámica estatal, tampoco se logró sancionar legislación ambiental de fondo en el nivel nacional (Del Valle Díaz, 2006), aunque comenzó un proceso de reformas de las constituciones subnacionales que incorporaron la cuestión ambiental.

El segundo momento relevante en la construcción de la institucionalidad ambiental tuvo lugar con los gobiernos liderados por el Presidente Carlos Menem (1989-1999) que planificó y llevó a cabo una nueva reforma neoliberal que resultó más abarcativa y profunda que la iniciada por la dictadura. La reforma estructural, formulada en coherencia con el Consenso de Washington, se inició a partir de la sanción de las Leyes de Reforma del Estado (Ley 23696) y de Emergencia Económica (Ley 23697). Estas leyes abrieron camino a un vasto y acelerado programa de privatizaciones en el que se privilegió la conciliación de intereses entre las distintas fracciones del capital más concentrado, los organismos internacionales de crédito y la administración gubernamental con vistas a pagar la deuda externa que en 1989 representaba el 48% del PBI –al tipo de cambio oficial– con la venta subvaluada del

patrimonio estatal, así como ingresar al Plan Brady para impulsar un nuevo y mayor ciclo de endeudamiento externo que nuevamente no tuvo contrapartida significativa en la formación de capital en el país (Forcinito y Nahón, 2005).

También se extendieron cambios muy radicales, en primer lugar, en la legislación promotora de las inversiones extranjeras en la minería metalífera a cielo abierto, actividad que resultó beneficiada con extraordinarios incentivos impositivos, arancelarios y cambiarios, y a la que -paralelamente- se le impusieron limitadas obligaciones en relación con los pasivos ambientales que genera la actividad (Argento y Slipak, 2022). Y, en segundo lugar, en los procesos productivos vinculados a la agricultura industrial, con la introducción de los paquetes tecnológicos basados en cultivos transgénicos y el uso de agrotóxicos, y, concomitantemente, en la ganadería bovina -con la adopción y proliferación del sistema de engorde a corral- que también involucraría megaimpactos ambientales negativos de largo plazo, así como importantes conflictos socioambientales en los territorios. Estas políticas sectoriales estuvieron orientadas a fortalecer un perfil exportador exitoso acorde a los requerimientos de la demanda internacional, especialmente de origen asiático en el período (Forcinito y Basualdo, 2007).

Sin embargo, y más allá del crecimiento de las exportaciones de un conjunto acotado de “commodities”, así como de la modernización coyuntural, onerosa, focalizada y heterogénea de un conjunto de ramas industriales y servicios públicos privatizados, la reforma de los años noventa tuvo como saldo negativo para la economía doméstica en su conjunto. Dicho saldo se expresó en un mega-endeudamiento externo de la economía doméstica; la primarización y extranjerización de la estructura productiva y de propiedad del capital y de la tierra; la pérdida de activos estratégicos, capacidades regulatorias fundamentales y soberanía jurídica por parte del estado, así como la profundización de sus rasgos regresivos en términos distributivos y el aumento de la pobreza y la indigencia y crecientes daños en materia ambiental (Schorr, 2021).

En este contexto, la gestión gubernamental impulsó avances significativos en la construcción de una institucionalidad ambiental acorde al paradigma del desarrollo sustentable impulsado por los organismos internacionales de crédito (Del Valle Díaz, 2006). Específicamente, el gobierno creó inicialmente, en el ámbito de la Presidencia de la Nación, la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SRNyAH), en torno a los preparativos para la Conferencia de la ONU de 1992. No obstante, el mayor legado al proceso de institucionalización fue la incorporación del derecho al ambiente sano en la Constitución Nacional (CN), tras su reforma en 1994 y de un conjunto de tratados internacionales en materia de derechos humanos. Textualmente, el artículo 41 sostiene que: “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las

generaciones futuras; y tienen el deber de preservar”. También estableció que corresponde a la Nación el dictado de la normativa que incluya niveles mínimos de protección y a las Provincias las facultades de complementar y enriquecer dicha normativa, no pudiendo legislar por debajo de estos niveles mínimos de protección. A su vez, el art. 124 establece que “(...) corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.

Desde entonces, el Estado Nacional cumple la función de dictar “las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental”. La expresión “presupuesto mínimo” indica un mínimo necesario, un umbral que constituye un punto de partida. El artículo 43, además, legitima a los afectados, a las asociaciones que propendan a esos fines y a los defensores del pueblo (que es una institución introducida en el art. 86) para accionar, por vía de amparo, en defensa del derecho al ambiente y derechos de incidencia colectiva en general. Esta figura permite la representación conjunta de las personas afectadas, lo que facilita la defensa colectiva, lo que proporciona mayor consistencia a la defensa colectiva y es de carácter gratuito.

Hacia 1996, la SRNyAH fue renombrada como Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (SRNyDS). Uno de los capítulos significativos, por entonces, que llevó adelante el organismo se relaciona con el desarrollo del programa para la recomposición de la cuenca Matanza-Riachuelo, el problema ambiental urbano más importante del país, con el respaldo de un crédito de 250 millones de dólares otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este programa fracasó debido a la subejecución del préstamo y de los diversos programas, la dificultad para ajustar temporalmente las metas a su cumplimiento y, especialmente, porque no se lograron resultados en la coordinación de políticas entre las diferentes jurisdicciones de la cuenca. A propósito del caso, la institucionalidad ambiental conformada durante estos años adquirió notoriedad jurídica, más conservó escasa eficacia práctica desde el inicio de su configuración.

En materia de protección de los ecosistemas críticos a nivel nacional, cabe agregar que las gestiones menemistas crearon ocho áreas naturales protegidas con una extensión de 556 mil hectáreas entre las que se destacan los Parques Nacionales Talampaya (La Rioja), San Guillermo (San Juan); Quebrada del Condorito, Las Quijadas (San Luis), Los Cardones (Salta); entre otros.

Posteriormente, el gobierno del Presidente Fernando de La Rúa (1999-2001) desjerarquizó la institucionalidad regulatoria heredada y no hubo ningún avance significativo en materia de legislación ambiental (Gutiérrez e Isuani, 2014). Por entonces, el país se encontraba nuevamente sumido en una profunda crisis recesiva, con altos niveles de desempleo y una deuda externa que se había incrementado en forma considerable. El gobierno bajó la jerarquía de la agencia ambiental y la transformó en la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental, la cual fue transferida al

ámbito del Ministerio de Desarrollo Social. Cabe señalar que la agencia ambiental se encontraba desacreditada por acusaciones de corrupción.

Un tercer momento relevante, en materia de la construcción de la institucionalidad ambiental fue el gobierno de transición liderado por el Presidente Eduardo Duhalde (2002-2003) y los gobiernos del Presidente Néstor Kirchner (2003-2007) y la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015). Estos gobiernos reestructuraron parcialmente la intervención neoliberal del Estado en la economía a partir de la crisis de 2001, generando un nuevo ciclo hegemónico en el país de perfil neo desarrollista. Dichas políticas impulsaron el mayor poder regulatorio del Estado en actividades estratégicas, la recuperación de su rol de productor directo de ciertos bienes y servicios públicos y de garante de derechos sociales básicos para la población, así como una política de desendeudamiento externo –variable que había llegado a un máximo de 139% del PBI al tipo de cambio oficial en el año 2003 y que representaba un 39% en 2015– y la recuperación de soberanía en términos fiscales y monetarios.

Cabe destacar también que, dichos gobiernos profundizaron –a través de la política económica– el peso estructural de actividades neo extractivistas –previamente favorecidas por las reformas neoliberales de los noventa– como principal estrategia para expandir las exportaciones. Específicamente, promovieron la agricultura industrial basada en el uso masivo de cultivos transgénicos y agrotóxicos, la minería metalífera a cielo abierto, a la que se agregó la introducción y expansión de la explotación de hidrocarburos no convencionales mediante la técnica de la fractura hidráulica sobre tierra y mar. Estas actividades generaron múltiples daños socioambientales entre los que se destacan: la contaminación de los recursos hídricos y de los suelos, la destrucción de los ecosistemas de alta productividad (humedales, monte nativo, áreas periglaciarias, etc.) con la consiguiente pérdida de biodiversidad y los daños a las condiciones de vida y la salud de la población. Es decir, la matriz extractivista que se había profundizado con las políticas neoliberales prosiguió bajo el neo desarrollismo (Katz, 2015).

En pleno auge de políticas pro extractivistas, se aprobaron en el Congreso las primeras leyes de presupuestos mínimos ambientales, y entre ellas la más importante: la Ley General del Ambiente (LGA) 25675, sancionada en 2002. Esta ley constituye una herramienta operativa para la protección de los derechos ambientales (art. 41 de la CN). Se establecen allí los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica (art. 1). También creó el Sistema Federal de Coordinación Interjurisdiccional con el objeto de coordinar la política ambiental entre el gobierno nacional y las provincias, cuya autoridad máxima es el Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA) (art. 23). Posteriormente se prosiguió con la sanción de otras leyes de presupuesto mínimos

de protección ambiental: Ley 25612 de Residuos Industriales (2002), Ley 25670 de Gestión y eliminación de PCB (2002), Ley 25688 de Gestión Ambiental de Aguas (2003), Ley 25831 de Acceso Libre y Gratuito a la información pública ambiental (2004); Ley 25916 de Gestión de Protección Ambiental para la Gestión Integral de Residuos Domiciliarios (2004); Ley 26331 de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (2009), Ley 26562 de Protección Ambiental para Control de Actividades de Quema en todo el Territorio Nacional (2009), Ley 26639 de Preservación de los Glaciares y del Ambiente Peri-glacial (2010), Ley 26815 de Manejo de Incendios Forestales y Rurales (2013), Ley 27279 de Protección Ambiental para la Gestión de los Envases Vacíos de Fitosanitarios (2016), Ley 27520 de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático Global (2019).

En materia de protección de ecosistemas críticos, fueron creadas 106 mil hectáreas de Parques Nacionales: El Leoncito (San Juan) y Mburucuyá (Corrientes) durante la gestión de Duhalde y 3,4 millones de hectáreas en 11 áreas protegidas, especialmente marinas durante las gestiones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Entre ellas se destacan el Parque Nacional Patagonia (Santa Cruz), el Parque Nacional Monte León (Santa Cruz); el Parque Nacional El impenetrable (Chaco).

Dichos innegables avances en materia de derecho e institucionalidad ambiental han tenido lugar condicionados por las demandas de un vasto movimiento ambientalista en el país que se ha expandido hasta nuestros días, incidiendo sobre la política ambiental e impulsando dos de las leyes de presupuestos mínimos más importantes del período: la Ley de Bosques Nativos 26331 y la Ley 26639 de Protección de Glaciares (Gutiérrez e Isuani, 2014).

A partir de la creciente conflictividad ambiental en materia de exigibilidad del derecho al ambiente sano, sea por vía política o, a través de la judicialización, se constituyó durante este período una sólida jurisprudencia en los tribunales nacionales y subnacionales que reconocen el ambiente sano y el acceso al agua potable como derechos humanos inalienables<sup>2</sup> y que, sin embargo, continuó presentando fuertes limitaciones en materia de eficacia práctica en lo atinente al cumplimiento de las disposiciones por parte de las partes involucradas.

Luego de las experiencias neo desarrollistas, el gobierno del presidente Mauricio Macri (2015-2019) involucró la readopción de políticas públicas de corte neoliberal y el acercamiento a las potencias occidentales y a los organismos internacionales de crédito, que posibilitaron un nuevo ciclo de endeudamiento externo, esta vez con el Fondo Monetario Internacional, que pasó de representar el 39% del PBI –al tipo de cambio oficial– en 2015 al 70,7% en 2019. Dicho financiamiento, una vez más, no generó la expansión de las capacidades productivas, sino que fue utilizado para

---

2 El conflicto que tuvo mayor incidencia en términos de institucionalidad ambiental fue el caso por la “Recomposición de la cuenca Matanza-Riachuelo” (Ferro, 2016). Si bien la sentencia fue sumamente relevante, los poderes ejecutivos involucrados la llevaron a cabo sólo parcialmente.

financiar fuga de capitales o formación de activos externos en un contexto de fuerte desregulación financiera de la economía y ajuste fiscal (Cantamutto y Féliz, 2021). Sin embargo, en materia de institucionalidad ambiental, se destacan algunas iniciativas relevantes durante su mandato.

Entre los avances en lo concerniente a la institucionalidad se observan la ratificación de la Agenda 2030 y la implementación inicial de los ODS. Para ello el gobierno firmó con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo un acuerdo para la puesta en marcha del “Plan estratégico para la instalación y seguimiento de los ODS en la Argentina” que tuvo como finalidades difundir la iniciativa global, la adaptación de la Agenda 2030 a las prioridades acordadas por el gobierno nacional, la coordinación de las metas establecidas, etc. (Auditoría General de la Nación, 2017).<sup>3</sup>

En un contexto de actualización y debate por los subsidios energéticos, se sancionó la Ley 27424 (2017) que declaró de interés nacional la generación distribuida de energía eléctrica a partir de fuentes renovables con destino al autoconsumo y a la inyección de eventuales excedentes de energía eléctrica a la red de distribución (artículo 2, Ley 27424).

También se destaca la firma del “Tratado de Escazú” en 2018, que es el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Este tratado, conjuntamente con la “Ley de Derecho Acceso a la Información Pública Nacional (Ley 27275 de 2016), así como la digitalización de los expedientes, amplió en la práctica el alcance del derecho al acceso a la información pública ambiental, que había sido institucionalizado durante la gestión Kirchner.

En relación con la política de protección de ecosistemas críticos, se observa la ampliación de más de 10 millones de hectáreas con la creación de los parques nacionales del Aconquija en Tucumán (Ley 27451); del Ciervo de los Pantanos en la provincia de Buenos Aires (Ley 27456); del Iberá en Corrientes (Ley 27481) y de Traslasierra en Córdoba (Ley 27345) Así como, la creación de áreas marinas protegidas: Isla de los Estados y archipiélago de Año Nuevo, Namuncurá-Banco Burdwood II, al sur de las Islas Malvinas, y Yaganes, al sur de la Isla Grande de Tierra del Fuego (Ley 27490).

Cabe agregar que si bien, al asumir el gobierno, la cuestión ambiental quedó jerarquizada en el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS), que asumió las tareas de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) dando respuesta, de ese modo, un reclamo histórico de las organizaciones no gubernamentales del campo ambiental. No obstante, y ya en el marco de medidas de ajuste del gasto público en 2018, el gobierno revirtió esta decisión al bajar de rango el Ministerio que pasó a ser nuevamente la SAyDS.

---

3 [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_ods\\_n\\_07-\\_final.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_ods_n_07-_final.pdf)

En esta etapa, se sancionaron dos leyes de presupuestos mínimos: la Ley 27279 de Protección Ambiental para la Gestión de los Envases Vacíos de Fitosanitarios (2016) y la ley 27520 (2019) de presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático global. Previo a esta última ley, y por fuerte reclamo de las organizaciones, el poder legislativo declaró en emergencia climática. No obstante, a lo señalado y en simultáneo, el gobierno también flexibilizó la Ley 26737 Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales, no avanzó en la implementación de la ley de bosques y glaciares, entre otras medidas que agravaron la situación socioambiental.

Posteriormente, en la gestión del presidente Alberto Fernández (2019-2023) se observa continuidad en la implementación de la Agenda 2030 y la ratificación del Congreso del Tratado de Escazú en 2020. Cabe destacar que la gestión de este gobierno estuvo condicionada no solamente por el pago del irregular endeudamiento público asumido por el gobierno anterior, sino por la pandemia del coronavirus (Covid-19), las políticas de contención de la crisis sanitaria y sus dramáticos impactos regresivos. Esta gestión, filiada nuevamente con el neodesarrollismo, privilegió el crecimiento de las exportaciones en los incentivos a las inversiones y profundizó aún más el perfil neo extractivista de la economía.

En lo institucional, cabe destacar que la cuestión ambiental quedó en la órbita del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS) que reemplazó a la SAyDS. Se observa que luego de numerosos proyectos de ley se avanzó en la sanción de la Ley 27621, en 2021, de Implementación de la Educación Ambiental Integral. Esta última fue considerada un proceso permanente y transversal y conforma un evento positivo en dicho contexto, aunque su implementación en el tiempo supone planificación y articulación con los gobiernos provinciales que enfrentan una agudización de la crisis educativa, así como de otros actores de la sociedad, en tanto la educación ambiental no queda acotada solamente al ámbito formal.

En materia de protección de ecosistemas, se destaca durante esta gestión gubernamental, la creación de áreas protegidas nacionales que adicionaron 700 mil hectáreas a las preexistentes. Entre ellas: el Parque Nacional Ansenuza (Córdoba); el Parque Nacional Laguna el Palmar (Chaco); el Parque Nacional Islote Lobos (Río Negro) y el Parque Federal Campo San Juan (San Juan); y la ampliación del Parque Nacional El Aconquija (Tucumán) y el Parque Nacional Pre-Delta (Entre Ríos). Cabe agregar que durante el período bajo análisis el país presenta avances significativos en la protección de ecosistemas críticos que comprometen el 12% del territorio nacional continental -excluyendo la Antártida e Islas del Atlántico Sur- y el 7% de la plataforma submarina (Sistema Federal de Áreas Protegidas, 2025) considerando la meta 10 fijada por la COP 10 del Convenio para la Biodiversidad, Celebrado en

Aichi, Japón en 2010, que plantea alcanzar como objetivo mínimo la protección del 17% de zonas terrestres y 10% de las marinas.

También se destaca, más allá de los vaivenes, avances y retrocesos, el proceso de construcción y consolidación de un entramado normativo e institucional orientado a garantizar el derecho ambiental desde el Estado, en el marco del predominio del orden neoliberal. Sin embargo, la creciente sofisticación y ampliación del cuerpo normativo, así como la acumulación de jurisprudencia que alimentó un reclamo creciente de justicia ambiental en el país, no se expresó en niveles de eficacia y exigibilidad jurídicas equivalentes. Como caso paradigmático, es posible mencionar la aprobación en plena pandemia de la introducción del Trigo Transgénico HB4 compatible con el uso de glufosinato de amonio, un agrotóxico de elevada potencia biológica, sin audiencia pública, ni consulta pública ni evaluación ambiental estratégica, lo que constituye una violación a la Ley 25675

### **3. Cambios en la arquitectura regulatoria impulsados por el gobierno de Javier Milei en materia ambiental**

A partir del 10 de diciembre de 2023 se inició una nueva etapa o momento de profundización neoliberal con la llegada al gobierno del Presidente Javier Milei, cuya radicalidad se evidenció en una maxidevaluación con un ajuste fiscal sin precedentes, así como en un intento de imponer un cambio estructural de corte neo colonialista a favor de las grandes empresas de propiedad asociada multinacional y nacional.

Específicamente el actual gobierno ha asumido una posición filiada con el anarcocapitalismo, como corriente del neoliberalismo radical, conjuntamente con una postura negacionista de la crisis eco-social que ha derivado en un programa de reforma del Estado que apunta a la mercantilización creciente de la vida social y natural en su conjunto, la redefinición regresiva de la matriz distributiva vigente y a la supresión de la política ambiental de corte institucional como herramienta imprescindible para la sostenibilidad. Desde esta perspectiva, los mercados y los agentes económicos son las instituciones que deben construir el ambiente y preservarlo mediante el sistema de precios. El posicionamiento del primer mandatario en materia ambiental se limita a la promoción por parte del Estado de mercados de derechos de usufructo de los bienes comunes como única política económica ambiental, en un contexto de renuncia estatal a la regulación del comportamiento empresarial y de las personas físicas en relación con la prevención del daño ambiental. Cabe agregar que, en este contexto, la política económica ambiental se realiza a través de la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía que se encuentra condicionada por el poder económico (Forcinito y Varela, 2024).

Desde su asunción, el gobierno de Milei ha desplegado un programa de reformas estructurales orientado a reducir el rol del Estado, privilegiar la lógica de mercado y dismantlar las capacidades regulatorias en materia ambiental. El DNU 70/2023 marcó el inicio de esta etapa, derogando la Ley 26737 de Protección de Tierras Rurales. Esta norma sancionada en 2012 regulaba la adquisición de tierras solo en zonas de frontera internacional y se consideraba la “conveniencia nacional que los bienes ubicados en las zonas de seguridad pertenezcan a ciudadanos argentinos nativos” (art. 4, Ley 15385). El propósito de la Ley 26737 fue “determinar la titularidad, catastral y dominial, de la situación de posesión, bajo cualquier título o situación de hecho de las tierras rurales” y “regular, respecto de las personas físicas y jurídicas extranjeras, los límites a la titularidad y posesión de tierras rurales, cualquiera sea su destino de uso o producción” (art. 2, Ley 26737).

Si bien la derogación de esta ley ha sido judicializada y aún no ha finalizado su tratamiento por parte de la Corte Suprema de Justicia, la iniciativa gubernamental abre la puerta a un proceso de extranjerización de la propiedad de la tierra, así como de concentración económica por parte de grandes capitales productivos, pero también especulativos que podrían perjudicar el desempeño macroeconómico del país.

Simultáneamente, el DNU 70/2023 eliminó instrumentos de acceso a la información pública ambiental como la Ley 24523/95 que creó el Sistema Nacional de Comercio Minero, que tenía por objeto la organización y archivo de los datos en los diferentes organismos y la Ley 24695/96 que creó el Banco Nacional de Información Minera sobre Equipamiento y Recursos Humanos. Esta supresión contradice compromisos internacionales como el Tratado de Escazú, limita la transparencia y obstruye el control social sobre una actividad de alto impacto como la minería, que continúa beneficiándose de un régimen fiscal extremadamente favorable.

En el marco de una política de ajuste fiscal, el DNU 70/2023 modificó el Régimen de fomento a la generación distribuida de energía renovable integrada a la red eléctrica pública y eliminó el Fondo para la Generación Distribuida de Energías Renovables, los Certificados de Crédito Fiscal y otros beneficios fiscales que promueven el uso del suministro energético de origen limpio. Dicho régimen permitía que la población usuaria de red eléctrica pudiera generar energía para su autoconsumo en hogares, PyMEs, grandes industrias, comercios, producción agrícola, etc. e inyectar el excedente a la red la energía. Esta política impulsada desde el gobierno de Macri se relacionaba con las acciones de mitigación que promueven el uso progresivo de energías renovables.

El gobierno procuró introducir mayores cambios en la regulación ambiental, lo hizo en el proyecto original de la Ley Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, Ley 27742 sancionada en julio de 2024, y conocida en la sociedad como Ley Ómnibus por la variedad de temas que abordaba y el carácter integral

de la reforma del Estado involucrada. Esta ley otorgó facultades extraordinarias al presidente, y aunque el proyecto original no logró aprobarse ya que promovía modificaciones en la Ley 26562 que permitiría la prohibición de quema sin autorización, la Ley 26331 para posibilitar el desmonte en áreas que, actualmente, no están permitidas, y en la Ley 26639 tendiente a recortar las áreas protegidas ante demanda del sector hidrocarburífero y metalífero. Estas reformas promovían un retroceso normativo sin precedentes, alertado por numerosas organizaciones académicas y de la sociedad civil, e incluso por organismos de Derechos Humanos de la ONU. Si bien estas reformas quedaron pendientes, la Ley 27742 introdujo modificaciones a la Ley de Hidrocarburos 17319 que incluye que “los permisionarios y concesionarios tendrán el dominio sobre los hidrocarburos que extraigan”, la liberalización de los precios internos y la habilitación de las exportaciones de gas licuado por 30 años, consolidando el perfil neo extractivista.

A los cambios en la regulación de los hidrocarburos se agrega la creación del Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI). El régimen otorga beneficios fiscales, arancelarios, regulatorios y cambiarios, de carácter extraordinario, para incentivar inversiones superiores a los 200 millones de dólares con fines de exportación, en jurisdicciones nacionales, provinciales y municipales. Entre los incentivos se encuentran la reducción de la alícuota del impuesto a las ganancias, el uso del impuesto al valor agregado como crédito fiscal a ser utilizado posteriormente en el pago de impuestos y pago a proveedores, la estabilidad fiscal por 30 años y la posibilidad de litigar en tribunales internacionales.

Asimismo, y desde la asunción del gobierno, el achicamiento del Estado ha implicado la eliminación y fusión de organismos públicos, como la mencionada Ley de Ministerios (Decreto 8/23); despidos y reducción de personal; privatización y desregulación de un conjunto de actividades como la comercialización y el tránsito de fertilizantes en el país (Decreto 101/25).

El gobierno subsumió al MAYS en una subsecretaría dentro del Ministerio del Interior y luego la unificó con otras áreas para quedar como Secretaría de Turismo, Ambiente y Deportes, todo lo cual evidencia un marcado desinterés por la cuestión ambiental. Asimismo, el significativo ajuste presupuestario impulsado por esta gestión involucra un cambio cualitativo en la incidencia del estado en la vida social. La degradación institucional del ex MAYS se encuentra en congruencia con la drástica reducción del presupuesto asignados a esta área. En 2024, el gasto del Estado se redujo en un 26,3% y la Subsecretaría de Ambiente sufrió un recorte del 79,4% en términos reales, con lo cual tuvo que operar con menos de la cuarta parte de los fondos de 2023. Específicamente y a modo de ilustración las partidas destinadas al saneamiento y mejora de infraestructura de la cuenca Matanza-Riachuelo se han

reducido el 76,6% en términos reales, siendo la subejecución uno de los factores determinantes de esa caída (Cena Trebuck, 2025; FARN, 2025).

Las reformas impulsadas por el gobierno de LLA no reconocen el derecho humano al ambiente sano como punto de partida. Se presenta en abierta contradicción con el paradigma ambiental que se ha configurado, con sus recorridos erráticos e implementaciones incompletas o sesgadas, en los últimos años, y los acuerdos internacionales a los cuales el país adhirió. Tampoco tienden a fortalecer las funciones de contralor y fiscalización del Estado, reducen o prescinden de la participación social, y empeoran la producción y el acceso a la información ambiental pública disponible.

#### **4. Avances en el RIGI y los conflictos socioambientales**

El RIGI es un régimen de incentivos destinado a promover las grandes inversiones en sectores considerados estratégicos en el país y que tiene larga tradición en la región. En el caso argentino actual procura garantizar condiciones de previsibilidad, estabilidad y competitividad en áreas como energía, foresto-industrial, infraestructura, minería, petróleo y gas, siderurgia, turismo, y tecnología, etc. Su creación se estableció mediante el artículo 164 de la Ley 27742. Los objetivos que prioriza el RIGI apuntan a incentivar las grandes inversiones nacionales y extranjeras; promover el desarrollo económico; desarrollar y fortalecer la competitividad de los diversos sectores económicos; incrementar las exportaciones de mercaderías y servicios al exterior; favorecer la creación de empleo, entre otros (artículo 166, Ley 27742).

Los artículos que refieren al RIGI fueron reglamentados rápidamente mediante el Decreto 749/2004 y luego el Ministerio de Economía mediante la Resolución 1074/2024 aprobó los procedimientos para su presentación, el plazo de 2 años para la adhesión de las empresas desde su entrada en vigencia y confirmó un mínimo de inversión de USD 200.000.000. Desde su implementación, según informe de la Universidad Austral de febrero de 2025, se han presentado 10 proyectos para su adhesión de los cuales 55% están destinados a energía y 42% a minería. Hasta el momento la concentración de proyectos en temas de recursos críticos y, especialmente, energéticos en un contexto complejo a nivel internacional tiende a agudizar la matriz productiva dependiente y altamente intensiva en la explotación de fósiles, estrategia que agudiza la crisis climática global y contradice el alcance de los ODS.

## 5. Conclusiones

La aplicación de las políticas neoliberales en Argentina ha implicado un proceso de re-primarización de la economía orientada hacia el neo extractivismo, con escaso valor agregado, específicamente han involucrado la expansión de la frontera energética, minera y pesquera, del agronegocio basado en el uso de agrotóxicos y semillas transgénicas (vinculado al incremento de la deforestación) y el desarrollo de los bio-combustibles (Svampa y Viale 2021).

Este proceso ha continuado bajo los gobiernos de signo neodesarrollista, incluso se ha intensificado por el creciente protagonismo de China desde comienzos del Siglo XXI. La aceptación de este modelo, con independencia de los signos políticos de los gobiernos, lleva implícito un acuerdo que Svampa y Viale (2021) han denominado “Consenso de las Commodities”, por el cual se niega la idea de la existencia de estilos de desarrollo alternativos al neo extractivista.

De un modo asociado con la presión de esta especialización sobre los territorios, de sus impactos socioambientales y de la desigual distribución de los pasivos ambientales, tiene lugar una mayor y creciente conflictividad ambiental, cuyos principales protagonistas han sido las organizaciones de base, antes que las de tipo profesional (Gutiérrez e Isuani, 2014).

A modo de balance, es posible sostener que si bien Argentina ha podido desarrollar una institucionalidad ambiental estatal relativamente sólida jurídicamente (Maggi, 2022), ciertamente ha estado crecientemente tensionada en las últimas décadas debido a la ineficacia de la misma frente al avance del extractivismo y sus impactos. Dicha ineficacia se funda en un avance sesgado, lento e insuficiente de la reglamentación de algunas normas de presupuestos mínimos, así como en la falta de fortalecimiento de los espacios de coordinación de la política ambiental. Lo cual, sumado a la discontinuidad de decisiones estratégicas de política, al insuficiente y deficitario contralor por parte de los organismos competentes, no ha contribuido a dotar de mayor eficacia la normativa ambiental, de cumplimiento de los derechos y obligaciones. La eficacia del derecho ambiental, como plantea Capaldo (2018), se vincula también con su aplicación por los estrados judiciales y el rol del poder legislativo. Así “una irregular, episódica o incompleta eficacia del derecho ambiental tendrá consecuencias adversas más o menos significativas sobre el entorno” (Capaldo, 2018 p, 17). Todo ello se agrava, principalmente, por la inexistencia de una ley especial de delitos ambientales (Gómez, 2022).

Lejos de ello, el gobierno de la LLA que asumió en diciembre de 2023 como expresión vernácula del nuevo neoliberalismo radical procura desarticular la regulación e institucionalidad ambiental construida durante las últimas décadas, con vaivenes y con aspectos a mejorar. En esa arquitectura erigida hay mosaicos que se

han superpuesto, se observa la influencia de los debates y tendencias en el derecho internacional y también de las especificidades locales, así como el fuerte peso de los conflictos asociados a los daños ambientales, en general, y sobre la salud humana, en particular, que produce la minería, la fumigación de poblaciones y cuerpos de agua con agrotóxicos, entre otros.

El proyecto societal impulsado por LLA representa una nueva escalada en términos de despojo de soberanía nacional más radical que el preexistente. En ese marco, la implementación del RIGI transforma al país en un territorio colonizado por intereses corporativos de gran escala, sometido de modo irrestricto a tribunales extranjeros en cuestiones estratégicas, como aquellas relativas a los bienes naturales. Esta ley impulsa más extractivismo y reprimarización; más extranjerización y concentración de la propiedad del capital. Ello conduce a una creciente exclusión social y destrucción de los ecosistemas soporte de la vida. En suma, el gobierno liderado por el presidente Milei propone reestructurar la matriz productiva y distributiva en la Argentina de modo aún más regresivo que el existente, así como modificar el metabolismo sociedad-naturaleza en una dirección ecocida. Esta situación, ciertamente, atenta contra los derechos humanos que constituyen la base de la democracia, condición para la preservar la sostenibilidad de la vida que resulta inescindible de la preservación de los límites planetarios del Sistema Tierra.

## Bibliografía

- Argento, M., & Slipak, A. (2022). Ni oro blanco ni capitalismo verde. Acumulación por desfosilización en el caso del litio ¿argentino? Cuadernos de Economía Crítica, 8(15), enero.
- Azpiazu, D., Basualdo, E. M., & Khavisse, M. (1986). El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80. Hyspamérica.
- Bertinat, P., & Chemes, J. (2023, mayo 14). El agujero del mundo. DiarioAr. Observatorio de Energía y Sustentabilidad – UTN. <https://www.diarioar.com>
- Cantamutto, F., & Félix, M. (2021). Argentina: entre la sostenibilidad de la deuda y la vida. Revista Nuestramérica, 9(17). <http://nuestramerica.cl/ojs/index.php/nuestramerica/article/view/e6167845>
- Capaldo, G. (2018). Indicadores de (in) eficacia del derecho ambiental. Una mirada exploratoria sobre la gestión legislativa en la Argentina. Revista Via Iuris, (24), 6.
- Cena Trebuck, M. (2025). Presupuesto 2024: Crónica de un ajuste anunciado para el cuidado del ambiente [Documento]. FARN.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Ac-

- ceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (LC/PUB.2018/8/Rev.1). CEPAL.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2021). Observación General N° 26.
- Del Carril, S. (2025). RIGI & Escenarios Globales. Escuela de Gobierno, Universidad Austral. [https://www.austral.edu.ar/wp-content/uploads/2025/02/VF-RIGI-Escenarios-Globales-FEB-25\\_VF.pdf](https://www.austral.edu.ar/wp-content/uploads/2025/02/VF-RIGI-Escenarios-Globales-FEB-25_VF.pdf)
- Del Valle Díaz, M. (2006). La política ambiental argentina: su errático desarrollo. *Revista de Temas Sociales*, 10(18). Universidad Nacional de San Luis. <http://www.revistakairos.org>
- Erbiti, C. (2011). Trayectoria de las instituciones nacionales con competencias ambientales en el periodo 1970-2010. VI Congreso Argentino de Administración Pública, Resistencia.
- FARN. (2024). Las dos caras del RIGI: Fomento para las grandes inversiones y desprotección del ambiente [Documento]. FARN.
- Ferro, M. (2016). Participación ciudadana y judicialización del conflicto por el saneamiento y recomposición ambiental de la cuenca Matanza Riachuelo. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja*, (16), 27–46.
- Forcinito, K. (2022). Capitalismo, neoliberalismo y crisis sistémica en América Latina y el Caribe. En A. Lambertini & I. Silva Neira (Eds.), *Economía en crisis: La enseñanza de la economía en Latinoamérica y los límites de la teoría ortodoxa* (Libro digital). *Re-Thinking Economics – De América Soy*.
- Forcinito, K., & Basualdo, V. (Coords.). (2007). *Transformaciones recientes en la economía argentina. Tendencias y perspectivas*. Prometeo Libros.
- Forcinito, K., & Nahón, C. (2005). La fábula de las privatizaciones: ¿vicios privados, beneficios públicos? El caso de la Argentina 1990–2005. *Economic Working Group*, Observatorio Argentino, New School University.
- Forcinito, K., & Varela, P. (2024). Bioeconomía y transición verde. Reflexiones preliminares sobre sus potencialidades y límites en la etapa del neoliberalismo radical en la Argentina. *Informe Ambiental Anual*. FARN.
- Foster, J. B., Clark, B., & Holleman, H. (2021). Capital and the ecology of disease. *Monthly Review*, 73(2), 1–23.
- Gómez, G. (2022, noviembre 1). La cárcel como ecología. El fiscal Gustavo Gómez y los delitos ambientales. *Revista MU*, (174), La Vaca.
- Goren, N., & Maldovan Bonelli, J. (Comps.). (2023). *Desigualdades en el siglo XXI. Aportes para la reflexión en clave latinoamericana*. EDUNPAZ.
- Gudynas, E. (2015). *Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza*. CEDIB.

- Gutiérrez, R. A., & Isuani, F. (2014). La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina. *Revista de Administração Pública*, 48, 295–332.
- Harvey, D. (2007). Breve historia del neoliberalismo. Akal.
- Hochstetler, K. (2003). Fading green? Environmental politics in the Mercosur Free Trade Agreement. *Latin American Politics and Society*, 45(4), 1–32.
- International Resource Panel (IRP). (2019). *Global Resources Outlook 2019: Natural Resources for the Future We Want*. United Nations Environment Programme.
- Juliá, M., Del Campo, C., & Foa Torres, J. (2009). La institucionalización ambiental en Argentina. Editorial Lerner.
- Katz, C. (2015). ¿Qué es el neodesarrollismo? Una visión crítica. Argentina y Brasil. *Serviço Social & Sociedade*, 122, 224–249.
- Lang, M., Briengel, M., & Manhattan, M. A. (Eds.). (s.f.). Más allá del colonialismo verde. Justicia global y geopolítica de las transiciones ecosociales. CLACSO.
- Maggi, F. (2022). Derecho penal, ambiental y climático. Hammurabi.
- March Corbella, H. (2019). El surgimiento de la economía ecológica. Universitat Oberta de Catalunya.
- Montenegro, R. (1982). Asentamientos humanos. En J. Hardoy & C. Suarez (Eds.), *La situación ambiental en la Argentina en la década de 1970* (Cuadernos del CEUR N° 8). CEUR.
- Naciones Unidas. (2015). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2015. ONU. [http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg\\_2015\\_s\\_summary\\_web.pdf](http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg_2015_s_summary_web.pdf)
- Schorr, M. (Comp.). (2021). El viejo y el nuevo poder económico en la Argentina. Del siglo XIX a nuestros días. Siglo XXI Editores.
- Svampa, M., & Viale, E. (2021). El colapso ecológico ya llegó. Una brújula para salir del (mal) desarrollo. Siglo XXI Editores.
- Svampa, M., & Viale, E. (2024, mayo 13). La ley Bases: Hacia un no-país. El sueño libertario. *ElDiarioAR*. [https://www.eldiarioar.com/opinion/ley-bases-no-pais-sueno-libertario\\_129\\_11361280.html](https://www.eldiarioar.com/opinion/ley-bases-no-pais-sueno-libertario_129_11361280.html)

## CARTOGRAFÍAS DEL ABANDONO:

---

### El derecho a la salud frente al experimento necropolítico de *La Libertad Avanza*

Juan Cruz Goñi y Alicia Ely Yamin

#### 1. Introducción

Desde su asunción en diciembre de 2023, el gobierno de extrema derecha de Javier Milei —emanado de la fuerza política *La Libertad Avanza*— ha impulsado una reconfiguración profunda del Estado argentino, orientada por una racionalidad neoliberal draconiana. Esta modalidad de gobierno conjuga un ultraliberalismo económico con un discurso político y cultural marcadamente conservador, articulando la desregulación absoluta del mercado con valores autoritarios y reaccionarios. Diversa/os autora/es han caracterizado este ensamblaje como una forma contemporánea de “neoliberalismo autoritario”, en el que la exaltación de la libertad de mercado convive con una creciente hostilidad hacia los derechos sociales, el pluralismo democrático y las instituciones de protección. Acompañadas de una retórica iliberal que demoniza al Estado, denigra la justicia social y estigmatiza toda forma de disidencia, las medidas adoptadas por el gobierno libertario han promovido el desmantelamiento del aparato estatal y la privatización de funciones históricamente públicas, incluyendo el acceso a derechos básicos como la salud, la educación y la seguridad social. Entre los sectores más severamente afectados por este giro regresivo se encuentra el sistema sanitario, blanco de una serie de reformas que no sólo han deteriorado su capacidad institucional, sino que afectan directamente las condiciones de vida, el bienestar físico y la salud mental de amplios sectores de la población argentina.<sup>1</sup>

---

1 Este capítulo se ocupa específicamente de los efectos de las políticas libertarias sobre la salud física de la población. Para un tratamiento exhaustivo de los impactos en materia de salud mental, remitimos al valioso aporte de Solana María Yoma incluido en su capítulo en este libro.

Este trabajo se propone analizar críticamente tales transformaciones, entendiendo que no se trata únicamente de la aplicación de un programa de ajuste económico, sino de una mutación más profunda en la manera en que el Estado gestiona la vida y la muerte de las poblaciones. Como advierte Matthew Sparke (2020), el neoliberalismo no se limita a un conjunto de reformas institucionales —privatizaciones, desregulación, etc.—, sino que se encarna literalmente en los cuerpos de las personas a través de las enfermedades, barreras en el acceso a la atención sanitaria y formas de sufrimiento físico y mental producidas estructuralmente. En este sentido, las políticas de reforma de las instituciones sanitarias impulsadas por el gobierno de Milei pueden comprenderse como parte de un experimento de gobierno de la población que, en nombre del sacrosanto *equilibrio fiscal*, subordina el valor de la vida humana a los imperativos del mercado e instituye zonas de sacrificio, donde la muerte de ciertos sectores de la población resulta aceptable —y funcional— a la optimización de las condiciones de vida del resto. Al redefinir el umbral mínimo de protección estatal, se traza una línea divisoria entre, por una parte, aquellas vidas que merecen ser protegidas, cuidadas y “futuraizadas”; y, por otro, aquellas otras que se consideran sacrificables, descartables, eliminables o abandonables. Para decirlo en términos foucaultianos, estas vidas abandonadas son “empujadas a la muerte” (Foucault, 1976). Esta lógica se radicaliza en lo que Achille Mbembe (2003) conceptualiza como *necropolítica*: una forma de ejercicio del poder que ya no se limita a hacer vivir o dejar morir —como en el biopoder—, sino que decide activamente quién debe morir, quién puede ser expuesto al abandono, al deterioro o a la violencia estructural. La muerte, en este contexto, no es un efecto colateral, sino una condición políticamente producida, administrada y diferenciada según jerarquías sociales, económicas y raciales. Así, las reformas sanitarias que desprotegen, excluyen o degradan las condiciones de vida de determinados sectores pueden ser comprendidas como dispositivos necropolíticos: formas de gobierno que abandonan ciertos cuerpos al daño, no por simple omisión, sino como resultado deliberado de una racionalidad que sacrifica vidas en función de los equilibrios del mercado.

La relación entre los programas de ajuste estructural asociados al neoliberalismo y las consecuencias que estos han provocado en la salud de las poblaciones ha sido objeto de una amplia y sostenida atención en la literatura académica crítica. En este marco, Alexandros Kentikelenis (2017) ha ofrecido una clave interpretativa sumamente útil al señalar que las políticas neoliberales afectan la salud en al menos tres planos diferenciados: de manera directa, mediante el desfinanciamiento de los sistemas sanitarios; de modo indirecto, a través del empobrecimiento generalizado de la población; y de forma estructural, al degradar los determinantes sociales de la salud —como el acceso a la vivienda, el agua potable, una alimentación adecuada o la educación—. Partiendo de este marco conceptual, este trabajo se propone mapear

algunas de las modalidades específicas que adopta esta racionalidad neoliberal extrema en el caso argentino actual, a partir del análisis de cuatro medidas promovidas por la gestión libertaria encabezada por Javier Milei. En primer lugar, se examinan las políticas de desmantelamiento y desfinanciamiento del sistema público de salud de acceso universal, que comprometen seriamente la capacidad estatal de garantizar prestaciones básicas a la población y de absorber la demanda derivada de la reconfiguración del subsistema de medicina prepaga y de las entidades de seguridad social. En segundo lugar, se analiza el proceso de desregulación de la medicina prepaga. Al liberalizar el mercado de los seguros de servicios de salud sin ningún tipo de control se han registrado aumentos abruptos en las cuotas, excluyendo a sectores medios y populares de sus coberturas o reduciendo las prestaciones. En tercer término, se abordan los efectos de la combinación del deterioro del poder adquisitivo de las jubilaciones, el incremento sostenido de los precios de los medicamentos y los cambios en la cobertura del PAMI en la población adulta mayor. Finalmente, se analiza la decisión del gobierno argentino de avanzar en su retiro de la Organización Mundial de la Salud, una medida que no solo traduce un gesto ideológico anticientífico y anti-intelectualista, sino que debilita seriamente los mecanismos de cooperación internacional, de vigilancia epidemiológica y de acceso a insumos vitales en salud. En nuestra opinión, estas reformas no deben ser leídas como decisiones técnicas o como meros ajustes presupuestarios, sino que se inscriben en un proyecto político más amplio, que redefine de forma regresiva el campo de los derechos sociales y transforma los criterios de distribución del cuidado y la protección. Desde esta perspectiva, los dispositivos analizados permiten rastrear las coordenadas concretas de una necropolítica neoliberal, en la que la salud deja de ser un derecho garantizado por el Estado para convertirse en una mercancía escasa, un privilegio reservado a quienes pueden costearlo en el mercado. El análisis que aquí se propone busca, por tanto, contribuir a la comprensión crítica de las formas contemporáneas del abandono estatal y de producción de muerte, allí donde el imperativo de ajuste se impone como principio ordenador de lo vivible.

Si bien el capítulo está enfocado en las medidas adoptadas por la administración libertaria y los efectos que estas han provocado en el campo de la salud, nos interesa también dar cuenta de las diversas manifestaciones de resistencia sociales emergidas al calor de las reformas. Cada una de las medidas regresivas adoptadas por la administración libertaria han sido contestada tanto por las personas directamente damnificadas como por las organizaciones defensoras de la salud y de los derechos humanos. Así, se han organizado multitudinarias movilizaciones en defensa de los hospitales públicos —especialmente aquellos que forman parte de la Administración Pública Nacional—; se han interpuesto amparos ante el sistema de justicia para retrotraer el aumento de las cuotas de los seguros de medicina prepaga o la denega-

ción de coberturas de jubilados/as; se ha optado por el activismo en foros internacionales frente a la decisión del gobierno de retirarse de la Organización Mundial de la Salud. En este sentido, nos preguntamos ¿cuál es la utilidad política de aplicar el enfoque de derechos humanos al campo de la salud en el contexto de estas políticas extremas? y ¿cuáles han sido las herramientas que este enfoque les ha proveído a la/os afectada/os, en la defensa de su propia vida, y a las organizaciones de la sociedad civil, en sus luchas por cambios sociales?

## 2. Desmantelamiento del sistema de salud público

El proceso de desmantelamiento del sistema de salud público debe leerse en el marco de un escenario más amplio de pauperización generalizada de la población. Desde la asunción de Javier Milei, el país ha experimentado una drástica caída del poder adquisitivo de salarios, jubilaciones y transferencias sociales, acompañada de una inflación que ha erosionado significativamente las condiciones materiales de vida de vastos sectores. Este deterioro se profundiza en el marco de un discurso gubernamental que demoniza lo estatal y los bienes comunes, y que sustenta una política sanitaria regresiva orientada por el mantra del *déficit cero* como principio rector. Así, el gobierno ha avanzado en un programa sistemático de desmantelamiento, desfinanciamiento y desestructuración del sistema de salud público que ha implicado una drástica reducción de partidas presupuestarias, el recorte de programas esenciales, el deterioro salarial del personal, el despido masivo de trabajadora/es del sector y una creciente parálisis institucional.<sup>2</sup>

Estas medidas responden a una racionalidad neoliberal extrema que reconfigura el aparato estatal bajo el imperativo de la eficiencia presupuestaria, desplazando la noción de salud como *derecho humano* y reconfigurándola como *mercancía*, sujeta a las reglas del mercado. Al mismo tiempo, el vaciamiento no sólo implica una retracción del Estado en su rol de garante de derechos, sino que cumple una función simbólica más amplia. En el marco de una política que hace un culto de la crueldad, el desmantelamiento del sistema público constituye una pieza clave en la estrategia necropolítica de este experimento neoliberal.<sup>3</sup> Al crear activamente condiciones de

---

2 De acuerdo con estimaciones de la Oficina de Presupuesto del Congreso (2021), basadas en proyecciones del censo de 2010, el sistema público de salud era utilizado por aproximadamente el 36 % de la población, es decir, unos 16,5 millones de personas. Tradicionalmente, dicho sistema garantizaba atención médica gratuita a cualquier persona residente en el país, sin importar su nacionalidad o condición migratoria. No obstante, el Decreto 366/2025, emitido el 29 de mayo de 2025, introduce obligatoriedad de seguro médico o pago de aranceles por parte de personas extranjeras no residentes, restringiendo su acceso a la salud pública. Este giro no solo rompe con una tradición histórica de gratuidad y universalidad, sino que también refuerza una política de exclusión basada en criterios de pertenencia nacional.

3 Achille Mbembe conceptualiza la necropolítica como el poder de exponer a determinados cuerpos a la muerte, a partir de una distribución desigual del valor de las vidas. En contextos neoliberales, esta

abandono para quienes dependen del sistema sanitario, los poderes estatales instituyen zonas de sacrificio donde ciertas vidas son, en palabras de Mbembe, expulsadas hacia la muerte. Esta lógica ha reconfigurado el mapa de las vulnerabilidades sociales, ampliando considerablemente el universo de personas que requieren del sistema público de salud, al tiempo que dicho sistema es reconvertido en una estructura mínima, cada vez más incapaz de contener la creciente demanda sanitaria de una población empobrecida, precarizada y, en muchos casos, desamparada.

Uno de los ejes centrales de este proceso ha sido la subejecución sistemática del presupuesto sanitario. En su informe preliminar sobre la ejecución presupuestaria correspondiente al 2024, la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) identifica una caída significativa de un 25,9% del gasto primario respecto al año anterior, siendo el área de salud una de las más afectadas. Es importante señalar que el presupuesto vigente en 2024 fue una prórroga del de 2023, manteniendo los mismos montos nominales a pesar de una inflación interanual superior al 300%, lo que implicó un recorte real masivo desde el inicio del ejercicio. En ese marco, durante el primer cuatrimestre de 2024, el Ministerio de Salud y sus organismos descentralizados apenas ejecutaron un 39% real de los créditos vigentes, lo que implicó una reducción de más del 30% interanual real respecto de 2023. A octubre de 2024, el gasto en salud representaba apenas el 1,67% del presupuesto nacional, frente al 1,75% originalmente previsto. El nuevo presupuesto 2025 se basó nuevamente en la prórroga de 2023 debido a que el Congreso no aprobó el Presupuesto 2025 por segunda vez consecutiva. Por ello, el Ejecutivo mantuvo los montos nominales, pero habilitó su ajuste por decreto dadas las continuas emergencias económica y sanitaria. No hay aún informes detallados de subejecución en salud como en 2024, pero la OPC destacó que los ingresos cayeron y que el superávit primario responde a este ajuste fiscal general.

De acuerdo con el informe del Centro de Economía Política Argentina (CEPA), en 2024 se observaron reducciones reales en la ejecución presupuestaria correspondiente a numerosos organismos que integran el sistema sanitario: -55% en hospitales nacionales e Instituto Nacional del Cáncer, -69% en la Superintendencia de Servicios de Salud, -21% en Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), -17% en la Agencia Nacional de Discapacidad, -25% en el Hospital Nacional Laura Bonaparte, -96% en el programa Atención Sanitaria en el Territorio, -70% en el Programa Nacional de Sangre. A ello, se suman los despidos en áreas críticas del sistema sanitario, incluyendo programas de salud mental, VIH y discapacidad. Hasta el momento, no se cuenta con información oficial sistematizada y desagregada sobre la ejecución presupuestaria de estos organismos en lo que va de 2025, lo que impide dimensionar plenamente los efectos acumulativos del ajuste.

---

racionalidad se reconfigura como producción activa de zonas de sacrificio (Mbembe, 2011).

Esta falta de transparencia también constituye una forma de bloqueo del control democrático sobre el impacto social de las políticas públicas.

Los efectos de esta política se manifiestan con especial crudeza en los hospitales públicos de alta complejidad. La decisión de disolver el Instituto Nacional del Cáncer (INC) implicó la interrupción del Programa Nacional de Cuidados Paliativos, dejando sin medicación a pacientes oncológicos. Se interrumpió el Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (ENIA), vigente desde 2018 en doce provincias, que había logrado reducciones significativas en los embarazos adolescentes mediante la promoción de la educación sexual integral y el acceso a métodos anticonceptivos. Otra medida significativa fue el cierre de 15 programas del Ministerio de Salud, entre ellos el Programa de Asistencia Directa por Situaciones Especiales (DADSE), encargado de otorgar medicamentos de alto costo a personas sin cobertura médica. Se registraron también interrupciones en la entrega de tratamientos esenciales como inmunosupresores, fármacos oncológicos, anticonceptivos, reactivos de laboratorio e insumos hospitalarios básicos.

El Hospital de Pediatría “Prof. Dr. Juan P. Garrahan”, principal centro público de alta complejidad pediátrica de la Argentina y referencia regional, atravesó durante el primer semestre de 2025 una crisis institucional sin precedentes, resultado directo de las políticas de ajuste impulsadas por el gobierno nacional. El conflicto tuvo su epicentro en el sector de médicos residentes, quienes sostuvieron una medida de fuerza prolongada en rechazo a la drástica pérdida de poder adquisitivo de sus ingresos —con caídas reales estimadas en torno al 50% en comparación con diciembre de 2023—, las extensas jornadas laborales y la creciente precarización contractual. A las demandas salariales se sumaron reclamos estructurales: vacantes sin cubrir, sobrecarga de trabajo, reducción de personal en áreas críticas, y condiciones de formación profesional consideradas incompatibles con estándares mínimos de calidad. La protesta, que incluyó paros, movilizaciones y asambleas abiertas, fue acompañada por otros sectores del hospital —enfermería, técnicos, personal administrativo— y logró una alta visibilidad pública, tanto en medios nacionales como internacionales. La respuesta oficial consistió en una propuesta de incremento mediante bonos no remunerativos que fueron ampliamente rechazados por el colectivo de trabajadores, al considerar que no daban respuesta estructural al deterioro salarial ni garantizaban derechos laborales básicos como antigüedad, aguinaldo o aportes previsionales. Asimismo, se denunciaron prácticas de hostigamiento institucional, como amenazas de sanciones, imposición de sistemas de control biométrico y restricciones a la organización colectiva. Lejos de constituir un fenómeno aislado, el conflicto en el Hospital Garrahan funcionó como condensador de una problemática estructural que afecta al conjunto del sistema público de salud: desfinanciamiento progresivo, pérdida de capital humano altamente calificado y debilitamiento de las condiciones materiales

e institucionales necesarias para sostener una atención sanitaria de calidad y con perspectiva de derechos.

En materia de enfermedades infecciosas, el proyecto de Presupuesto 2025 incluyó un recorte del 76% en los fondos destinados a la Dirección de Respuesta al VIH, ITS, Hepatitis Virales y tuberculosis, lo que derivó en faltantes de antirretrovirales, preservativos y reactivos de laboratorio. Además, se eliminó la Coordinación Nacional de Tuberculosis y Lepra, incumpliendo la Ley 27.675 de Respuesta Integral al VIH, que impone responsabilidades explícitas al Estado.

Como es sabido, el vaciamiento de políticas sanitarias afecta de forma desigual a cuerpos feminizados (Yamin, 2015). En el caso bajo estudio, el impacto de las políticas sanitarias regresivas promovidas por el gobierno de Javier Milei presenta también una marcada dimensión de género que muestra diversas manifestaciones. De manera directa, esto se evidencia en el vaciamiento de políticas vinculadas a los derechos sexuales y reproductivos: entre otras medidas, el Ministerio de Salud paralizó la distribución de insumos esenciales a las provincias para garantizar el acceso a la interrupción voluntaria y legal del embarazo. Los procesos de licitación de medicamentos esenciales como el misoprostol y la mifepristona están frenados desde el inicio de la gestión. Así, las provincias pasaron de recibir 150.000 tratamientos en 2023 a ninguno en 2024. Tampoco recibieron métodos anticonceptivos. De este modo, la adquisición y distribución de insumos depende absolutamente de las provincias, sin ocuparse de traspasar recursos ni de corregir inequidades, y sin considerar los impactos que la transición ocasiona en la vida o salud de las niñas, adolescentes y personas con capacidad gestante. Esto obstaculiza de facto el acceso a la interrupción legal del embarazo, consagrada por la Ley 27.610. Esta omisión estatal no sólo erosiona un derecho conquistado en 2020, sino que opera como un dispositivo de disciplinamiento sobre los cuerpos gestantes, especialmente de las mujeres más pobres. De forma indirecta, las mujeres se ven particularmente afectadas por la retracción del sistema público de salud, en tanto sobre ellas recaen históricamente las funciones de cuidado, reproducción y sostenimiento de la vida. La precarización de las estructuras sanitarias no sólo intensifica su sobrecarga de tareas no remuneradas, sino que refuerza su ubicación social en los márgenes, donde su vulnerabilidad biopolítica se vuelve más patente. Así, las políticas de salud del actual gobierno profundizan una matriz de desigualdad que relega a las mujeres a una condición de vidas desechables, atrapadas en una red de precariedad, sobrecarga y abandono institucional.

Por su parte, esta crisis intensifica las profundas desigualdades territoriales en el acceso a la salud que existen en nuestro país. La retracción del rol de rectoría nacional de parte del Ministerio de Salud ha debilitado la capacidad del Estado de coordinar políticas interjurisdiccionales haciendo que la calidad de la atención médica y, en última instancia, de la vida y la muerte dependan del código postal de las

personas. De acuerdo con la Oficina de Presupuesto del Congreso (2021), la disponibilidad de establecimientos y profesionales de la salud muestran marcadas disparidades entre las diversas jurisdicciones provinciales. Así, la provincia con mayor cantidad de establecimientos posee 4,7 veces más nosocomios que la que menos tiene, destacándose amplia presencia estatal en gran parte de las jurisdicciones ya que la oferta privada está acotada a las áreas más populosas. En cuanto a la cantidad de médicos, la brecha entre las jurisdicciones que cuentan con mayor personal médico es 7 veces más amplia comparada con la que menos tiene (medida cada 100.000 habitantes). Eso implica que el 72% del personal médico se concentre en solo 4 de las 24 jurisdicciones del país. Como ilustran Cabezas y Mercer (2025), el gasto en salud per cápita en las cuatro provincias que más invierten cuadruplica al de las que menos invierten. La inequidad existente tiene efectos dramáticos: la mortalidad materna en Santiago del Estero es casi siete veces mayor que en la Ciudad de Buenos Aires (19,1 vs. 2,7 por 10.000 nacidos vivos); la mortalidad infantil en Corrientes casi triplica la de Neuquén (8,7 vs. 3,2 por 1.000 nacidos vivos); y la tasa de fecundidad adolescente en Misiones es ocho veces mayor que la de la Ciudad de Buenos Aires (24,5 vs. 3,2 por 1.000 habitantes). En algunas regiones del Chaco, la prevalencia de tuberculosis alcanza niveles comparables a los de los países más pobres del mundo.

Este proceso de desmantelamiento del sistema público de salud no puede ser comprendido únicamente como resultado de decisiones presupuestarias técnicas, sino como parte de una estrategia más amplia de gubernamentalidad neoliberal, en la que el Estado se retira deliberadamente de su responsabilidad de cuidado y protección, generando condiciones activas de abandono de amplias capas de la población. El ajuste sanitario no solo produce deterioro material, sino que actúa como un dispositivo de producción diferencial de vida y muerte, donde ciertos cuerpos son sostenidos y cuidados mientras que otros son sistemáticamente desprotegidos, desatendidos y empujados a la muerte. En este sentido, la política sanitaria actual constituye un régimen necropolítico en el que el Estado —al desfinanciar, desarticular y deslegitimar el sistema de salud— decide qué vidas merecen ser vividas y cuáles pueden ser descartadas, ya no solo por omisión, sino por una forma activa de administración de la miseria y del sufrimiento. Así, el mercado se convierte en el árbitro final de la vida y la muerte, profundizando las formas de desposesión y abandono que caracterizan a las democracias neoliberales. La salud pública deja así de ser un derecho garantizado para devenir un privilegio de mercado, mientras se profundiza un orden social donde la muerte de algunos se vuelve funcional a la reproducción del poder.

No obstante, este proceso de desmantelamiento del sistema público de salud no ha transcurrido sin oposición. Desde los primeros anuncios del gobierno, diversos actores sociales —entre ellos trabajadores y trabajadoras de la salud, organizacio-

nes gremiales, movimientos sociales, asociaciones de pacientes y colectivos por el derecho a la salud— han impulsado múltiples formas de resistencia. Movilizaciones masivas, pronunciamientos institucionales, medidas de fuerza en hospitales y campañas públicas han denunciado el vaciamiento presupuestario, el deterioro de las condiciones laborales y la mercantilización del derecho a la salud. Estas prácticas de resistencia no sólo han buscado frenar la avanzada neoliberal sobre el sistema sanitario, sino que también han visibilizado una contra-pedagogía de los derechos, afirmando que la salud no es un privilegio individual sino una obligación colectiva. Frente a un Estado que abdica de su responsabilidad protectora y reorganiza la vida en clave de mercado, estas luchas recuperan la politicidad del cuidado y sostienen, en medio del abandono, un horizonte de justicia social.

### 3. La desregulación de la medicina prepaga

En paralelo con el desfinanciamiento del sistema de salud pública, a través del decreto de necesidad y urgencia N° 70/2023, denominado “Bases para la Reconstrucción de la Economía Argentina”, el Poder Ejecutivo Nacional alteró sustancialmente las reglas de juego en materia de regulación de precios de los aranceles de los seguros de salud privados, conocidos en nuestro país como entidades de medicina prepaga.<sup>4</sup> Con el alegado propósito de “aumentar la competitividad del sistema”, las autoridades del Estado nacional eliminaron todas las herramientas de las que disponían para regular el precio de las cuotas que mes a mes pagan los afiliados, detrayendo sus facultades de fiscalización y control.<sup>5</sup> Por una parte, se suprimió el artículo 5, inciso g) de la Ley 26.682, eliminando la atribución del Ministerio de Salud de autorizar y revisar los valores de las cuotas. Por otra, se suprimieron los párrafos primero y segundo del artículo 17 de la Ley 26.682, lo que implica que ya no será exigible la autorización previa de la autoridad de aplicación para que las empresas de medicina prepaga puedan aumentar el valor de las cuotas. En virtud de las nuevas disposiciones, las entidades pueden fijar los montos con absoluta libertad, siendo la única restricción existente para la fijación de las cuotas que el monto estipulado para la franja etaria más añosa no triplique el que paga la más joven.<sup>6</sup>

---

4 El Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 70/2023, firmado el 20 de diciembre de 2023, ha sido duramente cuestionado desde diversos sectores de la sociedad civil y estados provinciales por su extensión, contenido y efectos. Numerosos especialistas y juristas han señalado que el decreto no solo excede las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo sobre facultades propias del Congreso, sino que constituye una verdadera “reforma constitucional encubierta” al modificar de manera masiva y sustancial el orden jurídico vigente sin intervención del Congreso. A la fecha, enfrenta múltiples impugnaciones por inconstitucionalidad en el ámbito judicial.

5 Considerandos, decreto 70/2023.

6 Recaudo previsto en el artículo 17 de la mencionada Ley N° 26.682.

Con anterioridad a la llegada de Javier Milei a la presidencia, regía el Marco Regulatorio de la Medicina Prepaga (Ley N° 26.682 sancionada en el año 2011), que impedía a las entidades aumentar el monto de las cuotas a sus afiliados sin la autorización del Ministerio de Salud. La Superintendencia de Servicios de Salud era el organismo encargado de autorizar los aumentos de las cuotas y de fiscalizar que estos estuvieran fundados en variaciones de la estructura de costos y el razonable cálculo actuarial de riesgos (artículo 17, Ley n° 26.682). Así, la administración anterior había fijado un límite máximo a los aumentos, los que no podían superar el 90% del tope máximo del Índice de Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPE) del mes inmediato anterior publicado (DNU 743/2022). El régimen anterior exigía a las empresas de medicina prepaga una autorización previa, así como la carga de programar y anunciar con anticipación los ajustes de precios con el propósito de evitar aumentos abruptos y/o desproporcionados y otorgar a la/os usuaria/os una mayor previsibilidad.

Cabe señalar que la desregulación del subsistema de medicina prepaga se instrumentó sin ninguna evaluación de los posibles impactos que la liberalización de los precios pudiera ocasionar a los usuarios en general y a los grupos poblacionales más vulnerables en particular. De acuerdo con las estadísticas publicadas por el último censo del INDEC practicado en 2022, se estima que los usuarios y consumidores de servicios de salud ascienden a seis millones de personas, de las cuales un millón novecientos son parte de este subsistema por planes corporativos que sus empleadores o empleadoras suscriben con las empresas de medicina prepaga. De este modo, los grupos poblacionales que ya enfrentaban barreras estructurales en el acceso a la salud (como los sectores con ingresos bajos, los adultos mayores, las personas que padecen enfermedades crónicas, las personas que sufren discapacidad, etcétera) fueron arrojados a las fuerzas del mercado sin ninguna consideración sobre el impacto que esta medida pudiera ocasionar.

Como era de esperarse, la desregulación de las cuotas de los seguros de salud privados provocó aumentos significativos en los precios de los planes, la mayoría de los cuales superaron la inflación promedio, que es una de las más altas del mundo. De acuerdo con las estimaciones del Centro de Estudios Legales y Sociales, durante los tres primeros meses de vigencia de este decreto, las cuotas de los seguros de salud privado aumentaron en promedio 118%, más del doble de la inflación acumulada en ese mismo período: 51,6% (CELS, 2014). Los aumentos desmedidos de las cuotas afectaron a miles de afiliados del sistema de medicina prepaga, los que debieron cambiar a planes con menores coberturas o directamente darse de baja y migrar al sistema de obras sociales o al sistema público de acceso universal.

Tal fue el impacto de la medida, que el propio gobierno debió poner en suspenso sus convicciones libertarias y acudir al Poder Judicial para poner freno a los aumen-

tos a menos de cuatro meses de dictado del DNU 70/2023. Siguiendo el dictamen de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC), la Secretaría de Industria y Comercio dictó una medida de tutela anticipada que obligó a un grupo de empresas de medicina prepaga a reajustar a partir de la próxima facturación los valores de las cuotas de sus planes de salud al mes de diciembre de 2023 ajustado por el Índice de Precios al Consumidor (IPC). La CNDC emitió su dictamen aconsejando la adopción de una medida cautelar en los términos del artículo 44 de la Ley 27.442 de Defensa de la Competencia (LDC), que faculta a la Secretaría de Industria y Comercio, en cualquier etapa de una investigación, a imponer el cumplimiento de condiciones u ordenar el cese de conductas con el objetivo de evitar que se produzca un daño, o disminuir su magnitud, su continuación o agravamiento. La investigación en curso se realizó a partir de una denuncia por parte de legisladores de la Coalición Cívica ante la CNDC por una presunta “cartelización” en los términos del artículo 2, inciso a), de la LDC, en virtud del aumento coordinado de los precios de los planes de medicina prepaga de las empresas, desde la entrada en vigencia del DNU 70/2023, en el mes de diciembre de 2023.

Así, con fecha 17 de abril de 2024, el Gobierno Nacional dispuso que un grupo determinado de empresas de medicina prepaga, debían retrotraer los aumentos en las cuotas a diciembre de 2023. Además, dispuso que las prepagas deberán aplicar un ajuste por inflación durante los próximos 6 (seis) meses, para lo cual deben tomar como base para los incrementos el IPC que mide el INDEC. La medida deberá cumplirse a partir de su dictado, con efecto inmediato, y tendrá una extensión de 6 (seis) meses desde su notificación a las personas jurídicas o humanas alcanzadas. Se trata de una decisión tomada en conjunto entre la Presidencia, el Ministerio de Economía y el Ministerio de Salud. En medio de la publicación de las resoluciones del Ejecutivo para calcular los aumentos, los acuerdos en tribunales, y los anuncios y denuncias por parte del gobierno, la/os afiliada/os encontraron que las prepagas no iban a devolver el dinero pagado sino a través de un saldo favorable en un plazo de 12 cuotas mensuales, provocando una pérdida significativa debido a la inflación acumulada, y sin dejar en claro de qué manera serían alcanzados la/os usuaria/os que se dieron de baja debido a los aumentos. A partir de septiembre, mucho antes de que se llegue a hacer efectivo ese reembolso, las empresas de medicina prepaga nuevamente podían realizar aumentos sin tener que ceñirse a la inflación ni a ninguna otra regulación.

A partir de septiembre de 2024 y con especial énfasis en 2025, la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS) dictó varias resoluciones que reestablecen el control estatal previo sobre aumentos de cuotas. La resolución 2155/2024 del 2 de septiembre de 2024 estableció que las entidades de medicina prepaga deberán informar a la SSS sobre los aumentos, especificando los criterios utilizados para cada zona o región, así como la existencia o no de sistemas de copagos. Además, la resolución

dispuso que la comunicación de los ajustes deberá ser emitida dentro de los cinco días posteriores a la publicación del último índice de precios al consumidor (IPC), de manera clara y destacada, detallando el porcentaje de aumento aplicado y el nuevo valor de la cuota mensual. La resolución 645/2025 del 16 de mayo de 2025, buscó fortalecer la capacidad de fiscalización de la SSS y garantizar el acceso simultáneo a la información por parte de los usuarios y del Estado y exigió a las empresas prepaga presentar la información de cualquier aumento ante la Superintendencia antes de comunicarlo a los afiliados, dentro de los 5 días posteriores a la publicación del IPC. En febrero de este año, el Poder Ejecutivo publicó el decreto 102/2025, que establece que las entidades de medicina prepaga deberán informar a la/os usuaria/os, de manera clara y destacada, las modificaciones en el valor de las cuotas y/o de los copagos. Esta comunicación, que deberá detallar el porcentaje de variación aplicado y el nuevo valor de la cuota mensual, se realizará dentro de los cinco días posteriores a la publicación del último Índice de Precios al Consumidor (IPC) publicado mes a mes por el INDEC.

Una medida adicional ha sido la decisión del gobierno nacional de obligar a las empresas de medicina prepaga a abandonar el mecanismo de triangulación con las obras sociales sindicales. A través de la resolución 3284/2024 de la SSS, los/as trabajadores/as podrán derivar directamente sus aportes y contribuciones a la Entidad de Medicina Prepaga que elijan, sin tener que recurrir al procedimiento de intermediación de derivación actualmente vigente. Esta disposición, lejos de constituir una simple corrección técnica, expresa un avance más profundo en la lógica de fragmentación del sistema sanitario. La triangulación, aunque imperfecta, permitía cierto grado de mutualización del riesgo y articulación entre sectores públicos y privados, funcionando como una red que habilitaba el acceso a prestaciones privadas a partir de aportes obligatorios del sistema de seguridad social. Su eliminación fuerza a la/os usuaria/os a sostener individualmente el costo pleno de los servicios privados, consolidando una lógica de consumidor autónomo, desvinculado de cualquier forma de solidaridad colectiva. En términos foucaultianos, se refuerza así una racionalidad neoliberal que convierte al sujeto en empresario de sí mismo, plenamente responsable de su salud como si se tratara de un bien de consumo. Desde una lectura necropolítica, esta medida profundiza la administración diferencial de la vida, desplazando hacia el abandono estructural a quienes no logren sostener económicamente su derecho a la salud. El mercado, en este régimen, no es un espacio de libertad sino de selección, y el Estado, lejos de corregir sus efectos, se convierte en su garante. La des-sociabilización del cuidado se presenta, así como una forma contemporánea de violencia institucional, donde el deterioro de ciertas vidas ya no es un efecto colateral, sino una consecuencia aceptada —e incluso deseada— del nuevo orden sanitario.

La desregulación de la medicina prepaga ha sido contestada por parte de usuarios y organizaciones de la sociedad civil en los tribunales, que han presentado amparos individuales y colectivos ante los tribunales reclamando violaciones al derecho a la salud. Entre los diversos pronunciamientos judiciales, cabe destacar el fallo de la Cámara Federal de Mar del Plata que declaró inconstitucional el DNU 70/2023. El aquel pronunciamiento, el juez Jiménez sostuvo: “no hay duda de que ha ejercido aquí el Primer Mandatario de la Nación, facultades legislativas, modificando o alterando derechos fundamentales ciudadanos, en temáticas que, como la que ahora nos ocupa, son de específico tratamiento de la legislatura federal argentina. Cabe aclarar que no reconozco la precedencia de un DNU tan abarcador y omnicompreensivo, actuando sobre las potestades de los legisladores, ya que las modificaciones y derogaciones allí habidas son amplísimas, y de una intensidad sin precedentes”. Además, se sostuvo que los aumentos fueron excesivos e intempestivos por parte de quienes ostentan una posición dominante en la relación de consumo, “creando un estado de incertidumbre tal que llevó a desnaturalizar la función social que deben cumplir los agentes de salud prestadores de servicios, viéndose de esta manera afectados derechos que se encuentran íntimamente vinculados con el ser humano, como es el derecho a la salud”.

#### **4. Cuerpos envejecidos, vidas sacrificables**

Entre los sectores más afectados por las transformaciones promovidas por Javier Milei, se destaca la situación de las personas jubiladas, destinatarias de políticas que han erosionado significativamente sus márgenes de protección, lo que ha implicado un grave retroceso en materia de derechos sociales, acceso a la salud y condiciones de vida. En el marco de un ajuste estructural orientado por una racionalidad económica extrema, el deterioro sostenido del poder adquisitivo de las jubilaciones mínimas se combinó con el encarecimiento de la canasta de medicamentos y con una reducción de la cobertura ofrecida por el PAMI, especialmente en lo que se refiere a fármacos esenciales. Este *cocktail* de medidas regresivas no puede interpretarse como un simple recorte presupuestario, sino como parte de un proceso más amplio de producción activa de condiciones de abandono, mediante el cual ciertos cuerpos —en particular los cuerpos envejecidos— son progresivamente expulsados de los dispositivos institucionales de cuidado y empujados a una muerte social silenciosa.

Las personas mayores han sido uno de los grupos más golpeados por el programa económico del oficialismo. La caída del poder de compra de quienes perciben haberes jubilatorios mínimos —con o sin bono— ha operado como una de las principales variables que han contribuido para que las autoridades gubernamentales consigan

su preciado equilibrio fiscal. Según las estimaciones del CEPA, entre diciembre de 2023 y marzo de 2025, la jubilación mínima sin bonos registró una caída de un 42,5%, mientras que, incluyendo el bono, la caída fue del 39,9%. Además, el bono de \$55.000 para haberes bajos fue congelado en enero y febrero de 2024, y aunque se incrementó a \$70.000 en marzo, se mantuvo inalterado durante el resto del año y en lo que va de 2025. Esto afectó especialmente a quienes perciben hasta 1,5 jubilaciones mínimas, consolidando una pérdida significativa de la capacidad de comprar para este sector.

La desregulación económica también impactó de forma dramática en el precio de los medicamentos, un rubro particularmente sensible para la población adulta mayor. Según el CEPA, desde que Javier Milei ganó el ballottage en noviembre de 2023 y abril de 2025, los precios de los medicamentos más consumidos por afiliados al PAMI se incrementaron en un 394,2%, muy por encima del promedio general de inflación (237,1%). Este aumento supera 208,3 puntos porcentuales en relación con el aumento de la jubilación mínima con bono en dicho período (+185,9%). El mismo CEPA explica que, durante este período, se registra una notable expansión de la rentabilidad empresarial de la industria farmacéutica. Así, en el segundo trimestre de 2024, la facturación de las empresas farmacéuticas creció un 326,7% respecto del mismo período del año anterior. A su vez, el informe citado destaca que, desde 2019, se observa una brecha significativa entre el incremento de los precios de los medicamentos y la evolución del tipo de cambio en relación con el dólar estadounidense. Aunque se suele atribuir los aumentos del precio de los medicamentos a la importación de insumos desde el extranjero, el informe concluye que “cuando no hay movimientos bruscos del tipo de cambio y existe un proceso de apreciación cambiaria, los medicamentos sufren aumentos por encima del tipo de cambio. Adicionalmente, en las instancias de fuertes devaluaciones, los medicamentos reflejan esas subas instantáneamente cómo es posible observar en agosto y diciembre de 2023, al igual que en 2019”.

Al aumento de los precios de los medicamentos, se suma una reducción de cobertura y cambios en las políticas de medicamentos gratis. La obra social redujo 55 de las 167 moléculas farmacológicas que contaban originariamente con cobertura total en su vademécum (11 en junio y 44 en agosto de 2024). De esta forma, la obra social ofrece un tercio menos de la medicación en comparación con los medicamentos que se distribuían de manera gratuita antes de la gestión de Javier Milei. Según las investigaciones del CEPA, la reducción de los medicamentos incluidos en el vademécum de PAMI representa un problema significativo para los jubilados, ya que impacta directamente en el costo de vida al obligarlos a enfrentar un mayor gasto en la compra de medicamentos. Según estima el propio CEPA, hasta julio de 2024, el programa integral de medicamentos gratuitos y con descuento había permitido un ahorro promedio de \$63.800.

También se modificaron las políticas de medicamentos gratis. En agosto de 2024, el PAMI dictó la resolución 2024-2431 a través de la cual, con el argumento de garantizar la “sustentabilidad del sistema”, resolvió restringir las condiciones de acceso a los medicamentos al 100% de cobertura por razones sociales. El Plan “Vivir Mejor”, creado por el gobierno anterior, preveía la entrega de hasta cinco medicamentos gratuitos a jubilada/os a través del PAMI. A partir de esta medida, el acceso a la entrega gratuita de medicamentos quedó condicionada a la acreditación de las siguientes condiciones: no poseer un contrato con una entidad de medicina prepaga, poseer una jubilación menor a \$389.000 (lo que equivale a media canasta básica para adultos mayores), no poseer más de un inmueble ni un vehículo de menos de 15 años de antigüedad. La resolución exige que, para poder certificar las manifestaciones de indigencia extrema, la/os jubilada/os deberán iniciar un complejo trámite burocrático –“de excepción”, según aclara la resolución- en el que la institución analizará y evaluará la pertinencia de la solicitud.

A esta situación debe añadirse un elemento político institucional clave: en agosto de 2024, el presidente Javier Milei vetó en su totalidad el proyecto de ley aprobado por el Congreso que buscaba recomponer las jubilaciones mediante una fórmula más favorable y un bono suplementario para haberes mínimos. Esta decisión presidencial no solo consolidó su oposición a cualquier mecanismo redistributivo, sino que demostró una voluntad explícita de aplicar un disciplinamiento económico por vía del empobrecimiento, reforzando la hipótesis de que el deterioro de las condiciones de vida de las personas mayores no es un efecto colateral, sino una política deliberada del gobierno. Al cancelar esta mejora, el Estado validó el ajuste como un dispositivo de gobierno que utiliza el sufrimiento de los cuerpos envejecidos como prueba de austeridad, y sanciona su precariedad como parte central del régimen de acumulación y control que La Libertad Avanza impulsa.

En este marco, la situación de las personas adultas mayores sintetiza de forma particularmente cruda el núcleo necropolítico del dispositivo sanitario promovido por el gobierno de Javier Milei. Lejos de tratarse de un “costo inevitable” del ajuste, el abandono de estos cuerpos aparece como una decisión activa del Estado, que elige preservar el equilibrio fiscal a costa del sufrimiento de quienes no pueden sostener su derecho a la salud en un mercado crecientemente desregulado. La vida envejecida, enferma o precarizada se vuelve así una vida prescindible, cuya muerte lenta y silenciosa ya no conmueve al poder, ni activa mecanismos públicos de reparación. En este nuevo régimen de gobernabilidad, como sugiere Mbembe, la muerte no es una consecuencia, sino una herramienta de gestión.

## 5. Abandonar la OMS, intensificar el desamparo

El 5 de febrero del 2025, las autoridades del Poder Ejecutivo notificaron formalmente al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas su decisión de denunciar la Constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS), celebrada el 22 de julio de 1946, y retirarse de la organización. La OMS respondió que su constitución no contempla ningún mecanismo de salida ni existen precedentes similares, por lo que resolvió remitir el asunto a la Asamblea Mundial de la Salud, prevista para mayo de 2026.<sup>7</sup>

Diversas organizaciones de salud y de derechos humanos presentaron una carta ante el director de la OMS solicitando el rechazo de la decisión del Estado argentino. En su presentación, esgrimieron una serie de argumentos procedimentales y sustanciales que resultan clave para comprender los riesgos de esta medida y la lógica política que la sustenta, en el marco de las zonas de abandono que este trabajo procura cartografiar.

En primer lugar, las organizaciones arguyeron que la medida adoptada por el Poder Ejecutivo es inconstitucional, ya que, conforme al artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, tanto la aprobación como la denuncia de tratados internacionales requieren intervención del Congreso. La decisión del Ejecutivo se inscribe, así, en una práctica sistemática de concentración de poder que ha caracterizado a la administración de Javier Milei desde su inicio: el recurso a decretos de necesidad y urgencia para regular materias legislativas, el uso del veto para bloquear la voluntad del Congreso, y la adopción de medidas unilaterales en actos complejos constituyen expresiones del sesgo autoritario e iliberal de este modelo de neoliberalismo extremo.

En segundo lugar, las organizaciones alertaron sobre las consecuencias que una desvinculación efectiva podría tener en materia de salud pública y cooperación regional. El retiro de Argentina de la OMS supondría un grave retroceso en los estándares de protección del derecho a la salud física y mental, al debilitar la capacidad institucional del país para cumplir con obligaciones asumidas en tratados internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), cuyo artículo 12 consagra el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud. La vinculación con la OMS no es sólo una formalidad diplomática, sino una herramienta concreta para cumplir con esos compromisos; el retiro, por el contrario, constituye una medida regresiva que vulnera el principio de no regresividad, pilar del derecho internacional de los derechos humanos.

---

7 En la ratificación argentina de la Constitución de la OMS (Ley N° 17.565) no se formuló ninguna reserva sobre un eventual retiro. A diferencia de Estados Unidos —que sí lo hizo—, Argentina no puede apelar a esa vía. Según la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), en ausencia de cláusula de denuncia en el tratado y sin consentimiento de los otros Estados parte, no se admite la desvinculación unilateral. Por ello, la denuncia de Argentina ha sido considerada jurídicamente inválida y será discutida en la Asamblea Mundial de la Salud.

Las organizaciones destacaron además que la OMS cumple un rol central en la vigilancia epidemiológica global, y que la salida de Argentina implicaría la pérdida de acceso a información crítica y actualizada sobre brotes, pandemias y amenazas sanitarias emergentes. Esta situación, plantearon los peticionantes, colocaría a la Argentina en una situación de vulnerabilidad sin precedentes, debilitando la respuesta regional coordinada frente a emergencias sanitarias. La OMS articula redes de cooperación y sistemas de vigilancia compartida que ningún país puede mantener en soledad.

A ello debe añadirse que la OMS representa también un sostén técnico y financiero indispensable para el sistema sanitario argentino, en áreas como vacunación, acceso a medicamentos esenciales, formación profesional y planificación de políticas públicas. Las organizaciones advirtieron que prescindir de ese respaldo en un contexto de emergencia sanitaria, recorte presupuestario y fragmentación institucional es una decisión tan injustificable como peligrosa. De concretarse, se pondrían en riesgo programas vitales como los vinculados al VIH, la tuberculosis, la salud materno-infantil y la inmunización, muchos de los cuales se desarrollan en articulación con organismos internacionales. Abandonar esos espacios, remarcaron los peticionantes, “es poner en pausa, cuando no cancelar, políticas específicas que salvan vidas diariamente”.

Por otra parte, señalaron que la participación argentina en la OMS constituye una plataforma de incidencia en decisiones globales que afectan directamente a la salud de nuestra población. Renunciar a ese espacio implica ceder soberanía, no fortalecerla. También significa perder legitimidad internacional en materia sanitaria, aislar al país de redes de cooperación científica y limitar el acceso a conocimientos, desarrollos tecnológicos y alianzas estratégicas en un mundo crecientemente interdependiente.

Desde una perspectiva crítica, esta pretensión del gobierno de Milei expresa con claridad su giro necro político. Retirarse de los dispositivos de cuidado y cooperación global equivale a cortar las redes institucionales que sostienen la vida en común, especialmente en contextos de crisis como pandemias, desastres ambientales o emergencias sanitarias. No se trata de una búsqueda de autonomía sanitaria, sino de una lógica de abandono. Las consecuencias no recaerán sobre los sectores privilegiados, capaces de adquirir tratamientos en el mercado internacional, sino sobre las poblaciones excluidas, que ya cargan con los efectos del ajuste y la desregulación. Se trata, una vez más, de producir zonas de sacrificio, esta vez a escala geopolítica.

## 6. Conclusiones

Las medidas adoptadas por el gobierno de Javier Milei en el ámbito de la salud —el desmantelamiento y desfinanciamiento del sistema de salud pública, la desregulación de los precios de los seguros de medicina prepaga y de los medicamentos, las

medidas que impactan sobre los adultos mayores, y la intención de abandonar la Organización Mundial de la Salud— no constituyen hechos aislados ni errores de diseño técnico, sino piezas coherentes dentro de una matriz de gubernamentalidad neoliberal extrema. Se trata de un modo específico de ejercicio del poder que, en nombre del equilibrio fiscal y la eficiencia del mercado, redefine el papel del Estado en relación con la vida y la muerte de sus poblaciones.

La arquitectura normativa del orden constitucional argentino, especialmente desde la reforma de 1994, consagra a la salud como un derecho humano básico e irrenunciable.<sup>8</sup> Desde esta perspectiva jurídica y moral, la salud no puede ser tratada como una mercancía ni estar sujeta a las reglas del mercado. Sin embargo, las políticas sanitarias impulsadas por el gobierno de Javier Milei evidencian una concepción profundamente regresiva que mercantiliza el acceso a los cuidados, concibe a la salud como un bien transable y privilegia la lógica ciega de la eficiencia fiscal por sobre el valor de la vida humana. Las medidas adoptadas por la administración de Javier Milei se sitúan en abierta contradicción con los imperativos de justicia social y de derechos humanos que emanan de la constitución nacional argentina. No se trata solo de una disputa por recursos, sino de un antagonismo profundo entre modelos civilizatorios: uno centrado en la rentabilidad y otro en la dignidad.

