

# Earth4All: Argentina

Cinco cambios extraordinarios  
para el bienestar de todos dentro  
de los límites planetarios

---

**ABRIL 2026**

# Cómo citar este informe

---

## **Informe completo**

Club de Roma Capítulo Argentino, Fundación Alimentaris (2026) “Earth4All: Argentina. Cinco cambios extraordinarios para el bienestar de todos dentro de los límites planetarios.” Buenos Aires, Argentina.

---

## **Capítulo 3 Pobreza y Desigualdad**

Bonfiglio, Juan Ignacio (2026) “Combatir la pobreza y la desigualdad desde una perspectiva multifactorial” en “Earth4All: Argentina. Cinco cambios extraordinarios para el bienestar de todos dentro de los límites planetarios.” Club de Roma Capítulo Argentino, Fundación Alimentaris. Buenos Aires, Argentina.

---

## **Capítulo 4 Empoderamiento**

Tamargo, María del Carmen (2026) “Empoderar a las mujeres” en “Earth4All: Argentina. Cinco cambios extraordinarios para el bienestar de todos dentro de los límites planetarios” Club de Roma Capítulo Argentino, Fundación Alimentaris. Buenos Aires, Argentina.

---

## **Capítulo 5 Sistema Alimentario**

Aguirre, Patricia (2026) “Transformar el sistema alimentario en sostenible y equitativo” en en “Earth4All: Argentina. Cinco cambios extraordinarios para el bienestar de todos dentro de los límites planetarios” Club de Roma Capítulo Argentino, Fundación Alimentaris. Buenos Aires, Argentina.

---

## **Capítulo 6 Sistemas Energéticos**

Barbarán, Gustavo (2026) “Generar energía limpia, segura y asequible para todos” en en “Earth4All: Argentina. Cinco cambios extraordinarios para el bienestar de todos dentro de los límites planetarios.” Club de Roma Capítulo Argentino, Fundación Alimentaris. Buenos Aires, Argentina.

# Índice

<b>PRÓLOGO</b>	<b>3</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO 1. EL CONTEXTO GLOBAL Y EL CONTEXTO ARGENTINO</b>	<b>14</b>
Earth4All: Un llamado a la acción para el siglo XXI .....	14
Los desafíos para el Gran Salto para América Latina .....	19
Reflexiones sobre problemáticas dinámicas persistentes en Argentina .....	20
<b>CAPÍTULO 2. METODOLOGÍA</b>	<b>25</b>
Componentes y enfoque metodológico del estudio .....	25
Acerca del modelo E4A .....	26
Proceso de modelado participativo en Argentina .....	28
Elaboración de diagnósticos y diseño de políticas públicas .....	36
Estrategia de participación ciudadana para la priorización políticas públicas .....	37
<b>CAPÍTULO 3. COMBATIR LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD DESDE UNA PERSPECTIVA MULTIFACTORIAL</b>	<b>39</b>
Diagnóstico. Pobreza, desigualdad y Desarrollo Humano en la Argentina actual .....	39
Políticas propuestas .....	50
Modelado y simulaciones .....	54
<b>CAPÍTULO 4. EMPODERAR A LAS MUJERES</b>	<b>56</b>
Marco global: la desigualdad de género y el empoderamiento y autonomía de las mujeres .....	57
El diagnóstico de la situación de las mujeres en Argentina: la desigualdad de género en números .....	60
Recomendaciones de políticas y estrategias de acción para lograr el Gran Salto .....	68
Modelado y simulaciones .....	71
<b>CAPÍTULO 5. TRANSFORMAR EL SISTEMA ALIMENTARIO EN SOSTENIBLE Y EQUITATIVO</b>	<b>74</b>
Metodología .....	75
Componentes y relaciones .....	76
Propuestas .....	89
Modelado y simulaciones .....	94
<b>CAPÍTULO 6. GENERAR ENERGÍA LIMPIA, SEGURA Y ASEQUIBLE PARA TODOS</b>	<b>97</b>
Una transición energética global .....	97
Análisis de la situación argentina .....	99
Propuestas de política energética: Un enfoque de Gran Salto .....	105
Modelado y simulaciones .....	109
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>112</b>
<b>AGRADECIMIENTOS</b>	<b>117</b>
<b>EQUIPO DEL PROYECTO</b>	<b>119</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>121</b>
<b>ANEXO. POLÍTICAS SIMULADAS EN EL MODELO EARTH4ALL ARGENTINA</b>	<b>126</b>

# PRÓLOGO

## Los límites del futuro

Sería novedoso iniciar este texto sin hablar del sentido de urgencia de las múltiples crisis sociales, económicas y ambientales. No vamos a innovar.

*Los límites del crecimiento* (1972) fue un contundente informe del Club de Roma que tuvo la audacia de viajar al futuro para advertir, contra la corriente, que manteniendo las tendencias de crecimiento de la población, la industrialización, la contaminación, la producción de alimentos y el agotamiento de recursos naturales, el planeta alcanzaría los límites de su capacidad de carga durante el siglo XXI, lo que llevaría a un colapso tanto de la población como de la capacidad industrial. Así, sus autores marcaron la necesidad de una transformación radical hacia un estado de *equilibrio global*, lo que luego llamamos *sostenibilidad* —y hoy llamaríamos *regeneración*—, para evitar ese colapso.