Desde esta perspectiva, las políticas sanitarias de La Libertad Avanza se inscriben en una lógica necropolítica, en el sentido propuesto por Achille Mbembe: una forma de gobierno que no solo deja de proteger ciertas vidas, sino que activamente las expone a condiciones de deterioro, exclusión o muerte social. Cuerpos envejecidos, enfermos o empobrecidos son gradualmente desplazados del umbral de lo que merece ser cuidado, y empujados hacia zonas de abandono estructural. Lejos de constituir excepciones, estos cuerpos son producidos como prescindibles y, por lo tanto, sacrificables dentro del orden neoliberal. Lo que se configura, entonces, es un modelo de gubernamentalidad neoliberal autoritaria, donde la vida y la muerte no son gestionadas de manera homogénea, sino diferencialmente. Se trata de una administración selectiva de la protección, donde solo ciertas vidas —las que logran sostener su existencia en el mercado— son consideradas valiosas. Las demás se vuelven des-

---

8 La salud, entendida como un derecho humano fundamental, encuentra respaldo en diversos artículos de la Constitución Nacional Argentina. El artículo 14 bis garantiza los derechos sociales, incluyendo el acceso a condiciones dignas de vida, la protección integral de la familia y la seguridad social. El artículo 41 establece el derecho de todos los habitantes a un ambiente sano, lo cual incluye condiciones que afectan directa e indirectamente la salud humana. Por su parte, el artículo 43 faculta a interponer acciones de amparo para la protección de derechos fundamentales, incluido el derecho a la salud. Finalmente, el artículo 75 inciso 22 otorga jerarquía constitucional a tratados internacionales de derechos humanos que reconocen expresamente el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 12), la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 24) y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 12), entre otros. De este modo, la Constitución no solo incorpora el derecho a la salud en su texto, sino que lo integra en un entramado normativo que impone al Estado obligaciones positivas de garantía, respeto y promoción del mismo.

echables. Esta redefinición de los umbrales de inclusión sanitaria no solo vulnera el derecho a la salud, sino que erosiona la noción misma de ciudadanía social, abriendo paso a una economía política de la indiferencia que convierte la enfermedad y el sufrimiento en costos individuales de la libertad económica. Tal como sugiere Matthew Sparke (2016), estas políticas producen formas de “subciudadanía biológica”, es decir, vidas a las que se les retira no solo la cobertura médica o la asistencia estatal, sino el reconocimiento pleno de su valor como cuerpos dignos de ser cuidados. Se trata de personas —jubilada/os, pacientes crónica/os, usuaria/os excluida/os del sistema prepago o dependientes de redes de cooperación internacional— que son arrojadas a zonas de abandono donde el deterioro físico y la muerte evitable dejan de ser consideradas un problema público. El neoliberalismo, así, no solo gestiona recursos, sino que distribuye precariedad y sufrimiento biológico como parte de su arquitectura de gobierno.

La lógica del “dejar morir” que caracteriza al neoliberalismo contemporáneo, como señala Wendy Brown (2015), no constituye una simple consecuencia no deseada del mercado, sino una racionalidad política que redibuja las fronteras de la ciudadanía: aquellas vidas que no son económicamente productivas, que no logran sostenerse por sus propios medios, devienen superfluas. En este nuevo régimen, el derecho a la salud deja de ser una garantía universal para convertirse en un bien transable, accesible solo para quienes pueden pagar su precio en un mercado desregulado.

También hemos podido analizar que en todos los casos en los que el poder abandona la vida e instituye zonas de sacrificio han surgido enérgicas resistencias sociales. Luchas de los residentes y médicos de los hospitales públicos en defensa de sus condiciones de trabajo y de la salud pública, litigio estratégico de las organizaciones de la salud y de derechos humanos para retrotraer los aumentos de las cuotas de los seguros de medicina prepaga, amparos de salud presentados por la/os jubilada/os que son excluida/os de la cobertura de ciertos medicamentos, activismo en foros internacionales para que se rechace la decisión unilateral del Poder Ejecutivo de abandonar la OMS, muestran la utilidad política de comprender las consecuencias de las medidas adoptadas como violaciones a los derechos humanos. Así, como señala Alicia Yamin, “cuando las disparidades en salud se entienden como infortunios, suscitan lamentaciones, pero cuando se las comprende como violaciones de derechos e injusticias, exigen reparación” (2019). Las diversas formas de resistencia que proliferan en distintos puntos del país en defensa de la vida abren una discusión más amplia en el espacio político acerca del valor de la vida humana y del derecho a la salud como un derecho humano elemental.

## Bibliografía

- Brown, W. (2015). *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. New York: Zone Books.
- Foucault, M. (2006). Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France (1977–1978). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2008). Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978–1979). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Kentikelenis, A. (2017). Structural adjustment and health: a conceptual framework and evidence on pathways. *Social Science & Medicine*, 187, 296–305.
- Mbembe, A. (2011). *Necropolítica*. Buenos Aires: Melusina / Katz Editores.
- Sánchez Cabezas, A. & Mercer, H. (2025). Enfermos. Destrucción del sistema de salud, Anfibia. <https://www.revistaanfibia.com/ajuste-en-salud-enfermos/>
- Yamin, Alicia Ely (2015). *Power, Suffering and the Struggle for Dignity: Human Rights Frameworks for Health and Why They Matter*. University of Pennsylvania Press.
- Yamin, Alicia Ely (2019). Struggles for Human Rights in Health in an Age of Neoliberalism: From Civil Disobedience to Epistemic Disobedience, *Journal of Human Rights Practice*, Volume 11, Issue 2, July 2019, Pages 357–372, <https://doi.org/10.1093/jhuman/huz026>
- Yamin, Alicia Ely (2024). Using human rights to advance global health justice in an age of inequality. *PLOS Glob Public Health* 4(7): e0003449. <https://doi.org/10.1371/journal.pgph.0003449>

## Normativa jurídica

- Asamblea Mundial de la Salud. (2022). Constitución de la Organización Mundial de la Salud y documentos asociados. Ginebra: OMS.
- Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023. (2023, 20 de diciembre). Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/298198/20231221>
- Decreto 170/2024. (2024, 21 de febrero). Modificación de la Ley 26.682. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/300788/20240222>
- Decreto N° 366/2025. *Modificaciones a la Ley de Migraciones: aranceles sanitarios para extranjeros no residentes*. Boletín Oficial de la República Argentina, 29 mayo 2025.
- Superintendencia de Servicios de Salud. (2024). Resolución 2155/2024. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-2155-2024-407709/texto>
- Superintendencia de Servicios de Salud. (2025). Resolución 645/2025.

## *Jurisprudencia*

Juzgado Federal N.º 2 de Mar del Plata, causa “C. F. G. c/ OSDE s/ Amparo de Salud”, febrero de 2024.

Juzgado Federal de San Martín, causa “Millet, Alberto c/ Galeno”, enero de 2024.

Cámara Federal de Apelaciones de San Martín, causa “B.M.C. c/ Sociedad Italiana de Beneficencia”, fallo del 30 de abril de 2024.

Cámara Civil y Comercial Federal, Sala II, causa “OMINT c/ Superintendencia de Servicios de Salud”, junio de 2025.

## *Informes*

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). (2024). *Informe sobre el DNU 70/2023 y su impacto en los derechos sociales*. <https://www.cels.org.ar>

Carta al Director General de la Organización Mundial de la Salud. Recuperado de: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2025/05/Carta-al-Director-General-de-la-OMS-Situacion-de-Argentina.pdf>

CEPA (Centro de Economía Política Argentina). (2024). *Informe sobre Sub-ejecución Presupuestaria en Salud*. Buenos Aires.

CEPA (Centro de Economía Política Argentina). Informe sobre los medicamentos más consumidos por las Personas Mayores Informe CEPA N° 417, ISSN 2796-7166.

Centro de Economía Política Argentina –CEPA (2024). Impacto del DNU 70/2023 sobre el sistema de salud: precios, regulaciones y acceso. Recuperado de [www.centrocepa.org](http://www.centrocepa.org)

Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) (2021) *Caracterización del Sistema de Salud Argentino*. Recuperado de: [https://drive.google.com/file/d/1WXo58ecw-CNWNyUG2KFhB\\_9j\\_r9HPW5Z/view](https://drive.google.com/file/d/1WXo58ecw-CNWNyUG2KFhB_9j_r9HPW5Z/view)

Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC). (2024). *Panorama de la Administración Nacional – Octubre 2024*. Recuperado de: <https://www.opc.gob.ar>

Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC). (2025). *Informe Anual de Ejecución Presupuestaria 2024*.

Centro de Estudios Legales y Sociales– CELS (2024) Salud en agonía. Las medidas del gobierno y sus consecuencias en nuestras vidas, Buenos Aires.

Centro de Economía Política Argentina –CEPA (2024). Impacto del DNU 70/2023 sobre el sistema de salud: precios, regulaciones y acceso. Recuperado de [www.centrocepa.org](http://www.centrocepa.org)

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. (2000). Observación General N.º 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (Art. 12 PIDESC).

### De la determinación social a la propuesta asistencial

*Solana María Yoma*

#### 1. Introducción

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH, 2017) plantea que el derecho a la salud mental es un derecho inclusivo que abarca tanto los determinantes sociales de la salud como el derecho a acceder a una atención oportuna y apropiada. En relación a los determinantes sociales de la salud, el referido informe sostiene que:

La salud mental no es simplemente un problema de salud. Hay una estrecha conexión entre la salud mental y la pobreza, así como entre los problemas de salud mental y las dificultades económicas derivadas de la insuficiente realización de los derechos económicos, sociales y culturales, como los derechos a la educación, el trabajo, la vivienda, la alimentación y el agua (A/HRC/29/33, párr. 28.). Estos y otros derechos son también determinantes básicos de la salud mental, de modo que su grado de efectividad repercute en el disfrute del derecho a la salud mental (ACNUDH, 2017: 6).

En lo atinente a la atención o al acceso a los servicios, la Ley Nacional de Salud Mental establece que todas las personas que se encuentren en el territorio nacional tienen “derecho a recibir atención sanitaria y social integral y humanizada, a partir del acceso gratuito, igualitario y equitativo a las prestaciones e insumos necesarios, con el objeto de asegurar la recuperación y preservación de su salud” (Ley 26.657, art.7, inc. a).

Sin embargo, en diciembre de 2023 asumió en el ejecutivo nacional el gobierno de La Libertad Avanza (LLA), un partido de ultraderecha que propuso un achicamiento del Estado para dar lugar a las supuestas bondades del mercado como mejor organizador social (Gollán, 2024). En ese contexto, la salud pasó a ser considerada como un gasto para el Estado y como un bien de lucro para el mercado y, consecuentemente, se produjo un fuerte énfasis en la responsabilidad individual de las personas en relación a sus padecimientos. A decir de Iván de La Mata (2017) “el hombre neoliberal aparece como responsable único de su destino, ajeno a cualquier determinante social” (p. 149). En efecto, en materia de salud mental, el presidente Javier Milei sentenció en una entrevista televisiva<sup>1</sup>: “Quien quiera reventarse consumiendo droga o suicidarse puede hacerlo sin asistencia del Estado” porque “cada individuo decide qué hacer con su vida”. Esta idea se encuentra en las antípodas de una concepción sobre la salud mental como un derecho a ser garantizado por el Estado y entra en franca contradicción con los compromisos asumidos por Argentina en materia de derechos humanos (Buriyovich, 2023).

En este trabajo, no obstante, no pretendemos adentrarnos en un análisis meramente discursivo de las afirmaciones de este jefe de Estado en temas de salud mental, sino, fundamentalmente, en un análisis de los impactos que sus acciones de gobierno podrían ocasionar en la población en clave de sufrimiento psíquico, así como en las modificaciones introducidas durante su gestión en el sistema prestacional de esta área de políticas.

Para ello, organizaremos este capítulo en los siguientes apartados. En el primero, realizaremos una breve revisión de investigaciones que dan cuenta de los impactos de las crisis económicas, la pobreza y el desempleo en la salud mental de la población argentina en diferentes momentos socio-históricos. A continuación, puntualizaremos algunas de las principales políticas de ajuste instrumentadas en el primer año del gobierno de LLA y en sus incipientes correlatos en la salud mental de la población, a partir de estudios académicos que identifican un incremento del sufrimiento psíquico producto de tales medidas y de datos de agencias gubernamentales y de asociaciones profesionales que refieren un aumento en la demanda de atención en este ámbito, en distintos sectores y jurisdicciones de nuestro país. Finalmente, nos detendremos en la propuesta de modificación de la Ley Nacional de Salud Mental presentada en la primera versión del proyecto de Ley “Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos” y en sus implicancias en cuanto al modelo de atención en salud mental a nivel nacional.

Este recorrido nos permitirá concluir que las políticas de austeridad instrumentadas en el primer año de la LLA impusieron un sufrimiento intolerable a buena parte de la población y que esto tuvo (y tendrá) graves correlatos en la salud mental de los

---

1 Entrevista televisiva a Javier Milei en el medio La Nación+ de Argentina. 16 de agosto de 2023. Recorte de la entrevista disponible en: <https://www.politicargentina.com/notas/202308/52828-milei-mosto-su-postura-en-salud-mental-si-vos-te-queres-suicidar-no-tengo-problema.html>

habitantes. Además, la indiferencia de la respuesta oficial ante el sufrimiento causado por tales medidas y la pretendida vuelta hacia un modelo de confinamiento manicomial permiten enmarcar a tales políticas como tratos crueles prohibidos por el derecho internacional, además de y más allá del incumplimiento por parte del Estado en la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

## **2. La salud mental de los argentinos en contextos de crisis, pobreza y desempleo**

Investigaciones a lo largo del mundo han puesto de manifiesto la estrecha relación entre pobreza y salud mental, al constatar una incidencia desproporcionada de personas con problemas de salud mental entre quienes viven en la pobreza (ACNUDH, 2017; Lund *et al.*, 2010; Patel & Kleinman, 2003; Poreddi *et al.*, 2015). Estos hallazgos, lejos de patologizar una problemática social, han contribuido a poner al padecimiento mental en vinculación con las condiciones sociales en las cuales se genera (Yoma, 2018). A decir de Burijovich (2023):

Es ya indiscutible cómo el crecimiento de la desigualdad social, la pobreza, la precarización del trabajo y las crisis económicas aumentan el malestar psicológico. No es posible separar al individuo del contexto en el que vive, negar su entorno impide entender las causas de su sufrimiento psíquico (Burijovich, 2023: 5-6).

En Argentina se han desarrollado numerosas investigaciones en esa clave, que han procurado abordar mediante evidencia empírica las vinculaciones entre las crisis económicas, el desempleo y la salud mental de la población.

Entre 1993 y 2004, se aplicó en la provincia de Córdoba el Cuestionario Epidemiológico en Sintomatología Mental (CESIM, Grasso & Burijovich, 1993)<sup>2</sup>, en tres cortes temporales (1993, 1998 y 2004) en el marco de una serie de investigaciones comparativas de sintomatología mental en personas en situación de desventaja socioeconómica. En 1993 y 1998, se comparó el nivel de malestar psicológico<sup>3</sup> entre la población general y personas afectadas por la desocupación (Burijovich & San-

---

2 El CESIM es un instrumento de tamizaje o *screening*, que brinda una medida rápida y global de sintomatología mental con fines epidemiológicos. Fue diseñado y construido en el año 1993 por un equipo de investigadores de la Dirección General de Salud Mental de la provincia de Córdoba (Grasso & Burijovich, 1993).

3 En tales investigaciones, se definió al “malestar psicológico” como la autopercepción de pensamientos, sentimientos y comportamientos que podrían definir un problema de salud mental (Burijovich & Sandomirsky, 1998).

domirsky, 1998) y en 2004 entre población general y población vulnerable<sup>4</sup> (Berra et al, 2007). Al analizar las medias obtenidas de malestar psicológico en las tres muestras representativas de la población general y compararlas con las puntuaciones obtenidas por los subgrupos de población desempleada y población vulnerable, se observó un claro incremento de sintomatología mental en estos últimos subgrupos (Buriyovich & Sandomirsky, 1998; Berra *et al.*, 2007).

También en el contexto de la crisis socioeconómica y política con epicentro en los años 2001-2002 en Argentina, tuvieron lugar una serie de investigaciones a nivel nacional que dieron cuenta de un incremento en los diagnósticos y tratamientos de salud mental, así como en el consumo de psicofármacos en la población general (Lakoff, 2004; Observatorio de Adolescentes y Jóvenes [OAJ], 2024). Aunque estos estudios no fueron de corte epidemiológico, sí permitieron realizar estimaciones poblacionales de sufrimiento psíquico al interpretar que las consultas realizadas en los efectores de salud mental daban cuenta de las necesidades presentes en la población.

En el marco de la pandemia por Covid-19, también se realizaron estudios académico-científicos que buscaron caracterizar la incidencia de sus efectos sanitarios, económicos, socioculturales y políticos en el incremento de padecimientos mentales (OAJ, 2024). Un boletín sobre salud mental del Observatorio de Adolescentes y Jóvenes recuperó investigaciones producidas en este contexto y afirmó que:

Previo a la pandemia, estudios epidemiológicos sobre salud mental en población general argentina (Stagnaro *et al.*, 2018) ya marcaban a los trastornos de ansiedad como el grupo de mayor prevalencia (16,4%) seguidos por los trastornos del estado de ánimo (12,3%). En 2022 se publicó el estudio de Irrazábal y equipo, que analizó 4537 casos y marca un incremento en ambos, que para 2021 arrojan el 47,2% y el 36,8% respectivamente (OAJ, 2024: 3).

Finalmente, el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina (ODSA, 2023) realizó una encuesta longitudinal entre los años 2004-2023<sup>5</sup> en la que relevó, entre otras dimensiones, las condiciones psicosociales y el malestar psicológico<sup>6</sup> de la población argentina. A lo largo de toda la serie temporal, esta Encuesta de la Deuda Social encontró que las personas con nivel socioeconómico

---

4 En el referido estudio, se argumentó que la vulnerabilidad material/económica “se expresa en la falta de ingresos para satisfacer necesidades, en la falta de resguardo adecuado, en limitaciones para protegerse de enfermedades, el no-acceso a servicios de educación y salud, en una nutrición insuficiente, lo que les impide a las personas mejorar sus condiciones de existencia” (Berra et al., 2007: 5).

5 Esta encuesta se llevó a cabo mediante un diseño muestral probabilístico de tipo polietápico estratificado y con selección sistemática de viviendas, hogares y población en cada punto muestral (5760) y alcanzó a grandes y medianos aglomerados urbanos de Argentina (ODSA, 2023).

6 En este estudio, se definió al malestar psicológico como un constructo que mide el déficit de las capacidades emocionales a través de la sintomatología ansiosa y depresiva, y que se manifiesta en

muy bajo son aquellas con mayor incidencia de sintomatología ansiosa y/o depresiva (con valores superiores al 24%) y con mayor sentimiento de infelicidad<sup>7</sup>.

En suma, las investigaciones epidemiológicas y descriptivas realizadas en nuestro país en las últimas décadas expresan cierto consenso al demostrar que las crisis económicas, el desempleo y la pobreza han tenido fuertes impactos en la salud mental de la población argentina, en particular sobre los grupos expuestos a mayor vulnerabilidad social.

### **3. Las políticas de ajuste en el primer año del gobierno de La Libertad Avanza**

En el primer año del gobierno de LLA se instrumentaron una serie de políticas de ajuste estructural o “medidas de austeridad”<sup>8</sup> (Oette, 2015) orientadas a reducir el gasto público, con la finalidad de achicar el Estado para abordar la crisis financiera y responder, al mismo tiempo, a las condiciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional.

Un informe del Centro de Economía Política Argentina (CEPA, 2025a) sobre la ejecución presupuestaria de la Administración Pública Nacional (APN) durante el año 2024 detectó una caída del -31% en la ejecución real respecto del mismo período de 2023, con la excepción de los Servicios de Deuda Pública que tuvieron un gran peso en la estructura de gastos de la APN y representaron el 11% del total.

Este ajuste significativo del gasto público en áreas sensibles de la administración nacional se profundizó en aquellas vinculadas a la garantía de derechos económicos, sociales y culturales, tales como Agua y Alcantarillado (-76%), Vivienda y Urbanismo (-83%), Educación (-45%), Salud (-27%) y Seguridad Social (-20%). Además, se produjeron recortes feroces en partidas destinadas a personas y grupos en condiciones de mayor vulnerabilidad, tales como los niños, niñas y adolescentes, las personas mayores y las personas con discapacidad. Allí se detectó una caída del -62% en la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF), del -38% en la Pensión Universal para el Adulto Mayor, del -23% en las pensiones no contributivas y del -17% en la Agencia Nacional de Discapacidad. También resultaron desmedidos los recortes en políticas de desarrollo social, tales como el programa Potenciar Trabajo (-85%) y el programa de Comedores Comunitarios y Merenderos (-75%) (CEPA, 2025a).

---

dificultades para responder a las demandas ordinarias de la vida cotidiana, desenvolverse socialmente y tener relaciones satisfactorias con otros (ODSA, 2023).

7 El “sentimiento de infelicidad” mide la percepción negativa del estado de ánimo que produce en la persona una sensación de insatisfacción y tristeza (ODSA, 2023).

8 Oette (2015) define a las “medidas de austeridad” como recortes presupuestarios públicos que buscan reducir el gasto social en tiempos de crisis financiera y que, en ocasiones, se vinculan a las condiciones impuestas por las instituciones financieras internacionales conocidas como “políticas de ajuste estructural”.

En materia de obra pública y desarrollo productivo, se informaron recortes del orden del -97% en la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, del -73% en la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo y una paralización casi total de las partidas de obra pública, con caídas cercanas al 100% en programas como Apoyo para Infraestructura en Municipios, Desarrollo de Infraestructura Hidráulica y Obras de Seguridad en Rutas Nacionales (CEPA, 2025a).

Este escenario socio-económico afectó directamente a la generación y el sostenimiento del empleo de cientos de miles de familias argentinas. Como afirma Juan Manuel Telechea (2025a):

Las pérdidas más importantes no vinieron por el lado de la “motosierra” que aplicó Milei en el sector público (unos 50.000 empleados menos), sino en el empleo privado registrado (con una destrucción de 120.000 empleos, explicados en su mayoría [por los sectores de la industria, el comercio y la construcción]). Por otro lado, hubo un aumento importante del monotributo (+61.800), que estaría indicando que una parte de los puestos perdidos en el sector registrado son absorbidos bajo esta modalidad de contratación, mucho más precaria (párr.7).

En el cuarto trimestre del 2024, la tasa de desocupación ascendió a 6,4% en relación al 5,7% registrado en idéntico trimestre del año anterior y se produjo una retracción en la evolución del salario, que en todos los sectores registró niveles por debajo del 2023: con una reducción del -13% en el sector privado, del -19% en el sector público y del -17% en el sector informal (Telechea, 2025a). No obstante, hoy preocupa menos el desempleo en Argentina que el deterioro de su calidad, producto de las políticas de flexibilización laboral aprobadas en la Ley Bases en junio de 2024. Entre tales medidas se incluyó la extensión del periodo de prueba (de 3 a 6 meses), habilitando los despidos sin causa ni indemnización durante ese periodo y, en consecuencia, una aceleración en la rotación laboral. Además, se eliminaron las sanciones a quienes no registran a sus trabajadores y se creó la figura de “colaboradores” que supone que un trabajador independiente puede contratar hasta tres personas que deben hacerse cargo individualmente de sus aportes previsionales, obra social y ART (Risso, 2025).

Estas políticas llevaron a que un 42% de la población ocupada se encuentre en condiciones de informalidad y que el fenómeno más preocupante sea el pluriempleo y la sobrecarga laboral, de personas que buscan trabajar horas extras y sumar otros empleos, a causa de salarios que quedaron rezagados frente a la inflación y de un deterioro en las condiciones laborales que habilita la auto-explotación para alcanzar el mínimo de subsistencia (Risso, 2025).

En el primer semestre de 2024, estos recortes del gasto público y la disminución del empleo registrado se produjeron, a su vez, en el marco de una estrategia de liberación de precios desmesurada, que redundó en una inflación interanual del 271,5% en el Índice de Precios al Consumidor (IPC), según estimaciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos a junio de 2024 (INDEC, 2024a). Por su parte, la Canasta Básica Total (CBT) y la Canasta Básica Alimentaria (CBA) experimentaron alzas interanuales por encima de la inflación del mismo período: 275,7% interanual de la CBT y 277,4% la CBA, superando incluso al IPC (INDEC, 2024b). Como corolario, en el primer semestre de 2024 la pobreza alcanzó al 52,9% de la población de nuestro país y la indigencia al 18,1%, configurando las cifras más altas desde el año 2002 (INDEC, 2024c).

Sin embargo, el mismo indicador del INDEC mostró una baja pronunciada de la pobreza en el segundo semestre de 2024, que alcanzó al 38,1% de la población mientras la indigencia bajó a un 8,2% (INDEC, 2024d). Algunos analistas (CEPA, 2025b; Telechea, 2025a) atribuyen esta llamativa disminución de la pobreza a la desaceleración de la inflación y al aumento en la cobertura de planes sociales como la Asignación Universal por Hijo (AUH). Con todo, alertan respecto de la sostenibilidad de esta baja inflacionaria debido al uso de la apreciación cambiaria como principal herramienta para contenerla. En palabras del CEPA (2025b):

Si la presión sobre el dólar aumenta y el gobierno se ve forzado a devaluar, los precios —en especial los de los alimentos— podrían dispararse, deteriorando el poder adquisitivo y revirtiendo los avances en la reducción de la pobreza e indigencia (p.19).

Sumado a ello, tanto el CEPA (2025b) como Telechea (2025a) refieren que la metodología actual del INDEC utiliza ponderadores viejos que no captan correctamente la canasta de consumo de la población (al otorgarle un peso menor al gasto en servicios del que en realidad tiene en la gente), lo que llevaría a que una mayor cantidad de hogares aparezca por encima de la línea de pobreza, incluso cuando sus ingresos no han tenido un crecimiento significativo en términos reales.

#### **4. Los primeros indicios del impacto de estas políticas de ajuste en la salud mental de la población**

En julio de 2024, el Relator Especial sobre Extrema Pobreza y Derechos Humanos, Olivier De Schutter, presentó ante la Asamblea General de la ONU un informe titulado “La economía del agotamiento: pobreza y salud mental”, en el que afirma que no

sólo la pobreza, el desempleo y las crisis económicas tienen impactos negativos en la salud mental de las personas, sino también la inseguridad económica, el subempleo, las sobre-exigencias en el trabajo y los empleos de mala calidad (ONU, 2024).

En efecto, encontramos una clara correlación entre las medidas analizadas en el apartado anterior y el incremento del sufrimiento mental de la población en Argentina, que se puso de manifiesto en diversas investigaciones académicas realizadas en el último año, así como en datos de asociaciones profesionales y de autoridades gubernamentales de salud mental de distintas provincias que refieren un aumento de la demanda de atención en este ámbito durante el 2024.

En materia de investigaciones académicas, en febrero de 2024, el Laboratorio de Sociología Clínica de la Universidad Nacional de Rosario llevó a cabo una investigación cualitativa con grupos focales y entrevistas en profundidad dirigidas a habitantes de esta ciudad, en la que detectaron un incremento del sufrimiento psíquico y de la sintomatología mental vinculado a este contexto. A partir de estos datos, este estudio advirtió sobre una posible potenciación de los efectos de esta crisis económica en la “aparición de síntomas del espectro de la ansiedad o la depresión, alteración del sueño, preocupación excesiva, expresión de sufrimiento en forma de ansiedad o malestar emocional, entre otros síntomas” (Busnadiago, 2024).

Por su parte, el Observatorio de Psicología Social Aplicada de la UBA realizó dos relevamientos en 2024, relativos al estado psicológico de la población argentina (OPSA, 2024a, 2024b). En el primero de ellos, implementó en junio de 2024 una encuesta cuantitativa online<sup>9</sup> que arrojó resultados elocuentes: la mayoría de las personas encuestadas afirmó que su principal problema era la economía y un 72% de ellas consideró que los problemas económicos afectaban en gran medida a su salud mental. Al solicitarles que puntúen la intensidad con que experimentaban determinados sentimientos, emociones o pensamientos, las personas identificaron una fuerte predominancia de sentimientos de preocupación, incertidumbre y ansiedad.

En noviembre de 2024, el OPSA publicó los resultados de una encuesta en línea aplicada a 4.822 personas<sup>10</sup> y encontró que el 51% de los encuestados consideraba que estaba atravesando alguna crisis vital, siendo las de mayores puntajes las crisis económicas y familiares. De manera llamativa, el 60,46% de los participantes informó tener alteraciones del sueño, en lo que se configuró como el porcentaje más elevado de la serie temporal 2020-2024 relevada por este organismo. En sintonía con los resultados de investigaciones previas, se constató una mayor sintomatología ansiosa, depresiva y de riesgo suicida en los participantes de menor nivel socioeco-

---

9 Se trató de una investigación cuantitativa mediante encuestas online geolocalizadas aplicadas a 2.852 personas mayores de 18 años que fueron contactadas a través de redes sociales, entre el 1 y el 5 de junio de 2024 (OPSA, 2024a).

10 Con muestreo incidental, estratificado según regiones geográficas del país y que buscó relevar la prevalencia de la sintomatología psicológica inespecífica, depresiva, ansiosa y el riesgo suicida, de población adulta de 18 a 65 años, en la República Argentina (OPSA, 2024b).

nómico y de menor edad. A partir de ello, los autores refirieron que “el estrés crónico derivado de la inestabilidad económica, la inseguridad habitacional y la preocupación constante por la satisfacción de necesidades básicas contribuye al desarrollo de trastornos de ansiedad y depresión” (OPSA, 2024b: 37-38). También identificaron que el 55,32% de las personas que no realizaban tratamiento psicológico consideraron necesitarlo y que las dificultades económicas representaron una barrera significativa para el acceso a una atención adecuada. Esto les llevó a concluir que “las personas con mayor vulnerabilidad a padecer trastornos mentales suelen ser quienes enfrentan mayores obstáculos para recibir atención adecuada” (OPSA, 2024b: 40).

Para analizar los correlatos de estos hallazgos en el sistema de atención en salud mental, realizamos una búsqueda de noticias periodísticas comprendidas entre el 10 de diciembre de 2023 y el 10 de marzo de 2025 y encontramos que tanto actores gubernamentales como asociaciones profesionales de esta área de políticas coinciden en identificar un aumento en la demanda de atención por parte de usuarios de diferentes sectores y jurisdicciones de nuestro país.

En relación a la búsqueda de asistencia psicológica, los Colegios de Psicólogos de la Provincia de Córdoba (Martoglio, 2024), Buenos Aires (Breg, 2024) y Rosario (O’Keeffe, 2024) refirieron un incremento en la demanda de atención por los efectos de la crisis socioeconómica y destacaron que este aumento se presenta anudado a una mayor dificultad para costear los tratamientos. Para sortear tales barreras económicas, estas asociaciones profesionales identificaron una serie de estrategias desplegadas por las personas usuarias del sector privado y de las obras sociales, entre las que se encuentran: 1) Ampliar la periodicidad de las sesiones, con las consecuentes afectaciones en la continuidad de cuidados en salud mental (en las tres jurisdicciones mencionadas); 2) Pasar del ámbito privado al de las obras sociales, en personas que no pueden continuar pagando el honorario particular y solicitaron el pase a profesionales prestadores de sus entidades de seguro obligatorio (en Córdoba y provincia de Buenos Aires); y 3) Recurrir a los servicios de atención psicológica a la comunidad brindados por tales asociaciones profesionales (en Córdoba y Rosario)<sup>11</sup>.

En el sector público, las máximas autoridades gubernamentales de las áreas de salud mental y adicciones de distintas provincias argentinas (Santa Fe, Jujuy, Mendoza, Misiones, Salta, San Juan y Córdoba) coincidieron en identificar un significativo incremento en la demanda de atención en el año 2024, que consideran directamente relacionado con la situación socio-económica actual. Para cuantificar o cualificar este aumento en la demanda, hicieron alusión a un “crecimiento exponencial” de la

---

11 El Colegio de Psicólogos de Córdoba brinda un espacio de asistencia psicológica para personas sin cobertura de salud, en el que pueden acceder a una prestación a un costo un 30% menor al mínimo de referencia (Martoglio, 2024). Un dispositivo similar es provisto por el Colegio de Psicólogos de Rosario, en el que prestan servicios matriculados recientes y se estipula el cobro de la mitad del arancel (O’Keeffe, 2024). En ambos dispositivos se registró un incremento significativo de la demanda en 2024.

demanda en San Juan (Dodablez, 2025); a un aumento del 50% de las internaciones en Salta (Teruel, 2025), a un aumento del 133 % de las consultas en Santa Fe (Balza, 2024); a una “epidemia de casos” con la consecuente triplicación de la demanda en Córdoba (Bogdanov, 2025); a un incremento en la demanda de atención en Jujuy (Somos Jujuy, 2024); y a un aumento de la tasa de suicidios en Misiones (Misionescuatro, 2024) En Mendoza, el Director de Salud Mental y Consumos Problemáticos refirió también un aumento de esta demanda en el sector público y lo atribuyó, tanto al incremento del malestar psicológico vinculado al contexto socioeconómico (De Vita, 2024), como a la migración de la demanda del sector privado hacia la salud pública por las dificultades para costear los tratamientos (Blanco Minoli, 2024). Por su parte, el Subsecretario de Salud Mental y Adicciones de la Municipalidad de Córdoba explicó que:

Las principales demandas están relacionadas con el consumo problemático de sustancias, tanto propio como de familiares o amigos; episodios de ansiedad, angustia, crisis de pánico e intentos de suicidio. También se identificaron consultas vinculadas a alteraciones nutricionales, dificultades en las trayectorias educativas, situaciones de violencia y otros ejes que se vinculan al mundo del trabajo, principalmente al desempleo, escenario que se incrementó en el último tiempo. Una “olla que se destapó”. (Bogdanov, 2025, párr. 2).

Todos estos datos se encuentran en sintonía con los hallazgos de estudios previos en esta materia y nos permiten aseverar que las condiciones socioeconómicas impuestas por las referidas políticas de austeridad ya se encuentran produciendo impactos en la salud mental de la población y que, de no abordarse tales causas generadoras del malestar ni instrumentarse medidas para paliar sus efectos, estos padecimientos podrían incluso profundizarse. Esto nos lleva a preguntarnos por las políticas asistenciales que se propuso desplegar el gobierno de LLA en materia de salud mental, asignatura que abordaremos a continuación.

## **5. Responder al sufrimiento con crueldad: la vuelta al modelo manicomial**

El 27 de diciembre de 2023, a pocos días de asumir, el Presidente Javier Milei envió a la Cámara de Diputados de la Nación el proyecto de Ley “Bases y Puntos de Partida para La Libertad de los Argentinos” que, con sus 664 artículos, proponía cientos de reformas en diversas áreas de políticas. Entre ellas, incluía modificaciones en ocho

artículos de la Ley Nacional de Salud Mental n° 26.657, mediante los que promovía el retorno al modelo asilar-manicomial y habilitaba internaciones involuntarias arbitrarias, prolongadas y escasamente controladas.

En concreto, este primer proyecto de Ley Bases (también conocida como Ley Ómnibus), eliminaba la prohibición de crear nuevos manicomios e interrumpía el proceso de sustitución definitiva de los existentes (art. 623), habilitaba las internaciones en estas instituciones de encierro (art. 624) y permitía la inserción de las personas luego del alta clínica en “comunidades e instituciones terapéuticas” (art. 619), con lo cual se pretendía reforzar las lógicas de institucionalización y segregación social en detrimento de los abordajes comunitarios que prevé la Ley 26.657.

En relación a las internaciones, este proyecto normativo permitía a los jueces indicar la internación involuntaria de una persona sin mediar evaluaciones interdisciplinarias previas (art. 618), con lo cual, se habilitaba un margen de discrecionalidad por parte de actores de la justicia que no se encuentran capacitados para tomar decisiones sanitarias, sino para velar por la garantía de los derechos de las personas usuarias. Además, incluía criterios de internación involuntaria que excedían el resguardo de la salud de las personas, al incorporar –además del criterio de riesgo cierto e inminente– los pedidos de internación por parte de familiares o la persistencia de causas que generaron esa situación (art. 620). Estos puntos resultan problemáticos ya que, como argumentamos hasta aquí, la salud mental es un proceso dinámico que se encuentra determinado por una diversidad de componentes y en estrecha vinculación con las condiciones de vida de las personas. Por tal motivo, las “causas” de una crisis en salud mental deberían abordarse mediante estrategias interdisciplinarias e intersectoriales y no mediante una limitación indefinida de la libertad de las personas (Yoma, 2024).

Este proyecto de Ley también pretendía prolongar las internaciones involuntarias al facultar a los abogados defensores a oponerse a la externación de las personas usuarias (art. 621), con lo cual se desvirtuaba el derecho a la defensa letrada al permitir a los defensores actuar en contra de los intereses de sus defendidos. Finalmente, mediante el art. 625, se proponía socavar la garantía de derechos de las personas internadas, al eliminar del Órgano de Revisión Nacional a las entidades gubernamentales de contralor (el Ministerio Público de la Defensa, el Ministerio de Salud, la Secretaría de Derechos Humanos) y restringir el monitoreo de la sociedad civil, anteriormente incluido mediante las asociaciones de personas usuarias, familiares y organismos de derechos humanos (Yoma, 2024).

Estas propuestas de modificación de la Ley Nacional de Salud Mental motivaron el rechazo de un amplio abanico de actores de este campo a lo largo y ancho del país, quienes se expresaron masivamente en contra mediante estrategias de acción colectiva, incidencia legislativa y visibilización mediática. Con ello, se logró quitar

el Capítulo de Salud del Proyecto de Ley Bases que llegó al recinto de Diputados el 31 de enero de 2024, aunque el Ejecutivo anticipó que retomaría la propuesta de tratamiento de tales modificaciones en el marco de las sesiones ordinarias del Congreso de la Nación.

Con todo, este proyecto de Ley permitió transparentar las propuestas de abordaje del gobierno de LLA en temas de salud mental, las cuales –de implementarse– representarían un grave retroceso en los derechos de las personas usuarias al contravenir estándares internacionales en esta materia.

Mediante un informe conjunto, la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud expresaron su preocupación respecto de la referida propuesta de modificación de la Ley 26.657 y sentenciaron que “Las instituciones psiquiátricas de larga estadía se han asociado históricamente a violaciones de derechos humanos, cuidados de baja calidad y pocas expectativas de mejoría e inclusión social para las personas internadas” (OMS/OPS, 2024: 3). En la misma línea, el ACNUDH (2017) ya había argumentado que las instituciones psiquiátricas se asocian a graves vulneraciones de los derechos humanos y que las condiciones de vida y las modalidades de convivencia en estas instituciones pueden poner en peligro la integridad física y mental de las personas allí internadas y configurar tratos crueles, inhumanos y degradantes. Incluso antes, Benedetto Saraceno (2007), Director del Departamento de Salud Mental y Abuso de Sustancias de la OMS, enumeró los argumentos en contra de la asistencia en los hospitales psiquiátricos, al caracterizarlos como:

*Antiéticos:* por ser lugares de violaciones sistemáticas de los derechos humanos.

*Iatrogénicos:* porque actúan como agentes patógenos y cronificantes.

*Ineficientes:* porque consumen grandes cantidades de recursos financieros, con muy malos resultados.

*Ineficaces:* porque absorben entre el 80% y 90% de los presupuestos asignados a salud mental y eso obstaculiza el establecimiento de servicios comunitarios, continuos y preventivos, que llegarían a más personas y con mejores resultados.

Pero entonces, en el marco de las políticas de austeridad llevadas a cabo por el gobierno de la LLA, ¿cómo se justificaría la decisión de sostener internaciones prolongadas en instituciones que no sólo son cuestionables en términos ético-jurídicos, sino también en términos económicos-financieros?

Aquí podríamos pensar que se activó una doble operatoria de la razón neoliberal mediante la que se buscó descontextualizar las raíces sociales y políticas del sufrimiento mental y potenciar los abordajes individuales de sus efectos en manos de técnicos especializados (de la Mata, 2017). Al respecto, diversos autores (Murillo, 2020; Murillo & Bressiers, 2020; Safatle *et al.*, 2020) coinciden en conceptualizar al neoliberalismo no sólo como un modelo económico sino como un arte de gobierno que produce subjetividades y modula los afectos individuales y colectivos. A decir de

Murillo (2020), el proyecto neoliberal gesta un modo de terror ante la incertidumbre de la propia condición que genera sufrimiento psíquico y, frente a ello, construye una promesa ficcional de salvación a través de la competencia y el mérito individual, mediante los que azuza al narcisismo por encima de todo contrato social. Así, el neoliberalismo no sólo genera, sino que también gerencia al sufrimiento psíquico (Safatle *et al.*, 2020) a partir de una gestión bio-política de esa angustia que busca administrar de manera individual. Como explican Murillo y Bressiers (2020), la incertidumbre y el terror neoliberal producen “sensaciones de sufrimiento psíquico y ruptura de lazos sociales que se intenta limitar desde el complejo tecnológico-farmacéutico internacional, así como desde diversas intervenciones de carácter «psicoterapéutico»” (p. 228-229).

En concreto, con las modificaciones de la Ley Ómnibus a la Ley de Salud Mental no sólo se pretendía administrar de manera individual al sufrimiento mental (mediante el aislamiento y la segregación de quienes se apartan de la normatividad social), sino que, bajo una concepción de la salud como bien de lucro, se buscó favorecer a sectores concentrados de la economía y a las grandes corporaciones (Fernández Liria, 2017). Por un lado, a las clínicas privadas que se benefician al facturar durante meses y años internaciones prolongadas de miles de personas<sup>12</sup> y, por otro, a los grandes laboratorios, que multiplican sus márgenes de ganancia –en el sector público y privado– mediante la dispensa continua de psicofármacos a una población cautiva<sup>13</sup> (Yoma, 2024).

Informes de Naciones Unidas han advertido que el predominio biomédico lleva a una excesiva medicalización de la salud, absorbiendo recursos que podrían destinarse a la prestación de servicios interdisciplinarios en las comunidades, que permitirían a los usuarios conservar su empleo y mantenerse cerca de redes de apoyo para facilitar su tratamiento temprano y su recuperación (ACNUDH, 2017; ONU, 2019). En palabras del Relator Especial sobre derecho a la salud:

Si bien al Relator Especial le preocupa que los Estados no inviertan suficientes recursos en salud mental en general, le preocupa aún más que una mayor proporción de los recursos disponibles se destine a sistemas ineficaces que dependen excesivamente de la medicalización, la coacción y el internamiento en instituciones, la reproducción de la estigmatización, la discriminación, el desempoderamiento y la indefensión (ONU, 2019: 6-7).

---

12 Según el Primer Censo Nacional de personas internadas por motivos de salud mental, en 2019 había alrededor de 6.000 personas internadas en el sector privado de Argentina, con tiempos promedios de internación de 4,2 años (Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones, 2019).

13 En el mismo relevamiento, se estimó que en 2019 había 12.000 personas internadas en ambos sectores (público y privado), con un tiempo promedio de internación que ascendía a 8,2 años al considerar también al sector público (DNSMyA, 2019).

En suma, encontramos que el gobierno de LLA pretendía responder al padecimiento subjetivo producido por sus medidas de austeridad mediante prácticas de internamiento forzoso en instituciones psiquiátricas, que han sido caracterizadas a nivel internacional como políticas de crueldad, que vulneran derechos y resultan ineficientes para el Estado, pero que, desde la razón instrumental neoliberal, permitirían administrar ese sufrimiento de manera individual y, con ello, favorecer el poder de lucro de grandes actores del mercado sanitario.

## Reflexiones finales

*“El dolor país se mide también por una ecuación:  
la relación entre la cuota diaria de sufrimiento  
que se les demanda a sus habitantes y la insensibilidad profunda  
de quienes son responsables de buscar una salida menos cruenta  
(Bleichmar, 2007: 50).*

La evidencia científica disponible a nivel nacional, así como los informes de organismos internacionales de derechos humanos, coinciden en señalar los impactos de las crisis económicas y de las políticas de austeridad en la salud mental de la población. En su trabajo sobre “Salud Mental y Neoliberalismo”, Iván de la Mata lo ha formulado de manera elocuente: “La última crisis del capitalismo nos ha permitido constatar cómo problemas como las adicciones, el sufrimiento psíquico o los suicidios han incrementado en los países en que las políticas de ajuste se han aplicado con mayor violencia” (de la Mata, 2017: 153).

Desde otras latitudes, Lutz Oette (2015) también ha argumentado que las medidas de austeridad afectan negativamente al bienestar de las personas, al contribuir o dar lugar a condiciones de vida adversas (como la pérdida de empleo, la pobreza, la falta de vivienda y el deterioro de la salud) y que esto produce graves correlatos en la salud mental de las personas afectadas. No obstante, retomamos en nuestras conclusiones el trabajo de este autor, no precisamente por dicha aseveración –que a esta altura podríamos considerar una verdad de Perogrullo– sino por la novedad ínsita de preguntarse si las medidas de austeridad no podrían configurar en sí mismas una práctica de crueldad.

A partir del análisis de jurisprudencia reciente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Lutz Oette (2015) analiza las circunstancias en que las medidas de austeridad pueden equivaler a tratos crueles, inhumanos y degradantes prohibidos por el derecho internacional. El autor plantea que, aun sin equiparar la vulneración de los

DESC con la prohibición de aquellos tratos, existe un solapamiento potencial entre ambos cuando los Estados manifiestan incapacidad de satisfacer necesidades básicas de personas en situación de vulnerabilidad social y muestran indiferencia ante el sufrimiento causado por sus medidas de austeridad. En concreto, Oette explica:

Cuando no se proporciona el mínimo de subsistencia, existe un riesgo inherente de sufrimiento intolerable y es necesario determinar si este sufrimiento se ha materializado. A este respecto, el Estado tendría que demostrar si ha considerado el impacto adverso de cualquier medida contemplada o adoptada y qué pasos ha dado para prevenir o aliviar dicho sufrimiento. Cuando una persona (a menudo como miembro de un grupo de personas) pueda demostrar que es dependiente, vulnerable y se encuentra en una situación de sufrimiento, la naturaleza de la respuesta oficial, tanto como cuestión de política general como en el caso concreto, será fundamental para determinar si el trato es degradante o inhumano. Esto incluye la consideración de si el Estado en cuestión ha tomado todas las medidas posibles que están a su disposición en las circunstancias para aliviar el sufrimiento o, por el contrario, se ha mostrado indiferente o peor (Oette, 2015: 688) (la traducción es nuestra).

En el caso sometido a análisis, encontramos que el gobierno de LLA ha implementado políticas de austeridad en áreas sensibles de la administración nacional vinculadas a los DESC, que han favorecido la pérdida de empleo y el deterioro en las condiciones laborales de cientos de miles de familias que no alcanzan el umbral mínimo de subsistencia. Pese al carácter reciente de estas medidas, ya se ha empezado a constatar que ese “riesgo inherente de sufrimiento intolerable” se está materializando en clave de sufrimiento psíquico de la población y existe sobrada evidencia a nivel nacional para predecir su profundización de no mediar políticas orientadas a abordarlo.

Sin embargo, la respuesta oficial del gobierno no sólo se ha mostrado indiferente a este sufrimiento, sino que ha instrumentado medidas que podrían incrementarlo mediante el internamiento forzoso en hospitales psiquiátricos, que contraviene los estándares internacionales de derechos humanos y es considerado como una práctica cruel, inhumana y degradante. En términos del ACNUDH (2017):

El internamiento forzoso vulnera el derecho a la libertad y seguridad personales, entendidas como ausencia de confinamiento físico y protección contra lesiones a la integridad física o psicológica, respectivamente. Supone una vulneración del derecho a no sufrir tortura y malos tratos y a no

ser sometido a explotación, violencia y abusos, así como del derecho a la integridad personal (ACNUDH, 2017: 11).

En otras palabras, vemos que millones de personas ya se encuentran privadas de sus derechos sociales y económicos básicos como consecuencia de las políticas de ajuste estructural y que, de aprobarse las propuestas de modificación que anticipó la Ley Bases en la Ley de Salud Mental, se enfrentarían también a la privación de sus derechos y libertades civiles y a la imposición de un régimen de crueldad, al verse obligadas a vivir en instituciones psiquiátricas cuando el sufrimiento impuesto por las medidas de austeridad estalle en una crisis de salud mental.

Para finalizar, en una Argentina en la que parece “estar de moda la crueldad”<sup>14</sup>, nos hacemos eco de las palabras de Iván de la Mata (2017) y reafirmamos que “lo psicológico es político” y que sólo las acciones colectivas podrán sacarnos de esta trampa del individualismo de la razón neoliberal.

## Referencias

- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2017). Informe sobre salud mental y derechos humanos. Nueva York: ACNUDH. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g17/021/37/pdf/g1702137.pdf?token=dd-dK2ULT8lbXSqaZwg&fe=true>
- Balza, N. (2024). Salud Mental frente al desafío de una demanda que creció en un 133%. *El Litoral*. 22 de enero. [https://www.ellitoral.com/salud/salud-mental-santa-fe-desafio-demanda-aumento-direccion-provincial-subsecretaria\\_0\\_9iCj2aatR1.html](https://www.ellitoral.com/salud/salud-mental-santa-fe-desafio-demanda-aumento-direccion-provincial-subsecretaria_0_9iCj2aatR1.html)
- Berra, C., Alderete, A.M., Plaza, S., & Barrault, O. (2007). La vulnerabilidad política: una nueva dimensión en salud mental. *Pensares*, 4, 1-20.
- Blanco Minoli, M. (2024). Si no tenés obra social, estas son las opciones para atender tu salud mental. *MDZ*. 17 de junio. <https://www.mdzol.com/sociedad/2024/6/17/si-no-tenes-obra-social-estas-son-las-opciones-para-atender-tu-salud-mental-434566.html>
- Bleichmar, S. (2007). *Dolor país y después...* Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Bogdanov, A. (2025). En los últimos meses se profundizó la “epidemia” de casos de salud mental. *Perfil Córdoba*. 1 de marzo. <https://www.perfil.com/noticias/>

---

14 En una entrevista radial, el escritor Martín Kohan se refirió a la celebración en redes sociales del vocero presidencial frente a los despidos en la Agencia Telam y manifestó que en Argentina “la crueldad está de moda” y que es promovida por funcionarios del gobierno de la LLA. <https://www.pagina12.com.ar/718280-el-cierre-de-telam-y-la-crueldad-esta-de-moda-por-martin-koh>

cordoba/en-los-ultimos-meses-se-profundizo-la-epidemia-de-casos-de-salud-mental.phtml

- Breg, M. (2024). Con la crisis, al psicólogo: aumentó la demanda y aseguran que 'la realidad inunda el espacio terapéutico'. *Canal 8 de Mar del Plata*. 1 de abril. <https://canal8mardelplata.com.ar/con-la-crisis-al-psicologo-aumento-la-demanda-y-aseguran-que-la-realidad-inunda-el-espacio-terapeutico/>
- Burijovich, J., & Sandomirsky, M. (1998). Los desempleados: Malestar psicológico, apoyo social e intervención estatal. *Administración Pública y Sociedad*, 11, 103-113.
- Burijovich, J. (2023). Lo que está en juego en salud mental: el padecimiento librado a su suerte. *Cuadernos de Coyuntura*, 8, 1-6. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/CuadernosConyuntura/article/view/42591>
- Busnadiego, P. (2024). Una investigación de la UNR alerta por “la neurosis de clase” de los trabajadores rosarinos. *Diario La Capital*. 19 de febrero, <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/una-investigacion-la-unr-alerta-la-neurosis-clase-los-trabajadores-rosarinos-n10118738.html>
- Centro de Economía Política Argentina (2025a). La ejecución presupuestaria de la administración pública nacional: enero de 2025. Buenos Aires: CEPA. <https://centrocepa.com.ar/informes/601-la-ejecucion-presupuestaria-de-la-administracion-publica-nacional-enero-2025>
- Centro de Economía Política Argentina (2025b). Evolución de la incidencia de la pobreza y la indigencia - segundo semestre de 2024. Buenos Aires: CEPA. <https://centrocepa.com.ar/informes/640-evolucion-de-la-incidencia-de-la-pobreza-y-la-indigencia-segundo-semestre-de-2024>
- de la Mata, I. (2017). Salud Mental y Neoliberalismo. En Maestro, A., González Duro, E., Rendueles, E., Fernandez Liria, A. y de la Mata, I. (Comp.), *Salud Mental y Capitalismo* (pp. 145-160). Madrid: Cisma.
- De Vita, V. (2024). El peso de la desesperanza: hay más de un intento de suicidio por día en Mendoza. *Los Andes*. 9 de junio. <https://www.losandes.com.ar/sociedad/el-peso-de-la-desesperanza-hay-mas-de-un-intento-de-suicidio-por-dia-en-mendoza/>
- Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones (2019). Primer censo nacional de personas internadas por motivos de salud mental. Buenos Aires: Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación. <https://bancos.salud.gob.ar/sites/default/files/2020-01/primer-censo-nacional-personas-internadas-por-motivos-de-salud-mental-2019.pdf>
- Dodabiez, A. (2025). Salud reconoció un aumento “exponencial” de la demanda de atención en salud mental. *Diario 13 San Juan*. 14 de febrero. [https://www.canal-13sanjuan.com/san-juan/salud-reconocio-un-aumento--exponencial--en-la-demanda-de-atencion-en-salud-mental-\\_a67af7221c8b6e401efb778ab](https://www.canal-13sanjuan.com/san-juan/salud-reconocio-un-aumento--exponencial--en-la-demanda-de-atencion-en-salud-mental-_a67af7221c8b6e401efb778ab)

- Fernández Liria, A. (2017). Apuntes para una crítica de la psiquiatría y de la 'salud mental'. En Maestro, A., González Duro, E., Rendueles, E., Fernández Liria, A. y de la Mata, I. (Comp.), *Salud Mental y Capitalismo* (pp. 119-144). Madrid: Cisma.
- Gollán, D. (2024). Impacto del DNU 70/23 en el sistema de salud. Hacia una salud pública organizada por el mercado. *Revista Soberanía Sanitaria*, <https://revista-soberaniasanitaria.com.ar/impacto-del-dnu-70-23-en-el-sistema-de-salud/>
- Grasso, L. & Burijovich, J. (1993). *Cuestionario Epidemiológico de Sintomatología Mental* (CESIM). Córdoba: Dirección General de Salud Mental de la Provincia de Córdoba.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2024a). Índice de precios al consumidor (IPC)- junio 2024 Informes técnicos vol. 8, n° 82. Buenos Aires: INDEC. [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipc\\_07\\_24C42AFC489C.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipc_07_24C42AFC489C.pdf)
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2024b). *Valorización mensual de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total*. Informes técnicos vol. 8, n° 155. [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/canasta\\_07\\_249C2B27D401.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/canasta_07_249C2B27D401.pdf)
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2024c). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Primer semestre de 2024*. Informes técnicos vol. 8, n° 154. Buenos Aires: INDEC. [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_09\\_241C2355AD3A.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_09_241C2355AD3A.pdf)
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2024d). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2024*. Informes técnicos vol. 9, n° 75. Buenos Aires: INDEC. [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_03\\_252282AE14D2.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_03_252282AE14D2.pdf)
- Lakoff, A. (2004). The Anxieties of Globalization: Antidepressant Sales and Economic Crisis in Argentina. *Social Studies of Science*, 34(2), 247-269.
- Ley 26.657 (2010). *Derecho a la Protección de la Salud Mental*. Senado de la Nación Argentina. 25 de noviembre.
- Lund, C., Breen, A., Flisher, A.J., Kakuma, R., Corrigall, J., Joska, J.A., Swartz, L., & Patel, V. (2010). Poverty and common mental disorders in low and middle income countries: A systematic review. *Soc Sci Med*, 71(3), 517-528.
- Martoglio, A. (2024). Salud mental. Abandonar terapia, un recorte indeseable pero elegido en momentos de crisis económica. *La Voz del Interior*. 21 de abril. <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/abandonar-terapia-un-recorte-indeseable-pero-elegido-en-momentos-de-crisis-economica/?login=google>
- Misionescuatro (2024). Preocupación por el aumento de la tasa de suicidios. *Misionescuatro*. 6 de mayo. <https://misionescuatro.com/salud/preocupacion-por-el-aumento-de-la-tasa-de-suicidios/>

- Murillo, S. (2020). La potencia de la vida frente a la producción de muerte. En Murillo, S. y Seoane, J. (Comp.) *La potencia de la vida frente a la producción de muerte. El proyecto neoliberal y las resistencias* (pp. 14-48). Buenos Aires: Batalla de ideas.
- Murillo, S. & Bessieres, M. (2020). El gobierno de las emociones. En Murillo, S. & Seoane, J. (Comp.) *La potencia de la vida frente a la producción de muerte. El proyecto neoliberal y las resistencias* (pp. 216-250). Buenos Aires: Batalla de ideas.
- Observatorio de Adolescentes y Jóvenes (2024). Salud mental, jóvenes y postpandemia. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. <https://observatoriojovenesiigg.sociales.uba.ar/2024/04/22/boletin-salud-mental-jovenes-y-pospandemia-2024-01/>
- Observatorio de la Deuda Social Argentina (2023). *Condiciones psicosociales 2004-2023: el malestar subjetivo y las carencias en capacidades psicológicas en las personas*. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina. <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/17704>
- Observatorio de la Deuda Social Argentina (2024). *Deudas sociales estructurales en la sociedad argentina. Colecta anual de Cáritas 2024*. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina. [https://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Presentaciones/2024/Observatorio\\_CARITAS\\_presentacion\\_3-06-2024.pdf](https://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Presentaciones/2024/Observatorio_CARITAS_presentacion_3-06-2024.pdf)
- Observatorio de Psicología Social Aplicada (2024a). *Termómetro psicosocial y económico n° 1*. Buenos Aires: Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires. <https://www.psi.uba.ar/opsa/documentos/informes/Term%C3%B3metro%20Psicosocial%20y%20Econ%C3%B3mico.pdf>
- Observatorio de Psicología Social Aplicada (2024b). *Relevamiento del estado psicológico de la población argentina*. Buenos Aires: Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires. <https://www.psi.uba.ar/opsa/documentos/informes/24%20OPSA%20informe%20salud%20mental%20SCL-27%20OASIS%20ODSIS-2.pdf>
- Oette, L. (2015). Austerity and the Limits of Policy-Induced Suffering: What Role for the Prohibition of Torture and Other Ill-Treatment? *Human Rights Law Review*, 15, 669–694. doi: 10.1093/hrlr/ngv023
- O’Keeffe, F. (2024). Crece la demanda de atención psicológica pero no hay plata para ir a terapia. *La Capital*. 29 de enero. <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/crece-la-demanda-atencion-psicologica-pero-no-hay-plata-ir-terapia-n10115188.html>
- Organización de las Naciones Unidas (2019). Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Ginebra: ONU. [https://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/41/34](https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/41/34)

- Organización de las Naciones Unidas (2024). Informe del Relator Especial sobre extrema pobreza y derechos humanos. Ginebra: ONU. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/210/42/pdf/n2421042.pdf>
- Organización Mundial de la Salud / Organización Panamericana de la Salud (2024). Comentarios sobre modificaciones propuestas a la Ley Nacional de Salud Mental de Argentina N° 26.657. Ginebra: OMS/OPS. [https://aasm.org.ar/images/noticias/24-01-19\\_la-aasm-recibio-la-respuesta-oficial-de-la-ops-oms\\_opinion.pdf](https://aasm.org.ar/images/noticias/24-01-19_la-aasm-recibio-la-respuesta-oficial-de-la-ops-oms_opinion.pdf)
- Patel V., & Kleinman, A. (2003). Poverty and common mental disorders in developing countries. *Bull World Health Organ.* 81, 609-615.
- Poreddi, V., Ramachandra, Thimmaiah, R., & Math, S.B. (2015). Human rights violations among economically disadvantaged women with mental illness: An Indian perspective. *Indian J Psychiatry*, 57(2), 174-180.
- Proyecto de Ley (2023, 27 de diciembre). Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos. N° de referencia: INLEG-2023-153324710-APN-PTE. <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2023/PDF2023/TP2023/0025-PE-2023.pdf>
- Risso, N. (2025). Día del Trabajador en la Argentina de Milei: más horas, menos derechos. *El Diario AR*. 1 de mayo. [https://www.eldiarioar.com/economia/dia-trabajador-argentina-milei-horas-derechos\\_1\\_12262753.html](https://www.eldiarioar.com/economia/dia-trabajador-argentina-milei-horas-derechos_1_12262753.html)
- Safatle, V., Da Silva Junior, N., & Dunker, C. (2020). Introducción. En Safatle, V., Da Silva Junior, N., & Dunker, C. (Comps.) *Neoliberalismo como gestão do sofrimento psíquico* (pp.7-12). Belo Horizonte: Autêntica.
- Saraceno, B. (2007). La iniciativa para la reestructuración de la atención psiquiátrica en las Américas: implicaciones para el mundo. En Rodríguez, J. (Ed.), *La reforma de los servicios de salud mental: 15 años después de la Declaración de Caracas* (pp.6-20). Washington, D.C.: OPS. <https://www3.paho.org/hq/dmdocuments/2009/Reforma-servicos-salud-mental.pdf>
- Somos Jujuy (2024). Crece en Jujuy la cantidad de atenciones de pacientes en salud mental. *Somos Jujuy*. 2 de junio. <https://www.somosjujuy.com.ar/jujuy/crece-jujuy-cantidad-atenciones-pacientes-salud-mental-n92248>
- Telechea, J.M. (2025a). ¿La economía argentina está mejor o peor que en 2023? *Cenital*. 2 de marzo. <https://cenital.com/la-economia-argentina-esta-mejor-o-peor-que-en-2023/>
- Teruel, M. (2025). Aumentó el uso de servicios públicos de salud mental. *Página 12*. 10 de enero <https://www.pagina12.com.ar/795902-aumento-el-uso-de-servicios-publicos-de-salud-mental>
- Yoma, S.M. (2018). Derechos sociales y salud mental: de la vulneración de derechos y la exclusión social a políticas públicas integrales. En: Rossetti, A., Monasterolo, M.

(Ed.) & Yoma, S. (Coord.) *Derechos Sociales e Intersectorialidad: hacia una nueva institucionalidad en Salud Mental* (pp. 259-271). Córdoba: Editorial Espartaco.

Yoma, S.M. (2024). ¿Más libertades con más encierros? Impacto de la Ley Ómnibus en Salud Mental. *La Tinta*. <https://latinta.com.ar/2024/01/22/mas-libertades-con-mas-encierros/>

# LA PROTECCIÓN SOCIAL FRENTE A UN NUEVO ESCENARIO EN ARGENTINA. UNA MIRADA SOBRE EL PRIMER AÑO Y MEDIO DEL GOBIERNO DE “LA LIBERTAD AVANZA”

---

Laura Royo y Maximiliano Carrasco<sup>1</sup>

## 1. Introducción

Hace ya varios años existen consensos respecto de que los Estados deben adoptar un enfoque basado en derechos humanos en su accionar (OACDH, 2006; IPPDH, 2014; CIDH, 2018). La idea de “enfoque de derechos” apunta a un prisma o mirada transversal para incorporar los principios de derechos humanos en las diferentes políticas públicas, planes, programas, normas o decisiones judiciales (Abramovich y Pautassi, 2009). Esto es, la institucionalidad pública (ya sea a nivel nacional, subnacional o local) debe estar atravesada por los principios de derechos humanos. A ello se obligaron los Estados mediante la ratificación de Pactos y Tratados Internacionales de Derechos Humanos<sup>2</sup>, entendidos como base y guía para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en general.

Este enfoque establece, así, una vinculación directa entre el accionar estatal y las obligaciones contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos, a lo cual debe añadirse la existencia de un *corpus* interpretativo realizado por los

---

1 El presente capítulo tiene como antecedente el artículo “La protección social frente a un nuevo escenario en Argentina. Una mirada sobre las primeras medidas e iniciativas del gobierno de *La Libertad Avanza*”, publicado en diciembre de 2024 en la *Revista de Derecho y Ciencias Sociales* de la Universidad Nacional de La Plata.

2 En el caso argentino, diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos no solo han sido ratificados sino que también cuentan con jerarquía constitucional (conf. art. 75. inc 22 de la Constitución Nacional).

órganos de tratados<sup>3</sup> y demás mecanismos de protección internacional, fijando allí mayor precisión en relación con el alcance y contenido de los diferentes derechos, así como pautas y criterios orientadores respecto de los modos de dar cumplimiento a las obligaciones tanto positivas como negativas que surgen de cada derecho.

Asimismo, en términos de agendas globales de desarrollo, deben señalarse la Declaración del Milenio, del año 2000, con sus 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) allí definidos, y la Agenda 2030, del año 2015, y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con compromisos en torno al combate a la pobreza, la erradicación del hambre, la garantía del derecho a la salud, el acceso al agua y saneamiento, la igualdad de género, la reducción de las desigualdades, el trabajo decente y el crecimiento económico, y la adopción de medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos, entre otros. A su vez, cabe mencionar el lugar destacado de la promoción de la justicia social<sup>4</sup> en las agendas políticas internacionales, regionales y nacionales (OIT, 2023).

En la misión de dar cumplimiento a estas agendas globales de desarrollo y a las obligaciones que surgen de los diferentes Pactos y Tratados Internacionales de Derechos Humanos, las políticas de protección social en cabeza de los Estados adquieren una notoria centralidad (OIT, 2012; CEPAL, 2020; Robles y Holz, 2023).

El presente capítulo tiene por objetivo, en primer lugar, destacar la importancia de la protección social entendida como derecho humano, a partir de un recorrido por algunos de los principales documentos y normativa que así lo estipulan, incluyendo en las consideraciones diferentes relaciones (en términos de indivisibilidad e interdependencia) con otros derechos humanos.

En segundo lugar, el trabajo presenta una mirada sobre algunas de las iniciativas y medidas tomadas por el gobierno nacional argentino asumido en diciembre de 2023 bajo la presidencia de Javier Milei, en los primeros 18 meses de gestión, que en diferentes ocasiones entran en tensión con obligaciones y compromisos inter-

---

3 Los órganos de tratados de derechos humanos son comités de expertas y expertos independientes que supervisan la aplicación de los principales tratados de derechos humanos. Así, dentro del Sistema Universal de protección de Derechos Humanos (SUDH) encontramos, por ejemplo: el Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité de los Derechos del Niño.

4 La justicia social refiere a la idea de que “todos los seres humanos [...] tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades” (Declaración de Filadelfia, 1994, parte II, a), y presenta cuatro dimensiones: i) los derechos humanos universales, base para la participación democrática y diálogo social; ii) la igualdad de acceso a las oportunidades de empleo y la actividad productiva que posibiliten a las personas procurar su bienestar material; iii) la distribución equitativa y justa de los beneficios del crecimiento económico, prestando atención a las personas en situación de mayor vulnerabilidad; y iv) las transiciones justas (implica que transformaciones como aquellas asociadas a la globalización, transformaciones tecnológicas, demográficas, ambientales, incluyan la realización de políticas y medidas que potencien las oportunidades y mitiguen los riesgos, permitiendo a las personas sortear las transiciones” (OIT, 2023: 8-9).

nacionales en relación con el derecho a la protección social, así como respecto de diferentes obligaciones en torno a otros derechos económicos, sociales y culturales.

## **2. La protección social como derecho humano**

El propósito de este apartado es acercar algunas aproximaciones al concepto de protección social y sus alcances, asumiendo que se trata, como tantos otros, de un concepto en evolución (Cecchini y Martínez, 2011; Pautassi, 2013; Cecchini, Filgueira, Martínez y Rossel, 2015; Mangarelli, 2021; Robles, 2023). Más allá de algunas divergencias en torno a la conceptualización, que trataremos en las siguientes líneas, adelantamos que sí se puede echar luz -en base a diversos compromisos que asumieron los Estados, que también recorreremos- en entender y reconocer a la protección social como un derecho humano. De este modo, las políticas de protección social no pueden ser pensadas como concesiones discrecionales que realizan los Estados a la ciudadanía, sino que constituyen obligaciones que se desprenden de compromisos internacionales asumidos por éstos y guardan relación, a su vez, con diferentes derechos humanos.

En el año 2005, un documento de la CEPAL (Artigas, 2005) acercó reflexiones en torno a los conceptos de seguridad social y protección social, señalando que, mientras el primero se relacionaría con aquellos derechos vinculados al empleo o los lazos familiares, el segundo comprendería un espectro más amplio de situaciones de vulnerabilidad, en el que se incluirían también los programas de asistencia social. A su vez, entendió que se podría definir a la protección social como “las políticas y acciones públicas destinadas a dar respuesta a distintos niveles de vulnerabilidad, riesgos y privaciones, vinculados al desempleo, la enfermedad, la maternidad, la crianza de los hijos, la viudez, las discapacidades, el envejecimiento, entre otros” (p. 8).

Cecchini y Martínez (2011), por su parte, señalan que los objetivos de la protección social son garantizar un ingreso capaz de mantener niveles mínimos de calidad de vida, posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción, y procurar la universalización del trabajo decente. Y agregan que, para su logro, deben tenerse en cuenta tres grandes componentes: “la protección social no contributiva (tradicionalmente conocida como asistencia social [...]); la protección social contributiva (o seguridad social), y la regulación de los mercados laborales, que consiste en normativas y estándares orientados a fomentar y proteger el trabajo decente” (pp. 18-19). De este modo, y con esta definición, los autores diferencian los conceptos de protección y seguridad social, entendiendo al segundo como uno de los tres componentes del primero. Otro punto para remarcar es que, si bien reconocen la existencia de otros tres grandes actores proveedores de bienestar y protección social aparte del Estado -mercado, familias y

organizaciones sociales y comunitarias-, afirman que la responsabilidad primaria de garantizar los derechos sociales se encuentra en cabeza del Estado.

Vinculado con la noción del Estado como garante y responsable primario de la realización de los derechos sociales, Pautassi (2013) ha planteado algunas advertencias respecto de que seguridad social y protección social sean entendidas como sinónimos. Ello en virtud de que el primer concepto se relaciona con una serie de prestaciones estipuladas en diferente normativa<sup>5</sup> y con el Estado en un papel de garante y principal obligado, en contraposición con algunas conceptualizaciones de protección social que implicarían un modelo en donde las familias, la sociedad civil y las personas individualmente desempeñan un papel más activo. Así, remarca que debe entenderse a la seguridad social en un sentido amplio e integral (incluyendo a las personas no comprendidas en el trabajo asalariado formal y considerando a la responsabilidad del cuidado como responsabilidad social).

En un sentido diferente en relación con el entendimiento de los conceptos seguridad y protección social, Sepúlveda (2014) ha señalado que, a partir del trabajo del Comité DESC y de cómo entiende a ambos conceptos la OIT, se puede deducir que son sinónimos. En relación con el Comité DESC, destaca la Observación General N° 19, en donde el contenido normativo del derecho a la seguridad social comprende tanto el seguro social (régimenes contributivos) como la asistencia social (régimenes no contributivos)<sup>6</sup>. De todos modos, y más allá de las diferencias sobre si los conceptos deben considerarse o no como sinónimos, hay una coincidencia en el rol del Estado como garante de derechos, y que debe incluirse tanto el plano contributivo como no contributivo.

Continuando con este repaso por conceptualizaciones en torno a la protección social, Cecchini, Filgueira, Martínez y Rossel (2015) señalan que ésta se basa en tres ideas principales: “garantías de bienestar básicas, aseguramientos frente a riesgos de-

---

5 El derecho a la seguridad social se consagra explícitamente en diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos (v. gr.: Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, Convención sobre los Derechos del Niño, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales “Protocolo de San Salvador”).

6 En la Observación General N 19, el Comité DESC establece, entre otros puntos, que “El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales [...] con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente [...] las medidas que se utilicen para proporcionar las prestaciones de seguridad social no pueden definirse de manera restrictiva y, en todo caso, deben garantizar a toda persona un disfrute mínimo de este derecho humano. Estas medidas pueden consistir en: a) Planes contributivos o planes basados en un seguro, [...]; b) Los planes no contributivos, como los planes universales [...] o los planes de asistencia social destinados a determinados beneficiarios (en que reciben las prestaciones las personas necesitadas). En casi todos los Estados habrá necesidad de planes no contributivos, ya que es poco probable que pueda proporcionarse la protección necesaria a todas las personas mediante un sistema basado en un seguro” (párrs. 2-4).

rivados del contexto o del ciclo de vida y moderación o reparación de daños sociales derivados de la materialización de problemas o riesgos sociales” (p. 28), y, en función de ello, resaltan que la protección social está dirigida a responder no solamente a los riesgos que enfrenta toda la población (v. gr. desempleo, discapacidad, vejez), sino también a problemas estructurales como la pobreza y la desigualdad.

Más recientemente, y abonando a esta idea de evolución y/o reconfiguración de conceptos, se ha sostenido que:

estamos transitando una etapa de refundación de la Seguridad Social con la noción de Protección Social para llevar a la práctica la idea de universalidad subjetiva y de solidaridad social que la Seguridad Social no ha podido cumplir a cabalidad. En el futuro la necesidad de otorgar prestaciones no contributivas seguirá aumentando, no sólo por el requerimiento de extender la cobertura actual de la Seguridad Social a personas que hoy se encuentran fuera de toda cobertura, sino también para atender a situaciones de emergencia sanitaria, climática, entre otras (Mangarelli, 2021: 4).

En una orientación similar, se ha afirmado que “el concepto de protección social se amplía [...] abarcando también acciones que buscan contribuir al desarrollo de capacidades humanas con un rol transformador en las condiciones estructurales de base en las sociedades” (Robles, 2023: 14) y, en función de ello, la protección social comprende las prestaciones contributivas y no contributivas (Robles, 2023). En lo que respecta al entendimiento de la protección social como derecho humano, se ha señalado que, actualmente, la idea de asistencia social se ha dejado de lado y “la Protección Social no tiene un sentido paternalista, sino que se trata de un derecho de la persona, de un derecho humano fundamental” (Mangarelli, 2021: 3). También Robles (2023) sostiene que en la actualidad la protección social es definida por la OIT como un derecho humano que articula un conjunto de políticas y programas orientados a “reducir y prevenir la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social durante todo el ciclo de vida” (OIT, 2021: 244, citado en Robles, 2023: 13).

Realizado este sintético recorrido por algunos debates en torno al concepto de protección social y su vínculo con la seguridad social, lo que sigue es un repaso por diferentes obligaciones y compromisos internacionales del Estado argentino (y que muchos Estados también comparten) en relación con la protección social. Aquí nos detenemos en instrumentos internacionales de derechos humanos y documentos en donde se menciona explícitamente -y con centralidad- a la protección social, y que apuntan a sostener el carácter de derecho humano que reviste y que, en todo caso, actúa de modo indivisible e interdependiente con el derecho humano a la seguridad social y otros derechos humanos, o bien reconfigura el concepto de seguridad social,

ampliándolo con la inclusión (como derecho), de las prestaciones no contributivas que debe obtener cada persona por el hecho de serlo.

Como primer punto, debe mencionarse la clara obligación que surge a partir de la ratificación de la Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad -que, en el caso argentino, también goza de jerarquía constitucional-, la cual, en su art. 28.2, reconoce explícitamente el derecho a la protección social y fija que los Estados deberán adoptar las medidas necesarias para su protección y promoción<sup>7</sup>.

En otro nivel, mediante la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Estados miembros de las Naciones Unidas han asumido compromisos directos vinculados con la protección social. Así, dentro del ODS 1 “fin de la pobreza”, su meta 1.3 establece el deber de “implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y más vulnerables”. En el ODS 5 “igualdad de género”, la meta 5.1 fija el deber de “reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social...”; y en el ODS 10 “reducción de las desigualdades”, la meta 10.4 establece “adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad”. Además de estas menciones explícitas a la protección social, el vínculo con otros ODS está también dado por el rol que la protección social presenta, por ejemplo, en la “erradicación del hambre” (ODS 2), o en la facilitación del acceso a: “salud y bienestar” (ODS 3), “educación de calidad” (ODS 4), “agua limpia y saneamiento” (ODS 6), “trabajo decente y crecimiento económico” (ODS 8), y “viviendas y servicios básicos adecuados” (Meta 11.1 del ODS 11 sobre “ciudades y comunidades sostenibles”).

Es importante referir también, en este repaso, la Recomendación 202 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pisos de protección social (OIT, 2012), que los define como “conjuntos de garantías básicas de seguridad social [...] que aseguran una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social” (OIT, 2012, art. 2), y fija la responsabilidad de los Estados por poner en práctica la Recomendación, siguiendo, entre otros, los principios de: i) universalidad de la protección; ii) adecuación y previsibilidad de las prestaciones; iii) no discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades

---

7 Entre tales medidas, se incluyen: “a) asegurar el acceso en condiciones de igualdad de las personas con discapacidad a servicios de agua potable y su acceso a servicios, dispositivos y asistencia de otra índole adecuados a precios asequibles para atender las necesidades relacionadas con su discapacidad; b) asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en particular las mujeres y niñas y las personas mayores con discapacidad, a programas de protección social y estrategias de reducción de la pobreza; c) asegurar el acceso de las personas con discapacidad y de sus familias que vivan en situaciones de pobreza a asistencia del Estado para sufragar gastos relacionados con su discapacidad [...]; d) asegurar el acceso de las personas con discapacidad a programas de vivienda pública; e) asegurar el acceso en igualdad de condiciones de las personas con discapacidad a programas y beneficios de jubilación” (Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, art. 28.2)

especiales; iv) inclusión social, en particular de las personas que trabajan en la economía informal; v) respeto de los derechos y la dignidad de las personas cubiertas por las garantías de seguridad social; y vii) realización progresiva (OIT, 2012, art. 3). La Recomendación, además, presenta una enumeración de las garantías básicas que deberían comprender los pisos de protección social. Estas son:

a) acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad; b) seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios; c) seguridad básica del ingreso [...] para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y; d) seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional (OIT, 2012, art. 5).

A nivel regional, debe mencionarse la aprobación de la Carta Social de las Américas en el año 2012, que establece la responsabilidad de los gobiernos de promover la justicia social y lograr desarrollo con equidad (art. 1), y en su artículo 14 fija la responsabilidad de los Estados Miembros “de desarrollar e implementar políticas y programas de protección social integral, con base en los principios de universalidad, solidaridad, igualdad, no discriminación y equidad que den prioridad a las personas que viven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad y tomando en cuenta sus circunstancias nacionales”.

Asimismo, debe referirse la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (ARDSI), aprobada por los Estados miembros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el año 2019, que coloca a los sistemas de protección social universales e integrales como el primero de los ejes, con el objetivo de “garantizar el acceso a ingresos adecuados para un nivel de bienestar suficiente de manera universal, servicios sociales (como salud, educación, agua y saneamiento), vivienda, políticas de inclusión laboral y trabajo decente” (CEPAL, 2020: 20). Finalmente, dentro de esta mirada regional respecto de la conceptualización y alcances de la protección social, es para destacar que el documento de la ARDSI presenta, en base a una revisión acuerdos alcanzados en foros intergubernamentales de nivel

regional y subregional en materia de protección social entre 2010 y 2018<sup>8</sup>, los planteamientos en los que existe mayor consenso, que consisten en:

i) el acceso universal a la protección social como mecanismo para proteger el bienestar de las personas frente a riesgos sociales, económicos y ambientales; ii) el cuidado como un derecho<sup>9</sup> y la necesidad de fortalecer políticas y servicios universales de cuidado en el marco de la protección social; iii) la integralidad de los sistemas de protección social, propendiendo a la articulación entre sus componentes (contributivo, no contributivo, de regulación del mercado laboral y las políticas de cuidado); iv) la relevancia de considerar prioritariamente en el diseño de estos sistemas a grupos en mayor situación de vulnerabilidad, discriminación o exclusión; v) el fortalecimiento institucional de los sistemas de protección social, incluidas estrategias de sostenibilidad fiscal y mecanismos de coordinación intersectorial, horizontal y vertical, y vi) la importancia de la cooperación en torno a la protección social (CEPAL, 2020: 22).

A la luz de este recorrido por diferentes aportes teóricos, documentos y normativa en torno a la protección social, podemos advertir un concepto en evolución y que fue apareciendo con mayor centralidad en las agendas de las últimas décadas y vinculado, en términos de indivisibilidad e interdependencia, con otros derechos humanos. Fundamentalmente, con el derecho a la seguridad social, aunque también con el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho al cuidado, el derecho a la alimentación y a la salud, entre otros. Si bien desde un repaso cronológico los principales Pactos y Tratados de Derechos Humanos reconocen a la seguridad social como derecho y las referencias a la protección social aparecen de un modo secundario, también señalamos cómo la Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad (más reciente en el tiempo que otros instrumentos del Sistema Universal de protección de Derechos Humanos) reconoce explícitamente el derecho a la protección social. De todos modos, y más allá de la falta de consensos unánimes respecto de si la protección social debe entenderse como un derecho humano distinto del derecho a la seguridad social o si deben abordarse como sinónimos, o si un concepto comprende al otro o vino a ampliar al otro, en caso de dudas terminológicas o de alcances, el criterio a adoptar debería contemplar el principio *pro persona*, esto es, “acudir a la norma o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos” (Pinto, 2004: 163). Concordantemente, la revisión realizada en este caso particular nos hace afirmar, con total acuerdo, que “la vía de salida no puede ser a

---

8 El detalle de los acuerdos puede consultarse en: <https://dds.cepal.org/compromisos/temas.php>

9 Para un mayor desarrollo sobre el derecho humano al cuidado, ver Pautassi (2023b).

través de protecciones sociales atadas a mecanismos administrativos discrecionales y asistenciales” (Pautassi, 2023a: 69), sino en prestaciones basadas en derechos, con los Estados en el rol de principales responsables de la protección, garantía y realización de la seguridad y protección social (y de todo el conjunto de derechos humanos) de todas las personas.

### **3. Las medidas del gobierno de “La Libertad Avanza” y la (des) protección social**

En contraposición con el rol central de los Estados en la formulación de políticas públicas para la protección social de la población y la realización de los diferentes derechos sociales, las promesas de campaña y muchas de las primeras medidas e iniciativas de la gestión de Javier Milei (representando a la coalición política “La Libertad Avanza”), apuntaron a la reducción del papel del Estado. Principalmente, a partir de su corrimiento de la regulación de la economía, promoviendo así el libre mercado y la libre empresa, y con propuestas de liberalización del comercio internacional, privatización de empresas estatales y de servicios públicos, así como de reducción de recursos para políticas sociales y de estructuras vinculadas con ellas<sup>10</sup>. En ese sentido, se ha advertido sobre la necesidad de evaluar con atención la implementación de políticas de reforma económica, ya que pueden afectar de manera negativa y profunda a todos los derechos humanos (Consejo de Derechos Humanos, 2019).

A un año y medio del inicio de la gestión, se propone a continuación una mirada sobre algunas iniciativas y medidas tomadas por el gobierno argentino asumido en diciembre de 2023, sumado a breves reflexiones que tengan en cuenta las obligaciones y compromisos internacionales del Estado en relación con el derecho a la protección social, así como respecto de diferentes derechos sociales.

#### *¿No hay plata? ¿O no la hay para los derechos sociales?*

Con promesas de un Estado limitado, comercio libre y recorte al máximo del gasto público, el Presidente Milei inició su mandato afirmando en su discurso de asunción, que “...no hay plata. Por ende, la conclusión es que no hay alternativa al ajuste<sup>11</sup>

---

10 El gobierno apenas asumió transformó en secretarías nacionales a los ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, de Desarrollo Social, de Educación y de Cultura, pasando a formar parte del Ministerio de Capital Humano.

11 Esta idea de “no alternativa al ajuste” también se presenta en documentos del Fondo Monetario Internacional (FMI), en donde, si bien se llama a “garantizar que la carga del ajuste no recaiga desproporcionadamente sobre familias trabajadoras”, se admite que “las condiciones empeorarán antes

y no hay alternativa al shock. Naturalmente ello impactará de modo negativo sobre el nivel de actividad, el empleo, los salarios reales, la cantidad de pobres e indigentes...” (HCDN, 2023: 3). Frente a la reiteración discursiva de la falta de recursos, resulta necesario recordar que los Estados tienen obligaciones reforzadas de garantizar el acceso a mínimos establecidos para diferentes derechos sociales (y la obligación general de orientar las políticas a su plena realización). El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), con jerarquía constitucional, establece claramente que los Estados tienen el compromiso de adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos sociales (PIDESC, art 2.1)<sup>12</sup>. De este modo, existen agendas prioritarias para los recursos, y este compromiso no se ha advertido a la luz de algunos gastos realizados<sup>13</sup>.

### *Medidas sobre jubilaciones, pensiones y moratoria previsional*

A partir del cambio de gobierno y la devaluación de diciembre de 2023 se dieron una serie de aumentos por decreto y bonos adicionales para las jubilaciones mínimas<sup>14</sup>, y en marzo de 2024 se dispuso por DNU el cambio de la fórmula de movilidad jubilatoria<sup>15</sup> estableciendo que los haberes se actualizarán mensualmente de acuerdo con las variaciones del nivel general del IPC publicado por el INDEC a partir de julio de 2024. Asimismo, se estableció un mecanismo de empalme, dejando así de lado el sistema de actualización anterior. Sobre esto, se ha advertido que “el salto inflacionario de diciembre de 2023 sumado al desagio de la fórmula, generaron que la movilidad de diciembre 2023 y la de marzo 2024 quedaran muy lejos de la variación de precios, provocando una brutal caída del poder adquisitivo” (CEPA, 2024). Por otro lado, se ha señalado que, con la devaluación y la desregulación de precios, se

---

de mejorar”. Al respecto, entendemos que los impactos sociales de las políticas de ajuste entran en tensión con obligaciones de los Estados en relación con los derechos sociales. Sobre los posicionamientos del FMI, ver los comunicados de prensa N° 24/55 y 24/05, disponibles en: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2024/02/23/pr2455-argentina-statement-by-the-first-deputy-managing-director> y en <https://www.imf.org/es/News/Articles/2024/01/10/pr2405-argentina-pr2405-imf-staff-authorities-reach-sla-seventh-review-under-eff-arrangement>

12 Asimismo, el art. 1 del Protocolo de San Salvador establece el compromiso de los Estados a adoptar las medidas tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos sociales reconocidos en el Protocolo.

13 A modo de ejemplo, en abril de 2024, el gobierno destacó una reciente compra de aviones de combate, anunciada como “la compra militar más importante desde la vuelta a la democracia” (Ministerio de Defensa, 2024). Asimismo, pueden señalarse los aumentos en los fondos reservados de la Secretaría de Inteligencia (Chequeado, 2025).

14 Decreto 116/23, de diciembre de 2023; decreto 81/2024, de enero de 2024; decreto 177/24, de febrero de 2024; y decreto 268/2024, de marzo de 2024.

15 DNU 274/2024, del 22 de marzo de 2024.

generó una muy alta licuación de los haberes desde el inicio de la gestión (IPYPP, 2024), situación crítica que continuó en meses subsiguientes. Así, se ha señalado que en el trimestre enero-marzo de 2025, el poder de compra de las jubilaciones que no percibían bono se ubicaba 1,9% por debajo del último trimestre de la gestión anterior, mientras que las jubilaciones con bono se encontraban 13,3% por debajo. Asimismo, se debe remarcar que la pérdida de poder adquisitivo de las jubilaciones se vio agravada por las modificaciones de la política de medicamentos del Programa de Atención Médica Integral (PAMI), en donde no sólo se redujeron los medicamentos cubiertos al 100% sino que también se modificaron los criterios de acceso a aquellos gratuitos, generando que una menor cantidad de jubilados/as y pensionados/as pudieran acceder (CEPA, 2025a).

Un punto central a resaltar también en relación con la protección social de personas mayores es el atinente a la moratoria previsional, mecanismo legal que permitía a quienes no cumplían con los años de aportes obligatorios para jubilarse -mayoritariamente mujeres-, acceder a una jubilación pagando esos años faltantes en cuotas. Pese a la importancia de estas medidas que persiguen, asimismo, la reparación de situaciones de desigualdad frente a las trayectorias de informalidad laboral, el Poder Ejecutivo Nacional buscó la derogación de la Ley 27.705 (ley que establece el plan de pago de la deuda previsional)<sup>16</sup>. Sin embargo, no logró contar con los consensos en el Congreso Nacional. De ese modo, la moratoria continuó vigente hasta marzo de 2025 (plazo que estaba establecido en la ley), con lo cual las personas mayores que no logren acceder a la jubilación pasan a contar con la PUAM (Pensión Universal del Adulto Mayor), que alcanza el 80% de la jubilación mínima, no es pensionable y en el caso de las mujeres pueden acceder a los 65 años, esto es, 5 años después que a una jubilación<sup>17</sup>.

### *Baja de inflación, aumento de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y de titulares de la Tarjeta Alimentar, pero...*

Luego de un año y medio de gestión y medidas de ajuste, actualización tarifaria y liberalización de precios, el plan económico propuesto, si bien logró una caída de la tasa de inflación, así como una lenta y limitada recuperación económica y una caída en los índices de pobreza e indigencia en el segundo semestre de 2024 (luego de la suba experimentada en el primer semestre de dicho año<sup>18</sup>), generó, de todos modos,

---

16 Por medio del art. 274 del Proyecto de Ley de “Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos” (expediente 0025-PE-23), conocido como “Ley Bases”.

17 Sobre el cierre de la escritura de este capítulo (junio de 2025), la Cámara de Diputados de la Nación dio media sanción a un aumento en las jubilaciones y a una nueva moratoria previsional, pero el gobierno nacional anticipó que, ante el escenario de una sanción en el Senado, realizaría un veto.

18 Para el segundo semestre de 2023, el 41,7% de las personas en los aglomerados urbanos en Argentina se encontraba bajo la línea de pobreza y el 11,9% bajo la línea de indigencia; para el primer semestre

una continuación en el aumento de la pobreza multidimensional<sup>19</sup>, la inseguridad alimentaria, la imposibilidad de acceder a medicamentos o servicios de salud, los impagos de deudas o la imposibilidad de reparar la vivienda, entre otros indicadores de calidad de vida. Estos datos permiten inferir en realidad una acentuación de privaciones estructurales entre los hogares sometidos a la pobreza por ingresos (Observatorio de la Deuda Social, 2025).

Un punto que debe señalarse como positivo en materia de protección social es no solo la continuidad sino los aumentos fijados para la AUH, política destinada a niños/as, quienes son los/as más afectados/as por la pobreza. Así, durante el primer año de la administración de Milei el aumento de la AUH fue del 47,48% en términos reales (promedio 2024 vs. promedio 2023) y del 99,78% entre noviembre de 2023 y noviembre de 2024 (Schipani, Forlino y Anauati, 2025). Sin embargo, dicho aumento no puede ser pensado aisladamente. Esto es, si se producen escenarios críticos por los recortes en programas o políticas que también apuntan a las agendas de la protección social (v. gr. jubilaciones y pensiones, políticas de cuidado, políticas de ingresos para personas en edad activa, tarifas de servicios y transportes), los hogares no podrán satisfacer sus diferentes necesidades y derechos.

En relación con la Tarjeta Alimentar, si bien debe destacarse la expansión de la cobertura para adolescentes de hasta 17 años realizada por medio de la Resolución 636/2024 del Ministerio de Capital Humano<sup>20</sup>, también debe referirse que “los aumentos discrecionales de la Tarjeta Alimentar estuvieron por debajo de la inflación, lo que implica que los beneficios reales de la Tarjeta Alimentar cayeron 15,23% en promedio en 2024 respecto a 2023” (Schipani, Forlino y Anauati, 2025, p. 16)<sup>21</sup>. Por otro lado, cabe agregar que las estrategias de las familias para lograr garantizar su alimentación en muchas ocasiones incluyen la asistencia a comedores, y, sobre ese punto, se ha denunciado que el Estado había dejado de enviar productos a espacios comunitarios desde diciembre de 2023<sup>22</sup>, y se ha señalado luego que “aunque el gobierno informó que se reanudaron las políticas vía ‘Tarjeta Alimentar Comunidad’, ‘Comedores y Merenderos’, las vehiculizó [...] con una brecha del 40% entre

---

de 2024 el 52,9% de las personas se encontraba bajo la línea de pobreza y el 18,1% bajo la línea de indigencia; y para el segundo semestre de 2024 el 38,1% de las personas se encontraba bajo la línea de pobreza y el 8,2% bajo la línea de indigencia (INDEC, 2025: 5).

19 La pobreza multidimensional se refiere a la situación en la que un hogar o persona experimenta privaciones en diferentes dimensiones de la vida, más allá de los ingresos.

20 Con anterioridad a dicha Resolución, la Tarjeta Alimentar cubría, a partir del primer trimestre de 2021 a las familias destinatarias de la AUH con hijos/as de hasta 14 años.

21 Vinculado con este punto, cabe señalar que, a diferencia de la AUH, que tiene un mecanismo de indexación (los montos se han ido ajustando en función de la movilidad jubilatoria), la Prestación Alimentar no tiene ningún criterio de actualización preestablecido, lo cual compromete su eficacia para combatir la pobreza infantil (Migliore y Poy, 2024; Schipani, Forlino y Anauati, 2025).

22 Sobre el amparo presentado por el Centro de Estudios Legales y Sociales en conjunto con la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular, ver en: <https://www.cels.org.ar/web/2024/02/presentamos-un-amparo-por-la-falta-de-alimentos-en-comedores/>

lo comprometido y lo transferido a las organizaciones” (CELS, 2025a). Asimismo, en el contexto de elevada inflación al inicio de la gestión, desde el Poder Ejecutivo se decidió no prorrogar el régimen de reintegro del impuesto al valor agregado (IVA) establecido en septiembre de 2023<sup>23</sup>, que devolvía el 21% del IVA de los productos de la canasta básica.

### *Medidas sobre obra pública, integración socio urbana para los barrios populares y acceso a créditos hipotecarios*

Atado a la idea de la supuesta falta de recursos y la no injerencia del Estado, se anunció también desde el inicio de la gestión el congelamiento de la obra pública nacional, señalando que no se licitarán nuevas obras públicas y que se cancelarán las licitaciones aprobadas cuyo desarrollo aún no haya comenzado. Asimismo, se implementaron recortes de los subsidios a la energía y al transporte, lo que implicó subas en tarifas de servicios sin acompañamiento de medidas para afrontar estos aumentos.

A través del Decreto 193/2024 se dispuso una muy amplia reducción del porcentaje de recaudación del Impuesto PAÍS destinado al Fondo de Integración Socio Urbana (FISU)<sup>24</sup>. El FISU (Decreto 819/2019) se estableció para financiar las actividades que surgen de la Ley N° 27.453 de Régimen de Regulación Dominial para la Integración Socio Urbana. Posteriormente, en mayo de 2025 el PEN, a través del Decreto 312/2025, resolvió su disolución. Este recorte de financiamiento implica el cese de obras de integración socio urbana, conexiones seguras a servicios, construcción de viviendas, ingresos al “Programa Mi Pieza” (de refacción o ampliación de viviendas), que se habían dispuesto para barrios populares en el país. Por otro lado, en junio de 2025, por medio de la Resolución 764/2025, se dispuso la implementación de la disolución del Fondo Fiduciario Público<sup>25</sup> denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar), que buscaba desde 2012 facilitar el acceso a la vivienda propia de la población y la generación de empleo como políticas de desarrollo económico y social argumentando que “la financiación de la construcción de viviendas es una actividad propia y principal de los bancos comerciales, privados y públicos, por lo que no se justifica la intervención del Estado en esa materia” (Decreto 1018/2024).

---

23 Por medio de la Resolución N° 1373/2023 del Ministerio de Economía.

24 La reducción implicó, en términos absolutos, pasar del 9% al 0,3%.

25 Que había sido establecida en noviembre de 2024 por medio del Decreto 1018/2024.

## *Los programas “Potenciar Trabajo” y “Progresar” en cuestión*

En diciembre de 2023 se dispuso el congelamiento del Programa nacional de Inclusión socio productiva y desarrollo local “Potenciar Trabajo”, en paralelo a mensajes públicos de funcionarios de gobierno de la imposibilidad de ejercer el derecho a la protesta social, so pena de perder dicha asignación. Posteriormente, en febrero de 2024 se disolvió dicho programa, que preveía, por un lado, una prestación económica individual destinada a mejorar los ingresos de las personas en situación de alta vulnerabilidad social y económica y, por otro, el otorgamiento de subsidios y/o créditos a las Unidades de Gestión para la ejecución de proyectos socioproductivos, sociolaborales y socio comunitarios. Asimismo, se dispuso la migración de receptores al “Programa Volver al Trabajo” a cargo de la Secretaría de Trabajo. En paralelo, se creó el “Programa de Acompañamiento Social” en el ámbito de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Capital Humano, focalizado en mayores de 50 años y mujeres con más de 4 hijos o hijas menores de edad y otras situaciones especiales con el fin de promover la “inclusión social y la mejora de las condiciones de vida de los hogares con mayor grado de exclusión y vulnerabilidad social, apuntando a fortalecer su núcleo familiar y la comunidad en donde viven”<sup>26</sup>. Ambas propuestas establecen como transferencia \$78.000 por mes fijos<sup>27</sup> hasta la vigencia del programa (año 2026) o la baja del receptor por causales dispuestas en la normativa sin ningún sistema de actualización de los montos de transferencia. Asimismo, se elimina todo componente comunitario y/o vinculado a las organizaciones sociales que realizaban tareas dentro del “Potenciar Trabajo”, lo cual hace también surgir interrogantes en torno a las formas de construcción de comunidad. El impacto de estos cambios deberá continuar siendo evaluado con su implementación, y a la luz de las obligaciones del Estado de garantizar el derecho a un nivel de vida adecuado y al trabajo, la seguridad y la protección social.

Por otro lado, el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (Progresar), creado en el año 2014 y consistente en una transferencia monetaria para la culminación de estudios secundarios, terciarios o universitarios destinada a jóvenes en situación de vulnerabilidad socioeconómica y cuyos hogares tuvieran bajos ingresos, ha sufrido modificaciones desde su creación en lo que respecta a su acceso y permanencia, pero no se ha dispuesto un mecanismo de actualización del monto de la transferencia con el correr de los años. Al respecto, se ha señalado que en 2024 con la fuerte devaluación de la moneda se licuó el poder adquisitivo del monto de las becas, considerando que “el gobierno nacional mantuvo congelado el monto

---

26 Art. 4 Anexo II. Lineamientos generales y operativos del Programa Acompañamiento Social, Resolución 84/2024 del Ministerio de Capital Humano.

27 Monto que no es actualizado desde diciembre de 2023 a la fecha.

mensual nominal de la beca en \$20.000 hasta septiembre de 2024, valor que no se actualizaba desde [---] agosto de 2023. En ese mes, el monto fue elevado a \$35.000, lo que representa un incremento del 75%, mientras que la inflación acumulada en el mismo periodo fue de 236%.” (CEPA, 2025b).

### *Personas con discapacidad*

En septiembre de 2024, por medio del Decreto 843/2024, el Poder Ejecutivo modificó los requisitos para el acceso a las pensiones que cobran las personas con discapacidad. A través de dicha norma, fijó el requisito del 66% de “invalidez laboral”, abiertamente contrario al modelo social que el Estado argentino se obligó a respetar y promover. De este modo, los cambios normativos introducidos resultan contrarios a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y colocan en una situación de riesgo el acceso a derechos básicos por parte de un grupo altamente vulnerado (ACIJ, 2025). Asimismo, privar a personas con discapacidad de recibir las pensiones puede dejarlas sin la cobertura del Programa Federal Incluir Salud (anexo al cobro de la pensión), lo que genera una situación de mayor desprotección.

### *Migrantes*

En mayo de 2025, a través del Decreto 366/25, el Poder Ejecutivo introdujo reformas a la ley nacional de migraciones (25.871) restringiendo el acceso a los trámites de ciudadanía, a la educación superior, habilitando el arancelamiento en el sistema de salud - solo pueden acceder gratuitamente las personas con residencia permanente o en casos de emergencia- y facilitando las expulsiones (CELS, 2025b). Muchas de estas restricciones no sólo no fueron sancionadas por ley sino que limitan lo pautado en la Constitución Nacional y tratados internacionales de derechos humanos que protegen el acceso a derechos sociales para migrantes.

### *Igualdad de género e infraestructura de cuidados*

En lo que respecta a la desigualdad de género, que compromete aún más el acceso a derechos a mujeres y diversidades, en un análisis que comparó el presupuesto ejecutado en el primer bimestre de 2024 y el ejecutado en el mismo periodo de 2023,

se señaló que el gasto en las políticas públicas orientadas a la reducción de la desigualdad de género fue un 33% más bajo en términos reales (ACIJ y ELA, 2024a:1). En cuanto al programa “Acompañar” (acompañamiento psico-social y económico, equivalente al salario mínimo, vital y móvil durante un período de seis meses, dirigido a mujeres y personas de la diversidad sexual de todo el país que se encuentren en situación de violencia de género de alto riesgo), se redujo su ejecución en un 79% en el primer cuatrimestre de 2024 respecto de igual período de 2023, y las acciones de ayuda urgente para familiares de víctimas de femicidios, transfemicidios y travesticidios no ejecutó presupuesto durante el mismo período (ACIJ y ELA, 2024b, p. 1). Por otro lado, fue eliminado el programa “Registradas” (diseñado para reducir la informalidad laboral en el sector de trabajadoras de casas particulares y fomentar su acceso y permanencia en el empleo registrado) (ACIJ y ELA, 2024a: 6). Asimismo, pese a que entre los acuerdos regionales en torno a la protección social se encuentra la necesidad de fortalecer políticas y servicios universales de cuidado, la infraestructura del cuidado fue parte de los recortes. Así, al finalizar 2024 la ejecución en la construcción de Centros de Desarrollo Infantil fue del 0,01%, la ejecución en infraestructura sanitaria, del 9%, la infraestructura para la prevención de adicciones, del 0%, las partidas para remodelación y construcción de espacios de primera infancia comunitarios a nivel nacional fueron ejecutadas en un 51%, y las que dependen del Ministerio de Educación en un 35% (CELS, 2025a). Por otra parte, con el argumento de la necesidad de profundizar el ordenamiento fiscal, el gobierno nacional decidió cerrar, el 6 de junio de 2024, la Subsecretaría de Protección Contra la Violencia de Género, dejando sin autoridad de aplicación a la Ley N° 26.485 (de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres)<sup>28</sup>. Finalmente, otro punto para referir es el desmantelamiento del Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (Plan ENIA), política pública creada en 2017 con el objetivo de promover el acceso a bienes y servicios vinculados con la salud sexual y reproductiva de adolescentes, así como también la prevención de los embarazos no intencionales en la adolescencia. Frente a este retroceso, en marzo de 2025 la Defensoría de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Nación interpuso una acción colectiva contra el Estado Nacional para garantizar la plena implementación del Plan y que se ordene la ejecución inmediata del presupuesto asignado para las políticas sanitarias vinculadas a la salud sexual y reproductiva y se garanticen tanto la dotación de personal necesaria para que los equipos del Plan ENIA continúen trabajando como los insumos necesarios para la atención integral en salud<sup>29</sup>.

---

28 Para un mayor desarrollo sobre este punto, ver en: <https://ela.org.ar/wp-content/uploads/2024/06/La-proteccion-contra-la-violencia-de-genero-es-un-compromiso-con-toda-la-sociedad.pdf>

29 Para más información sobre el amparo, ver en: <https://ladefe.gob.ar/wp-content/uploads/2025/04/ESCRITO-PRESENTACION.pdf>

## 4. Conclusiones

A lo largo de este capítulo logramos dar cuenta, por un lado, de la centralidad de la protección social en la agenda de los Estados, y acercamos un recorrido por diferentes documentos y normativas en los que se advierte la evolución del concepto y su entendimiento como derecho humano, que fija obligaciones para los Estados de respeto, garantía y protección, al igual que respecto de los diferentes derechos humanos. Concordantemente, hemos destacado que los consensos regionales en torno a políticas públicas de protección social apuntan, entre otros, a: i) la necesidad de garantizar el acceso universal a la protección social como mecanismo para proteger el bienestar de las personas frente a riesgos sociales, económicos y ambientales; ii) el entendimiento del cuidado como un derecho y la necesidad de políticas y servicios universales de cuidado; iii) la integralidad de los sistemas de protección social; y iv) la necesidad de prestar especial atención a grupos en situación de mayor vulnerabilidad (CEPAL, 2020).

Por otro lado, el trabajo realizó un repaso por algunas de las primeras iniciativas y medidas tomadas por el gobierno nacional asumido en diciembre de 2023 en Argentina en relación con la protección social. En este ciclo iniciado, si bien es aún prematuro acercar un análisis definitivo de impacto del conjunto de medidas, y pese a algunos datos positivos como la baja de la inflación y el fortalecimiento de políticas destinadas a niños/as como la AUH, cabe afirmar que no resultan en absoluto suficientes frente al escenario de marcada reducción del gasto social. Esto es, si se producen escenarios críticos por los recortes en programas o políticas que también apuntan a las agendas de la protección social (v. gr. jubilaciones y pensiones, políticas de cuidado, políticas de ingresos para personas en edad activa, asistencia a comedores, tarifas de servicios y transportes), los hogares no podrán satisfacer sus diferentes necesidades y derechos.

Pese a los anuncios reiterados del gobierno sobre la implementación de medidas de contención social frente a los diversos “recortes” de gasto social, lo cierto es que las medidas de ajuste planteadas iniciaron en un contexto en el cual, para el segundo semestre de 2023, el 41,7% de las personas en los aglomerados urbanos en Argentina se encontraba bajo la línea de pobreza y el 11,9% bajo la línea de indigencia (INDEC, 2025: 5), cifras que ascendieron en el primer semestre de 2024 y, si bien se redujeron en el segundo semestre de 2024, persiste un escenario de aumento de la pobreza multidimensional en el país, así como de la inseguridad alimentaria y de la imposibilidad de acceso a medicamentos o servicios de salud (ODSA, 2025), panorama que advierte, en realidad, de una necesidad de profundización de políticas públicas de protección social, orientadas a “esquemas robustos, universales, estables y con

perspectiva de género, destinados a quienes tengan ingresos inferiores a la canasta básica total” (Bohoslavsky y Yamin, 2020: 603).

En cambio, una continuidad de las medidas de ajuste, sumado a la falta de orientación de los recursos -y las políticas- a las agendas prioritarias que imponen los derechos sociales, conduciría a un aumento de las desigualdades ya existentes, a un retroceso en el cumplimiento de los objetivos de acceso equitativo a bienes y servicios básicos y a la profundización de las brechas de género y de una situación de protección social insuficiente para las personas en situación de mayor vulnerabilidad.

## Referencias

- Abramovich, V. y Pautassi, L. (2009). El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales. En V. Abramovich, y L. Pautassi (comp.) La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos. Editores del Puerto.
- ACIJ (2025). Retrocesos en políticas de protección social hacia las personas con discapacidad en Argentina. Denuncia presentada ante el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas. <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2025/05/Presentacion-ante-el-Comite-sobre-los-Derechos-de-las-Personas-con-Discapacidad.pdf>
- ACIJ y ELA (2024a). Un ajuste que agranda la brecha. ¿Qué pasa con el presupuesto para las políticas de género? Informe de análisis presupuestario, primer bimestre de 2024. <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2024/03/Documento-PPG-8M.pdf>
- ACIJ y ELA (2024b). Un ajuste que agranda la brecha ¿Qué pasa con el presupuesto para las políticas de género? Informe de análisis presupuestario, primer cuatrimestre 2024. [https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2024/06/Informe-3J-2024\\_-ACIJ-ELA-.pdf?utm\\_source=mailup&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=general](https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2024/06/Informe-3J-2024_-ACIJ-ELA-.pdf?utm_source=mailup&utm_medium=email&utm_campaign=general)
- Artigas, C. (2005). Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales. CEPAL.
- Bohoslavsky, J. y Yamin, A. (2020). Hay alternativa: agenda transformadora. En J. Bohoslavsky (ed.), Covid-19 y Derechos Humanos. La pandemia de la desigualdad. Biblos.
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos, Libros de la CEPAL No. 111.
- Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. y Rossel, C. (eds.) (2015). Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/76609035-060a-42f3-a785-6b1de3de0fee/content>

- Centro de Economía Política Argentina -CEPA- (2024). Movilidad Previsional Análisis de las actualizaciones jubilatorias de la ley de movilidad <https://centrocepa.com.ar/informes/472-movilidad-previsional-analisis-de-las-actualizaciones-jubilatorias-de-la-ley-de-movilidad-febrero-2024>
- Centro de Economía Política Argentina -CEPA- (2025a). Movilidad previsional: análisis de las actualizaciones jubilatorias con el DNU de Milei. <https://centrocepa.com.ar/informes/613-movilidad-previsional-analisis-de-las-actualizaciones-jubilatorias-con-el-dnu-de-milei>
- Centro de Economía Política Argentina -CEPA- (2025b). El deterioro del Programa Progresar: licuación y caída en la cobertura. Mayo 2025. Informe CEPA N° 484, ISSN 2796-7166. <https://centrocepa.com.ar/images/2025/05/2025.05.21%20-%20El%20deterioro%20en%20el%20Programa%20Progresar.%20Licuacion%20y%20caida%20en%20la%20cobertura.pdf>
- Centro de Estudios Legales y Sociales -CELS- (2019). Sobre la moratoria previsional y la PUAM. <https://www.cels.org.ar/web/2019/07/sobre-la-moratoria-previsional-y-la-puam/>
- Centro de Estudios Legales y Sociales -CELS- (2024). Sobre el DNU 70/2023 [https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2024/01/20240108\\_Sobre\\_DNU\\_70\\_2023\\_Web.pdf](https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2024/01/20240108_Sobre_DNU_70_2023_Web.pdf)
- Centro de Estudios Legales y Sociales -CELS- (2025a). La cocina de los cuidados, informe #4. <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2025/03/LCDLC-INFORME-4-2.pdf>
- Centro de Estudios Legales y Sociales -CELS- (2025b). El gobierno restringe por decreto los derechos de las personas migrantes. <https://www.cels.org.ar/web/2025/05/el-gobierno-restringe-por-decreto-los-derechos-de-las-personas-migrantes/>
- Chequeado (2025). Los fondos reservados de la Secretaría de Inteligencia: el gobierno de Milei los amplió por tercera vez. <https://chequeado.com/el-explicador/los-fondos-reservados-de-la-secretaria-de-inteligencia-el-gobierno-de-milei-los-amplio-por-tercera-vez/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL- (2015). Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL- (2020). Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (LC/CDS.3/5). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/3a9044dd-759a-43ca-a793-fb0df5ef0e28/content>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018). Políticas públicas con enfoque de derechos humanos. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticPublicasDDHH.pdf>

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2008). Observación general N° 19, El derecho a la seguridad social (artículo 9).
- Consejo de Derechos Humanos (2019). Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos. Documento A/HRC/40/57. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g18/443/55/pdf/g1844355.pdf?token=Y0kO534usXDrBDxli&fe=true>
- Filgueira, F. (2014). Hacia un modelo de protección social universal en América Latina. Serie Políticas Sociales. CEPAL.
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación (2023). Discurso del Presidente Javier Milei en su asunción. <https://www3.hcdn.gob.ar/dependencias/prensa/archivos/discursosasuncionmilei.pdf>
- Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas (IPYPP) (2024). El impacto del DNU 274 en la movilidad jubilatoria. <https://ipypp.org.ar/2024/03/27/el-impacto-del-dnu-274-en-la-movilidad-jubilatoria-un-mecanismo-para-perpetuar-el-robo-a-los-as-jubilados-as/>
- Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (2014). Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos. [http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos\\_Lineamientos1.pdf](http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineamientos1.pdf)
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2025). Incidencia de la pobreza y de la indigencia en los aglomerados urbanos, segundo semestre de 2024. [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_03\\_252282AE14D2.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_03_252282AE14D2.pdf)
- Mangarelli, C. (2021). Desafíos de la Seguridad Social y de la Protección Social. Presente y futuro. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República (52).
- Migliore, M. y Poy, S. (2024). Una hoja de ruta para mejorar la política alimentaria. Fundar. [https://fundar.org.ar/wp-content/uploads/2024/08/Fundar\\_Una\\_hoja\\_de\\_ruta\\_para\\_mejorar\\_la\\_politica\\_alimentaria\\_CC-BY-NC-ND-4.0.pdf](https://fundar.org.ar/wp-content/uploads/2024/08/Fundar_Una_hoja_de_ruta_para_mejorar_la_politica_alimentaria_CC-BY-NC-ND-4.0.pdf)
- Ministerio de Defensa (2024). Comunicado por acuerdo de compra de aviones de combate con Dinamarca. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/en-dinamarca-petri-firmo-el-acuerdo-por-los-f-16-es-la-compra-militar-mas-importante-desde>
- Observatorio de la Deuda Social (2025). Deudas sociales en lista de espera. Balance Social 2024 [https://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Presentaciones/2025/Observatorio\\_Nota\\_Divulgacion\\_Deudas\\_Sociales\\_Lista\\_de\\_Espera.pdf](https://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Presentaciones/2025/Observatorio_Nota_Divulgacion_Deudas_Sociales_Lista_de_Espera.pdf)
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006). Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo.

- Organización Internacional del Trabajo (2008). Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa. <https://www.ilo.org/es/resource/declaracion-de-la-oit-sobre-la-justicia-social-para-una-globalizacion-0#:~:text=mejoramos%20su%20experiencia.,Declaraci%C3%B3n%20de%20la%20OIT%20sobre%20la%20justicia%20social%20para%20una,derechos%20fundamentales%20en%20el%20trabajo>.
- Organización Internacional del Trabajo (2012). Recomendación sobre los Pisos de Protección Social (Núm. 202). [https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:3065524](https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524)
- Organización Internacional del Trabajo (2023). Promoción de la justicia social. [https://webapps.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_882364.pdf](https://webapps.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_882364.pdf)
- Pautassi, L. (2013). Seguridad y protección social. Lecciones de la experiencia argentina. En Bercovich, L. y G. Maurino. Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires, pp. 79 – 102.
- Pautassi, L. (2023a). La seguridad social en Argentina. Marco constitucional y alcance federal. En Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Derecho a la seguridad social en las constituciones del mundo. Ampliando el espacio moral y legal para la justicia social, pp. 44-73.
- Pautassi, L. (2023b). De la polisemia a la norma. El derecho humano al cuidado. Colección Horizontes del Cuidado. Fundación Medifé Editá.
- Pinto, M. (2004). El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos. En V. Abramovich, A. Bovino y C. Courtis (comps.). La aplicación de los tratados de derechos humanos en el ámbito local. Centro de Estudios Legales y Sociales, pp. 163-171.
- Robles, C. (2023). El futuro de la protección social. En Robles, C. y R. Holz (eds.) El futuro de la protección social ante la crisis social prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes. Serie Políticas Sociales, N° 246 (LC/TS.2023/163).
- Robles, C. y R. Holz (eds.) (2023). El futuro de la protección social ante la crisis social prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes. Serie Políticas Sociales, N° 246 (LC/TS.2023/163).
- Schipani, A., Forlino, L. y Anauati, M. V. (2025). Mapa de las políticas sociales en la Argentina 2025. Continuidades y rupturas durante la presidencia de Javier Milei. CIAS/Fundar. [https://fund.ar/wp-content/uploads/2025/05/Fundar\\_Mapa-de-las-politicas-sociales-2025-BY-NC-ND-4.0.pdf](https://fund.ar/wp-content/uploads/2025/05/Fundar_Mapa-de-las-politicas-sociales-2025-BY-NC-ND-4.0.pdf).
- Sepúlveda, M. (2014). De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina. Repositorio CEPAL. <http://reposito->

[rio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35912/S2014131\\_es.pdf;jsessionid=-450DE6E909031A9BCEDAA497734FD5D9?sequence=1](http://rio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35912/S2014131_es.pdf;jsessionid=-450DE6E909031A9BCEDAA497734FD5D9?sequence=1)

# SITUACIÓN ALIMENTARIA ARGENTINA BAJO EL GOBIERNO DE JAVIER MILEI

---

*Federico Orchani, Valeria Ana Mosca, María José Venancio,  
Angel Strapazzon, Philip Seufert*

## 1. Introducción

En diciembre de 2023 en Argentina asumió Javier Milei, líder de La Libertad Avanza, una fuerza política de extrema derecha. Sus primeras medidas políticas buscaron una fuerte reestructuración institucional y económica en pos del libre mercado. A través de políticas de “ajuste” y “desregulación”, se puso en marcha un nuevo andamiaje regulatorio funcional a la restricción de los derechos de algunos sectores sociales y la ampliación del poder de otros (pocos).

Al asumir el poder el gobierno devaluó el peso argentino en un 118%, dispuso el freno de toda la obra pública, despidió a 50.000 trabajadora/es estatales, y dispuso un recorte feroz de todo el gasto público. Este combo de políticas se tradujo en una fuerte recesión de la economía con caída de la actividad, aumento del desempleo y deterioro de los salarios. Un reflejo del deterioro del poder de compra de los salarios es la caída del consumo masivo en supermercados y almacenes durante 16 meses consecutivos.

La deuda pública y sus vencimientos ya era un condicionante para la economía argentina previo a la llegada al gobierno de LLA (Cantamutto y Manzano, 2025); pero en este período se acentuó. En abril de 2025, el gobierno firmó un nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional por 20.000 millones de dólares. El FMI desembolsó el 60% del total, a cambio de mayor ajuste fiscal y reformas estructurales. La deuda condiciona la soberanía política y reduce el espacio fiscal para implementar políticas que garanticen derechos; entre ellos la alimentación.

El ajuste tiene efectos visibles y cotidianos en la vida de las personas. Mucha/os jubilada/os ya no reciben ayuda para pagar sus medicamentos y además cobran una jubilación que no alcanza a cubrir ni un tercio de la canasta básica. Las prestaciones sociales, incluso habiendo aumentado la Asignación Universal por Hijo, Asignación Universal por Embarazo, y el Plan Mil Días, perdieron poder adquisitivo producto del fuerte ajuste.

El proceso de desregulación y las políticas de ajuste han impactado especialmente en quienes ya se encontraban en una situación de vulnerabilidad. En este contexto, el gobierno nacional ha tomado una serie de decisiones de política pública que afectan lo más básico: el derecho a alimentarse. Por ello, en este capítulo nos proponemos reflexionar sobre la política alimentaria durante el primer año y medio del gobierno de la Libertad Avanza en Argentina. Para eso realizaremos una sistematización y análisis de las principales medidas que afectan este derecho.

En un primer apartado presentaremos nuestra perspectiva analítica. En particular planteamos el enfoque de la soberanía alimentaria como marco de este trabajo, en contraste con el paradigma de la seguridad alimentaria gestado por la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). En un segundo apartado, analizaremos las medidas que se tomaron en relación a la cuestión alimentaria en Argentina a partir de tres dimensiones: (i) producción de alimentos; (ii) acceso y disponibilidad de alimentos y; (iii) apoyo al consumo comunitario. A la par, presentaremos algunos casos de resistencia a esta política. Finalmente, planteamos las principales conclusiones.

## **2. El derecho a la alimentación en debate: ¿seguridad o soberanía alimentaria?**

El derecho a la alimentación está presente en el marco jurídico internacional de los derechos humanos, a través del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). El artículo 11 establece que toda persona tiene derecho a estar protegida contra el hambre y a acceder a una alimentación adecuada. Este marco ha sido interpretado por órganos como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General N.º 12, que define elementos esenciales como disponibilidad, accesibilidad y adecuación. Además, los procedimientos especiales, como la Relatoría Especial sobre el derecho a la alimentación, han ampliado esta interpretación al ligar el derecho a la alimentación con la agroecología, la soberanía alimentaria, la reforma agraria, y la cooperación internacional solidaria. Instrumentos como las *Directrices Voluntarias* de la FAO y la *Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales*, han con-

tribuido a una comprensión integral del derecho, que incluye aspectos culturales, ambientales y de autodeterminación.

En relación al rol de los Estados, el PIDESC establece que los Estados deben tender a la progresiva implementación de los derechos sociales reconocidos en sus artículo 2 y artículo 11, la exigencia lógica y mínima es que no les esté permitido adoptar medidas que vayan en sentido contrario y restrinjan el nivel de protección del derecho a la alimentación adecuada alcanzado (Rossi, 2006). Esta obligación incluye la prohibición de adoptar medidas que restrinjan el nivel de goce y ejercicio de un derecho tanto en supuestos de afectación individual como colectiva.

El Comité DESC definió el sentido de la obligación de progresividad, que desagregó en varias obligaciones: obligación de adoptar medidas (que incluye las obligaciones de efectos inmediatos de garantizar que los derechos del Pacto sin discriminación y la obligación de adoptar medidas: sea administrativas, judiciales o legislativas), la obligación de garantizar niveles esenciales de los derechos, la obligación de proteger con carácter prioritario a los grupos desaventajados o vulnerables (también consideradas de cumplimiento inmediato) y la obligación de no regresividad (Comité DESC, Observación General N° 3). Los Estados, por ende, deben como principio general evitar medidas que impliquen un retroceso en el grado de reconocimiento y/o ejercicio de un derecho.

Ello significa, según el Comité DESC, que el Estado debe garantizar que toda persona tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales suficientes, inocuos y nutritivamente adecuados para protegerla contra el hambre. El Pacto se viola cuando un Estado no garantiza la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre, cuando se produce una discriminación en el acceso a los alimentos por motivos étnicos, posición económica o cualquier otra condición social. El Comité ha dejado claro que: “Incluso en los lugares donde un Estado se enfrenta con limitaciones graves de recursos causadas por un proceso de ajuste económico, por la recesión económica, por condiciones climáticas u otros factores, deben aplicarse medidas para garantizar que se cumpla el derecho a una alimentación adecuada especialmente para grupos de población e individuos vulnerables” (Comité DESC, Observación General N° 12, El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), del 12/05/99, E/C.12/1999/5, párrafos. 14, 17, 18 y 27.)

Junto con la relevancia del marco que propone el derecho internacional a la alimentación, para abordar otras dimensiones, sirve también retomar los paradigmas que desde FAO y diversas organizaciones son el marco de referencia concreto para la construcción de sistemas agroalimentarios; por ejemplo; la seguridad alimentaria, y soberanía alimentaria.

A nivel mundial la situación del derecho a la alimentación y la nutrición es cada vez más alarmante. Según FAO (2024) el número de personas que padecen hambre aumentó en 2023, representando entre el 8,9% y el 9,4% de la población mundial (en números entre 713 y 757 millones). Además 2330 millones de personas -casi el 29 % de la humanidad- sufría inseguridad alimentaria moderada o grave<sup>1</sup>. De acuerdo con FAO los principales causantes de esta crisis se encuentran ligados a cuestiones climáticas, recesiones económicas y un conjunto de factores estructurales como la inasequibilidad de alimentos nutritivos, los entornos alimentarios insalubres y la desigualdad profundamente arraigada. De hecho, ya en 2021, la FAO (2022) advirtió que el hambre no podría erradicarse para 2030 a menos que se abordaran estos importantes factores y desigualdades con reformas estructurales audaces.

En efecto, la desigualdad impregna todos los niveles de los sistemas alimentarios, agravando las vulnerabilidades de las poblaciones marginadas. De acuerdo con un informe del Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición<sup>2</sup> (GANESAN, 2023), las disparidades nutricionales y el empeoramiento de la inseguridad alimentaria afectan de manera desproporcionada a las mujeres, los pueblos indígenas y los grupos de bajos ingresos. Identifica tres dimensiones fundamentales de la desigualdad: el acceso desigual a los recursos de producción de alimentos, la participación desigual en las cadenas de distribución de alimentos y entornos alimentarios y patrones de consumo diferenciados. Son especialmente graves las disparidades en la tenencia de la tierra, el acceso a los recursos ganaderos y pesqueros, y el control sobre la toma de decisiones agrícolas, todas ellas de naturaleza profundamente sexista e interseccional.

De manera crucial, el GANESAN (2023) hace hincapié en que estas desigualdades no son meros resultados accidentales de sistemas disfuncionales. Por el contrario, son manifestaciones de factores sistémicos más profundos, como las políticas económicas impulsadas por el mercado, la marginación política, la exclusión social y formas de discriminación arraigadas históricamente. El sistema alimentario mundial está marcado por una intensa concentración empresarial oligopólica, con un

---

1 De acuerdo con la FAO (2022), el hambre es un estado de insuficiencia alimentaria extrema que provoca una desnutrición severa, incapacitante para llevar a cabo actividades cotidianas y poniendo en riesgo la vida. Es una condición que afecta a personas con una falta crítica y prolongada de alimentos. En cambio, la inseguridad alimentaria grave es un nivel más general de privación que va más allá de la falta de alimentos inmediatos. Implica una escasez crítica de alimentos que interfiere gravemente con la capacidad de acceder a alimentos suficientes y nutritivos de manera continua. Esto puede derivar en hambre, pero también abarca situaciones donde la disponibilidad y el acceso son tan limitados que afectan gravemente la calidad de vida y la salud de las personas. La inseguridad alimentaria moderada, por su parte, implica dificultades para acceder a alimentos suficientes y nutritivos, generando preocupación constante sobre su disponibilidad. Estos conceptos reflejan distintos niveles de acceso insuficiente a alimentos y sus consecuencias.

2 El Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición (GANESAN o HLPE-FSN, por sus siglas en inglés) del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) es el organismo de las Naciones Unidas para evaluar la ciencia relacionada con la seguridad alimentaria y la nutrición mundiales

pequeño número de empresas multinacionales que ejercen una influencia desproporcionada sobre los insumos agrícolas, las prioridades de investigación y los programas políticos. Esta dinámica socava fundamentalmente los esfuerzos por garantizar sistemas alimentarios equitativos y, en consecuencia, los derechos humanos.

A pesar de la crisis actual, a nivel internacional la preocupación por la cuestión alimentaria no es nueva. Ya desde la década de 1970 se vienen impulsando desde estos ámbitos un conjunto de ideas que se concentran en el enfoque de la *seguridad alimentaria* impulsado desde FAO. En un comienzo implicaba la “necesidad de que haya en todo tiempo suficientes alimentos”. Sin embargo, en 1996 en la cumbre de Roma de FAO, esta definición se actualiza para considerar que la seguridad alimentaria alude a una situación donde “todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades dietéticas y sus preferencias alimentarias para desarrollar una vida activa y sana” (FAO, 1996).

Las organizaciones campesinas a nivel mundial advirtieron que la diversidad de problemas ligados a la alimentación -que incluyen el hambre en el mundo y también la calidad de los alimentos, su disponibilidad, precio y formas de producción y el acceso a recursos como la tierra o el agua- no se encontraba contenida en el paradigma de la seguridad alimentaria. Es así que desde la Vía Campesina se propone el concepto ‘soberanía alimentaria’ a la que definen como “El derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales” (Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, 2001)<sup>3</sup>.

Desde la perspectiva de las organizaciones campesinas, la definición de *seguridad alimentaria* postulada desde FAO pone el foco en el poder de compra de alimentos que el salario de una persona permite y en el acceso a alimentos mínimos; soslayando aspectos como el origen y las condiciones de producción o comercialización de dichos alimentos. (Manzanal y González, 2010). En ese sentido la ‘soberanía alimentaria’ define la cuestión de forma integral, atendiendo a la multiplicidad de factores que motivan la problemática. Se reconoce, así, la potestad de las poblaciones de participar en la definición de políticas agrarias, de empleo, pesqueras, alimentarias y de tierra. Se pone el énfasis en la necesidad de que las propias comunidades tengan más y mejores herramientas para interceder en la definición de políticas (Mosca, 2019).

---

3 La definición del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria fue luego refrendada y ampliada en 2007 en Mali; en el documento que se conoció como *Declaración de Nyeleni*. Para acceder a la declaración: <https://www.fao.org/agroecology/database/detail/es/c/1253619/>

A pesar de la mayor amplitud que adquiere la soberanía alimentaria, el enfoque de la seguridad alimentaria es el más difundido en los debates internacionales y en las normativas y políticas estatales e interestatales. El cruce entre ambos paradigmas obligó a los Estados y organismos a atender a la cuestión alimentaria desde una perspectiva más amplia, que excede sólo el acceso alimentario.

Como hemos indicado al inicio, en este trabajo nos proponemos reflexionar sobre la cuestión alimentaria en el contexto actual argentino, desde el paradigma de la soberanía alimentaria. En ese sentido, consideramos que el análisis completo sobre esta cuestión debe considerar una mirada amplia, que dé cuenta de las siguientes tres dimensiones que abordaremos en el siguiente apartado: (i) producción de alimentos; (ii) acceso y disponibilidad de alimentos y; (iii) apoyo al consumo comunitario<sup>4</sup>.

### **3. La política alimentaria del gobierno de Milei**

A los fines de este trabajo consideramos a la política pública como toda acción de gobierno de creación, modificación, regulación y/o eliminación plasmada en normativas, decretos de necesidad y urgencia, resoluciones ministeriales y leyes nacionales. Como ya hemos mencionado, en este apartado retomaremos las principales medidas tomadas por el gobierno nacional actual en las tres dimensiones ya mencionadas. Analizadas en su conjunto, nos darán un panorama sobre cuáles son las principales tendencias y efectos de la política alimentaria del gobierno de Milei.

#### *(i) Producción de alimentos*

Para analizar la situación alimentaria una de las claves es hacer foco en el eslabón productivo. Preguntas como ¿quién produce? y ¿dónde se produce? se encuentran en el centro de nuestro análisis.

En Argentina, como en el resto del mundo<sup>5</sup>, el actor que se encarga centralmente de la producción de alimentos es la Agricultura Familiar Campesina Indígena (AFCI). Las últimas mediciones a nivel nacional indicaban que la AFCI explica el

---

4 Es preciso señalar que estas dimensiones fueron definidas en el marco de un trabajo previo realizado por el Programa de Estudios Regionales y Territoriales (PERT-UBA) a solicitud de la Fundación Rosa Luxemburgo y el Centro de Estudios Legales y Sociales. Se trata de un informe sobre la política alimentaria del gobierno de Javier Milei en sus primeros 9 meses. Para abordar de forma más pormenorizada las medidas del gobierno y sus efectos se sugiere consultar el siguiente link: <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/rascar-la-olla/>

5 En este contexto signado por el hambre, la agricultura familiar campesina e indígena cumple un rol clave ya que produce la mayor parte de los alimentos frescos que se consumen. De acuerdo con el FIDA el 70% de la población mundial depende de la comida que produce este actor, alcanzando cerca del 80% en producción de alimentos en términos de valor a nivel mundial.

75% de la producción caprina, el 50% de la porcina, el 60% de la producción de yerba mate, el 41% en hortalizas, el 30% de la producción apícola, por mencionar algunos de los productos de mayor consumo. Si nos centramos en la Región Metropolitana de Buenos Aires, donde se concentra el 36% de la población del país, cerca del 50% de las verduras que se comercian en el Mercado Central de Buenos Aires provienen de la agricultura familiar que se asienta en la zona de La Plata –núcleo de producción hortícola familiar más importante del país–<sup>6</sup> y cerca del 90% de las verduras de hoja –lechuga, acelga, etc.–<sup>7</sup>. A su vez, las explotaciones agropecuarias de tipo familiar representan dos tercios del total de las explotaciones agropecuarias de todo el país y emplean cerca del 53% de la mano de obra utilizada en todo el sector agropecuario.

Este actor desarrolla su actividad productiva en el contexto de expansión del modelo agro industrial para exportación de commodities, que no supone la producción de alimentos de consumo para el mercado interno. En ese sentido, el análisis de las políticas públicas llevadas adelante durante el gobierno actual en términos de producción de alimentos advierte dos tendencias contrapuestas: (i) la eliminación de políticas de fortalecimiento de la AFCL y la desregulación de las economías regionales y; (ii) una mayor promoción de la actividad agropecuaria, agroindustrial y minera para exportación de commodities.

En relación al primer eje, destacamos las medidas más relevantes en los siguientes párrafos.

Se intervino el Instituto Nacional de AFCL, un organismo autárquico creado en base a los lineamientos de la Ley Nacional de Agricultura Familiar<sup>8</sup> (aún vigente). En el marco de la intervención se despidió a casi la totalidad de la/os trabajadora/es que conforman su planta. Este vaciamiento implica la pérdida de capilaridad territorial, especialmente para llegar a los productores que habitan zonas de difícil acceso. Además, genera la paralización de programas y proyectos de desarrollo rural que se orientaban a garantizar el abastecimiento local de alimentos, el desarrollo de circuitos cortos agroalimentarios y el agregado de valor en origen.

A esta medida se suma la desarticulación de la Dirección Nacional de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (DIPROSE) dependiente del Ministerio de Economía. La DIPROSE tenía como principal objetivo coordinar y ejecutar la cartera de créditos internacionales para diversos programas de desarrollo rural. Se despidió a 200 de la/os 270 trabajadora/es de la Dirección. Como consecuencia, se paralizó la ejecución de una decena de programas con financiamiento internacional por más de 1.700

---

6 Estimaciones del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

7 Se trata de estimaciones publicadas en Cieza et al. (2015)

8 Se trata de una ley nacional sancionada en 2014, que promovió un proceso de institucionalización de las principales demandas de la AFCL como el acceso a tierra, aunque su aplicación fue parcial. Se puede consultar en el siguiente link: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/241352/norma.htm>

millones de dólares en materia de obras de riego, caminos, electrificación y mejoras competitivas para actividades agroproductivas, agroindustriales y de servicios.

Dentro del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) se disolvió la Coordinación de Agricultura Familiar creada en 2014 dentro del organismo, reubicando al personal en otras áreas.

Para el caso del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, -organismo que se dedica a la investigación y extensión tecnológica en el sector agropecuario-, se cerró el emblemático programa Prohuerta y se desfinanció el Cambio Rural, programas que atendían a la AFCL. En el caso del Prohuerta se trata de la suspensión de una política con más de 30 años de trayectoria, que incluía la distribución de insumos, capacitación y apoyo técnico para el desarrollo de huertas familiares, escolares y comunitarias, así como granjas familiares para la autoproducción de alimentos frescos. A la par, en noviembre del 2024 se aprobó un plazo para evaluar la “adecuación” de la planta de personal para febrero (lo que supondrá el despido de trabajadores), la venta de edificios y tierras del organismo, para avanzar con el plan de achicamiento y desmantelamiento del organismo. Una parte de dicho plan se manifestó en el cierre de hecho de la Estación Experimental del INTA en el área Metropolitana de Buenos Aires que tiene una influencia sobre 39 municipios del Gran Buenos Aires y la Ciudad. Cerca de 1500 trabajadores fueron trasladados a otra sede. La relevancia del trabajo de dicha Estación tiene que ver con el cinturón frutihortícola que abastece de alimentos y recursos al área más poblada del país, donde se concentran unos 16 millones de personas. Hoy el INTA tiene una planta de 6.000 trabajadora/es (la gran mayoría profesionales y técnicos) que el gobierno intenta reducir a la mitad.

Se eliminaron leyes orientadas a regular la producción de alimentos en las economías regionales,<sup>9</sup> el riesgo es una mayor desprotección y una pérdida de soberanía alimentaria y de desarrollo económico para las provincias. Quizás el caso paradigmático sea el caso de la producción de yerba mate, con la modificación en puntos clave de la Ley N° 25564 del Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM,) que desde 2002 promueve, fomenta y fortalece el desarrollo de la producción, elaboración, industrialización y comercialización de la yerba mate. Con esta modificación, el objetivo del INYM pasó de regular a tan solo garantizar la competencia en la producción.

La otra tendencia que reconocemos es una mayor promoción de la actividad agropecuaria, agroindustrial y minera para exportación de commodities. En ese sentido, advertimos medidas como la creación del Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI) con beneficios fiscales, aduaneros y cambiarios por 30 años para grandes proyectos de más de 200 millones de dólares en los sectores de forestoindustria, turismo, infraestructura, minería, tecnología, siderurgia, energía, petróleo

---

9 Se privilegió el análisis de economías regionales de producción de alimentos, excluyendo algunas de gran relevancia regional que fueron afectadas por las derogaciones como la industria algodonera o la vitivinícola.

y gas. También cabe mencionar el intento de derogar la Ley de Tierras Rurales que regula la concentración y extranjerización de tierra y que se encuentra suspendida por una medida cautelar<sup>10</sup>. A estas medidas, se suma la derogación de normativas que privilegian la compra de productos nacionales -como es el Compre Nacional y el Compre Argentino y desarrollo de proveedores- que daban preferencia a la compra y contratación de productos, obras y servicios de origen nacional por parte del Estado, favoreciendo la producción, el trabajo y el desarrollo nacional. Si bien medidas como el RIGI no se encuentran directamente asociadas al sector de producción de alimentos, sí aluden a dinámicas que se desarrollan en los mismos territorios donde se asienta la agricultura familiar. Ello configura un escenario para la profundización de un modelo de producción y acumulación altamente concentrado y extranjerizado y puede generar, en el mediano plazo, una enorme presión sobre la tierra y los recursos para la producción de alimentos.

## *(ii) Disponibilidad y acceso*

Para esta dimensión de la cuestión alimentaria, nos enfocamos en todas aquellas políticas públicas que intervienen en nuestro acceso a los alimentos, el cual se concreta a través del mercado y mediado por un conjunto de regulaciones. En este aspecto, advertimos dos tendencias: (i) la desregulación del mercado de alimentos y; (ii) el congelamiento de las iniciativas de promoción, creación y fortalecimiento de mercados y espacios de comercialización a nivel local

Para la primera tendencia, *la desregulación del mercado de alimentos*, se advierte un conjunto de medidas destinadas a la derogación y/o eliminación de instrumentos de política que tenían como objetivo garantizar el abastecimiento y control de precios de los alimentos, es decir, proteger al consumidor/a. Por citar alguna de ellas, fueron derogadas medidas como la Ley de Abastecimiento (de 1974) que autorizaba al Estado a fijar precios máximos de productos esenciales, a sancionar a empresas que subieran precios de forma injustificada, y controlaba la escasez de productos. También se derogó la Ley de Góndolas, que garantizaba espacios en las góndolas de grandes cadenas de supermercados para alimentos producidos por pymes, cooperativas y la AFCl y que buscaba ampliar la variedad de marcas ofrecidas a los consumidores. Finalmente se eliminó el Observatorio de Precios -que también había sido creado por ley-, que tenía por objetivo monitorear, relevar y sistematizar los precios y la disponibilidad de bienes y servicios.

---

10 "C.E.C.I.M. La Plata c/ PEN s/Amparo Ley 26.737". Expte. 47574/202. CSJN.

Por otro lado, con el argumento de aumentar la oferta y ampliar la competencia para desacelerar el aumento de precios, el gobierno promociona las importaciones de alimentos. Para hacer efectiva la importación, el gobierno debió bajar los estándares de fiscalización de la calidad de los alimentos, modificando por decreto el Código Alimentario Argentino (Boletín Oficial, 2025). Sin embargo, no parece haber una relación directa entre la apertura de importaciones y el freno de la dinámica inflacionaria, que el gobierno logró con otras medidas como el techo a las paritarias, la apreciación del tipo de cambio y la caída de la actividad económica en general.

La segunda tendencia que identificamos es el *congelamiento de las iniciativas de promoción, creación y fortalecimiento de mercados y espacios de comercialización a nivel local*. Estas iniciativas promocionaban y fortalecían espacios de comercialización alternativa para actores como la AFCI que acercaban a productores y consumidores disminuyendo precios a nivel local. Entre los programas que se discontinuaron se destacan: Programa Mercados Federales, Plan Federal de Ferias y el Programa Mercados de Cercanía (ex Ministerio de Desarrollo Social), Línea de Entramados productivos locales (ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social); Programa Red Federal de Despensas (ex Ministerio de Obras Públicas y Organización de las Naciones Unidas). Cabe destacar que actualmente muchas de estas medidas ligadas a la creación y sostenimiento de ferias son sostenidas a través de otros niveles del Estado, que retomaron la política nacional a través de financiamiento provincial o municipal.

### *(iii) Apoyo al consumo comunitario*

Si en la dimensión anterior analizamos el acceso alimentario que se concreta mediante el mercado, en esta última dimensión nos proponemos advertir las medidas de gobierno en relación con la contención alimentaria de los sectores más vulnerables. Ello supone analizar las transferencias y subsidios que el Estado nacional canaliza para garantizar el derecho a la alimentación de estos sectores. En relación a esta dimensión, advertimos las siguientes tendencias: (i) Recorte en programas de transferencias directas individuales con contraprestación laboral en cooperativas, en paralelo a un sostenimiento y refuerzo de transferencias directas individuales para alimentación en poblaciones específicas y; (ii) el congelamiento y/o reorientación de las transferencias indirectas para alimentación a organizaciones de la sociedad civil.

Para la primera tendencia, relevamos los siguientes cambios. El Programa Potenciar Trabajo -un complemento al trabajo de 1.273.268 trabajadora/es- fue desarticulado. Por un lado, el monto del subsidio fue congelado desde el inicio de este gobierno. A su vez, fue desdoblado en otros dos nuevos programas que, a diferencia del original, no supone una contraprestación laboral en cooperativas de trabajo. En

ese sentido, los nuevos programas creados en sustitución desalientan la organización social y atentan contra el derecho a manifestarse, al establecer como “causal de egreso” la participación en protestas y movilizaciones. El tratamiento de esta política de transferencia con contraprestación laboral en cooperativas, contrasta con el refuerzo de las transferencias directas individuales Asignación Universal por Hijos (AUH), Asignación Universal por Embarazo (AUE) y Programa de los 1000 días. Los tres programas de asistencia suponen la acreditación de una suma mensual para grupos familiares sin trabajo, que se desempeñan en la economía informal o son trabajadoras domésticas. Fueron las únicas políticas alimentarias que le ganaron a la inflación. Esto da cuenta de una tendencia a reforzar políticas de transferencia de ingresos individuales que no promueven la organización de la/os beneficiaria/os en torno al trabajo.

Para la segunda tendencia, identificamos el congelamiento de las políticas de transferencia de recursos monetarios y de entrega de alimentos a comedores barriales, que se canalizaban a través de organizaciones de la sociedad civil. Para el caso de los programas “Alimentar Comunidad”, “Abordaje Comunitario” y “Asistencia a comedores y merenderos comunitarios” su ejecución fue interrumpida de manera intempestiva, dejando a estos espacios de contención alimentaria sin apoyo de ningún tipo. Se trata de componentes cuya normativa se encuentra vigente, que tienen asignado presupuesto nacional -en el caso del Abordaje comunitario, presupuesto internacional del PNUD-, mediante los cuales se deberían garantizar alimentos a los más de 40.000 espacios inscriptos en el Registro Nacional de Comedores y Merenderos Comunitarios (RENACOM). Estos recortes fueron revertidos parcialmente a partir de una demanda judicial, caso que luego abordaremos específicamente.

Este congelamiento de hecho se da de la mano con la reorientación de la relación con las organizaciones de la sociedad civil con las que trabaja el Estado en el territorio. En ese sentido, el gobierno discontinuó el programa de Asistencia a comedores y merenderos comunitarios, que se ejecutaba en articulación con organizaciones sociales y comunitarias. Esto quedó en evidencia luego de una denuncia a la Ministra de Capital Humano por incumplimiento de tareas de funcionaria pública al retener 5 millones de kilogramos de alimentos en galpones. Luego de que la justicia dispusiera su distribución, se privilegió el trabajo con otras organizaciones -Cáritas, iglesias evangélicas o la Fundación CONIN-. A esta exclusión en la asistencia alimentaria se le suman un conjunto de medidas que redundan en la criminalización de las organizaciones sociales por parte del gobierno.

Hasta aquí hemos hecho un recorrido por las principales medidas adoptadas por el gobierno que consideramos atentan contra el derecho a la alimentación. En el siguiente apartado, incorporamos algunas experiencias de resistencia a estas políti-

cas, para dar cuenta de que inclusive en un contexto de criminalización y exclusión política, existen tramas de organización social en los territorios.

#### **4. Luchas y resistencias en el gobierno de Milei. Algunas experiencias**

Presentamos aquí, a modo ilustrativo, dos experiencias de resistencia a la política alimentaria del gobierno de Milei. Se trata de dos experiencias disímiles, que apuestan a estrategias diferentes, pero que dan cuenta de la lucha que se gesta incluso en un escenario política y socio-económicamente adverso como el que hoy atraviesa Argentina.

##### *La lucha judicial de Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)*

Apenas asumido el gobierno, el Ministerio de Capital Humano frenó la ejecución de una serie de programas alimentarios que llegaban a miles de personas a través de comedores y merenderos comunitarios.

En febrero de 2024, la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP) y el CELS presentaron un amparo y solicitaron una medida cautelar para que el Ministerio de Capital Humano de la Nación garantice el derecho a la alimentación de todas las personas que asisten a los merenderos y comedores comunitarios inscritos en el Registro Nacional de Comedores y Merenderos (RENA-COM), con alimentos de calidad, adecuados y en cantidad suficiente. También, con la exigencia de que se cumplan las partidas presupuestarias asignadas y se ejecuten los programas ligados al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y becas alimentarias. En julio de ese mismo año el juzgado federal interviniente le ordenó al Ministerio de Capital Humano garantizar la continuidad de los programas y planes alimentarios que brindan los espacios comunitarios porque consideró que se encontraba en riesgo el derecho a la alimentación de amplios sectores sociales. El Estado, lejos de cumplir con esta orden judicial, continuó su campaña de estigmatización hacia las organizaciones sociales y vulnerando el derecho a la alimentación.

Recién en abril de 2025 la Sala III de la Cámara Contencioso Administrativo Federal ratificó la sentencia de primera instancia que ordenó al Estado Nacional garantizar el derecho a la alimentación de sectores sociales vulnerables. En primera y en segunda instancia, el Poder Judicial estableció que el Estado tiene deberes de acción, información y cumplimiento efectivo de las obligaciones que surgen del derecho a una alimentación adecuada. Luego de varios meses, y acción judicial mediante, el re-

corte en los programas alimentarios se pudo revertir. La acción de las organizaciones civiles continúa, tanto en el plano judicial y social.

### *Las galaxias refugios Universidad Campesina Suri (UNICAM SURI)*

También en los territorios se sostuvieron iniciativas de producción de alimentos para la soberanía alimentaria, como la experiencia de las Galaxias Refugios UNICAM SURI. Este proyecto forma parte del Movimiento Nacional Campesino Indígena y consiste en la puesta en marcha de pequeñas fincas rurales de diversas producciones agroecológicas, con el objetivo de rescatar y albergar a jóvenes, mujeres, diversidades y migrantes en situación de calle, que han sufrido violencias machistas, prisiones domiciliarias o exclusiones familiares.

Las Galaxias están ubicadas en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Santiago del Estero, y realizan producciones agroecológicas con semillas criollas y saberes de las comunidades campesinas e indígenas. Un caso paradigmático es el de La Dorotea, en la localidad de Mercedes, provincia de Buenos Aires. Allí se trabaja y produce trigo, pasturas, pollos y huevos de campo, frutas, y cría y pastoreo de ovejas lecheras. También con agregado de valor, en dulces, escabeches y conservas. Gran parte de esta producción es destinada al consumo local, a través de la comercialización en ferias. Acciones como las ferias, mercados populares, y redes de comercio, se siguen sosteniendo, por la solidaridad y acción de la organización comunitaria, con o sin el apoyo estatal.

## **5. Conclusiones**

Desde que asumió el poder, el gobierno liderado por Javier Milei tomó una serie de medidas que comprometen seriamente el derecho a la alimentación. Las políticas de ajuste fiscal y desregulación tuvieron efectos significativos en la producción, el acceso y el consumo alimentario, en particular para los sectores más vulnerables.

En relación a la producción de alimentos, se observa una clara desarticulación de las políticas de apoyo a la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (AFCI), sector clave para el abastecimiento interno de alimentos frescos. La eliminación de programas, despidos masivos en organismos y la modificación de leyes orientadas a las economías regionales, debilitan las bases de un modelo productivo más soberano y diverso. A la vez, se fortalece un modelo agroexportador orientado a la producción de commodities, en beneficio de grandes empresas y en detrimento del consumo interno.

En relación al acceso y la disponibilidad de alimentos, vemos una fuerte tendencia a la desregulación del mercado, con la eliminación de herramientas de control de precios, promoción de importaciones y relajamiento de normativas sanitarias. Estas medidas, lejos de mejorar la oferta o frenar la inflación, han consolidado el poder de los grandes actores del sistema alimentario y profundizado la exclusión del consumo de sectores populares. Además, se dismantelaron iniciativas que promovían mercados de cercanía y canales alternativos de comercialización que mejoraban el acceso local y reducían precios.

Respecto del apoyo al consumo comunitario, el recorte de transferencias directas con contraprestación (como el Potenciar Trabajo) y el congelamiento de programas alimentarios comunitarios han tenido un impacto directo en la alimentación de miles de personas de los sectores más vulnerables. La reorientación de las políticas de asistencia hacia esquemas individualizados debilita la organización social y comunitaria, reduce el alcance de las políticas públicas alimentarias en el territorio y precariza las redes de contención en los barrios populares.

Si bien en los últimos meses se ha generado una desaceleración de la inflación, esto no ha logrado compensar los efectos del brutal ajuste que ha realizado el gobierno sobre la economía en general y, en particular, sobre los sectores más empobrecidos. Sobre todo, la reducción del poder adquisitivo de los ingresos de trabajadores formales e informales y de las jubilaciones, el desempleo, la retracción de la presencia del Estado, entre otros factores, han tenido como resultado el deterioro del derecho a la alimentación.

Durante el año y medio que va de gobierno hubieron protestas y movilizaciones en las principales ciudades del país contra el ajuste, los despidos, y la quita de derechos. Pero en lo que respecta a las organizaciones y movimientos sociales del campo y la ciudad, la confrontación directa del gobierno hacia ellas generó cierto nivel de retracción hacia el territorio como forma de autopreservación. En este contexto se presenta el desafío de sostener la organización comunitaria y poner en marcha dispositivos de resistencia social frente a un Estado que desconoce el enfoque de derechos y se mantiene indolente frente a las necesidades más básicas y urgentes. En ese sentido, cabe destacar a los casos presentados en el último apartado, como experiencias de organización comunitaria y de resistencia.

En este contexto adverso, la perspectiva de soberanía alimentaria propone una alternativa posible: articular la producción, la distribución y el consumo desde una lógica participativa, territorial, y justa, con el protagonismo de las comunidades, y con la/os productora/es. El rumbo planteado por el gobierno nacional hace difícil imaginar que esto ocurra en el corto y mediano plazo, al menos, mientras dure el experimento libertario.

## Bibliografía

- Boletín Oficial de la República Argentina. (2025). *Versión web*.
- Cieza, R., Velázquez, M. I., Barrionuevo, M. R., & Blasco, S. (2015). Aportes a la caracterización de la agricultura familiar en el Partido de La Plata. *Revista de la Facultad de Agronomía de La Plata*, 114 (Esp.1), pp. 129–142.
- FAO. (1996). *Plan de acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- FAO. (2022). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo*.
- FAO. (2024). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo*.
- Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria. (2001, septiembre 7). *Declaración final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria*. La Habana, Cuba.
- González, M. L. (2025, abril). *Informe sobre la evolución del Salario Mínimo, Vital y Móvil*. CRIFRA-CTA.
- González, M. L., Bonofiglio, N., & Garriga, C. (2025, mayo 23). *Informe sobre situación del mercado de trabajo N°15*. CIFRA-CTA.
- González, M. L., Garriga, C., & Bonofiglio, N. (2024, agosto 17). *Informe sobre situación del mercado de trabajo N°13*. CIFRA-CTA.
- Grande, L. (2025, abril). El consumo masivo no repunta: cayó 5,4% interanual en marzo y encadena 16 meses consecutivos a la baja.
- Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición. (2023). *Reducir las desigualdades en seguridad alimentaria y nutrición*.
- Instituto de Investigación Social, Económica y Política Ciudadana. (2024, diciembre). *El 70,6% de las familias pobres reducen porciones o suprimen comidas por falta de recursos*.
- La Vía Campesina. (2017, octubre). *Seguridad o soberanía alimentaria*.
- Manzanal, M., & González, F. (2010). Soberanía alimentaria y agricultura familiar. Oportunidades y desafíos del caso argentino. *Realidad Económica*, 255, 12–42.
- Mosca, V. A. (2019). El periurbano de la Región Metropolitana de Buenos Aires: tensión entre soberanía alimentaria y derecho a la ciudad. *Revista Huellas*, 23(1). Instituto de Geografía, EdUNLPam. <http://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/huellas>
- Mosca, V. A., González Cantero, F., Acero Lagomarsino, P., Saettone, J., & Anello, C. (2025). Surgimiento y devenir de las nuevas expresiones organizativas de la agricultura familiar en los nudos de la política pública. El caso de Argentina 2004-2023. *Trabajo y Sociedad*. (Artículo en prensa).
- Rossi, Julieta (2006). “La obligación de no regresividad en la jurisprudencia del Comité DESC”, 2006, Ciudad de Buenos Aires, Ed. del Puerto.

*Juan Pablo Bohoslavsky, Nancy Cardinaux y Sebastián Scioscioli*

## 1. Introducción

Una serie consistente de políticas y medidas implementadas por el gobierno de Javier Milei en el campo de los sistemas universitario y científico da cuenta no solo de su sesgo ortodoxo desde una perspectiva socio-económica sino también anticientificista, afectando en particular a las ciencias (y científica/os) sociales. La política de ajuste fiscal y el retiro y/o achicamiento del Estado en el cumplimiento de funciones básicas amenazan de manera desembozada la realización de los derechos a la educación y a la ciencia y, con ello, el presente y futuro del país.

Tal como lo explicaron ya en marzo de 2024 68 ganadora/es del Premio Nobel<sup>1</sup>, y lo detalla más recientemente (en mayo de 2025) una carta abierta de la Academia Nacional de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales de Argentina,<sup>2</sup> los sistemas universitario y científico atraviesan una situación de extrema gravedad. Esta alarma se funda, entre otros, en los siguientes hechos: a) la falta de cumplimiento de las Leyes de Financiamiento del Sistema Nacional de Ciencia, Técnica e Innovación I (Ley N° 27.614) y del Plan Nacional de CTI 2030 (Ley N° 27.738); b) la ausencia de una agenda nacional en CTI; c) el deterioro agudo de los salarios de investigadora/es, docentes, profesionales y técnica/os, y de los estipendios de becaria/os; d) la parálisis total de la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación y el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (Agencia I+D+i), liquidando la capacidad de los grupos

---

1 “Dura carta de 68 Premios Nobel a Milei preocupados por el sistema científico argentino”, El Diario Argentino, 6 de marzo de 2024, disponible en [https://www.eldiarioar.com/politica/dura-carta-68-premios-nobel-milei-preocupados-sistema-cientifico-argentino\\_1\\_10986976.html](https://www.eldiarioar.com/politica/dura-carta-68-premios-nobel-milei-preocupados-sistema-cientifico-argentino_1_10986976.html).

2 Declaración de la Academia Nacional de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, del 30 de mayo de 2025, disponible en: <https://www.ancefn.org.ar/contenido.asp?id=3100>.

para realizar sus proyectos de investigación; e) la interrupción casi total de los desembolsos de programas nacionales como “EquipAR”, “Construir Ciencia”, “Redes Federales de Alto Impacto”, programas internacionales y otros; f) la desaparición de los Sistemas Nacionales de Grandes Equipamientos; g) el congelamiento total de ingresos desde el llamado 2022 a la Carrera de Investigador/a Científica/o y Tecnológica/o del CONICET; h) la fuerte caída de los salarios docentes universitarios en términos reales, sumado a i) el desfinanciamiento de las universidades nacionales, que cumplen un rol fundamental en la generación de conocimiento y cuya oferta educativa de punta requiere la presencia de investigadora/es activos.

En este capítulo abordaremos, en primer lugar, el marco jurídico que consagra los derechos a la educación y a la ciencia, traducidos en obligaciones de cumplimiento inmediato e inderogable a cargo del Estado. Su omisión o cumplimiento deficiente constituye no sólo una violación constitucional y legal a tales derechos en el ámbito interno sino que también compromete la responsabilidad internacional del Estado ante los órganos regionales y universales de protección de derechos humanos. En segundo lugar, examinaremos el contexto actual y las medidas adoptadas en materia de educación universitaria y ciencia y tecnología a partir de la asunción del gobierno de Javier Milei en diciembre de 2023, así como el profundo impacto negativo que todo ello ha conllevado, lo que pone en grave riesgo la subsistencia y funcionamiento regular de ambos sistemas. Finalmente, la conclusión invita tanto a la acción como a la reflexión crítica para luchar contra aquellas políticas que intentan, una vez más, “romper el escenario”, en tanto amenazan con desarticular –cuando no directamente suprimir– el enorme potencial que tanto la enseñanza como la ciencia representan a la hora de ampliar y consolidar el desarrollo autónomo de la población, así como la producción de conocimiento científico riguroso en el marco de una sociedad que aspire a ser más igualitaria y democrática.

## **2. Marcos jurídicos**

### *2.1 Marco jurídico del derecho a la educación*

El derecho a la educación ha sido reconocido ampliamente en el plano constitucional<sup>3</sup> así como en los instrumentos internacionales de derechos humanos más importantes,<sup>4</sup> los que a su vez gozan en su mayor parte de jerarquía constitucional

---

3 La reforma constitucional de 1994 avanzó en el reconocimiento del derecho a la educación como derecho social también a partir del reconocimiento de la garantía de su gratuidad (art. 75 inc. 19) y del principio de igualdad real de oportunidades (arts. 75 inc. 19 y 23 CN).

4 En efecto, el derecho a la educación está previsto en el art. 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el art. 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el art. 10 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el art. 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño. También se hace mención al derecho en el art. 26

de acuerdo con el art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional. Este reconocimiento se extiende –si bien con algunos matices– a todos los niveles, incluso al superior universitario. Varias de las cláusulas de estos tratados han sido además interpretadas por organismos internacionales y regionales con un gran nivel de detalle en cuanto a los contenidos del derecho, contenidos que, como hemos ya señalado, se traducen en obligaciones concretas y exigibles a cargo de los Estados.<sup>5</sup>

El desarrollo normativo interno que, en el ámbito federal, regula la organización institucional del sistema educativo y de los contenidos de la educación como derecho también ha sido extenso y de larga tradición en nuestro país (Scioscioli, 2015). Actualmente, las principales normas del sistema educativo se enmarcan en la Ley de Educación Nacional (Ley N° 26.206)<sup>6</sup> y la Ley de Educación Superior (Ley N° 24.521).<sup>7</sup>

La adopción de un enfoque de derechos constituye el primer paso para asegurar el reconocimiento del derecho a la educación como derecho fundamental, perspectiva que a su vez debe ser consistente con (y traducirse en) las políticas públicas que se requieren para su realización y con las garantías que preserven su más completa exigibilidad, en particular aquellas vinculadas con su tutela judicial. En este sentido, uno de los aportes más trascendentes por su impacto en la adjudicación de este derecho es el esquema de las “4A” desarrollado por la entonces Relatora Especial para el derecho a la educación, Katarina Tomasevsky (2001). En su informe quedó claro que el derecho a la educación es mucho más que el mero acceso a una escuela. Su contenido no se agota en su *disponibilidad*, es decir, en la obligación del Estado de asegurar instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente, en condi-

---

de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el art. XII de la Declaración Americana de Derechos Humanos, el art. 12 de la Convención Americana de Derechos Humanos (y el art. 13 del Protocolo de San Salvador), los arts. 5 (e) y 7 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el art. 10 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, el art. 24 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y en la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, entre otros.

5 En particular, la Observación General N° 11 y 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1999), así como los informes temáticos anuales al Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General de la ONU de la Relatoría Especial sobre derecho a la educación –siendo fundacionales los de la Relatora Katarina Tomasevsky (1998–2004)–, el Informe temático “Derecho a la educación. Hacia una educación inclusiva y libre de discriminación” (CIDH, OEA, 2019), entre otros.

6 La ley enfatiza en el artículo 2° que la educación es un “bien público” y un “derecho personal y social” garantizado por el Estado y el art 3° sostiene que la educación “es una prioridad nacional y se constituye en política de Estado”. Es importante advertir aquí que la administración y gestión de la educación se encuentra en manos de las jurisdicciones locales, si bien sujeta a las normas federales que determinan el “piso mínimo” en la materia, a excepción del nivel superior universitario (cuya coordinación permanece centralizada en el nivel del gobierno nacional).

7 Esta norma –reformada en el 2015– enfatiza en su art. 2° bis: “Los estudios de grado en las instituciones de educación superior de gestión estatal son gratuitos e implican la prohibición de establecer sobre ellos cualquier tipo de gravamen, tasa, impuesto, arancel, o tarifa directos o indirectos.” Agrega también la prohibición a las universidades públicas de suscribir acuerdos o convenios que impliquen ofertar educación como un servicio lucrativo o que alienen formas de mercantilización.

ciones adecuadas y pertinentes de acuerdo con los distintos niveles de enseñanza.<sup>8</sup> Confluyen, además, las obligaciones vinculadas con la *accesibilidad*, que significa hacer de la educación un derecho accesible a todos, sin mediar ninguna clase de discriminación y en condiciones que garanticen una igualdad real de oportunidades. A esta última se suma el mandato dispuesto en el art. 75 inc. 23 de la CN, que exige –en particular respecto de quienes integran grupos socialmente vulnerables– la obligación del Estado de asegurar mecanismos de ayuda financiera (becas, subsidios) o de cualquier otro tipo que puedan contribuir a evitar la exclusión en el acceso o permanencia en el sistema educativo.

En estrecha relación con estas dos principales características (podríamos afirmar, en rigor, que todas ellas se encuentran interrelacionadas entre sí) aparecen también las notas de *aceptabilidad* y la *adaptabilidad*. La primera pone énfasis en el cumplimiento de estándares de calidad, seguridad y salud, mientras que la segunda aboga por la flexibilidad de la educación para adaptarse a las demandas sociales en transformación y responder a las necesidades de los estudiantes en contextos culturales y sociales variados. El proceso educativo, en este sentido, debe fundarse en el respeto a la diferencia, el multiculturalismo, la democracia y los derechos fundamentales.

Esta concepción de la educación contiene fuertes argumentos en contra de aquellas otras posiciones que enfatizan en su mercantilización. En este sentido, la educación universitaria ha sido la que con mayor fuerza ha debido soportar los embates de esta concepción, particularmente a raíz de los intentos por encasillarla –en términos estrictamente económicos– como un “bien mixto”<sup>9</sup> o “bienes posicionales”,<sup>10</sup> así como por las políticas más agresivas dispuestas en el ámbito internacional por el Consenso de Washington y la moderna derecha, que la han tratado como una variable prioritaria para llevar adelante el fuerte ajuste estructural que se requiere a los Estados frente las exigencias de pago de deuda.

---

8 La satisfacción de la demanda educativa a través de la garantía de una oferta pública importa, a su vez, la oposición al financiamiento de los sistemas educativos a través del subsidio a la demanda como el caso del sistema de bonos o vouchers.

9 El bien mixto se caracteriza por la existencia de beneficios privados (exclusivos, apropiables por el individuo que los consume) junto con beneficios externos que en forma conjunta apropia la comunidad. Por tal razón, existirían incentivos de las personas para revelar sus preferencias en el mercado en la medida de los beneficios privados que ellas se apropien, en tanto no encontrarán adecuada expresión en el mercado las preferencias de todos los individuos en conjunto por los beneficios que la comunidad en forma indivisible recibe del bien. Esto implicará, a su vez, que los individuos sólo tendrán incentivos para ofrecer financiamiento voluntario en forma parcial (es decir, sólo en la medida de sus beneficios privados). (Piffano, 2005).

10 En este sentido, se entiende que las personas compiten por dichos bienes en tanto se encuentran valorados como medios para alcanzar otros fines y metas (Koski y Reich, 2006). Esta característica se asocia a la concepción de la educación como bien de inversión. El individuo que demanda educación, en este caso, lo hace con el fin de incorporar un conjunto de conocimientos que le permitirán acceder a una posterior mejora del nivel cultural y un mayor disfrute de las expresiones culturales pero fundamentalmente desarrollar luego una labor más productiva, y de allí, obtener un diferencial de ingreso (un retorno pecuniario esperado más alto) en el mercado laboral.

## *2.2 Marco jurídico del derecho a la ciencia*

Aunque no tenga gran difusión, ni siquiera entre científica/os y juristas, el “derecho humano a la ciencia” se encuentra reconocido, hace más de 70 años y de manera inequívoca, en el art. 13 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), en el art. 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), en el art. 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y en el art. 14 del Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales (1988). El derecho a la ciencia es categorizado como un derecho cultural.

Si bien unos pocos años antes ya registraba cierto crecimiento en su desarrollo, fue recién con la pandemia de Covid-19 que el estudio y consideración del derecho a la ciencia comenzó a expandirse en el mundo. Se debe recordar el informe de 2012 de la Relatora Especial sobre derechos culturales de la ONU, titulado precisamente “Derecho a gozar de los beneficios del progreso científico y sus aplicaciones”. Sin embargo, su mayor desarrollo vino de la mano de la Observación General N° 25 de 2020 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En 2021, la Relatora Especial sobre derechos culturales presentó al Consejo de Derechos Humanos un informe sobre “La COVID-19, la cultura y los derechos culturales”, que contiene una sección específica sobre derecho a la ciencia en pandemia; mientras que en 2024 presentó un informe titulado “Derecho a participar en la ciencia”.

El derecho a la ciencia contiene aspectos instrumentales y substantivos, comprendiendo: a) el acceso de toda/os, sin discriminación, a los beneficios de la ciencia (incluye la ciencia básica y la ciencia aplicada –tecnología–); b) oportunidades para toda/os de contribuir a la actividad científica y la libertad indispensable para la investigación científica; c) la participación en la toma de decisiones; y d) un entorno favorable a la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y la tecnología (CDESC, 2020; Relatora Especial, 2012).

En cuanto al sujeto de este derecho, no solo comprende a las/os científicas/os sino que también registra una dimensión social que excede ese ámbito limitado, cubriendo tanto a aquellas personas que no son profesionales de las ciencias como a la comunidad cuando están involucradas en el desarrollo científico y/o interesadas/afectadas por sus progresos (Saba, 2021).

### 3. Des-inversión en educación universitaria y ciencia. La política de los números

#### 3.1 Contexto político y cultural: del asombro al debate

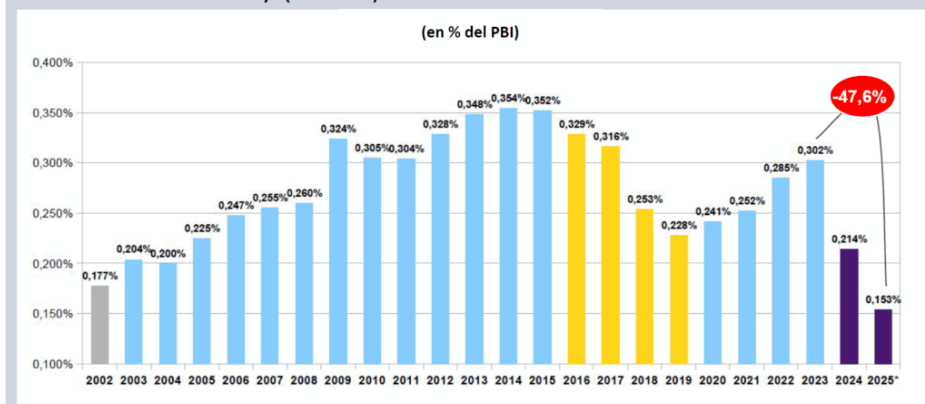
El esquema normativo básico de ambos derechos arriba trazado nos permite comprender mejor cómo las políticas que restringen o afectan el derecho a la educación repercuten, de manera directa e indirecta, en el ejercicio del derecho a la ciencia; y, del mismo modo, el debilitamiento del sistema científico nacional puede erosionar fuertemente la capacidad del sistema educativo de ofrecer una educación de calidad, con contenidos actualizados, acceso a la tecnología apropiada y el fomento de la innovación.

A un año y medio de la asunción de Javier Milei a la presidencia de la Nación se puede trazar un contexto de su política científica, signada por el desfinanciamiento general del sistema, que se tradujo en la interrupción de líneas de investigación, el cierre del acceso de nueva/os investigadora/es, los despidos de personal, la fuerte caída de los salarios y becas con respecto a la inflación y el comienzo de un nuevo éxodo de investigadora/es formada/os y en formación.

Pasada una primera etapa de desconcierto ante este estrangulamiento abrupto del sistema científico, se percibió que no se trataba de “un ajuste más” de los experimentados en las últimas décadas que tal vez fuera posible contener y soportar de algún modo, a la espera de tiempos mejores. En lugar del refugio en *cuarteles de invierno* se comenzó a pensar en otros términos. Cientificidio, destrucción, arrasamiento, vaciamiento son algunas de las palabras que abundan en las consignas de las protestas contra la política del gobierno actual. Y, en vista de la situación presupuestaria, no son exageradas las expresiones utilizadas. Sin embargo, y dado que la movilización universitaria de abril de 2024 fue masiva, y luego se produjeron otras convocadas por becaria/os e investigadora/es –que no tuvieron semejante repercusión–, cabe preguntarse cuánto tiempo tarda un colectivo en tomar cuenta de aquello que en las consignas está escrito. Decía Monterroso (1996): “De nada sirve declarar que el mundo es injusto si no se ha adquirido el derecho de lanzar ese lugar común con la fuerza de una verdad recién descubierta” (p. 235). Si tomamos solamente el último tramo de esta secuencia de desfinanciación del sistema educativo y de ciencia y técnica, aparece atemperada durante del gobierno de Mauricio Macri, y profundizada en la actualidad. Como en aquel microcuento de Monterroso, podríamos decir que cuando nos despertamos, el dinosaurio todavía estaba allí (y seguirá estando).

Esto puede verse en el siguiente cuadro, que da cuenta del deterioro del presupuesto destinado a ciencia y tecnología durante las últimas décadas.

Gráfico 17. Evolución Función CyT (2002-2025)



Fuente: Economía, Política y Ciencia, realizado en base a datos del INDEC, disponible en: <https://grupo-epc.com/informes/indicadores-macroeconomicos-de-contexto-cyt-abril-2025/>.

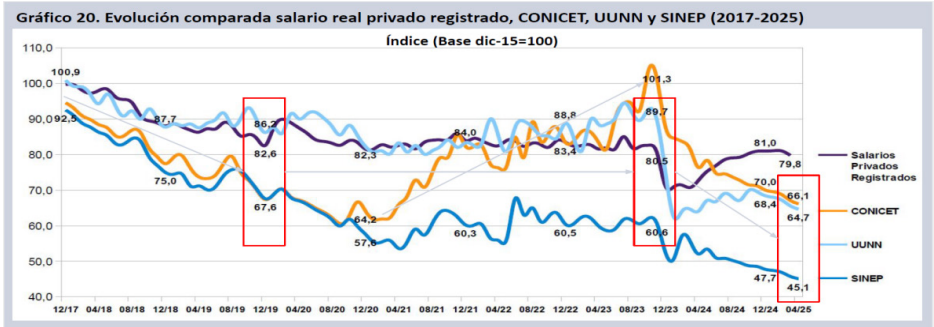
Entre decisiones explícitas del gobierno tomadas a través de decretos y otras que provienen de estamentos intermedios de la administración pública, se ha convertido el Ministerio de Ciencia y Tecnología en una Secretaría que lleva el título de Innovación, Ciencia y Tecnología, se ha congelado la principal fuente de financiamiento de proyectos, que era la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (cuya existencia actual, bajo otro nombre, ha incurrido en lo que en otros ámbitos podría llamarse cesación de pagos), se ha cerrado el ingreso a las carreras de investigación y apoyo a la investigación del CONICET, se ha reducido su personal hasta límites que tornan inoperante la administración y se ha menguado drásticamente el presupuesto universitario. Las universidades públicas, que cumplen las funciones de enseñanza, investigación y extensión universitaria, con dificultades, han continuado su tarea de enseñanza, pero no pueden hacer frente al financiamiento de los proyectos de grupos conformados por profesora/es con dedicación a la investigación e investigadora/es de otras agencias que tienen en las universidades su lugar de trabajo.