En el año 2022 se publicó *La Tierra para todos (Earth4All - A Survival Guide for Humanity)*, un informe que constató la advertencia hecha 50 años atrás, pero también dio un paso más allá, ofreciendo una hoja de ruta concreta y optimista para construir un futuro más justo y sostenible en las próximas décadas. Esta iniciativa global tiene su implementación local a través de los Programas Nacionales de Participación (NEP, por sus siglas en inglés), que promueven el estudio y la implementación de políticas alineadas con los principios de Earth4All.

Desde el Capítulo Argentino del Club de Roma junto a la Fundación Alimentaris impulsamos en 2025 el Programa Nacional de Participación Argentina, que adapta al contexto local las propuestas de la agenda global Earth4All. El programa promueve transformaciones estructurales en nuestro país, a través de cuatro pilares clave: 1) la investigación para contextualizar los principios globales y proponer políticas específicas, 2) la participación ciudadana para identificar las necesidades locales y codiseñar políticas, 3) la incidencia y 4) divulgación para impulsar la implementación de las propuestas. Para esto trabajamos junto con un equipo de destacados especialistas en el análisis sistémico de las problemáticas estructurales del país y, también junto con referentes clave de la sociedad civil, diseñamos políticas con probada capacidad para generar mayor inclusión y bienestar dentro de los límites planetarios.

Los invitamos a recorrer este documento como un mapa estratégico para el cambio sistémico en Argentina, con la convicción de sumar a todas las voces en este pacto por la equidad y la sostenibilidad. Comprometerse con esta iniciativa implicará también asumir la responsabilidad histórica de proveer los recursos, la innovación y el liderazgo necesarios para ejecutar esta hoja de ruta, convirtiendo la visión de una Argentina próspera y justa en una realidad tangible.

**Club de Roma Argentina y Fundación Alimentaris**

# RESUMEN EJECUTIVO

Este informe, producto de la adaptación nacional de la iniciativa global **Earth4All**, ofrece un diagnóstico integral y una hoja de ruta estratégica para que Argentina logre un desarrollo próspero, inclusivo y sostenible dentro de los límites planetarios hacia 2050. Busca inspirar una acción colectiva basada en evidencia y cooperación intersectorial, orientada a un cambio sistémico de largo plazo.

Earth4All simula dos escenarios principales para el futuro de la humanidad. El primero, el escenario “**Demasiado Poco Demasiado Tarde**”, es una proyección del futuro si el mundo continúa con patrones insostenibles de consumo y desigualdad que exacerbaban los riesgos de crisis sociales y ecológicas. El segundo escenario, el **Gran Salto**, demuestra que la humanidad aún tiene la capacidad de cambiar su rumbo con el objetivo de lograr el bienestar para todos en un planeta finito.

Para lograr el escenario del Gran Salto, Earth4All propone la implementación simultánea de cinco “cambios extraordinarios” (*extraordinary turnarounds*) o intervenciones interrelacionadas que posibilitarán un apalancamiento sistémico:

- ▶ Poner fin a la **pobreza**.
- ▶ Reducir la **desigualdad**.
- ▶ **Empoderar** a las mujeres.
- ▶ Transformar el **sistema alimentario** hacia uno saludable para las personas y los ecosistemas.
- ▶ Transformar el **sistema energético** hacia fuentes de energías limpias.

El reporte para Argentina nos ofrece un análisis crítico del punto de partida para el país y **cuatro escenarios** para mapear de forma completa el espectro de acción e inacción, permitiendo distinguir entre las acciones que mantienen el *statu quo* y las que realmente generan una transformación profunda. Los cuatro escenarios varían en el grado de implementación de políticas, desde el más ambicioso hasta el más regresivo.

- ▶ **Gran Salto (Giant Leap):** simula una implementación integral y articulada de 57 políticas clave para el cambio sistémico. Es el único escenario que logra revertir las tendencias crónicas negativas y generar una reducción sostenida de los problemas estructurales.
- ▶ **Transición:** escenario incrementalista de corto plazo donde solo se implementa un subconjunto de 12 políticas de alta prioridad. Logra algunos cambios positivos pero falla en revertir problemas estructurales.
- ▶ **Demasiado Poco Demasiado Tarde:** en el modelo global, es una proyección del futuro si el mundo continúa con las tendencias actuales. En Argentina, proyecta un escenario futuro con niveles de gasto público bajo y políticas insuficientes que no generan cambios estructurales significativos (proyección del gasto público 2003-2023), perpetuando el *statu quo*.
- ▶ **Austeridad Continua:** escenario donde se agravan activamente las tendencias negativas a través de ajustes fiscales y políticas restrictivas. Este escenario fue crucial para demostrar que las políticas de ajuste sostenido pueden tener efectos aún más perjudiciales que el escenario más pesimista del *statu quo*.

**El Gran Salto es posible en Argentina:** la hoja de ruta está trazada por la implementación simultánea y coordinada de las políticas que se resumen en esta sección. Pero la simulación también nos permite advertir el impacto de las políticas de restricción y el costo de desviarnos de esta agenda. La conclusión es clara: la superación de los problemas crónicos de Argentina exige una intervención de gran escala y coordinada con foco en estas cinco palancas sistémicas.

El proceso participativo en Argentina también ha demostrado que la capacidad de agencia de la sociedad civil es un motor fundamental para iniciar el cambio (proyectado por el escenario de Transición), pero también alerta sobre la necesidad de convocar a todas las partes: gobiernos, responsables políticos y empresas deben involucrarse temprana y activamente en este proceso.