Educación, ciencia y tecnología son afectadas simultáneamente ya que la investigación que tiene sede tanto en unidades de las agencias como en universidades carece de financiamiento o tiene un financiamiento mínimo, apenas se pagan becas y sueldos que son cada vez más bajos en su capacidad de compra y también se corta una cadena de aprendizaje en el desarrollo de científica/os y tecnólogo/os en tanto se reducen las becas, se cierran las carreras de investigación y, por lo tanto, la posibilidad de investigar y aprender a investigar se reducen fuertemente.

En la Argentina, los roles de docencia universitaria e investigación están unidos; esto no es propio de todos los sistemas académicos pero en la Argentina si bien hay

numerosa/os docentes universitaria/os que no son investigadora/es, está prácticamente vedada la posibilidad de ser investigador/a no docente. De hecho, las grillas de puntaje para acceso a becas, a la carrera de investigador/a, para promocionar, para competir por el financiamiento de proyectos y todas las instancias de evaluación de investigadora/es y becario/os asignan un puntaje específico a la docencia que no puede ser compensado con otras tareas. Está naturalizado que así sea pero también es un punto que se debería seguir discutiendo: cuáles son las condiciones que hacen que un/a investigador/a sea buen docente.<sup>11</sup> En lo que aquí nos preocupa, el ataque a la educación y a la ciencia implica que quienes investigan hayan visto reducidos simultáneamente sus ingresos como investigadora/es y como docentes.

La degradación de los salarios reales de quienes trabajan en universidades nacionales y quienes integran el CONICET, la principal agencia de investigación del país, puede comprobarse en el siguiente gráfico:



Fuente: Economía, Política y Ciencia, realizado en base a datos del INDEC, disponible en: <https://grupo-epc.com/informes/indicadores-macroeconomicos-de-contexto-cyt-abril-2025/>.

11 Es una larga discusión que se ha saldado con distintos modelos, que separan o combinan (a nivel personal o a nivel institucional) los roles de docente e investigador/a. En nuestro país está naturalizada la doble posición y así es en muchos otros países de la región. Fernández Rincón (1993), refiriéndose a México, recoge un argumento economicista para esta unión: “Consideramos que esta idea de vincular la docencia y la investigación puede tener origen en la graves deficiencias presupuestarias que existen en el campo de la investigación educativa (...) En este sentido, creemos que en la propuesta de vincular la docencia y la investigación podría estar operando la lógica de que “si no hay presupuesto para formar y contratar investigadores (siendo la labor de investigación fundamental) esta labor debe ser realizada por los docentes ya contratados; en consecuencia, éstos últimos ahora serán docentes-investigadores”.

### 3.2 *(Des)inversión y (reducción del) presupuesto en educación universitaria y ciencia*

Bajo la búsqueda del “déficit estatal cero” el gobierno de Milei dispuso diversas medidas con el fin de ahogar financieramente a las universidades con la consiguiente imposibilidad de asegurar su funcionamiento normal en sus ámbitos propios de enseñanza, investigación y extensión. La degradación del Ministerio de Educación al rango de Secretaría de Educación dentro del Ministerio de “Capital Humano” fue tal vez uno de los presagios más claros de las medidas que afectarían en lo sucesivo al sistema educativo nacional. Por otro lado, si la ausencia de una ley de presupuesto tanto para el ejercicio correspondiente al 2024 como al 2025 representa por sí misma un serio déficit institucional,<sup>12</sup> no puede dejar de considerarse su impacto en la reducción de los recursos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones del Estado en la materia, dado que dicho presupuesto ha sido prorrogado y mantenido congelado a valores de 2023, produciendo una licuación de las partidas ante los saltos inflacionarios que se sucedieron posteriormente.

En este sentido, desde enero del 2024, se ha acumulado una diferencia entre la variación de precios y las partidas otorgadas para gastos de funcionamiento a las universidades públicas nacionales del 134%. En materia salarial –en línea con la información del cuadro presentado más arriba– el desfase producido entre el proceso inflacionario y los aumentos otorgados desde fines de 2023 a marzo de 2025 era ya de más del 80%, lo que deja a miles de docentes y no docentes de las universidades percibiendo salarios por debajo de la línea de pobreza.<sup>13</sup> Como puede observarse, los recortes a las universidades fueron inmediatos al cambio de gobierno. La ejecución presupuestaria del primer trimestre de 2024 reflejó una reducción del 34% frente al mismo período del año pasado. La caída interanual en la ejecución presupuestaria universitaria fue incluso más pronunciada que el promedio del gasto público nacional (ACIJ, 2024). Así, las universidades cerraron el año 2024 con un recorte del presupuesto del 30% respecto a diciembre de 2023.<sup>14</sup> En este contexto ocurre también el veto a la Ley de Financiamiento Universitario (Ley N° 27.757) posteriormente ratificado en la Cámara de Diputados.

---

12 En tanto afecta el correcto funcionamiento de la división de poderes de una república, erosiona el mandato constitucional que la Constitución le asigna al Congreso, al tiempo que habilita un manejo y distribución de los recursos fiscales mucho más discrecional –y con menor control– por parte del Poder Ejecutivo Nacional.

13 Declaración del Plenario del Consejo Universitario Nacional, del 4/4/2024, disponible en: <https://www.cin.edu.ar/la-universidad-publica-y-la-ciencia-en-crisis-profunda/>.

14 “Las universidades cierran el primer año de Javier Milei con un 30% menos de presupuesto”, Diario Perfil, del 24 de diciembre de 2024, disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/politica/las-universidades-cierran-el-primer-ano-de-javier-milei-con-un-30-menos-de-presupuesto.phtml>.

Es particularmente en el ámbito de la ciencia y tecnología en donde las políticas de ajuste han sido más palmarias. Según un informe del Centro Iberoamericano de Investigación en Ciencia, Tecnología e Innovación (CIICTI), publicado en abril de 2025, la inversión estatal en ciencia y tecnología se retrajo un 30,3% en 2024, y caerá un 25,0% real en 2025, declinando 55,6% desde 2015 y 48% desde 2023. Medido en términos reales, la inversión estatal en el sector completará los primeros dos años del mandato de Javier Milei con un descenso total de 48%. Cuando Milei entró en la Casa Rosada, el gasto en ciencia alcanzaba al 0,30% del PBI. En 2024 ese porcentaje bajó al 0,21. La proyección del CIICTI para este año señala que la inversión en ciencia se desbarrancará hasta el 0,15% del PBI, alcanzando un mínimo histórico, empeorando incluso respecto de proyecciones previas y perforando los pisos establecidos en 1976 y 2002.

El ajuste en el sector, que implica la suspensión casi total del financiamiento de proyectos de investigación e infraestructura, también tiene un sesgo mercantilista y anti ciencias sociales (Huret 2025). En enero de 2025 la Jefatura de Gabinete de Ministros dictó la Resolución 10/2025, oficializando el cierre de líneas de financiamiento de la investigación y priorizando áreas productivas como agroindustria, energía y minería.

Desde 2017, el poder adquisitivo de la/os trabajadora/es viene en franca caída: -25% en los ingresos de trabajadora/es formales, -34% en la/os asalariada/os del sector público y, dentro de estos, -37% en los del CONICET y -43% la/os universitaria/os de universidades nacionales. Desde noviembre de 2023, los salarios se desplomaron aún más: -0,9% en el sector privado registrado, -15,1% en el promedio del sector público, -26,8% en las universidades, -33,7% en el CONICET<sup>15</sup>.

El Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación argentino perdió 4.148 empleos entre diciembre de 2023 y marzo de 2025, según datos oficiales analizados por el grupo Economía Política Ciencia. El CONICET representa el 36% de los empleos perdidos, divididos entre becas y cargos de personal bajo convenio, administrativos del Sistema Nacional de Empleo Público y cargos CIC-CPA. Por primera vez en 17 años, el número de investigadores del CONICET decreció: pasó de 12.176 en 2023 a 11.868 en 2024 (Economía, Política y Ciencia, 2025).

Estos números tienen un impacto mayor si se atiende al contexto particular argentino y que se vincula con la organización institucional y la participación del Estado en los sistemas educativos y científicos. Así, en relación con el sistema educativo, el 74% del total de estudiantes que conforman la matrícula de la educación en el país (incluyendo desde el nivel inicial hasta el superior) pertenecen al sistema público (Ruiz, 2023), el 80% de los establecimientos de educación inicial, primaria y secundaria (incluyendo todas las modalidades) es de oferta estatal, el 55% de los establecimientos de educación superior terciario corresponde a la oferta pública (siendo

---

15 Ver estadísticas en Argendata.Fundar, disponibles en: <https://argendata.fundar.org/>.

el 53% de la oferta privada restante subvencionada) (MCH, 2023), y este mismo porcentaje del 55% se repite respecto del número de universidades públicas (nacionales y provinciales) existentes (en donde cursan 80% de la matrícula estudiantil universitaria) (SPU, 2022). Por su parte, conforme a las últimas estadísticas disponibles las actividades de I+D en la Argentina son llevadas a cabo en un 38% por organismos públicos de ciencia y un 20% por universidades públicas; el financiamiento de dichas actividades fue realizado mayormente por el sector público (59,6%), cerca del 79% del total de investigadores se desempeña en universidades públicas y otros organismos públicos, y un promedio de 24% forman parte de la principal agencia de investigación científica -CONICET- (MINCYT, 2023). A todo ello se suma que en la Argentina ha existido históricamente una baja incidencia del sector privado en la inversión total en CyT.<sup>16</sup>

Por último, cabe advertir en que a las medidas de desfinanciamiento se suman aquellas que importan un claro y deliberado intento de “desguace” y desmantelamiento institucional. Un ejemplo paradigmático de ello es el reciente dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 447/2025, que reestructura la citada Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación, reduciendo el número de autoridades y concentrando su designación y remoción en el Poder Ejecutivo Nacional. La reforma vulnera gravemente la autonomía técnica del organismo y su pluralidad interna, al tiempo que habilita una intervención directa del gobierno en la definición de las prioridades de investigación, ahora subordinadas a su agenda productivista, al criterio de “utilidad económica” y el eventual recupero financiero de los fondos asignados, sin ninguna contemplación de su impacto social. Esta lógica de recentralización, pérdida de autonomía y subordinación a los intereses gubernamentales coyunturales también se proyecta actualmente sobre otras instituciones claves del sistema nacional de ciencia y tecnología, como el CONICET, el INTA y el INTI.

#### **4. La des-inversión y sus efectos sobre el derecho a la educación y la ciencia**

El impacto que las políticas de ajuste y recorte producen en los sistemas educativos y científicos dan cuenta de su mutua interdependencia, la que va más allá del rol clave que ambos cumplen como herramientas para la inclusión social y la atención de los reclamos de justicia distributiva, particularmente respecto de los sectores más desaventajados de la sociedad. Por un lado, se requiere que el sistema educativo

---

16 Solo el 27% de la inversión en actividades de CyT fue aportada por empresas del sector privado conforme surge de datos de la OCDE en 2017 (Aristimuño, 2019).

promueva la formación y graduación de la población, tanto de docentes como de otros profesionales en las diversas disciplinas en los niveles superiores, de modo que sea factible asegurar no solo la existencia de una comunidad científica –capaz de desarrollar investigación relevante y de calidad–, sino también una comunidad de maestra/os y profesora/es –que pueda asumir la tarea de formar a los nuevos actores sociales que participen activa y críticamente de los avances científicos y tecnológicos–. Por otro lado, el desarrollo científico exige no solo de investigadora/es e instituciones dedicadas a la producción de conocimiento, sino también de docentes que lleven a cabo la tarea de “alfabetizar” científicamente a ciudadana/os, capaces de comprender, aplicar y debatir los beneficios y riesgos de los avances técnicos y las soluciones propuestas a sus propios problemas y a los de su comunidad. El derecho a la ciencia encuentra de este modo en el derecho a la educación su principal vector de socialización, participación y democratización.

Así, por ejemplo, la “fuga de cerebros”, investigadores/as que se ven forzados a abandonar su labor o el país, da lugar a un éxodo dañino para la Argentina que pierde experta/os y profesionales de máxima calificación.<sup>17</sup> Las dificultades para acceder o permanecer en cualquiera de ambos sistemas, asimismo, conlleva a que la/os jóvenes pierdan interés en estudiar carreras universitarias y en formarse profesionalmente en la investigación y el desarrollo tecnológico.<sup>18</sup> Este contexto, en suma, no solo pone en jaque la soberanía científica del país, sino que desconoce que ese investigador/a –dada la característica ya mencionada acerca de los roles de docencia universitaria e investigación en el país– es parte de un equipo docente que probablemente vuelque sus aportes en las mismas aulas en las que se formarán nuevos profesionales (dentro de los cuales cabe incluir a los docentes de todos los niveles educativos).

El ajuste que se está llevando a cabo, en definitiva, dejará a la Argentina aún más debilitada en un contexto de alta competitividad por el conocimiento a nivel mundial y sin autonomía alguna para tomar decisiones y asumir un rol que exceda el de productor de materias primas sin valor agregado. Para tomar dichas decisiones, no contará con los datos que les puedan proveer equipos de investigación capaces de determinar el costo social y ambiental que semejante política puede producir.

---

17 Declaración de la Academia Nacional de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, del 30 de mayo de 2025, ya citada.

18 En una reciente encuesta elaborada sobre una muestra de 605 becarios/as de diversas partes del país entre diciembre de 2024 y febrero de 2025, 63,5% de los encuestados respondieron que se plantearon renunciar a la beca en algún momento. Las razones principales son la incertidumbre de continuar con la carrera académica, dado que el estipendio es insuficiente para vivir y porque consideran que no hay futuro para la ciencia y la tecnología en nuestro país. Puede verse el informe completo en: <https://www.cienciapropia.com/>.

## 5. Científica/os y destinataria/os de la producción científica: argumentos que se transforman en consignas

Frente al ataque frontal que sufre la investigación científica y la educación superior tal vez sea una oportunidad para, como señala Marey (2024), repensar nuestras formas de hacer ciencia a partir de preguntas tales como: ¿para qué? ¿para quiénes? y ¿quiénes hacen ciencia? En la respuesta a estos interrogantes, quizás sea posible trazar una defensa más certera contra lo que la autora entiende como la motivación de la derecha que nos gobierna para destruir la producción argentina de conocimiento: la subyugación epistémica y tecnológica. La defensa de la educación, la ciencia y la técnica contra los letales recortes sufridos ha encontrado muy buenas defensas por cuanto quienes la ejercen en nombre propio y de sus comunidades suelen haber desarrollado destrezas en el manejo de datos y en la argumentación que fundamenta sus actividades. Sin embargo, a la hora de resumir esas argumentaciones (que se nutren de datos históricos, sociológicos, comparativos, etc., y que requieren ser escuchados y leídos con atención) en consignas que traten que comunicarlos clara y sucintamente frente a la sociedad, podemos observar que hay dos que han primado y se han mantenido durante todo el ciclo de protestas contra estas políticas de estrangulamiento, que han tenido como norte de visibilizar lo que está ocurriendo en estos ámbitos:

No se puede destruir lo que funciona: se sostiene, con datos sólidos, que tanto las universidades como las agencias de investigación producen ciencia y técnica de primera calidad y, por lo tanto, resulta absurdo desguazar aquello que da buenos resultados y, además, produce ganancias. Aquí muchas veces se enfatiza la capacidad de generar réditos medidos en dinero inmediato de algunos proyectos en particular y esto resulta preocupante en cuanto puede alentar una división, seguramente útil a los fines de destrucción del sistema, entre aquellas investigaciones aplicadas (generalmente del ámbito de las ciencias físico-naturales) que redundan en patentes, mejoras en la explotación de recursos naturales, cura o previsión de enfermedades, desarrollo tecnológico, etc. y aquellas otras (algunas básicas y otras aplicadas) cuyos resultados no pueden medirse económicamente pero sin duda implican el desarrollo de saberes capaces de describir, explicar, criticar, argumentar sobre política, relaciones internacionales, derecho, educación, economía, filosofía, etc.<sup>19</sup>, y que a su vez pueden sentar las bases científicas para futuros desarrollos aplicados.

---

19 “Quiénes están en el gobierno de Milei o a favor de él esbozan dos “argumentos” en contra del financiamiento público de las ciencias sociales y las humanidades. Uno de ellos es que sólo las así llamadas “ciencias duras” pueden responder a las necesidades de la sociedad. El otro, que los ámbitos de las disciplinas “no duras” están “ideologizados”. En cierto modo, la impugnación a las ciencias blandas es doble: ellas serían incapaces de responder a las necesidades de la sociedad y, si acaso lo fueran, en la actualidad están tan ideologizadas que no podrían hacerlo sin un proceso de reorganización ideológica dirigido por el gobierno. Notemos, además, que todo el asunto se monta sobre una distinción ideológica

Sin ciencia y tecnología es imposible generar un sistema productivo que promueva la igualdad: se enfatiza en este caso el impacto de la investigación sobre el desarrollo de la Argentina, tomando como ejemplo aquellos países que, a través de la inversión en ciencia y tecnología, han generado un mejor posicionamiento entre los países más desarrollados (aunque no necesariamente toda la población haya gozado de sus beneficios). En este punto nuevamente se pone énfasis en aquellas investigaciones cuyos resultados pueden medirse en términos monetarios. Las líneas de investigación que pueden mejorar los procesos adjudicación de recursos, de generación de datos y teorías que pueden redundar en mejores políticas públicas, de enseñanza y tantos otros quedan fuera de foco porque el mediano y el largo plazo, así como el bienestar de la población, quedan excluidos del lente que solamente observa aquello que puede ser rápidamente monetizado.

En medio de esta profunda –y, desde algunas perspectivas, terminal– crisis del sistema científico y tecnológico, se deben abrir caminos de reflexión acerca de qué se investiga y qué se debe investigar, y cómo comunicar a la sociedad por qué es preciso financiar esas investigaciones. Así como desde los enfoques de género, por ejemplo, se emprendió una ardua tarea al desnaturalizar los trabajos de cuidado y mostrar el rol invisibilizado de las mujeres bajo el ropaje de la una abnegada vocación que de tan valiosa no se le podía reconocer precio alguno, es preciso recorrer ese camino para mostrar, como dicen algunas consignas, que sin salarios dignos no hay posibilidades de mantener universidades ni agencias de investigación.

Entre los muchos y valiosos conceptos que se desprenden del discurso de despedida de Bernardo Houssay –primer director del CONICET– es interesante extraer aquí este párrafo: “La dedicación a la ciencia es una actividad normal en muchos países pero entre nosotros ha sido un apostolado difícil por la dificultad en adquirir conocimientos iniciales sólidos, las deficiencias de medios y la incompreensión frecuente del ambiente”.<sup>20</sup> Nos interesa aquí esta idea de apostolado, que se relaciona fuertemente con otro tópico del discurso que resaltan las biografías de Houssay: la austeridad. Si bien Houssay plantea que el quehacer científico no debe quedar en manos de una élite, cabe señalar que la austeridad y el mentado apostolado fueron en su caso una decisión de vida. Y ya sabemos que estas condiciones de apostolado, de austeridad, luego se pueden imponer como una suerte de autocensura a la hora de reclamar salarios dignos o condiciones de trabajo adecuadas.

---

entre “ciencias duras” y “ciencias blandas” que no es sostenible seriamente desde ninguna visión más o menos informada sobre el quehacer científico, y que niega la realidad de la transdisciplinariedad y la interdisciplinariedad”, Marey, Macarena (2024: s/f).

20 Nos referimos al discurso que Bernardo Houssay pronuncia el 8 de abril de 1958 en ocasión de despedirse de la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires para dedicarse a la dirección del CONICET. Ver: Houssay, Bernardo A. (1859) Discurso de despedida, Revista de la Universidad de Buenos Aires, V Época, Año III, Número 2, disponible en: [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/123542/AR02675\\_4\\_PD104.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/123542/AR02675_4_PD104.pdf?sequence=2&isAllowed=y).

Otro investigador que fue clave en la creación del CONICET en la misma época y mucho menos recordado (está claro que el Premio Nobel en ciencias es una marca indeleble) fue Rolando García. Fue el primer vicedirector del CONICET bajo la dirección de Houssay y fue decano de la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires entre 1957 y 1966, en la llamada “época de oro” del desarrollo científico que comienza durante una dictadura y termina con el inicio de otra dictadura. Esta segunda dictadura generó el primer éxodo de científicos después de la llamada “Noche de los bastones largos”, cuando irrumpieron fuerzas de seguridad para reprimir a estudiantes, docentes y no docentes de la Facultad de la que García era decano. Él, que provenía de una familia de bajos ingresos, había sido maestro normal y recién después pudo acceder a la universidad, tenía otra concepción de la ciencia y se le deben los primeros financiamientos del CONICET para ciencias sociales, sufrió aquellos bastonazos y así recordaba ese acontecimiento: “Aquel episodio suele presentarse como una crónica policial, pero no fue sólo eso. Es una simplificación equivocada pensar que durante aquella oportunidad había un grupo de policías que quería romper cabezas. No. Eran los policías que, instigados por civiles e incluso por universitarios, intentaron –y lograron– romper el escenario”.<sup>21</sup> En la actual coyuntura, el ataque contra las ciencias en general, y contra las sociales en particular, erupciona nuevamente de manera desembozada.

## 6. Conclusiones: Romper el escenario

Las diferentes posiciones de Houssay y García, que por supuesto no eran una grieta que impidiera las coincidencias en el punto central de acuerdo, que implicaba la necesidad del desarrollo científico, son así reseñadas por Hurtado y Feld (2008: 3-4):

Desde las primeras acciones, el CONICET evidenció dos sectores con concepciones divergentes. El “grupo Houssay”, integrado por Deulofeu, Leloir, Parodi y Braun Menéndez, estaba centrado en el área biomédica y podría definirse como academicista y contrario al peronismo. Los ideales de este sector se remontan a la creación, en diciembre de 1933, de la Asociación Argentina para el Progreso de las Ciencias, cuyo objetivo era crear un sistema de financiamiento centrado tanto en la filantropía como en aportes del Estado, y al reclamo de autonomía de investigación.

---

21 UBA Exactas, Lo que pasa en Exactas, “Un siglo de Rolando”, 20 de febrero de 2019, disponible en: <https://exactas.uba.ar/un-siglo-de-rolando-rolando-garcia-cumpliria-100-anos/>.

Para el “grupo García”, formado por González Bonorino, Pirotsky, Ciancaglini y Zanetta y centrado en la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales (FCEyN) de la UBA, era perentorio vincular el desarrollo científico a un panorama más amplio de necesidades sociales. En este sentido, el conocimiento era inscripto en una retórica que destacaba las aplicaciones industriales y el desarrollo económico. Este panorama contemplaba la necesidad de impulsar las ramas sociales. “Las primeras becas, cuando se constituyó el CONICET, eran solamente para el estudio de las ciencias exactas, las humanidades no existían. La primera gran pelea con Houssay fue justamente para acordar un presupuesto para ellas y a partir de entonces salieron las primeras becas para Sociología y Psicología”, recordaba García años más tarde.

Esta es acaso una marca de origen del CONICET y también de algunas luchas en el seno de las universidades que comenzó a cerrarse recién cuando, ya recuperada la democracia, las áreas descubrieron que tenían más puntos en común que disidencias. Como tal vez lo va descubriendo la educación universitaria pública y privada, en tanto estas últimas también dependen de fondos públicos para llevar adelante investigaciones y contar con investigadora/es y algunas tal vez resistan la tendencia a convertirse, como en el gran parte de la región, en universidades de élite. No olvidemos que los costos de las universidades privadas argentinas son en general bajos para sus estudiantes y esto se explica en gran medida porque las universidades públicas son gratuitas y de calidad. Sin la competencia de estas últimas, aquellas no tendrían mayores dificultades para aumentar sus costos así como también, sin control del Estado, se podría generar un sistema universitario caótico, con universidades “de garage” que emiten títulos que social y laboralmente se sabe que no se corresponden con aprendizajes significativos.

Siguiendo con la metáfora de Rolando García, el presente contexto mileísta puede verse como otro intento de “romper el escenario”, es decir, de impedir que se desarrolle ciencia y que se enseñe esa ciencia, gran parte de ella situada, relacionada directamente con problemas propios de las regiones o del país. Sin quiénes ni con qué, es imposible pensar en investigar y formar investigadora/es. Esta situación no es propia de la Argentina sino que se repite, con algunas variaciones, en muchos otros países gobernados por autócratas que responden a un programa similar de desbaratamiento de múltiples áreas, entre ellas la universitaria y la de ciencia y técnica. Y todo ello en base a un supuesto: el negacionismo de aquello que tiene un alto nivel de corroboración empírica y se funda en sólidas teorías, desde el cambio climático, la eficacia de las vacunas, hasta la discusión sin proporcionar refutaciones ni argumentaciones de cualquiera de los avances que han realizado las ciencias sociales, o

la antojadiza reinterpretación histórica, todo queda teñido de sospecha, así como se aceptan opiniones y supuestas noticias que provienen de usinas de pensamiento que nunca han realizado investigación científica sino que son órganos de difusión de algunas ideas que logran generar verosimilitud en las audiencias, sobre todo a través de redes sociales.

Si bien las posiciones anticientíficas o antiintelectualistas no son nuevas, ni exclusivas de la Argentina, como bien sostiene Houret (2025), el ataque actual a la producción intelectual se debe fundamentalmente a otras razones:

Ni los conservadores ni las batallas culturales son responsables de la descalificación actual del trabajo intelectual en EEUU. Desde luego, a comienzos del Siglo XXI, el discurso antiintelectual sigue siendo dominante y arremete principalmente contra el poder de los académicos y su producción de teorías críticas sobre las sociedades pasadas y presentes. Sin embargo, la actual relegación se debe menos a los comentarios hostiles de Trump que a los nuevos mundos inventados por los empresarios de Silicon Valley. La profunda transformación del espacio público, la revolución digital y la existencia de otras autoridades culturales debilitan desde afuera el conocimiento producido en masa por los intelectuales estadounidenses.

La transformación de ese espacio público, otrora argumentativo y hoy sometido a la guerra de opiniones, al que la revolución digital le imprime un ritmo y un avasallamiento de los tiempos que requiere producir teoría o corroborar datos, torna muy difícil la competencia entre resultados de investigación sobre los que se pueden montar cadenas probatorias y argumentativas que requieren tiempo de producción pero también de lectura o escucha y opiniones que disputan por su capacidad de lograr llamar la atención y generar discusiones que se suceden sin que puedan engarzarse en una descripción y mucho menos una explicación mínimamente fundada sobre el escenario que habitamos.<sup>22</sup> Es en este contexto que se hace cada vez más difícil pero también cada vez más necesario conceptualizar y determinar los alcances de los tantos derechos humanos vulnerados, sobre todo aquellos que menos atención han recibido en el campo jurídico.

Las políticas económicas ortodoxas implementadas por el gobierno de Milei, y las específicas dirigidas a los sistemas universitario y científico, implican una amenaza letal a los derechos a la educación y a la ciencia en el país. No es la primera vez

---

22 Follari (2025: 16) sostiene que contra la “democratización del desconocimiento” que promueven las nuevas derechas, es preciso que quienes producen conocimiento científico y lo enseñan no se ciñan a mostrar en qué y cuánto se trabaja sino que “también deberá insistirse en que se trabaja para mejorar los niveles de conocimiento de la sociedad. Que se busca implantar el diálogo, el debate racional, la exigencia lógica y la tolerancia sistemática a la diferencia. Es aquello que el mundo irracionalista de las redes está negando”.

que se da este ataque en el país, y debe leerse en clave histórica para comprender que busca a través de nuevos métodos “romper un escenario” para consolidar una epistemología que convalide la cultura del individualismo, la explotación y la desigualdad. Sin embargo, no debemos olvidar lo que advertía Bertolt Brecht, a través del personaje de Galileo en *La vida de Galileo* (1939): “Mi opinión es que el único fin de la ciencia consiste en aliviar la miseria de la existencia humana.”

## Bibliografía

- ACIJ (2024). Análisis de la ejecución presupuestaria del sistema universitario nacional (primer trimestre de 2024). [https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2024/04/ACIJ-Analisis-de-la-Ejecucion-Presupuestaria-del-Sistema-Universitario-Nacional.pdf?utm\\_source=mailup&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=general](https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2024/04/ACIJ-Analisis-de-la-Ejecucion-Presupuestaria-del-Sistema-Universitario-Nacional.pdf?utm_source=mailup&utm_medium=email&utm_campaign=general).
- Alexy, R. (2008). *Teoría de los derechos fundamentales* (Trad. de Carlos Bernal Pulido). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. (Ed. original en castellano: Garzón Valdés, E. (1993), *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales).
- Aristimuño, F. J. (2023). Financiamiento público de la ciencia y la tecnología: Un estudio de la evolución del presupuesto público argentino de función ciencia y técnica (1983-2022). *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad - CTS*, 18(54), 225–257. <https://doi.org/10.52712/issn.1850-0013-373>.
- Banco Mundial. (1994). *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington: BIRF/Banco Mundial. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/274211468321262162/pdf/133500PAPER0Sp1rior0Box2150A1995001.pdf>.
- CIICTI (2025). “Indicadores Macroeconómicos de Contexto CyT – Marzo 2025”. <https://grupo-epc.com/informes/indicadores-macroeconomicos-de-contexto-cyt-marzo-2025/>.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) (2020). “Observación General No. 25 relativa a la ciencia y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 15, párrafos 1b, 2, 3 y 4, del PDESC), UN Doc. E/C.12/GC/25.
- Economía Política Ciencia (EPC) (2025). “Informe de evolución de Empleo y RRHH del SNCTI – Abril 2025”. <https://grupo-epc.com/informes/informe-de-evolucion-de-empleo-y-rrhh-del-sncti-abril-2025/>.
- Fernández Rincón, H. (1993). “Posibilidades y límites de la vinculación de la docencia con la investigación”, *Perfiles Educativos* N° 61, México: Instituto de Estudios sobre la Universidad y la Educación. <https://www.redalyc.org/pdf/132/13206103.pdf>.

- Follari, R. (2025). Universidades en la era de democratización del desconocimiento. *Integración Y Conocimiento*, 14(1). <https://doi.org/10.61203/2347-0658.v14.n1.48044>.
- Huret, D. (2025). “¿El fin de las ciencias sociales? Tradición y modernidad del anti-intelectualismo en Estados Unidos”, *Nueva Sociedad*, No. 316. <https://nuso.org/articulo/316-el-fin-de-las-ciencias-sociales/>.
- Hurtado, D. y Feld, A. (2008). “Los avatares de la ciencia”, *Nómada*, N° 12. [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/247716/CONICET\\_Digital\\_Nro.80a73ed1-001f-41ae-9970-da51a397c897\\_B.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/247716/CONICET_Digital_Nro.80a73ed1-001f-41ae-9970-da51a397c897_B.pdf?sequence=2&isAllowed=y).
- Koski, W., & Reich, R. (2006). When “adequate” isn’t: the retreat from equity in educational law and policy and why it matters. *Emory Law Journal*, 56(3).
- Marey, M. (2024). “Ciencia, política y anticientificismo. La destrucción de la ciencia argentina”, Bordes, *Revista de Política, Derecho y Sociedad*, 14 de mayo de 2024. <https://revistabordes.unpaz.edu.ar/la-destruccion-de-la-ciencia-argentina/>.
- Ministerio de Capital Humano, Secretaría de Educación (2023). *Evaluación e información educativa*. <https://www.argentina.gob.ar/educacion-en-datos>.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (2023). *Indicadores de ciencia y tecnología*. Argentina 2022. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/indicadores\\_2022\\_web\\_26-12-23.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/indicadores_2022_web_26-12-23.pdf).
- Monterroso, A. (1996). “E. Torres. Un caso singular”, en *Cuentos, Fábulas y lo demás es silencio*, México: Alfaguara.
- Piffano, H. L. P. (2006). *Microeconomía aplicada a educación universitaria: Teoría y práctica comparada* (1.ª ed.). Buenos Aires: Prebi/Se.Di.CI-UNLP. <https://ecomdp.edu.ar/cendocu/repositorio/00304.pdf>.
- Porsdam, H. y Porsdam Mann, S. (eds) (2021). *The Right to Science. Then and Now*, Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108776301>.
- Relatora Especial sobre los derechos culturales (2012). “Derecho a gozar de los beneficios del progreso científico y sus aplicaciones”, UN Doc. A/HRC/20/26.
- (2021). “La COVID-19, la cultura y los derechos culturales”, A/HRC/46/34.
- (2024). “Derecho a participar en la ciencia”, A/HRC/55/44.
- Ruiz, G. (2023). Evolución reciente del sistema educativo argentino: organización institucional, estructura académica, expansión y cobertura cuantitativa. Documento de Cátedra: Teorías de la Educación y Sistema Educativo Argentino. Universidad de Buenos Aires.
- Saba, R. (2021). “Derecho a la ciencia: una mirada desde los derechos humanos”, *Policy Briefs UNESCO*. Montevideo. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374224>.
- Scioscioli, S. (2015). *La educación básica como derecho humano fundamental. Implicancias en el contexto de un Estado Federal*. Buenos Aires: Eudeba.

- Secretaría de Políticas Universitarias, Dirección de Información Universitaria (2022) *Anuario. Estadísticas Universitarias Argentinas*. <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/informacion/publicaciones/anuarios>.
- Tomasevski, K. (2001). *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*. Gothenburg: Novum Grafiska AB.
- Tomasevski, K. (2004). *El asalto a la educación*. Barcelona: Intermón Oxfam.
- VV.AA. (2019). “Un siglo de Rolando”, *UBA Exactas, Lo que pasa en Exactas*, 20 de febrero de 2019. <https://exactas.uba.ar/un-siglo-de-rolando-rolando-garcia-cumpliria-100-anos/>.

# DESREGULACIÓN, MORAL CONSERVADORA Y DESIGUALDAD DE GÉNERO:

## Impactos recientes en la Argentina contemporánea

*Francisco Machín y Agostina Costantino*

Este capítulo examina críticamente el impacto de un nuevo régimen político y económico, basado en el conservadurismo libertario, sobre la equidad de género en Argentina. A través de una perspectiva de Economía Feminista, se analizan las bases teóricas que sustentan la negación de la existencia de brechas de género, particularmente aquellas derivadas del pensamiento neoclásico y la “nueva economía doméstica” de Gary Becker. Se argumenta que esta visión ignora las estructuras de poder, los estereotipos de género y la organización social del cuidado, reproduciendo desigualdades en el acceso a ingresos, tiempo y derechos.

Desde la asunción del nuevo gobierno en diciembre de 2023, se ha desplegado un conjunto de reformas que trascienden el ajuste fiscal clásico. La combinación de políticas de desregulación, recortes presupuestarios selectivos y reconfiguración institucional está orientada a redefinir el rol del Estado, restringiendo sus funciones en áreas clave para la igualdad sustantiva, como la protección social, la infraestructura de cuidados y las políticas de género. Esta reestructuración se acompaña de un discurso que deslegitima la intervención estatal en nombre de la libertad individual y los valores tradicionales, promoviendo un modelo regresivo de organización social.

El análisis empírico muestra un retroceso significativo en programas vinculados al cuidado, la participación laboral de las mujeres, la protección contra la violencia de género y los derechos de personas LGBTQ+. Estas medidas no solo afectan de manera desproporcionada a mujeres y disidencias, sino que vulneran compromisos internacionales asumidos por el Estado argentino, como la prohibición de regresividad en los derechos económicos, sociales y culturales.

Este trabajo busca contribuir al debate sobre las formas contemporáneas de neoliberalismo autoritario en América Latina y la necesidad de fortalecer los marcos normativos y sociales que garanticen la igualdad de género como un derecho humano fundamental.

## 1. La brecha negada: teorías económicas y desigualdad de género

Desde la Economía Feminista suele tomarse el modelo de Gary Becker como prototipo de la versión ortodoxa neoclásica respecto al rol de las mujeres adentro de los hogares y en la economía. El trabajo que suele citarse es *A Treatise on the Family* del año 1981, en donde el economista presenta a la familia/hogar como una unidad productiva (hasta ese entonces, la Economía consideraba al hogar sólo en su rol consumidor) cuyo objetivo es maximizar la utilidad del consumo de bienes y disponibilidad de tiempo, y que está sujeta a una restricción presupuestaria (Becker 1981). Según este modelo, en la decisión de distribución de tareas dentro del hogar entran factores biológicos y de ventajas comparativas derivadas de la inversión en capital humano. Así, por cuestiones biológicas, las mujeres poseerían ventajas comparativas en las tareas de cuidados dentro del hogar, mientras que los varones detentarían ventajas comparativas en los trabajos remunerados de mercado. Esta decisión racional de los hogares explicaría no sólo las características de la organización social del cuidado realmente existente, en donde las mujeres realizan la mayor parte de las tareas de cuidados no remuneradas, sino también las diferencias salariales que existen en el mercado de trabajo, pues las mujeres asignan más tiempo al hogar que al mercado. Este argumento dio origen a lo que se conoce como “Nueva Economía Doméstica”, una perspectiva ortodoxa que se desarrolló sobre todo en la Escuela de Chicago y que es la base para los estudios neoclásicos que incorporan la discusión sobre el uso del tiempo y el rol de las mujeres en la economía.

Desde la Economía Feminista se han planteado múltiples críticas a esta visión, tanto al supuesto del “dictador benevolente” en la figura del padre que tomaría las decisiones del hogar en beneficio de toda/os sus integrantes, como el supuesto de inexistencia de conflictos en la toma de decisiones y, por supuesto también, la asunción de la determinación biológica en la asignación de roles (Carrasco 2006). Además, economistas como Jane Humphries y Jill Rubery (1994) han argumentado que el análisis de Becker no considera adecuadamente el trabajo no remunerado y las estructuras de poder que perpetúan la desigualdad de género en el mercado laboral.<sup>1</sup>

---

1 Para un análisis más profundo sobre la obra de Becker desde la perspectiva de la Economía Feminista, ver Anzorena (2009) 1992 Nobel Prize in Economics, published in his work *A treatise on the family* (Harvard University Press, 1981).

Ahora bien, incluso haciendo caso omiso a las críticas, la explicación de Becker sobre las diferencias salariales en base a las ventajas comparativas parecería contradecir la postura libertaria de que las brechas de ingresos no existen. Esto se debe a que no están hablando de lo mismo, en el caso de Becker en el *Tratado sobre la familia* se refiere a diferencias en los ingresos (los varones cobrando más por dedicarse a tareas remuneradas en el mercado, y las mujeres dedicándose a tareas domésticas no remuneradas), mientras que el libertarianismo se refiere a la máxima “igual pago por igual trabajo”, es decir lo que niegan es que, ocupando el mismo puesto de trabajo, los salarios de varones y mujeres sean distintos por una cuestión de género.

Las diferencias en los ingresos entre varones y mujeres tienen varios factores explicativos. En primer lugar, efectivamente, está la tasa de actividad. En Argentina, del total de mujeres en edad de trabajar, alrededor del 50% tiene o busca trabajo. Mientras que este porcentaje en el caso de los varones asciende al 70-75%. Estos guarismos suelen ser bastante estables a lo largo del tiempo y, aunque con diferencias, este tipo de brechas en la inserción laboral se encuentra en cualquier país del mundo. La explicación de las mismas radica en que las mujeres suelen hacerse cargo, en la mayoría de los casos, de las tareas de cuidados no remuneradas en el hogar y en la comunidad. Este factor es al que se hace alusión en el *Tratado sobre la Familia* de Becker. Según la postura neoclásica, las mujeres serían más eficientes en ese tipo de tareas, por lo que lo más racional para el hogar es que ellas se queden cuidando y los varones salgan a trabajar al mercado. Como mencionamos antes, existen múltiples críticas desde la Economía Feminista a este tipo de justificación biologicista y basada en estereotipos. Carrasco et al. (2011) han subrayado la necesidad de visibilizar las tareas de cuidado y su impacto en la economía. Argumentan que el trabajo de cuidado no remunerado es fundamental para el funcionamiento de la economía y que su invisibilidad perpetúa la desigualdad de género.

En segundo lugar, está la segregación horizontal. Este fenómeno se refiere a la inserción diferenciada por sectores económicos entre varones y mujeres. En países como Argentina, la principal inserción laboral de las mujeres es en los sectores de trabajo doméstico, educación y salud; es decir, sectores que extienden al mercado de trabajo las tareas de cuidados. Por otro lado, los varones se insertan en actividades como la minería, el petróleo, la industria y la construcción. Como las primeras son actividades menos valoradas socialmente, los salarios promedio son más bajos que en las actividades más varón-intensivas. Hay muchas explicaciones al porqué de esta segmentación, pero los estereotipos construidos desde edades tempranas (que condicionan preferencias, elección de carreras, etc.) juegan un rol fundamental (Thébaud y Charles 2018). Badgett y Folbre (2003) muestran que, en Estados Unidos (aunque es muy probable que ocurra en otros países también), las mujeres que se

trasladan a ocupaciones mejor pagadas pero estereotípicamente masculinas se enfrentan a menudo al acoso sexual y a la desaprobación.

Es importante destacar que la segmentación horizontal varía entre países y a lo largo del tiempo. Por ejemplo, desde fines de los 70 se instauraron en muchos países asiáticos y latinoamericanos las “zonas procesadoras de exportación (ZPE)”, territorios libres de impuestos y con legislaciones laborales laxas dedicadas al ensamblado de bienes importados para la exportación. Buena parte de la mano de obra de estas industrias son mujeres, empleadas bajo condiciones muy precarias y con salarios muy bajos (Çagatay 2005). En el caso de estos países, a diferencia de países como Argentina, la participación de mujeres en determinadas industrias es muy elevada, pero la diferencia de ingresos persiste.

En tercer lugar, está la segregación vertical, que se refiere a la menor proporción de mujeres en puestos de mando, gerenciales o jerárquicos, los cuales además tienen salarios más altos que el resto de los puestos laborales. En Argentina, del total de puestos de jefatura, sólo el 24,4% son ocupados por mujeres; y de los puestos de dirección, sólo el 37,2% son ocupados por mujeres (Observatorio de Salud y Seguridad en el Trabajo 2018). Además, estos porcentajes aumentan a medida que disminuye la productividad del sector y en organizaciones en donde la mayoría de las empleadas son también mujeres. Es decir, las posibilidades de las mujeres de ocupar puestos jerárquicos aumentan si se trata de sectores con baja productividad y altamente feminizados, por lo que, muy probablemente, incluso siendo puestos jerárquicos los salarios sean más bajos que los ocupados por varones.

Y, por último, en cuarto lugar, está la discriminación. Es decir, cuando las diferencias salariales no pueden explicarse por cantidad de horas trabajadas (tasa de actividad), productividad o valorización social del sector económico (segregación horizontal) o jerarquía del puesto (segregación vertical), aparece el factor de la discriminación. Hay muchos ejemplos en la literatura que dan cuenta de la importancia de este factor. Ham (2021) muestra lo ocurrido durante la pandemia en la República de Corea, donde las mujeres experimentaron mayores pérdidas de empleo que los varones, y donde sólo la mitad de la brecha de género en las pérdidas de empleo pudo explicarse por la concentración de las mujeres en las industrias y ocupaciones que fueron duramente golpeadas por la pandemia. Según el autor, la brecha no explicada podría reflejar un trato discriminatorio y la percepción de que las mujeres deben estar en casa para proporcionar el trabajo de cuidado, mientras que el empleo de los varones necesita protección dado su papel de sostén de la familia.

A este último factor es al que se refiere la posición libertaria al hablar de brechas de género, apelando al argumento teórico esbozado por Gary Becker en su libro *The Economics of Discrimination* del año 1957 (Becker 1957). El argumento aquí es distinto al aplicado en el *Tratado sobre la familia*. Si bien este libro, que fue su tesis

doctoral, se dedicaba al estudio de la discriminación de personas negras, la lógica puede aplicarse también a la discriminación de mujeres. En esta obra, Becker habla de que las personas discriminadoras tienen “gusto por la discriminación”, y si éste es el caso, esa persona debe actuar como si estuviera dispuesta a pagar algo (directamente o a través de una disminución de sus ingresos) para relacionarse con cierto tipo de personas en lugar de otras. La representación cuantitativa de ese “gusto por la discriminación” sería lo que Becker denomina el “coeficiente de discriminación”.

En este caso, si “ $d$ ” es el coeficiente de discriminación, entonces el salario neto que paga el empresario discriminador para el trabajador que prefiere contratar será:  $w(1 + d)$ . Mientras que el salario neto para el/la trabajador/a discriminado/a será  $w(1 - d)$ . Ese modelo, como todos los modelos en la escuela neoclásica, tiene supuestos muy fuertes, como que los y las trabajadores/as son sustitutos perfectos. Según el modelo, los empresarios discriminadores contratarán mujeres sólo si: , es decir si el salario de las mujeres es menor o igual al salario de los varones menos el coeficiente de discriminación.

Según el modelo, entonces, dado que  $W_v$  (salario de los varones) es siempre mayor que  $W_m$  (salario de las mujeres), la discriminación afecta negativamente no sólo al grupo discriminado sino también a la rentabilidad empresarial. La rentabilidad será más baja cuantos más trabajadores varones se contraten.

Según advierte Becker, la posibilidad de discriminar depende de la cantidad de competencia: a mayor competencia en la industria, menor margen para la discriminación, pues los empleadores que discriminan deberán incurrir en mayores costos, por lo que pueden quedar fuera del mercado.

A partir de este modelo se construye la posición del conservadurismo libertario respecto a que, si efectivamente existieran las brechas de género en los salarios, “las empresas estarían llenas de empleadas” -pues, los empresarios, que son individuos maximizadores de ganancias, aprovecharían para pagar salarios más bajos a las mujeres discriminadas-. El hecho de que esto no sea así, que las empresas no estén llenas de mujeres, sería la prueba de que el capitalismo y el libre mercado operen como mecanismos anti-discriminatorios. En este sentido, algunos estudios dentro del campo de la economía neoclásica intentan aplicar empíricamente este modelo. Este es el caso, por ejemplo, de Pager (2016), en un estudio sobre empresas radicadas en Nueva York en 2004, muchas de ellas con comportamientos discriminatorios hacia personas latinas y negras. El resultado de este estudio muestra que la probabilidad de quiebra de un empresario que discrimina parece ser más del doble que la de su homólogo que no discrimina.

Siguiendo estos argumentos, se deriva la recomendación neoclásica (y libertaria) de liberalizar y desregular todos los mercados, para que las “neutrales” fuerzas que

lo operan tiendan al equilibrio en el que todas las personas cobran por el valor de su productividad más allá de su género, raza, nacionalidad u otra característica.

## **2. Conservadurismo libertario en el poder: reforma del Estado y retroceso de derechos**

Desde su llegada al gobierno en diciembre de 2023, el gobierno conservador libertario aplicó una serie de medidas, basadas en el fundamento teórico antes explicado, que tendieron a la desregulación de la economía y a la retracción del Estado de ciertas áreas clave de la vida que afectaron (y afectan) particularmente a las mujeres, y a otros colectivos de personas como LGBT+, discapacitados, migrantes, entre otros; en términos de brechas de cumplimiento de derechos. Parece no tratarse simplemente de un programa de austeridad, como lo mostramos para el caso del gobierno de Macri (2015-2019) en Laterra, Eliosoff, y Costantino (2021b, 2021a), sino de un plan de re-estructuración de la forma de organización de la sociedad y de desmantelamiento total de cualquier resquicio de Estado de bienestar. Esto es relevante pues, tal como muestra Kendrick (2020) el poder político derivado de las políticas económicas aplicadas actualmente determinarán, al menos en parte, las opciones de política económica que se elijan en el futuro, así como las consecuencias distributivas que se deriven de ellas.

Esto último parece ser una diferencia sustantiva entre los gobiernos neoliberales previos que han existido en Argentina y el actual experimento basado en el conservadurismo libertario más extremo. Esta corriente de la filosofía política tiene como principales referentes a Murray Rothbard, Milton Friedman, Friedrich Hayek y Ludwig von Mises, entre otros (ya conocidos en Argentina por la constante apelación a ellos que el Presidente realiza en sus intervenciones públicas), y sus principales premisas son la libertad económica y la menor intervención posible del Estado, pero al mismo tiempo valores conservadores tradicionales en torno a la familia, la prohibición de ciertas libertades civiles y todo aquello por lo que pueda abogar el progresismo (lo, despectivamente denominado, “woke”).<sup>2</sup> Escapa a los objetivos de este trabajo profundizar en las características de esta filosofía política, pero basta destacar que se propone un cambio radical de la forma de funcionamiento y los valores de la sociedad. En este sentido, las políticas van más allá del “simple” recorte presupuestario, proponiendo una re-estructuración del Estado mismo.<sup>3</sup>

---

2 Sobre conservadurismo libertario, leer Yadav (2021).

3 Sobre las características que esta corriente toma en el espectro político de Argentina, ver Morresi (2023) y Semán (2024).

Sobre los recortes y las políticas de desregulación nos explayaremos más adelante, aun así, es categórico señalar algunos eventos en torno al avance del discurso conservador. Por un lado, que en noviembre de 2024 emerge la fundación Faro, organización aliada “libertaria” que preside Agustín Laje, una de las principales figuras de la derecha intelectual, que encabeza la “batalla cultural”. En el mismo momento también se funda “Las fuerzas del Cielo”, agrupación militante de Milei en donde se identifican a ellos mismos como el brazo armado del presidente. Por otro, es destacable ver como se radicaliza aún más las declaraciones de Milei finalizando el primer año de gestión, por ejemplo, en el Foro de Davos el 23 de enero de 2025, en donde se sintetizaron distintos discursos de odio para mujeres, personas LGBTQ+, migrantes, ambientalistas, entre otros, todas éstas, según él, bajo el “virus mental de la ideología del wokeismo” (Casa Rosada. Presidencia, 23 de enero de 2025). Acompañando sus declaraciones, el gobierno a los pocos días del discurso anunció la presentación de un paquete de proyectos para derogar la Ley Micaela (capacitaciones sobre violencia de género), eliminar la figura de “femicidio” como agravante penal y reformar las leyes de lo que llaman “discriminación positiva”: cupo laboral travesti trans y de género para cargos públicos, entre otros. Aunque al día de la fecha no se hayan concretado, es notorio, como se mencionará más adelante, el recorte presupuestario a estas políticas.

De esta forma, los discursos conservadores de la derecha libertaria tergiversan la narrativa, y señalan que las políticas públicas como las mencionadas, son privilegios para estas personas y no derechos, resaltando en tono justificativo la racionalidad neoliberal de que debe primar el mérito y el esfuerzo. En donde estas políticas, según Milei, englobadas desde “feminismo, diversidad, inclusión, equidad, inmigración, aborto, ecologismo, ideología de género, entre otros, son cabezas de una misma criatura cuyo fin es justificar el avance del Estado mediante la apropiación y distorsión de causas nobles”. (Casa Rosada. Presidencia, 23 de enero de 2025, par. 16). De esta forma, no solo que estos discursos de odio habilitan distintos tipos de violencias en la sociedad por quienes se ven interpelados por estas ideas conservadoras, sino que, como vimos, la negación de distintos tipos de desigualdades sociales, en particular en relación a la existencia de brechas de género, funciona como justificativo para la reducción del Estado en estos ámbitos.

Por otro lado, y con respecto a las reformas conservadoras, vale destacar algunas acciones tomadas por el llamado Ministerio de Capital Humano desde la asunción del nuevo gobierno.<sup>4</sup> En particular, la alianza estratégica de esta cartera con organizaciones ultra conservadoras como la Alianza Cristiana de Iglesias Evangélicas de

---

4 De crucial importancia resulta también una decisión en términos de organigrama por parte de la nueva gestión: la eliminación del Ministerio de mujeres, género y diversidad, que había creado la gestión anterior y delineaba políticas transversales en términos de género para todos los ministerios. Las mujeres (ya no las diversidades) quedan relegadas a ser una población objetivo más (como las infancias o las personas adultas mayores) dentro del Ministerio de Capital Humano.

la Argentina (ACIERA) y la Fundación Cooperadora Nutrición Infantil (CONIN). Ambas son organizaciones que destacan el rol de la familia tradicional en la sociedad, la obligación de las mujeres de encargarse de las tareas de cuidados, y consideran a la educación sexual integral como una intervención totalitaria del Estado sobre la vida de la/os niña/os, que son potestad única de los padres.<sup>5</sup> El director de CONIN, el Dr. Abel Albino, perteneciente al Opus Dei, fue además un férreo opositor a la sanción de la ley de interrupción voluntaria del embarazo. Los convenios firmados se refieren a la distribución de alimentos adquiridos por el ministerio a través de los comedores de ACIERA. Por su parte, el convenio con CONIN incluye la elaboración de proyectos para la lucha contra el hambre. Un tercer convenio incluye a la organización “Haciendo Camino”, ligada a CONIN, que se dedica a programas “dirigidos fundamentalmente a promover el crecimiento y desarrollo integral de niños y niñas de 0 a 5 años y acompañar y capacitar a madres desde el embarazo en adelante”. Esta organización destaca el rol y responsabilidad de las madres en la tarea de la crianza de los niños. En este sentido, todos los talleres y capacitaciones en materia de nutrición infantil y seguridad alimentaria se destinan exclusivamente a las madres.

Estas organizaciones ya existían en Argentina, pero eran marginales en términos de financiamiento y alcance, pero esa situación parece haber habido un giro en el protagonismo que las mismas adquirieron en la aplicación de la política social por parte del gobierno. Es decir, muchas de las políticas sociales que antes se implementaban a través de organizaciones de la economía popular (muchas de ellas pertenecientes a la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular -UTEP), ahora parecen estar canalizándose a través de estas organizaciones religiosas y conservadoras.

Que las políticas sociales tengan estas características claramente afectará a las brechas de género de manera estructural, en donde una menor participación del Estado en sintonía con distintos espacios comunitarios que articulan las organizaciones sociales, a la par que se profundiza una matriz más individualista, aumenta la carga en los hogares y relega (aún más) a las mujeres a ser responsables únicas de las tareas de cuidados.

### **3. Entre el ajuste y la moral tradicional: sesgos de género en las políticas públicas**

Además de las políticas más estructurales de cambio en el rol del Estado y de la forma de canalización de las políticas públicas, el gobierno está aplicando desde su

---

5 “El lugar de los padres ya está ocupado” (El Digital Neuquén, 8 de julio de 2020): <https://www.eldigitalneuquen.com.ar/2020/07/08/el-lugar-de-padres-ya-esta-ocupado/>

asunción una férrea política de austeridad en términos de recortes presupuestarios. El blanco de estos recortes (porque no es generalizado, ciertas partidas, como la de servicios de la deuda, se ha beneficiado con aumentos presupuestarios) abona a la idea de cambio estructural de la sociedad y, en particular, de la organización social de los cuidados. Esta última se refiere a la forma en la que en una sociedad y momento determinados se distribuyen las tareas de cuidados entre el Estado, la comunidad y los hogares y, dentro de éstos, entre sus distinta/os integrantes. De acuerdo a lo planteado en la sección anterior, la impronta conservadora de la fuerza ejerciendo el gobierno parece querer concentrar estas tareas en los hogares y, dentro de éstos, en las mujeres.

Jane Gardiner (1997) ha aportado enfoques críticos sobre cómo las políticas económicas pueden perpetuar las desigualdades de género. Esta autora argumenta que la desregulación y la reducción del gasto público a menudo ignoran las dinámicas de poder y las expectativas sociales que afectan desproporcionadamente a las mujeres.

Esto puede observarse en el primer año de gobierno de Milei, en donde solo quedan vigentes 5 de las 50 políticas de cuidados que se venían implementando en 2023. Y que el 90% restante fue recortado, desmantelado, derogado o está en riesgo (CELS, 2025).<sup>6</sup>

En particular, y dentro de las políticas que fueron recortadas o desmanteladas presupuestariamente se encuentran las partidas ligadas a la infraestructura de cuidados y la participación laboral. Ya a principios del primer año de gobierno, y según el informe de ACIJ y ELA (2024), el presupuesto ejecutado en enero y febrero de 2024 en relación al mismo periodo de 2023 para los programas “Fortalecimiento de la infraestructura social, del cuidado y sanitaria” y “Fortalecimiento edilicio de jardines infantiles” se redujo un 100% y un 97,7%, respectivamente. Es decir, no se ejecutó casi ni un peso en infraestructura para cuidados, por lo que este desmantelamiento de dichas políticas se refleja en que para fin del primer año de gestión hayan avanzado sólo 29 de 141 proyectos que tenían presupuesto disponible (CELS, 2025).

Esto implica una retracción del Estado de su función dentro de la organización social del cuidado, toda vez que los jardines de infantes son necesarios para descargar el peso de las tareas de los hogares y que sus integrantes, sobre todo las mujeres, puedan disponer de más tiempo para otras tareas.

Según la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (INDEC 2022), las mujeres destinan 6:07 horas por día al trabajo de cuidados no remunerado, mientras que los varones destinan 3:30 horas a esta misma tarea, y esta brecha se mantiene más allá de la condición de ocupación o el nivel educativo de cualquiera de la/os dos. El trabajo de cuidados, según la encuesta, incluye la asistencia, acompañamiento, apoyo o cuidado a personas que requieren de un/a tercero/a para realizar las actividades básicas de

---

6 Para más detalles, ver el estado de cada política analizada por CELS (2025): <https://infogram.com/cocina-4-tabla-de-politicas-1hnq41oqz7mep23?live>

la vida diaria, entre ellas, las personas menores a 13 años (entre otras). De esa manera, la imposibilidad de contar con jardines de infantes y otras infraestructuras de cuidados apropiadas hará recaer -aún más- principalmente sobre las mujeres estas tareas.

Por otro lado, en relación a la participación laboral, según el informe de ACIJ-ELA antes mencionado, en enero y febrero de 2024 disminuyó en términos reales un 71% la ejecución de la partida correspondiente al programa “Potenciar trabajo”. Este programa, creado en 2020, otorgaba el 50% del salario mínimo, vital y móvil a personas que debían, como contraprestación, participar de procesos socioproductivos y comunitarios (coordinados por cooperativas). Estos procesos incluían desde la participación en cooperativas encargadas de limpieza y mantenimiento de espacios públicos, hasta la atención en comedores comunitarios o la capacitación en oficios.

En este caso, no sólo se redujo el presupuesto en términos reales para este programa, sino que se modificaron sus objetivos y estructura. El programa ya no existe como tal, sino que fue subdividido en otros dos programas y las personas que recibían el PT fueron reubicadas en estos dos: “Volver al trabajo” y “Acompañamiento social”. El primero está destinado a personas entre 18 y 49 años y su objetivo es “mejorar la empleabilidad”;<sup>7</sup> mientras que el segundo está destinado a personas de más de 50 años y madres de 4 o más hija/os menores de 18 años y tiene un objetivo más asistencialista. La retribución ya no es un porcentaje del salario mínimo, sino un monto fijo (con la pérdida de poder adquisitivo que ello implica en un contexto de alta inflación como el de Argentina) y se le sumaron más incompatibilidades.

En línea con lo planteado en la sección anterior, la reestructuración de este programa en estas dos partes refleja el tono conservador del gobierno: las personas de menos de 50 años son las activas y en condiciones de trabajar, mientras que las personas de más de 50 años y las mujeres de mucha/os hija/os cumplen un rol pasivo de recepción de asistencialismo por parte del Estado, no pueden trabajar, deben dedicarse a cuidar a sus hija/os, capacitarse sobre educación, salud, nutrición y derechos y jubilarse en el caso que corresponda. Los adultos mayores de clases vulnerables y las mujeres madres no son individuos valiosos productivamente para la sociedad anhelada por el conservadurismo libertario. Es importante destacar también que más del 60% de las personas beneficiarias del Potenciar Trabajo son mujeres, con lo cual es probable que muchas de ellas pierdan el componente de inserción laboral del cual antes formaban parte (ya sea a través de una cooperativa de trabajo, trabajando en comedores comunitarios, en actividades agrícolas, etc.) y pasen ahora a recibir simplemente una asistencia. Teniendo esto en cuenta, el primer año de gobierno de Milei, significó una pérdida del 54% de poder adquisitivo del monto del programa y la cantidad de titulares se redujo de 1,6 a 1,2 millones (CELS, 2025).

---

7 Información disponible en <https://www.argentina.gob.ar/capital-humano/trabajo/programa-volver-al-trabajo>

Al mismo tiempo, nos encontramos con fuertes recortes en partidas especialmente sensibles en términos de género. Prácticamente, se ajustaron todas las prestaciones sociales, excepto el presupuesto para la Asignación Universal por Hijo (que es cobrada en un 95% por mujeres). Aunque no tuvieron la misma suerte otras asignaciones familiares, que al mismo tiempo que no aumentaron tanto como la AUH, 1 millón de personas quedaron fuera de las mismas en el último año por no actualización del tope y por despido de trabajadores formales, generando incentivos al trabajo informal. Otro de los ajustes se vio, por ejemplo, a lo que se destina a la tarjeta alimentar que quedaron a fin de año con montos congelados de mayo de 2024 (CELS, 2025; Prieto, 27 de abril de 2025).

Al mismo tiempo, el presupuesto para moratorias previsionales disminuyó un 16,8%, y el correspondiente a pensiones no contributivas cayó un 21,9% en todo 2024. A su vez, en marzo de 2025, el gobierno nacional no prorrogó la moratoria provisional, lo que implica que 9 de cada 10 mujeres con edad de “retirarse” no podrán acceder a la jubilación ya que no reúnen más de 25 años de aportes (CEPA, 2025). De total de mujeres jubiladas, un 60% pudo acceder a este beneficio gracias a las moratorias. Es decir que estos recortes presupuestarios afectan el ejercicio de derechos a la alimentación, educación y salud, tanto de las infancias a cargo de las mujeres que cobran la AUH como de las adultas mayores inactivas laboralmente.

Por otro lado, también hubo recortes en aquellos programas destinados a la protección de víctimas de violencia de género, como por ejemplo la línea 144 en donde no solo hubo despidos del 40% del personal sino también las asignaciones presupuestarias se redujeron un poco más del 60 % en términos reales para todo 2024. Mientras que el programa Acompañar fue de casi el 90% el ajuste en el mismo periodo.

Igualmente, las políticas de cuidados sobre personas trans, travestis y no binarias también retrocedieron, en donde se despidieron 150 personas TTNB del empleo público en 2024, número sobrerrepresentado del total de despidos. Además, se discontinuó el Programa de Fortalecimiento de Acceso a Derechos de las Personas Travestis, Transexuales y Transgénero; y a partir de enero de 2025 prohibieron por decreto los tratamientos de hormonización y las intervenciones quirúrgicas en menores de 18 años, a pesar de que ley reconoce la autonomía progresiva de adolescentes (CELS, 2025)

Entre otros programas, también hubo un desmantelamiento en 2024 de la Ley Micaela, en donde no se llevaron adelante más capacitaciones; Educación Sexual Integral, se ejecutó un 4% del programa específico; y sobre la Interrupción Voluntaria del Embarazo, se dejó de distribuir misoprostol y mifepristona (CELS, 2025).

Sumado a estas medidas, el nuevo endeudamiento con el Fondo Monetario Internacional (FMI) del 14 de abril de 2025 tendrá impactos negativos sobre las desigualdades de género. Este acuerdo no viene a plantear algo distinto con respecto a

lo que se venía haciendo en el gobierno de Milei, sino que lo consolida e intensifica. El mismo es un típico programa del fondo en términos de los requerimientos de ajuste fiscal y reformas estructurales. Pero, además, incluye una serie de medidas que afectan a las desigualdades de género y feminización de la pobreza, entre las que se destacan, por un lado, un recrudescimiento de las políticas de ajuste en general sobre políticas sociales y sectores como salud, educación, cuidados, vivienda, entre otros, que estarían validadas por una ley de déficit cero. Por otro lado, el acuerdo plantea que haya una reforma previsional, esto sumado a lo mencionado sobre la compleja situación sobre la no prórroga de la moratoria previsional (que afecta a la mayoría de las mujeres que están en edad de jubilarse y no llegan a los años de aportes necesarios). En este caso, el FMI también plantea que se revisen los “régimenes especiales”, lo cual incluye el régimen jubilatorio para docentes, por lo que afectaría y generaría mayor incertidumbre a mujeres que acceden a jubilación y que se dedican a esta profesión. Por último, se destaca que el programa plantea una reforma tributaria, que deviene regresiva, ya que se propone aumentar impuestos como el monotributo, donde las mujeres están sobrerrepresentadas; y al mismo tiempo un incremento en los costos fijos de los hogares por la eliminación de subsidios a servicios básicos, afectando especialmente a hogares encabezados por mujeres, entre otras medidas (Prieto, 27 de abril de 2025).

Es importante destacar que todas estas reformas son regresivas y violan estándares internacionales de derechos humanos vinculantes para el Estado Argentino. Tal como explicamos en Bohoslavsky *et al.* (2022), el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ratificado por Argentina, establece que los Estados deben asignar hasta el máximo de sus recursos disponibles para asegurar la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) de la población. Además, dispone la progresiva realización de los DESC, la prohibición de regresividad en la realización de los DESC y la mejora continua de las condiciones de vida. En este sentido, el gobierno argentino tendría que fundamentar por qué retira recursos fiscales de políticas que afectan especialmente a las mujeres y diversidades para privilegiar otros usos. Sobre esto, se debe contemplar también Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que exige que los Estados adopten por todos los medios apropiados y sin dilaciones una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer, y que estos derechos deben ser entendidos como obligaciones estatales inmediatas (Bohoslavsky y Rulli, 2023). Al mismo tiempo, estas políticas regresivas en materia de reproducción social afectan negativamente los cuidados, en contraste con la orientación del Estado nacional en 2023, cuando solicitó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos el reconocimiento de los cuidados como un derecho humano. Esto implica sacar a la luz que el derecho humano al cuidado está

en todos los tratados internacionales. Este avance en materia jurídica internacional y latinoamericano en los últimos años ha permitido reconocer a los cuidados como un derecho integral y universal. Además, este enfoque implica considerar que todos los derechos son interdependientes; por tanto, el derecho al cuidado lo es respecto a otros: derechos a la alimentación, la salud, educación, empleo y vivienda dignos, etc. No es posible que uno de esos derechos sea afectado, disminuyendo sus garantías, sin que eso no tenga consecuencias en los otros.

A la vez, involucra varias dimensiones entre las que se encuentran el derecho a cuidar, a ser cuidado, al autocuidado (Pautassi, 2007), a no cuidar (Torres Santana, 2021) y a elegir los arreglos de cuidado en que se quiere vivir (Fraga & Rodríguez Enríquez, 2021). Ante esto el Estado tiene que ser garante de los derechos tanto de las personas que cuidan como de los de quienes reciben cuidados (Montaño, 2010).

#### **4. Conclusiones: resistencias frente al retroceso**

En las dos últimas décadas, la demanda de ampliación de derechos ha sido sostenida por el accionar colectivo, tanto de los movimientos de mujeres como de disidencias sexuales. Las políticas de género, si bien tienden a implementar principios generales reconocidos internacionalmente en instrumentos específicos de derechos humanos (como los ODS), son materializadas en contextos específicos en los cuales los factores socioculturales son determinantes. Si bien Argentina ha sido considerada un país con cierto desarrollo normativo progresivo en materia de género en el cual el activismo social ha sido fundamental para las reformas, no podemos desconocer las vulneraciones en las garantías internacionales.

Sin embargo, es crucial reconocer y utilizar las herramientas que la sociedad civil aún tiene a su disposición para reclamar el cumplimiento de estos estándares internacionales. Entre estas herramientas se encuentran la movilización social, el litigio estratégico, y el uso de mecanismos de supervisión y denuncia ante organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Estos instrumentos siguen siendo fundamentales para monitorear y presionar por el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de igualdad de género.

Además, dado que este texto aborda una dimensión central del impacto que las reformas actuales tendrán en las políticas de igualdad de género, es importante enmarcar estas transformaciones dentro de un contexto más amplio. Las políticas actuales en Argentina están en relación con la avanzada transnacional de la ultraderecha y el ultraconservadurismo, fenómenos que no son exclusivos de nuestro país. Este análisis debe dialogar con el marco más amplio de discusiones que tienen a los

estudios feministas en América Latina como referencia en la caracterización de estos fenómenos. Investigaciones y estudios de feministas latinoamericanas han evidenciado cómo estas corrientes políticas buscan restringir los derechos adquiridos y obstaculizar nuevas conquistas en términos de igualdad de género.

De este trabajo surge la evidencia de que las políticas impulsadas por el gobierno de Javier Milei, basadas en un enfoque conservador libertario, han tenido un impacto negativamente significativo en las brechas de género y la equidad en Argentina. A pesar de los argumentos teóricos (neoclásicos) que niegan la existencia de estas brechas, la realidad muestra que las dimensiones culturales, sociales y económicas interactúan de manera compleja para perpetuar la desigualdad entre varones y mujeres.

La teoría económica tradicional, representada por figuras como Gary Becker, tiende a simplificar la cuestión de género al enfocarse únicamente en aspectos de oferta y demanda en el mercado laboral, ignorando las estructuras sociales y los sesgos de género arraigados en la sociedad. Sin embargo, la realidad demuestra que las mujeres enfrentan barreras sistemáticas en el acceso al empleo, la remuneración y el avance profesional, no solo debido a decisiones individuales, sino también a estructuras institucionales y culturales arraigadas.

El conservadurismo libertario, con su énfasis en la libertad económica y la mínima intervención estatal, busca una reestructuración profunda de la sociedad, impulsando valores conservadores tradicionales en torno a la familia y los roles de género. Las políticas de desregulación y austeridad promovidas por el gobierno de Milei reflejan una moral que busca relegar a las mujeres a roles domésticos y de cuidado en el hogar, limitando su participación en el ámbito laboral y reduciendo su acceso a servicios y beneficios sociales. Esta agenda política refuerza estereotipos de género y perpetúa una división desigual del trabajo, en la que las mujeres asumen una carga desproporcionada de responsabilidades no remuneradas.

Es crucial reconocer que estas políticas no solo afectan a las mujeres y personas LGBT+, sino que también perpetúan estructuras de poder y desigualdad que benefician a ciertos grupos privilegiados. La reestructuración propuesta por el conservadurismo libertario no solo busca cambiar la función del Estado, sino también imponer una visión de la sociedad basada en roles de género rígidos y jerárquicos, que limitan las oportunidades y derechos de las mujeres.

Las políticas de desregulación y austeridad implementadas por el gobierno de Milei han exacerbado estas disparidades de género, al relegar a las mujeres a roles tradicionales de cuidado en el hogar y reducir su acceso a servicios y beneficios sociales. La disminución de presupuestos destinados a programas de infraestructura de cuidado y participación laboral impacta de manera desproporcionada en las mujeres, quienes asumen una mayor carga en las tareas de cuidado no remuneradas.

Esta refundación integral de la sociedad y el Estado es abiertamente violatoria de estándares internacionales de protección de los derechos humanos que son vinculantes para el Estado argentino. Básicamente, se violan de manera grosera la prohibición de discriminación en razón del género, la obligación de asignar la máxima cantidad de recursos disponibles para asegurar la realización de derechos económicos, sociales y culturales, y la prohibición de regresividad en los derechos. Las medidas económicas analizadas en este capítulo violan formal (mediante normas) y materialmente (en los efectos substantivos) aquellos derechos.

## Bibliografía

- ACIJ y ELA. (2024). *Un ajuste que agranda la brecha. ¿Qué pasa con el presupuesto para las políticas de género?* ACIJ, ELA.
- Anzorena, Claudia Cecilia. (2009). “El ¿retorno? del ‘Tratado sobre la Familia’ de Gary Becker Algunas reflexiones en torno a los criterios de eficiencia que legitiman los planes compensatorios de fines de la década de 1990.”
- Badgett, M. V. Lee, y Nancy Folbre. (2003). “Job Gendering: Occupational Choice and the Marriage Market”. *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society* 42(2):270–98. doi: 10.1111/1468-232X.00290.
- Becker, Gary Stanley. (1957). *The Economics of Discrimination*. University of Chicago Press.
- Becker, Gary Stanley. (1981). *A Treatise on the Family*. Harvard University Press.
- Bohoslavsky, Juan Pablo, Francisco Cantamutto, Agustina Costantino, y Mariana Rulli. (2022). *Deuda y derechos humanos en Argentina desde una perspectiva feminista*. Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad de Argentina.
- Bohoslavsky, Juan Pablo, y Mariana Rulli. (2023). *Deuda feminista ¿Utopía u oxímoron?* La Plata: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (Edulp).
- Cabral, A. (5 de abril de 2025). *Políticas con perspectiva de género durante la era Milei, una atroz realidad*. La Licuadora. <https://www.lalicuadoratdf.com.ar/2025/05/politicas-con-perspectiva-de-genero-durante-la-era-milei-una-atroz-realidad/>
- Casa Rosada. Presidencia (23/1/25). *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>
- Çagatay, Nilüfer. (2005). “Gender Inequalities and International Trade: A Theoretical Reconsideration”. en *Serie Seminarios y Talleres N° 136*. Montevideo, Uruguay: CEDIUR.

- Carrasco, Cristina. (2006). “La Economía Feminista: Una apuesta por otra economía”. en *Estudios sobre género y economía*, editado por M. J. Vara. Madrid: Akal.
- Carrasco, Cristina, Cristina Borderías Mondejar, Teresa Torns Martín, y Mireia Bofill Abelló. (2011). *El trabajo de cuidados: historia, teoría y políticas*. Los Libros de la Catarata.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). (2025). *Informe #4. La cocina de los cuidados*. <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2025/03/LCDLC-INFORME-4-2.pdf>
- Fraga, C., & Rodríguez Enríquez, C. (2021). La organización social del cuidado. Una mirada global a los principales desafíos y las posibles alternativas para una agenda sindical feminista. Internacional de Servicios Públicos (PSI).
- Gardiner, Jane. (1997). *Gender, Care and Economics*. 1997th edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ham, Sunyu. (2021). “Explaining Gender Gaps in the South Korean Labor Market During the COVID-19 Pandemic”. *Feminist Economics* 27(1-2):133-51. doi: 10.1080/13545701.2021.1876902.
- Humphries, Jane, y Jill Rubery. (1994). “La autonomía relativa de la reproducción social: su relación con el sistema de producción”. Pp. 393-424 en *Las mujeres y el trabajo : rupturas conceptuales, 1994*, ISBN 84-7426-237-2, págs. 393-424. Icaria.
- INDEC. (2022). *Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2021. Resultados definitivos*. Buenos Aires: INDEC.
- Kendrick, Abby. (2020). “Economic Policy and Women’s Human Rights: A Critical Political Economy Perspective”. *The International Journal of Human Rights* 24(9):1353-69. doi: 10.1080/13642987.2020.1811695.
- Lattera, Pato, María Julia Eliosoff, y Agostina Costantino. (2021a). “Austerity Programs in Argentina and the Structural Continuity of Extractivism: A Feminist Perspective”. *Agrarian South: Journal of Political Economy: A Triannual Journal of Agrarian South Network and CARES* 10(1):110-38. doi: 10.1177/22779760211002643.
- Lattera, Pato, María Julia Eliosoff, y Agostina Costantino. (2021b). “El sesgo de género en la política de austeridad de Argentina, 2015-2019. Una mirada desde la Economía Feminista”. *Clepsydra. Revista de Estudios de Género y Teoría Feminista* (20):9-37. doi: 10.25145/j.clepsydra.2021.20.01.
- Montaño, S. (2010). “El cuidado en acción”. En S. Montaño, y C. Calderón (coords.), *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo* Santiago: CEPAL, pp. 13-68.
- Morresi, Sergio Daniel. (2023). “Derechas políticas y democracia liberal: convivencia, compromiso y tensión”. *Estudios Sociales* (64):e0066-e0066. doi: 10.14409/es.2023.64.e0066.
- Observatorio de Salud y Seguridad en el Trabajo. (2018). “Desigualdades entre mujeres y varones en el mercado laboral argentino”.

- Pautassi, L. C. (2007). El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos. Serie Unidad Mujer y Desarrollo(87). Sanriago de Chile: CEPAL.
- Pager, Devah. (2016). “Are Firms That Discriminate More Likely to Go Out of Business?” *Sociological Science* 3:849–59. doi: 10.15195/v3.a36.
- Prieto, S. (27 de abril de 2025). *Tocando fondo: impactos de género del nuevo acuerdo con el FMI*. LATFEM. <https://latfem.org/tocando-fondo-impactos-de-genero-del-nuevo-acuerdo-con-el-fmi/>
- Semán, Pablo. (2024). *El ascenso de Milei. Claves para entender la derecha libertaria en Argentina - Siglo XXI Editores*. Siglo XXI.
- Thébaud, Sarah, y Maria Charles. (2018). “Segregation, Stereotypes, and STEM”. *Social Sciences* 7(7):111. doi: 10.3390/socsci7070111.
- Torres Santana, A. (2021). Los cuidados desde el centro de la política. En A. Torres Santana( ed), *Los Cuidados. Del centro de la vida al centro de la política* (págs. 3-59). Santiago de Chile: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Yadav, Aryma Brajesh. (2021). “An Insight into Libertarian Conservatism”. *International Journal of Law Management and Humanities* 4(3). doi: <https://doi.org/10.10000/IJLMH.11527>.

# LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES EN LA ARGENTINA DE MILEI

---

*Nicolás Dvoskin*

## **1. El punto de partida: entre protestas y moratorias**

Las personas jubiladas han estado en el epicentro de las controversias políticas, y se han configurado como un sujeto político relevante, desde hace mucho tiempo. Durante la presidencia de Javier Milei han tomado particular relevancia puesto que es en sus convocatorias de los días miércoles donde se han registrado los principales casos de represión policial y violencia institucional de este gobierno. Sin embargo, las protestas de la/os jubilada/os tienen una historia mucho más larga en este país, que goza de ciertas particularidades en relación con las de otros grupos sociales.

En principio, desde la década del noventa -si no desde antes- la/os jubilada/os, en tanto demandantes sociales, acarrear una legitimidad ante el Estado que no es compartida por otros grupos etarios. Al mismo tiempo, tienen una dificultad intrínseca: la imposibilidad de realizar medidas de fuerza de carácter económico -como un paro o una huelga-, precisamente por su propia condición de pasividad laboral. Esto trae como consecuencia un escenario muy particular para el conflicto político: una gran legitimidad social y una muy limitada capacidad de acción, con lo que la resolución siempre depende de la intervención, a favor o en contra, de otros sujetos. Tal como afirma Gaudet, quien en su tesis de Maestría estudió a la/os jubilada/os activistas en Argentina,

las protestas de jubilados desafían al Estado a ocuparse de las necesidades de los adultos mayores. Este desafío se base en el concepto de que el Estado es responsable por el bienestar de los ciudadanos. Así se reconoce el poder del Estado, en tanto se rechaza el modo en que este poder ha sido usado (Gaudet, 2003: 4).

En principio, los jubilados encuentran legitimidad en sus reclamos tanto de manera interna como externa. La legitimidad interna está dada por las propias organizaciones, que crecieron fuertemente durante la década del noventa en rechazo a la reforma previsional y a los bajos haberes (Golpe y Fassio, 1999), y luego en el contexto de la crisis de 2001. Como sostiene DuBois, la situación de los jubilados se volvió un asunto de interés público en la década del noventa, como forma de expresión de los costos humanos del nuevo modelo económico (DuBois, 2013: 174), que en el caso del sistema previsional incluyó una reforma integral que habilitó sistemas de capitalización de gestión privada. A su vez, en un contexto de desarticulación productiva y pérdida de peso político del sindicalismo convencional -que reclama a sus patrones-, tomó particular relevancia el reclamo al Estado, tanto de organizaciones nucleadas en la defensa de derechos como de sindicatos de trabajadora/es estatales que encauzaron protestas contra el ajuste y las políticas neoliberales en general (Schuster et al., 2006).

Hasta la década del setenta, en Argentina la cobertura previsional era relativamente baja, nunca alcanzando el 50% (Isuani y San Martino, 1993), pero la incidencia de la pobreza sobre la/os jubilada/os -es decir, las personas adultas mayores que percibían una jubilación- era casi insignificante. A su vez, el financiamiento contributivo conformaba casi la totalidad de los recursos (Isuani y San Martino, 1993). A partir de los años ochenta esto empieza a cambiar: la cobertura dentro del esquema contributivo aumenta y se consolida cerca del 60%, pero las remuneraciones caen en el marco de un sistema contributivo que, con el crecimiento del empleo informal y la desocupación, ya no puede financiar jubilaciones dignas. El fenómeno de las pensiones decrecientes y el incremento de la población pensionada pobre no es solo argentino, sino global (Masuku et al., 2025).

Desde mediados de los años noventa la cobertura vuelve a caer con fuerza (Arza, 2012: 34). De hecho, a lo largo de la década la población activa que paga aportes y contribuciones se reduce de un 70 a un 55 por ciento (Arza, 2012: 34). De este modo, crecen simultáneamente la incidencia de la pobreza en jubilada/os -no ya solo adultos mayores- y los fondeos a las jubilaciones a partir de otras fuentes, que llegarán a explicar más del 60% de los recursos previsionales hacia finales del siglo (Bertín, 2019: 63).

Durante la postconvertibilidad se registraron mejoras en los haberes y sobre todo en la cobertura -a partir de las sucesivas moratorias-, pero la organización política de jubilada/os se mantuvo en pie, incluso registrándose fuerte heterogeneidad de demandas entre los “nuevos” y “viejos”. Asimismo, la relación entre los contextos de protesta social y organización colectiva de jubilada/os y la reforma previsional que amplió la cobertura no deja de ser difusa (Ciccia y Guzmán-Concha, 2023).

La forma de abordar la caída en la cobertura fue principalmente a través de moratorias previsionales que crearon una ficción contributivista: en vez de lanzarse

programas no contributivos específicos, o pilares universales en el marco de sistemas mixtos, la opción que primó en Argentina fue la de incorporar a las personas adultas mayores que no podían demostrar los treinta años de aportes a través de moratorias donde se les descontaba un porcentaje de los haberes como forma de contribución, para así acceder a los beneficios plenos del régimen contributivo, incluyendo los derechos de pensión, simultaneidad entre jubilación y pensión y cobertura médica.

La/os jubilada/os nunca dejaron de convocarse y marchar, pero se abrieron distintos focos de conflicto: algunos se resolvían en las calles y otros en los tribunales, donde los mecanismos de actualización de haberes de quienes sí podían demostrar las 360 cotizaciones requeridas se disputaban. A lo largo de los años, episodios como la reestatización del sistema en 2008, la ley de movilidad del mismo año, el debate por el 82 por ciento móvil en 2010 o la Ley de Reparación Histórica en 2016 fueron distintos eventos legislativos ante los cuales se puso en juego la capacidad de movilización y de articulación de la/os jubilada/os en tanto actor social.

La sanción de las moratorias dispuso a los promotores del ajuste de un argumento que se sostenía en la tradición legitimadora contributivista para justificarse: las jubilaciones ordinarias son bajas porque las moratorias han pervertido al sistema. En una entrevista televisiva en marzo de 2024, el presidente Milei afirmaba que “la irresponsabilidad es de Cristina por jubilar gente sin aportes y de Néstor también por nacionalizar las AFJP cuando nadie quería hacerlo”<sup>1</sup>, en tanto las decisiones de no haber aportado corren por cuenta de cada persona<sup>2</sup>. En una línea similar, también en marzo de 2024 el ministro de Economía Luis Caputo afirmaba que

la verdadera licuación de las jubilaciones vino con las moratorias. Hay una base de trabajadores que es la misma desde 2011. Estos, antes, con sus aportes soportaban a 2.000.000 de jubilados, ahora son 6.000.000 porque el kirchnerismo metió 4.000.000 sin los aportes. Las cuentas no dan<sup>3</sup>.

Es decir, el discurso del gobierno actual -y de las oposiciones en gobiernos anteriores- ha intentado dividir a la/os jubilada/os entre un subgrupo de legítimos (los genuinos, los que “aportaron”) y otro de ilegítimos (los de la moratoria, los subsidiados, los que “no aportaron”). Esta identificación es falaz, puesto que el propio sistema previsional argentino tiene un financiamiento semi-contributivo que dificulta afirmar que hay jubilada/os no subsidiada/os, en tanto algunos mecanismos de aporte contributivo de la población activa tienen un componente casi simbólico,

---

1 Entrevista a Javier Milei y José Luis Espert en Crónica TV, a cargo de Chiche Gelblung, 11 de marzo de 2024. Disponible en <https://youtu.be/JLkasyKKmD8>

2 Ibid.

3 Entrevista a Luis Caputo en La Nación +, 24 de marzo de 2024. Síntesis disponible en <https://www.politicargentina.com/notas/202403/57366-caputo-volvio-a-apuntar-contra-los-jubilados-por-moratoria-la-verdadera-licuacion.html>

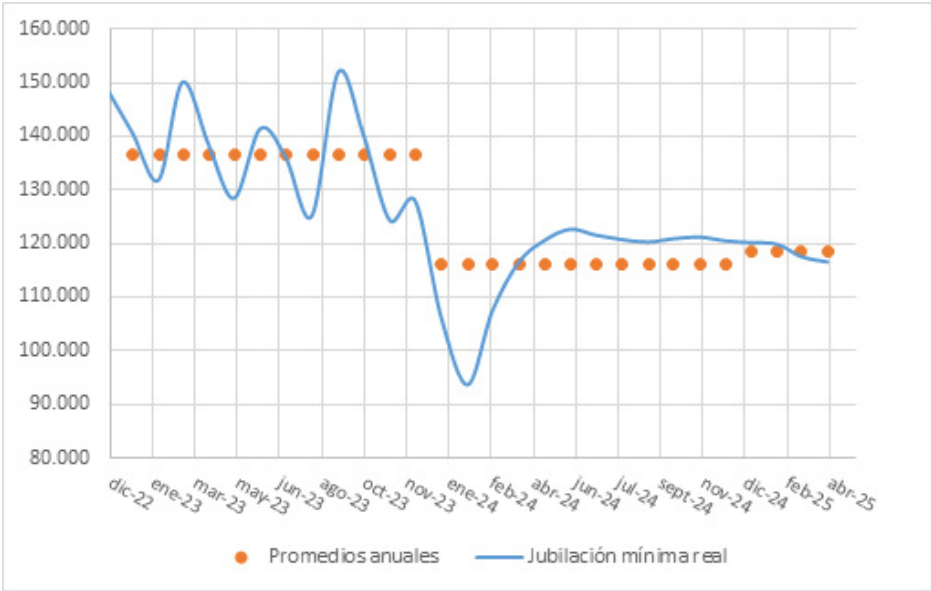
como el monotributo o el registro de trabajadoras de casas particulares, que hace que, en los hechos, su cobertura previsional sea casi íntegramente no contributiva. Pero, además de falaz, ha resultado inefectiva a la hora de dividir a los activistas: la potencia de las moratorias reside en su ficción contributivista, en que una vez pagadas las cuotas la persona jubilada por moratoria es igual a cualquier otra, con lo que cuando el discurso gubernamental refuerza la legitimidad contributiva los está reforzando, no deslegitimando, aunque se trate de beneficiarios de una jubilación que en los hechos es no contributiva.

Sobre esta base, los conflictos en torno al sistema previsional durante el gobierno de Javier Milei se pueden resumir en dos: por un lado, el monto de los haberes, el cual sufrió una importante licuación en los primeros meses de su gestión, los cuales nunca se pudieron recuperar, a lo que se deben agregar reflexiones respecto del poder adquisitivo específico de la/os jubilada/os -por ejemplo, en lo que refiere a desregulación de precios de medicina prepaga o medicamentos-; por el otro, la ampliación de las moratorias, la última de las cuales quedó cerrada a inicios de 2025 y el gobierno anunció que no piensa renovarlas. En tercer lugar, podemos referirnos a debates que hacen a la naturaleza del sistema en su conjunto y que el gobierno recurrentemente desliza como discusión: el retorno de algún mecanismo de capitalización, la reforma laboral o los cambios en la edad. En estas tres temáticas (poder adquisitivo, cobertura y sistema en su conjunto) es que se organizan los siguientes acápites de este capítulo.

## **2. El poder adquisitivo: un mazazo desigual**

La elevada inflación del período postpandemia hizo que los haberes previsionales fueran muy sensibles a la periodicidad de los aumentos.

**Gráfico 1: Jubilación mínima real con bono (en pesos de noviembre de 2023)**

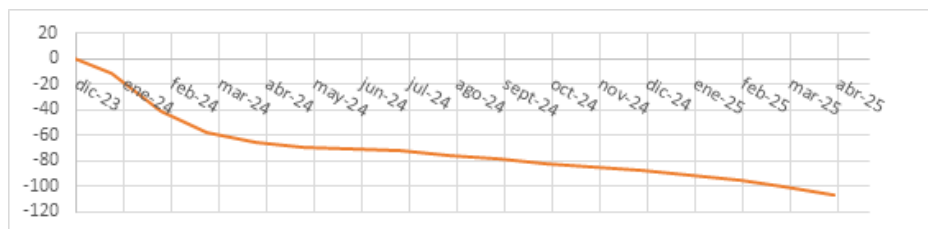


Fuente: elaboración propia en base a ANSES e INDEC

Como vemos, la devaluación de mediados de diciembre de 2023, apenas iniciado el nuevo gobierno, que generó una aceleración de la inflación con tasas muy altas entre diciembre y el primer semestre del año siguiente, llevó a la jubilación mínima a un valor de un 25 por ciento menos que antes del cambio de gobierno. Recién en marzo hubo una recuperación nominal -por la movilidad trimestral, luego mensualizada a través del decreto 274/24 de ese mes-, pero llevando al haber promedio del año 2024 a un valor equivalente a un 15% menos que el promedio del año 2023. La razón del tenue descenso posterior es que, si bien el haber real se mantuvo por la actualización mensualizada, el bono adicional se mantuvo constante en 70.000 pesos, con lo que con la inflación el poder adquisitivo se mostró permanentemente en baja.

Otra forma de ver esta caída del poder adquisitivo es si multiplicamos la pérdida de poder adquisitivo de cada mes respecto de noviembre de 2023 por el tipo de cambio promedio de ese mes (por razones de practicidad, tomamos el dólar MEP). Así podemos ver la caída de la remuneración y su acumulado en dólares.

**Gráfico 2: Pérdida acumulada de poder adquisitivo de la jubilación mínima + bono vs. noviembre de 2023, en dólares (al tipo de cambio MEP)**



Fuente: elaboración propia en base a ANSES, INDEC y Ámbito Financiero

Como se ve, la caída es acelerada en un principio y luego reduce su pendiente pero mantiene su constancia, totalizándose hacia abril de 2025 una pérdida acumulada para cada jubilado de 107 dólares.

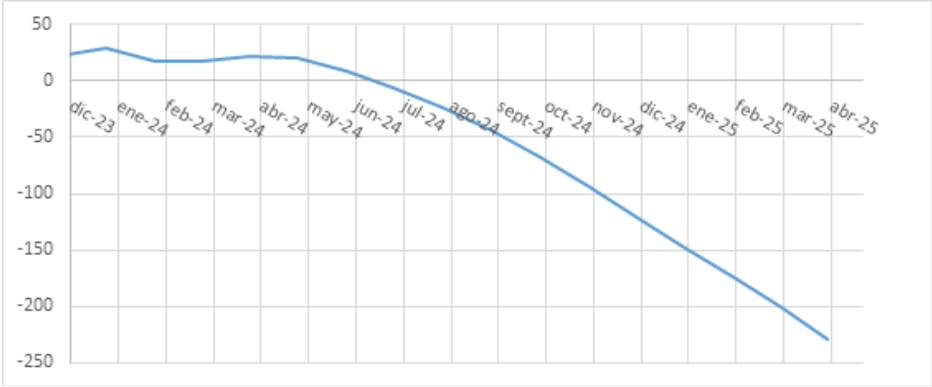
Un tercer ejercicio que podemos realizar es relativamente precario en términos metodológicos, pero acarrea una interesante propuesta de trabajo que puede ser desarrollada a futuro. Los cálculos del poder adquisitivo de las jubilaciones suelen basarse en el índice de precios al consumidor que publica el INDEC y que configura el indicador más abarcativo del que disponemos para calcular el costo de vida y deflactar los valores nominales. No deja de ser cierto, sin embargo, que los patrones de consumo de las personas adultas mayores pueden ser diferentes de los promedios poblacionales, con lo cual en momentos no solo de alta inflación sino de fuerte dispersión de precios relativos, con movimientos heterogéneos de los mismos, el poder adquisitivo de la/os jubilada/os puede verse afectado de manera diferente. Esto es algo que planteó muy bien Durán (2020) en su tesis de grado de la Universidad Nacional del Sur, pero también lo hicieron Ramírez y Badillo (2017) para el caso mexicano o Gorry y Scrimgeour (2018) para el estadounidense.

Aquí, a modo experimental, proponemos como ejercicio hacer hincapié en los precios de los medicamentos, los cuales suelen configurar un porcentaje del gasto de adultos mayores superior al promedio poblacional (Abeldaño, 2017; Gutiérrez et al., 2020). A tal fin, utilizamos la base de precios de medicamentos que publica mensualmente el Ministerio de Salud, y realizamos un promedio simple de los mismos. Dado que en el período analizado esta base permaneció casi inalterada, este promedio simple -no ponderado por cantidades- puede ser una aproximación razonablemente precisa de los precios de los medicamentos en el país.

A tal fin, replicamos el Gráfico 2 pero en vez de deflactar los haberes nominales por el índice de precios al consumidor lo hacemos por un índice construido por no-

sotros, compuesto por estos promedios de los precios de medicamentos que publica el Ministerio de Salud.

**Gráfico 3: Pérdida acumulada de poder adquisitivo de la jubilación mínima + bono vs. noviembre de 2023, en dólares (al tipo de cambio MEP), tomando como deflactor del poder adquisitivo al precio de los medicamentos**



Fuente: elaboración propia en base a ANSES, Ministerio de Salud y Ámbito Financiero

Aquí observamos un comportamiento diferente que el que registramos en el Gráfico 2. Durante los primeros meses hay una ganancia relativa, puesto que los medicamentos registraron en diciembre de 2023 una suba menor al ajuste de los haberes, y su ritmo de aumento fue menos acelerado que los precios al consumidor durante el fatídico primer trimestre de 2024. Sin embargo, estos aceleraron su suba desde abril de ese año. Como dato saliente, mientras la inflación interanual según el IPC entre abril de 2024 y abril de 2025 fue de 47,3 por ciento, los medicamentos subieron en un 109,7 por ciento (más del doble). Como contracara, entre noviembre de 2023 y abril de 2024 los precios habían subido un 112,1 por ciento, mientras que los medicamentos lo hicieron en un 87,9 por ciento (es decir, ligeramente por debajo).

El resultado acumulado de pérdida de un/a jubilado/a que percibe el haber mínimo entre noviembre de 2023 y abril de 2025, siguiendo este criterio de deflatación por el precio de los medicamentos resulta en 229 dólares, más del doble que lo perdido si nos guiamos por el índice de precios al consumidor.

Cabe aclarar que mucha/os jubilada/os contaban con una cobertura gratuita de medicamentos a partir de una política de provisión a cargo de PAMI que había sido inaugurada durante el gobierno anterior. Esta cobertura se modificó en diciembre

de 2024 -con vigencia desde marzo de 2025-, aplicándose solo a aquella/os jubilada/os que perciban hasta 1,5 veces la jubilación mínima y no tengan medicina prepaga, más de una propiedad o bienes de lujo, y reduciéndose a su vez el listado de medicamentos cubiertos<sup>4</sup>.

En agosto de 2024 los partidos de la oposición consiguieron aprobar una ley que dotaba a la/os jubilada/os de un aumento de emergencia, principalmente compensatorio de la pérdida del primer trimestre del año, además de modificar la fórmula de la movilidad de los haberes. Esta fue vetada por el presidente, y luego la insistencia en la Cámara de Diputados no alcanzó los dos tercios necesarios para imponerse. Entre los fundamentos del veto encontramos, nuevamente, la referencia a las moratorias previsionales como la causa de los bajos haberes:

Mientras se redujeron las jubilaciones de quienes habían aportado toda su vida y se confiscaron los ahorros de quienes habían elegido libremente que sus aportes no fueran administrados por el Estado, fueron incorporados al sistema contributivo millones de personas que no realizaron los aportes correspondientes, todo lo cual importó un conjunto de decisiones que afectó gravemente la sostenibilidad del sistema previsional<sup>5</sup>.

Es decir, la discusión acerca de la magnitud de los haberes, dada la reducción del poder adquisitivo de los mismos durante el gobierno en curso, presenta un escenario de conflicto abierto que se disputa tanto en las calles, con las protestas de cada miércoles, como en el Congreso.

### **3. El debate por la cobertura: moratorias y algo más**

Como mostramos antes, las moratorias han funcionado en el discurso oficial como un chivo expiatorio para las dificultades de financiamiento. Aquí la lectura gubernamental es particularmente limitada (sino sesgada), puesto que, por lo menos en el discurso público de los altos funcionarios o en los documentos oficiales, nunca dejó de considerarse a la persona adulta mayor sin aportes -o con aportes insuficientes- como alguien que voluntariamente decidió no aportar, y no como una persona que a la que la economía argentina no le dio la posibilidad de hacerlo.

La última moratoria previsional se sancionó en febrero de 2023 y cerró en marzo de 2025 (Ley 27.705). Esta fue la continuación de la moratoria sancionada en el año 2014 (Ley 26.970), la cual venció a fines de 2022. Las moratorias permiten regulari-

---

4 PAMI – Comunicado de prensa. “PAMI continúa trabajando por una gestión más ordenada y eficiente”. 2 de diciembre de 2024.

5 Decreto 782/2024. Veto a la ley 27.756. 30 de agosto de 2024. Considerandos.

zar aportes adeudados hasta cierta fecha. La de 2014 permitía regularizar hasta 2003, la de 2023 hasta 2008 y la de 2005, que sigue abierta, hasta 1993 (con lo cual son muy pocas las personas que pueden acceder a ella hoy).

Según datos de ANSES, hacia mediados de 2025, un 59 por ciento de las jubilaciones y pensiones vigentes incluyen algún tipo de moratoria. A su vez, un 75 por ciento de los beneficiarios de las moratorias son mujeres, lo que da cuenta de un significativo sesgo de género, que incluso llevó a muchos a denominar a las moratorias como jubilaciones para amas de casa (González y Urbano, 2019). De hecho, entre 2022 y 2024 el número de jubilaciones y pensiones sin moratoria se redujo en términos absolutos en 50.000 beneficiaria/os, mientras que el equivalente con moratoria se incrementó en casi 600.000. Las altas totales por moratoria explicaron el 72 por ciento de las altas totales en estos años<sup>6</sup>.

Estos datos marcan que las posibilidades de jubilarse con los treinta años de aportes que marca la ley y sin moratorias se ha vuelto cada vez más difícil, debido al carácter estructural de la precariedad laboral y de la heterogeneidad productiva, que se expresa en el mercado de trabajo. El resultado es que sin moratorias, o algún tipo de mecanismo similar, para la mayoría de las personas adultas mayores no es posible acceder a una jubilación.

La alternativa vigente desde el año 2016 es la Pensión Universal para Adulto Mayor (PUAM), la cual paga un 80 por ciento de la jubilación mínima, no da derecho a pensión cuando la persona beneficiaria fallece, no es compatible con una pensión si el/la beneficiario/a es viudo/a y no permite su percepción en simultáneo con un empleo registrado. Además, la edad mínima para acceder es de 65 años, lo que hace que, en el caso de las mujeres, haya un desfase de cinco años entre la edad para acceder a la PUAM y la edad para jubilarse. Es decir, se trata de una prestación previsional de baja intensidad, de carácter asistencial que no llega ni a cubrir una canasta básica de alimentos y que, por lo tanto, es mucho menos beneficiosa para las personas adultas mayores que las moratorias. Por razones obvias, el número de beneficiaria/os de la PUAM es mucho menor que el de las moratorias, alcanzando a mediados de 2025 un guarismo relativo de menos del cinco por ciento.

La PUAM garantiza que toda persona adulta mayor de 65 años pueda acceder a un ingreso, con lo que la cobertura estricta se vuelve universal, pero esa cobertura se vuelve no solo de baja intensidad en términos de poder adquisitivo, sino también de constitución de derechos: nada impide que la PUAM, así como fue establecida, sea removida en el futuro.

Sin embargo, el asunto es algo más complejo. Si bien las moratorias han funcionado como el mecanismo más exitoso para la inclusión previsional y para la reducción de la pobreza en personas adultas mayores (Calabria y Gaiada, 2012; Rofman

---

6 Fuente: Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social, en base a datos de ANSES.

y Olivieri, 2012; Paz y Arévalo, 2019; Rottenschweiler, 2020), cabe hacer una lectura crítica no solo de sus fundamentos sino de cómo estos se han ajustado a los distintos tiempos históricos.

La primera moratoria del siglo XXI, sancionada en 2005, fue un capítulo de la una ley de jubilación anticipada, pensada, en el contexto de la salida de la crisis de 2001, para permitir la jubilación de trabajadora/es que, habiendo cumplido con sus aportes requeridos pero sin alcanzar el mínimo de edad, se encontraban desempleada/os. Esto se fundamentaba en el dato de que si bien la población mayor a cincuenta años pero menor a la edad de jubilarse suele tener los índices de desempleo más bajos, es la que más dificultades encuentra para conseguir trabajo cuando se encuentra desocupada (Favata et al., 2023). En un contexto de desempleo abierto elevado que empezaba a reducirse, quedaba claro que algunos grupos etarios accedían más rápidamente que otros a nuevos trabajos, y por ende la jubilación anticipada podía otorgar una respuesta a un grupo etario particularmente perjudicado por esta dinámica<sup>7</sup>.

En el marco de esta ley, un artículo planteaba la posibilidad de que en caso de que faltaran años de aporte para la jubilación anticipada, estos podrían ser “comprados” a partir de un descuento sobre los propios haberes, facilitando el acceso a la prestación contributiva. El mecanismo resultó inesperadamente exitoso, al punto que ese artículo particular se convirtió en el corazón de una política que dos años después se renombraría como Plan Nacional de Inclusión Previsional.

Es decir, recién desde 2007 estas moratorias serían explícitamente reivindicadas como un instrumento no solo de ampliación de la cobertura sino de reconocimiento de derechos para las personas adultas mayores, e incluso como un mecanismo de reconocimiento específico del trabajo no remunerado de las amas de casa. En ocasión del lanzamiento de la moratoria siguiente, en 2014, la entonces presidenta Cristina Fernández afirmaba, en referencia a su antecesor Néstor Kirchner, que “en el año 2005, decidió el Plan de Inclusión Jubilatoria, incorporó a 3 millones y medio de hombres y mujeres que estaban a la intemperie, que no tenían ningún beneficio, ningún reconocimiento, no solamente de ingreso, sino total”<sup>8</sup>.

En su lanzamiento, por el contrario, fueron consignadas como un acto administrativo de efectiva regularización de deudas. El titular de la ANSES, Sergio Massa, había afirmado que “al que no pague se le suspende automáticamente el beneficio”<sup>9</sup>.

---

7 En este sentido, cobran relevancia las recientes iniciativas internacionales para problematizar el derecho al trabajo de personas adultas mayores, como las que lleva adelante la Organización de Naciones Unidas. Ver: <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2025/call-input-report-right-social-protection-and-right-work-older-persons>

8 Expresado por Cristina Fernández de Kirchner en Cadena Nacional el 9 de septiembre de 2014. Disponible en <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/27904-acto-de-promulgacion-de-la-ley-de-inclusion-jubilatoria-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>

9 Declaraciones de Sergio Massa citadas en La Gaceta, de San Miguel de Tucumán, en la nota titulada “El gobierno da más facilidades para jubilarse”, del 16 de enero de 2005.

Este cambio de perspectiva sobre una misma ley, que se profundizó tanto en las subsiguientes moratorias como en otras políticas implementadas en el campo de la seguridad social -como la reestatización del sistema en 2008 o el lanzamiento de la Asignación Universal por Hijo en 2009-, tiene en su punto de partida su vicio de origen, que, entendemos, es lo que dificulta la discusión actual: reproduce la ficción contributivista.

En los hechos, el sistema previsional argentino es deficitario ininterrumpidamente desde 1967. Es decir, desde hace casi sesenta años que el Estado nacional aporta para financiarlo, puesto que la recaudación de aportes y contribuciones no alcanza para pagar los beneficios estipulados. Sin embargo, el régimen sigue siendo, en su formulación normal, contributivo. Es decir, el financiamiento por fuentes tributarias, incluso en parte fijado por leyes en la década de 1990, es entendido como algo excepcional, de contingencia. Sin embargo, está claro que es la norma, con lo cual por el lado de los ingresos el sistema es claramente semi-contributivo: se financia en parte con aportes y contribuciones y en parte con recursos que aporta el tesoro nacional, surgidos de impuestos generales.

Si el sistema es semi-contributivo del lado de los ingresos, ¿por qué debería ser contributivo del lado de los gastos? Es decir, ¿por qué, si una parte de las jubilaciones se financia con gastos generales, solo deberían acceder a un beneficio previsional las personas que acreditaron sus aportes? Las moratorias resuelven esto, valga la redundancia, sin resolverlo, puesto que reproducen la legitimidad contributivista, asociando al jubilado con un deudor que regulariza su situación tributaria, y esto está fuertemente asociado a la manera en la que se legitimaron en su versión original.

En este sentido, la reproducción de la lógica contributivista, o mejor dicho de la ficción funcional contributivista, durante las últimas décadas, le da pie al gobierno nacional para, en el marco de un discurso general que plantea el rechazo a la intervención del Estado o a la justicia social en general, decidirse por la suspensión de las moratorias y la precarización de la cobertura previsional. Desde una perspectiva de derechos, queda claro que terminan violentándose los de las personas adultas mayores que no pueden acceder a la protección, pero parte del problema reside en el modo en el que esos derechos fueron legitimados en el pasado reciente: si la protección casi universal se consiguió con ficciones contributivistas como la idea de que la jubilación para amas de casa es legítima porque las amas de casa trabajan (lo cual es efectivamente cierto), entonces se consagra la premisa de que el derecho a la jubilación está atado a haber trabajado, a habérselo ganado, y no a lo que se es efectivamente. Se trata de un derecho meritocrático -no ya atado a la contribución en dinero a las cuentas del sistema sino a la contribución social- y no de ciudadanía. El problema es que resolver este problema requiere replantearse no solo la naturaleza del sistema sino el papel de las personas adultas mayores en la sociedad en general.

#### **4. El sistema previsional y el rol de las personas adultas mayores en la sociedad actual**

En 2016, Adela Tisnés y Luisa Salazar-Acosta afirmaban que, en un mundo caracterizado por el envejecimiento poblacional, la característica saliente de la Argentina era que ese envejecimiento se daba en paralelo a un aumento de la vulnerabilidad social de las personas adultas mayores (Tisnés y Salazar-Acosta, 2016: 210). Esto se basa, entre otros datos, en la gran cantidad de personas adultas mayores que viven en soledad, en las dificultades en el acceso a la salud y en las asimetrías de género, entre otras variables. A su vez, muchas de estas dimensiones de la vulnerabilidad se potenciaron durante la pandemia (Cervigni et al., 2022), donde fueron el grupo social más afectado, no solo por la morbilidad del virus sino por las dificultades para adaptarse a la emergencia en términos de aislamiento y virtualidad (OPS, 2023). El último informe de Naciones Unidas sobre la situación de las personas adultas mayores enfatiza, precisamente, en las consecuencias del cambio demográfico sobre “la violencia, el maltrato y la desatención que afectan a las personas mayores” (Naciones Unidas, 2024: 7/23).

Esto se da en un contexto en el que la tasa de actividad laboral de personas mayores de cincuenta años viene creciendo aceleradamente (Alós et al., 2008), pero donde además la inclusión en sistemas de protección social se vuelve un factor determinante del bienestar (Arlegui, 2009), debido a transformaciones de los entornos familiares que dificultan los mecanismos de sostén intergeneracional en su interior.

La sociedad actual se caracteriza por un crecimiento sostenido y acelerado de las heterogeneidades y desigualdades, en múltiples niveles. En lo que refiere a las actividades productivas, no solo la productividad y competitividad de los sectores se ha vuelto mucho más desiguales -lo que conlleva desigualdades crecientes de ingresos-, sino también más asimétrica al interior no solo de los sectores sino de las propias unidades -es decir, conviven en una misma unidad productiva actividades más competitivas que otras, con remuneraciones diferenciales, y sobre todo mayores diferencias entre trabajadora/es jerárquica/os y operaria/os- (Gómez y Borrastero, 2018).

Pero las diferencias de productividad y de ingresos también muestran curvas asimétricas respecto de las edades: así como hay actividades donde la vida activa se ha alargado al compás del envejecimiento poblacional, incluso corriéndose mucho la instancia de pico de rendimiento, en otras las vulnerabilidades sociales han dejado estancadas o incluso recortado las trayectorias activas. No se trata solo de las características estrictamente productivas, sino del contexto general: el desgaste que implica el trabajo no es independiente del de otras áreas de la vida, como las tareas de cuidado, los entornos socio-emocionales, el ocio, el ambiente, etc. La suma de envejecimiento poblacional y crecientes desigualdades tiene como resultado un

evidente envejecimiento desigual, que en el caso argentino se manifiesta de manera particularmente significativa (HelpAge, 2023).

A su vez, en las últimas décadas se registra un aumento de la desigualdad respecto de las modalidades de contratación. Si hace cincuenta años las nociones de heterogeneidad estructural nos presentaban, en América Latina, un escenario de trabajo de alta productividad concentrado en grandes empresas con trabajadora/es registrada/os, estables y de altos ingresos -ergo, capaces de jubilarse bajo un esquema contributivo- que se complementaba con otro de trabajo de baja productividad caracterizado por cuentapropistas informales (Tokman, 1977; Pinto y Di Filippo, 1979), hoy esta relación se ha vuelto mucho más compleja (Címoli, 2005; Véjar y Hernández Aracena, 2017).

Hoy el cuentapropismo informal sigue siendo mayoritariamente de baja calificación, productividad y por ende generación de excedentes, pero muchas veces se encuentra enlazado en cadenas de valorización donde participan eslabones más productivos. A su vez, se han extendido rubros de cuentapropismo calificado, productivo y globalmente competitivo, principalmente en sectores de servicios que han podido virtualizarse en la última década, como por ejemplo en el campo de la informática. A su vez, los ingresos de la/os trabajadora/es registrados han sufrido estancamientos y caídas en relación con su productividad y con los excedentes apropiados por el capital. Si a esto le sumamos que las trayectorias laborales en general se han vuelto muchísimo más inestables a partir de la flexibilización de los mercados de trabajo (Ocampo y Sehnbruch, 2015), el escenario se vuelve mucho más complejo a la hora de pensar los mecanismos institucionales de protección -o disminución de las vulnerabilidades- en la edad pasiva.

En la América Latina de la primera mitad del siglo XX los sistemas previsionales eran heterogéneos pues eran fragmentarios, y solo estaban incluidos algunos sectores particulares que habían podido conquistar la creación de sus cajas de retiro (Mesa-Lago, 1985). Hacia mediados de siglo avanzó la agenda de la homogeneización a partir de sistemas nacionales, y hacia los años setenta, con regímenes ya homogeneizados, las hipótesis de la heterogeneidad estructural llevaron a la formulación de nuevas propuestas de heterogeneización pero controlada, incluso incorporando, para algunos sectores, la necesidad del financiamiento tributario (Leal de Araujo, 1972). Por ejemplo, que la/os campesina/os tengan un régimen diferenciado, con un mecanismo de aportes reducido, co-financiamiento estatal y edades de retiro diferentes.

Esta agenda no solo dejó de avanzar hacia el último cuarto del siglo, sino que hoy en día sería completamente insuficiente para enfrentar las heterogeneidades múltiples, interseccionales y agravadas de los mercados de trabajo actuales. Hacia fines del siglo XX se confió en los regímenes de capitalización, de modo que sea el mercado el que resuelva, a través de mecanismos de incentivos, las formas de la protección

social para cada grupo o cada individuo. Esto también se demostró fracasado y por eso en la primera década del siglo XXI florecieron los regímenes no contributivos complementarios (Rofman et al., 2014).

En muchos países tuvieron lugar distintas reformas de los sistemas previsionales, algunas con pretensión de integralidad pero sin cambiar la naturaleza (Uruguay), otras que incorporaron pilares universales dentro de esquemas de capitalización (Chile) y otras que revirtieron la lógica neoliberal en el plano administrativo pero tampoco modificaron el espíritu (Argentina). En algunos casos la incorporación de protecciones no contributivas a la vejez se dio en el marco de los propios sistemas de seguridad social y en otros bajo regímenes diferenciales enmarcados en la asistencia social o la política de combate a la pobreza. Pero lo que ha estado llamativamente ausente es la discusión en serio de la lógica contributiva. En esto, la Argentina no solo no es la excepción, sino que es el caso más paradójico, puesto que es el país en el que la cobertura no contributiva existente más se camufló de contributiva, garantizando más derechos, pero reproduciendo con mayor fuerza la lógica dominante.

Hoy en día, además de las moratorias y de los montos de las jubilaciones -a los que nos hemos referido en las secciones anteriores- a nivel de políticas públicas se están discutiendo otras aristas de los sistemas previsionales, como la edad de retiro o las formas de reconocimiento de los aportes incompletos, y también se discuten otros aspectos que afectan a la vida y los derechos de los adultos mayores, como la provisión de tecnologías de salud -principalmente medicamentos-. Estas discusiones permanentemente caen en dificultades por la existencia de pulsiones hacia la homogeneidad de criterios, dado que las heterogeneidades institucionales son entendidas rápidamente en una lógica contributiva -y mucho más en una narrativa neoliberal potenciada como la que promueve el actual gobierno- como privilegios.

Durante las últimas décadas creció un sistema previsional emparchado que no supo responder ante las desigualdades crecientes más que con ficciones funcionales que además nunca dejaron de pensarse como transitorias. El discurso postneoliberal nunca terminó de reconocer -al menos de manera completa- la caída en desgracia de las utopías de universalización contributiva (es decir, de retorno al pleno empleo registrado que permita acceder a la protección social por esa vía, sin necesidad de co-financiamiento estatal). Frente a un neoliberalismo que entiende que el mercado es capaz de resolver las desigualdades sin necesidad de esquemas heterogéneos, la respuesta postneoliberal se vuelve insatisfactoria, y la realidad concreta de las personas adultas mayores se ve sometida a una mayor vulnerabilidad, incluso a pesar de la existencia de moratorias y de una cobertura casi universal.

En este sentido, si se pretende apuntar a configurar un sistema de protección social que reduzca la vulnerabilidad concreta de las personas adultas mayores, es imprescindible pensar un sistema previsional que se adapte a las heterogeneidades

existentes, pero no solo desde las asignaciones monetarias sino sobre todo desde sus formas de legitimación. Algunos ejemplos pueden ser los siguientes: edades de retiro flexibles, articulaciones no dicotómicas entre la actividad y la pasividad, consideración en serio del tiempo de trabajo no remunerado, inclusión en la agenda de la seguridad social de la provisión de tecnologías, recursos y bienes no monetarios necesarios para un mayor bienestar. En todos estos aspectos se verifica una ausencia de discusión pública, que conjugados con los retrocesos claros en materia de ingresos y de protección, configuran un crecimiento de la vulnerabilidad de las personas adultas mayores.

## 5. Reflexiones finales

Los primeros dieciocho meses de gobierno de Javier Milei mostraron tres etapas claramente diferenciadas en lo económico. El primer semestre, a partir de la devaluación inicial, primó una profunda licuación de los ingresos y un agravamiento de la recesión, que con una inflación elevada destruyó el poder adquisitivo de todos los trabajadores, incluyendo el de los jubilados. El segundo semestre la economía empezó a recuperarse pero de manera muy heterogénea. El tercero volvió a mostrar un estancamiento de los salarios, incluso a pesar de la recuperación de la economía. Las jubilaciones no tuvieron su segundo semestre, puesto que la regla de los haberes atados a la inflación implicó el sostenimiento del haber real, pero el congelamiento nominal del bono hizo que en términos reales se registrara una caída permanente. En este sentido, la/os jubilada/os fueron víctimas de la parte del ajuste pero no participaron de la recuperación. Si medimos esto en términos de acceso a los medicamentos, tanto por un recorrido en precios mucho mayor que la inflación promedio como en términos de las coberturas efectivas a través del PAMI, la situación es mucho más regresiva.

Sin embargo, quienes peor la pasan son quienes no han podido jubilarse, debido a que la no renovación de las moratorias implica para muchos el acceso a una protección en la vejez mucho más reducido que el que antes se les habilitaba. Si a esto le sumamos que se está profundizando la tendencia a que una parte creciente de la población viva en el cuentapropismo informal o el trabajo asalariado no registrado -y, por ende, no accederá por las vías contributivas a una jubilación- el panorama para las jubilaciones se verifica mucho más complejo.

El escenario se vuelve mucho más problemático cuando incorporamos la dimensión social y política: por un lado, la necesidad, incluso en la dificultad, de incorporar debates sobre la legitimidad del sistema que rompan no solo con las narrativas contributivistas sino, ahora, con el retorno de las premisas neoliberales que entien-

den al sistema previsional perfecto como un mecanismo de ahorro individual; por el otro, el rol político de las personas jubiladas en tanto sujetos organizados que reclaman por sus derechos y que son definidos como oponentes políticos de un gobierno que no se caracteriza por evitar la represión violenta.

Desde muchas miradas distintas, los primeros dieciocho meses de gobierno de Javier Milei muestran un aumento de la vulnerabilidad de las personas adultas mayores, en particular en lo que refiere a la protección a través del sistema de seguridad social. Si los derechos humanos dependen de la capacidad del Estado para morigerar esta vulnerabilidad, sin dudas durante este gobierno estos se han demostrado adversamente afectados, principalmente los de las personas de menores recursos.

## Referencias

- Abeldaño, R. A. (2017). Análisis del gasto de los hogares en salud en Argentina, como componente de la cobertura universal de salud. *Ciência & Saúde Coletiva*, 22(5), 1631–1640.
- Alós, M., Apella, I., Grushka, C., & Muiños, M. (2008). Participación de los adultos mayores en el mercado laboral argentino: un modelo de valor de opción. *Revista Internacional de Seguridad Social*, 61(4), 29–55.
- Arlegui, M. A. (2009). Situación de los adultos mayores en la Argentina: Activos y capacidad de respuesta frente a la vejez en contextos vulnerables. In *Buenos Aires: XXVII Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana de Sociología*.
- Arza, C. (2012). La expansión de la cobertura del sistema argentino de pensiones: distribución del acceso y perspectivas para la universalización. *Revista Internacional de Seguridad Social*, 65(2), 31–51.
- Bertin, H. D. (2019). *Hacia una historia de la previsión social nacional en Argentina, 1904–2018*. CEFIP – Universidad Nacional de La Plata.
- Calabria, A., & Gaiada, J. C. (2012). Análisis del sistema previsional argentino: cobertura, distribución y tasa de sustitución. En *XLVII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política* (Trelew, 14 al 16 de noviembre de 2012).
- Cervigni, M., Martino, P., Caycho-Rodríguez, T., Barés, I., Calandra, M., & Gallegos, M. (2022). Impacto psicológico de la pandemia por COVID-19 en adultos mayores de Argentina. *Revista Argentina de Ciencias del Comportamiento*, 14(2), 64–74.
- Ciccía, R., & Guzmán-Concha, C. (2023). Protest and social policies for outsiders: The expansion of social pensions in Latin America. *Journal of Social Policy*, 52(2), 294–315.
- Címolo, M. (2005). *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*. CEPAL.

- DuBois, L. (2013). Activist pensioners, a contradiction in terms? Argentina's Jubilados. *Anthropology & Aging*, 34(2), 170–183.
- Durán, F. (2020). *Diseño de una canasta básica alimentaria para adultos mayores en Argentina* [Tesis de Licenciatura]. Universidad Nacional del Sur.
- Favata, F., Montes-Rojas, G., & Zack, G. (2023). Una evaluación estática y dinámica del desempleo en Argentina (2003–2019). *Estudios Económicos*, 40(80), 77–104.
- Gaudet, M. I. (2003). “We are going to fight as long as we have life”: *Histories and politics of Argentine activist pensioners* [Master's thesis]. Dalhousie University.
- Golpe, L. I., & Fassio, A. (1999). Población de edad y organizaciones de la sociedad civil. *Revista de la Escuela de Economía y Negocios*, (3), 73–92.
- Gómez, M. C., & Borrastero, C. (2018). Innovación tecnológica y desigualdad productiva y laboral en las empresas manufactureras argentinas. *Desarrollo y Sociedad*, (81), 211–254.
- González, S. M., & Urbano, C. A. (2019). Transformaciones en la subjetividad de mujeres adultas mayores que accedieron a la “jubilación de amas de casa” en Argentina. *Anales en Gerontología*, 11, 64–94.
- Gorry, J., & Scrimgeour, D. (2018). Using Engel curves to estimate consumer price index bias for the elderly. *Contemporary Economic Policy*, 36(3), 539–553.
- Gutiérrez, E., González, G. P., Viridis, J. M., & Geri, M. (2020). *Evolución de los precios relativos de los medicamentos más consumidos por los adultos mayores en Argentina (2019–2020)* (No. 4355). Asociación Argentina de Economía Política.
- HelpAge. (2023). Impact of the economic social crisis on older people in Argentina. *HelpAge International*. Policy Brief September 2023. Disponible en: <https://www.helpage.org/wp-content/uploads/2023/09/Argentina-Addressing-the-food-fuel-and-finance-crisis-Policy-brief.pdf>
- Isuani, E. A., & San Martino, J. A. (1993). *La reforma previsional argentina: opciones y riesgos*. Miño y Dávila.
- Leal de Araujo, L. (1972). Social security as an instrument of income redistribution in the developing countries. *International Social Security Review*, 25(3), 243–254.
- Masuku, S., Nkala, S. & Benhura, A. (2025). Navigating Poverty in Later Life: The Impact of Shrinking Pensions and Inadequate Social Security on the Well-being of the Elderly in Zimbabwe. *Journal of Human Rights and Social Work*, 1-16.
- Mesa-Lago, C. (1985). *Desarrollo de la seguridad social en América Latina* (No. 8315). Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naciones Unidas. (2024). Las generaciones futuras de personas mayores. *Informe de la Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad*, Claudia Mahler, Asamblea General, A/79/167. Disponible en: <https://docs.un.org/es/A/79/167>

- Ocampo, J. A., & Sehnbruch, K. (2015). Introduction: Quality of employment in Latin America. *International Labour Review*, 154, 167.
- Organización Panamericana de la Salud. (2023). *The Inter-American Convention on protecting the human rights of older persons as a tool to promote the decade of healthy aging*. Washington D.C. Disponible en: <https://www.oas.org/ext/DesktopModules/MVC/OASDnnModules/Views/Item/Download.aspx?type=1&iid=1038&lang=1>
- Paz, J., & Arévalo, C. (2019). Pobreza en las personas mayores: Un estudio multidimensional para Argentina. *Revista Latinoamericana de Población*, 13(25), 75–102.
- Pinto, A., & Di Filippo, A. (1979). Desarrollo y pobreza en la América Latina: Un enfoque histórico-estructural. *El Trimestre Económico*, 46(183), 569–590.
- Ramírez López, B. P., & Badillo González, G. (2017). La UMA y su impacto en las pensiones. *Consultorio Fiscal*, (674), 54–65.
- Rofman, R., Apella, I., & Vezza, E. (Eds.). (2014). *Beyond contributory pensions: Fourteen experiences with coverage expansion in Latin America*. World Bank Publications.
- Rofman, R., & Oliveri, M. L. (2012). Un repaso sobre las políticas de protección social y la distribución del ingreso en Argentina. *Económica*, 58.
- Rottenschweiler, S. (2020). Un mismo comienzo y dos caminos dispares: la Reparación Histórica y la Pensión Universal para el Adulto Mayor (2016–2019). *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, 18(34), 67–92.
- Schuster, F. L., Pérez, G. J., Pereyra, S., Armesto, M., Armelino, M., García, A., & Zipcioglu, P. (2006). *Transformaciones de la protesta social en Argentina 1989–2003* (GEPSAC Research Papers 48).
- Tisnés, A., & Salazar-Acosta, L. M. (2016). Envejecimiento poblacional en Argentina: ¿Qué es ser un adulto mayor en Argentina? Una aproximación desde el enfoque de la vulnerabilidad social. *Papeles de Población*, 22(88), 209–236.
- Tokman, V. E. (1977). *Dinámica del mercado de trabajo urbano: El sector informal urbano en América Latina*. International Labour Organization.
- Véjar, D. J., & Hernández Aracena, J. (2017). Heterogeneidad estructural y precariedad laboral: Tomando en cuenta a los trabajadores pobres. *Trabajo y Sociedad*, (29), 265–286.

# ASERRÍN, ASERRÁN... Y LOS CHICOS: ¿DÓNDE ESTÁN?

---

## La aplicación de la motosierra y sus consecuencias en la niñez argentina

*Pablo Vinocur, Patricia Ferrante y Raúl Mercer*

### Introducción

La infancia y la adolescencia comprende el período de la vida que se extiende entre 0 y 17 años, momento en que se desarrollan las capacidades de las personas hasta llegar a la adultez.

Los niños, niñas y adolescentes (NNyA), van creciendo y desarrollando todo su potencial, para lo cual requieren en cada etapa, de los cuidados y la atención adecuada de sus familias, una buena alimentación y nutrición, un acceso oportuno a los servicios de salud, una educación de calidad, un buen hábitat y espacios de juego y recreación.

La Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN), sancionada en 1989, fue aprobada por 196 países. En Argentina, se aprobó en 1990 mediante la Ley No. 23849; tiene rango constitucional desde la Reforma de 1994; y mediante la Ley N.º 26061 del 2005, su aplicación es obligatoria.

La CDN plantea los siguientes principios fundamentales: el interés superior del niño; el derecho a la supervivencia y al desarrollo; la participación; y la no discriminación. El Estado está obligado, tanto a nivel nacional, como de las provincias y de los municipios, a garantizar estos derechos de modo universal. Es decir, son aplicables y protegidos todos los NNyA, independientemente de donde hayan nacido, y de las condiciones y posibilidades de sus familias, siendo los Estados, las instituciones y políticas públicas los dispositivos que deben garantizar su cumplimiento.

Más allá de los principios que guían la CDN, existen limitaciones para que los derechos estén efectivamente protegidos para una parte de los NNyA. Al menos

la mitad tiene condiciones de vida deficitarias, por las restricciones que sufren sus familias; y las fallas del Estado, en sus distintos niveles. Pese a mejoras alcanzadas en algunos indicadores, como los de supervivencia infantil y la matriculación educativa, persisten dificultades para acceder a servicios de salud, de educación, de protección social, de promoción del desarrollo, al juego y a la recreación. La consecuencia es que millones de ciudadanos ven limitadas sus capacidades y posibilidades de disfrutar de una vida que les permita desarrollarse en plenitud. Y como sujetos, a elegir la vida que cada quien desee vivir (Sen, 1993).

En el artículo se presentan datos que evidencian estos déficits. Muchos existen desde hace muchos años, y son el resultado de políticas equivocadas, y de crisis económicas y sociales recurrentes. Sin embargo, nunca desde el retorno de la democracia, la infancia y la adolescencia enfrentaron el desafío de un gobierno cuyo fin es dismantelar el estado. Se renuncia a propender a la equidad, mediante una política fiscal progresiva, y a programas que contribuyan a reducir brechas entre sectores sociales y entre las provincias con niveles de desarrollo muy dispares.

El ideario que tiene el gobierno de la Libertad Avanza (LLA) y su visión de lo público y lo privado, se plasman en algunas declaraciones del Presidente: “el Estado es la representación del maligno en la Tierra” (discurso del 5/7/2025 en la inauguración de un templo evangélico en Resistencia, Chaco); “...el Estado es el pedófilo en el jardín de infantes con los nenes encadenados y bañados en vaselina”. Admitió la posibilidad de que exista un mercado de niños/as (Radio con Vos, junio 2022); “...Los impuestos son una rémora de la esclavitud y evadirlos debería ser un derecho humano”<sup>1</sup>.

Estas posiciones se reflejan en decisiones del gobierno, como la eliminación de instituciones, de políticas y de programas, o el recorte de partidas presupuestarias, comprometiendo el bienestar de NNyA, de sus familias y de sus comunidades.

Hasta ahora la sociedad ha tolerado, y en ciertos sectores, ha apoyado los cambios. El camino emprendido ha beneficiado fundamentalmente a los sectores económicamente más poderosos, ajustando al sector público, con excepción de la defensa, la seguridad y los servicios de inteligencia.

La ideología declamada y ejecutada por el gobierno implica un rechazo pleno a la perspectiva de derechos dado que, según la actual gestión, el Estado *no debe garantizar* ninguno. Del mismo modo, supone una negación del desarrollo humano y del enfoque de capacidades, pues la única libertad que se proclama es la del mercado.

Este artículo realiza un análisis de las políticas adoptadas a nivel nacional, y cómo éstas decisiones del gobierno están afectando a NNyA. Se reconoce que gran parte de los problemas que acarrea la infancia y la adolescencia son anteriores al inicio de la gestión. Sin embargo, la orientación y las medidas adoptadas están empeorando

---

1 Véase Stefanoni P. (2023), nota publicada en Le Grand Continent, España.

el presente y comprometen aún más el futuro de los NNyA. Para ello, se propone un análisis de la situación en tres áreas: la situación de pobreza y la protección social, a cargo de Pablo Vinocur; la educación, a cargo de Patricia Ferrante; y la salud, a cargo de Raúl Mercer. El trabajo en su conjunto, es el resultado de un debate y de una construcción colectiva, en la que pretendemos señalar algunos de las principales manifestaciones del proceso de destrucción y desmantelamiento de políticas e instituciones sin otro fin que el ajuste fiscal, amparado en un marco ideológico que considera a la justicia social y a los derechos, una lacra. Veamos cómo y en qué se traduce este enfoque.

## **1. Las respuestas ante la niñez excluida**

### *La pobreza en la niñez y en la adolescencia*

Una de las manifestaciones más sensibles sobre la situación de la niñez y de la adolescencia es la de la pobreza, definida como la carencia de las capacidades que permiten que las personas pueden desarrollar su vida en plenitud y en libertad (Sen, 1993). En el caso de los NNyA, esta definición se operacionaliza cuando se observan problemas de acceso a la salud y a una alimentación y nutrición adecuada, o a establecimientos educativos o de cuidado, o vivir sin acceso a algunos servicios básicos, o hacinados. Estas condiciones limitan sus capacidades para participar en la vida social y comunitaria. Es la definición conocida como pobreza multidimensional, propuesta por Alkire (Alkire, 2007) y por la CEPAL en el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) (CEPAL, 2025). Aplicando el mismo criterio, la Oficina de UNICEF en la Argentina, publicó los resultados de la Pobreza No Monetaria para NNyA, en una serie iniciada en 2016 y llega al 2024.

La clasificación de las privaciones no monetarias de UNICEF diferencia entre moderadas y severas, según los siguientes criterios.

Tabla N°1

**Dimensiones utilizadas para medir privaciones no monetarias en la infancia, indicadores disponibles en EPH y artículos de la CDN y ODS asociados**

DIMENSIÓN	NO PRIVADO	PRIVACIÓN MODERADA	PRIVACIÓN SEVERA	CDN
<b>Educación</b>	(4-17) Asiste sin retraso	(9-17) Asiste con retraso	(4-17) No asiste (7-17) Nunca asistió	28 (1 a, b y e)
<b>Protección</b>	(0-17) No es elegible o es elegible y recibe ayuda y (5-17) no trabaja	(0-17) Es elegible y recibe programa de protección social , pero (10-17) trabaja	(0-17) Es elegible y no recibe ayuda.	32
<b>Vivienda</b>	Vivienda sin hacinamiento, con piso y techo adecuados y tenencia segura	(0-17) Vivienda con hacinamiento o (piso y techo deficientes) o tenencia insegura	(0-17) Vivienda con hacinamiento crítico o (piso y techo deficientes) y tenencia insegura	27
<b>Saneamiento</b>	Tiene baño adecuado de uso propio	(0-17) Tiene baño inadecuado o baño compartido	(0-17) Tiene baño inadecuado y compartido. No tiene baño.	24 (2 c)
<b>Agua</b>	Tiene acceso al agua corriente de red dentro de la casa.	(0-17) Tiene agua fuera de la vivienda o de fuente insegura	(0-17) Tiene agua fuera de la vivienda y de fuente insegura	24 (2 c)
<b>Hábitat</b>	Vive en una zona alejada de basural y no inundable.	(0-17) Vive cerca de un basural.	(0-17) Vive cerca de un basural y en una zona inundable	27

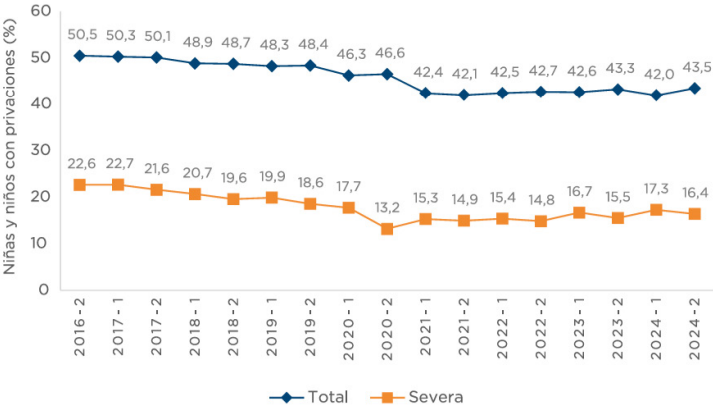
**Nota:** CDN=Convención de los Derechos del Niño. Excepto en la última columna, los números entre paréntesis indican las edades para las cuales aplica la clasificación. Cabe aclarar que el trabajo de NNyA es trabajo remunerado. Es decir, trabajo contra un pago.

Fuente: Pobreza Monetaria y Privaciones vinculadas a derechos en Niños y Niñas (2025)

Los datos muestran que la pobreza multidimensional se redujo hasta el segundo semestre de 2021. Se mantuvo luego entre el 42%-43% de NNyA para las moderadas hasta fines del 2024. Respecto a las “severas”, se redujeron 9,4 puntos hasta el 2020, estabilizándose en valores entre el 15%-17%. Esta “cronicidad” muestra las falencias de las políticas que vienen implementando los estados nacionales, provinciales y municipales, para mejorar las condiciones en que la niñez nace, crece y se desarrolla;

Gráfico N° 1

Niñas y niños con privaciones no monetarias. Argentina 2016-2024



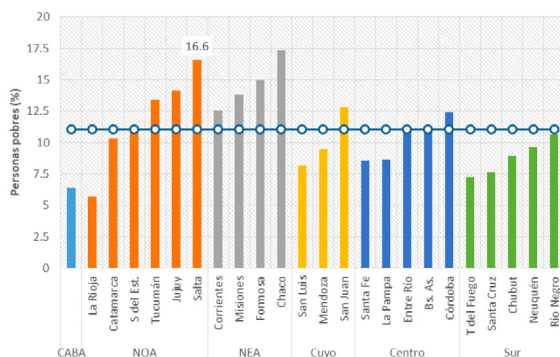
Fuente: Pobreza Monetaria y Privaciones vinculadas a derechos en niñas y niños, UNICEF, Julio 2025, Pág.30, basado en EPH, INDEC.

Entre ellas hubo mejoras en la cobertura de la sala de 4 en el nivel inicial, y en la finalización del nivel medio; no así en la proporción de NNyA que perciben la AUH, que se mantuvo constante entre el 30%-33%. Tampoco hubo cambios en otras dimensiones referidas al hábitat (tenencia, hacinamiento, calidad de la vivienda, acceso a agua de red y de saneamiento). Si este es el panorama actual, el futuro es más complejo ante el ajuste. La suspensión de las obras públicas afecta la construcción y mejoramiento de viviendas para los grupos vulnerables, la extensión de redes de agua potable y de saneamiento; y al eliminarse el FISU se cortaron todos los recursos para la mejora de los barrios populares.<sup>2</sup>

2 El FISU (Fondo de Integración Socio Urbano) se creó por Ley 27453 del 2018, aprobado por unanimidad, financiado por asignación específica de 2 impuestos para la mejora de los barrios populares donde viven más de 5 millones de personas, muchas de ellas NNyA.

## Gráfico N° 2

### Pobreza estructural en la Argentina, según Regiones, Año 2023



Fuente: IELDE, con base en datos de la EPH, INDEC, Salta, 2024.<sup>3</sup>

Además, las privaciones no se distribuyen homogéneamente en el país. Como lo muestra el Gráfico N° 2, la pobreza en las provincias del NEA y del NOA (excepto La Rioja) es casi un 50% superior al de la mayoría de las regiones y duplica la de la CABA.

Reducir las diferencias en las condiciones en las que viven los NNyA exige del gobierno nacional un papel activo en la asignación de los recursos. Renunciar a ello, condena a millones de NNyA, sus familias y sus comunidades, a que no accedan a niveles mínimos de bienestar comprometiendo el desarrollo futuro.

### *Pobreza material o por ingresos*

Otra modalidad para conocer la situación de pobreza es comparar los ingresos de los hogares respecto del costo de una canasta de bienes y servicios.<sup>4</sup> “Pobres” son los hogares cuyos ingresos son inferiores al valor de la canasta básica total (CBT); e “indigentes”, cuando sus ingresos son menores a la canasta básica alimentaria (CBA).

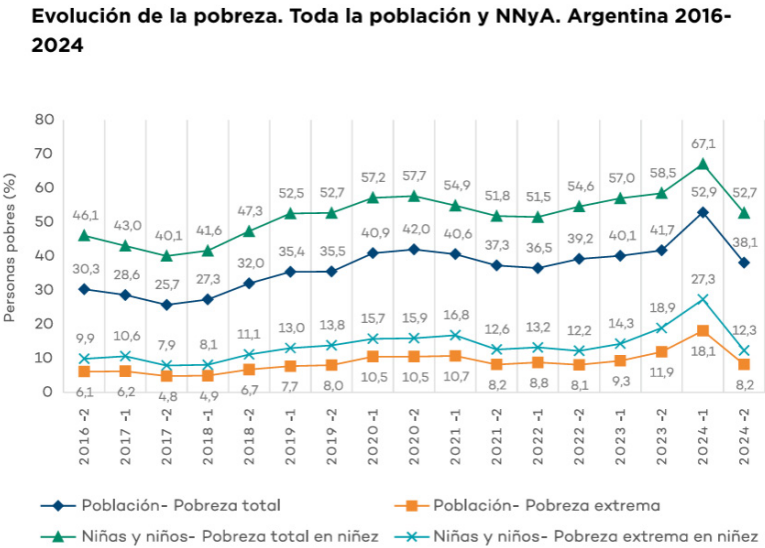
A continuación se presenta la evolución de la pobreza monetaria entre 2016 y 2024 (último dato disponible). A diferencia de la pobreza multidimensional, existe

3 Informe sobre capacidad humana 2023/24. Trabajadoras y trabajadores pobres en un contexto de crisis. Desafío para el NOA y Salta. IELDE, Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de Salta, Mayo 2024, Pág. 20.

4 Para conocer la metodología de cálculo de la pobreza, y de la construcción de la CBA y de la CBT, consultar: INDEC. La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina. Metodología INDEC N°22, Noviembre 2016, pág. 5 a 14.

una gran variabilidad reflejando modificaciones en los ingresos de los hogares y en el costo de los bienes y servicios.

Gráfico N° 3



Fuente: Paz, J., Pobreza Monetaria y Privaciones vinculadas a derechos en Niños y Niñas, UNICEF Argentina, pág. 12., a partir de datos de la EPH, INDEC.

Merece destacarse que la prevalencia de pobreza (total y extrema) es mayor en los NNyA que en la población en general. La niñez y la adolescencia, junto con los adultos, (ver Cuadro N°1), es el grupo más afectado, limitando sus aprendizajes y desempeños en su vida adulta (Heckman, 2006). El nivel más alto fue de 67,1%, en el 1º semestre de 2024, siendo pobres 8,1 millones de NNyA. En el segundo semestre, la prevalencia cayó 14,4 puntos, representando 1,7 millones de NNyA menos.

Una tendencia similar ocurrió con la pobreza extrema. La prevalencia más alta se alcanzó en el 1º semestre del 2024, cuando triplicó la del 2º semestre del 2017. Luego cayó a menos de la mitad en el 2º semestre (de 27,3% a 12,3%).

Las razones del fuerte aumento de principios del 2024 como luego del marcado descenso se asocian tanto a la evolución de la inflación como a una mejora en los ingresos reales de parte de los hogares, luego del deterioro del 2022/2023. En cuanto a la indigencia contribuyó positivamente, el aumento en los montos de la AUH y de la prestación por alimentos, que se extendió hasta los 17 años desde la mitad del 2024.

Cuadro N° 1

EVOLUCIÓN DE LA PREVALENCIA DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA SEGÚN GRUPOS DE EDAD								
Grupos de Edad	2021	2021	2022	2022	2023	2023	2024	2024
Categoría Pobreza	Indigen-tes	Total Pobres	Indigentes	Total Pobres	Indigentes	Total Pobres	Indigentes	Total Pobres
0-14	35,5	31,8	31,6	30,9	36,1	31,9	31,6	30,9
15-29	29,2	27,3	28,5	26,3	25,4	25,4	28,5	26,3
30-64	34,3	36,7	37,0	37,7	35,8	37,5	37,0	37,7
65 y más	1,0	4,2	2,9	5,2	2,7	5,2	2,9	5,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Informes Técnicos, Pobreza, EPH-INDEC, 2ºSemestre 2021-2024

Dos aspectos a destacar. El primero, las diferencias en las prevalencias de pobreza (total e indigencia) entre los distintos grupos de edad; siendo la de los adultos de 30-64 años el más afectado, seguido por el de los menores de 15 años. En el grupo de los mayores de 65 años, la prevalencia es casi 6 veces más baja entre los pobres, y más de 10 veces entre los indigentes. Dos son las posibles causas al comparar la pobreza de los NNyA de los adultos. Una, un menor peso relativo por la caída en la fecundidad. La segunda, los mayores requerimientos nutricionales según el método de adulto equivalente. Los datos de la EPH, INDEC, lo confirman. La prevalencia en los menores de 6 años era de 49,2%; para el grupo de 6 a 11 años, de 52,7%; y en el grupo de 12 a 17 años, de 55,1%, en el segundo semestre del 2024, siendo similar en los años previos (EPH-INDEC, 2ºSemestre 2021-2024).

*Perfil de los hogares pobres*

En una reciente publicación de UNICEF se presentan algunas diferencias significativas que tienen los hogares con NNyA que sufren pobreza monetaria. Ellas son: edad menor a 25 años de la persona referente (14 puntos porcentuales más que el total); la condición de mujer de la persona referente (11 puntos porcentuales más que si es varón); el clima educativo del hogar (28 y 21 puntos porcentuales más si es muy bajo o bajo, frente a 11 y 41 puntos porcentuales si es medio o alto, respecto del promedio); el hogar monoparental con jefatura de una mujer (13 puntos porcentuales más que respecto a los hogares monoparentales con jefatura de varones); la inserción laboral

de la persona referente (36 puntos porcentuales más si es desocupada; 24 puntos más si es inactiva; 16 y 11 puntos más si es asalariado no formal o trabajador independiente; a la inversa, si es asalariada formal tiene 20 puntos porcentuales menos de prevalencia); y por último la localización del hogar (20 puntos porcentuales más si es un barrio popular).

### *La protección social cercenada*

Si bien existen diferentes definiciones sobre los sistemas de protección social, en este artículo se asume que incluyen las políticas dirigidas a proteger de la pobreza y de la exclusión a las personas a lo largo de su curso de vida (CEPAL, 2015) Comprenden las de seguridad social, de ingresos, de hábitat, de seguridad alimentaria, de salud, de protección del empleo, y de educación.

Existen competencias distintas entre los estados nacional, provincias y municipios. La seguridad social, las políticas de ingresos, las de empleo, y del hábitat han estado primordialmente a cargo de la Nación. Mientras que una gran parte de los servicios de salud, educación y las dirigidas a la infancia y adolescencia están a cargo de las provincias y en algunos casos, de los municipios.

La responsabilidad por algunas políticas y programas en diferentes áreas como: las universidades, becas estudiantiles, apoyo a la construcción y equipamiento de establecimientos de salud, educación y de cuidado, protección de derechos de NNyA fueron de la Nación. Están amparadas por el marco normativo, hacen a la protección social y disminuyen las brechas en los niveles de bienestar entre las provincias.

El gobierno modificó esta distribución de funciones, eliminando políticas y programas o reduciendo su financiamiento, trasladando la responsabilidad a las provincias y municipios. La consecuencia es un deterioro en la calidad y cantidad de prestaciones para quienes nacen, crecen y viven en las diferentes regiones del país.

La principal y casi única política en que se invirtieron recursos para la infancia y la adolescencia en situación de vulnerabilidad fue aumentar la AUH y la prestación Alimentar y la asignación del Plan 1000 días<sup>5</sup> <sup>6</sup>luego de la devaluación de diciembre 2023

Observando la evolución de relación entre las transferencias y las CBA y la CBT, era superior al 100% en 2020. Desde comienzos del 2022 fue bajando hasta llegar al

---

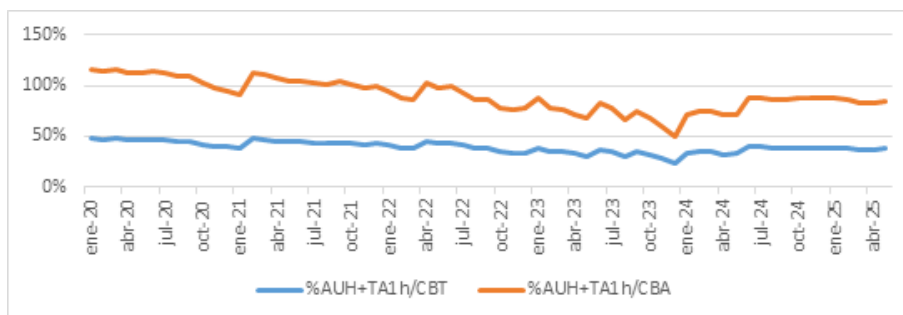
5 Transferencia monetaria para menores de 3 años y embarazadas que realiza mensualmente la ANSES.

6 Desde su creación en 2009, la AUH universalizó las asignaciones familiares financiando a los hogares con NNyA de trabajadores del sector informal o del empleo doméstico mediante una transferencia mensual a la madre, equivalente al 80% del valor, y el 20% restante se deposita una vez al año, acreditando la vacunación y la asistencia a establecimientos educativos de NNyA. En el 2020, para garantizar la seguridad alimentaria, se asignó una nueva transferencia a hogares con menores de 6 años. Posteriormente, se extendió hasta los 14 años, y el actual gobierno lo amplió a los menores de 18 años.

49% en diciembre del 2023. Desde enero 2024 creció, recuperando el 90% en mayo 2025. Fue un incremento significativo que impactó en la reducción de la indigencia.

#### Gráfico N° 4

#### Relación entre la AUH, la prestación Alimentar para hogares con 1 hijo/a y las Canasta Básicas Alimentaria y Total (2020-2025)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de estadísticas de la ANSES y de los informes del INDEC

Sin embargo, este cambio en las transferencias a los hogares con 1 hijo no cubre la CBA, solo la supera si hay más de 2 hijos. Al respecto, el Observatorio de la Deuda Social señaló que “...cerca de 4,3 millones de NNyA enfrentan dificultades para acceder adecuadamente a los alimentos, y aproximadamente la mitad de ellos lo hace en condiciones severas” (González Sisto y Tuñón, 2025).

En cuanto a la CBT, el peso relativo de la contribución es menor, variando la proporción entre el 25% y el 39% desde el 2022 hasta mayo del 2025.

Retomando lo señalado al comienzo de capítulo, la situación para gran parte de la niñez y de la adolescencia es de fragilidad. Y la decisión del gobierno de disminuir al mínimo su apoyo económico-financiero, más allá del aumento en las transferencias, es insuficiente para garantizar los derechos y el bienestar.

## 2. El fenómeno de la motosierra y las políticas educativas

La política educativa del gobierno se caracteriza, hasta el momento, por el recorte generalizado. Presupuesto, cobertura, acceso, formación, salarios y recursos muestran caídas considerables. La motosierra educativa avanzó destruyendo y cancelan-

do políticas nacionales que habían logrado saltar los vaivenes clásicos de la política argentina alcanzando un grado importante de institucionalización (Murillo, 2017). El Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), Conectar Igualdad, la compra de libros, la mejora y actualización de la educación técnica, las becas Progresar, la formación docente o la ESI ejemplifican estas medidas que no pueden considerarse solo ajuste sino más bien, como señala Pablo Pineau (Pineau, 2025), responden a una idea de cierre de la educación pública y a una degradación absoluta del rol del estado en la educación.

Subsumido a Secretaría dentro del Ministerio de Capital Humano<sup>7</sup>, el gobierno de la educación nacional se ha corrido en favor de una descentralización extrema. Se maneja, más bien, en los silencios de la política (Bacchi, 2009), lo que desafía a descifrar por qué no hace lo que no hace, antes que lo (poco) que efectivamente hace.

Es primordial señalar que el enfoque del gobierno abandona por completo la perspectiva de derechos y ubica a la educación como un servicio a obtener en el mercado. Como señala Puiggrós, la dinámica sistemática del gobierno es la de “publicitar la educación como una mercancía y accionar contra el Estado, contribuyendo a la descalificación de sus instituciones... arrasar con todo relato igualitario, democrático, soberano” (Puiggrós, 2025, p. 7).

El territorio educativo pasa a ser un espacio más de mercado en el que la educación pública se considera una empresa deficitaria y un “mecanismo de lavado de cerebro”<sup>8</sup>. El recorte viene acompañado de constantes referencias humillantes hacia el sistema público, la educación, la ciencia y la tecnología. Una de las reacciones más evidentes ante estas políticas fueron las movilizaciones en contra del desguace del presupuesto universitario que recordaron que hay espacio para defender lo común. Empresa difícil en tiempos de gritos y declamaciones despectivas que invitan a preguntarse qué habrá detrás de la verbosidad descalificadora y degradante.

Por un lado, hay una reedición de la tendencia privatizadora de la educación, ya experimentada en gobiernos de corte neoliberal (Feldfeber et al, 2018) que atomiza sus relaciones y abre las puertas a *brokers* privados (Ortegon, Decuyper y Williamson, 2024).

Antes de detenernos en lo que elimina, veamos lo que promueve el gobierno en lo que refiere a educación básica. Al momento, las únicas iniciativas de carácter nacional son tres:

- La subvención a estudiantes de escuelas privadas con aporte estatal vía *vouchers*. Inspirado en Milton Friedman (Friedman, 1995) en favor del poder de elección de las familias por sobre el sistema educativo, implementado como paliativo a la caída

---

7 El antecedente directo de esta degradación sucedió en 1966, bajo la dictadura de Onganía, cuando la cartera educativa quedó bajo la órbita del Ministerio del Interior.

8 Véase: <https://www.lanacion.com.ar/politica/las-frases-mas-polemicas-de-javier-milei-en-su-discurso-frente-a-alumnos-de-una-escuela-nid06032024/>

de los ingresos de la clase media y media baja, según datos oficiales en el año 2024 recibieron *vouchers* 833.211 estudiantes de los tres niveles, que cubre hasta el 50% de la cuota escolar. El sistema de *vouchers* se implementó en Chile, Colombia, Suecia, y en algunos estados norteamericanos con resultados dispares y sin evidencia contundente sobre su eficacia en relación con la mejora educativa (Pompillo, 2024; Restrepo, 2004; Canals et al, 2019; Edmark, Houssain y Haelermans, 2025).

-El lanzamiento e implementación de un Plan Nacional de Alfabetización centrado en la mejora del nivel primario. Propuesto como política basada en datos y formulado en el Decreto 579/2024<sup>9</sup> se asienta en los resultados de las pruebas Aprender 2023, el Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019) elaborado por OREALC/UNESCO, y Pisa Digital 2022. El estudio ERCE concluye que en nuestro país el 46% de los alumnos de 3<sup>er</sup> grado no alcanza los niveles mínimos de lectura, y señala déficits de comprensión lectora en niveles primario y secundario. Si bien atiende a una necesidad de mejora consensuada, el plan fue enunciado por el Presidente como un combate contra la barbarie y el analfabetismo (Bottinelli, 2025). Acordado de modo unánime con las 24 jurisdicciones, en el proyecto de presupuesto 2025<sup>10</sup> se incluye una partida cercana a los 700 mil millones de pesos a distribuirse en diversos formatos –no es claro cuáles, ya que simultáneamente se recorta la compra de libros y manuales escolares–, la formación docente y el monitoreo y evaluación del programa. Si bien el plan pretende ser transversal, no se formuló una política común a las jurisdicciones, sino que cada una puede adoptar un enfoque de implementación e intervención, no contemplándose las brechas de aprendizaje existentes entre las provincias. Resulta interesante preguntarse, con base en los mismos datos, por qué el plan no avanza en la mejora de los aprendizajes de matemática, que registran una performance peor en las fuentes citadas.

-El más reciente lanzamiento de un programa llamado *PaideIA* (2025) para promover el uso de herramientas de IA que incluye un observatorio, sin mayores especificaciones, pero que puede inscribirse dentro del avance de las ed-tech; empresas que venden soluciones tecnológicas para problemas pedagógicos que se suman al *hype* de la IA (Selwyn, 2022). El programa no contempla distribución de equipamiento, formación ni recursos, funciones que anteriormente cubrió Conectar Igualdad, desmantelado por completo.

---

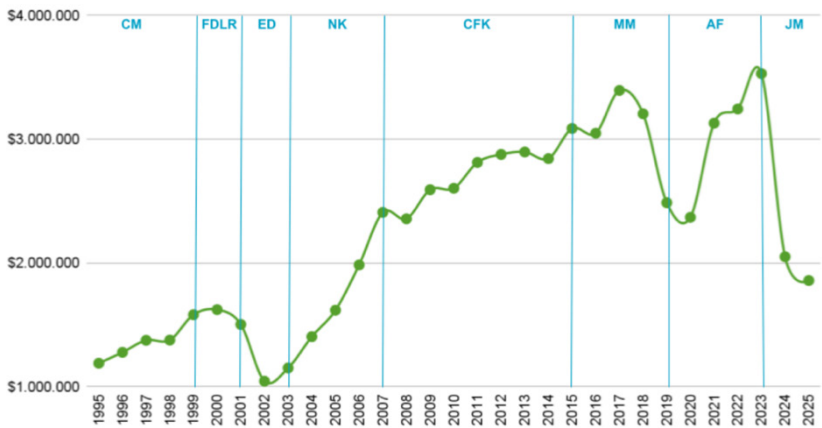
9 Véase <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/310048/20240704>

10 A la fecha, Argentina carece de ley de presupuesto del Congreso ya que se encuentra congelada desde el año 2023.

*Radiografía del recorte*

En la Argentina, la Ley de Financiamiento Educativo (Ley N° 26.075/2005) establece el objetivo de alcanzar una inversión en el sector de educación y ciencia del 6% del total del PBI. Si bien es un objetivo que solo se cumplió en el año 2015 (Morduchowicz, Sáenz Guillén y Volman, 2024), la inversión en educación como porcentaje del PBI, con sus vaivenes, tendió al incremento paulatino y atravesando diversas crisis estructurales. El gobierno produce un corte abrupto en esta tendencia según el gráfico elaborado por el Laboratorio de políticas públicas de la UNAHUR (2025).

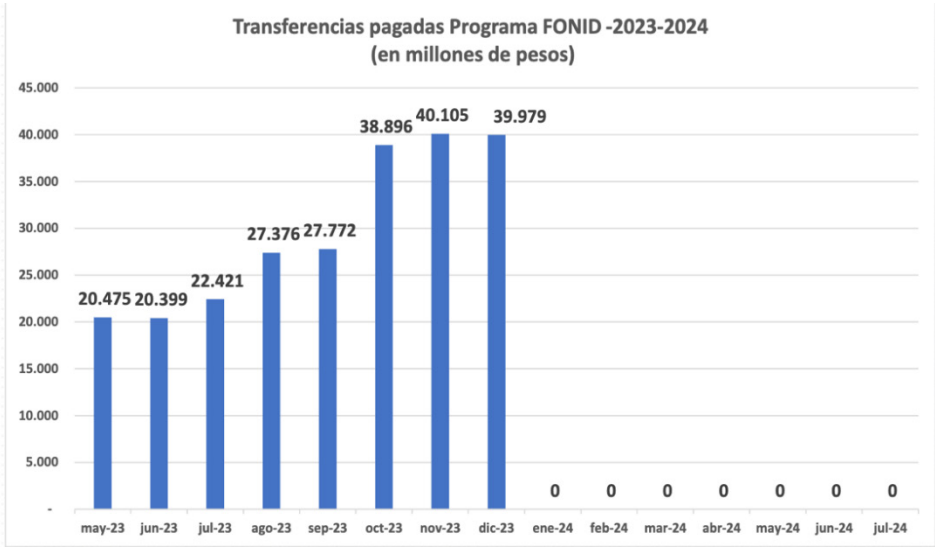
**Gráfico N° 5**  
**Evolución del presupuesto vigente**  
(Valores expresados en millones de pesos constantes de noviembre 2023)



Fuente: Lodola, Ciocchi, Rizzalli (2025)

Uno de los programas eliminados es el FONID. Implementado en 1998 y emergente directo de la “carpa blanca docente”, este fondo pretendió funcionar como equalizador de salarios docentes en el país. Alejandro Morduchowicz señala: “El FONID no había pasado desapercibido en el bolsillo de los docentes. En el año de su creación significó desde un 7% del salario promedio en Santa Cruz hasta un 36% en Chaco. En la mayor parte de las provincias representó entre un 10% y un 20% del sueldo y, en algunas pocas, algo más del 20%. Hoy se estima que es alrededor de un 10% del salario bruto de lo que se denomina “cargo testigo” (Morduchowicz, 2024). Se observa a continuación, la evolución de las transferencias y su corte en 2024.

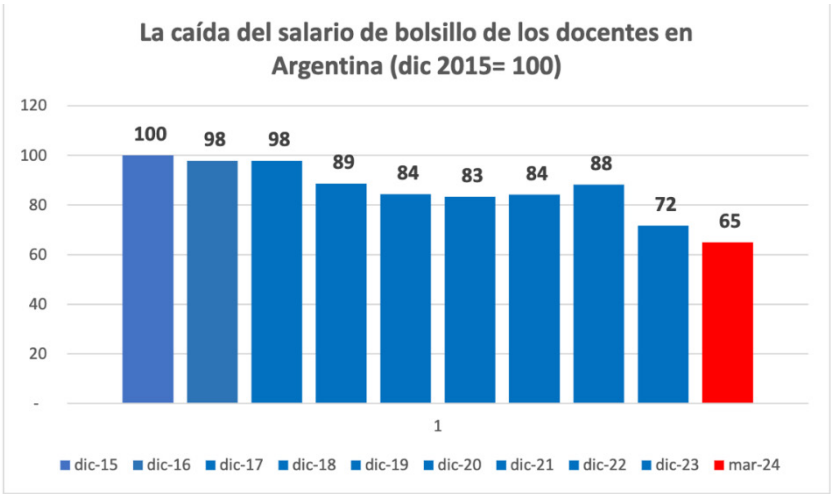
Gráfico N° 6



Fuente: Instituto Marina Vilte, CTERA (2024).

Mientras tanto, los salarios docentes siguen su marcha descendente, como muestra el siguiente gráfico:

Gráfico N° 7



Fuente: Instituto Marina Vilte (2024)

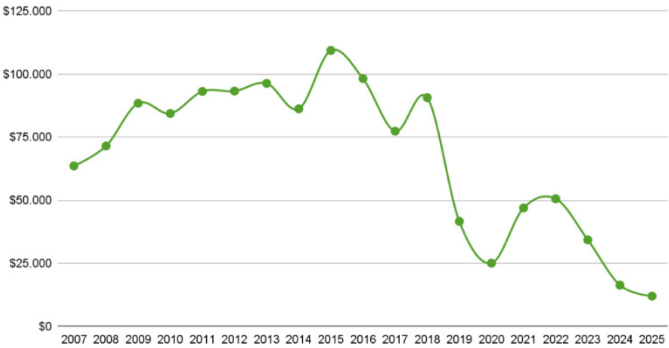
El salario de bolsillo de los docentes cayó en marzo del 2024, un 35% respecto a diciembre del 2023. e implicó una pérdida del 27,3% del poder adquisitivo (CTERA, 2024), alcanzando el 33,3% en marzo del 2025 (Lodola, Ciocci Pardo y Rizzalli, 2025).

La guadaña también pasó por las instituciones y programas de formación docente. El Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD) creado en 2008 para alcanzar la coordinación federal de políticas con eje en la búsqueda de integralidad, cohesión y democratización de un sistema formador fragmentado (Piovani, 2023). Las propuestas formativas del INFoD se plasmaron en programas de formación y actualización, incluyendo 14 postítulos, con la participación de 200.000 docentes entre 2014 y 2018; y promovieron la digitalización del sistema formador (Pereyra, 2023). Siguiendo la práctica de no aniquilar pero tampoco financiar, el INFoD hoy ofrece tutoriales y cursos auto asistidos. En esta lógica, también se desfinanció la educación técnica, según se observa:

**Gráfico N° 8**

**Evolución del presupuesto vigente del INET**

**(Valores expresados en millones de pesos constantes de noviembre de 2023)**



Fuente: Lodola, Ciocci Pardo y Rizzalli (2025).

Otra poda es la eliminación de la ESI, avanzando en la destrucción de la agenda de derechos y de cuidado, Acorde a lo señalado con la formación docente y la educación técnica, son muchas las provincias que la sostienen con fondos propios. Sin embargo, su desnacionalización es un retroceso en un trayecto político-ciudadano que se consolidó como una política de incumbencia curricular y como un cambio de paradigma que implica transformaciones profundas en los modos de relacionarnos (Fuentes y Gamboa, 2024), y también resultado de consensos sociales (Faur, 2018).

Ensamblada con otras políticas formuladas desde la perspectiva de derechos, como la Interrupción voluntaria del embarazo (IVE) y el Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (ENIA), la ESI en las escuelas se transformó en un espacio relevante para trabajar con un enfoque de cuidados. Clave para la prevención, pero también para enfatizar el rol de protección de la escuela (ME, 2021), el Movimiento Federal “X MÁS ESI”, registra que solo 13 de las 24 provincias sostienen la ESI. En seis jurisdicciones, los equipos ESI fueron subsumidos en otros referidos a otras temáticas (X más ESI, 2024). Cabe mencionar que entre 2009 y 2017 se formaron 50.983 docentes de diversas disciplinas en enseñanza de ESI en cursos virtuales y 116.550 participaron de cursos presenciales diseñados e implementados con perspectiva nacional (Faur, 2018). Más adelante, se amplía el análisis sobre estos programas desde la perspectiva de la salud.

Además de salario, formación y ESI, el gobierno recortó sistemáticamente fondos para comedores escolares y para becas. Su enfoque cancelatorio, además, inhabilita por completo discusiones necesarias sobre alfabetización, organización escolar, diseño curricular o calidad educativa.

Ante este escenario que celebra y practica la individualidad se antepone la idea de la escuela como infraestructura de lo común (Dussel, 2021) y su persistencia aun en estos tiempos.

### 3. El fenómeno de la motosierra y las políticas de salud

Contrariamente a lo que circula en el imaginario colectivo, la salud pública no hace referencia a la salud del sector público, del gobierno o del sector oficial. Por el contrario, *lo público*, en nuestro caso, tiene sus raíces en *lo poblacional*, de toda la sociedad en su conjunto, sin exclusiones.

La elección de la salud pública como punto de partida para el presente análisis tiene por objetivo reconocer el modo por el cual ciertos términos se van acuñando y desvirtuando de manera diferencial y sesgada, condicionando puentes espurios con la praxis política a partir de su uso distorsivo y su derivación en situaciones conflictivas a través de respuestas que incluyen las cancelaciones, los sesgos intencionales, la ignorancia epistémica, las apropiaciones indebidas de discursos y de temas sensibles para la sociedad. La salud pública requiere un abordaje amplio del sector salud con otros sectores de la sociedad (del Estado, de la Sociedad Civil, y del Sector Privado).

En la década de 1980 el Instituto de Medicina de los Estados Unidos asumió una serie de funciones centrales (hoy conocidas como Funciones Esenciales de la Salud Pública o FESP) como parte fundamental del papel protector del Estado (OPS, 2020).

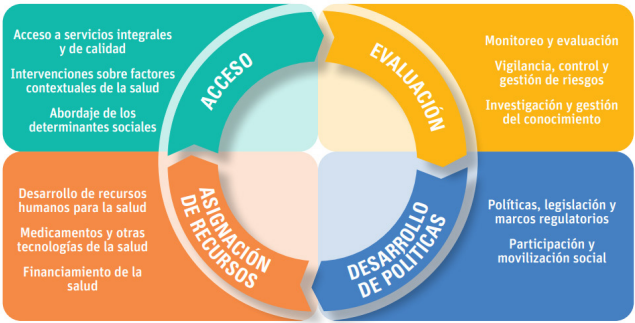
La práctica de la salud pública obliga a reconocer la importancia de este mundo interconectado, interdependiente e integrado del cual somos parte (... y del cual no podemos estar marginados)<sup>11</sup>.

Para ello, seleccionaremos algunas áreas relacionadas con la formulación y gestión de políticas sanitarias orientadas a la niñez, la adolescencia y la mujer reconociendo que algunas acciones pueden comprometer más de una FESP.

En el siguiente gráfico se describen las FESP agrupadas en 4 dimensiones principales y las respectivas funciones contenidas en cada grupo: **A. Evaluación, B. Desarrollo de Políticas, C. Asignación de Recursos y D. Acceso.** A continuación, desarrollaremos algunos ejemplos demostrativos para cada uno de los cuatro grupos mencionados.

Gráfico N° 9

Funciones Esenciales de la Salud Pública (OPS)



Fuente: OPS. Las Funciones esenciales de salud pública en las Américas. Una renovación para el Siglo XXI. 2020.

A. Evaluación:

Las actividades de evaluación y monitoreo son esenciales para sostener los procesos de planificación e implementación de políticas y programas, asignación presupuestaria, transparentar el gasto público, y evaluar el resultado de las intervenciones. Contar con información confiable es la base para garantizar políticas públicas basadas en la mejor evidencia disponible

*El caso del Programa Salud Investiga*

11 Véase DW. Argentina ratifica a EE.UU. su decisión de salir de la OMS. 2025. <https://www.dw.com/es/argentina-ratifica-a-eeuu-su-decisi%C3%B3n-de-salir-de-la-oms/a-72678765>

Los programas de investigación son iniciativas habituales desarrolladas por las instituciones de salud de los diferentes países (NIH, en USA, CPHA, en Canadá, INSP de México, Fundación Oswaldo Cruz, en Brasil). En el caso de Argentina, existen varios organismos que promueven la investigación científica. Dentro del ámbito de salud el Programa Salud Investiga y las respectivas iniciativas de Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El recorte del área genera un vacío en la generación de conocimiento para el avance científico y la formación de recursos especializados. Como observamos, al deterioro del sistema científico de nuestro país expresado a través de las políticas de ajuste sobre el CONICET se le suman acciones similares sobre los organismos de investigación en el campo de la salud<sup>12</sup>.

### *El caso de las políticas de salud reproductiva*

El tema de los derechos sexuales y reproductivos ha sido un caso emblemático que pone de manifiesto las tensiones existentes en materia de intereses contrapuestos entre sectores políticos y organizaciones de la sociedad civil (incluyendo grupos conservadores y religiosos).

Argentina representa un caso paradigmático sobre el intrincado proceso de lucha de las organizaciones de mujeres, de derechos humanos, de colectivos de género y de la población adolescente (generalmente mujeres), situación que convierte al país en uno de los más avanzados en la región y del mundo.

- Retrocesos: la política del gobierno nacional frente a la ESI y el Plan de reducción del embarazo no intencional en la adolescencia (ENIA).

**El Programa de Educación Sexual Integral (ESI):** si bien este caso ya fue expuesto en el apartado de las políticas educativas, vale la pena recordar las implicancias sobre la salud de la población. Un tema no menor es la estigmatización del género como una cuestión ideológica<sup>13</sup>. Nada más alejado de la realidad, toda vez que el género explica aspectos significativos que contemplan diferentes dimensiones (biológicas, psicológicas, sociales) sobre cómo hombres y mujeres construyen sus roles en la sociedad y establecen relaciones de poder. Considerar al género como una

---

12 Véase Tiempo Argentino. Junio 2025. Más ciencia paralizada: el programa Salud Investiga “al borde de la muerte”

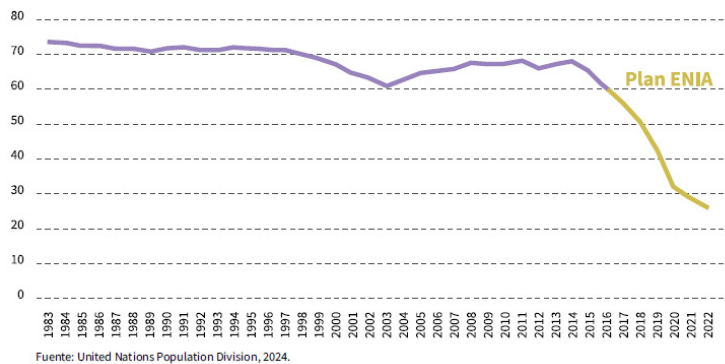
[https://www.tiempoar.com.ar/ta\\_article/mas-ciencia-paralizada-el-programa-salud-investiga-al-borde-de-la-muerte/](https://www.tiempoar.com.ar/ta_article/mas-ciencia-paralizada-el-programa-salud-investiga-al-borde-de-la-muerte/)

13 Véase LATFEM. 2024. El desmantelamiento de las políticas de género de la era Milei. <https://latfem.org/el-desmantelamiento-de-las-politicas-de-genero-en-la-era-milei/>

ideología es una muestra de ignorancia epistémica con serias consecuencias sobre las personas como consecuencia de los sesgos de género en el esfuerzo diagnóstico y terapéutico (Ruiz Cantero, 2019).

El **Plan ENIA** fue la primera política que abordó el problema del embarazo no intencional en la adolescencia con un enfoque basado en derechos, género y equidad social y recuperando la evidencia científica disponible. Logró reducir la Tasa Específica de Fecundidad Adolescente (TEFA) a la mitad (de 50 cada mil adolescentes en 2018 a 25 cada mil adolescentes en 2023), (ver gráfico N°10) incluyendo la de niñas menores de 15 años, y el aumento de los reportes de abusos sexuales por parte de las niñas. El descenso de la TEFA puede ser atribuido a una combinación de factores, como cambios en las preferencias y comportamientos sociales, el acceso a nuevas tecnologías preventivas y el avance en la implementación de políticas públicas centradas en la educación sexual integral (ESI) y los derechos sexuales reproductivos y no reproductivos (CEDES, 2025).

**Gráfico N° 10**  
**Evolución de la TEFA en la Argentina (1983-2022)**



Es oportuno destacar que el descenso de la tasa de fecundidad es un fenómeno que ha trascendido a la población adolescente y que ha comprometido a toda la población de mujeres en edad reproductiva (Puglia et al., 2025), tendencia que se observa con carácter global en el marco del proceso denominado transición demográfica caracterizado por la reducción de la tasa global de fecundidad y el aumento de la expectativa de vida (envejecimiento poblacional).