Basándose en la opinión de expertos y partes interesadas, y con el apoyo del **modelo Earth4All Argentina**, este informe propone recomendaciones políticas con el fin de lograr el Gran Salto en Argentina.

La información a continuación ofrece una visión general de las propuestas, los desafíos y recomendaciones para su implementación. Las políticas se ordenan por “niveles”: en el Nivel 1 (o base de la pirámide) se mencionan las políticas consideradas cambios básicos dentro del sistema económico actual para iniciar el camino de transformación. Mientras que en el Nivel 3 (o cima de la pirámide) se presentan las políticas que lograrán una transformación definitiva hacia una economía de bienestar en el país.

#### **Nota Metodológica: Contexto de los datos y período de referencia**

El análisis presentado en este informe fue realizado entre junio y septiembre de 2025, utilizando las series históricas y datos oficiales más recientes disponibles en ese período. Si bien los hallazgos y las recomendaciones de política mantienen su validez estructural, las cifras específicas deben interpretarse dentro del marco temporal del estudio (mediados de 2025) y no como un reflejo de los datos disponibles al momento de su publicación en abril de 2026.

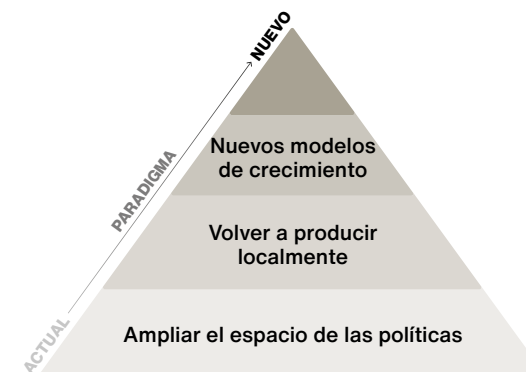
## POBREZA Y DESIGUALDAD

### Diagnóstico

La pobreza y la desigualdad son fenómenos estructurales y persistentes originados en la estructura social y productiva del país. Hacia finales de 2024, la pobreza por ingresos afectaba a cerca del 40% de la población urbana. Esta situación es especialmente grave en la niñez, afectando a más de la mitad de los menores de 17 años. La desigualdad de ingresos se mantiene como un rasgo estable y alto. Esto se refleja en que el 10% más rico capta cerca de una cuarta parte del ingreso total, mientras que el 10% más pobre recibe solo el 3%. La precariedad laboral es un factor clave, ya que solo cerca del 40% de la población activa tenía empleo pleno de derechos en 2024, y casi un tercio de los trabajadores ocupados residía en hogares pobres. Adicionalmente, las mujeres enfrentan una vulnerabilidad mayor, con una brecha salarial de cerca del 28% y mayor informalidad en el mercado laboral.

La exclusión social se manifiesta en graves déficits que van más allá del ingreso. En el ámbito de la alimentación y la salud, cerca del 12% de los hogares sufrió privación alimentaria severa a lo largo de 2024. Los déficits de hábitat y servicios básicos son estructurales y se concentran territorialmente: más del 15% de la población no accede a la red de agua corriente y más del 40% de los hogares carece de acceso a la red cloacal. Respecto a la inclusión educativa, el déficit en la terminalidad del nivel secundario es de cerca del 30% en general, pero se dispara a más del 60% entre los niños de estratos socioeconómicos muy bajos, consolidando la reproducción intergeneracional de la pobreza. Estas carencias son más severas en las regiones del NEA y NOA.

Nivel	Enfoque	Políticas propuestas
<b>Nivel 1: Inversión social inte-gral (corto plazo)</b>	Busca estabilizar las condiciones de vida, atender déficits urgentes y sentar un piso de bienestar.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Fortalecer unidades de la economía popular.</li> <li>▶ Garantizar condiciones habitacionales satisfactorias. (Fase 1: Vivienda, servicios públicos, integración urbana).</li> <li>▶ Inversión educativa.</li> <li>▶ Infraestructura de cuidados y sanitaria</li> </ul>
<b>Nivel 2: Desarrollo productivo y urbano (mediano plazo)</b>	Orientado a consolidar un nuevo patrón de desarrollo económico y social mediante la diversificación productiva y mejoras laborales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Generación de empleo digno a partir de la puesta en marcha de un plan de desarrollo productivo.</li> <li>▶ Garantizar condiciones habitacionales satisfactorias. (Fase 2: Mejoras en conectividad, transporte).</li> </ul>
<b>Nivel 3: Piso ciudadano universal (largo plazo)</b>	Constituye el horizonte de integración plena, donde el énfasis está en garantizar derechos universales que promuevan autonomía, ciudadanía y cohesión social.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Dividendo básico universal.</li> </ul>



### POBREZA



### DESIGUALDAD



### POBREZA Y DESIGUALDAD ARGENTINA

## EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES

### Diagnóstico

Si bien en décadas anteriores, Argentina tuvo avances notables en el marco legal y en la representación política para lograr la igualdad de género, persisten desafíos estructurales, como la brecha salarial, la feminización de la pobreza y la carga desproporcionada del trabajo de cuidados no remunerado. Las mujeres dedican el doble de tiempo (6:31 horas diarias) que los varones (3:40 horas por día) a las tareas de cuidado. La desarticulación reciente de instituciones públicas y la discontinuidad de programas clave podrían revertir los logros alcanzados y agravar las desigualdades entre varones y mujeres.