El impacto de la transición demográfica se observa en diferentes campos de la vida social que involucran el sistema de cuidados, el sistema previsional, y las res-

puestas sectoriales, entre otras. En el caso que nos compete, hoy nacen menos niños y niñas en la Argentina. Esta situación incide en la provisión de servicios de salud perinatal y de atención pediátrica toda vez que la demanda de servicios muestra tendencias en baja. Pero a su vez, se generan fenómenos de migración interna dentro del propio sistema de salud que resulta del cambio de las condiciones de vida asociadas a precarización laboral, la pérdida de fuentes de trabajo, la pérdida de capacidad económica para garantizar la cobertura asistencial. A ello se suma la retracción del Estado como garante del acceso a la salud de grupos poblacionales vulnerables (ver más adelante). Frente a esta situación se requiere de una respuesta inteligente por parte de los Estados (nacional, provincial y municipal) para garantizar el derecho a la salud.

### *Avances: la política de aborto legal (ILE), el caso de la Provincia de Buenos Aires*

La necesidad de incorporar un breve apartado relativo la política de ILE en PBA es a los fines de exponer estas realidades contrastantes de nuestro país en donde la posibilidad de garantizar derechos depende del contexto político particular de cada distrito. El caso de las interrupciones voluntarias del embarazo (IVE) y las ILE es un claro ejemplo sobre la presencia del Estado como garante del acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, algo que la gestión libertaria pretende socavar (REDAAS, 2024). En diciembre de 2019, la Provincia contaba con el 38% de los municipios que brindaban servicios de atención para IVE y ILE. Para diciembre de 2023 el 96% de los municipios contaba con, al menos, un establecimiento de salud propio que garantizaban la práctica. Sobre el total de 135 municipios, al menos 133 aseguraba el acceso a la interrupción del embarazo. Los 2 municipios que no disponían, hasta esa fecha, de ningún centro de salud capaz de garantizar dicho acceso eran San Miguel y Capitán Sarmiento<sup>14</sup>.

El gobierno nacional ha interrumpido la mayoría de estas políticas con consecuencias asociadas a la vulneración de los derechos a la información, a la salud, a la educación, a la vida, entre otros. Las decisiones que han llevado a la actual situación han sido promovidas en forma conjunta por la actual cartera política en connivencia con ciertos grupos denominados “anti derechos” y sectores conservadores de la sociedad, además del modelo de asociatividad político-teocrática<sup>15</sup>.

---

14 Véase Aborto en la Provincia de Buenos Aires. 2023. Garantías de acceso, equidad y derechos en clave de salud pública. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Salud. <https://www.ms.gba.gov.ar/sitios/aborto/>

15 Véase Infobae. 2025. Milei habló en la inauguración del mayor templo evangélico del país y apuntó contra el peronismo: “Por suerte están empezando a caer presos”. <https://www.infobae.com/politica/2025/07/05/javier-milei-viaja-a-chaco-para-participar-de-la-inauguracion-del-portal-del-cielo-el-mayor-templo-evangelico-del-pais/>

## *B. Asignación de recursos*

### **El caso de la afectación del presupuesto de salud destinado a la niñez y la adolescencia**

En el 2024, el presupuesto devengado por el subconjunto de políticas dirigidas específicamente a la primera infancia se contrajo 7% en términos reales, respecto de 2023. En los primeros meses de 2025, el presupuesto destinado a la salud de la niñez se contrajo 21% en términos reales. La caída es transversal a prácticamente todos los programas de la cartera sanitaria: Prevención de Enfermedades Transmisibles e Inmunoprevenibles (-37%), transferencias al Hospital Garrahan (-7%); Salud Sexual y Procreación Responsable (-40%); Respuestas a VIH y otras ETS (-18%); Acceso a Medicamentos, Insumos y Tecnologías médicas (-81%); Fortalecimiento de los Sistemas Provinciales de Salud (-15%). El único que tuvo un crecimiento es el de Abordaje de Curso de Vida, cuyo presupuesto aumenta 277% respecto de los niveles de ejecución registrados en enero-mayo de 2024. Pero al analizar las metas comparadas 2023-2025 del mismo Programa hay algunos resultados destacados (MECON 2022, 2023, 2024). Hay una tendencia sostenida de disminución en varias intervenciones estratégicas orientadas a la primera infancia. La provisión de fórmula láctea de inicio evidencia una caída abrupta en la cantidad distribuida: de 582 millones de gramos en 2023 a 240 millones en 2024 y 2025. Una reducción acumulada del 58%.

En cuanto al tamizaje neonatal, se observa una leve suba entre 2023 (1.200.000 análisis) y 2024 (1.220.000), pero una caída pronunciada en 2025, con una meta de 900.000 análisis; es decir, una reducción del 26% respecto del año anterior.

La entrega de kits del Plan 1000 días, destinados a acompañar integralmente a personas gestantes y recién nacidos, pasó de 60.000 en 2023 a 28.250 en 2024 y aún más a 14.000 en 2025. La caída acumulada en el bienio supera el 76%, lo que evidencia un debilitamiento severo de esta política. Un factor a considerar es la baja en la natalidad.

El análisis del Programa de Prevención y Control de Enfermedades Transmisibles e Inmunoprevenibles muestra un descenso sistemático en la mayoría de las acciones vinculadas a vacunación entre 2023 y 2025, con impactos directos sobre la cobertura de población objetivo, especialmente en infancia, adolescencia y grupos de riesgo.

La distribución total de vacunas (PAI y otras) disminuyó un 10% entre 2023 (38.292.500 dosis) y 2024 (34.454.088), manteniéndose en niveles similares en 2025 (34.463.250 dosis). Las vacunas del primer año de vida también presentan retrocesos importantes. La vacunación BCG bajó un 14% entre 2023 y 2024, y un 2,4% adicional en 2025, acumulando una reducción del 16,5%. La pentavalente cayó un 23% entre el 2024 y el 2025. La triple viral se redujo un 23,1% entre 2023 y 2024, y un 1,3% adicional en 2025. Esta reducción sostenida podría impactar negativamente en

los niveles de cobertura poblacional y aumentar la vulnerabilidad frente a brotes de enfermedades prevenibles por vacunación.

### *C. Acceso*

#### **El caso del Hospital Garrahan**

La creación del Hospital Nacional de Pediatría Juan P. Garrahan fue el resultado de un complejo proceso cuyo objetivo fue contar con un centro de excelencia destinado a brindar atención de calidad a la niñez con patologías complejas de todo el país. Ello implicó la convocatoria de profesionales de excelencia, el desarrollo de un modelo de atención y cuidados progresivos, regímenes de dedicación con tiempo extendido, programas de formación en todas las especialidades pediátricas. Un aspecto no menor fue la creación de una identidad, un prestigio y una respuesta acorde a las demandas de la sociedad y de la evolución del conocimiento médico con un profundo carácter solidario y federal.

Hoy, el Hospital Garrahan se ha transformado en un foco de conflicto y pesar que resulta de la ausencia de empatía política de la actual gestión gobernante. Estos temas<sup>16</sup> se deben abordar mediante soluciones y no a partir de la desarticulación institucional. Se trata de un claro ejemplo de violación de una función esencial de la salud pública como es garantizar el acceso a la salud.

### **Reflexiones finales**

Las condiciones de privación que sufren NNyA continúan pese a la reducción de la indigencia. No existen condiciones básicas para que una gran parte de la niñez y la adolescencia pueda crecer y desarrollarse. Por el tipo de ajuste, el gobierno está renunciando a reducir las desigualdades entre las provincias y a que los derechos de los NNyA sean garantizados

En materia de educación, pesan más el desguace y la eliminación de programas con trayectorias institucionales y expresión de consenso sociales, que la formulación de líneas claras sobre alguna agenda educativa. La atomización y el enfoque mercantilista determinan un escenario destructivo que aniquila cualquier idea de movilidad

---

16 Véase Infobae. Kipphan A. Conflicto en el Hospital Garrahan: según el Ministerio de Salud, el personal jerárquico aumentó casi un 60% en diez años.  
[https://www.infobae.com/politica/2024/10/16/conflicto-en-el-hospital-garrahan-segun-el-ministerio-de-salud-el-personal-jerarquico-aumento-casi-un-60-en-diez-nos/?gad\\_source=1&gad\\_campaignid=20993778607&gbraid=0AAAAADmqXxQa7IsOGEbC-0zg8B5jzaHVJ&gclid=CjwKCAjw7fzDBhA7EiwAOqJkh4UX3uyl7J2R2cS61xCd5rRCcTNztJ8JJSz-JHi4kbYRNxWVnDmSBoC0u4QAvD\\_BwE](https://www.infobae.com/politica/2024/10/16/conflicto-en-el-hospital-garrahan-segun-el-ministerio-de-salud-el-personal-jerarquico-aumento-casi-un-60-en-diez-nos/?gad_source=1&gad_campaignid=20993778607&gbraid=0AAAAADmqXxQa7IsOGEbC-0zg8B5jzaHVJ&gclid=CjwKCAjw7fzDBhA7EiwAOqJkh4UX3uyl7J2R2cS61xCd5rRCcTNztJ8JJSz-JHi4kbYRNxWVnDmSBoC0u4QAvD_BwE)

social ascendente y cancelan el horizonte de justicia que tuvo y tiene la tradición del sistema educativo en la Argentina (Tedesco, 2012).

En materia de salud, observamos cómo cada una de las cuatro dimensiones que contemplan las FESP, en especial aquellas vinculadas con la salud de la niñez, la adolescencia y la mujer, están siendo atacadas y afectadas por las medidas erráticas adoptadas por la actual gestión.

El no reconocimiento de la magnitud del problema implicará altos costos para nuestra sociedad en término de calidad de vida, ejercicio y garantía de derechos. La equidad es un valor de mayor trascendencia que el equilibrio fiscal. La estigmatización y discriminación como herramienta y práctica política poco contribuye a la conformación de espacios de diálogo-consenso-construcción, elementos imprescindibles en cualquier democracia.

La “motosierra”, elegida por el gobierno como imagen emblemática de la gestión es una simbología pobre en cuanto a sus alcances y derivaciones. Es difícil imaginar la construcción de un país o una sociedad mediante el uso de un instrumento destructivo por definición. Independientemente de ello, la “motosierra” es un símbolo del crimen narco en gran parte de Latinoamérica. Una idea macabra y poco feliz.

## Referencias

- Alkire, S. & Foster, J., (2007). “Counting and multidimensional poverty measurement”, OPHI Working Paper, N° 7, Oxford, Universidad de Oxford.
- Bacchi, C. (2009). *Analysing Policy: What's the Problem Represented to be?*. Australia: Pearson.
- Bottinelli, L. (2024). Motosierra contra la educación. *Le Monde Diplomatique*. Edición 304.
- Canals, Catalina, Aguirre, Cristián, Blanco, Christian, Fábrega, Felipe, Mena, Camila, & Paulus, Nelson. (2019). El “Voucher” a la chilena. Reflexiones sobre elección escolar y financiamiento educacional. *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, 45(1), 137-150. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052019000100137>
- Cechini S., Filgueira F, Martínez, R., Rosell C. (2015). “Instrumentos de Protección Social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización”, pág. 18, CEPAL, Julio 2015
- CEDES (2025). Resumen ejecutivo Plan ENIA (2017-2023). Oportunidades de vida para adolescentes en la Argentina. <https://repositorio.cedes.org/handle/123456789/4803>

- CEPAL (2025). Índice de Pobreza Multidimensional para América Latina, 2025-04-02, Santiago, Chile, <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/b7aa9b0c-7522-41ea-96b3-8c76ac28d40b>
- Dussel, I. (2021). Una escuela para lo común. Notas de lectura para nuevas cartografías. En, Collet, J. y Grinberg, S., Hacia una escuela para lo común Debates, luchas y propuestas en América Latina y España. Ediciones Morata.
- Edmark, Karin and Hussain, Iftikhar and Haelermans, Carla (2025). Unpacking the Impact of Voucher Schools: Evidence from Sweden. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=5142414> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5142414>
- EPH, INDEC, Informes Técnicos Cuadro 3.2., Vol.9, N°75, Vol 8 N° 220, Vol.7 N° 205, Vol.6 N° 184, Vol.5 N° 182, Vol.4 N° 181, Vol.3 N° 182, Vol.2.N° 188, Vol.2, N°63
- Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE) (2019). Reporte Nacional de Resultados. Argetina. OREALC/UNESCO. Disponible en <https://www.unesco.org/es/articles/estudio-regional-comparativo-y-explicativo-erce-2019>. Último acceso el 25/07/2025
- Faur, Eleonor. (2018). El derecho a la educación sexual integral en la Argentina. Aprendizajes de una experiencia exitosa. UNFPA/LACRO.
- Feldfeber, M., Puiggros, A., Robertson, S., Duhalde, M. (2018). *La privatización educativa en Argentina*. Instituto de Investigaciones Pedagógicas “Marina Vilte” Secretaría de Educación CTERA.
- Friedman, M. (1995). Cato Institute Briefing Paper No. 23: Public Schools: Make Them Private. Disponible en <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/bp023.pdf>. Último acceso el 25/7/2025
- Fuentes, S. y Gamboa, C. (eds.) (2024). Educación y género en movimiento Transformaciones recientes en políticas y prácticas. Tornasol FLACSO
- González Sisto, V. y Tuñón, I. (2025) “Inseguridad alimentaria en la infancia argentina: un problema estructural observado en la coyuntura actual”, ODSA-UCA, Julio 2025.
- Heckman J. (2006). Science 312 (5782): 1900-1902, June 30th, 2006, EEUU.
- Lodola, G., Ciocchi Pardo, T., y Rizzalli, E. (2025). Presupuesto del Ministerio de Educación de la Nación. Laboratorio de Políticas Públicas, UNAHUR. Disponible en <https://unahur.edu.ar/wp-content/uploads/2025/07/LPE-Informe-9-Presupuesto-1.pdf>. Último acceso el 25/7/2025
- Ministerio de Economía de la Nación. (2022). Política presupuestaria. Jurisdicción 80 - Ministerio de Salud de la Nación. Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2023. Oficina Nacional de Presupuesto. <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2023/jurent/pdf/P23J80.pdf>

- Ministerio de Economía de la Nación. (2023). Política presupuestaria. Jurisdicción 80 - Ministerio de Salud de la Nación. Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2024. Oficina Nacional de Presupuesto. <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2024/jurent/pdf/P24J80.pdf>
- Ministerio de Economía de la Nación. (2024). Política presupuestaria. Jurisdicción 80 - Ministerio de Salud de la Nación. Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2025. Oficina Nacional de Presupuesto. <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2025/jurent/pdf/P25J80.pdf>
- Morduchowicz, A. (2024). ¿Quién les va a pagar a los docentes? Revista Anfibia. Disponible en <https://www.revistaanfibia.com/quien-les-va-a-pagar-a-los-docentes/>. Último acceso el 25/7/2025
- Morduchowicz, A., Sáenz Guillén, L. & Volman, V., (2024). Evolución del financiamiento educativo. Observatorio Argentinos por la Educación.
- Murillo, V. (2017). “La democracia argentina, entre los vaivenes y el incrementalismo” Revista SAAP vol.11, No.2, 204-210.
- OPS (2020). Las Funciones esenciales de salud pública en las Américas. Una renovación para el Siglo XXI. [https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/53125/9789275322659\\_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/53125/9789275322659_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Ortegón, C., Decuyper, M., & Williamson, B. (2024). Mediating educational technologies: Edtech brokering between schools, academia, governance, and industry. *Research in Education*, 120(1), 35-53. <https://doi.org/10.1177/00345237241242990>
- Pereyra, Ana. (2023). La professionnalisation des enseignants en Argentine. En: *La profession d'enseignant, au-delà des crises du métier. La profession d'enseignant au fil des crises multiformes de légitimité (en Amérique latine et en France)* Coordiné par Véronique Attias Delattre Ed. L'Harmattan, France. Collection : Éducatons et sociétés. Pp 19-62. ISBN : 978-2-14-028878-4. EAN13 : 9782140288784
- Pineau, P. (2025). “Hubo otros ajustes, pero ahora hay una idea de cierre de la educación pública”, Revista Cítrica, disponible en <https://revistacitrica.com/ajuste-educacion-marcha-universitaria-milei-pablo-pineau>, último acceso el 25/7/2025
- Piovani, V. (2023). La formación docente en el centro de la agenda. *Revista Pensamiento Universitario*, Número 22. Disponible en <https://www.pensamientouniversitario.com.ar/index.php/2023/05/09/la-formacion-docente-en-el-centro-de-la-agenda/>. Último acceso el 25/7/2025
- Pompillo, T. (2024). Contextualizando el sistema de vouchers en Educación. Blog del CEFIP. Disponible en <https://cefip.econo.unlp.edu.ar/contextualizando-el-sistema-de-vouchers-en-educacion/>. Último acceso el 25/07/2025

- Puiggrós, A., Duhalde, M., Pascual, L., Alberguzzi, L., Abal Medina, M., Nuñez, A. y Martínez, G. (2025). *Privatización y mercantilización educativa en Argentina : actores y estrategias en contextos de avance de las derechas*. Instituto de Investigaciones Pedagógicas “Marina Vilte”
- Secretaría de Educación – CTERA.
- Puglia M y col. (2025). El futuro de los cuidados. Una herramienta para la adaptación a la transición demográfica. FUNDAR.  
[https://fund.ar/wp-content/uploads/2025/02/Fundar\\_El-futuro-de-los-cuidados\\_CC-BY-NC-ND-4.0-1.pdf](https://fund.ar/wp-content/uploads/2025/02/Fundar_El-futuro-de-los-cuidados_CC-BY-NC-ND-4.0-1.pdf)
- REDAAS (2024). El acceso al aborto disminuye en la Argentina de Milei, tres años después de su legalización.  
<https://redaas.org.ar/noticias/redaas-en-los-medios/el-acceso-al-aborto-disminuye-en-la-argentina/>
- Restrepo, P. P. (2009). Los bonos educativos en el programa Paces en Colombia, 1992-1998: una experiencia fallida. *Lecturas De Economía*, 60(60), 97–120. <https://doi.org/10.17533/udea.le.n60a2724>
- Ruiz Cantero M.T. (2019). Perspectiva de Género en Medicina. [https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2019/10/EM-39-Perspectiva-de-genero-en-medicina\\_MTRuizCantero.pdf](https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2019/10/EM-39-Perspectiva-de-genero-en-medicina_MTRuizCantero.pdf)
- Selwyn, Neil. (2022). The future of AI and education: Some cautionary notes. *European Journal of Education*. 57. 10.1111/ejed.12532.
- Sen, A. (1993). *Development as freedom* (1st Anchor edición, 1993). ISBN 0385720270.
- UNICEF, Paz J. (2025), “Pobreza Monetaria y Privaciones vinculadas a derechos en Niños y Niñas”, Pág. 20.

# ¿ROBO O REDISTRIBUCIÓN? LOS IMPUESTOS Y LA OBLIGACIÓN DE MOVILIZAR RECURSOS EN EL GOBIERNO DE MILEI

---

Estado de situación a mayo de 2025

*Julieta Izcurdia y María Julia Eliosoff*

## 1. Introducción

En Argentina, la discusión fiscal forma parte de la cotidianidad de la ciudadanía. En los últimos dos años, el posicionamiento de Javier Milei en la política argentina profundizó esa discusión en la agenda pública, ubicando al déficit fiscal como causante de todos los males que aquejan al país y posicionando la necesidad de “llegar a déficit cero” (o incluso pasar a tener superávit), como principal forma de resolución de los problemas del país, en particular los económicos.

En un escenario previo de profundización de la precarización de los sectores medios y bajos, el gobierno de Milei impuso una serie de medidas económicas que tuvieron rápidos efectos en la economía real, dejando de manifiesto la vulneración de derechos humanos básicos. En concreto, se implementaron políticas económicas orientadas al achicamiento del déficit fiscal, que están profundizando de manera exponencial la vulnerabilidad en la vida de la mayoría de las personas.

Solo a modo de ejemplo, el salario promedio del sector privado no alcanza a cubrir la canasta de pobreza y esto se profundiza para la/os trabajadora/es del sector público y para quienes perciben jubilaciones y pensiones. Al mes de marzo de 2025, la/os trabajadora/es registrados todavía se encuentran por debajo del 6% respecto a noviembre de 2023 (CIFRA, 2025). La actividad industrial muestra heterogeneidad en su evolución con claros ganadores y perdedores: por un lado sectores que se ven muy dinámicos y creciendo: minería (15,4%), el sector agropecuario (13,9%) y la

intermediación financiera (11%), mientras que otros sectores intensivos en trabajo caen en la misma proporción: construcción (15,9%), Industria (9,3%) y hoteles y restaurantes (4,2%) (CEPA, 2025). La economía argentina se encuentra en una situación de fragmentación donde sectores de ingresos altos aumentan sus niveles de consumo suntuarios, mientras se observan caídas inéditas en el consumo de supermercados (durante 2024) que vienen recuperando a abril de 2025, pero de la mano del mayor endeudamiento de los hogares (INDEC, 2025).

Pero más allá de lo pregonado, la política económica del gobierno de Milei ha manifestado algunos rasgos de pragmatismo que contradicen su discurso de campaña. La retórica en torno a los impuestos como “robo” o como indicador de “falta de libertad” fue puesta en crisis con las primeras medidas económicas que tomó el gobierno. Por ejemplo, el aumento de algunos impuestos, el sostenimiento y profundización de las restricciones cambiarias y la licuación de los ingresos reales de los sectores más vulnerables (Eliosoff, Izcurdia, 2024).

Este trabajo se propone actualizar el análisis realizado hasta junio de 2024 en un artículo anterior (Eliosoff, Izcurdia, 2024) sobre las medidas tributarias impulsadas por el gobierno Javier Milei. También busca evidenciar las contradicciones entre su narrativa pre elecciones y las medidas efectivamente implementadas en materia impositiva. Por último, se propone analizar los efectos negativos que tienen estas medidas sobre los derechos humanos.

Para alcanzar estos objetivos el capítulo se ordena en cuatro apartados. En el primero describimos la regresividad estructural de largo aliento del sistema tributario argentino y las principales críticas y cuestiones a mejorar. En el siguiente, nos referimos a la narrativa de Milei y su gestión de gobierno en relación a los impuestos. Luego revisamos los principios constitucionales y de derechos humanos pertinentes en materia impositiva. En el cuarto apartado describimos las iniciativas del gobierno en materia impositiva al mes de mayo de 2025. Concluimos el capítulo con una serie de comentarios finales que muestran en qué sentido las reformas propuestas por este gobierno tienen consecuencias regresivas en términos de justicia social y fiscal.

## **2. Partiendo de un sistema tributario estructuralmente injusto**

La caracterización del sistema tributario argentino exige un ejercicio de reflexión que va más allá de concebirlo como un instrumento de recaudación y distribución de recursos (ETFE, 2023). Esto reproduce inequidades, ya que los sectores más vulnerables cargan con un peso impositivo mayor –en términos proporcionales– que los sectores de más altos ingresos.

Esto se explica principalmente por la excesiva participación de la recaudación de impuestos regresivos nacionales y subnacionales, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto a los Ingresos Brutos (que representan el 50% de la recaudación total consolidada), el bajo nivel de participación de los impuestos patrimoniales (en 2022, los impuestos sobre la propiedad representaron el 2,1% de la recaudación nacional y el 19% de los impuestos provinciales) y el elevado gasto tributario (de entre el 2,5% y el 4% del PBI según el proyecto de presupuesto para el año 2024). Así, la carga tributaria recae con más fuerza sobre la población de menores ingresos y riquezas, donde las mujeres –7 de cada 10 personas del primer decil de ingreso son mujeres– y las infancias se encuentran sobre-representadas. Es decir que la forma en que se recaudan los impuestos en Argentina es desigual y tiene sesgos de género (Rodríguez Enríquez 2023).

Al examinar la estructura tributaria de Argentina a lo largo de la historia, se observa con claridad que la situación de regresividad del sistema no es una cuestión coyuntural, sino una característica constitutiva de la política impositiva del país (Eliosoff, Izcurdia, 2024). Además, y reforzando esa característica, se encuentran los gastos tributarios, que son ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo diferencial con el fin de beneficiar a ciertos contribuyentes o favorecer el desarrollo de determinadas actividades, zonas o consumos (Ministerio de Economía de la Nación, 2022).

Se estima que el 2.5% del PBI (Ministerio de Economía de la Nación, 2022) se destina anualmente a sostener gastos tributarios que, a diferencia de los gastos directos, no se revisan, evalúan ni justifican. Mientras que el presupuesto asociado a gastos directos tiene seguimiento a través de la plataforma Presupuesto Abierto, monitoreo trimestral de metas físicas e indicadores de resultados, es sometido a auditorías internas y externas y están regulados por la Ley de Administración Financiera; respecto a los gastos tributarios sólo se publican estimaciones sobre sus costos económicos pero no se calcula la pérdida real de recaudación. Tampoco se evalúa su efectividad para alcanzar los objetivos que se proponen ni se publican los datos de las personas y empresas beneficiadas, porque son protegidos por el secreto fiscal (ACIJ, 2023 b).

Algunos gastos tributarios, como la deducción del IVA en alimentos a sectores de bajos ingresos, pueden reducir la desigualdad; pero muchos otros, como las exenciones de Ganancias al Poder Judicial o el régimen de promoción de la actividad minera, benefician a sectores de altos ingresos y no tienen justificaciones adecuadas. Mientras que los datos de quienes reciben transferencias directas –como el Potenciar Trabajo– fueron considerados de interés público por la Justicia, los de personas y empresas que pagan menos impuestos a través de gastos tributarios –como las que se aplican a empresas de tecnología o mineras– se mantienen ocultos porque la

Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA) prioriza un interés netamente privado como el derecho a la intimidad y la tranquilidad del contribuyente por sobre el interés público en el control de la gestión de los recursos públicos (Marano, 2023).

Si bien en las últimas dos décadas el sistema tributario argentino ha sido objeto de frecuentes cambios, todos ellos fueron diseñados como medidas provisionales, con miras a generar recursos para cubrir déficits presupuestarios. Ninguna de esas reformas buscó una revisión integral del sistema y muy pocas buscaron incrementar la equidad (Rossignolo, 2018). Esto explica la existencia de una estructura tributaria caracterizada por una alta incidencia de impuestos indirectos y altos niveles de evasión e informalidad, que generan impactos discriminatorios y sesgos de género (ACIJ, 2023a).

Diversos sectores y espacios de la academia heterodoxa acuerdan que para alcanzar un sistema tributario socialmente justo este debe ser equitativo. Esto implica recaudar de forma progresiva –de acuerdo a la capacidad de pago de personas y empresas–, contar con mecanismos eficientes para controlar la evasión y la fuga de capitales, y financiar los bienes y servicios públicos necesarios, que sean suficientes, accesibles y de calidad (ETFE, 2023).

### **3. Caracterización de la narrativa de Milei y su gestión de gobierno en relación a los impuestos**

La plataforma electoral de La Libertad Avanza (Partido Renovador Federal, 2023) expresaba, en línea con los discursos del entonces candidato a presidente, la intención de impulsar “un fuerte recorte del gasto público del Estado y una reforma tributaria que empuje una baja de los impuestos (...)”. Las reformas propuestas consistían en eliminar y reducir impuestos para potenciar el desarrollo de los procesos productivos de la actividad privada y potenciar la exportación de bienes y servicios; eliminar impuestos distorsivos como los derechos de exportación o retenciones, ingresos brutos, débitos y créditos bancarios; así como el IVA; eliminar los impuestos inmobiliarios rurales; y promover regalías y concesiones por la explotación de recursos naturales.

En materia laboral se incluían medidas como “reducir los impuestos al trabajador”. En este sentido, en septiembre de 2023, cuando el actual presidente era diputado nacional, votó a favor de la reforma legislativa que impulsó la eliminación de la cuarta categoría en el impuesto a las ganancias. El discurso de Milei en la sesión del 19 de septiembre de 2023 (Cámara de Diputados de la Nación, 2023) resume su postura con respecto al rol del Estado y de los impuestos en la sociedad:

(...) el Estado es una organización criminal, violenta, que vive de una fuente coactiva de ingresos llamada impuestos. Por lo tanto, los impuestos son un robo. Yo voy a estar de acuerdo con cualquier iniciativa que conste en bajar impuestos. (...) los impuestos son una rémora de la esclavitud. (...) Por lo tanto, bajar impuestos es devolver la libertad a los ciudadanos. (...) Este impuesto [a las ganancias], además, es inmundo. Por ende, tiene que ser eliminado. (...) [y si el problema es el déficit fiscal]: bajemos los impuestos y bajemos el gasto público para que no aumente el déficit fiscal. (...) nosotros vamos a acompañar esta baja de impuestos, porque es más libertad y porque implica devolver los derechos a la ciudadanía. El presidente también ha cuestionado abiertamente la justicia social, a pesar de tratarse de un principio fundamental de nuestra Constitución Nacional (art. 75 inc. 19). Se ha referido a ella como “la nueva barbarie”, y ha caracterizado a la equidad como una “monstruosidad” que trata de modo desigual a las personas porque “roba” a unos para darles a otros (La Nación, 2020). En su intervención en la reunión anual de 2024 del Foro Económico Mundial celebrada en Davos, ya en su calidad de presidente, Javier Milei indicó que: El problema es que la justicia social no solo no es justa, sino que tampoco aporta al bienestar general. Muy por el contrario, es una idea intrínsecamente injusta, porque es violenta. Es injusta porque el Estado se financia a través de impuestos y los impuestos se cobran de manera coactiva (...). [Y a] mayor es coacción, menor es la libertad. (Infobae, 2024).

En el mismo sentido se pronunció el presidente en la Expoagro en el mes de marzo de 2025, al referirse a “el modelo nefasto de la justicia social”, afirmando que “el plan sistemático de saqueo al campo fue deliberadamente completado con su demonización por parte de la política, a la vez que se comenzó a instalar la distribución forzosa de la riqueza como un acto de justicia” (Presidencia, 2025).

Stefanoni (2023) ha caracterizado al uso de la libertad como un significante vacío clave en los discursos de Milei. Es en este marco que ha llegado a hablar del “derecho humano a evadir impuestos” o a decir que “el que fuga es un héroe” (La Nación, 2024) sin importar el origen de los fondos, y a apoyar “la rebelión fiscal” (Radio con Vos, 2024), legitimando de este modo actividades delictivas de orden económico y financiero tales como el lavado de activos.

Es evidente que lo que se propone el gobierno nacional no es sólo revisar la gestión administrativa del Estado, sino que busca deshacer todo rastro de lo que llama “ideología progresista” (Lo Vuolo 2024). Muestra de esa batalla cultural son las múltiples intervenciones del presidente en el debate público (Piscetta, 2024) basadas en datos erróneos que intentan posicionar al achicamiento del Estado (Iprofesional,

2024) y la eliminación de impuestos como únicas soluciones a los problemas macroeconómicos del país. Por ejemplo, ha sostenido que Argentina es el país con la presión fiscal más alta del mundo, desconociendo de ese modo estudios de acceso público que muestran que no es así (Gardel, 2023; Rua, 2023), ha proporcionado información tergiversada sobre el volumen y el ajuste del gasto público (Gimenez y Ballarino, 2023) así como datos falsos sobre el impacto de las medidas de ajuste en las jubilaciones (CIEN, 2023; Gimenez, 2024).

La recurrencia a mitos vinculados con la administración del Estado (Rua, 2023; CESR, 2019) no es nueva como herramienta para legitimar las medidas de ajuste fiscal. Diversos analistas de la economía política dan cuenta de la austeridad como fenómeno capitalista que se ha extendido a lo largo de la historia del siglo XX, explicando que figuras como la del actual presidente han logrado instalar esas políticas haciendo equivalencias engañosas entre los presupuestos de los hogares y los nacionales, u ocultando las verdaderas causas de las crisis trasladando la responsabilidad exclusivamente al tamaño del Estado y a los beneficiarios de la asistencia social (Wamsley, 2024; Mattei, 2022).

Sostiene Wamsley (2024) que detrás de cada alegato a favor de la estabilidad de precios y la prudencia fiscal siempre hubo un implacable proyecto de clase con claros objetivos distributivos y políticos. Las reformas impulsadas con estas excusas como marco incluyeron reducciones de la carga fiscal para los ricos y paquetes de rescate para grandes conglomerados financieros. Como veremos en el apartado 5, las medidas del gobierno argentino no son la excepción.

#### **4. Qué establecen la Constitución Nacional y los principios de derechos humanos sobre los impuestos**

La política tributaria, como cualquier política pública, debe respetar y ser acorde a los derechos y principios reconocidos en la Constitución Nacional (CN) y en los tratados de derechos humanos ratificados por Argentina. Entre estos derechos y principios se encuentran la igualdad y la no discriminación, el máximo uso de los recursos disponibles, la progresividad y la no regresividad en el acceso a derechos, el acceso a la información pública, la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas y la legitimidad fiscal.

Estos principios deben guiar el accionar del Estado al momento de diseñar, discutir, implementar y rendir cuentas en materia impositiva. Pero no sólo alcanzan a los Estados, sino que también imponen obligaciones concretas para las empresas, las instituciones financieras internacionales y otros actores no estatales e intergubernamentales (Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, 2021).

Los principios de *igualdad y no discriminación* han sido reconocidos y consagrados desde el comienzo de la vida de la Nación (en particular desde la Asamblea del año 1813) y han formado parte del núcleo de nuestra CN (artículos 8, 15, 16, 20 y 25, entre otros). El compromiso con la igualdad y la no discriminación fue reforzado en la reforma constitucional de 1994 (artículo 37, 43 y 75 inc. 23) a través de la incorporación, en el máximo nivel de la jerarquía jurídica, de las Convenciones de Derechos Humanos. De este modo, el Estado se comprometió a no discriminar en base a las categorías prohibidas (como raza, sexo, opinión política, etc.) y a tomar medidas concretas y deliberadas para eliminar la discriminación, tanto formal como materialmente, así como directa e indirectamente.

Los órganos de tratados han consolidado análisis robustos sobre la relevancia del derecho internacional de los derechos humanos para delinear cuestiones procedimentales y sustantivas de las diferentes dimensiones de la política fiscal, así como también de las políticas de reforma económica. Lo han hecho a través de sus práctica interpretativa (CDESC, 2017) y también sistematizando un conjunto de principios, como los principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos (Lumina, 2012), los relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos (Bohoslavsky, 2018), entre otros (Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, 2021).

Teniendo en cuenta estos antecedentes podemos afirmar que, en términos impositivos, el *principio de igualdad* implica que: a) el sistema tributario no debe favorecer u hostilizar arbitrariamente a un grupo de personas –igualdad como no discriminación–; b) a semejante capacidad contributiva el impuesto debe ser semejante –igualdad horizontal–; c) quienes se encuentran en una situación semejante de capacidad contributiva en términos generales deben tributar de forma semejante –generalidad–; d) a mayor capacidad contributiva el tributo debe ser mayor, ya sea de forma proporcional o progresiva –proporcionalidad y progresividad, en cuanto facetas de la igualdad vertical– (Corti, 2019).

Para cumplir con el principio de igualdad, los sistemas tributarios deben ser acordes a la capacidad contributiva y evitar distinciones de tratamiento que resulten irrazonables, que impliquen una injusta persecución o un indebido privilegio. El ex Experto Independiente para las Naciones Unidas sobre deuda externa y derechos humanos ha indicado que, para promover una mayor igualdad, es necesario gravar a un nivel considerablemente más elevado la renta y el patrimonio, combatir la evasión y la elusión de impuestos, y eliminar los excesivos e injustificados privilegios fiscales de que gozan las personas con ingresos altos (Bohoslavsky, 2016). En este punto se vuelve fundamental resaltar que muchas de las prácticas fiscales abusivas son especialmente aprovechadas por empresas transnacionales que no están exentas

de cumplir con los principios aquí desarrollados (Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, 2021. Directriz 13.3).

Por su parte, el *principio de no discriminación* protege contra criterios de distinción en particular declarándolos irrazonables e injustificables *prima facie*. Al respecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación –profundizando en la aplicación del *estándar de razonabilidad* en materia impositiva– consideró que las diferenciaciones normativas para supuestos distintos sólo son permitidas si no son arbitrarias ni obedecen a propósitos de injusta persecución o indebido beneficio, sino a una causa objetiva para discriminar (*Fallos:313:928*). Es decir que la aplicación de este estándar exige que las distinciones de tratamiento consagradas a través de reformas fiscales cumplan con una serie de requisitos como: a) que persigan un fin legítimo y estén justificadas; b) que haya racionalidad en los medios empleados para hacer la distinción; c) que haya proporcionalidad entre los fines perseguidos y los medios empleados. En definitiva, que no sean arbitrarios ni entrañen privilegios indebidos (ACIJ, 2018).

Además, a través de la política fiscal, *los Estados deben eliminar las discriminaciones estructurales y promover la igualdad sustantiva*, impulsando una distribución más justa del poder económico, incluso a través de medidas afirmativas en favor de grupos y personas en situación de vulnerabilidad.

Si bien los Estados gozan de discrecionalidad para determinar los recursos de que disponen y la forma de utilizarlos para hacer efectivos los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), esta no es ilimitada: está sujeta al escrutinio de los órganos de supervisión de los derechos humanos. En 2018, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) criticó la reducción de la carga impositiva para grupos sociales de altos ingresos e instó a la Argentina a fortalecer la capacidad redistributiva de su sistema fiscal a través de la revisión de las exenciones fiscales otorgadas a los sectores de altos ingresos y a identificar aquellas que deberían ser eliminadas (CDESC, 2018).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales requiere a los Estados parte *adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan para dar efectividad a los DESC* (artículo 2.1.). Si bien existen debates sobre cuál es su alcance preciso, como punto de partida, abarca una diversidad de recursos que incluye tanto los existentes, financieros y económicos (presupuestarios, tributarios, préstamos, asistencia, etc.) como los que un Estado puede obtener con esfuerzos razonables, y esto incluye la utilización de aquellos “socialmente disponibles”, susceptibles de ser captados de forma legítima a través de reformas tributarias (ACIJ, 2018; Corti, 2019). Es decir que los Estados no sólo deben gestionar de forma eficiente los recursos de los que ya disponen, sino que deben movilizar todos los recursos, incluida la riqueza socialmente disponible, tanto interna como internacionalmente, mediante la cooperación internacional (Bohoslavsky, 2016).

En el ámbito interno se debe dar prioridad a los impuestos directos y progresivos y, de manera más general, la política tributaria debe promover la redistribución de la riqueza para superar la desventaja de la población en situación de vulnerabilidad social (los pobres, las minorías y las mujeres, entre otros) y otros grupos de atención prioritaria, en particular las personas adultas mayores, los niños, niñas y adolescentes y las personas con discapacidad (Bohoslavsky, 2018). Los Estados también deben crear capacidad para hacer frente al fraude fiscal, el blanqueo de dinero, los delitos financieros, la recuperación de activos y la corrupción.

Es así que *el principio de máximo uso de los recursos disponibles* puede considerarse incumplido en los casos en que la presión tributaria sea muy baja, existan exenciones irrazonables o excesivas, o niveles de evasión y elusión fiscales muy elevados (Corti, 2019). De hecho, el CDEC ha dicho a los Estados que la reducción del impuesto de sociedades con el único fin de atraer inversores (...) es incompatible con las obligaciones que incumben a los Estados por disminuir su capacidad de movilizar recursos (CDESC 2017).

Adicionalmente, los Estados *deben usar los recursos existentes de manera eficaz*. Esto significa que las decisiones que toman, incluidos los intentos de estabilizar la economía, especialmente en tiempos de crisis económica y financiera, deben cumplir las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional de los derechos humanos (Bohoslavsky, 2018).

*El principio de transparencia y el derecho de acceso a la información pública* se encuentran arraigados en el derecho constitucional a difundir, buscar y recibir libremente información. Ambos exigen a los Estados justificar adecuadamente las políticas fiscales adoptadas frente a la población en general y, en particular, a quienes más probablemente resultarán afectados por esas decisiones (Sepúlveda, 2024). Además, los Estados deben tomar medidas que les permitan acreditar estar libres de la influencia indebida de empresas o grupos de interés (Bohoslavsky, 2018).

*El principio de participación* en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos exige que todas las partes interesadas tengan una oportunidad efectiva y significativa de participar en la elaboración y discusión de las políticas fiscales (Sepúlveda, 2014). Para eso, el debate debe ser informado por procesos de diálogo social inclusivo, amplio, transparente y deliberativo, con base en evidencia sólida y fiable de diferentes fuentes.

*El principio de rendición de cuentas* obliga a garantizar que quienes toman las decisiones respondan y rindan cuentas de sus acciones y omisiones en relación con las políticas y estrategias en materia fiscal (Lumina, 2012) y que existan mecanismos oportunos y adecuados de acceso a la justicia (Bohoslavsky, 2018).

*El principio de progresividad y no regresividad* implica que los Estados tienen un deber continuo de actuar hacia la garantía de los DESCA, y de no retroceder en los niveles de acceso alcanzados. Este principio es fundamental en momentos de crisis

ya que si un gobierno decidiera disminuir la protección de un determinado derecho al adoptar medidas regresivas, deberá explicar si analizó alternativas que no impacten negativamente en el goce de los derechos. Así, una medida regresiva sólo será justificada si se prueba que hay un pleno aprovechamiento de los recursos socialmente disponibles, que se estudiaron todas las alternativas posibles, que se garantizó la participación de las personas y grupos afectados, y que se respeta la igualdad y la no discriminación (CDESC, 2015; CDN, 2016).

En ese análisis de alternativas, *antes de adoptar políticas de austeridad, deberían considerarse tributos extraordinarios a las grandes fortunas y otras medidas tributarias progresivas* (Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, 2021. Directriz 1, Principio 11). Adicionalmente, los Estados deben realizar evaluaciones completas sobre los posibles efectos de las políticas de austeridad fiscal en diferentes contextos nacionales y subnacionales antes de contraer compromisos al respecto. Esas evaluaciones deben tener perspectiva de género, étnico-racial y etaria y estimar impactos diferenciales sobre grupos específicos (Bohoslavsky, 2018).

Por último, las decisiones de política tributaria deben ser acordes al principio de *legitimidad fiscal*, un concepto desarrollado por la Experta Independiente sobre deuda y derechos humanos (Waris, 2024), que reúne y condensa otros desarrollados previamente, en tanto *exige que el sistema tributario responda a los principios de la buena gobernanza (transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad), y que sea eficaz, eficiente, equitativo y justo.*

## **5. La política tributaria del gobierno de Milei. Un paraíso para los ricos**

Con la asunción de Javier Milei, se inició un proceso de transformación regresiva de la política económica argentina en general, y de la tributaria en particular. Aunque la campaña electoral estuvo repleta de anuncios sobre reducción de impuestos, las primeras medidas evidenciaron un pragmatismo que reflejaba un reconocimiento de la debilidad y gravedad de la situación macroeconómica del país.

La primera medida más relevante fue un aumento del tipo de cambio del 118%, que se tradujo inmediatamente en una caída de los salarios e ingresos reales, provocando que la pérdida del poder adquisitivo en los últimos cinco meses de 2023 alcanzara el 25%. En cuanto a las medidas fiscales, los anuncios incluyeron una reducción del gasto público sustentada en la eliminación de subsidios a las tarifas, la disminución de transferencias discrecionales a las provincias, el congelamiento de la obra pública y la no renovación de contratos de trabajadora/es del Estado, entre otras. Si bien se buscó reducir el déficit de manera drástica, también se implementaron medidas para

augmentar la recaudación. No obstante, las modificaciones presentan diversos problemas, ya sea porque profundizan la regresividad del sistema tributario o porque tienen un potencial efecto negativo en la estructura productiva del país. En lo que sigue se enumeran algunas de las más destacadas, relevantes para este trabajo.

Otro relevante es el impuesto Para una Argentina Inclusiva y Solidaria (PAIS), que tuvo un incremento de la alícuota de (7% a 17,2% durante 12 meses) y su extensión a bienes importados es un cambio significativo. Esto fue algo problemático ya que este impuesto era en gran medida progresivo, porque gravaba los consumos “de lujo” (como gastos realizados en el exterior y la compra de divisas). Sin embargo, al gravar cualquier bien importado, se convierte en un costo adicional para muchos bienes de consumo esencial, tornándose regresivo.

El 20 de diciembre de 2023, el presidente promulgó el DNU 70/2023, titulado “Bases para la Reconstrucción de la Economía Argentina”. Aunque no incluye aspectos tributarios, tuvo un fuerte impacto en las condiciones de vida de los sectores de ingresos medios y bajos porque derogó diversas leyes que regulan precios que inciden directamente en los consumos básicos, tales como alquileres, precios de productos nacionales en supermercados, y cobertura de salud, entre otros. Si bien su constitucionalidad fue cuestionada en la justicia mediante diversas acciones judiciales, muchas de sus disposiciones se encuentran vigentes.

Otro aspecto relevante en términos de regresividad tributaria fue la finalización del programa “Compre sin IVA” el 31 de diciembre de 2023. Este programa consistía en la devolución del IVA para todas las compras de productos de consumo de la canasta básica realizadas con tarjeta de débito, con un tope mensual. El beneficio estaba dirigido a jubilados, pensionados, beneficiarios de programas sociales y trabajadores en relación de dependencia con salarios brutos de hasta \$708,000.

El hito más relevante en materia fiscal fue la presentación por parte del Poder Ejecutivo el 14 de marzo del 2024 de dos megaproyectos: la “Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos”, que contenía reformas estructurales del Estado, desregulación de la economía, el Régimen de Incentivos a las Inversiones, entre otros aspectos; y la “Ley de Medidas Fiscales Paliativas y Relevantes”, que concentra la mayor parte de las reformas tributarias. Ambos fueron aprobados el 27 de junio de 2024. A continuación, se describen las modificaciones más relevantes para este trabajo, en tanto alteran estructuralmente la política tributaria y afectan la distribución del ingreso.

El primer aspecto que analizamos es el denominado *Régimen de Incentivos a las Grandes Inversiones* (RIGI). El RIGI tiene como objetivo primordial otorgar “incentivos, certidumbre, seguridad jurídica y un sistema eficiente de protección de derechos adquiridos” (art. 164 de la Ley 27.742) aplicables en todo el territorio de la República Argentina. El texto subraya la necesidad de generar “de inmediato condi-

ciones de previsibilidad y estabilidad para las Grandes Inversiones”, a través de una “protección especial en caso de eventuales desviaciones e incumplimientos por parte de la administración pública y el Estado” (art. 166).

Este régimen acentúa la regresividad y la inequidad de la política tributaria argentina (ETFE, 2024). En primer lugar, porque si bien para acceder al Régimen se requiere únicamente una *gran inversión*, su definición es amplia e indeterminada (con un monto mínimo de 200 millones de dólares estadounidenses), sin requisitos específicos sobre el tipo de inversión o su capacidad para generar eslabonamientos productivos o empleo adicional. Esta amplitud plantea dos problemas. Primero, desde el punto de vista de la equidad, al no distinguir entre inversiones nacionales y extranjeras, el RIGI introduce una discriminación significativa contra los inversores nacionales de menor tamaño. En segundo lugar, resulta muy problemático que permita considerar como inversión el endeudamiento intra-firma y la inversión de cartera a corto plazo. Bajo este esquema, es posible que operaciones financieras sin impacto productivo real sean calificadas como inversiones y accedan a los beneficios del régimen, facilitando la elusión fiscal o el fraude contable (García Zanotti, 2024).

En cuanto a los *beneficios tributarios*, la Ley incorporó una reducción de la alícuota del Impuesto a las *Ganancias* del 35% al 25% y una amortización acelerada para desgravar este tributo (art. 183) (art. 183). Además, se permitirá utilizar el pago del IVA como crédito fiscal para el pago de impuestos y proveedores, lo que en la práctica implicaría una reducción efectiva del IVA a 0% (art. 187) (art. 187). Asimismo, después de los siete años de adhesión, los dividendos distribuidos tras tres años del cierre del ejercicio fiscal solo tributarán el 3,5% (art. 185) (art. 185). Estas medidas refuerzan considerablemente la regresividad del sistema tributario argentino y deterioran la base imponible y la recaudación.

Para garantizar la *estabilidad fiscal*, la Ley 27.742 establece que la introducción de nuevos tributos o el aumento de los existentes no serán aplicables a los beneficiarios del RIGI, aunque podrán beneficiarse de la eliminación o reducción de tributos (art. 2022). Esto introduce una asimetría estructural con respecto al resto de la población, que no tiene garantías sobre su futuro tributario y no puede beneficiarse de reducciones sin enfrentar aumentos impositivos. Todas estas medidas se oponen a las tendencias regionales e internacionales que buscan limitar la competencia tributaria, articular políticas fiscales y cooperar en materia de intercambio de información.

En cuanto a los *beneficios aduaneros*, se destaca la exención de “los derechos de importación, de la tasa de estadística y comprobación de destino, y de todo régimen de percepción, recaudación, anticipo o retención de tributos nacionales y/o locales” (art. 19090) aplicables a las importaciones para los proyectos adheridos al RIGI. Esta medida socava la recaudación y crea incentivos significativos para la importación en detrimento de la adquisición de productos a proveedores locales. Las cámaras

empresariales (CAME, 2024) han denunciado condiciones desiguales debido a los costos de importación, que generan asimetrías que oscilan entre el 15% y el 35% del valor total de los bienes. En lo que respecta a las exportaciones, a partir del tercer año desde la adhesión, se eximirá a los beneficiarios de cualquier tipo de derechos de exportación (art. 191) (art. 191). Esta exención también puede fomentar la concentración de las exportaciones, favoreciendo a grandes empresas en detrimento de las pequeñas y medianas.

En relación con los *beneficios cambiarios*, la Ley establece un plazo corto (tres años) durante el cual los inversores tendrán acceso al 100% de libre disponibilidad de divisas, sin obligación de acceder al mercado único de cambio, alcanzando esta condición de manera escalonada. Además, se asegura que no se les aplicarán normas cambiarias restrictivas, actuales o futuras, que limiten el acceso a divisas para el pago de dividendos (art. 198) (art. 198).

El diseño del régimen recibió críticas de instituciones internacionales (Glezer, 2024) y experta/os respecto a su compatibilidad con el sistema de *prevención del lavado de dinero y financiamiento del terrorismo*. Ello en tanto, el “Vehículo de Proyecto Único” (VPU) propuesto para la inversión permite la constitución de sociedades en jurisdicciones con baja o nula tributación fiscal y centros financieros *offshore*, listados como jurisdicciones no cooperantes o de alto riesgo por las autoridades del GAFI. Además, la Ley carece de criterios orientados a garantizar la identificación de beneficiarios finales, práctica fundamental para prevenir el lavado de dinero. Tampoco contempla causales de cese de los incentivos en caso de detectar operaciones sospechosas relacionadas con flujos de fondos vinculados a actividades criminales.

Hasta el mes de abril de 2025 se habían aprobado dos proyectos energéticos en el marco del RIGI y otros nueve estaban en evaluación, la mayoría provenientes de sectores de energía, petróleo, gas y minería (Infobae, 2025). Sectores que han recibido diferentes beneficios fiscales a lo largo de la historia de nuestro país y que han sido cuestionados por la falta de evidencias que motiven su necesidad y de pautas para evaluar sus impactos económicos, sociales y ambientales (FARN, 2013; Izcurdia y Vivanco, 2022; Segura Diez, 2023). Hasta el mes de abril de 2025 se habían aprobado dos proyectos energéticos en el marco del RIGI y otros nueve estaban en evaluación, la mayoría provenientes de sectores de energía, petróleo, gas y minería (Infobae, 2025). Sectores que han recibido diferentes beneficios fiscales a lo largo de la historia de nuestro país y que han sido cuestionados por la falta de evidencias que motiven su necesidad y de pautas para evaluar sus impactos económicos, sociales y ambientales (FARN, 2013; Izcurdia y Vivanco, 2022; Segura Diez, 2023).

Además, la Ley no considera una línea de base ni metas claras que permitan evaluar cómo contribuirá al empleo directo e indirecto, al fortalecimiento de capacidades nacionales ni a la transferencia tecnológica. Al mismo tiempo, facilita

maniobras fraudulentas sin imponer exigencias para los inversores. En síntesis, el RIGI se inserta dentro de una lógica de competencia tributaria entre países “pobres contra pobres” donde cada uno busca atraer inversiones a través de una escalada de baja de alícuotas. Este mecanismo no cuenta con evidencia empírica que demuestre su efectividad. Sin embargo, existen otros factores que suelen estar en el centro de atención a la hora de decidir inversiones, tales como la estabilidad macroeconómica, los niveles educativos de los trabajadores o la infraestructura disponible en el país (Eliosoff y Gaggero, 2025).

Otro punto relevante es el *Régimen de Regularización de Activos* incluido en el proyecto “Medidas Paliativas Fiscales y Relevantes”. Este régimen propuso la amnistía fiscal más beneficiosa que cualquiera otra en la historia reciente (seis en los últimos quince años). Una medida de este tipo beneficia a los sectores de mayores ingresos (menos del 1% de la población) y atenta contra la cultura de la responsabilidad fiscal, ya que, en lugar de ser utilizada como una estrategia excepcional, legitima la idea de que es posible no pagar impuestos porque eventualmente el Estado podría otorgar una amnistía.

Algunos de los puntos más relevantes de este blanqueo en términos de inequidad e ineficiencia son:

1. Los pisos establecidos para blanquear sin pagar ningún impuesto son más altos que los existentes anteriormente (de U\$S 16,000 a U\$S 100,000).
2. Desaparece cierta progresividad en las alícuotas que existió en otros blanqueos, donde las tasas aumentaban junto a la base imponible.
3. No se excluye a beneficiarios de otras amnistías, ni a personas que hayan renunciado a la ciudadanía fiscal.
4. No se acompaña la medida con mejoras en los sistemas de control de la evasión tributaria.
5. La recaudación obtenida no tiene asignación específica, como lo fue por ejemplo en 2016 para el fondo de reparación de jubilaciones (El Cronista, 2016).

La amnistía fiscal finalizó el 7 de mayo del 2025 y fue la más exitosa lograda hasta el momento con un ingreso de capitales por un monto estimado en aproximadamente U\$30.000 (Iglesias, 2025).

Otra reforma significativa del paquete fiscal es la que afectó al *Impuesto sobre los Bienes Personales*. Este tributo, considerado uno de los más progresivos, se dirige a la población de mayores ingresos y actualmente genera una recaudación baja en comparación con otros países. En 2023, representó apenas el 2,3% de la recaudación

total, mientras que el IVA aportó el 34,41%. Según Lódola *et al.* (2024), Argentina se encuentra por debajo del nivel de la OCDE en recaudación por impuestos a la propiedad: en 2021, estos impuestos representaron el 3,8% del total, mientras que en la OCDE el porcentaje ascendió al 4,4%.

La reforma de este impuesto lo hizo aún menos progresivo por dos razones: en primer lugar, *aumentó el mínimo no imponible* de 27 millones a 100 millones de pesos en 2023 y 293 millones en 2024 (y eleva la exención para la vivienda de residencia del contribuyente desde los 136 millones de pesos hasta 350 millones de pesos); en segundo lugar, *disminuyó las alícuotas* escalonadamente hasta hacerse planas. Además, se propuso la *eliminación de los diferenciales de alícuotas para activos en el exterior*, desincentivando la repatriación de patrimonio.

Es decir, con esta reforma, muchas personas dejaron de estar sujetas al impuesto y quienes superan el nuevo mínimo no imponible pagarán montos significativamente menores que los actuales. Además, la eliminación de las escalas de alícuotas compromete la equidad del impuesto, ya que no diferencia adecuadamente entre las capacidades contributivas de los obligados. Como resultado de estas modificaciones, según estimaciones de la Oficina de Presupuesto del Congreso (2024), la reforma del Impuesto sobre los Bienes Personales reduciría la carga tributaria en un rango de 0,29% a 0,61% del PIB.

El último punto relevante y controvertido a mencionar es la reforma del *Impuesto a las Ganancias*. Este tributo fue modificado durante la campaña electoral de 2023 por propuesta del entonces Ministro de Economía y candidato a presidente por Unión por la Patria, Sergio Massa. Además, fue votada en el Congreso por el actual presidente Milei, quien en ese momento era Diputado Nacional.

Interesa mencionar que el Impuesto a las Ganancias es un tributo progresivo que grava escalonadamente con alícuotas crecientes los ingresos de personas jurídicas y físicas. Sin embargo, presenta una serie de problemas principalmente explicados por las modificaciones tipo “parches” que ha sufrido históricamente, y que han sido ampliamente descritas y analizadas por diversa/os autora/es (Mangas, Martínez, Paparas, 2022; Gaggero, 2008). Si bien estos problemas merecen ser abordados para mejorar la equidad y eficiencia del impuesto, no han sido considerados en esta reforma.

Bajo esta propuesta, el mínimo no imponible del impuesto será de 1,8 millones de pesos (sin familia a cargo), 2,1 millones de pesos (con dos hijos) o 2,4 millones de pesos (con deducciones por dos hijos y cónyuge). Debido al proceso inflacionario y la caída del salario real ocurridos desde el inicio de la gestión, implica que el impuesto alcanzará a un grupo más amplio de trabajadora/es y que la recaudación se concentrará aún más en los primeros tramos de ingresos en comparación con los últimos, reduciendo la progresividad del gravamen.

En cuanto a las escalas de alícuotas, persisten los problemas preexistentes: para las escalas más bajas, la alícuota es alta (5%) y para las escalas altas, la alícuota es relativamente baja (35%). Además, los tramos siguen siendo cortos, lo que provoca un rápido salto de una escala a otra (Martínez, Mangas, Paparás, 2024).

Otros puntos controversiales de la propuesta incluyen la eliminación de exenciones a ingresos por horas extras, bonos por productividad y guardias médicas. También permanecen congelados los montos deducibles por intereses de créditos hipotecarios, y sigue vigente una reciente modificación regresiva que permite la deducción personal de gastos educativos de hija/os que asisten a colegios privados (Díker, Mangas, Izcurdia, Vivanco, 2023).

Para finalizar, resulta relevante señalar que todas las medidas mencionadas en este apartado van a contramano de los últimos movimientos en materia de cooperación tributaria internacional. Distintos procesos que tienden a jerarquizar la necesidad de articular la política tributaria global dan cuenta de esto. En América Latina y el Caribe ocurre desde 2023 con la conformación de la Plataforma Regional de Cooperación Tributaria, a través de la cual los países buscan “alinear posiciones con el fin de avanzar hacia una tributación global justa, que permita a los gobiernos de América Latina y el Caribe obtener los recursos necesarios para impulsar el crecimiento, combatir la desigualdad y luchar contra el cambio climático” (CEPAL, 2023). También en Naciones Unidas, donde se discute desde 2023 la creación de una Convención Marco sobre Cooperación Tributaria Internacional más equitativa y eficiente, que permite la participación más igualitaria de países del sur global (Gatev, 2023). Estos recientes procesos se suman al ya existente impulsado por la OCDE y el G20, que trabaja sobre la erosión de la base imponible nacional y el traslado de beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés), pero con serias restricciones a la participación de los países del Sur.

## **6. Reflexiones finales**

En Argentina, la forma en que se recaudan los impuestos es ineficiente, insuficiente y desigual, resultando en un refuerzo de las desigualdades estructurales en el acceso a derechos básicos, que impactan de forma diferencial sobre quienes menos tienen, mujeres y niñas/os (Eliosoff, Izcurdia, 2024).

Organismos de derechos humanos hace más de una década que reconocen la centralidad de las políticas tributarias como herramientas fundamentales para el disfrute de los derechos humanos. En marzo de 2024, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas reconoció que tanto las políticas de ajuste estructural como las exigencias dogmáticas de privatización y reducción de los servicios públicos han

repercutido negativamente en el ejercicio efectivo de los derechos humanos (Bohoslavsky, 2018).

Sea cual fuere el abordaje propuesto por los Estados para responder a la coyuntura económica, las crisis, y cualquier otro factor que un gobierno deba enfrentar, “(l)as políticas económicas y fiscales deben ser analizadas a través de una mirada centrada en los derechos humanos, promoviendo un enfoque que no solo busque la estabilidad económica, sino también la justicia social y la equidad” (Palummo Lantes, 2024). El gobierno argentino desconoce abiertamente estos principios al implementar reformas regresivas de bienes personales, modificaciones en el impuesto a las ganancias que continúan sosteniendo recaudación regresiva, regímenes de promoción de inversiones que profundizan inequidades y discriminación, y amnistías fiscales que van en ese mismo sentido.

Argentina ya ha sido objeto de críticas cuando redujo la carga impositiva para grupos de altos ingresos y se le ha requerido al Estado nacional que fortalezca la capacidad redistributiva de su sistema fiscal a través de la revisión de las exenciones fiscales (CDESC, 2018). Además de incumplir el principio de máximo uso de los recursos disponibles, las medidas que benefician injustificadamente a sectores concentrados de la economía padecen de serios déficits de legitimidad fiscal y evidencian una inadecuada rendición de cuentas en tanto carecen de información que permita comprender las razones por las cuales se decide beneficiar a sectores de altos ingresos en detrimento de quienes más requieren de la intervención estatal para alcanzar pisos mínimos de acceso a derechos.

Lejos de proponerse un reparto justo de cargas y beneficios, las medidas aquí analizadas contribuyen a canalizar la riqueza y los recursos desde los sectores de más bajos ingresos hacia los de más altos, profundizando la concentración de la riqueza y del poder en manos de sectores económicos concentrados. Así lo evidencian las experiencias de austeridad que anteceden a la de Milei y que inauguraron décadas de aumento de la deuda pública y desempleo masivo que acabaron con cualquier perspectiva de reforma social.

A las reformas tributarias regresivas se suma un drástico ajuste en el gasto social que impacta fundamentalmente en políticas públicas destinadas a adultos/as mayores en situación de vulnerabilidad (Serra, 2024; Oficina del Presupuesto, 2024), a reducir brechas de género (ELA y ACIJ, 2024), proteger a las infancias y adolescencias y a garantizar la educación (ACIJ et al., 2024; Izcurdia, 2024; IED, 2024). Todo esto sucede sin ningún interés oficial en mitigar las consecuencias que las medidas tendrán en la población en general.

En las décadas de 1980 y 1990, académicas/os en el Reino Unido recurrieron a Gramsci para explicar cómo las nuevas derechas fueron capaces de presentar las políticas de la clase dominante a una amplia franja de votantes. Wamsley (2024)

explica cómo, aplicado al despliegue contemporáneo de la austeridad, este marco ha facilitado que las políticas económicas que benefician los intereses de una clase dominante estrecha cuenten con un apoyo más amplio entre las poblaciones. No sorprende la similitud narrativa con la que ello se ha logrado: enfrentando a la/os empleada/os contra la/os desempleada/os, a la/os trabajadora/es del sector público contra la/os del sector privado y, en última instancia, a la/os merecedora/es contra la/os “no merecedora/es”. Así, la batalla cultural que impulsa Milei no alcanza sólo al sistema económico, sino a todo el sistema social.

Con la asunción de Milei en la presidencia de Argentina, ciertos conceptos que creíamos consensuados como el de igualdad, justicia social, solidaridad intra e intergeneracional y respeto a las normas democráticas, están siendo cuestionados y vulnerados en beneficio de las ganancias del capital (Lo Vuolo, 2024). En este contexto, cobra fundamental relevancia el rol de la academia, la investigación, la sociedad civil organizada y la comunidad internacional para visibilizar y mitigar el impacto de las medidas económicas ortodoxas, con profundos sesgos de clase, sobre los sectores más vulnerables. Las obligaciones y principios de derechos humanos aplicables a las medidas tributarias nos brindan herramientas robustas para transparentar inequidades y exigir reformas progresivas.

En conjunto, enfrentaremos la sinrazón exigiendo explicaciones con razones públicas, produciendo y exigiendo evidencias detrás de las decisiones fiscales, y accionando todas las herramientas democráticas posibles para evitar retrocesos. Tendremos también el desafío de impulsar reformas transformadoras que cuestionen el modelo económico imperante y garanticen el cumplimiento de los derechos humanos (De Schutter, 2023).

## Bibliografía

- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (2018). *Las exenciones a la luz del principio de igualdad. Informe sobre gastos tributarios en Argentina*. Buenos Aires. Recuperado: [acij.org.ar/wp-content/uploads/2018/11/Las-exenciones-a-la-luz-del-principio-de-igualdad-online.pdf](https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2018/11/Las-exenciones-a-la-luz-del-principio-de-igualdad-online.pdf)
- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (2023a). *Justicia fiscal y justicia de género: dos demandas urgentes e inseparables*. Recuperado: [https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2023/03/Justicia-fiscal-y-justicia-de-genero\\_-dos-demandas-urgentes-e-inseparables.pdf](https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2023/03/Justicia-fiscal-y-justicia-de-genero_-dos-demandas-urgentes-e-inseparables.pdf)
- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ, 2023b). *Gastos tributarios transparentes y equitativos*. Recuperado: <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2023/12/Gastos-tributarios-transparentes-y-equitativos.-Una-propues>

- ta-de-reforma-para-la-implementacion-de-los-beneficios-impositivos-en-Argentina.pdf
- Bohoslavsky Juan Pablo (2016). Desigualdad económica, crisis de deuda y derechos humanos. *Revista Maíz*. Recuperado: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/53603>
- Bohoslavsky, Juan Pablo (2018). *Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos, Informe del Experto Independiente sobre deuda externa y derechos humanos*. Informe al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/40/57.
- Cámara Argentina de la Mediana Empresa - CAME (16/05/2024). Posición de CAME ante el RIGI y la modernización de las relaciones laborales. Recuperado: <https://www.redcame.org.ar/novedades/13695/posicion-de-came-ante-el-rigi-y-la-modernizacion-de-las-relaciones-laborales>
- Cámara de Diputados de la Nación (2023). Versión taquigráfica de la 7ª Sesión ordinaria (especial), 19 de septiembre de 2023, [https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dtaquigrafos/diarios/periodo-141/diario\\_202309197.pdf](https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dtaquigrafos/diarios/periodo-141/diario_202309197.pdf)
- Center of Economic and Social Rights - CESR (18/12/2019). *Desmantelando mitos: argumentos para enfrentar la austeridad en América Latina*. Recuperado: <https://cesr.org/es/desmantelando-mitos-argumentos-para-enfrentar-la-austeridad-en-am%C3%A9rica-latina/#:~:text=La%20evidencia%20y%20los%20argumentos%20presentados%20en%20Desmontando,solo%20a%20unos%20pocos%20y%20perjudican%20a%20muchos>
- CIEN - Centro de Investigación de Economía Nacional (2023). ¿Por dónde pasa la motosierra? Recuperado: <https://ciencentro.com/>
- CEPA (2025). INFORME MENSUAL Del ancla fiscal y monetaria a la cambiaria y salarial.
- Junio 2025. Centro de Economía Política Argentina.
- CIFRA (2025). Informe sobre situación del mercado de trabajo N° 15. Recuperado de : <https://centrocifra.org.ar/wp-content/uploads/2025/05/CIFRA-Informemt-15-may25.pdf>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) (2015). *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Irlanda*, 8 de julio de 2015, ONU, CRC/C/GC/19.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) (2017). *Observación general núm. 24 sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales*. Recuperado: <https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-24-state-obligations-under>

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) (2018). *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la Argentina*. docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW0fp9m-5PoYHYLH3qkguQ
- Comité de los Derechos del Niño (CDN) (2016). *Observación General N° 19 sobre presupuestos públicos para la realización de los derechos de los niños*. ONU, CRC/C/GC/19.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina - CSJN (1990). Reaseguradora Argentina S.A. c/ Estado Nacional. R. 411. XXII.18/09/1990. *Fallos*: 313:928
- Corti Horacio (2019). La política fiscal en el derecho internacional de los derechos humanos: presupuestos públicos, tributos y los máximos recursos disponibles. *Revista Institucional de la Defensa Pública*. Recuperado: [www.fder.edu.uy/sites/default/files/2019-05/La%20politica%20fiscal%20ent%20el%20DIDH%20-%20Revista%20MPD.pdf](http://www.fder.edu.uy/sites/default/files/2019-05/La%20politica%20fiscal%20ent%20el%20DIDH%20-%20Revista%20MPD.pdf)
- De Schutter, Olivier (2023). *Fighting inequality: The untapped potential of human rights*. Recuperado:<https://rosalux-geneva.org/fighting-inequality-the-untapped-potential-of-human-rights/>
- Diker, G.; Mangas, M. Izcurdia, J. Vivanco, M. (2023). *Un beneficio para la minoría: la deducción de gastos educativos en impuesto a las Ganancias*. Espacio de Trabajo Fiscal. Recuperado:<https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2022/11/Un-beneficio-para-la-minori%C3%A1.pdf>
- ELA - Equipo Latinoamericano de Justicia y Género y ACIJ - Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (2024). *Un ajuste que agranda la brecha. ¿Qué pasa con el presupuesto para las políticas de género?* Recuperado: <https://ela.org.ar/wp-content/uploads/2024/03/Un-ajuste-que-agranda-la-brecha.pdf>
- El Cronista (27/05/2016). Blanqueo y deuda con los jubilados: síntesis y detalles de los anuncios de Macri. *El cronista*. Recuperado:<https://www.cronista.com/economia-politica/Blanqueo-y-deuda-con-los-jubilados-sintesis-y-detalles-de-los-anuncios-de-Macri-20160527-0101.html>
- Eliosoff, Izcurdia (2024). ¿Robo o redistribución? Los impuestos y la obligación de movilizar recursos en el gobierno de Milei. Publicado en *Derecho y Ciencias Sociales*. Número especial. *Economía y Derechos Humanos. La amenaza recargada del neoliberalismo*. N° 1. Pgs. 331-363. ISSN 1852-2971. Recuperado: <https://revistas.unlp.edu.ar/dcs/article/view/18538/18343>
- Eliosoff, M. y Gaggero A. (2025). Análisis de las implicancias fiscales del RIGI. Observatorio RIGI. Disponible en <https://observatoriorigi.org/2025/08/16/analisis-de-las-implicancias-fiscales-del-rigi/>

- Entrevista (18/03/2024). Milei apoyó la rebelión fiscal convocada por Espert contra Kicillof. *Radio con Vos*. Recuperado: <https://www.youtube.com/watch?v=-t8o-ft99ch8>
- ETFE - Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad (2023). *10 propuestas de política fiscal para una sociedad más equitativa*. Recuperado: [https://www.etfe.ar/\\_files/ugd/4cb570\\_a94098355b4946358266ce78b4b70cdf.pdf](https://www.etfe.ar/_files/ugd/4cb570_a94098355b4946358266ce78b4b70cdf.pdf)
- ETFE - Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad (15/05/2024). *Cartas al Senado de la Nación*. Recuperado: <https://www.etfe.ar/post/carta-al-senado-de-la-naci%C3%B3n>
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales. [FARN] (2013). “Minería: La necesidad de revisar el modelo extractivo”, en *Informe ambiental anual 2013*, pp. 343-360 <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/Miner%C2%A1a-La-necesidad-de-revisar-el-modelo-extractivo.pdf>
- Gaggero, Jorge. (2008). *La progresividad tributaria. Su origen, apogeo y extravío (y los desafíos del presente)*. Documento de Trabajo N° 23 - Diciembre de 2008. CE-FID-AR. Recuperado: <https://www.iade.org.ar/system/files/dt23.pdf>
- García Zanotti, G. (11/06/2024). Para el RIGI las penas son de nosotros y el jamoncito ajeno. *El Diario.ar*. Recuperado: [https://www.eldiarioar.com/opinion/rigi-penas-son-jamoncito\\_129\\_11441454.html](https://www.eldiarioar.com/opinion/rigi-penas-son-jamoncito_129_11441454.html)
- Gardel, L. (25/08/2023). *Javier Milei: La Argentina es hoy el país con la presión fiscal en blanco más alta del mundo*. <https://chequeado.com/ultimas-noticias/javier-milei-la-argentina-es-hoy-el-pais-con-la-presion-fiscal-en-blanco-mas-alta-del-mundo/>
- Gatev, Ivaylo (2023). Cuestiones de política macroeconómica: promoción en las Naciones Unidas de la cooperación internacional inclusiva y eficaz en cuestiones de tributación. *Informe de la Segunda Comisión*, A/78/459/Add.8.
- Gimenez, J. y Ballarino, F. (30/08/2023). Esto propone Javier Milei sobre recorte del gasto público, dolarización y portación de armas: ¿qué dicen los datos y los especialistas? *Chequeado*. Recuperado: <https://chequeado.com/el-explicador/esto-propone-javier-milei-sobre-recorte-del-gasto-publico-dolarizacion-y-portacion-de-armas-que-dicen-los-datos-y-los-especialistas/>
- Gimenez, J. (25/04/2024). Javier Milei, en cadena nacional: De los 5 puntos del déficit del Tesoro que hemos ajustado, sólo 0,4% responde a la pérdida del poder adquisitivo de las jubilaciones. *Chequeado*. Recuperado: <https://chequeado.com/ultimas-noticias/javier-milei-en-cadena-nacional-de-los-5-puntos-del-deficit-del-tesoro-que-hemos-ajustado-solo-04-responde-a-la-perdida-del-poder-adquisitivo-de-las-jubilaciones/>
- Glezer, L. (23/04/2024). El GAFI advirtió al Gobierno que el régimen de grandes inversores convertirá a la Argentina en un refugio del lavado. *La política on line*.

- Recuperado: <https://www.lapoliticaonline.com/economia/el-gafi-apunto-contra-la-ley-bases-argentina-se-convertira-en-un-paraiso-fiscal/>
- INDEC (2025). *Comercio. Encuesta de Supermercados*. Informes técnicos. Vol. 9, n° 141. Construcción. Vol. 9, n° 20. Recuperado: [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/super\\_06\\_25D71F088D0F.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/super_06_25D71F088D0F.pdf)
- Infobae (17/01/2024). Las 10 principales definiciones económicas del discurso de Javier Milei en Davos. *Infobae*. Recuperado: <https://www.infobae.com/economia/2024/01/17/las-10-principales-definiciones-economicas-del-discurso-de-javier-milei-en-davos/>
- Infobae (29/04/2025). En ocho meses del RIGI, ya se aprobaron dos proyectos y hay inversiones por USD 15.200 millones en carpeta. *Infobae*. Recuperado: <https://www.infobae.com/economia/2025/04/29/en-ocho-meses-del-rigi-ya-se-aprobaron-dos-proyectos-y-hay-inversiones-por-usd-15200-millones-en-carpeta/>
- Iprofesional (07/04/2024). Milei dijo que “si hoy fuera el balotaje, ganaría por 16 puntos” y que es “el ajuste fiscal más grande de la historia de la humanidad”. *Iprofesional*. Recuperado: <https://www.iprofesional.com/politica/403466-milei-dijo-que-es-el-ajuste-fiscal-mas-grande-de-la-humanidad>
- Izcurdia, J. (18/04/2024). ¿Argentina abandonó los derechos de los niños? *el DiarioAr*. Recuperado: [https://www.eldiarioar.com/blog/algo-en-comun/argentina-abandono-derechos-ninos\\_132\\_11301040.html](https://www.eldiarioar.com/blog/algo-en-comun/argentina-abandono-derechos-ninos_132_11301040.html)
- Izcurdia, Julieta y Vivanco, Malena. (2022). “¿Quiénes ganan y quiénes pierden con los beneficios mineros?”, en Nápoli, Andrés y Marchegiani, Pía. (comps.), *Informe ambiental 2022: Abordar una transición socioecológica integral: el desafío de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales, pp. 220-233. [https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2022/06/IAF\\_2022\\_Completo\\_compressed.pdf](https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2022/06/IAF_2022_Completo_compressed.pdf)
- La Nación (3/10/2020). La justicia social trata de modo desigual rente la ley, la equidad es monstruosa. Recuperado: [https://www.youtube.com/watch?v=\\_HwRcw-jDths](https://www.youtube.com/watch?v=_HwRcw-jDths)
- La Nación (12/1/2024). Diputados continuará el lunes con el análisis en comisiones de la ley ómnibus. Recuperado: <https://www.lanacion.com.ar/politica/diputados-continuara-el-lunes-con-el-analisis-en-comisiones-de-la-ley-omnibus-nid12012024/>
- La Nación (22/04/2024). Denunciaron a Javier Milei por haber dicho que “quien fuga dinero es un héroe” y que “no importa” el origen de lo fugado. Recuperado: <https://www.lanacion.com.ar/politica/denunciaron-a-javier-milei-por-haber-dicho-que-quien-fuga-dinero-es-un-heroe-y-que-no-importa-el-nid22042024/>
- Lódola, A.; Moskovits, C. y Zack, G. (2024). *Hacia un sistema tributario federal armónico: diagnóstico y propuestas*. Fundar. Recuperado: <https://fundar.org.ar/wp-content/uploads/2024/04/Hacia-un-sistema-tributario-federal-armónico-diagnóstico-y-propuestas.pdf>

- tent/uploads/2024/02/Fundar\_Hacia-un-sistema-tributario-federal-armonico\_CC-BY-NC-ND-4.0-1-1.pdf
- Lo Vuolo, Ruben M. (2024). Divide y no reinarás. El carácter reaccionario del cambio cultural que busca el Gobierno argentino. *Diario Perfil*. Recuperado: <https://www.perfil.com/noticias/opinion/divide-y-no-reinaras-por-ruben-lo-vuolo.phtml>
- Lumina, Cephas (2012). *Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos. Informe del Experto Independiente sobre la deuda externa y los derechos humanos*. A/HRC/20/23/Corr.1
- Marano, María Eugenia (2023). El secreto fiscal es intocable. En Rua, Magdalena. Mitos impuestos: una guía para disputar ideas sobre lo fiscal. *Revista Anfibia*, Buenos Aires. Recuperado: <https://www.revistaanfibia.com/el-secreto-fiscal-es-intocable/>
- Martinez, C, Mangas, M y Paparas, R. (5/05/2024). Una guarida fiscal. El carácter regresivo de la ley Bases. *El cohete a la luna*. Recuperado: <https://www.elcohetelaluna.com/una-guarida-fiscal/>
- Mattei, C (28/10/2022). When Liberals Fell in Love With Benito Mussolini. En *Revista Jacobin*. Recuperado: <https://jacobin.com/2022/10/mussolini-fascism-liberalism-austerity>
- Ministerio de Economía de la Nación (2022). *Informe sobre gastos tributarios*. Recuperado: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_sobre\\_gastos\\_tributarios.\\_anos\\_2021-2023.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_sobre_gastos_tributarios._anos_2021-2023.pdf)
- Palummo Lantes, J (2024). Plan de trabajo REDESCA 2024 -2026. *Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales*. CIDH. Recuperado: [https://www.oas.org/es/CIDH/r/desca/plan/REDESCA\\_PlanTrabajo\\_2024-2026\\_SPA.pdf](https://www.oas.org/es/CIDH/r/desca/plan/REDESCA_PlanTrabajo_2024-2026_SPA.pdf)
- Partido Renovador Federal (2023). *La Libertad Avanza. Bases de Acción Política y Plataforma Electoral Nacional*. Recuperado: <https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/pdf/plataformas/2023/PASO/JUJUY%2079%20PARTIDO%20RENOVADOR%20FEDERAL%20-PLATAFORMA%20LA%20LIBERTAD%20AVANZA.pdf>
- Piscetta, J. (11/05/2024). La reforma del Estado de Milei: los 8 puntos críticos que la diferencian del ajuste de gobiernos anteriores. *Infobae*. Recuperado: <https://www.infobae.com/politica/2024/05/11/la-reforma-del-estado-de-milei-los-8-puntos-criticos-que-la-diferencian-del-ajuste-de-gobiernos-anteriores/>
- Presidencia, Casa Rosada (14/03/2025). Discurso del Presidente Javier Milei en la Expoagro 2025, en San Nicolás. Recuperado: <https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/50886-discurso-del-presidente-javier-milei-en-la-expoagro-2025-en-san-nicolas>

- Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal* (2021). Recuperado: [https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principios\\_de\\_Derechos\\_Humanos\\_en\\_la\\_Politica\\_Fiscal-ES-VF-1.pdf](https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principios_de_Derechos_Humanos_en_la_Politica_Fiscal-ES-VF-1.pdf)
- Rodríguez Enríquez, Corina (2023). *Los impuestos no influyen en las desigualdades de género. En Rua, Magdalena. Mitos impuestos: una guía para disputar ideas sobre lo fiscal.* Revista Anfibia. Recuperado: <https://www.revistaanfibia.com/los-impuestos-no-influyen-en-las-desigualdades-de-genero/>
- Rossignolo, Darío (2018). Equidad de género del sistema tributario en la Argentina: estimación de la carga fiscal desglosada por tipo de hogar. *Revista de la CEPAL* N° 124, abril. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43468/1/RVE124\\_Rossignolo.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43468/1/RVE124_Rossignolo.pdf)
- Rua, Magdalena et al. (2022). *Mitos impuestos. Una guía para disputar ideas sobre lo fiscal.* Anfibia - FES - ACIJ. <https://www.revistaanfibia.com/especial/mitos-impuestos/>
- Segura Diez, Natalia. (2023). “Vaca muerta. Hidrocarburos y (falta de) transparencia en Argentina”. ACIJ. [https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2023/11/Vaca-muerta-Completo\\_-Hidrocarburos-y-falta-de-transparencia-en-Argentina.pdf](https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2023/11/Vaca-muerta-Completo_-Hidrocarburos-y-falta-de-transparencia-en-Argentina.pdf)
- Serra, L. (10/02/2024). La licuación del gasto en jubilaciones y programas sociales permitió cerrar enero con superávit financiero. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-licuacion-del-gasto-en-jubilaciones-y-programas-sociales-permitio-cerrar-enero-con-superavit-nid10022024/>
- Stefanoni, Pablo (2023). El paleolibertario que agita la política argentina. *Nueva Sociedad*. Recuperado: <https://nuso.org/articulo/el-paleolibertario-que-agita-la-politica-argentina/>
- Wamsley, Dillon (2024). *La lógica de la austeridad. Sobre El orden capital de Clara Mattei.* Recuperado: <https://www.phenomenalworld.org/reviews/austerity-logic/>
- Waris, Attiya (2024). *Legitimidad fiscal por medio de los derechos humanos: un enfoque basado en principios aplicados a la recaudación y asignación de recursos financieros para hacer efectivos los derechos humanos*, A/HRC/55/54.

*Paola García Rey*

### 1. Argentina en un panorama global preocupante

En Argentina, y en gran parte de América Latina, la protesta en el espacio público se ha convertido en una expresión habitual de la vida democrática. Las calles, rutas y plazas funcionan como escenarios de reclamo social a través movilizaciones masivas, cortes de ruta y acampes.

Este tipo de acción colectiva, con fuerte arraigo popular, recobró protagonismo en las décadas finales del siglo XX, particularmente en los años 90, como respuesta a las políticas de ajuste estructural impulsadas en ese período. El impacto de estas reformas -desempleo creciente, expansión de la pobreza y desmantelamiento del Estado de bienestar- creó las condiciones para que nuevas formas de protesta surgieran y se consolidaran redefiniendo el paisaje político y ampliando el repertorio de la participación ciudadana.

En contextos marcados por profundas desigualdades sociales, restricciones de derechos y retracción del Estado, la protesta social adquiere una relevancia creciente. Cuando se debilitan los canales de participación institucional, se dismantelan políticas públicas y se restringe el acceso a condiciones de vida dignas, la expresión colectiva en el espacio público se consolida como un instrumento central para la defensa de derechos y la visibilización de demandas sociales insatisfechas.

A nivel global, en los últimos años, han tenido lugar algunas de las mayores movilizaciones de protesta que hemos visto en varias décadas. Un estudio reciente que analizó datos sobre casi 3.000 protestas entre 2006 y 2020 concluyó que durante ese tiempo hubo protestas en todas las regiones del mundo, y que éstas aumentaron de

manera constante hasta cuadruplicarse durante ese periodo de 14 años (Ortiz, Burke y Saenz Cortés, 2022). Entre 2017 y 2021, aproximadamente dos tercios de los países del mundo registraron al menos una gran protesta antigubernamental (Press y Carrothers, 2021). La desigualdad extrema y los elevados índices de pobreza, las medidas de austeridad y los recortes sociales, la discriminación, el racismo y la xenofobia, la represión y los abusos, la corrupción y el aumento de los obstáculos a la participación pública, y la crisis medioambiental, son todas cuestiones que siguen empujando a las personas a manifestarse.

Lo que me interesa en este capítulo es caracterizar la relevancia que tiene el derecho a la protesta como componente esencial de las democracias contemporáneas -aunque focalizando en el caso argentino-, en particular cuando se producen retrocesos en materia de derechos económicos, sociales y culturales y achicamiento del espacio cívico. Lejos de constituir una amenaza al orden democrático, la protesta representa una manifestación concreta de su vitalidad. No se trata de un fenómeno marginal o excepcional, sino que expresa una forma de participación política que se vuelve aún más urgente y necesaria allí donde otras instancias institucionales fallan o se ven limitadas. Y explorar cómo han reaccionado los gobiernos frente a esta herramienta, para aterrizar puntualmente en el contexto actual vigente en Argentina.

Si la protesta cobra más sentido cuanto más necesario se vuelve hablarle al poder, es probablemente más cierto que nunca que, durante toda la historia hasta la actualidad, ese poder ha intentado perseguirla, ahogarla y silenciarla. A medida que quienes gobiernan toman consciencia de la influencia de las protestas y su potencial de desafiar e interpelar a las autoridades, de tener efectos transformadores en las sociedades y de fortalecer y proteger la democracia, más recurrirán a métodos violentos, descarados y crueles para reprimirlas.

En efecto, en cada vez más rincones del mundo, el ejercicio de la protesta está sometido a una amenaza sin precedentes. Quienes se manifiestan -disidentes y activistas políticos, defensores y defensoras de los derechos humanos, periodistas, individuos, comunidades, colectivos- se enfrentan a una potente combinación de reverses en el espacio cívico: un creciente número de leyes y otras medidas represivas destinadas a restringir los derechos a la libertad de expresión, reunión y asociación; el uso indebido de la fuerza por la policía que controla y reprime las protestas; la expansión de la vigilancia ilegal tanto masiva como específica; los cierres de Internet y los abusos online. Se arriesgan a ser silenciadas, acosadas y criminalizadas mediante el uso indebido de leyes penales, civiles y administrativas, en plena expansión.

Para 2021, al menos 67 países habían aprobado nuevas leyes que restringieron el derecho a la libertad de expresión, asociación o reunión; para 2024, aún más países incorporaron nuevas normas tendientes a achicar el espacio cívico. Argentina se

inscribe en esta tendencia, a través, entre otras, de la sanción del “Protocolo Anti-piquetes” en diciembre de 2023 (Resolución 943/2023).

La sociedad argentina se enfrenta a una pulseada determinante en la que defender sus instituciones e identidad histórica será clave: la garantía plena del derecho a la protesta no solo es una obligación jurídica del Estado, derivada de los estándares internacionales en materia de derechos humanos<sup>1</sup>, sino también una condición indispensable para el ejercicio de la ciudadanía y la construcción de una sociedad más justa e inclusiva.

Por eso, en lo que sigue, procuraré analizar cómo los marcos normativos, las prácticas policiales y las decisiones judiciales configuran -y muchas veces condicionan- el ejercicio de este derecho en la práctica. Porque defender la protesta no es defender el caos, sino preservar la posibilidad misma de la democracia en movimiento.

## **2. Argentina: un cambio de paradigma en medio de una pulseada antidemocrática**

El 2024 y lo que va (julio) del 2025 fueron desafiantes para el ejercicio del derecho a la protesta en Argentina. El 14 de diciembre de 2023 el Ministerio de Seguridad publicó el “Protocolo para el mantenimiento del orden público ante el corte de vías de circulación”, conocido como el Protocolo “Anti-piquetes”. Se trata de un instrumento que fija pautas de actuación policial y estatal que vulneran el derecho a la libre reunión y asociación, la libertad de expresión y el ejercicio de la protesta social, reconocidos tanto en la Constitución Nacional como en los tratados internacionales de derechos humanos<sup>2</sup>.

El Protocolo -de la mano de otras dos resoluciones complementarias (947/2023 y 949/2023)- define que cualquier afectación a la circulación de vehículos constituye un delito flagrante y, como consecuencia, instruye a las fuerzas de seguridad a actuar; habilita el uso de la fuerza y el despliegue de tareas de inteligencia y registro de

---

1 Aunque el derecho a la protesta no figure como un derecho diferenciado en los tratados de derechos humanos, las personas que participan en una protesta, ya sea individual o colectivamente, están ejerciendo múltiples derechos, entre ellos el derecho a la libertad de expresión y de reunión pacífica (Ver, entre otros, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP): artículos 19 (libertad de expresión), 21 (reunión pacífica) y 22 (asociación), Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH): artículos 13 (libertad de expresión), 15 (reunión pacífica) y 16 (asociación), Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH): artículos 19 y 20). Hay otros derechos que también son fundamentales para que la gente pueda protestar pacíficamente, entre ellos el derecho a la vida, a la privacidad, a la libertad de asociación, a no sufrir tortura ni otros malos tratos o penas degradantes, y a no sufrir detención y reclusión arbitrarias, por ejemplo. Otros derechos habilitantes fundamentales pueden ser también el derecho a no sufrir discriminación, el derecho a que se respeten tus derechos laborales y otros derechos económicos, sociales y culturales.

2 Ver, entre otros, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP): artículos 19 (libertad de expresión), 21 (reunión pacífica) y 22 (asociación), Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH): artículos 13 (libertad de expresión), 15 (reunión pacífica) y 16 (asociación), Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH): artículos 19 y 20.

información sobre las personas y las organizaciones que participan de una protesta; dispone sanciones para las organizaciones que participan en una protesta como la pérdida de personería jurídica, al tiempo que habilita al Ministerio de Seguridad al inicio de demandas judiciales por el costo de los operativos, a manifestantes y organizaciones sociales que participen activamente de las protestas.

A tal punto se extralimita el Protocolo que tres Relatorías Especiales de Naciones Unidas enviaron una comunicación al gobierno argentino (Comunicación Relatorías 2023) exhortando a las autoridades a que adopten todas las medidas necesarias para revisar la resolución, a fin de garantizar que sea compatible con las normas internacionales de derechos humanos y no imponga restricciones indebidas al derecho a la libertad de reunión.

La Resolución no tardó en mostrar sus naturaleza abusiva y enormes falencias. A lo largo del 2024 y del 2025 se sucedieron múltiples manifestaciones sociales en el país y el “protocolo” funcionó como un cheque en blanco habilitando a las policías a actuar de manera violenta y arbitraria.

En un informe elaborado desde el equipo de Amnistía Internacional (2024c) pudimos observar el uso abusivo e ilegítimo de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad que recurrieron en múltiples ocasiones a ésta como primera respuesta estatal, generando y/o intensificando situaciones de violencia, dejando como saldo numerosas personas heridas, en muchos casos con lesiones en la zona facial y ocular. En 15 de las manifestaciones relevadas en 2024, se reportaron al menos 1.155 personas heridas de distinta gravedad como consecuencia del uso desproporcionado de la fuerza, entre ellos al menos 33 personas que recibieron impactos de bala de goma en la cabeza y rostro, en algunos casos afectaron seriamente la visión o hicieron que perdieran la vista por completo<sup>3</sup>. A su vez, aproximadamente 50 periodistas, movi-lera/os, camarógrafa/os y trabajadora/es de prensa resultaron herida/os como consecuencia del accionar violento de las fuerzas de seguridad, en sus tareas de cobertura periodística de las diferentes protestas. (Amnistía Internacional, 2024c). Durante 2025, las intervenciones represivas se sucedieron, instalándose y naturalizándose. Mención especial merece el caso de Pablo Grillo, quien estuvo semanas peleando por su vida tras ser alcanzado por un proyectil de gas lacrimógeno utilizado de manera ilegítima por las fuerzas federales, mientras cubría una manifestación frente al Palacio Legislativo. Se trataba de una protesta impulsada en el marco de las rondas semanales de uno de los colectivos que más han sufrido la violencia descarnada: el de las personas jubiladas.

---

3 Claudio Astorga, de 39 años, perteneciente a la Unión de Trabajadores de la Economía (UTEP) que participaba de la marcha en reclamo de alimentos para los comedores comunitarios frente al Ministerio de Capital Humano, perdió parcialmente la visión de un ojo como consecuencia de un disparo de bala de goma en la cara. Matías Aufieri, abogado, también sufrió una lesión permanente en su ojo.

## *Las “rondas” de la represión: por una vejez digna*

Como hace años atrás, las personas jubiladas volvieron a reeditar sus rondas de los miércoles. Como Sísifo condenado a empujar su piedra montaña arriba, solo para verla caer una y otra vez, la/os jubilada/os se reúnen cada miércoles frente al Congreso, con sus banderas y reclamos enfrentándose en cada oportunidad a una respuesta estatal que repite, como castigo absurdo, la represión y violencia. Con una regularidad trágica, se responde con escudos, palos y gases, como si la memoria social y política se reiniciara cada semana, negando el derecho a envejecer con justicia y participar en democracia.

Las rondas semanales frente al Congreso Nacional nacieron en los años 90, en un contexto signado por las políticas neoliberales, los planes de ajuste estructural y la privatización del sistema previsional. Pero también marcaron el surgimiento de una nueva forma de protagonismo social de las personas adultas mayores, que lejos de aceptar un lugar de pasividad, se organizaron, tomaron el espacio público y construyeron una identidad colectiva de lucha. La escena se volvió un símbolo: personas adultas mayores movilizadas, con sus pancartas, banderas y gorras, dando vueltas alrededor del Congreso con una demanda tan clara como urgente: “aumento de emergencia ya”, “jubilaciones dignas”, y “no al saqueo del sistema previsional”.

Hoy, décadas después, las rondas fueron reeditadas. Aunque los gobiernos han cambiado, las condiciones de precariedad y la postergación previsional persisten, e incluso se han agudizado en contextos de ajuste. No se trata solo de exigir haberes que permitan una vida digna, las rondas simbolizan la defensa de un pacto intergeneracional, de la justicia social y de la democracia misma. En cada paso que dan los miércoles frente al Congreso -como hace más de 30 años-, los jubilados empujan una vez más la historia.

Cómo no hacerlo: durante todo 2024 y parte de 2025, la jubilación mínima no llegó a cubrir siquiera la canasta básica total (alimentos, transporte y vivienda) de una persona adulta, dejando bajo el umbral de la pobreza a más de dos millones de individuos de este sector de la población. El cese de las moratorias<sup>4</sup> y los vetos presidenciales ante medidas paliativas que procuran visitar la fórmula de actualización de las jubilaciones<sup>5</sup> funcionan como un castigo persistente.

---

4 El 23 de marzo de 2025, vencieron las moratorias previsionales, las cuales permitían que adultos mayores que por sus trayectorias de vida no contaban con los años de aportes, accedieran a una jubilación al tiempo que pagaban para cubrir la falta de aportes.

5 Por ejemplo, el veto presidencial a través del Decreto 782/2024, que vetó en su totalidad el proyecto de Ley registrado bajo el N° 27.756 y es inminente un nuevo veto presidencial ya anunciado por el presidente al proyecto que el Senado convirtió en ley en junio de 2025 y que propone un aumento del 7,2% en jubilaciones y un incremento del bono. También aprobó la restitución de la moratoria previsional.

Frente a este contexto, los despliegues policiales que se observaron en las manifestaciones no tienen proporción alguna con el carácter pacífico de la protesta, y de cara a un colectivo que expresa un reclamo en la defensa de sus derechos fundamentales.

A continuación, detallaremos el marco habilitante que el Protocolo reconoció a las fuerzas y la masacre que implicó en términos de deterioro democrático, uso abusivo, ilegítimo y desproporcionado de la fuerza en el marco de las manifestaciones sociales.

### *Protestas y uso desproporcionado e ilegítimo de la fuerza y armas menos letales*

En el manejo de alteraciones del orden público, como las protestas sociales y movilizaciones masivas, suele recurrirse a “armas menos letales” como proyectiles de impacto cinético (PIC) -balas de goma o plástico- o gases lacrimógenos para contenerlas e, incluso, desactivarlas.

Estas armas se llaman “menos letales” en lugar de “no letales” porque, a pesar de que no están diseñadas para matar, como las armas de fuego, existe la posibilidad de que tengan efectos letales, cobrándose la vida de las personas. Y por ello, su uso por parte de las fuerzas de seguridad está sujeto a estrictas reglas, que una y otra vez se vieron violentadas en Argentina.

En el marco de los despliegues policiales represivos de 2024 y 2025, en muchas ocasiones las autoridades policiales dispararon balas de goma de manera indiscriminada a la parte superior del cuerpo de diversa/os manifestantes provocando graves afectaciones a la integridad física y salud de las personas; muchas personas resultaron con heridas en la cara, cabeza o mentón, dejando en evidencia que el uso de armas menos letales se alejó de los estándares de protección internacional de derechos humanos que establecen entre otras cosas que en caso de usar el arma, debe apuntarse a la parte inferior del cuerpo (Amnistía Internacional, 2024).

Los estándares que regulan el uso de este tipo de armas son muy claros: en su documento de posición, Amnistía Internacional (2022) explica que los PIC no deben considerarse una herramienta estándar para las situaciones de alteración del orden público y no deben utilizarse como medio para dispersar las reuniones; sólo deben utilizarse contra casos de amenaza individualizada, es decir, cuando una persona involucrada en actos de violencia grave puede causar daño considerable a otras, y sólo cuando no se dispone de otros medios menos lesivos para detener la amenaza. En ese caso, los proyectiles deben utilizarse para detener el comportamiento violento de esa persona; no deben utilizarse en situaciones de suma inestabilidad en la que la gente se entrecruza al correr y resulta imposible apuntar con precisión y dirigir el arma a la persona involucrada en los actos de violencia grave. Los mandos a cargo

de la gestión de una situación de alteración del orden público tienen la responsabilidad especial de evaluar si las circunstancias permiten utilizar esta arma o si el riesgo de alcanzar a una persona equivocada es sencillamente demasiado elevado; los PIC nunca deben emplearse contra personas que se comportan de forma pacífica o simplemente oponen resistencia pasiva o huyen.

En la mayoría de las imágenes que se analizaron en el informe de Amnistía Internacional (2024c) sobre las protestas relevadas y los testimonios documentados, se dio cuenta del uso indiscriminado por parte de las fuerzas intervinientes de gases lacrimógenos con el fin de dispersar a las personas que se manifestaban, a menudo en cantidades excesivas contra manifestantes mayoritariamente pacíficos, roseando sobre los rostros o disparando los proyectiles directamente contra las personas, cuando este tipo de accionar está terminantemente prohibido. El caso de la niña de 10 años de edad que fue roseada con gases lacrimógenos en su rostro por parte de un agente policial (La Nación, 2024), y que tomó estado público, muestra el total desprecio de los agentes por las normas, pero en especial por la vida e integridad de las personas. Por su parte, el periodista Pablo Grillo terminó internado producto del uso ilegítimo de gases lacrimógenos por parte de las fuerzas de seguridad, que dispararon sin respetar los protocolos que rigen para el uso de este tipo de armas en el marco del aglutinamiento de personas (TN, 2025).

En efecto, las reglas para el uso de este tipo de armas son claras: no pueden jamás usarse para disparar directamente cartuchos con sustancias químicas irritantes contra una persona; debe dispararse en un ángulo lo suficientemente abierto para que no represente una amenaza de impactos directos contra personas; debe evitarse la exposición repetida o prolongada al gas y adoptarse medidas de descontaminación inmediatamente después de su uso; entre otras (Amnistía Internacional, 2024a).

### *2.3. A los ojos: traumas oculares y armas “menos letales”*

En diversos países de América Latina, la reiteración de traumas oculares en contextos de protesta social constituye una señal alarmante del uso indebido y excesivo de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad. Amnistía Internacional ha documentado estos hechos como parte de patrones regionales de represión, en los que el empleo de armas menos letales de forma contraria a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y rendición de cuentas ocasionan lesiones permanentes y hasta la muerte de manifestantes.

En Chile, durante el estallido social de 2019, el uso masivo de escopetas anti-disturbios por parte de Carabineros provocó más de 400 traumas oculares, en su mayoría con pérdida parcial o total de la visión. Entre los casos más emblemáticos se encuentra el de Gustavo Gatica, quien quedó completamente ciego luego de ser

alcanzado por perdigones en ambos ojos. En su informe “*Ojos sobre Chile: violencia policial y responsabilidad de mando durante el estallido social*” (2019), Amnistía Internacional concluyó que el uso de la fuerza fue autorizado y tolerado con la intención de castigar a quienes protestaban: las autoridades “sabían que estaban causando lesiones graves y permitieron que continuaran”.

En Colombia, en el marco del Paro Nacional de 2021, desde Amnistía Internacional también documentamos lesiones oculares provocadas por disparos directos del Escuadrones Móviles Antidisturbios (ESMAD). Un caso representativo es el de Leidy Cadena, de 24 años, quien perdió la visión del ojo derecho. En el informe “*Tiros a la vista: traumas oculares en el marco del Paro Nacional*” (2021) se identificó el uso sistemático de armas menos letales contra el rostro, el torso y otras zonas sensibles del cuerpo, contraviniendo estándares internacionales que prohíben este tipo de prácticas.

En Argentina, durante la represión de las protestas en Jujuy en junio de 2023, también se registraron lesiones oculares por el uso indiscriminado de balas de goma. Joel, un adolescente de 17 años, perdió un ojo en el marco de la represión a las protestas sociales en Jujuy, cuando fue impactado por una bala de goma disparada a corta distancia. En los informes “*Argentina: Represión violenta y criminalización en respuesta al ejercicio de la protesta en Jujuy*” (2023) y “*Callar no es una opción: entre la represión y la impunidad*” (2024a), en Amnistía Internacional señalamos que las fuerzas provinciales hicieron uso de escopetas a corta distancia, sin advertencia previa y en zonas vulnerables del cuerpo, violando principios básicos sobre el uso de la fuerza. Joel se transformó en un emblema global, formando parte de la Campaña “*Escribe por tus Derechos*”. Las autoridades jujeñas recibieron miles y miles de cartas de activistas de todo el mundo, reclamando justicia por Joel y cambios profundos en las fuerzas para evitar la repetición de hechos de esta naturaleza.

Sin embargo, en las manifestaciones de 2024 y 2025 también se registraron episodios de represión, uso indebido de armas “menos letales”, y traumas oculares. Al menos 33 personas fueron alcanzadas por impactos de balas de goma en la zona facial/ocular. Entre los testimonios recabados por Amnistía Internacional se destaca el caso de Matías Aufieri, abogado defensor de derechos humanos (Amnistía Internacional, 2024b) quien en la Plaza del Congreso Nacional en la tarde del 1 de febrero recibió un impacto de bala de goma en el ojo izquierdo, perdiendo parcialmente la vista en ese ojo. Este hecho motivó la radicación de una denuncia por dicha lesión, que se encuentra aún pendiente de resolución. En la manifestación del 10 de abril, en reclamo de alimentos para los comedores comunitarios que se llevó a cabo frente al Ministerio de Capital Humano, un manifestante de 39 años perdió parcialmente la visión de un ojo como consecuencia de un disparo de bala de goma en la cara.

Estos casos evidencian una tendencia preocupante: la utilización de armas “menos letales” como instrumentos de daño intencional. El disparo al rostro, y particularmente a los ojos, no puede considerarse accidental cuando se repite sistemáticamente en distintos países y contextos. Por el contrario, refleja una práctica de disuasión violenta y punitiva, incompatible con el derecho internacional de los derechos humanos.

Todos estos hechos tienen un denominador común: el uso indiscriminado, desproporcionado y, en muchos casos, deliberado de la fuerza en contextos de protesta, sin mecanismos eficaces de control, prevención o sanción. Mientras no existan sistemas de rendición de cuentas y protocolos alineados con los estándares internacionales de derechos humanos, continuarán produciéndose este tipo de hechos.

Frente a esta realidad, Amnistía Internacional ha reclamado la prohibición del uso de escopetas antidisturbios y otros dispositivos potencialmente letales en manifestaciones públicas, la investigación independiente de los hechos, y la revisión urgente de los protocolos de actuación policial.

Estas historias son testimonio del alto costo humano de la represión, y una advertencia sobre la urgencia de proteger el derecho a la protesta como piedra angular de toda democracia. La integridad física, la libertad de expresión y el derecho a la protesta pacífica deben ser garantizados sin excepción.

### **3. Criminalización y narrativas violentas para deslegitimar la protesta: el discurso como herramienta represiva**

A lo largo de este año y medio, la represión de manifestantes también fue acompañada de detenciones, casi siempre arbitrarias, realizadas por los efectivos policiales al momento de dispersar las protestas y en especial al momento de desconcentración de los manifestantes. Las detenciones se dieron ya sea a quienes se resistían a ser desalojadas de espacios públicos como también, y en un alto número, a individuos detenidos al azar, incluyendo casos de personas que ni siquiera estaban participando de las manifestaciones, sino transitando por zonas cercanas.

En particular, el uso abusivo del derecho penal desplegado contra las personas que se manifestaron el 12 de junio de 2024 en contra de la Ley Bases no tuvo precedentes, por la cantidad de individuos detenidos en un mismo día y por las graves acusaciones que pesaron sobre ellos. Se detuvieron a 33 personas acusadas de delitos gravísimos, como sedición e intento de golpe de estado, y fueron trasladadas a prisiones federales, como si se tratara de presos de máxima peligrosidad. Las imputa-

ciones de la fiscalía fueron vagas y amplias, carentes de pruebas<sup>6</sup> y alineadas con una narrativa oficial que caracterizó a la protesta como un “golpe de estado” y a los manifestantes como “terroristas” (Comunicado OPRA, 2024).

El avance de la justicia, en este sentido, se distancia, en parte, de un Poder Judicial que ha tendido a reconocer, en el último tiempo, el respaldo constitucional que tienen las acciones de protesta. Decimos en parte, porque finalmente, en la mayoría de los casos se desactivaron las persecuciones penales. No obstante, es de esperarse que este tipo de narrativas puedan reabrir un activismo judicial dispuesto a reeditar discusiones sobre los límites al ejercicio de la protesta pacífica.

Pero la exaltación y profusión de narrativas criminalizantes e intimidantes por parte de las autoridades nacionales en el debate de la ley de bases no fue el primero. Al momento, por ejemplo, del dictado del Protocolo, mensajes amenazantes buscaron abiertamente disuadir a las personas de manifestarse. El 18 de diciembre de 2023, a solo cuatro días de haber asumido y en momentos previos a la marcha del 20 de diciembre<sup>7</sup>, la Ministra de Capital Humano amenazó a quienes asistieran a la marcha con interrumpirles el acceso a prestaciones de seguridad social. En particular expresó: “los que promuevan, instiguen, organicen o participen de los cortes, perderán todo tipo de diálogo con el Ministerio de Capital Humano”, y destacó que “los únicos que no van a cobrar el plan son los que vayan a la marcha y corten la calle; como dijo el Presidente el que corta no cobra” (Comunicado Capital Humano, 2023).

Asimismo, la Ministra de Seguridad de la Nación pidió expresamente a los manifestantes en los días previos “...que se queden en su casa o que vayan a realizar un trabajo; que vayan a hacer lo que tienen que hacer en vez de marchar”. Además, agregó que “No cortar es no cortar. Por supuesto que en esto hay una tarea de las fuerzas federales y hay una tarea que tiene la ciudad de Buenos Aires. El objetivo es convencer a los ciudadanos que tienen un plan Potenciar, o el que sea, para que no lo hagan. Lo vamos a avisar de todas maneras porque estamos en un momento difícil, necesitamos que todos colaboren” y reiteró que “el que corta no cobra” (La Nación, 2023).

---

6 El 13 de junio el Fiscal Carlos Stornelli, en línea con el comunicado del Poder Ejecutivo, solicitó al juzgado federal interviniente que todas las personas detenidas en el operativo policial desplegado el 12 de junio, incluso aquellas que se encontraban a disposición del Poder Judicial de la Ciudad porque habían sido detenidas por la Policía de la Ciudad, fueran investigadas y citadas a declarar en calidad de imputados como posibles autores de los delitos de lesiones (art. 89 CP), daños simples y agravados (184 inc. 5 CP), incendio y estrago (art. 186 CP) delitos contra la seguridad pública (art 189 bis del Código Penal), instigación a cometer delitos (art. 209 CP), intimidación pública (art. 211 CP), incitación a la violencia colectiva en contra de las instancias instituciones (art 212 del Código Penal), organización o pertenencia a agrupaciones que tengan por objeto imponer sus ideas o combatir las ajenas por la fuerza y el temor (art 213 bis del Código Penal). A su vez, solicitó el dictado de la prisión preventiva con el argumento de un posible entorpecimiento de las investigaciones.

7 El 19 y 20 de diciembre de 2001, miles de personas se movilizaron en todo el país en respuesta a la crisis económica y social, reclamando el fin del ajuste y la renuncia del gobierno. La represión dejó al menos 39 muertos. Cada año, en esas fechas, se realizan movilizaciones para conmemorar las jornadas del 2001 y mantener viva su memoria colectiva.

Es recurrente ver en diversos países de América Latina y el mundo cómo las autoridades estatales recurren sistemáticamente a narrativas estigmatizantes y criminalizantes para desacreditar la protesta social, asociándola con la violencia, el desorden o incluso con amenazas a la seguridad nacional. El uso de expresiones como “grupos radicalizados”, “agitadores”, “enemigos del orden”, “terroristas” o “desestabilizadores” no solo pretende deslegitimar la protesta como forma de participación política, sino que funciona como antesala simbólica de la represión física y la criminalización judicial.

Este fenómeno ha sido ampliamente documentado también por mecanismos internacionales de derechos humanos. En su declaración conjunta, los Relatores de ONU y CIDH para la libertad expresión advirtieron que los Estados recurren con frecuencia a discursos oficiales que estigmatizan a quienes protestan, generando condiciones que favorecen el uso de la fuerza o la aprobación de leyes restrictivas (CIDH, 2013). Esta estigmatización puede tener un efecto inhibitorio sobre la participación ciudadana, especialmente cuando es promovida desde los niveles más altos del poder político. Por su parte, la CIDH, en su informe sobre *protesta y derechos humanos* (2019), señaló que los funcionarios públicos deben abstenerse de realizar declaraciones que estigmaticen a defensores y defensoras o que incurran en el desconocimiento de derechos fundamentales, como por ejemplo el derecho a la protesta social, alimentando la intolerancia social y preparando el terreno para la criminalización de líderes y colectivos. En este contexto, proteger el derecho a la protesta implica también rechazar el uso de discursos oficiales que construyen al manifestante como enemigo, y en cambio reafirmar su rol central en la vida democrática, en la defensa de derechos y en la transformación social.

Cuando los gobiernos reducen la protesta a una amenaza, socavan deliberadamente el espacio cívico y debilitan las condiciones mínimas para el debate participativo. Inhibir la protesta a través del miedo, la deslegitimación y el discurso punitivo no es una manifestación de ordenes una expresión de prácticas autoritarias. La defensa de la libertad de expresión -incluida su dimensión colectiva y callejera- es, en este sentido, una barrera imprescindible frente al avance de prácticas que buscan callar, aislar o domesticar la protesta social.

#### **4. Ataques a la labor periodística y la rendición de cuentas**

Una cuestión que creemos relevante retomar y que expone de manera alarmante una dimensión de la respuesta represiva violenta desplegada en el último tiempo está asociada con los ataques dirigidos a periodistas y la rendición de cuentas de los operativos desplegados por las fuerzas de seguridad.

Las filmaciones, fotografías y testimonios registrados por la prensa libre, medios comunitarios y personas manifestantes han funcionado históricamente como un mecanismo de control externo fundamental frente al accionar de las fuerzas de seguridad. En contextos de represión estatal o uso excesivo de la fuerza, estas formas de documentación han permitido visibilizar violaciones de derechos humanos, proteger a quienes protestan y brindar elementos probatorios claves para exigir justicia.

En innumerables ocasiones, estas evidencias gráficas y testimoniales han sido decisivas para reconstruir los hechos, especialmente frente a relatos oficiales que niegan o minimizan los abusos. Su existencia ha permitido desmontar narrativas institucionales falsas, sostener denuncias judiciales, y fundamentar informes de organismos nacionales e internacionales de derechos humanos.

Desde enero a esta parte, han resultado heridos como consecuencia del accionar policial en las protestas, numerosos periodistas, movileros, camarógrafos, y trabajadores de prensa, quienes estaban cumpliendo su labor y cubriendo las distintas manifestaciones; solamente considerando las protestas en la plaza del Congreso mientras se debatía la ley ómnibus, se contabilizaron 35 periodistas o comunicadores sociales agredidos mientras cumplían sus funciones. Nos referimos anteriormente al caso de Pablo Grillo, pero como él muchos otros han sido blanco de balas y gases.

Diego Ricciardi, fue herido con una bala de goma en el mentón mientras cubría la manifestación frente al Ministerio de Capital Humano el 10 de abril. Frente a la represión, buscó refugio en la entrada de un edificio junto al camarógrafo y en plena transmisión recibió un disparo en la cara. Daniel Bello, camarógrafo, resultó herido en la manifestación del 14 de marzo frente al Cine Gaumont, pese a que estaba identificado con un chaleco de prensa. Tomás Cuesta cubría la marcha para Amnistía Internacional y al momento de desconcentrar, mientras documentaba un arresto a una persona, fue violentamente detenido por agentes de las fuerzas de seguridad durante varias horas en la noche. No es inocente el hecho de que, en la mayoría de los casos, los trabajadores de prensa contaban con la identificación de periodistas, ya sea portando pechera con la insignia de Prensa, credencial, y/o cámara de fotos colgada cubriendo los hechos.

En tiempos donde se incrementan los intentos estatales de criminalizar la protesta, restringir la labor periodística o impedir la documentación ciudadana, el derecho a registrar lo que ocurre en el espacio público adquiere un valor central. Proteger la labor de la prensa y el derecho a filmar y difundir hechos de interés público es más que nunca una garantía indispensable para el ejercicio de la libertad de expresión, la rendición de cuentas y la democracia misma.

## **5. El achicamiento del espacio cívico: cibervigilancia y patrullaje**

## como estrategias complementarias

Como he señalado, la represión de la protesta y el silenciamiento de voces disidentes constituyen manifestaciones directas del achicamiento del espacio cívico, entendido como el conjunto de condiciones que permiten a la ciudadanía participar activamente en la vida pública. Este fenómeno se despliega en paralelo con otras estrategias estatales que, lejos de proteger los derechos, utilizan recursos tecnológicos con fines de control social.

En este sentido, el uso creciente de sistemas de vigilancia, inteligencia artificial (IA) y el acceso a datos personales sensibles por parte de los estados configura un entramado de control sofisticado, que busca condicionar la expresión crítica, disuadir la participación política y restringir la libertad de asociación y reunión pacífica. Estas prácticas, en lugar de fortalecer la seguridad democrática, debilitan las bases del pluralismo y la deliberación pública, elementos esenciales de cualquier sistema democrático.

Este fenómeno puede adoptar múltiples formas: la implementación de sistemas de reconocimiento facial, perfilamiento automatizado y monitoreo masivo en entornos digitales. El uso de nuevas tecnologías, como las cámaras de vigilancia, los receptores de la identidad internacional de abonado a un móvil (receptores IMSI) que pueden rastrear teléfonos, y las cámaras corporales, también presentan riesgos para el derecho de reunión pacífica, especialmente cuando se utilizan en combinación como parte de los poderes estatales existentes de vigilancia y conservación de datos. Lejos de garantizar mayor seguridad, estas herramientas suelen implementarse sin marcos legales adecuados, sin transparencia ni control democrático, afectando la privacidad, la libertad de expresión y el derecho a la participación política.

Amnistía Internacional ha denunciado, por ejemplo, el uso de IA para vigilancia masiva en contextos de protesta en India, Rusia, Hong Kong, Países Bajos y Reino Unido, así como la implementación de tecnologías de reconocimiento facial sin consentimiento en comunidades en condiciones vulnerables. Estas tecnologías, alimentadas por bases de datos históricamente sesgadas, reproducen y amplifican desigualdades estructurales, afectando de manera desproporcionada a comunidades racializadas, sectores populares, personas migrantes y defensoras de derechos humanos.

En América Latina, la preocupación se intensifica por la falta de marcos normativos robustos y la persistencia de enfoques securitarios frente a la protesta social. Cuando se combinan tecnologías de vigilancia con narrativas de “enemigo interno” o “desorden”, el riesgo prácticas autoritarismo se potencian.

En Argentina, se introdujeron importantes reformas sin un control legislativo, lo que ha encendido importantes alarmas. En 2024, el Ministerio de Seguridad creó la Unidad de Inteligencia Artificial Aplicada a la Seguridad (UIAAS) por Resolución

710/2024 y construyó un marco de aplicación de sistemas de inteligencia artificial para predicción de delitos, perfilado de personas, análisis de casos y detección de fraude, entre otras acciones. La medida autoriza el uso de algoritmos de aprendizaje automático para analizar datos delictivos y “predecir” posibles crímenes, lo que incluye procesar grandes volúmenes de datos personales, construir perfiles de sospechosos y monitorear redes sociodigitales<sup>8</sup>. Esta resolución pone en riesgo la privacidad y puede derivar en formas sofisticadas de discriminación y vigilancia selectiva, especialmente hacia sectores históricamente vulnerados.

A la par, las reformas por decreto a la ley orgánica de la Policía Federal (PFA), la Gendarmería Nacional (GNA), la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) y el Servicio Penitenciario Federal (SPF) incluyeron la potestad de las fuerzas de realizar tareas de ciberpatrullaje: vigilancia de plataformas, redes sociales, páginas de internet y otras fuentes abiertas, incluso sin autorización judicial. Los decretos habilitan una tarea de inteligencia criminal sin un marco regulatorio que establezca los límites y condiciones, lo que amenaza derechos como el de la privacidad y el de la libertad de expresión. Este tipo de medidas alimentan un modelo de seguridad preventiva pero sin garantías, basado en la idea de que toda persona puede convertirse en un riesgo en potencia, sobre todo si habita ciertos territorios, tiene determinado perfil sociodemográfico o participa en actividades políticas o sociales.

Por otro lado, en 2025 la filtración de un presunto Plan de inteligencia<sup>9</sup> encendió alarmas sobre la posible persecución a disidentes, oposición, periodistas, defensores y defensoras de derechos humanos, y en definitiva a todo aquel que piense diferente a la narrativa oficialista. Así, conforme el Plan, éste habilitaría al perfilamiento y persecución contra quienes cuestionen la política económica en la opinión pública, quienes formulen críticas a los planes de gobierno en general o también a quienes organicen protestas para objetar los campañas o políticas oficiales. Todos estos grupos podrían ser sindicados como terroristas o de atentar contra la gobernabilidad.

De este modo, el espacio de participación social se ve amenazado no solo por la represión o la criminalización a quienes usan las calles y veredas para reclamar, sino también por otras formas “silenciosas” de control basadas en datos, algoritmos y vigilancia digital, que erosionan la posibilidad de expresarse libremente, organizarse y participar del debate público. Por eso su uso está también estrictamente condicionado por los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, transparencia,

---

8 A este respecto, organizaciones de la sociedad civil transmitieron al gobierno su preocupación y formularon una serie de consultas para comprender los alcances de esta unidad y las implicancias en materia de seguridad, privacidad y libertad de expresión, entre otros derechos. Ver, <https://amnistia.org.ar/wp-content/uploads/delightful-downloads/2024/08/Pedido-AIP-orgas-IA-Min-Seg-Naci%C3%B3n.pdf>

9 A este respecto, el periodista de investigación, Hugo Alconada Mon, publicó un presunto documento secreto de la SIDE, de 170 páginas, con el Plan de Inteligencia Nacional en la cual, según reveló, se determinan los intereses estratégicos de la Nación. Y expuso que “está escrito de modo tan ambiguo” que puede considerarse sujetos a ser vigilados los periodistas que cuestionen al Gobierno, economistas, opositores y movimientos sociales. *Cenital* (2025).

rendición de cuentas y no discriminación, y en ningún caso puede justificar la violación de derechos humanos ni el debilitamiento de las libertades fundamentales.

## 6. Conclusiones finales

Las manifestaciones sociales incomodan, molestan, pueden resultar caóticas, interrumpen el tránsito, alteran las rutinas. Pero también son transformadoras. Han sido importantes motores de cambio y justicia social. Han sido -y siguen siendo- herramientas clave para conquistar derechos, proteger libertades y canalizar la participación y expresión ciudadana. Cuanto más dicen la verdad, más se despliegan estrategias -y cada vez más sofisticadas- de represión, criminalización y vigilancia.

A lo largo de este artículo hemos analizado cómo, en contextos regresivos y marcados por el debilitamiento de la institucionalidad democrática, el derecho a la protesta se vuelve aún más urgente y necesario. Frente al dismantelamiento de políticas públicas, la precarización de la vida y el avance de discursos que reducen la disidencia a una amenaza, la protesta aparece como un acto de resistencia colectiva y un ejercicio concreto de participación ciudadana.

En este escenario, se vuelve imprescindible sostener una mirada crítica, una acción vigilante y una defensa intransigente de las libertades fundamentales. Proteger el derecho a la protesta implica reconocer que toda sociedad democrática se construye sobre la base del disenso, la movilización y la participación. Son parte de la búsqueda de respuestas frente a la exclusión, la injusticia y el autoritarismo. Por eso, defenderlo es también defender el derecho a imaginar otros futuros posibles. Es, en última instancia, asumir que sin conflicto no hay transformación, y que el desorden momentáneo que implican las calles movilizadas es infinitamente preferible al orden impuesto por el silencio.

## Bibliografía

Ortiz, Isabel; Burke, Sara; Berrada, Mohamed y Saenz Cortés, Hernán (2022). *World Protests: A Study of Key Protest Issues in the 21st Century*, Springer Nature.  
Press, Benjamin y Carothers, Thomas (2021). "The Four Dynamics that Drove Protests in 2021", Carnegie Endowment for International Peace, en [carnegieendowment.org/2022/01/13/four-dynamics-that-drove-protests-in-2021-pub-86185](https://carnegieendowment.org/2022/01/13/four-dynamics-that-drove-protests-in-2021-pub-86185)

## *Informes y comunicaciones*

- Amnistía Internacional (2019). “Ojos sobre Chile: violencia policial y responsabilidad de mando durante el estallido social”, disponible en <https://www.amnesty.org/es/documents/amr22/3133/2020/es/>
- Amnistía Internacional (2021). “Tiros a la vista: traumas oculares en el marco del Paro Nacional”, en <https://www.amnesty.org/es/documents/amr23/5005/2021/es/>
- Amnistía Internacional (2022). “Proyectiles de Impacto Cinético en la implementación de la ley. Documento de Posición”, en <https://policehumanrightsresources.org/content/uploads/2022/06/Amnistia-Posicion-KIP-ES.pdf?x54919>
- Amnistía Internacional (2023). Informe “Argentina: Represión violenta y criminalización en respuesta al ejercicio de la protesta en Jujuy”, en <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2023/10/argentina-repression-criminalization-protests-jujuy/>
- Amnistía Internacional (2024a). “Investigación sobre el uso de Gas Lacrimógeno”, en: <https://teargas.amnesty.org/es/#health-consequences-1> y sobre usos conforme estándares, ver: <https://amnistia.org.ar/wp-content/uploads/delightful-downloads/2024/12/Gas-lacrim%C3%B3geno-1.pdf>
- Amnistía Internacional (2024b). “Testimonio de Matías Aufieri”, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=jQNwDP3fIX4&feature=youtu.be>
- Amnistía Internacional (2024c). “Un año de protestas”, disponible en <https://amnistia.org.ar/wp-content/uploads/delightful-downloads/2024/12/Un-a%C3%B1o-de-protestas-2024.pdf>
- Amnistía Internacional (2025). “Callar no es una opción: entre la represión y la impunidad”, en <https://www.amnesty.org/es/documents/amr13/9390/2025/es/>
- Amnistía Internacional y otros (2024). “Comunicación y solicitud de acceso a información pública”, en <https://amnistia.org.ar/wp-content/uploads/delightful-downloads/2024/08/Pedido-AIP-orgas-IA-Min-Seg-Naci%C3%B3n.pdf>
- CIDH (2019). “Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal”, CIDH/RELE/INF.22/19, párr. 242. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>
- Relator Especial de la ONU para la Protección y Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA (2013). “Declaración conjunta sobre violencia contra periodistas y comunicadores en el marco de manifestaciones sociales”.
- Relatoría Especial sobre los derechos a la reunión pacífica y de asociación, Relatoría Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y Relatoría Especial sobre la situación de los defensores de

derechos humanos (2024). “Comunicación conjunta”, del 23 de enero, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunication-File?gId=28732>

## *Normativa jurídica*

Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH): artículos 13 (libertad de expresión), 15 (reunión pacífica) y 16 (asociación).

Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH): artículos 19 y 20.

Ministerio de Seguridad, Resolución 710/2024, 26 de julio de 2024, disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/311381/20240729>

Ministerio de Seguridad, Resolución 943/2023, Boletín Oficial del 14/12/2023, <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/300917/20231215>

Ministerio de Seguridad, Resolución 947/2023, Boletín Oficial del 21/12/2023, disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/301218/20231222?busqueda=1>

Ministerio de Seguridad, Resolución 949/2023, Boletín Oficial del 21/12/2023, disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/301219/20231222>

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP): artículos 19 (libertad de expresión), 21 (reunión pacífica) y 22 (asociación).

PEN, Decreto delegado 383/2025 (Policía Federal Argentina), Boletín oficial del 16/06/2025, disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/326993/20250617>

PEN, Decreto delegado 454/2025 (Gendarmería Nacional Argentina), del 07/07/2025, disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/328022/20250708>

PEN, Decreto delegado 455/2025 (Servicio Penitenciario Federal), del 07/07/2025, disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/328023/20250708>

PEN, Decreto delegado 456/2025 (Policía Federal Aeroportuaria), del 07/07/2025, disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/328024/20250708>

PEN, Decreto delegado 457/2025 (Prefectura Naval Argentina), del 07/07/2025, disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/328025/20250708>

PEN, Veto, Decreto 782/2024, Obsérvase en su totalidad el proyecto de Ley registrado bajo el N° 27.756, Boletín Oficial del 30/08/2024, disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/313142/1>

### *Comunicaciones y medios*

Cenital, Alconada Mon (2025). “Hay un plan muy bien armado para tratar de avanzar sobre la opinión pública”, disponible en <https://cenital.com/alconada-mon-hay-un-plan-muy-bien-armado-para-tratar-de-avanzar-sobre-la-opinion-publica/>

Diario La Nación (2023). “Protocolo antipiquetes | Bullrich advirtió a los que marchan el 20 de diciembre: “Que se queden en su casa o vayan a trabajar”, del 16 de diciembre de 2023, disponible en <https://www.lanacion.com.ar/politica/protocolo-antipiquetes-patricia-bullrich-advirtio-a-los-organizadores-de-la-marcha-el-20-de-nid16122023/>; <https://www.youtube.com/watch?v=dfYRi2OgFRg>;

Diario La Nación (2024). “Un video muestra al policía que roció con gas pimienta a la niña de 10 años directamente en el rostro”, 13 de septiembre de 2024, disponible en <https://www.lanacion.com.ar/politica/un-video-muestra-al-policia-que-rocio-con-gas-pimienta-a-la-nina-de-10-anos-directamente-en-el-nid12092024/>

Ministerio de Capital Humano de la Nación (2023). Comunicado del 18 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.instagram.com/reel/C1AONEfut2D/>.

OPRA (2024). Comunicado Oficial Nro 47 de la Oficina de Presidencia del 12 de junio de 2024, disponible en <https://www.argentina.gob.ar/noticias/comunicado-oficial-numero-47> y en X: <https://x.com/OPRAArgentina/status/1801016293161566284>

Todo Noticias TN (2025). “TN registró el momento en el que un policía dispara el gas lacrimógeno que hirió a Pablo Grillo”, del 14 de marzo de 2025, imágenes disponibles en <https://www.youtube.com/watch?v=-gixBEoLyuQ>

# LAS MEDIDAS ECONÓMICAS REGRESIVAS BAJO LA LUPA CONTEXTUAL. CLAVES CONSTITUCIONAL E INTERAMERICANA PARA LA MOVILIZACIÓN Y EL LITIGIO

---

*Laura Clérico, Martín Aldao y Mayra Scaramutti*

## 1. Introducción

La justicia social es un pilar estructurante de la Constitución argentina (art. 75 inc. 19, 22, 23, 14 bis CN) así como de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), que forma parte del bloque de constitucionalidad/convencionalidad (art. 75 inc. 22 CN). El Preámbulo de la CADH proclama que “(...) con arreglo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, *si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales*, tanto como de sus derechos civiles y políticos”. Garantizar que esas condiciones materiales sean creadas, y que sean respetadas, que no sean destruidas, ni que se queden estancadas, es un mandato constitucional y del sistema interamericano de derechos humanos (SIDH).

El cumplimiento de estas obligaciones de respeto y garantía se ve hoy fuertemente amenazado en Argentina por políticas macroeconómica regresivas como la austeridad fiscal, reformas estructurales, privatización de los servicios públicos, desregulación de los mercados financieros y laborales, reformas tributarias regresivas y profundización del extractivismo (v. cap. introductorio de este libro, Bohoslavsky, 2025). En este sentido estas medidas tienen efectos directos y perjudiciales para los derechos humanos y deben ser interpeladas con mirada contextual e integral.

Los programas sociales y económicos regresivos no se tratan de un fenómeno novedoso. Sin embargo, lo nuevo y alarmante es que, por un lado, se insista<sup>1</sup> con estas políticas regresivas cuando existe evidencia que demuestra los efectos negativos para los derechos humanos (Arruza et al., 2019:17). Por el otro lado, que se sigan invisibilizando que existen planes alternativos para superar las crisis que son incluso más “eficientes y equitativos” (Ostry, Ghosh, Espinoza, 2015)<sup>2</sup> y basados en los derechos humanos, encaminados a reducir desigualdades y promover las democracias (Custodio David 2024:205).<sup>3</sup>

Este capítulo tiene dos objetivos: uno interpretativo y argumentativo; y otro de visibilización, monitoreo y litigio. Respecto del primero se busca dar herramientas para nutrir con *argumentación de contexto e integral* a las formas estándares que se utilizan para atacar las medidas económicas y sociales regresivas; es decir, a los exámenes de legalidad, proporcionalidad y necesidad, prohibición de regresión arbitraria y examen de escrutinio estricto. Nuestro objetivo es enriquecerlos, por ello no volvemos sobre su estructura ya que existe un reservorio de textos importantes sobre el tema que son referidos y de uso frecuente (apartado 2). Respecto del segundo objetivo, se exploran las diferentes ventanas que presenta el SIDH, precisamente, para reclamar. El objetivo es visibilizar que no solo se trata de presentar un caso ante la CIDH sino que existen otras ventanas que pueden y deben ser utilizadas incluso cuando aún no hay caso interamericano porque aún está pendiente de resolución en el orden interno. En ese sentido proponemos que la estrategia debe ser integral respecto de las herramientas del SIDH tanto materiales como de vías de visibilización y reclamo. Todo esto nos permite concluir que es necesario seguir construyendo una red articulada entre lo interamericano y lo local, capaz de generar estrategias transformadoras a través de intervenciones en las diferentes arenas públicas, especialmente frente al avance de medidas de austeridad y los intentos de regresión en derechos

---

1 Bohoslavsky y Clérico, 2024 advierten que las políticas económicas ortodoxas (implementadas por los gobiernos de turno y recomendadas por el FMI con apoyo de elites económicas y financieras locales), frecuentemente adoptadas para alcanzar objetivos fiscales de corto plazo, para asegurar el reembolso de la deuda, registran también notables efectos negativos sobre los derechos humanos.

2 Sobre las alternativas referidas a las regulaciones de los derechos de quienes se encuentran en posición de ventaja estructural (CEPAL, 2018: 53 CIDH, 2019, párrs. 254, 260; CIDH 2017, párr. 295), lo que incluye la regulación para evitar la captura estatal (Cañete y Bonilla, 2018; Alviar García, 2019; CIDH, 2019, párr. 158) (Cursiva agregada). En este libro v. cap. introductorio de Bohoslavsky (2025) en donde identifica en concreto los sectores local e internacionales que vieron incrementadas su posición de ventaja estructural por las políticas regresivas.

3 Por ejemplo la CIDH (2024) exhorta “al Estado argentino a integrar un enfoque basado en derechos humanos en la formulación y ejecución de su política fiscal nacional, reconociendo este enfoque como un marco esencial para orientar las políticas fiscales y tributarias. En este contexto, y conforme a los estándares internacionales en derechos humanos, se destacan los siguientes principios y obligaciones fundamentales para la política fiscal: garantizar los niveles mínimos esenciales de derechos; movilizar el máximo de recursos disponibles para la realización progresiva de los DESCAs; asegurar la no regresividad y la progresividad en la realización de estos derechos; y garantizar el principio de igualdad y no discriminación” (2024:91).

## 2. Abrir ventanas materiales: marcos interpretativos, inclusión de contexto y otras herramientas de argumentación

Cuando se ataca una restricción a los derechos por impacto de políticas regresivas, hay que tener en cuenta que si bien el reconocimiento de los derechos es universal, el goce efectivo de los derechos depende en los hechos de la posición material en la que viven las personas (art. 75 inc. 23 CN; Piovesan y Morales, 2020; Morales, *et al.*, 2019; 2020). En forma reciente, respecto de la amenaza directa y estructural que implica la emergencia climática para los derechos humanos en general, la Corte IDH advirtió que hay que tener en cuenta la situación de vulnerabilidad desproporcionada en la que se encuentran algunas personas y grupos frente a los impactos del cambio climático. Esa vulnerabilidad, señaló la Corte IDH, “está determinada por la ausencia de un nivel suficiente de satisfacción de derechos como la salud, el trabajo y la seguridad social, la educación, la vivienda, la cultura, el agua, la alimentación y, por supuesto, el ambiente sano”. Y concluyó que la emergencia climática acentúa la necesidad de destinar “el máximo de recursos disponibles para proteger a las personas y grupos que, por encontrarse en situaciones de vulnerabilidad, están expuestos a impactos especialmente graves del cambio climático sin que ello implique desconocer la necesidad de proteger a la población en su conjunto” (Corte IDH 2025: párr. 242). El ex-juez de la Corte IDH, Eugenio Raúl Zaffaroni (2025), interpretó al respecto que no existe una crisis climática y una crisis social, sino que las dos están íntimamente relacionadas. En efecto, quienes se encuentran en peores condiciones de hacer frente a la crisis climática, son las personas que ya se encuentran en desigualdad estructural y que incluso ven empeorada esa situación por el impacto de las políticas económicas y sociales regresivas.

Este trabajo intenta así contribuir a advertir sobre la necesidad de plantear miradas contextuales y estructurales cuando se atacan acciones estatales regresivas para tener en cuenta la situación de vulnerabilidad y pobreza en la que se encuentran millones de personas en Argentina (art. 75 inc. 23 de la Constitución argentina, en adelante, CN) y, como alertaría el Comité de DESC de Naciones Unidas, “inaceptable para un país con el nivel de desarrollo del Estado parte” (CESCR, 2018: párr. 43).

Al respecto, nos interesa detenernos en dos puntos que consideramos ayuda, entre muchos otros, para apuntalar los planteos cuando atacamos las medidas económicas y sociales vulneradoras de derechos humanos. El planteo debe:

- (a) incluir el contexto para demostrar cómo las políticas económicas y sociales regresivas tienen efectos devastadores para las poblaciones que ya se encuentran en desigualdad estructural e interseccionada y a su vez genera nuevas vulnerabilidades;

(b) realizar una interpretación integrada que tenga en cuenta la interdependencia de todos los derechos, la interpretación más favorable de los derechos (principio *pro persona*), de los derechos de la naturaleza (*pro natura*), a favor de una interpretación flexible del acceso a la justicia (*pro actione*).

Sobre la inclusión del contexto en los planteos (a), cabe incluir que América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo y con millones de personas viviendo en la pobreza extrema (Corte IDH, Opinión Consultiva OC-32/25, pár. 622-624). La desigualdad configura las condiciones materiales que empantan a millones de personas impidiéndoles el goce efectivo de sus derechos, a la vez que pone en situación de ventaja estructural a unas pocas personas (elites económicas y financieras), usufructuarias de la arquitectura financiera global que si bien se insertan en una dinámica internacional, operan en el ámbito doméstico a través de diversos actores económicos, políticos, mediáticos y sociales (Bohoslavsky, 2025; Aldao y Clérico, 2025).

Este contexto debe ser incluido en las presentaciones concretas que se hagan contra estas medidas y además relacionarlo con la posición de las personas afectadas (Alfonso Sierra y Alterio, 2021). Por su parte el artículo 75 inciso 23 de la Constitución Nacional establece que “niños, mujeres, ancianos y personas con discapacidad” no se encuentran en igualdad real de oportunidades y trato para el “pleno goce y ejercicio de los derechos”. Manda a legislar para promover medidas de acción positiva que garanticen esa igualdad real. Se incluye así “una perspectiva estructural” que llama a considerar el “*contexto social* en el que se aplican las disposiciones, las políticas públicas y las prácticas que de ellas se derivan, y *de qué modo impactan en los grupos desventajados*” (CSJN, *Castillo*, Fallos 340:1795, 2017, consid. 18; *Saba* 2007; *Ronconi*, 2018; *Rossi*, 2021co, 2019).

Respecto de la Argentina, se pueden utilizar documentos varios para reconstruir ese contexto (Bohoslavsky, 2025). Entre otros, uno de los más actuales son los informes anuales de la CIDH y de la REDESCA. Estos además vienen engarzados en una argumentación con enfoque de derechos humanos. Por ejemplo, en el capítulo Argentina en el Informe DESCA de la CIDH 2024, publicado en 2025, se expresa preocupación ante la persistencia de altos índices de pobreza. Toma las estimaciones del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), basadas en los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares del primer semestre de 2024, y muestra que el porcentaje de hogares que viven por debajo de la línea de pobreza alcanzó el 42.5%, afectando al 52.9% de la población, para manifestar que representa la cifra más alta en 20 años. Le interesa también agregar que, un 13.6% de los hogares, que incluye al 18.1% de la población (equivalente a 5.4 millones de personas), no logra cubrir sus necesidades básicas alimentarias, ubicándose así por debajo de la línea de indigen-

cia. Resalta que las cifras oficiales indican un aumento tanto de la pobreza como de la indigencia en todos los hogares y regiones del país en comparación con el segundo semestre de 2023. Toma datos que develan cómo impacta la pobreza y la indigencia en poblaciones que requieren especial protección (art. 19 CADH), para sostener que “también se ha evidenciado un mayor nivel de incidencia de la pobreza en niños, niñas y adolescentes, alcanzando un 66,1% de pobreza monetaria en comparación con otros grupos etarios (52,9)”. Por último, la REDESCA ha observado que, según datos del INDEC, el coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar de las personas fue de 0,467, “mientras que en el mismo trimestre de 2023 el valor fue de 0,446, lo que representa un aumento de la desigualdad en la comparación interanual” (párr. 68).

Luego existe un acervo importante de documentos que pueden guiar los planteos contra las medidas regresivas como: (i) los Principios rectores sobre las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos (Boholavsky, 2019), (ii) los Principios y directrices de derechos humanos para la política fiscal (Iniciativa P&D, 2019), (iii) las Observaciones a los Estados y las Recomendaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,<sup>4</sup> (iv) los documentos del Grupo de Trabajo de Discriminación en la ley y en la práctica contra las mujeres y niñas de la ONU (en adelante, GTDMN) y, (v) los informes temáticos de la Relatoría de los DESCAs de la CIDH (CIDH 2025).

Por ejemplo, los (i) Principios rectores sirven para sostener que las medidas de política económica como la austeridad fiscal, reformas estructurales, privatización de los servicios públicos, desregulación de los mercados financieros y laborales o reformas tributarias regresivas, frecuentemente tienen efectos directos y perjudiciales sobre los derechos humanos. Las herramientas desarrolladas en los Principios sirven a su vez para demostrar si los gobiernos tomaron en cuenta sus obligaciones en materia de derechos humanos al diseñar, formular e implementar esas reformas económicas.

Cuando se pasa a la parte de argumentar la restricción intensiva de los derechos por las medidas regresivas, el impacto devastador de las personas que viven en la pobreza y la indigencia, se puede argumentar considerando el Informe de la CIDH sobre pobreza y derechos humanos en las Américas (2017). En éste se establece una fuerte relación entre la pobreza y la política fiscal. Es decir, no se puede hablar de sacar a las personas de pobreza sin tener presente su estrecha vinculación con las medidas económicas y la política fiscal de los Estados (CIDH, 2017, párr. 495). Más aún, las políticas deben pensarse desde una perspectiva de vocación redistributiva ya que ello puede contribuir a reducir la desigualdad estructural presente en gran parte de la región latinoamericana (CIDH, 2017, párr. 493). En esta línea, Serrano y Tusconi sostienen que en este Informe la CIDH establece que las obligaciones

---

4 Por ejemplo, v. Comité DESC 2016 y observaciones finales a los Estados, entre otros, las referidas al Estado Argentino en 2018.

de derechos humanos disponen límites procedimentales y materiales ciertos a los Estados (CIDH, 2017: 493). Algunos de esos límites responden a obligaciones estatales de “procedimiento”. Devienen de los derechos de participación, rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información, “que deben regir todo el ciclo de formulación de políticas de financiamiento estatal” (CIDH, 2017:501-502). Las otras obligaciones son materiales y se relacionan con el “impacto (positivo o negativo) del financiamiento público en la eficacia de los derechos humanos”. Por ejemplo, las medidas económicas y sociales deben respetar la obligación de no regresividad en materia de DESCAs y no podrían dejar de asegurar niveles mínimos esenciales de estos derechos. Además, establece una obligación positiva: el deber de movilizar el máximo de recursos disponibles para la plena realización de los DESCAs de manera progresiva y respetar los principios de igualdad y no discriminación.

Estas consideraciones pueden ser apuntaladas a través de los pronunciamientos de la REDESCA más actuales. Por un lado, se vuelve a enfatizar que la pobreza y la desigualdad no pueden combatirse sin políticas fiscales que vayan en línea con los derechos humanos y en su beneficio. Es a través de ellas que se genera una verdadera capacidad para “movilizar recursos” (García Muñoz, 2023, párr. 258). Por otro lado, en sus recomendaciones, la REDESCA insta a los Estados a que sus políticas económicas, estén orientados a “ampliar los programas nacionales de protección social, erradicar el hambre, aliviar la pobreza y mejorar las oportunidades económicas en los países de la subregión. Ello implica también adoptar políticas fiscales justas, que permitan la redistribución de los recursos y atiendan las necesidades de las poblaciones en mayor situación de vulnerabilidad” (García Muñoz, 2023, recomendación punto 4).

Esas políticas deben tener en cuenta también la relación Estado-empresas y esto puede ser agregado en la argumentación de los planteos contra las medidas regresivas, ya que da cuenta que la distribución de las cargas de la emergencia no es equitativa, ya que recae en quienes se encuentran en situación de desigualdad estructural mientras que se aligera la carga impositiva a los más ricos y se sigue subsidiando a plataformas digitales que vieron incrementadas sus ganancias en forma exponencial en los últimos años (Bohoslavsky, 2025). Así el Informe de Empresas y Derechos Humanos establece que los privilegios fiscales y tributarios otorgados por los Estados a los grupos empresariales suponen un gasto para los Estados que se ve reflejado en “el sacrificio o renuncia de una renta tributaria necesaria para financiar cuestiones esenciales para los derechos humanos” (García Muñoz, 2023, párr. 259), razón por la cual, es tan importante la rendición de cuentas y el acceso a la información para que se pueda evaluar democráticamente a los sistemas fiscales (García Muñoz, 2023, párr. 262) en miras de una distribución más justa y equitativa de los recursos estatales. Para ello, la REDESCA recomendó que los Estados pongan especial atención

en cómo afectan a los derechos humanos “las prácticas tributarias corporativas y las políticas fiscales aplicables a empresas” (García Muñoz, 2023, recomendación 14).

En particular, cuando se busca visibilizar el efecto desproporcionado y devastador sobre grupos desaventajados por géneros, el planteo se puede basar en Documentos del Grupo de Trabajo de Discriminación en la ley y en la práctica contra las mujeres y niñas de la ONU (en adelante, GTDMN) en especial en el de 2023, sobre las condiciones transversales de la desigualdad socioeconómica de género, la discriminación estructural y los factores dentro de diversos sistemas (políticos, económicos, culturales y sociales). Estas determinan, cristalizan y profundizan las condiciones de vida de las poblaciones de mujeres y niñas que viven en la pobreza. Además las contextualiza observando esas condiciones en el neoliberalismo de los últimos cuarenta años, para sostener que las desigualdades por pobreza y situación socioeconómica no aparecen en forma aislada sino “... apuntaladas por el patriarcado, la esclavitud, el racismo, el colonialismo, el militarismo y la destrucción del medio ambiente” (2023, párr. 12). Este informe puede ser utilizado para relacionarlo con el planteo en concreto, para sostener cómo han empeorado en forma exacerbada las desigualdades “por las recetas macroeconómicas ortodoxas, incluidas las medidas de ajuste estructural y austeridad *diseñadas para compensar las agobiantes deudas nacionales*, la liberalización del comercio mundial y la financiarización de los mercados de capitales, regímenes de inversión, monetarios y fiscales, la privatización y mercantilización de los bienes públicos y el retroceso del Estado del bienestar” (2023, párr.12, cursiva agregada). Luego el informe redobra la apuesta ampliando el contexto cuando enfatiza las características de la desigualdad “socioeconómica mundial generalizada” (2023, párr.12), y la cuestión sobre la desigualdad de las mujeres, niñeces y diversidades que caracteriza la concentración de la riqueza. Y aquí se profundiza el análisis de género cuando establece el perfil de quiénes concentran la riqueza: la respuesta es la mayoría varones (párr.12); y, en el caso de las corporaciones, las ubicadas “en un número limitado de países y Estados desarrollados” (párr.12.). Toda esta argumentación sería relevante para establecer que las políticas de endeudamiento en la Argentina que vienen de la mano de políticas económicas y sociales regresivas (ver el capítulo de Bohoslavsky en este libro) operan restringiendo “los recursos disponibles para políticas, servicios y programas que promuevan los derechos de las mujeres y la igualdad de género”. A su vez, el informe establece estándares para evaluar las políticas fiscales de endeudamiento y sus diversas condicionalidades de pago (“medidas económicas ortodoxas” que suponen un ajuste estructural): éstas pueden ser regresivas por desproporcionadas e innecesarias, porque existen medios alternativos al pago del endeudamiento por mujeres y niñeces pobres. Así, esas medidas no pasarían el control de convencionalidad interamericano, antes el Estado debería demostrar que agotó todas otras medidas alternativas que no

restringen derechos de mujeres o que lo hacen en menor medida que las condiciones regresivas que suelen imponer las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs). Esta línea de argumentación se puede empalmar con los informes temáticos producidos por organizaciones de derechos humanos con inclusión de perspectivas feministas y de diversidades, como ELA (2025), CELS, ACIJ, entre otras, que han planteado ante tribunales locales, ante comisiones del Congreso y en diferentes foros internacionales, cómo las políticas económicas regresivas del gobierno argentino viola en forma directa derechos de las mujeres, infancias y de las personas del LGBTIQ+, poblaciones que viven en la pobreza e indigencia, entre otras.

Además, en los planteos se requiere realizar una *interpretación integral* que visibilice la interdependencia de los derechos humanos (punto b). En este sentido la CIDH, suele hacer especial énfasis en la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y la participación en la toma de decisiones en el diseño y la implementación de políticas fiscales. El planeamiento de los gastos públicos debe pensarse en torno a la promoción de la igualdad, y es por medio de una política fiscal redistributiva que se logrará reducir la desigualdad y la falta de inversión en derechos humanos, muy especialmente. En materia DESCA, esa política fiscal debe ir acompañada estrechamente por transparencia y rendición de cuentas (CIDH, 2018, párr. 118). No obstante, es usual que los gobiernos intenten mantener las medidas de austeridad y similares por fuera del escrutinio público, y las desigualdades económicas que generan suelen generar protestas y otras medidas de acción directa por parte de la población afectada (Ortiz *et al.*, 2022). En este sentido la vulneración de los DESCA conecta fuertemente con el derecho a la protesta social. Así, las manifestaciones masivas de 2019 y 2020 contra las políticas de austeridad entre otras medidas regresivas en Haití, Ecuador, Chile y Colombia han puesto en evidencia no solo la ceguera institucional ante los problemas estructurales que aquejan a América Latina (Veltmeyer *et al.*, 2016), sino también la proliferación de protocolos y prácticas estatales represivas y de criminalización de la protesta en clara violación al derecho a manifestarse. Como sostuvimos en otro texto, “la brutalidad policial en la represión de la protesta social frente a políticas económicas regresivas, que tienen por objetivo declamado asegurar el equilibrio de las cuentas públicas y el reembolso de la deuda, es el emergente de un fenómeno socio-económico más profundo, vinculado al modo de producción y reproducción de las desigualdades, en el que la financialización juega un rol central. Adoptar un enfoque exclusivamente *ex post* y paliativo en la evaluación de la política fiscal, incluida la de deuda, compromete la garantía de la protección efectiva de los derechos humanos, por cuanto la causa de las desigualdades no es abordada, sino sus consecuencias”. (Bohoslavsky y Clérico, 2024). Esto debe ser tenido en cuenta en los planteos contra el programa social y

económico regresivo<sup>5</sup> ya que viene acompañado desde el principio con la represión en las calles y la criminalización en los tribunales de la organización y la protesta social. Estos procesos de criminalización y los discursos que deslegitiman a quienes alzan las voces criticando las políticas económicas y sociales regresivas (Aldao y Clérico, 2025), implica exigir que la Corte argentina decida sin más dilaciones una causa que le llegó en 2024 por conflicto de competencia entre fueros federales para tratar una acción de incidencia colectiva<sup>6</sup> que entre otras cosas ataca la inconstitucionalidad del protocolo que restringe arbitrariamente el derecho a la protesta por presentar serios problemas de legalidad, estricta necesidad y por ser incompatible con el derecho internacional de los derechos humanos (CIDH/RELE, 2024, párr. 69; Carta de las nueve relatorías de la ONU al Estado argentino, 2025).

Otro claro caso de interdependencia de derechos humanos es el del derecho a defender derechos humanos. Al respecto la Corte IDH observa que en el caso de los defensores del derecho al ambiente sano, se da en un “clima general de criminalización” de sus acciones, dado que por la falta de implementación de acciones de mitigación y de adaptación de los Estados frente a la emergencia climática, las ONG y las personas de defensoras han intensificado sus acciones. Las personas defensoras de derechos ambientales corren un riesgo acentuado que según el contexto puede implicar, la violencia (en línea) y en otros espacios contra su integridad física y psíquica, la represión de protestas y reuniones públicas, la detención arbitraria y acciones judiciales estratégicas contra la participación pública por parte de actores privados y autoridades públicas. Los modelos económicos extractivistas juegan un papel indudable en desmedro de los derechos de personas defensoras. La CIDH se refirió al caso de criminalización de la protesta en Jujuy, en donde observaba “con preocupación las acciones que se llevan a cabo para disolver a las protestas en la provincia de Jujuy en Argentina, una de las provincias con mayor población indígena” (2023: n/d).

Lo hasta aquí trabajado acerca del contexto e impacto de las medidas (a), así como de la interdependencia de los derechos (b), sirve de base de lo que se juega luego en los exámenes estándares de evaluación los retrocesos por políticas económicas sociales y regresivas que afecten derechos humanos. Para protegerlos se establece que las regresiones deben ser excepcionales, por “ley en sentido formal” y estar debidamente justificadas con base en criterios objetivos, y cumpla con estándares de

---

5 Red federal por la defensa de los derechos humanos y la democracia (2024); entrevista a Raul Gustavo Ferreyra, op. cit.; Entrevista a Roberto Gargarella realizada por Sietecase (2025); Entrevista a Andrés Gil Domínguez realizada por Romina Manguel (2024); Entrevista a Marisa Herrera (2025); Bohoslavsky, Juan Pablo 2025 y 2024; Bohoslavsky, Juan Pablo; Clérico, Laura 2024; Clérico, 2025.

6 Sobre las diferentes acciones de hábeas corpus individuales y colectivas, y acciones de amparo colectiva en el marco de las cuales se planteó la inconstitucionalidad de la Resolución 943/2023 del Ministerio de Seguridad de la Nación, protocolo anti protestas, v. CELS 2024; Clérico, 2025. La causa por conflicto de competencias habría llegado a la Corte el 20 de abril de 2024.

necesidad y proporcionalidad; y tener en cuenta las posiciones de las personas que se encuentran en desigualdad estructural y que su situación empeorará aún más si se aplicaran las políticas regresivas.

Respecto del *examen de legalidad*, es decir, la base legal de la medida (arts. 14 CN en combinación con el 17, 75 incs. 18, 19, 22 y 23 CN y art. 30 CADH; en su caso, art. 99 inc. 3, art. 76 CN), hay que evaluar si las medidas económicas regresivas cumplen con el primer filtro interamericano, es decir, si son “ley en sentido formal” tal como lo exige el artículo 30 de la Convención Americana cuando se trata de la “restricción a un derecho”.<sup>7</sup> Es decir, norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado. La exigencia de “ley formal” hace a la garantía de legalidad y reserva de ley (Corte IDH, OC 6/1986).

En la OC Nro. 6, la Corte IDH estableció al respecto que la expresión “leyes” del artículo 30 no podía ser interpretada como sinónimo de cualquier norma jurídica, “pues ello equivaldría a admitir que los derechos fundamentales pueden ser restringidos por la sola determinación del poder público, sin otra limitación formal que la de consagrar tales restricciones en disposiciones de carácter general. Tal interpretación conduciría a desconocer límites que el derecho constitucional democrático ha establecido desde que, en el derecho interno, se proclamó la *garantía de los derechos fundamentales de la persona*”.<sup>8</sup> En estos contextos es usual que el Poder Ejecutivo intente pasar esta clase de medidas a través de decretos (de necesidad y urgencia; delegados, en principio inconstitucionales) que le permitan evitar las inevitables resistencias que se presentan en los parlamentos. Esta clase de medidas usualmente no resisten el filtro interamericano de “ley en sentido formal” (Corte IDH OC-6/86). Por supuesto tampoco pasan el filtro de legalidad constitucional (Clérico, 2023, entre muchas otras).

Por lo demás, mediante el *examen de proporcionalidad y necesidad, de prohibición de regresión arbitraria y de escrutinio estricto*, es posible atacar la medida regresiva por carecer de justificación material a la luz de los derechos de las poblaciones que se encuentran en desventaja estructural (arts. 28, 17, 75 incs. 18, 19, 22 y 23 CN; art. 30 CADH).<sup>9</sup> Esto es de fundamental importancia porque junto con el análisis de contexto se fundamenta que la medida económica atacada debe ser sometida a un escrutinio estricto por ser regresiva y afectar en forma devastadora a las poblaciones que se encuentran viviendo en desigualdad estructural e interseccionada y que ade-

---

7 En este trabajo nos focalizamos en los supuestos de restricción de los derechos. Sobre otros supuestos referidos a hacer efectivo el goce de los derechos, v., por ejemplo, Corte IDH, OC 7/86 sobre exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta (Arts. 14.1, 1.1 Y 2 Convención Americana Sobre Derechos Humanos).

8 Id., párr. 27, párrs. 22-26, 35. Énfasis agregado.

9 Sobre las medidas de austeridad como violaciones a la prohibición de tratos crueles, inhumanos y degradantes prohibidos por el derecho internacional de los derechos humanos, Bohoslavsky, 2025.

más vieron empeorada su situación en el contexto de la mentada emergencia. Es decir, tener en cuenta si la medida atacada se hace cargo de las injusticias y desigualdades sociales que surgen del entramado de regulaciones y prácticas existentes que tienen un efecto devastador en los derechos de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad o marginación; y cuyos derechos la medida atacada pulveriza (arts. 16, 75 incs. 18, 19, 22 y 23 CN, Clérico, Aldao, 2019; Comité DESC 2020).

Así, los Estados deben tomar en cuenta que las poblaciones que viven “en circunstancias adversas y con menos recursos, [como quienes] [...] viven en condiciones de pobreza, enfrentan un incremento en el grado de afectación a sus derechos precisamente por su situación de mayor vulnerabilidad”.<sup>10</sup> Esta situación requiere especial atención<sup>11</sup> y cuidado en comparación con la que pudieran tener personas en otra situación, al decir de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2018: 53), de privilegio no solo por la capacidad económica y financiera que ostentan sino también por la capacidad de influencia en los procesos de deliberación y decisión que se ven reflejados luego en políticas que las beneficia (CIDH, 2019, párr. 260), (Clérico, 2021; Bohoslavsky en este libro).

### 3 Abrir las ventanas de visibilidad y reclamos

A los efectos de atacar las medidas económicas y fiscales regresivas, el SIDH tiene que ser explorado como ventana de oportunidad en todas sus posibilidades: todas las funciones de la CIDH, de la Corte IDH, de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos [OEA], de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM). En lo que sigue nos centramos en la CIDH y la Corte IDH.

Tal vez una de las funciones más conocida de la CIDH sea la cuasi-jurisdiccional ya que recibe, analiza e investiga peticiones individuales en las que se alega que Estados Miembros de la OEA han violado derechos humanos.<sup>12</sup> Además, la CIDH puede referir casos ante la Corte IDH (respecto de los Estados que han ratificado la CADH y aceptado la jurisdicción de la Corte IDH), y comparece ante la misma durante la tramitación y consideración de los casos. La vía contenciosa es potente ya que no solo visibiliza el reclamo sino que, al final del camino, llegado el caso a la Corte IDH, se determina la responsabilidad internacional del Estado y se establecen

---

10 Corte IDH, *Caso Masacre de Santo Domingo vs. Colombia*, 2012, párr. 273; *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil*, 2016, párrs. 336-338.

11 Corte IDH, *Caso Uzcátegui y otros vs. Venezuela*, 2012: “[L]os Estados deben tomar en cuenta que los grupos de personas que viven en circunstancias adversas y con menos recursos, tales como las personas que viven en condiciones de pobreza, enfrentan un incremento en el grado de afectación a sus derechos precisamente por su situación de mayor vulnerabilidad” (párrs. 202-204).

12 CADH, artículo 68.1.

reparaciones y garantías de no repetición. En la actualidad ya ha habido denuncias contra el Estado argentino como fruto de la atmósfera de decisiones regresivas en materia del derecho humano a un ambiente sano. En concreto la denuncia se origina por la decisión de la Corte argentina de cerrar en forma abrupta (FARN, 2025) la supervisión de cumplimiento de sentencia en la megacausa de saneamiento del Riachuelo sin haber oído a las partes y dejando deudas pendientes en materia de DESCA (CELS, 2025).

Hasta que lleguen otros nuevos casos y, entre tanto, se puede analizar qué casos están en trámite ante la CIDH en donde se atacan medidas económicas y sociales regresivas. En el análisis de contexto se podría agregar la insistencia con estas medidas a pesar de existir evidencia de que no son necesarias y de que tienen efectos devastadores para los DESCAC, y en especial para las personas que ya se encuentran en desigualdad estructural. Por ejemplo, aquí es importante que tanto la CIDH como la representación de las víctimas piensen en convocar a personas expertas como peritas para que aborden el tema y con inclusión de cómo las condicionalidades que impone la arquitectura financiera internacional al pago de la deuda y las políticas locales (Bohoslavsky en este libro), son el motor de las políticas regresivas.

Es imperioso que la CIDH asuma su propia agenda en este campo, dada la recurrencia de las medidas económicas y sociales regresivas en la región y en Argentina en particular. Para operacionalizar esa agenda se requiere que la CIDH se mantenga dispuesta a seguir celebrando audiencias de país o temáticas sobre el tema (ya sea que las audiencias sean a pedido de las ONGs de Argentina o sean convocadas de oficio por la CIDH). Estas audiencias son de suma importancia porque permiten visibilizar sin necesidad de tener un caso (en términos técnicos) los efectos negativos de esas políticas en general para los DESCAC y violaciones de derechos en interdependencia como el derecho a la protesta social por su represión y criminalización. Estas audiencias implican rendición de cuentas para el Estado, ya que se lo convoca para que responda a los requerimientos de la sociedad civil. Estas audiencias suelen ser públicas, quedan registradas y el resumen suele ser publicado en gacetilla de prensa. En algunas oportunidades incluso la CIDH se expresa a través de gacetillas de prensa para expresar preocupación por, por ejemplo, la violencia ejercida durante la “Marcha de Jubilados” contra personas adultas mayores y otras personas que se encontraban ejerciendo su derecho a la protesta contra las políticas regresivas, y para recordar en este caso a Argentina el cumplimiento de los estándares interamericanos (CIDH, 2024; 2025).

Además la CIDH puede abrir un proceso de consulta para la generación de un informe temático que sistematice los estándares producidos por el SIDH y por el sistema de la ONU, entre otros, sobre las políticas económicas y sociales regresivas, y que se abra a las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil, academia y

movimientos sociales, que desde hace décadas vienen trabajando sobre esta agenda y generando contenidos y buenas prácticas que requieren ser recopiladas y sistematizadas. En suma, todo ello para que la CIDH lleve a cabo un diagnóstico regional de la situación, sistematice estándares, los adapte al contexto y formule recomendaciones específicas y dirigidas a todos los actores involucrados en el tema. En este sentido, es importante que los resultados de todas estas vías nutran el Informe Anual de la CIDH, los de las Relatorías y en especial el de la DESCAC. Y como sostienen Serrano Guzmán y Turconi (2024:115) “cualquiera que sea la vía que se use para un primer diagnóstico del tema, es fundamental que se establezcan recomendaciones muy concretas que estén dirigidas tanto a los Estados como a otros actores involucrados”. La CIDH puede realizar visitas *in loco* a la Argentina para analizar en profundidad la situación general y/o para investigar por ejemplo la situación específica generada por las medidas económicas y sociales regresivas. Esto podría dar lugar a la preparación de un informe sobre la situación de los derechos humanos que sea observada, el cual es publicado y presentado ante el Consejo Permanente y la Asamblea General de la OEA.

También puede ofrecer asistencia técnica a los Estados, crear un grupo interdisciplinario de personas expertas independientes al que los Estados podrían consultar para obtener orientación técnica sobre el tema o mediante la creación de un mecanismo especial de seguimiento.

Por fin, se requiere que actores relevantes del SIDH piensen en una estrategia para que los legitimados por la CADH (la CIDH, los Estados o algunos de los órganos de la OEA habilitados) soliciten una Opinión Consultiva a la Corte IDH sobre medidas económicas y sociales regresivas y derechos humanos. Y que diferentes voces de la región interamericana participen mediante *amicus curiae* y en las audiencias que la Corte IDH decida celebrar en diferentes lugares de la región.

## 4. Conclusiones

Desde hace décadas la vulneración de DESCAC se encuentra fuertemente ligada a la adopción de la agenda neoliberal en los gobiernos de la región. Esto implica especialmente los planes de reformas estructurales, que ya lejos de propender a un modelo de desarrollo de nuestros países, buscan acomodar el orden interno a las necesidades del capital financiero global y local. La mayor resistencia a estas políticas ha surgido de los sectores populares, bajo la forma de la organización, la protesta y la acción directa y se han cristalizado en las instituciones de diversas versiones del Estado social de derecho. La novedad en el Siglo XXI es que estas banderas tienen reconocimiento en el derecho internacional de los derechos humanos. Esto abre un

abanico de posibilidades para las poblaciones y para el activismo legal. En este trabajo hemos presentado las ventanas materiales (interpretativas y argumentativas contextuales) y de reclamos, que ofrece el SIDH en este sentido, con algunas referencias al derecho local en la medida en que se trata de un sistema que debe ser comprendido de manera integrada a fin de sacarle el máximo provecho.

En el segundo apartado relevamos los principales elementos y vías de reclamo que deben tenerse en cuenta. La exigibilidad de los DESCAC genera para los Estados una serie de obligaciones legales que recorren el velo de la economía y ponen un límite a la discrecionalidad de los gobiernos. En ese sentido, es central partir del contexto e impacto diferencial de esta clase de medidas económicas, sociales y financieras para dar cuenta de su carácter estructural, así como también del carácter interdependiente de los derechos humanos, y en particular la vinculación de la agenda regresiva con otras medidas de carácter disciplinario que vulneran el derecho a la protesta y que ponen en riesgo a la/os defensora/es de derechos humanos. Es sobre esta base de sentido que herramientas legales estándares como el control de legalidad, de razonabilidad, de proporcionalidad y estricta necesidad; el principio antidiscriminatorio y examen de desigualdad estructural e interseccionada pueden expandir su carácter protectorio desde los clásicos derechos liberales a los DESCAC.

En el tercer apartado, dedicado a la utilización de estas ventanas en el marco del SIDH, se presentó primero el rol cuasi jurisdiccional de la CIDH, que puede ser operado en tándem con la vía contenciosa ante la Corte IDH. No obstante la centralidad de la jurisprudencia de la Corte IDH en la construcción de estándares regionales comunes que pueden ser utilizados para limitar la agenda neoliberal, también se presentan otras herramientas de la CIDH, tales como los procesos de consulta, las visitas *in loco* y los grupos de expertos independientes. Todos estos tienen un doble rol, de prevención/visibilización, por un lado, y de preparación de la vía contenciosa, por el otro, y por eso deben ser especialmente tenidos en cuenta por los activismos legales.

## 5. Bibliografía

- Alfonso Sierra, T. & Alterio, A. M. (2021). Judicialización de DESCA y desigualdades estructurales: el caso de la desigualdad de género ante la SCJN, en: Courtis, C., Manual sobre Justiciabilidad de los DESCAC, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1065-1107.
- Bohoslavsky, J. P. (Coord.). (2024). *Derecho y Ciencias Sociales: Número especial. Economía y Derechos Humanos. La amenaza recargada del neoliberalismo*. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Disponible en: <https://revistas.unlp.edu.ar/dcs/issue/view/1105>

- Bohoslavsky, J. P., y Clérico, L. (2024). *Deuda y derechos humanos: Claves desde el sistema interamericano*. Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP). Disponible en: [https://www.editorial.unlp.edu.ar/derechos\\_humanos/deuda-y-derechos-humanos-22409](https://www.editorial.unlp.edu.ar/derechos_humanos/deuda-y-derechos-humanos-22409)
- Clérico, L. (2025), “Sobre la agenda de no-decidir muchos casos de relevancia constitucional actual y apretar el acelerador en unos pocos (“Levinas”). ¿Una Corte a la altura de su papel?”, en *Revista Pensar en Derecho*, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Nro. 26 (en prensa).
- Clérico, L. (2023). EL DNU 70/2023 es inconstitucional, nulo y de nulidad absoluta e insanable. *Sociedad Internacional de Derecho Público, Capítulo Argentina*, 24 de diciembre, en <https://iconsar.github.io/blog/dnus/>
- Clérico, L. y Aldao, M. (2019). Situación de mayor vulnerabilidad. El fallo “García” sobre haberes previsionales y el carácter multidimensional del art. 75, inc. 23, CN: luces y sombras. *Revista de Derecho del Trabajo*, LXXIX(5), 1208–1237. La Ley. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/129709>
- Clérico, L., y Scaramutti, M. (2024). Deuda y derechos de las mujeres: Poco ruido y menos nueces en las producciones de la Corte IDH. Relación de tratamiento necesario y urgente. En J. P. Bohoslavsky & L. Clérico (Eds.), *Deuda y derechos humanos: Claves desde el sistema interamericano* (pp. 381–411). EDULP.
- David, G. C. (2024). Política económica y derechos humanos. Existen alternativas a la ortodoxia. En J. P. Bohoslavsky & L. Clérico (Eds.), *Deuda y derechos humanos: Claves desde el sistema interamericano*. EDULP. La Plata.
- Ortiz, I. et al. (2022). *World Protests. A Study of Key Protest Issues in the 21st Century*, Palgrave Macmillan, 2022.
- Ostry, J. D., Ghosh, A. R., y Espinoza, R. A. (2015). *When should public debt be reduced?* International Monetary Fund. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1510.pdf>
- Piovesan, F., y Morales Antoniazzi, M. (2020). Interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos: Una nueva mirada frente al COVID-19. *Anuario de Derechos Humanos*, 35–58. <https://doi.org/10.5354/0718-2279.2020.60300>
- Ronconi, L. (2018). *Derecho a la educación e igualdad como no sometimiento*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- Ronconi, L. y Clérico, L. (2021). Introducción. En Marisa Herrera, Silvia E. Fernández y Natalia de la Torre (Dirs.), *Tratado de géneros, derechos y justicia. Derecho constitucional y derechos humanos* (pp. 11–20). Rubinzal-Culzoni Editores.
- Ronconi, L. y Clérico, L. (Eds.). (2013). *Tratado de derecho a la salud*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Rossi, J. (2021). Punto de inflexión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre DESCAs. El camino de la justiciabilidad directa: de “Lagos del Campo” a “Asociación Lhaka Honhat”. *Pensar en Derecho*, (16)

- Saba, R. P. (2007). *(Des)igualdad estructural*. En M. Alegre y R. Gargarella (Coords.), *El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario* (pp. 17–44). Lexis Nexis. Buenos Aires.
- Guzmán, S. S., & Turconi, P. L. (2024) Deuda soberana y derechos humanos: la potencialidad del sistema interamericano. En J. P. Bohoslavsky & L. Clérico (Eds.), *Deuda y derechos humanos: Claves desde el sistema interamericano*. EDULP. Universidad de La Plata, Buenos Aires.
- Veltmeyer, H. James Petras, J. y Vieux, S. (2016). *Neoliberalismo y conflicto de clases en América Latina: A comparative perspective on the political economy of structural adjustment* (Springer, 2016).

### *Entrevistas y conferencias*

- Ferreya, R. G. (2017). Las garantías de la constitución y su fuerza normativa. Entrevista. Revista Derechos en Acción, 4. Disponible en: <https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/article/view/9937>
- Gargarella, R. (2025, marzo 7). Entrevista con Reynaldo Sietecase sobre nombramientos judiciales. Video. YouTube. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=kHnw29\\_jRE8](https://www.youtube.com/watch?v=kHnw29_jRE8).
- Gil Domínguez, A. (2024, abril). Entrevista con Romina Manguel sobre reforma judicial y deuda. Video. YouTube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=stW-nz1hcEk>.
- Herrera, M. (2025, abril 7). Designación de jueces por decreto. Entrevista radial. AM 530 – Somos Radio. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=kQ\\_z3o-P1aDs](https://www.youtube.com/watch?v=kQ_z3o-P1aDs).
- Zaffaroni, E. R (2025), Opinión Consultiva sobre Emergencia Climática y DDHH, primeras impresiones, en webinario “Un punto de inflexión para la justicia climática: primeras reflexiones sobre la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana sobre la Emergencia Climática y los Derechos Humanos”, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=ynjZwc9eZHU>

### *Informes y otros documentos*

- Alston, P. (2018). Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos. Informe: *La extrema pobreza y los derechos humanos*. Asamblea General de las Naciones Unidas. A/73/3963.