Nivel	Enfoque	Políticas propuestas
<b>Nivel 1:</b> <b>Garantizar una vida libre de violencias por motivos de género</b>	Punto de partida imprescindible para abordar las dimensiones de autonomía de las mujeres (física, económica y en la toma de decisiones).	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Fortalecer políticas de prevención y respuesta a la violencia de género (autonomía física).</li> <li>▶ Garantizar el acceso a la formación y servicios de salud sexual y reproductiva con especial foco en niñas y adolescentes.</li> </ul>
<b>Nivel 2:</b> <b>Inclusión educativa y financiera</b>	Busca reducir las brechas de acceso y oportunidades.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Garantizar políticas de inversión y financiamiento con perspectiva de género.</li> <li>▶ Promover la plena participación de todos los géneros en STEM (Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas) a nivel educativo y productivo.</li> </ul>
<b>Nivel 3:</b> <b>Protección social universal con enfoque de género</b>	Reformas estructurales para abordar la dependencia económica y la carga de cuidados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Crear un sistema de protección social con perspectiva de género interseccional, que incluya centralmente una política integral de cuidados (autonomía económica).</li> <li>▶ Asegurar la participación de las mujeres en la toma de decisiones con especial foco en la agenda climática y ambiental: sistema de alerta o prevención de desastres.</li> </ul>

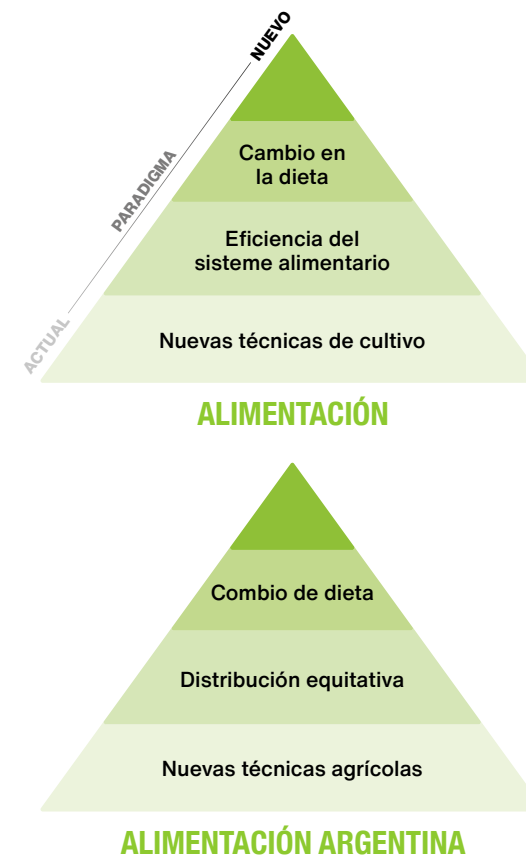


## SISTEMA ALIMENTARIO

### Diagnóstico

En el contexto nacional se observa una profunda paradoja: en un país productor de alimentos, aumenta la malnutrición y coexisten desnutrición y obesidad. Se advierte una crisis estructural caracterizada por problemas simultáneos en la producción, la distribución y el consumo de alimentos: 1) el modelo de producción extractivista ha generado contaminación y desertificación, 2) existe inequidad de la distribución, la inseguridad alimentaria alcanza al 35% de la población nacional, 3) en el consumo de los alimentos sufrimos una crisis de comensalidad con el abandono de las funciones sociales y simbólicas de la comida en favor del consumo innecesario e inducido que ha llevado a la pérdida de diversidad en la nutrición humana.

Nivel	Enfoque	Políticas propuestas
<b>Nivel 1: Nuevas técnicas agropecuarias</b>	Transformar los modos de producción (de extractivista a regenerativo) para respetar los límites planetarios y promover la resiliencia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Transición agroecológica y regenerativa: Realizar una transición del 50% de la tierra hacia agricultura, ganadería y pesca regenerativa y sostenible para 2030. Limitar la expansión de la frontera productiva (agrícola, ganadera y pesquera) y restaurar los ecosistemas degradados (en tierra y mar).</li> <li>▶ Reforma de tenencia y escala: Implementar una reforma estructural de la tenencia y uso de la tierra orientada a desconcentrar la propiedad, proteger el patrimonio público y promover modelos productivos sostenibles</li> <li>▶ Desarrollo local agroalimentario inclusivo y tecnológico: Establecer una estrategia de desarrollo territorial y tecnológico con enfoque de género e interculturalidad para el sistema alimentario, buscando potenciar las economías de proximidad y la resiliencia productiva.</li> </ul>
<b>Nivel 2: Distribución equitativa</b>	Buscan una distribución justa y equitativa de los alimentos, complementando el acceso vía empleo con una base de supervivencia para todos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Fortalecimiento de Cadenas Cortas y Comercio Justo. Transformar el actual sistema de distribución y comercialización de alimentos mediante la priorización de cadenas cortas y el desarrollo de mercados de proximidad, asegurando la transparencia de precios y el acceso equitativo a alimentos frescos y saludables.</li> </ul>
<b>Nivel 3: Cambio de dietas</b>	Cambiar el consumo conspicuo por dietas que recuperen la salud individual, colectiva y ecosistémica.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Promoción de dietas sostenibles y consumo responsable. Implementar una estrategia nacional para promover el consumo responsable y transicionar hacia dietas sostenibles, nutritivas y diversas, rompiendo con el actual modelo de consumo conspicuo y mejorando la salud pública.</li> <li>▶ Promover una gobernanza alimentaria transparente y educación sistémica. Construir una gobernanza alimentaria efectiva mediante la regulación de la información y la promoción de la cultura de la mesa y la comida casera, asegurando que las decisiones políticas y personales estén basadas en datos robustos y una educación consciente. Adicionalmente, para sostener estas reformas se necesitan cambios institucionales a nivel nacional e internacional.</li> </ul>