- Bohoslavsky, J. P. (2019). Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y derechos humanos. *Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos*. A/HRC/40/57.
- Carta de la Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria; del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; de la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos; de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados; de la Experta independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad; del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo y de la Relatora Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, al gobierno argentino, 14/7/2025, disponible en: [ps://www.cels.org.ar/web/2025/07/expertos-de-la-onu-alertaron-sobre-la-represion-y-criminalizacion-de-la-protesta-en-argentina/](https://www.cels.org.ar/web/2025/07/expertos-de-la-onu-alertaron-sobre-la-represion-y-criminalizacion-de-la-protesta-en-argentina/)
- Centro de Estudios Legales y Sociales. (2024). Reclamamos a la Corte Suprema que reabra la causa Mendoza. Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/2024/10/riachuelo-reclamamos-a-la-corte-suprema-que-reabra-la-causa-mendoza/>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos & Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. (2024). *Informe anual 2024*. Organización de los Estados Americanos.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017). Informe sobre: *Pobreza y derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.164.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.191/18.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2022). *Norte de Centroamérica Personas defensoras del medio ambiente*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 400/22.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2024). *Argentina: Impacto de las políticas sociales en personas trabajadoras de la economía popular*.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Relatoría Libertad de Expresión (2024). *En el contexto de las protestas sociales en Argentina, recuerdan estándares interamericanos sobre el respeto a los derechos humanos, especialmente el respeto al derecho a la protesta pacífica y la labor periodística*, Gacetilla de Prensa, 2/8/2024.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2025). *CIDH expresa preocupación por la violencia durante la “Marcha de Jubilados” y recuerda a Argentina los estándares interamericanos*, Gacetilla de Prensa, 19/3/2025.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2025). *VIII Informe Anual de la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales* (REDESCA). Organización de los Estados Americanos.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2020). *Declaración sobre la pandemia de enfermedad por coronavirus (Covid-19) y los derechos económicos, sociales y culturales*. Naciones Unidas. Disponible en: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g20/095/31/pdf/g2009531.pdf>
- ELA (2025). Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, *Más allá de los números: el impacto del desmantelamiento de las políticas de género en Argentina* (2023-2025). Disponible en: <https://ela.org.ar/publicaciones-documentos/>
- FARN (2025). *La disputa por el futuro. Horizontes posibles para un mundo en crisis*, disponible en: [https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2025/05/IAF\\_2025\\_WEB.pdf](https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2025/05/IAF_2025_WEB.pdf).
- García Muñoz, S. (2023). Relatora Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Pobreza, Cambio Climático y DESCA en Centro América y México, en el contexto de la Movilidad Humana*.
- García Muñoz, S. (2023). Relatora Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe: *Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos*. OEA/Ser.L/V/II.
- Grupo de Trabajo sobre la Deuda y los Derechos Humanos. (2023). Informe temático sobre deuda, género y derechos humanos (A/HRC/54/53). Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.
- Red Federal por la Defensa de los Derechos Humanos y la Democracia. (2024). *Un año de lucha contra la destrucción planificada de los derechos humanos y la democracia*. Asamblea Permanente por los Derechos Humanos. Disponible en: <https://apdh-argentina.org.ar>

### *Opiniones consultivas*

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (1986). *Opinión Consultiva OC-6/86: La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos* (Serie A, N.º 6).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2025). *Opinión Consultiva OC-32/25. Emergencia climática y derechos humanos*. Serie A No. 32.

## *Jurisprudencia y dictámenes*

Corte IDH. Caso Masacre de Santo Domingo vs. Colombia. Sentencia de 30 de noviembre de 2012

Corte IDH. Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil. Sentencia de 20 de octubre de 2016.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2017). Castillo, Carina Viviana y otros c/ Provincia de Salta – Ministerio de Educación de la Provincia de Salta s/ amparo (Fallos 340:1795). Secretaría de Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. <https://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-castillo-carina-viviana-otros-provincia-salta-ministerio-educacion-prov-salta-amparo-fa17000058-2017-12-12/123456789-850-0007-1ots-eupmocsollaf>

Corte IDH. Caso Uzcátegui y otros vs. Venezuela. Sentencia de 3 de septiembre de 2012.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2020, 14 de abril). Dictamen en el caso Gómez-Limón Pardo vs. España (Comunicación N.º 52/2018). Naciones Unidas.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2019, 29 de diciembre). Dictamen en el caso López Albán vs. España (Comunicación N.º 37/2018, párr. 11.5). Naciones Unidas.

*Philip Alston*

En numerosos países del mundo asistimos hoy a un giro hacia políticas gubernamentales que se basan en el rechazo a lo que se denominan políticas socialistas o neomarxistas y, en su lugar, en la adopción de enfoques capitalistas desenfrenados. En algunos casos, estos enfoques van mucho más allá de lo que generalmente se han denominado políticas neoliberales, ya que la mayoría de los neoliberales consideran que el papel del Estado es fundamental en la configuración del sistema económico que defienden. Argentina es, por supuesto, un ejemplo de ello. El discurso adoptado por el presidente Javier Milei, tanto en su discurso ante el Foro Económico Mundial de Davos en enero de 2024, como en un llamamiento a los “empresarios” del mundo a los que describe como “benefactores sociales” y “héroes” (publicado en el *Wall Street Journal*, el 18 de enero de 2024).

El Presidente Milei atribuye el colapso de la economía argentina a las políticas colectivistas de gobiernos anteriores que han promovido la idea “intrínsecamente injusta” de la “justicia social”. Se sostiene que estas políticas sólo han traído pobreza y cada vez menos libertad. De hecho, el Estado, en lugar de ser la solución, se presenta como el problema.

No es éste el lugar para rebatir esta lectura de la historia o de las políticas económicas y políticas de Argentina en las últimas décadas. Pero la caracterización de la justicia social como un mal y el esfuerzo concertado para rechazar todo lo que pueda estar vinculado a ese concepto difícilmente pueden ser ignorados por los defensores de los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Esto aplica aún más a quienes consideran que los derechos económicos y sociales, que han sido ampliamente desatendidos por la mayoría de los gobiernos del mundo, incluidos los de Argentina, siguen siendo la clave para responder a muchas de las consecuencias negativas de décadas de políticas neoliberales.

El análisis que sigue es en parte historiográfico, pero también busca responder a algunos de los principales cuestionamientos que se han hecho a los derechos económicos y sociales por parte de los académicos que sostienen que no representan una forma eficaz de responder al continuo fracaso de las políticas existentes para erradicar la pobreza extrema o para frenar el aumento de la desigualdad profundamente arraigada.

En el siguiente análisis me limitaré a ofrecer algunas observaciones que se basan en la historia pasada, pero que también tienen importantes implicaciones para el futuro. Mis comentarios responden más a una agenda de investigación que a un intento de extraer conclusiones de las historias que han sido trazadas, o de hacer predicciones sobre la trayectoria futura de esta categoría de derechos humanos que hasta ahora se ha distinguido sobre todo por su olvido.

## 1. Las tres generaciones

Christiansen y Jensen (2022) hacen bien en llamar la atención sobre la confusión y la inexactitud que ha traído a este campo la introducción casual de la teoría de Karel Vašák de las tres generaciones de derechos humanos. Tales autores describen con argumentos convincentes las deficiencias históricas, intelectuales y de otro tipo de esta cronología y hacen bien en tomarse el tiempo necesario para desacreditarla. Hace cuarenta años sostuve que el concepto “contribuía más a la ofuscación que a la clarificación en un área que no puede permitirse ser menos accesible a las masas de lo que ya es” (Alston, 1982: 322). Y, sin embargo, ahora se utiliza ampliamente, precisamente con el propósito de educar a las masas. El Consejo de Europa actualiza periódicamente un importante manual de educación en derechos humanos, disponible en treinta y un idiomas, que dedica un capítulo a explicar la evolución de los derechos humanos en términos de las tres generaciones, un enfoque que describe como “la forma más consolidada de clasificar estos derechos” (Brander *et al.*, 2020).

Por razones difíciles de entender, el concepto ha tenido una resonancia significativa entre algunos estudiosos y, especialmente, entre aquellos que se dedican sólo ligeramente a este campo. Durante muchos años, y todavía hoy, uno o más alumnos de mis clases harán una referencia de improviso pero con conocimiento de causa a tal o cual generación de derechos humanos, ya que se les ha enseñado que ésta es una forma esencial y técnicamente correcta de entender algunas de las diferencias entre los diversos tipos de derechos humanos que forman parte del régimen internacional (Domaradzki, Khvostova y Pupovac, 2019: 423). Aunque varios estudiosos han intentado ofrecer una versión significativamente más refinada y justificada de la teoría (Wellman, 2000; Morgan-Foster, 2005), ésta reifica varios conceptos erróneos que se utilizan para sugerir no sólo la evolución cronológica de los derechos, sino

diferencias esencialistas entre ellos. Como sugieren Christiansen y Jensen (2022), este mensaje es especialmente problemático en relación con los derechos sociales.

Pero el rechazo del enfoque por generaciones también debería considerarse un importante reto para la/os investigadores. Existe una gran necesidad de explorar una forma más innovadora y matizada de entender cómo se relacionan entre sí los distintos (tipos de) derechos. El lenguaje de las generaciones se puso de moda porque se percibió la necesidad de dar sentido a las diferencias entre los distintos derechos. La famosa división de la ciudadanía en tres partes -civil, política y social- de T. H. Marshall, cuya aparición asoció a los siglos XVIII, XIX y XX, respectivamente, se invoca a menudo en este contexto (Marshall, 1950: 10). Aunque su definición de los derechos sociales era relativamente omnicomprendensiva, su clasificación refleja explícitamente la legislación inglesa y hace poco por ayudarnos a comprender hoy cuáles son los vínculos entre las distintas categorías.

La división en 1952 del Pacto único propuesto en dos Pactos separados, uno relativo a los derechos civiles y políticos y otro a los derechos económicos, sociales y culturales, se decidió por razones esencialmente políticas y no se basó en una discusión sofisticada de los criterios que se estaban aplicando implícitamente para determinar cómo debían clasificarse ciertos derechos. Aunque algunos países estaban comprometidos con la opinión de que había diferencias esenciales entre las dos categorías y utilizaban términos como legal versus programático, inmediato versus progresivo, absoluto versus contingente y negativo versus positivo, para caracterizar esas diferencias (Secretariado General de la ONU, 1955: 23), también se apoyaba la opinión de que estas distinciones variaban según los sistemas jurídicos y políticos vigentes en los distintos países. Así, se argumentó que “[un] derecho civil o político bien podría ser un derecho “programático” bajo un régimen, un derecho económico, social o cultural un derecho ‘legal’ bajo otro” y que un único pacto podría redactarse de tal forma que permitiera a los Estados determinar por sí mismos cómo designar derechos concretos a efectos de su aplicación (Secretariado General de la ONU, 1955: 23). El debate rebotó de un lado a otro de forma inconclusa entre la Comisión de Derechos Humanos, el Consejo Económico y Social y la Asamblea General, hasta que este último órgano decidió, en 1952, por veintisiete votos a favor, veinte en contra y tres abstenciones (Asamblea General, 1952), que habría dos pactos distintos y, por tanto, dos sistemas distintos de aplicación.

El resultado es que seguimos atribuyendo un significado casi bíblico a lo que fue una decisión política muy discutida y decidida de manera estrecha. Hoy en día, creemos saber qué son los “derechos sociales”, en parte porque asumimos que no son lo mismo que los “derechos civiles y políticos” que les precedieron, aunque esta clasificación no se utilizara en épocas anteriores, y en parte porque hemos grabado en piedra la división entre los dos Pactos. Pero esta reticencia a reflexionar sobre

la validez de las supuestas diferencias hace que los debates sobre los derechos sociales, así como sobre otros derechos, sean mucho menos perspicaces y obstruye la fluidez que debería caracterizar nuestro enfoque. Los dos ejemplos más evidentes, ambos con consecuencias de gran alcance, son las distinciones relacionadas con la naturaleza de la obligación temporal impuesta a los Estados (inmediata frente a meramente progresiva) y de la obligación financiera que se les impone (ilimitada frente a dependiente de la disponibilidad de recursos). La adopción de normas rígidas a este respecto, en función de la categoría a la que supuestamente se haya asignado un derecho concreto, tiene cada vez menos sentido en el mundo actual.

## 2. Puntos de referencia históricos

El término “derechos sociales” presenta amplias connotaciones, especialmente cuando es usado en contextos históricos y filosóficos. En otras palabras, las etiquetas formales utilizadas para describir los mecanismos destinados a garantizar formas de justicia social deberían ser abordadas con un nivel de flexibilidad y actitud abierta. Pero esto no nos exime *per se* de la necesidad de profundizar en la comprensión de las implicaciones y el legado de algunas de las principales categorías de antecedentes. Por el momento, basta con mencionar sólo tres cuestiones específicas que merecen más atención de la que han recibido hasta ahora.

### 2.1 Pobreza y justicia distributiva

Una primera cuestión es dónde encajan las historias del alivio de la pobreza y la justicia distributiva. Los derechos sociales no son, por supuesto, sinónimos de ninguno de los dos, pero gran parte de los debates que han tenido lugar y que son fundamentales para comprender estos derechos se han desarrollado a través de la lente de estas cuestiones. Los estudiosos del derecho internacional de los derechos humanos han dedicado muy poco tiempo a contemplar la importancia de cualquiera de estas cuestiones, a pesar de que son fundamentales para comprender tanto los fines más amplios del derecho de los derechos humanos como los medios disponibles para promoverlos. Del mismo modo, una de las razones por las que se sabe o se escribe tan poco sobre la historia general de los derechos sociales es que las raíces filosóficas de esos derechos son en realidad, en muchos aspectos pero no en todos, bastante menos profundas de lo que se suele suponer. Lo mismo puede decirse de la lucha contra la pobreza y la justicia distributiva en el campo de la economía.

Importantes trabajos recientes de filósofos, economistas y otros han puesto de relieve que, hasta finales del siglo XVIII, se había dedicado muy poco análisis sostenido a la posibilidad de un mundo sin pobreza. Gareth Stedman Jones sostiene que no fue hasta la confluencia del pensamiento de finales de la Ilustración con las revoluciones francesa y estadounidense, y la “reacción atemorizada” de las élites europeas ante esos levantamientos, cuando el pensamiento moderno sobre la pobreza despegó realmente y los intelectuales empezaron a debatir si el progreso científico y económico podría realmente ser capaz de abolir la pobreza. Si las revoluciones dieron el impulso, fue el largo periodo que las precedió el que creó las condiciones propicias para una mayor reflexión sobre cómo organizar sociedades que no estuvieran inmobilizadas por la guerra, los conflictos políticos profundos y la escasez. En estas condiciones, “las aflicciones que acompañan regularmente el ciclo vital de los asalariados [...] podrían considerarse parte de un patrón que preexiste a las peculiaridades del temperamento o el comportamiento de individuos concretos”. En su opinión, ese patrón era en sí mismo “el producto de un período prolongado de paz interna, del Estado de Derecho, de una prosperidad creciente y del desarrollo relativamente ininterrumpido de la actividad económica. Como resultado, las actitudes habituales hacia los pobres habían empezado a disolverse” (Stedman Jones, 2004: 11).

Pero el trabajo de Samuel Fleischacker sobre la historia de la justicia distributiva también sirve para recordarnos que, por muy importantes que fueran los debates de finales del siglo XVIII y del siglo XIX, la realidad es que la noción de “justicia distributiva”, tal y como se entiende hoy en día, no existía entonces. Dado que ni Stedman Jones ni Fleischacker dedican una atención significativa a ninguna concepción de los derechos sociales, la definición de justicia distributiva de este último se convierte en el punto de referencia pertinente para los fines presentes. La define como la responsabilidad del Estado de “garantizar que la propiedad se distribuya por toda la sociedad de modo que todo el mundo disponga de un cierto nivel de medios materiales” (Fleischacker, 2004: 4). Sostiene que, “hasta hace muy poco, la gente no consideraba la estructura básica de la asignación de recursos en sus sociedades como una cuestión de justicia, y mucho menos consideraba que la justicia exigiera una distribución de recursos que satisficiera las necesidades de todos” (Fleischacker, 2004: 2).

El análisis de Martin Ravallion refuerza el enfoque de Fleischacker sobre las dimensiones filosóficas al situar la evolución histórica del debate sobre la pobreza dentro de la disciplina económica. Sostiene que se dedicó relativamente poca atención sostenida a la pobreza hasta 1960, cuando se produjo una explosión de interés. Cita los preparativos de la “guerra contra la pobreza” en Estados Unidos a mediados de la década de 1960, y el aumento del interés internacional a medida que las antiguas colonias obtenían la independencia en las décadas de 1960 y 1970. Y, en su opinión, no fue hasta la década de 1990 cuando las agencias internacionales de desarrollo

empezaron a considerar la eliminación de la pobreza como su objetivo primordial (Ravallion, 2020). Aunque esta última observación podría parecer una perspectiva un tanto centrada en el Banco Mundial, la idea general del análisis es importante.

Pero, ¿qué sentido tiene este breve *recorrido* histórico? En primer lugar, se pone de relieve el hecho de que gran parte de la literatura crítica de los últimos años ha sido bastante selectiva en cuanto a la gama de materiales analizados y, en ocasiones, ha tendido a analizar los fallos y deficiencias de la legislación sobre derechos humanos en el ámbito social sin prestar la debida atención al contexto político y normativo más amplio. En segundo lugar, se trata de sugerir que los futuros esfuerzos por situar los derechos sociales en términos de su evolución histórica deben tener en cuenta de forma más sostenida los desarrollos paralelos en economía política, filosofía y economía. En tercer lugar, la conclusión que los estudiosos de los derechos sociales deberían extraer de este análisis es que su trabajo debe ser mucho más interdisciplinar si realmente quiere transmitir una comprensión de los orígenes de la concepción actual de los derechos sociales y de los retos a los que se han enfrentado en su relativamente corta historia. No se trata sólo del habitual llamamiento, a menudo simbólico, a la interdisciplinariedad, sino más bien de la insistencia en que rastrear únicamente la evolución política y jurídica simplemente no proporcionará una imagen adecuada. Las amplias consideraciones conceptuales de este volumen, que incluyen incursiones en la filosofía, la economía política, la religión, el género, la clase y la raza, sugieren los méritos de la interdisciplinariedad para comprender la larga historia de los derechos sociales.

## *2.2 Precedentes jurídicos a nivel nacional*

La segunda cuestión en términos de puntos de referencia se refiere a los precedentes jurídicos a escala nacional que abordan los derechos sociales y las conclusiones que pueden extraerse de ese mosaico más amplio. Los estudiosos de este campo están muy familiarizados con las referencias a las disposiciones pioneras en materia de derechos sociales de la Constitución mexicana de 1917, la Constitución de Weimar de 1919 y las diversas versiones de la Constitución soviética, así como con los esfuerzos pioneros en materia de seguridad social emprendidos por Otto von Bismarck en Prusia (Newton, 2022; Daoye, 2022). Pero hay un gran número de otros precedentes que merecen mayor atención a la hora de intentar llegar a una historia más amplia de los derechos sociales. Al escribir sobre Inglaterra, por ejemplo, Lorie Charlesworth ha llamado la atención sobre el hecho de que ya en el siglo XVII era posible hablar de un “derecho legal de alivio” basado en las disposiciones legales relativas al lugar de “asentamiento” legal de una persona. Sostiene que las doctrinas pertinentes abarca-

ban formas de derechos, deberes y obligaciones que llevaban a la conclusión de que los pobres que estaban asentados tenían un derecho legal de alivio exigible contra su lugar de asentamiento (Charlesworth, 2011). Paralelamente, es importante señalar que la cuestión de si el alivio de los pobres se lograba mejor a través de disposiciones legales y la concesión de determinados derechos, o si debía dejarse en gran medida a los métodos voluntarios, constituyó “la cuestión social central de la primera mitad del siglo XIX en Irlanda” (McCabe, 2018: 199).

Aunque la investigación de los precedentes a nivel nacional requerirá considerables conocimientos comparativos y contribuciones de académicos especializados en campos que van mucho más allá del derecho internacional de los derechos humanos, los estudios resultantes podrían contribuir de forma vital a nuestro entendimiento de la complejidad así como de la esencia de los derechos sociales.

### 2.3 *El papel de la religión*

La tercera pregunta es probablemente la más importante y, sin duda, una de las menos estudiadas sistemáticamente. ¿Cuál es exactamente el legado de los planteamientos religiosos en términos de actitudes hacia la pobreza, la justicia social, las donaciones caritativas y los derechos sociales? Aunque se ha escrito mucho sobre religión y derechos humanos y, ocasionalmente, sobre religión y derechos sociales, la literatura tiende a centrarse en cuestiones como la libertad de educación religiosa más que en el derecho a un nivel de vida adecuado (por ejemplo, Plesner, 2011: 316).

Una breve mención de la relevancia de esta cuestión en relación con el cristianismo y el islam debe bastar para ilustrar el vasto campo potencial de investigación. Como lo demuestra Julia McClure (2022), la limosna siempre ha sido una parte importante de la tradición cristiana, pero la forma que adopta y las obligaciones que conlleva dependen del contexto particular. Un estudio sobre Irlanda contrasta los planteamientos de católicos romanos y protestantes. Como a los primeros se les animaba a dar sin condiciones y, por tanto, eran menos propensos a distinguir a los pobres que lo merecían de los que no, se les acusaba de ser más propensos a fomentar e incluso perpetuar “el pauperismo y la mendicidad entre las clases bajas” (McCabe, 2018: 190). Muchos evangélicos protestantes, por otra parte, daban prioridad a la salvación espiritual por encima de la satisfacción de las necesidades terrenales, justificando así un enfoque mucho más parsimonioso (McCabe, 2018: 221).

En cambio, también ha habido esfuerzos por aunar la religión y los derechos sociales de una forma más sintética y de mayor alcance. John Witte ha llamado la atención sobre el enfoque defendido por Johannes Althusius, un erudito calvinista holandés cuyo libro *Conversaciones civiles* (1601) fue uno de los tratamientos más

elaborados de los derechos y libertades individuales de su época. Para él, los derechos sociales se referían a los derechos naturales de una persona en la sociedad, complementados por “los correspondientes deberes que otras personas y grupos, incluidos la Iglesia y el Estado, deben al titular de los derechos” (Witte, 2007: 176-7).

Stedman Jones, en su breve pero esclarecedora historia de los esfuerzos para acabar con la pobreza, otorga a la religión un papel central en el sentido de que considera que la Revolución Francesa cuestionó directamente el papel de la Iglesia en el cuidado de los pobres en Francia, así como las suposiciones británicas sobre las obligaciones caritativas hacia los pobres. Llega a la conclusión de que, a medida que se desarrollaba la Revolución Francesa, “se hizo evidente que la amenaza de la Revolución no se limitaba al poder, los privilegios y los abusos de la Iglesia católica, sino a toda la cosmología cristiana en Europa y en el resto del mundo” (Jones, 2004: 225).

En el Islam, el deber religioso del Zakat exige a los musulmanes acomodados realizar una contribución caritativa obligatoria para ayudar a los necesitados. En mi propio trabajo sobre Arabia Saudí, quedó claro que las ramificaciones del sistema en términos de protección social son considerables y problemáticas (Alston, 2017: párrs. 30-5). También están decididamente poco investigadas en muchos de los países en los que desempeñan un papel tan importante. Comprender las actitudes de las sociedades islámicas respecto a los papeles respectivos del Estado, las autoridades religiosas y el individuo en la respuesta a la pobreza, y situar el panorama resultante a lo largo de un espectro que va de la caridad a los derechos, es profundamente revelador de muchos aspectos sobre la sociedad (Atia, 2013; Benthall, 2016), pero sigue estando muy descuidado en la literatura sobre derechos sociales. Lo mismo ocurre en relación con la mayoría de las demás tradiciones religiosas.

### **3. Situar la desigualdad**

La igualdad y la no discriminación siempre han estado entre los principios clave de la legislación internacional sobre derechos humanos. Estas cuestiones ocuparon un lugar destacado en la agenda de la ONU en los primeros años tras la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), pero la atención se centró principalmente en la igualdad racial y la igualdad entre hombres y mujeres. Las dimensiones estructurales que subyacen a estas formas de discriminación estaban muy presentes desde el principio pero, como ha demostrado Steven L. B. Jensen, los principales gobiernos occidentales llevaron a cabo un esfuerzo muy exitoso para marginarlas y casi borrarlas tanto de la agenda de derechos humanos como de la de desarrollo en las décadas de 1940 y 1950, en parte porque planteaban cuestiones desagradables e indeseadas sobre el impacto y las secuelas del colonialismo (Jensen,

2019: 131). Las cuestiones de desigualdad volvieron posteriormente a la agenda internacional de derechos humanos de diferentes formas, pero dos de estos esfuerzos destacan en la historiografía reciente del periodo. El primero fue el esfuerzo por reavivar la agenda de los derechos sociales que había quedado aparcada durante las dos primeras décadas de la Guerra Fría, con la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Teherán en 1968 y la publicación por parte de la ONU del Informe Ganji sobre derechos sociales en 1973 como hitos clave en el camino (Dehm, 2019, 157-85; Christiansen y Jensen, 2022). El segundo fue la evolución de la agenda de los derechos humanos a finales de la década de 1970 en respuesta a los esfuerzos de los países en desarrollo por establecer un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). Una vez más, estos esfuerzos fueron bloqueados con asiduidad y, en última instancia, con eficacia, por parte de las naciones occidentales, pero sería una tergiversación sugerir que el corpus de la legislación sobre derechos humanos era inherentemente incapaz de decir nada sobre la desigualdad material (Alston, 1981). Es cierto que la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena, celebrada en 1993, supuso un paso atrás en cuanto a los derechos sociales y las preocupaciones más amplias sobre la justicia distributiva (Burke, 2020). Al dirigirme al plenario de la conferencia, reté a todas las delegaciones a que revisaran el borrador del documento final de la conferencia “y encontraran dónde se aborda efectivamente la causa de la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales en términos concretos y tangibles”. Respondí a mi propia pregunta retórica diciendo: “La respuesta es en ninguna parte” (Alston, 1993).

Mi intención al señalar estos episodios no es presentar ni siquiera una historia truncada de la relación entre la desigualdad y la agenda de los derechos humanos, sino, más bien, sugerir que se trata de un ámbito que necesita urgentemente una investigación sostenida para comprender mejor las complejidades más profundas de la relación. Ningún académico ha hecho más por estimular el debate sobre estas cuestiones que Samuel Moyn (2018), cuyo libro *No es suficiente: los derechos humanos en un mundo desigual* ha cosechado una merecida atención y ha estimulado a muchos otros a comprometerse seriamente con la historia de los derechos humanos a nivel internacional. A pesar de la originalidad de su tesis, el libro presenta una imagen unidimensional que simplifica en exceso las complejas interacciones en juego. Aunque escribe con seguridad y autoridad, ayudado por un conocimiento incuestionablemente profundo de los antecedentes históricos relevantes, muchas de sus afirmaciones centrales dependen más de la elegancia y la amplitud de su prosa que de un análisis detallado o de la preparación para tener en cuenta las contranarrativas.

La desigualdad ocupa un lugar tan central en la tesis de Moyn que los términos “igualdad” o “desigualdad” aparecen la friolera de 525 veces en su libro. Los principales temas que desarrolla pueden resumirse en los siguientes:

- (a) Los derechos humanos no tienen “nada que decir sobre la desigualdad material” porque ignoran la necesidad de un “techo a la desigualdad” (216).
- (b) Los derechos sociales tal y como se entendían en la posguerra reflejaban un compromiso con la ciudadanía igualitaria que luego se perdió.
- (c) La DUDH fue originalmente una “plantilla” o “carta” para los “Estados nacionales del bienestar”.
- (d) Las normas de derechos sociales pasaron a ocuparse, en el mejor de los casos, sólo de garantizar un mínimo de subsistencia.

Todas estas proposiciones merecen un mayor escrutinio en una futura agenda de investigación que busque comprender mejor la relación entre los derechos humanos y la desigualdad. Me limitaré a señalar algunas de las cuestiones que merecen especial atención por parte de los académicos.

### 3.1 *Desigualdad material*

El primer tema de Moyn se refiere al silencio de los derechos humanos sobre la desigualdad material. Las cuestiones clave aquí son de definición. Se refieren a “derechos humanos”, “desigualdad” y “techos”. Utiliza los términos “derechos humanos”, “legislación sobre derechos humanos” y “movimiento de derechos humanos” casi indistintamente, pero, de hecho, es necesario establecer distinciones importantes. En cuanto al último, se basa en lo que se aproxima a una caricatura del enfoque adoptado por los defensores de los derechos humanos basada en una comprensión limitada de la labor de Amnistía Internacional y Human Rights Watch, pero ni entra en detalles sobre el trabajo de ninguno de esos grupos ni reconoce que el movimiento de derechos humanos abarca un conjunto mucho más heterogéneo de actores con agendas, prioridades normativas, grupos de interés y métodos de trabajo muy diferentes (de Búrca, 2021).

A pesar de la preocupación del libro por la “igualdad”, Moyn evita cualquier definición sistemática de nociones desafiantes que han sido objeto de interminables debates académicos. En lugar de ello, su análisis se desliza sin problemas por frases como “igualdad material”, “igualdad distributiva”, “igualdad absoluta de resultados materiales” e “igualdad distributiva”. Lo más cerca que llega a una definición es al afirmar que “la igualdad se refiere a la distancia que separa a *unos individuos de otros* en cuanto a la proporción de cosas buenas que obtienen” (Moyn, 2018: 3).

La tercera cuestión de definición está relacionada con su crítica a los derechos humanos (ya sean normas u organizaciones) por no prestar atención a la necesidad de un “techo” a la desigualdad. El término “techo” aparece trece veces en el libro, y

es fundamental para la tesis general, pero, de nuevo, nunca se define, más allá de una referencia a “un techo en la riqueza y una restricción en la jerarquía material” (Moyn, 2018: 13). Por ejemplo, se lamenta de que los neoliberales hayan borrado “cualquier techo en la desigualdad que los Estados de bienestar nacionales hubieran impuesto” (Moyn, 2018: 9), pero esto plantea la cuestión, discutida más adelante, de si los Estados de bienestar alguna vez impusieron realmente tales techos.

Como ya se ha observado, Moyn nunca define lo que entiende por “igualdad material”, y el lector debe sacar sus propias conclusiones de su énfasis en la importancia de un techo, de su vago alegato de que no se puede tolerar una “enorme jerarquía” y de la muy ocasional referencia a la fiscalidad progresiva, aunque incluso ésta es menospreciada como un dispositivo indirecto para lograr, en el mejor de los casos, sólo el “modesto logro” de la igualdad material (Moyn, 2018: 85). Y sin embargo, a pesar de todo el énfasis en el igualitarismo, sugiere en un momento dado que lo que se necesita es simplemente un “mínimo de igualdad en la distribución de las cosas buenas de la vida”, y que no es necesario buscar “la igualdad absoluta de los resultados materiales” (Moyn, 2018: 4). En el otro extremo del espectro está su sugerencia de que el socialismo es de hecho la forma de lograr la igualdad material. Pide que se eleve “al proyecto global que rara vez ha sido pero en el que debe convertirse” (Moyn, 2018: 220). Pero el socialismo tampoco es definido.

Dado que su propio punto de referencia sigue sin especificar y parece cambiar con cada nueva formulación, la pregunta es cuál es la base para concluir que “los derechos humanos... simplemente no tienen nada que decir sobre la desigualdad material” (Moyn, 2018: 216). Muchos estudiosos han argumentado lo contrario (De Schutter, 2018), y el reto que tenemos por delante no es simplemente descartar la relevancia de tales análisis sobre la base de que el movimiento de derechos humanos que Moyn discierne ha cedido definitivamente ante el neoliberalismo. La perspectiva mucho más probable en los próximos años es que, a medida que los principales países empiecen a ir más allá de las políticas económicas neoliberales en respuesta al Covid-19, el calentamiento global y una nueva conciencia de los males que se derivan de la desigualdad extrema, también el movimiento de derechos humanos, definido en sentido amplio, empiece a reflejar esa agenda tan diferente.

### 3.2 Ciudadanía igualitaria

Un segundo tema principal de *No es suficiente* es que los derechos sociales, tal y como se entendían en la posguerra, reflejaban un compromiso con la ciudadanía igualitaria que posteriormente se abandonó. No está claro dónde se encontraba este compromiso. Moyn afirma que, en este periodo fundacional, “los derechos humanos

se asemejaban al ideal de igualdad distributiva dentro de las naciones” (Moyn, 2018: 6). Esto se contrasta con la lamentable situación actual, en la que “el espíritu de los derechos humanos... ha pasado de una ciudadanía igualitaria enmarcada a nivel nacional a un mínimo de subsistencia a escala mundial” (Moyn, 2018: 6). Y se pregunta si hay “alguna forma de que los derechos humanos vuelvan a su relación original con la igualdad distributiva” (Moyn, 2018: 10). Pero Moyn (2018 y 2022) no presenta la más mínima prueba de la existencia de tal ideal. En la medida en que podría estar refiriéndose a los argumentos de que un Estado del bienestar tenía que ir acompañado de un techo a la riqueza, invoca las opiniones de dos académicos británicos, William Robson y R. H. Tawney (Moyn, 2018: 50), cuyas opiniones estaban muy lejos de la corriente dominante y, desde luego, no eran compartidas por los políticos y otras personas que impulsaron la creación del Estado del bienestar británico.

Curiosamente, se podría haber esperado que se basara en la disposición contenida en el artículo 28 de la DUDH, que establece que “toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”. Sin embargo, no hace ni una sola referencia a esta disposición, a pesar de los grandes esfuerzos que han realizado otros académicos para basarse en ella como requisito para una solidaridad internacional significativa (Pogge, 2000; Gibney, 2013: 251).

Por lo tanto, existe aquí una importante agenda para futuros estudios. ¿Hubo de hecho algún compromiso sostenido o auténtico a finales de la década de 1940 con las nociones de ciudadanía igualitaria y el ideal de igualdad distributiva dentro de las naciones, y aportaron los actores de derechos humanos de la época tales ideales a su trabajo?

### *3.3 La DUDH como Carta del Estado del Bienestar*

Un pilar central del contraste de Moyn entre finales de la década de 1940 y la actualidad es la forma en que caracteriza sistemáticamente el “Estado del bienestar” de la época anterior. Una vez más, no se ofrece ninguna definición, a pesar de que los estudiosos del Estado del bienestar están de acuerdo en que el término es notoriamente difícil de precisar y tiene una variedad de connotaciones. De hecho, el término “Estado del bienestar” sólo se utilizó muy ocasionalmente antes de 1950, incluso en el Reino Unido, con el que, en retrospectiva, se asocia más comúnmente. Además, en ese contexto, su contenido y su relación con un Estado redistributivo más sólido y exigente fueron objeto de profundas disputas políticas, incluso entre los que se situaban a la izquierda del espectro político y apoyaban los diversos elementos que llegarían a conformar el Estado del bienestar (Garland, 2014; Paprota, 2021). Pero

esto ocurrió mucho después de la adopción de la DUDH. No obstante, el “Estado del bienestar” ocupa un lugar central en el relato de Moyn:

Cuando las Naciones Unidas canonizaron los derechos económicos y sociales en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, consagraron el Estado de bienestar democrático que había salido victorioso de la Segunda Guerra Mundial. Con ello hizo algo más que simplemente consagrar el ideal de suficiencia distributiva que la declaración definía explícitamente en su serie de derechos básicos; también reflejaba la ambiciosa empresa política de la igualdad distributiva (Moyn 2018: 13-4).

A menos que esté extrapolando por completo los acontecimientos de la guerra en Estados Unidos y el Reino Unido, ninguno de los cuales podría caracterizarse con exactitud como un intento de lograr la igualdad distributiva, es posible que tenga en mente los orígenes del Estado del bienestar sueco, pero éstos apenas eran significativos en el contexto de la DUDH. O tal vez se trate del modelo soviético de Estado socialista, pero eso también parece ser una propuesta muy diferente. Por lo tanto, no está claro a qué se refiere cuando lamenta la desaparición del “techo a la desigualdad que habían impuesto los Estados de bienestar nacionales” (Moyn, 2018: 9). Se podría suponer que está pensando en el sistema de impuestos sobre la renta personal fuertemente progresivo que estaba en vigor en países como Estados Unidos y el Reino Unido, en parte como resultado de la necesidad de recaudar grandes cantidades de dinero para luchar en la guerra, y que siguió siendo una parte importante de la escena hasta finales de la década de 1970, pero en el libro no se discuten estas cuestiones.

Así que cuando Moyn recuerda con pesar la DUDH como una “carta o modelo para los Estados de bienestar nacionales” (Moyn, 2018: 44), no está claro qué Estados constituían en aquel momento los modelos que se suponía que debían seguir los demás. ¿Qué Estados encarnaban a finales de la década de 1940 lo que Moyn consideraba la “ambiciosa empresa política de igualdad distributiva” de la Declaración (Moyn, 2018: 14), y qué Estados expresaban dicha visión como parte central de la Declaración? Ciertamente no habrían sido los Estados latinoamericanos, aunque fueron los defensores más fuertes y numerosos de la inclusión de los derechos sociales en la Declaración. Podría haber sido Estados Unidos, aunque en 1948 ya se estaba alejando del modelo del New Deal. Es poco probable que haya sido la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Lo más probable es que esté realizando una afirmación generalizada basada únicamente en su lectura de la situación en el Reino Unido en el periodo de posguerra. Su referencia al igualitarismo como “un imperativo más exigente de los partidos socialistas, los sindicatos y otras personas preocupadas por la brecha entre los ricos

y las clases medias” tiene sentido como una lectura más bien partidista de los debates en torno al Informe Beveridge en la Gran Bretaña de posguerra, pero esa lectura proporciona una base muy endeble para establecer un contraste con la DUDH, que sorprendentemente “no hacía ninguna referencia explícita ni prestaba atención a la igualdad distributiva” (Moyn, 2022). Una caracterización controvertida del debate sobre estas cuestiones en un país difícilmente fundamenta una expectativa razonable de que la Declaración reflejaría esas preocupaciones, especialmente cuando la delegación del Reino Unido que participó en el proceso de redacción se mostraba profundamente recelosa de los derechos sociales (Saul, 2016).

### *3.4 Los derechos sociales como normas mínimas de subsistencia*

Otro tema central de *No es suficiente* es que las disposiciones de derechos sociales existentes sólo aspiran a promover una “provisión suficiente” (Moyn, 2018: 2) o “un mínimo de subsistencia a escala global” (Moyn, 2018: 6). Debido a este minimalismo, “los derechos humanos no exigen necesariamente un mínimo de igualdad distributiva” (Moyn, 2018: 3). Detrás de esta conclusión está la suposición de que sería posible alcanzar un nivel de vida mínimo universal sin implicar ninguna forma de redistribución, una proposición que sería muy difícil de demostrar empíricamente.

Al explicar la importancia de su análisis, Moyn señala que “los derechos sociales no nos han proporcionado el lenguaje ni las herramientas adecuadas para oponernos al aumento de la desigualdad”. No hay nada en esos derechos que “nos permita atacar directamente la desigualdad” (Moyn, 2018b). En esta formulación, se refiere a las deficiencias de los propios derechos, no de los movimientos que los han ignorado o promovido. El lenguaje normativo, dice, simplemente no está a la altura. Pero no hay ningún análisis de los derechos sociales más amplios y con mayor capacidad, como el “derecho a un nivel de vida adecuado” y “el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”. Hacia el final del libro, Moyn admite que “el auge de los derechos sociales en los últimos veinticinco años es ciertamente significativo” (Moyn, 2018: 217), pero la única referencia en todo el libro al trabajo del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, establecido por resolución de la ONU en 1985 y en funciones desde 1987, es a una pequeña parte de su extenso cuerpo de jurisprudencia, que elabora un concepto del contenido básico mínimo de los derechos (Alston, 2020). Como sólo esto se ajusta a su tesis, se ignora todo el resto del trabajo del Comité, así como el extenso cuerpo de análisis realizado por una serie de Relatores Especiales del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, el trabajo del Comité Europeo de Derechos Sociales y la jurisprudencia en expansión de los tribunales regionales de derechos humanos.

Los académicos deben someter estas afirmaciones a un análisis mucho más sofisticado. Filósofos como John Rawls, Martha Nussbaum, Amartya Sen, James Nickel, Henry Shue, James Griffin y John Tasioulas, entre muchos otros, llevan mucho tiempo debatiendo en profundidad si es adecuado un enfoque minimalista o maximalista de los derechos sociales, y los futuros historiadores deben aportar un enfoque igualmente sofisticado a esta cuestión.

#### **4. El importante papel de la sociedad civil**

Al considerar el pasado y el futuro de los derechos sociales, las organizaciones de la sociedad civil son una parte de vital importancia. El reconocimiento de los derechos humanos y la búsqueda de medidas significativas para promover su realización son muy a menudo una función de la demanda más que de la oferta. Pocos gobiernos, si es que hay alguno, se sientan a reflexionar sobre cómo pueden hacer más para mejorar el disfrute de los derechos humanos de sus ciudadanos, por no hablar de los extranjeros, a menos que se les presione para que lo hagan. A veces esa presión vendrá de otros gobiernos, o de organizaciones internacionales, pero la historia reciente demuestra que, por lo general, no hay sustituto para las demandas de la sociedad civil. Estas reivindicaciones pueden manifestarse de muchas maneras, desde el activismo de base con poca o ninguna adopción específica del lenguaje de los derechos, pasando por pequeños grupos que presionan para que se actúe sobre cuestiones concretas, hasta organizaciones más grandes centradas en un amplio abanico de preocupaciones que se prestan de alguna manera a ser abordadas a través del prisma de los derechos humanos.

Incluso en el ámbito internacional, no es difícil rastrear la influencia decisiva de los actores de la sociedad civil, trabajando individualmente o en coaliciones, en relación con la gran mayoría de los pasos progresistas que se han dado hacia el reconocimiento de los derechos humanos de determinados grupos o de los derechos más necesitados de protección en contextos particulares. Algunos ejemplos son el papel indispensable de Amnistía Internacional y, posteriormente, de la Comisión Internacional de Juristas para impulsar la Convención contra la Tortura, el papel desempeñado por los representantes de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en la creación del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la Subcomisión de las Naciones Unidas, que acabó garantizando el reconocimiento internacional de los derechos de los pueblos indígenas, y el papel de las coaliciones implicadas en el impulso de los procesos que culminaron con la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989 y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en 2007, y en la inclusión definitiva de los derechos de lesbianas,

gays, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI) en la agenda de la comunidad internacional en los años posteriores.

Un número significativo de grupos de la sociedad civil ha desempeñado un papel importante en la generación de demandas para el reconocimiento de los derechos sociales, especialmente en determinados entornos nacionales. Pero llama especialmente la atención que las dos “mayores, más conocidas y más influyentes agrupaciones de derechos humanos que operan en todo el mundo” (Neier, 2012: 233) estén casi totalmente ausentes en esta historia. La renuencia de Human Rights Watch en este ámbito ha sido señalada (Christiansen y Jensen, 2022), y hay una referencia al pasar en otra parte a Amnistía Internacional. Aunque es importante que un observador no caiga en la trampa a la que parecen vulnerables tantos comentaristas académicos, que consiste en tratar a Human Rights Watch y Amnistía Internacional como si fueran representantes efectivos de todo el movimiento internacional de derechos humanos, es esencial reconocer que la relativa invisibilidad de estos dos actores principales en la defensa de los derechos sociales durante las últimas décadas tuvo un impacto significativo y que su enfoque en los próximos años será una parte importante de la ecuación general, incluso cuando ambos pierdan gradualmente el grado de influencia que una vez tuvieron en el mundo en general.

Resulta especialmente útil, a la luz de algunos de los debates que han dominado las discusiones recientes sobre las deficiencias del movimiento de derechos humanos y su capacidad para responder eficazmente a los líderes calificados de populistas autoritarios y demócratas antiliberales, comprender las posturas adoptadas por estas dos organizaciones en relación con los derechos sociales, con la agenda económica neoliberal cada vez más dominante y con los retos que plantea el rápido crecimiento de la desigualdad. ¿Dónde estaban durante la época de la Guerra Fría, cuando los países en vías de desarrollo que acababan de acceder a la independencia trataban de prestar más atención a los derechos sociales y relacionarlos con la agenda redistributiva del NOEI, o durante el periodo posterior a la caída del Muro de Berlín, cuando se derrumbaron las barreras ideológicas que podrían haber disuadido de actuar anteriormente, o cuando diversas crisis financieras, como las de 1997 y 2007-2008, pusieron patas arriba muchos de los supuestos sobre los que se había construido el sistema internacional?

A pesar de que muchas de las críticas generalizadas de los derechos humanos que se han escrito en la última década han utilizado como base imágenes estereotipadas de cómo actúan uno o ambos actores clave en este campo, se ha realizado muy poco análisis en profundidad de las ideologías promovidas, las cuestiones prioritarias y las marginadas o ignoradas, los métodos utilizados, las partes interesadas, los grupos de interés a los que se dirigen, el modo en que se resuelven los dilemas fundamentales, el tipo de personal empleado, la naturaleza del papel político desempeñado

o cualquier otra dimensión fascinante de su trabajo. Aunque se ha prestado gran atención a sus metodologías de investigación (Alston y Knuckey, 2015), el efecto de sus técnicas de defensa sobre las partes interesadas, especialmente en el Sur Global (Knuckey *et al.*, 2020), y su impacto en general (Hopgood, 2006; Clark, 2001), su rol en relación con los derechos sociales es una de las muchas áreas de investigación que se han descuidado.

Se trata de una omisión especialmente problemática, ya que ambas organizaciones se han esforzado realmente por abordar los derechos sociales, aunque los resultados han sido menos impresionantes de lo que cabría esperar. Pero tras el desafío existencial que plantea el cambio climático, la creciente conciencia de que la desigualdad sin control socava el disfrute de todos los derechos humanos y la urgencia generada por el brote de la pandemia del Covid-19 a principios de 2020, hay fuertes indicios de que esto podría cambiar. Así, por ejemplo, tras muchos años de interminables debates internos e incursiones ocasionales en algunas áreas de los derechos sociales más estrechamente relacionadas con los derechos civiles y políticos, parece que en 2021 Human Rights Watch podría estar experimentando una transformación significativa. En la presentación del *Informe Mundial 2021* de Human Rights Watch, el director ejecutivo Ken Roth hace un llamamiento al gobierno estadounidense para que se pronuncie inequívocamente en términos de derechos económicos y sociales. En concreto, pide a la administración que “enmarque con mayor regularidad las cuestiones sociales en términos de derechos”, que reconozca hasta qué punto ambos conjuntos de derechos están interrelacionados, que describa el acceso a la atención sanitaria como un derecho humano, que deje claro que todo el mundo tiene derecho a un nivel de vida adecuado, y que hable del derecho a la educación (Roth, 2021: 11). En el mismo informe, el término pobreza aparece cincuenta y una veces, más del triple que el año anterior. Y, lo que es más importante, Human Rights Watch también está empezando a centrarse en los elementos estructurales más profundos que subyacen a la desigualdad y la exclusión constantes.

En un informe de 2021 sobre los retos planteados por el Covid-19, Human Rights Watch insta a los países a “tomar medidas enérgicas para avanzar hacia una recuperación económica más justa y basada en los derechos que haga frente a la desigualdad, en lugar de exacerbarla”. Esto incluye la necesidad de proporcionar “acceso a una atención sanitaria asequible para todos, proteger los derechos laborales, garantizar que no se pierdan los logros en materia de igualdad de género y proteger el acceso de todos a una vivienda digna y asequible y a los servicios públicos esenciales, como el agua y el saneamiento” (Simet, Ramachandra y Saadoun, 2021). Sin embargo, el mayor avance consiste en el reconocimiento de que esto “significa invertir en servicios públicos y sistemas de protección social, e introducir o reforzar políticas fiscales e impuestos progresivos”, así como “invertir en las comunidades desatendi-

das y evitar la austeridad fiscal perjudicial, como el recorte de los programas de protección social”. Centrándose en los gobiernos, en lugar de en la propia Human Rights Watch, el informe reconoce que “si estas cuestiones se hubieran abordado antes de la pandemia, sus impactos sobre los derechos podrían haber sido menos graves”. Para una organización que hasta hace poco se negaba a abordar cualquier cuestión de redistribución, esto representa un posible cambio radical.

## 5. Conclusiones

Existe una fuerte necesidad de una comprensión más profunda, interdisciplinaria y profunda de la historia de los derechos sociales. A pesar de todos los precedentes que los historiadores pueden señalar anteriores a la década de 1940, los derechos sociales no surgieron plenamente en la DUDH de 1948. Y, lo que es más importante, su amplio reflejo en ese documento no señalaba un compromiso profundo por parte de los Estados con la redistribución generalizada ni nada que se acercara a la plena igualdad a escala nacional o internacional. Los tres cuartos de siglo transcurridos han sido testigos de muchos altibajos en cuanto a la atención prestada a los derechos sociales, pero estos derechos nunca han perdido del todo su relevancia política, ya fuera en los oscuros días de la Guerra Fría, en el resurgimiento liberal tras la caída del Muro de Berlín o en las diversas recesiones mundiales. A pesar del entusiasmo de algunos académicos por descartarlos como víctimas mortales del neoliberalismo, tampoco han desaparecido de la foto. Pero queda mucho trabajo por hacer para situarlos en el lugar que les corresponde en la historia más amplia de los derechos humanos.

## Bibliografía

- Alston, P. (1981). “Development and the Rule of Law: Prevention versus Cure as a Human Rights Strategy”, disponible en [www.icj.org/development-and-the-rule-of-law-prevention-versus-cure-as-a-human-rights-strategy/](http://www.icj.org/development-and-the-rule-of-law-prevention-versus-cure-as-a-human-rights-strategy/).
- Alston, P. (1982). “A Third Generation of Solidarity Rights: Progressive Development or Obfuscation of International Human Rights Law?”, *Netherlands International Law Review*, 29: 3, pp. 307-322.
- Alston, P. (1993). Discurso del presidente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, ante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 17 de junio, disponible en <https://searchlibrary.ohchr.org/record/28164?ln=en>.

- Alston, P. (2017). “Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos sobre su misión a Arabia Saudí”, UN doc. A/HRC/35/26/Add.3 (28 de abril).
- Alston, A. (2020). “The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights”, en F. Mégret y P. Alston (eds.), *The United Nations and Human Rights*, Oxford University Press.
- Alston, P. y Knuckey, S. (eds.) (2015). *The Transformation of Human Rights Fact-Finding*, Oxford University Press.
- Asamblea General de ONU (1952). Resolución A/543 (VI). Para la votación, véase UN doc. A/PV.375 (5 de febrero).
- Atia, M. (2013). *Building a House in Heaven: Pious Neoliberalism and Islamic Charity in Egypt*, University of Minnesota Press.
- Benthall, J. (2016). *Islamic Charities and Islamic Humanism in Troubled Times*, Manchester University Press.
- Brander, P. et al. (2020). “The Evolution of Human Rights”, en Consejo de Europa, “Compass: Manual for Human Rights Education with Young People” (Estrasburgo: Consejo de Europa, 2020), 383-429 (cap. 4). Disponible en [www.coe.int/en/web/compass/the-evolution-of-human-rights](http://www.coe.int/en/web/compass/the-evolution-of-human-rights).
- Burke, R. (2020). “The 1993 World Conference on Human Rights and the Retreat of a Redistributive Rights Vision”, *London Review of International Law*, 8: 2, pp. 233-60.
- Charlesworth, L. (2011). *Welfare's Forgotten Past: A Socio-legal History of the Poor Law*, Taylor & Francis.
- Christiansen, C. y Jensen, S. (2022). “Not ‘Second-Generation Rights’. Rethinking the History of Social Rights” en L.B. Jensen y C. Walton (eds.), *Social Rights and the Politics of Obligation in History*, Cambridge University Press.
- Christiansen, C. y Jensen, S. (2022). “The Road from 1966. Social and Economic Rights after the International Covenant” en L.B. Jensen y C. Walton (eds.), *Social Rights and the Politics of Obligation in History*, Cambridge University Press.
- Clark, A.M. (2001). *Diplomacy of Conscience: Amnesty International and Changing Human Rights Norms*, Princeton University Press.
- de Búrca, G. (2021). *Reframing Human Rights in a Turbulent Era*, Oxford University Press.
- De Schutter, O. (2018). “The Rights-Based Welfare State: *Public Budgets and Economic and Social Rights*”, Ginebra: Friedrich-Ebert Stiftung, Ginebra.
- Dehm, J. (2019). “A Pragmatic Compromise between the Ideal and the Realistic”: Debates over Human Rights, Global Distributive Justice and Minimum Core Obligations in the 1980s”, en C. Christiansen y S. Jensen (eds.), *Histories of Global Inequality*, Palgrave Macmillan.

- Domaradzki, S; Khvostova, M. y Pupovac, David (2019). “Karel Vasak’s Generations of Rights and the Contemporary Human Rights Discourse”, *Human Rights Review*, 20: 4, 423-443.
- Doyle, R. (2022). “Liberation Theology, Social Rights and Indigenous Rights in Mexico (c.1965–2000)”, en S.L.B. Jensen y C. Walton (eds.), *Social Rights and the Politics of Obligation in History*, Cambridge University Press.
- Fleischacker, S. (2004). *A Short History of Distributive Justice*, Harvard University Press, 2004).
- Garland, D. (2014). “El Estado del bienestar: A Fundamental Dimension of Modern Government”, *European Journal of Sociology*, 55: 3, pp. 327-64.
- Gibney, M. (2013). “Establishing a Social and International Order for the Realization of Human Rights”, en Lanse Minkler (ed.), *The State of Economic and Social Human Rights: A Global Overview*, Cambridge University Press.
- Hopgood, S. (2006). *Keepers of the Flame: Understanding Amnesty International*, Cornell University Press.
- Jensen, S. (2019). “Inequality and Post-War International Organization: Discrimination, the World Social Situation and the United Nations, 1948-1957”, en C. Christiansen y S. Jensen (eds.), *Histories of Global Inequality*, Palgrave Macmillan.
- Jones, G. (2004). *An End to Poverty? A Historical Debate*, Columbia University Press.
- Knuckey, S. et al. (2020). “Power in Human Rights Advocate and Rightsholder Relationships: Critiques, Reforms, and Challenges”, *Harvard Human Rights Journal*, 33: 1, pp. 1-55.
- Marshall, T.H. (1950). *Citizenship and Social Class and Other Essays* (Cambridge: Cambridge University Press.
- McCabe, C. (2018). *Begging, Charity and Religion in Pre-famine Ireland*, Liverpool University Press.
- McClure, J. (2022). “The rights of the poor”, en S.L.B. Jensen y C. Walton (eds.), *Social Rights and the Politics of Obligation in History*, Cambridge University Press.
- Morgan-Foster, J. (2005). “Third Generation Rights: What Islamic Law Can Teach the International Human Rights Movement”, *Yale Human Rights & Development Law Journal*, 8: 1, pp. 67-116.
- Moyn, S. (2018). *Not Enough: Human Rights in An Unequal World*, Harvard University Press.
- Moyn, S. (2018b). Has the social and economic rights movement failed?, *RightsInfo*, entrevistado por Dylan Brethour, 10 de abril, en <https://rightsinfo.org/has-the-social-and-economic-rights-movement-failed/>.
- Moyn, S. (2022). “The Spirit of Social Rights” en L.B. Jensen y C. Walton (eds.), *Social Rights and the Politics of Obligation in History*, Cambridge University Press.

- Neier, A. (2012). *The International Human Rights Movement: A History*, Princeton University Press.
- Newton, S. (2022). "The Soviet Social Rights and Welfare Reimagined" en S.L.B. Jensen y C. Walton (eds.), *Social Rights and the Politics of Obligation in History*, Cambridge University Press.
- Paprotta, M. (2021). *Constructing the Welfare State in the British Press: Boundaries and Metaphors in Political Discourse*, Bloomsbury Academic.
- Plesner, I. (2011). "Religion and Economic, Social, and Cultural Rights", en J. Witte y M. Green (eds.), *Religion and Human Rights: An Introduction*, Oxford University Press.
- Pogge, T. (2000). "The International Significance of Human Rights", *Journal of Ethics*, 4: 1, pp. 45-69;
- Ravallion M. (2020). "On the Origins of the Idea of Ending Poverty", NBER Working Paper n.º 27808 (septiembre).
- Roth, K. (2021). "Biden's Challenge: Redeeming a US Role for Human Rights", Informe Mundial 2021 de Human Rights Watch, disponible en [www.hrw.org/world-report/2021](http://www.hrw.org/world-report/2021).
- Saul, B. (2016). "Introducción: The Drafting of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1948-1966", en *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Travaux Préparatoires*, Oxford University Press.
- Secretariado General de la ONU (1955). "Proyecto de Pactos Internacionales de Derechos Humanos. Anotación preparada por el Secretario General, doc. ONU. A/2929 (1 de julio).
- Simet, L.; Ramachandra, K. y Saadoun, S. (2021). "The Other Pandemic: Fighting Inequality as We Beat Back Covid", Human Rights Watch, disponible en [www.hrw.org/world-report/2021/essay/fighting-inequality-as-we-beat-back-covid](http://www.hrw.org/world-report/2021/essay/fighting-inequality-as-we-beat-back-covid).
- Stoesz, D. (2016). *The Dynamic Welfare State*, Oxford University Press.
- Wellman, C. (2000). "Solidarity, the Individual and Human Rights", *Human Rights Quarterly*, 22: 3, pp. 639-57.
- Whyte, J. (2017). "Human Rights and the Collateral Damage of Neoliberalism", *Theory & Event*, 20: 1, pp. 137-151.
- Witte, J. (2017). *The Reformation of Rights: Law, Religion, and Human Rights in Early Modern Calvinism*, Cambridge University Press.

*Jairo Alvarez y Juan Pablo Bohoslavsky<sup>1</sup>*

¿Cómo sería, visualmente, un mundo sin deuda? ¿O, al menos, un sistema de deuda que no esté basado en la explotación de la mayoría de la población del mundo?

Tomamos esta pregunta pensando en los debates que se llevarían a cabo en la IV Conferencia Internacional de Financiamiento para el Desarrollo de las Naciones Unidas, a realizarse entre junio y julio de 2025 en Sevilla, España. En esa conferencia se discutió y decide si, quiénes, en qué medida y cómo se financiará la consecución de los Objetos de Desarrollo Sustentable (ODS). En algún punto, se debate cómo será la arquitectura financiera internacional para los años venideros para cumplir con la Agenda 2030 y más allá<sup>2</sup>.

La fase 1 de este proyecto fotográfico se produjo y publicó en 2024, y se tituló “La deuda y su mundo”<sup>3</sup>. Esas fotos ya fundían en su narración las ciencias sociales, la política y la estética. Este cruce epistémico permite al arte transgredir sus límites convencionales, por cuanto es permeado por y refleja un mundo cada vez más “difícil y complejo”, donde las finanzas juegan un rol central como determinante de

---

1 Este proyecto fotográfico fue seleccionado en el marco de la convocatoria “Riqueza común” (<https://www.oxfamcolombia.org/riqueza-comun/>), para el apoyo de expresiones artísticas por una justicia fiscal en América Latina, organizada por Oxfam Colombia y Amnistía Internacional, y auspiciada por la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo. Los autores agradecen a todas esas instituciones por el apoyo recibido.

2 Las fotos que componen “Más allá de la deuda” se presentaron en una exhibición artística en Sevilla, entre el 29 de junio y 2 de julio de 2025, organizada por APWLD, ESCR-Net y Debt for Climate.

3 Las fotos de la fase 1 se encuentran disponibles en <https://www.jairoalvarez.com/eyeing-the-debt#0>. La nota curatorial de la fase 1 de este proyecto, donde también se explica la metodología de trabajo utilizada, fue publicada en la Revista Derecho y Ciencias Sociales, 2024, Ed. Esp. “Economía y Derechos Humanos. La amenaza recargada del neoliberalismo”, pp. 373-377, en <https://revistas.unlp.edu.ar/dcs/article/view/18563>

nuestras vidas. Estas fotos intentan funcionar como dispositivo que genera sentido, que activan un pensamiento tanto crítico como poético (Olivera, 2019). Es que, *a cada tiempo su arte* (Gustav Klimt *dixit*).

Además, las ideas que sustentan las fotos intentan circundar el anti-intelectualismo propio de esta época (Huret, 2025), recurriendo a lo visual para llegar a una audiencia más amplia que la estrictamente académica. Las fotos, con sus notas curatoriales, se liberan en internet y se publican en formatos académicos (libros y revistas científicas, en inglés y en español). Tratamos que circulen libremente.

Las fotos de la fase 1 eran, esencialmente, libelos gráficos de denuncia: explican y desenmascaran cómo la deuda -tanto pública como privada- así como las políticas económicas ortodoxas frecuentemente implementadas para asegurar el reembolso de las deudas, afectan de manera adversa una amplia gama de derechos humanos y grupos en situación de mayor vulnerabilidad social.

En esta fase 2 del proyecto, titulada “Más allá de la deuda”, planteamos una serie de propuestas y reclamos para la modificación de la arquitectura financiera internacional, para que las finanzas estén al servicio de la gente y no viceversa. Imaginamos cómo sería ese mundo, lo representamos, lo registramos fotográficamente. Así, antes que contemplativa, se trata de una acción artística utópica.

Para que las obras de arte sean verdaderamente utópicas, deben ofrecer dos elementos relacionados, aunque contradictorios: una aspiración genuina a un mundo mejor, y el reconocimiento de que ese mismo mundo podría existir solo en nuestra imaginación. Sin embargo, ambos elementos se buscan siempre uno a otro: el fracaso en los intentos utópicos retroalimenta el deseo de reparar lo que se ha roto y construir algo nuevo (Noble, 2009), empujando así a la acción social y política para el cambio. Es en esa búsqueda recíproca donde el movimiento de derechos humanos ancla su estrategia frente a las injusticias sociales y el sistema económico basado en la especulación y concentración financiera: “En el mientras tanto, aparece la ilusión, como la cara más brillante de la utopía. La atacan, la opacan, le imprimen un giro peyorativo. Dicen: ‘iluso quien pretenda cambiar el mundo, porque ilusorio es todo aquello que asoma fuera del capitalismo’. Se equivocan. Ilusión es juego, y escapa al nihilismo, porque el territorio lúdico tiene realidad propia” (Labrune, 2023). Eduardo Galeano (1993) también explicó este punto: “La utopía está en el horizonte. Camino dos pasos, ella se aleja dos pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá. ¿Entonces para qué sirve la utopía? Para eso, sirve para caminar”.

Evidentemente hay algo utópico en este proyecto. Son múltiples los reclamos que se plantean y plasman en esta colección de fotos titulada “Más allá de la deuda”. Uno de esos reclamos consiste en la reducción (alivio) de la deuda de los países del Sur Global, para que el espacio fiscal de los Estados deudores pueda destinarse a asegurar la realización de los derechos (sobre todo económicos y sociales) de la

población y el desarrollo del país. También se demanda la determinación de intereses que no sean usurarios ni abusivos, que no subyuguen y exploten a los deudores; en definitiva, que se reduzca el costo de la deuda. En esta utopía, el FMI y el Banco Mundial están centrándose sus esfuerzos no en que se reembolsen los créditos a toda costa sino en reducir los niveles de pobreza y desigualdad de los países. Los precios de bienes y servicios directamente relacionados con los derechos humanos (alimentos, vivienda, educación, salud, agua, etc.) no están sujetos a la especulación financiera; antes que cualquier otra cosa son derechos, no mercancías. Las finanzas apoyan las economías verdes (por ejemplo, la ampliación de energías renovables,) y no financiar la industria fósil y otras extractivas. Los préstamos se pactan en moneda local, no en divisas extranjeras (Dólar, Euro, Yuan, Libra Esterlina), para reducir la vulnerabilidad externa de los países deudores. Existen alternativas económicas heterodoxas a la austeridad, que sacrifica la vida en el altar de la disciplina fiscal de corto plazo. La actividad financiera se encuentra regulada; puesto que las finanzas desreguladas tienden a la concentración extrema de la riqueza, el abuso de poder, la captura del Estado y la desigualdad. Imposición de tasas impositivas altas a los grandes inversores financieros, para redistribuir las ganancias derivadas de la especulación financiera. La sostenibilidad de la deuda es evaluada desde una óptica que incluya los derechos humanos y la vida; la deuda no puede ser considerada sostenible si su pago implica la violación de los derechos humanos (educación, salud, alimentación, vivienda, etc.) de la población deudora. La valorización de la ciencia y la educación por sobre la financiarización de todos los aspectos de la vida. Los países del Sur Global tienen mayor participación (cantidad de votos) en las asambleas del FMI y Banco Mundial al momento de realizarse las votaciones. Se asegura una mayor transparencia a los préstamos y sus condiciones de contratación. En caso de un evento climático (inundación, sequía, huracán, incendio, terremoto, etc.) en países deudores, automáticamente se suspende el pago de la deuda y se procede a su reducción. La economía feminista tiene mayor peso que un enfoque exclusivamente monetarista.

Si para la transformación socio-económica hace falta haberla recreado en el imaginario a través de la expresión artística, reinsertamos esas aspiraciones “imposibles” en nuestras realidades para desestabilizar una visión asfixiante, desencantada y adormecida del mundo. Fotografiamos lo imposible para que se vuelva posible. El arte no solo como *cura* personal sino también como *salvación* colectiva.

## Bibliografía

Galeano, Eduardo (1993). *Las palabras andantes*, Catálogos SRL, Buenos Aires.

- Huret, Romain (2025). “La fin des sciences sociales? Tradition et modernité de l’anti-intellectualisme aux États-Unis”, Revista *Esprit*, No. 1-2, en <https://esprit.presse.fr/article/romain-huret/la-fin-des-sciences-sociales-45710>
- Labrune, Noemí (2023). “Elogio de la utopía”, en AA.VV., *Noemí Labrune y la lucha por los derechos humanos. De lo individual a lo colectivo*, Ed. de la Universidad Nacional del Comahue.
- Noble, Richard (2009), *Utopías*, MIT Press, Massachusetts.
- Olivera, Elena (2019). *La cuestión del arte en el siglo XXI. Nuevas perspectivas teóricas*, Ediciones Paidós.

## Tutorar la virtud



## Naturaleza llamando



## En representación de toda/os



**Que el jugo derrame**



## Verdeando



## Compartir es cuidar



## Gravedad



## Nivelando para la prosperidad



Precio fijo



## Volar fuera de la caja



Quórum



Transmisión abierta



### **Martín Aldao**

Es abogado y doctor en Derecho por la Universidad de Buenos Aires. Investigador Adjunto del CONICET. Docente de la Universidad de Buenos Aires y activista de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Investiga sobre desigualdad estructural, derechos humanos y movimientos sociales con especial referencia al rol del poder judicial y las estrategias de litigio en el ámbito local, nacional e interamericano.

### **Philip Alston**

Es profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York. Anteriormente fue Relator Especial de la ONU sobre extrema pobreza y derechos humanos (2014-2020), Relator Especial de la ONU sobre ejecuciones extrajudiciales (2002-2010) y Presidente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (1991-1998).

### **Jairo Alvarez**

Es fotógrafo y artista multidisciplinario argentino radicado en Copenhague. Su obra explora las capas simbólicas y metafísicas de lo cotidiano, y sus límites con lo onírico, mediante la combinación de técnicas y materiales diversos. Ha recibido premios como el Siena Creative Awards (2021) y el Albero Andronico (2017), y ha expuesto en ciudades como Berlín, Budapest, Tokio y Buenos Aires, entre otras. Su trabajo ha sido publicado internacionalmente y ha participado en residencias artísticas en Italia, Francia, Hungría e Irlanda.

### **Juan Pablo Bohoslavsky**

Es investigador del CONICET en la Universidad Nacional de Río Negro. Abogado, Magíster en Derecho Empresario y Doctor en Derecho. Fue Hauser Global Fellow de la Universidad de Nueva York. Fue director de la empresa de Aguas y Saneamientos Argentinos (AySA) representando al Estado nacional. Fue funcionario de la UNC-TAD y Experto Independiente en Deuda Externa y Derechos Humanos de la ONU. Investiga problemas sobre economía y derechos humanos, y colabora en proyectos artísticos sobre deuda.

### **Verónica L. Cáceres**

Es Doctora en Ciencias Sociales. Investigadora Adjunta del CONICET con Lugar de trabajo Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja de la Facultad de Derecho de la UBA. Investigadora y docente, profesora adjunta ordinaria con dedicación exclusiva en el Instituto del Desarrollo Humano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Profesora Adjunta ordinaria con dedicación simple en la División de Economía en la Universidad Nacional de Luján (UNLU).

### **Francisco Cantamutto**

Actualmente se desempeña como Investigador Adjunto de CONICET, con sede de trabajo en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (UNS-CO-NICET), y como docente en el Departamento de Economía de la UNS. Es licenciado en Economía (UNS-Argentina), maestro en Ciencias Sociales (FLACSO-México), doctor en Investigación en Ciencias Sociales, mención en Sociología (FLACSO-México). Forma parte de la Sociedad de Economía Crítica de Argentina y Uruguay, del Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad y el Equipo Transiciones.

### **Nancy Cardinaux**

Es abogada, especialista en Sociología Jurídica y Doctora en Derecho por la UBA y también Especialista en Ciencias Sociales por FLACSO. Es investigadora principal del CONICET, profesora titular ordinaria de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP y profesora titular regular de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Es directora o co-directora de proyectos acreditados en ambas universidades y forma parte de los consejos de sus institutos de investigación (el Instituto de Cultura Jurídica de la UNLP y el Instituto Ambrosio Gioja de la UBA).

### **Maximiliano Carrasco**

Es Abogado (diploma de honor) con orientación en Derecho Público, por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Cuenta con un Diploma de Posgrado en Gobernabilidad y Reforma del Estado en América Latina (Universidad Complutense de Madrid), es Especialista Universitario en Derechos Humanos (Universidad del País Vasco), Especialista en Derecho Internacional de los Derechos Humanos (UBA), Magíster en Diseño y Gestión de Programas Sociales (FLACSO) y Doctor en Derecho (UBA). Investigador del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas.

### **Koldo Casla**

Es Profesor Titular de Derecho Internacional de los Derechos Humanos en la Universidad de Essex, Reino Unido, donde también dirige el proyecto Human Rights Local. Doctor en Relaciones Internacionales por King's College London, es autor de más de 30 publicaciones en inglés y castellano sobre derechos sociales, derecho internacional y análisis de políticas. Su próximo libro se titula "The Social Right to Property: Social Function and Human Rights" y será publicado en acceso abierto por Edward Elgar en 2026.

### **Laura Clérico**

Es abogada (UBA), doctora en derecho (Univ. de Kiel); Profesora Titular de Derecho Constitucional (UBA), Profesora Honoraria de Derechos Humanos (FAU *Erlangen-Nürnberg*), Investigadora del CONICET, y directora del Programa Género y Derecho (UBA). Investiga sobre desigualdad estructural en los DESCA, la emergencia climática y la inclusión de la perspectiva de géneros. Fue perita ante la Corte IDH en casos sobre garantías judiciales y en el procedimiento administrativo, prohibición de discriminación por género y orientación sexual y derecho a la salud.

### **Agostina Costantino**

Es economista, magíster y doctora en Ciencias Sociales. Investigadora de CONICET y docente universitaria, ha trabajado como consultora para organismos como UNICEF, FAO y CLADE. Sus temas de especialización incluyen financiamiento educativo, economía feminista, desarrollo y desigualdad. Ha publicado numerosos libros y artículos académicos, y es integrante de redes internacionales de investigación. Combina el trabajo académico con la incidencia en políticas públicas en América Latina.

### **Grazielle Custódio David**

Es estudiante de doctorado en Desarrollo Económico en la Unicamp - Universidad de Campinas, investigadora en Transforma/Unicamp, magíster en Salud Colectiva / Economía de la Salud en la UnB - Universidad de Brasilia. Se desempeña como coordinadora de justicia económica en Oxfam en América Latina y Caribe y es co-productora del podcast É da sua conta.

### **Mariano Damián Ferro**

Es Licenciado en Sociología (UBA), Profesor en Sociología (UBA), Doctor en Derecho (UBA). Investigador Adjunto de CONICET. Profesor Adjunto Ordinario de la Universidad Nacional de Luján. Profesor Adjunto e investigador en el Instituto de Educación, Justicia y Trabajo, Universidad Nacional del Oeste. Investigador Adscripto del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”, Facultad de Derecho, UBA.

### **Nicolás Dvoskin**

Es Licenciado en Economía y en Ciencia Política, Magíster en Historia Económica y Doctor en Ciencias Sociales por la UBA. Posdoctorado en Estudios Latinoamericanos en el ZILAS - Universidad Católica de Eichstätt-Ingolstadt, Alemania. Investigador CONICET en el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales. Profesor de las Universidades Nacionales de General Sarmiento, Lanús, Mar del Plata y José C. Paz. Se especializa en la historia de las ideas económicas y su articulación con los modelos de desarrollo, las políticas públicas y especialmente las políticas sociales y de seguridad social.

### **María Julia Eliosoff**

Es Profesora y Licenciada en Economía, especializada en economía feminista y política fiscal. Dirige proyectos económicos y relaciones internacionales en la Fundación Friedrich Ebert Argentina y coordina desde allí el Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad. Tiene experiencia en docencia universitaria y en formación con organizaciones sociales, políticas y sindicales. Integra la Sociedad de Economía Crítica de Argentina-Uruguay.

**Patricia Ferrante**

Es investigadora y docente de FLACSO y de la UNIPE. Es becaria post doctoral del proyecto “Reconfiguraciones de la desigualdad educativa en un mundo digital” (RED) y participa en otros proyectos de investigación sobre los efectos de la digitalización en la educación y la cultura. Autora de varias publicaciones y artículos.

**Karina Forcinito**

Es Doctora en Economía (Universidad Nacional de Rosario), Magister en Sociología y Ciencia Política (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) y Licenciada en Economía (Universidad de Buenos Aires). Investigadora y docente con desempeño en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), la Universidad Nacional de Luján y la Universidad de Buenos Aires. Miembro de la Comisión Directiva del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, de la Asociación Argentino-Uruguaya de Economía Ecológica y del Equipo Transiciones del Pacto Ecosocial del Sur.

**Alejandro Gaggero**

Es Doctor en Ciencias Sociales (UBA) y docente de grado y posgrado en la UBA, UNSAM y UNQUI. Es investigador del CONICET (actualmente en licencia) en temas de sociología económica y economía política, y coordina el área de Justicia Fiscal de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).

**Paola García Rey**

Es Abogada (UBA) y Máster en Leyes (de la Universidad de Columbia). Fue coordinadora del Área de Derechos Humanos y Sistema Interamericano del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Columbia. Ha sido consultora para UNICEF-Nueva York y el Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR. Trabajó en el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Es docente en la Facultad de Derecho de la UBA. Actualmente es Directora Adjunta en Amnistía Internacional Argentina.

**Juan Cruz Goñi**

Es abogado por la Universidad Nacional del Comahue (UNCo) y doctor en Derechos Humanos por la Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Se ha desempeñado como abogado en organizaciones de derechos humanos y como asesor legal en distintos organismos gubernamentales. Actualmente es docente e investigador en

la Universidad Nacional del Comahue, donde desarrolla investigaciones sobre derechos humanos y políticas neoliberales.

### **Julieta Izcurdia**

Es abogada por la Universidad Nacional de La Plata. Se especializa en derechos humanos y da clases sobre política fiscal con perspectiva de género en cursos de posgrado de la UBA y espacios de formación de sociedad civil. Dirige el área jurídica de ELA - Equipo Latinoamericano de Justicia y Género e integra el Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad. Fue coordinadora del Programa de Justicia Fiscal de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).

### **Juan Bautista Justo**

Es abogado egresado de la Universidad Nacional del Comahue de Argentina y Especialista en Derecho Administrativo por dicha Casa. Es docente de “Derecho Administrativo” y “Práctica Profesional de Derecho Administrativo” en esa institución. Su actividad de investigación se centra en el estudio del impacto de los tratados internacionales en el campo del derecho público, temática sobre la cual ha publicado numerosos trabajos.

### **Francisco Machín**

Es licenciado en Economía (UNCuyo), maestrando en Estudios Latinoamericanos y doctorando en Ciencias Sociales por la misma universidad. Es docente de Epistemología y Metodología de la Investigación en la Facultad de Ciencias Económicas (sede Junín, UNCuyo). Sus investigaciones se enfocan en economía feminista, política fiscal y el rol del Estado en los cuidados, con especial atención a la inversión en educación y las condiciones laborales del sector docente.

### **Alejandro Manzo**

Actualmente se desempeña como Investigador Adjunto de CONICET, con sede de trabajo en el Instituto de Estudios sobre Derecho, Justicia y Sociedad (IDEJUS-CONICET), y como docente de grado y postgrado en la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Argentina. Es magíster en Sociología, master internacional en Sociología Jurídica del Instituto IISJ de Oñati (España) y doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Forma parte del Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad (ETFE) y dirige

el Programa de Investigación en Deuda, Desarrollo y Derechos Humanos en IDEJUS-CONICET.

### **Mariana Matamoros**

Es economista y contadora, con una maestría en Economía. Su trayectoria profesional se centra en la investigación y el análisis de finanzas públicas, políticas públicas y poblaciones vulnerables. Ha trabajado como consultora en el Departamento Nacional de Planeación, en el Ministerio de Salud y Protección Social, y como asesora en el Congreso de la República de Colombia. Actualmente, se desempeña como investigadora principal de Justicia Fiscal de Dejusticia.

### **Raúl Mercer**

Médico pediatra y Máster en epidemiología de la Universidad de Madison, Estados Unidos. Coordinador del Programa de Ciencias Sociales y Salud de FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). Miembro de la Asociación Argentina de Salud Pública y de la International Society of Social Pediatrics and Child Health. Representante de la Cátedra UNESCO de Salud Global y Educación. Miembro de la Comisión Lancet-OMS-UNICEF para el informe “A Future for the World’s Children?”. Coordinador de la iniciativa CAP-2030 (Children in All Policies) en Argentina.

### **Luna Miguens**

Es politóloga por la Universidad de Buenos Aires. Cursó la maestría en Políticas Públicas y Desarrollo en la Universidad de San Martín. Es directora del área de Tierra, Vivienda y Justicia Económica del CELS, desde donde trabaja distintas aristas de la disputa por la renta de la tierra, urbana y rural. Anteriormente fue asesora de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública en el Ministerio de Desarrollo de la Nación.

### **Valeria Ana Mosca**

Es investigadora asistente en el CONICET en el Instituto de Geografía - Universidad de Buenos Aires donde coordina el Programa de Estudios Regionales y Territoriales (PERT-IGEO-UBA). Doctora en Geografía y Licenciada en Ciencia Política - UBA. Se especializa en el análisis de políticas públicas y problemáticas territoriales del sector agrario en Argentina, con foco en producción de alimentos y seguridad-soberanía alimentaria. Docente de grado y posgrado en Universidad Nacional Arturo

Jaureche, FFyL-UBA, FLACSO Argentina, Universidad Nacional de Entre Ríos y Universidad Nacional de San Juan.

### **Juan Manuel Ottaviano**

Es abogado laboralista por la Universidad de Buenos Aires y asesor sindical especializado en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Se desempeña como Investigador del Centro de Estudios sobre el Trabajo y el Desarrollo (CETyD) de la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín y en FUNDAR. Fue asesor del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y actualmente ejerce como abogado y consultor en relaciones laborales en Tomada & Asociados.

### **Federico Orchani**

Es Licenciado en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Actualmente integra el Centro de Estudios Legales y Sociales, organismo de derechos humanos. Se desempeña como investigador en el equipo de Tierra, Vivienda, y Justicia Económica.

### **Lucía Ortega**

Es Doctora en Economía de la Universidad de Buenos Aires. Docente de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA y Secretaria General de AGD-Económicas. Coeditora de la sección Economía de *La Izquierda Diario*. Investigadora del Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios (CIEA-UBA), ha participado de proyectos de investigación Ubacyt, Proinder, consultorías técnicas Proderpa, BID, entre otros. Especialista en Regímenes de la Seguridad Social de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

### **Laura Royo**

Es Abogada, Facultad de Derecho (UBA). Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales y Magíster en Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Docente de la Facultad de Derecho (UBA), UNICEN y UNLP. Investigadora adscripta del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”, Facultad de Derecho (UBA). Sus principales temas de investigación son: políticas públicas de vivienda y hábitat y acceso a la justicia y judicialización de políticas sociales desde un enfoque de derechos humanos.

### **Mayra Scaramutti**

Es abogada por la Universidad Nacional de La Plata, magíster en Derechos Humanos y Democracia en Latinoamérica y el Caribe por la Universidad Nacional de San Martín y el *Global Campus of Human Rights* y becaria doctoral UBACyT. Se especializa en violencia sexual en el marco de crímenes internacionales y como violaciones a derechos humanos. Actualmente investiga la violencia sexual contra varones en el registro interpretativo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y sistemas de justicia transicional.

### **Philip Seufert**

Trabaja en FIAN Internacional, una organización que promueve el derecho humano a la alimentación y la nutrición. Colabora con organizaciones de productora/es de alimentos a pequeña escala, pueblos indígenas y movimientos de base para apoyarlos en la defensa de su soberanía alimentaria a nivel local, nacional e internacional. Sus principales áreas de trabajo son el control de la tierra, la pesca y los bosques, las semillas y la biodiversidad, y los impactos de las tecnologías digitales en el derecho a la alimentación.

### **Martín Schorr**

Es investigador del CONICET con sede en IDAES/UNSAM. Es docente en cursos de grado y posgrado en la UBA, la UNSAM, la UNQUI y otros centros académicos del país. Se especialista en cuestiones ligadas al desarrollo económico de la Argentina, desde una perspectiva que abreva en el campo de la economía política crítica. Entre sus últimas publicaciones se cuentan *Con exportar más no alcanza (aunque neoliberales y neodesarrollistas insistan con eso)* (coautoría con Francisco Cantamutto y Andrés Wainer, Siglo XXI, 2024).

### **Sebastián Scioscioli**

Es Magíster en Derecho y Economía y Doctor en Derecho Constitucional (UBA). Profesor de Derecho Constitucional, Epistemología y Didáctica General en Abogacía y el Profesorado en Ciencias Jurídicas (UBA). Ex becario CONICET y DAAD. Realizó una estancia doctoral en el Juristisches Seminar de la Universidad de Kiel (Alemania), en Derecho Público y Filosofía del Derecho. Su investigación se ha centrado en la exigibilidad de los derechos sociales, con énfasis en el derecho a la educación y a la salud.

**Angel Strapazon**

Es integrante del Movimiento Campesino de Santiago del Estero-Movimiento Nacional Campesino Indígena-Via Campesina.

**María José Venancio**

Es abogada del equipo de Tierra, Vivienda, y Justicia Económica del Centro de Estudios Legales y Sociales. Docente de la FHCSyS-Universidad Nacional de Santiago del Estero.

**Pablo Vinocur**

Es Sociólogo. Dirige la Maestría en Desarrollo Humano de FLACSO Argentina. Es profesor de posgrado en diferentes universidades. Investigador en desarrollo humano y en políticas de infancia. Fue Coordinador de Programas del PNUD y de UNICEF en Argentina, Secretario de Políticas Sociales; Jefe de Asesores en Jefatura de Gabinete de Ministros; Coordinador de Programas Materno-Infantiles y de Nutrición del Ministerio de Salud; autor de varias publicaciones.

**Alicia Ely Yamin**

Es Juris Doctor y Magíster en Salud Pública por la Universidad de Harvard, y Doctora por la UBA. Es profesora de Derecho y directora del Proyecto de Salud Mundial y Derechos Humanos, así como profesora adjunta de la Facultad de Salud Pública de la Universidad Harvard. En sus más de 30 años de carrera ha tendido puentes entre el mundo académico y el activismo. Ha publicado más de 200 artículos sobre salud, desarrollo y derechos humanos.

**Solana María Yoma**

Es Licenciada y Doctora en Psicología (Universidad Nacional de Córdoba, UNC). Maestranda en Derechos Humanos (Universidad Europea de Madrid, UE). Becaria post-doctoral del CONICET en el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP, Facultad de Ciencias Sociales, UNC). Profesora de la cátedra “Psicología sanitaria en salud pública, salud colectiva y salud mental” en la Facultad de Psicología (UNC). Integrante del Observatorio de Salud Mental y Derechos Humanos de Córdoba.

**Luciana Zorzoli**

Es Licenciada en Historia (UNLP) y Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Se desempeña como Profesora Asociada de Relaciones Laborales en la University of Essex, Reino Unido. Ha publicado, entre otras revistas, en *Journal of Labor & Society* y *Desarrollo Económico*. Es coeditora, junto con Juan Grigera, de *The Argentinian Dictatorship and its Legacy: Rethinking the Proceso* (Palgrave, 2020) y con Juan Pedro Massano, *Clase obrera y dictadura militar en Argentina: nuevos estudios sobre conflictividad y cambios estructurales* (A Contracorriente–University of North Carolina Press, 2021).



Este libro colectivo ofrece un marco teórico y pruebas empíricas para entender el sesgo de clase de las políticas económicas neoliberales implementadas por el gobierno de Javier Milei. Se explican los canales de transmisión mediante los cuales se profundiza la regresividad en la distribución de los ingresos y en el deterioro de las condiciones materiales de vida de la mayoría de la población, reconstruyendo de qué modo una amplia gama de derechos humanos es sacrificada en el altar del neoliberalismo en Argentina.

Este libro reúne textos sobre un proceso en curso: el arrasamiento de los derechos sociales y la puesta en cuestión de libertades públicas en la Argentina presente. En contradicción con un discurso que reduce la libertad a la desregulación económica y el emprendedurismo individual, este libro parte de la afirmación que hiciera Amartya Sen: no se puede ser libre sin tener acceso a bienes y servicios básicos, que permitan construir vidas dignas, en condiciones de relativa igualdad. Quien lea encontrará aquí datos y análisis que enriquecen la descripción y testimonian sobre el presente, pero también hallará una invitación a encontrar salidas del proceso de despojo social en curso.

*Cecilia Abdo-Ferez*

Los textos de este poderoso libro documentan con rigor los impactos socialmente regresivos y humanamente devastadores de las políticas del gobierno de Milei en muchos campos. Pero no sólo hacen eso: nos dan herramientas para enfrentar los desafíos que plantean este tipo de gobiernos. Los textos muestran entonces que es necesario mostrar la incompatibilidad de la sobreprotección de la propiedad y la libertad económica y el culto a la austeridad, asociadas a estrategias neoliberales como las de Milei, con una protección efectiva e integral de los derechos humanos. Y que por consiguiente es necesario superar la separación entre el análisis económico y los derechos humanos.

*Rodrigo Uprimny*