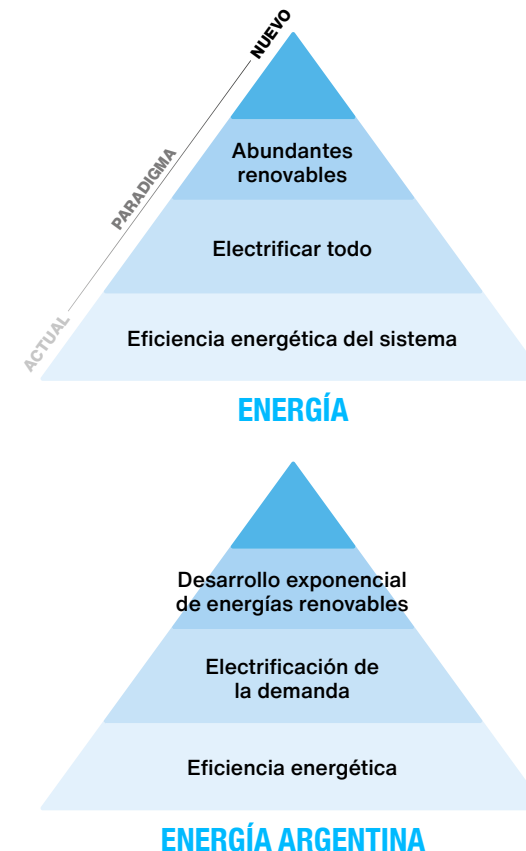


## SISTEMA ENERGÉTICO

### Diagnóstico

En la transición energética Argentina tiene un enorme potencial en energías renovables; no obstante, se identifican barreras significativas para capitalizar este potencial debido a la inestabilidad macroeconómica, la falta de financiamiento para construir la infraestructura necesaria y la resistencia al cambio cultural político para minimizar el peso de los hidrocarburos en la matriz energética. La transición energética de Argentina representa un desafío complejo y multidimensional. No se trata solo de un cambio tecnológico, sino de una profunda transformación socioeconómica que debe equilibrar la ambición climática con la estabilidad macroeconómica, la equidad social y el desarrollo industrial.

Nivel	Enfoque	Políticas propuestas
<b>Nivel 1: Eficiencia energética.</b>	Impulsar la eficiencia energética en hogares, industria y transporte.	<p>Acciones y palancas clave:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Hogares y edificios (residencial, comercial y público): promoción de aislamiento térmico, etiquetado de viviendas y recambio de electrodomésticos eficientes, electrificación de la calefacción y cocción.</li> <li>▶ Transporte: fomento del transporte público (subterráneos, metrobuses, colectivos) y la movilidad activa, reemplazo de transporte de cargas (ferrocarriles y barcasas), autoproducción de biocombustibles sector agropecuario.</li> <li>▶ Industria: Modernización, digitalización y automatización de procesos; sustitución de equipos antiguos y electrificación de la demanda de calor industrial, Implementación de sistemas de gestión energética a través de redes de aprendizaje</li> </ul>
<b>Nivel 2: Electrificación de la demanda.</b>	Descarbonizar a través de la electrificación y combustibles bajos en emisiones	<p>Acciones y palancas clave:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Hogares y edificios: estrategias de electrificación de usos (calefacción, agua caliente y cocción), inversiones en generación distribuida y almacenamiento eléctrico</li> <li>▶ Transporte: Promover vehículos eléctricos (automóviles, transporte público, micromovilidad).</li> <li>▶ Industrial: electrificación de las demandas vinculadas a tratamientos térmicos, secado, destilación, compresión y procesos de cocción, electrificación de procesos industriales claves como la producción de acero, cemento, química pesada, cerámica o producción de vidrio.</li> </ul>
<b>Nivel 3: Desarrollo exponencial de energías renovables</b>	Condiciones para la electrificación limpia	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Expandir el despliegue de energías renovables (solar fotovoltaica, eólica, hidroeléctrica, nuclear, biomasa, biogás, biometano, hidrógeno de bajas emisiones o algunos de los productos asociados, como amoníaco, urea, combustibles sintéticos).</li> <li>▶ Almacenamiento y generación distribuida, tanto en forma de generación eléctrica como para distintos usos finales.</li> <li>▶ Establecer una estrategia de transición energética baja en emisiones, resiliente y justa, con foco en los costos internos, la adaptabilidad de sistemas y el desarrollo.</li> <li>▶ Aprovechar los recursos fósiles y minerales para financiar la transición energética.</li> <li>▶ Mejorar la infraestructura de transporte, distribución y almacenamiento de energía.</li> </ul>



Las principales conclusiones del informe basadas en el trabajo de diagnóstico, en el diseño de políticas públicas y en la simulación de escenarios futuros, evidencian la naturaleza estructural y multidimensional de los desafíos del país y la necesidad de una transformación sistémica coordinada para alcanzar un desarrollo próspero y sostenible:

Hallazgos sobre las palancas de cambio sistémico en el contexto argentino.

- ▶ **La pobreza y la desigualdad como fenómenos estructurales, persistentes y multidimensionales:** la naturaleza de estos problemas en Argentina se ve especialmente agravada por la recurrente inestabilidad macroeconómica. Para combatirlas desde una perspectiva sistémica es necesario coordinar una estrategia integral de mediano y largo plazo, que combine la contención social (inversión social integral) con transformaciones estructurales (desarrollo productivo y urbano). Como último horizonte se sugiere la aplicación de un dividendo universal como mecanismo de integración estructural que asegure un piso común de bienestar para una sociedad más equitativa.
- ▶ **Desigualdad de género impulsada por la carga de cuidados:** La desigualdad de género es estructural y la principal causa de la dependencia económica de las mujeres es la feminización de las tareas de cuidado. Sin una política integral de cuidados, la autonomía económica de las mujeres es inalcanzable. Es imprescindible, además, fortalecer y salvaguardar los marcos normativos así como también generar datos con perspectiva de género e interseccionalidad para el diseño y evaluación de políticas.
- ▶ **Urgencia en la reconversión del sistema alimentario:** Atender la crisis del sistema alimentario requerirá una reconversión productiva acelerada hacia la agroecología, cambiar la escala de producción para promover una nueva ruralidad, modificar la política fiscal desgravando alimentos frescos y regular la industria priorizando la salubridad y la sostenibilidad sobre la rentabilidad.
- ▶ **Necesidad de una transición energética justa:** El objetivo primordial de la transición energética argentina no debe ser solo la descarbonización, sino también la reducción de las desigualdades y la ampliación del acceso universal a energía limpia, segura y asequible. Para lograr la transición (articulada en eficiencia, electrificación y renovables), es crucial gestionar proactivamente los recursos fósiles (como Vaca Muerta), utilizando la renta de las exportaciones de hidrocarburos y minerales críticos para financiar la transición verde y la modernización de la infraestructura energética.

Hallazgos sobre la naturaleza sistémica y la inercia de los problemas estructurales de Argentina

- ▶ **Interdependencia sistémica de las crisis:** Los desafíos actuales no son fenómenos aislados, sino manifestaciones de un mismo entramado sistémico que reproduce exclusión, vulnerabilidad y degradación ambiental. La inestabilidad macroeconómica, el deterioro institucional, la desigualdad estructural y la presión sobre los ecosistemas se entienden como expresiones interconectadas de un modelo de desarrollo que ha agotado su capacidad de sostener el bienestar humano.

- ▶ **Inercia de los problemas estructurales:** Los problemas crónicos de Argentina poseen una inercia muy alta, especialmente la desigualdad de ingresos, la desigualdad de género y la presión del sistema alimentario sobre los ecosistemas. Los desafíos que enfrenta el país son extremadamente difíciles de revertir o modificar mediante acciones graduales o parciales, insuficientes para alterar las trayectorias negativas que tienden a perpetuarse en el tiempo.
- ▶ **El alto costo de la austeridad:** El escenario de Austeridad Continua (políticas de recorte presupuestario sostenido) proyecta una trayectoria significativamente más perjudicial que el escenario pesimista Demasiado Poco Demasiado Tarde en tres de las cuatro dimensiones. La austeridad agrava activamente las tendencias negativas, manteniendo la desigualdad de género muy elevada, provocando un colapso acelerado de la superficie de los ecosistemas saludables y aumentando fuertemente la concentración productiva.
- ▶ **El Gran Salto es la única vía para la transformación estructural:** La superación de los problemas crónicos de Argentina exige una intervención de gran escala y coordinada con foco en las cinco palancas sistémicas de Earth4All. El Gran Salto es el único escenario que logra revertir las tendencias crónicas negativas y generar una reducción sostenida de los problemas estructurales hacia 2050.
- ▶ **Necesidad de intervenciones integrales y coordinadas:** Las simulaciones muestran que las medidas graduales, representadas en el escenario de Transición si bien actúan en la dirección correcta, fallan consistentemente en revertir los problemas estructurales debido a que son intervenciones parciales. Una transformación profunda y duradera (escenario de Gran Salto) requiere que los cinco cambios extraordinarios (erradicar la pobreza, reducir la desigualdad, empoderar a las mujeres, transformar el sistema alimentario y transicionar a la energía limpia) sean abordados de manera simultánea y coordinada. El éxito del Gran Salto depende de esta interdependencia y no de soluciones aisladas.

# INTRODUCCIÓN

## **Argentina 2050: El Gran Salto hacia un desarrollo próspero y sostenible dentro de los límites planetarios**

Este informe presenta los resultados del proceso de adaptación nacional de la iniciativa global Earth4All, con el objetivo de ofrecer un diagnóstico integral y una hoja de ruta para alcanzar un desarrollo próspero, inclusivo y sostenible para Argentina dentro de los límites planetarios.

La iniciativa global “Earth4All” (La Tierra para Todos) —impulsada por el Club de Roma Internacional, la Escuela de Negocios de Noruega (BI), el Centro de Resiliencia de Estocolmo y el Instituto de Potsdam para la Investigación del Impacto Climático (PIK)— propone imaginar un futuro donde la humanidad prospere dentro de un planeta estable. A través de modelos sistémicos y análisis de políticas, evidencia que el escenario actual conduce a desafíos cada vez mayores en términos de bienestar humano y sostenibilidad ambiental. Sin embargo, también señala una ruta posible y ambiciosa: el Gran Salto (*Giant Leap*), una transformación profunda de nuestras economías, instituciones y formas de vida.

Este cambio se estructura en torno a cinco grandes palancas interconectadas: erradicar la pobreza, reducir la desigualdad, empoderar a las mujeres y transformar el sistema alimentario y el sistema energético. Estas no son metas aisladas, sino transformaciones que, abordadas de manera simultánea y coordinada —y adaptadas a las particularidades de cada región y país—, pueden generar un impacto sistémico capaz de revertir las tendencias actuales y construir un futuro próspero y equitativo para todos.

Argentina, como parte de la comunidad global, enfrenta sus propios desafíos y cuenta con oportunidades en cada una de estas y otras áreas específicas. Así, para entender el potencial impacto del cambio sistémico local, resulta fundamental adaptar y contextualizar los principios globales a nuestra realidad nacional, identificando las políticas públicas más efectivas para generar los impactos positivos esperados.

Con ese objetivo, Fundación Alimentaris y el Capítulo Argentino del Club de Roma impulsaron en 2025 el Programa Nacional de Participación (NEP Argentina), que adapta al contexto local las propuestas de la agenda global Earth4All. El programa promueve transformaciones estructurales en Argentina a través de cuatro pilares complementarios:

1. **Investigación**, para contextualizar los principios globales y proponer políticas públicas específicas, basadas en evidencia.
2. **Participación ciudadana**, para identificar las necesidades y visiones locales y codiseñar políticas.
3. **Incidencia política**, para involucrar a decisores, movilizar redes y promover la adopción de las propuestas.
4. **Divulgación y educación**, para promover el cambio sistémico a partir de la movilización ciudadana.

Este informe constituye el primer resultado integral de ese proceso. Presenta un análisis del contexto socioambiental de Argentina a partir de los lineamientos Earth4All, y propone una serie de políticas públicas para abordar los principales desafíos del contexto local.

En el *primer capítulo* se presenta la iniciativa global y se contextualizan algunos de los principales desafíos de la región y del país a partir del Índice de Bienestar Earth4All. El *segundo capítulo* recupera la metodología que sustenta este informe para que pueda servir de guía a otras iniciativas nacionales, pero también con el firme propósito de profundizar la labor en las etapas sucesivas del NEP Argentina. Los capítulos centrales (3 a 6) desarrollan un diagnóstico exhaustivo de las cinco palancas en el

contexto nacional —pobreza y desigualdad, empoderamiento de las mujeres, sistema alimentario y sistemas energéticos, respectivamente— y presentan políticas transformadoras para cada una de ellas. El documento culmina con una evaluación prospectiva de escenarios posibles para Argentina, según el grado de implementación de estas políticas, y un análisis de los riesgos que conllevan la inacción y las intervenciones parciales o descoordinadas.

La adaptación nacional de esta iniciativa global significó afrontar desafíos metodológicos que dotó al NEP Argentina de características propias. En primer lugar, porque implicó el desarrollo de un modelo específico para simular las trayectorias de los escenarios globales en el contexto nacional, asumiendo que un análisis basado en los escenarios para América Latina (apertura regional del modelo global) no sería adecuado para explicar las especificidades del país. En segundo lugar, porque el equipo local se propuso un desafío adicional: la construcción de dos nuevos escenarios complementarios a los existentes:

- ▶ El escenario de **Transición**, que proyecta una trayectoria intermedia entre el “Gran Salto” y “Demasiado Poco Demasiado Tarde”, y propone una hoja de ruta de corto plazo impulsado por la capacidad de agencia de la sociedad civil.
- ▶ El escenario de **Austeridad Continua**, que analiza los efectos de un recorte sostenido del gasto público, mostrando que su impacto sería aún más perjudicial que el escenario pesimista del modelo global.

Junto a referentes del ámbito científico, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, se dieron los primeros pasos para adaptar el enfoque internacional y pensar los desafíos locales para el cambio sistémico en los próximos veinte años. Este informe es el punto de partida de un debate más amplio y plural, que debe involucrar a los organismos de gobierno de todos los niveles para construir una nueva economía que ponga en el centro a las personas y al planeta.

## Invitación a la acción

Earth4All busca demostrar que un futuro próspero y sostenible no es solo posible, sino alcanzable. La próxima década es crucial: requiere la transformación económica más rápida y justa de la historia.

Para lograr el Gran Salto en Argentina necesitamos sumar a todas las voces y voluntades: hacemos un llamado a los organismos de gobierno en sus diferentes escalas, académicos, empresas, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, jóvenes, líderes comunitarios y a cada ciudadano a unirse a esta iniciativa.

El modelo Earth4All identifica áreas de acción política clave para la prosperidad de todos. Su éxito depende de la incidencia colectiva y de la voluntad de transformar la economía hacia el bienestar dentro de los límites planetarios. Te invitamos a ser parte de este proceso, aportando tu experiencia y tu voz para que las decisiones políticas del presente respondan a las necesidades del planeta y de las personas.

La urgencia de los desafíos que enfrentamos exige que cada uno de nosotros se convierta en un agente de cambio. Para comprometerte con la iniciativa global Earth4All, accedé a los materiales disponibles en <https://earth4all.life/get-involved/>; para saber más sobre nuestro trabajo en Argentina visitá <https://www.clubderoma.org.ar/nep-argentina>.

Seamos parte de la solución para Argentina, construyendo un futuro de bienestar para las próximas generaciones.

# CAPÍTULO 1. EL CONTEXTO GLOBAL Y EL CONTEXTO ARGENTINO

## Earth4All: Un llamado a la acción para el siglo XXI

La publicación *La Tierra para todos: una guía de supervivencia para la humanidad* (*Earth4All: A Survival Guide for Humanity*) es un manifiesto científico y un llamado urgente a la acción. Publicado en inglés en 2022, el libro es una continuación directa del influyente informe *Los límites del crecimiento* (1972), que hace medio siglo ya advertía sobre los riesgos de un crecimiento exponencial ilimitado en un planeta finito. Si bien esta primera publicación del Club de Roma fue una señal de alerta, Earth4All va un paso más allá, ofreciendo una hoja de ruta concreta y optimista para que la humanidad prospere en el siglo XXI.

### De los límites a las palancas

*Los límites del crecimiento* utilizó el modelo informático World3 desarrollado por el Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT) para explorar qué podría suceder si las tendencias de crecimiento de la población, la industrialización, la contaminación, la producción de alimentos y el uso de recursos naturales continuaban sin modificaciones.

El modelo no pretendía predecir el futuro, sino probar escenarios posibles para comprender las consecuencias de mantener un modelo de desarrollo basado en el crecimiento sin límites. Los resultados mostraron que, si esas tendencias persistían, la humanidad podría enfrentar un colapso ecológico y social durante el siglo XXI.

Medio siglo después, *Earth4All* retoma esa conversación con una perspectiva renovada: no solo ofrece un diagnóstico de los problemas, sino que se enfoca en proponer soluciones. Su metodología se apoya en un nuevo modelo de simulación —también denominado **Earth4All**—, más sofisticado y multidimensional que su predecesor. Este modelo integra factores sociales, económicos y ecológicos, permitiendo analizar cómo distintas políticas pueden influir en la trayectoria de la humanidad en las próximas décadas.

A diferencia del modelo original, que se basaba en la idea de que el crecimiento exponencial de la población y la industrialización consumiría un excedente de recursos naturales (como combustibles fósiles, minerales y tierras cultivables) a un ritmo insostenible, el modelo Earth4All identifica una nueva amenaza: el “déficit” de bienestar y el creciente riesgo de quiebre social. El modelo argumenta que, incluso si tuviéramos recursos, la creciente desigualdad y la fractura social que esta provoca son los verdaderos riesgos para la civilización. Propone que la falta de prosperidad equitativa y la polarización política pueden impedir que las sociedades colaboren para resolver la crisis climática y ambiental, lo que llevaría a una inestabilidad sistémica. Así, el nuevo modelo se centra más en los problemas sociales y económicos, desplazando el foco desde el crecimiento material hacia la prosperidad compartida, y argumentando que **sin abordar la desigualdad, cualquier esfuerzo por la sostenibilidad está destinado a fracasar**.

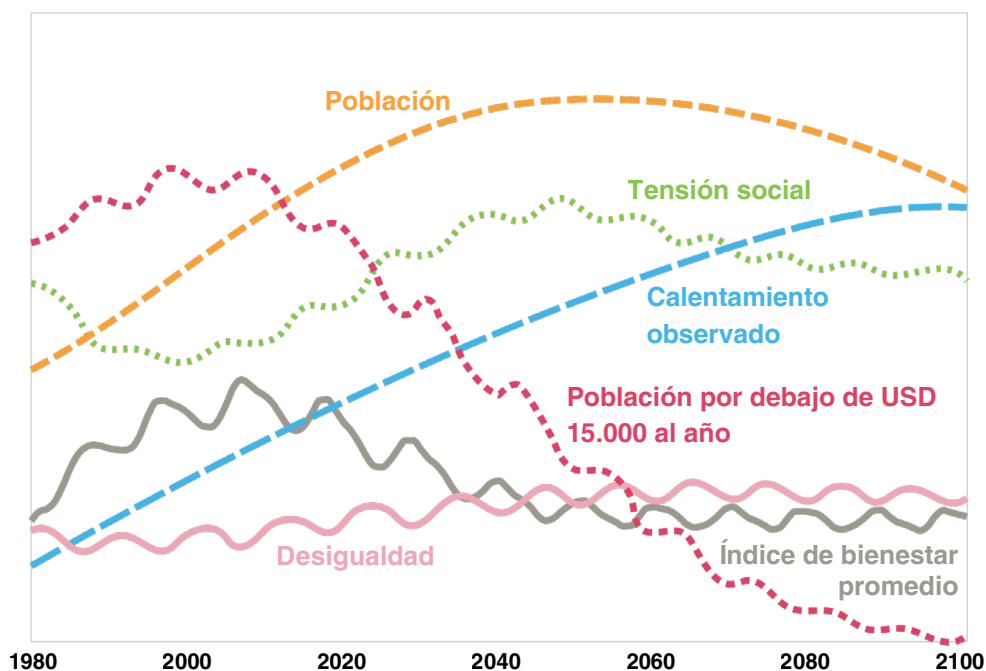
### Los dos escenarios: Demasiado Poco Demasiado Tarde vs. Gran Salto

El informe *Earth4All* simula dos escenarios principales para el futuro de la humanidad. El primer escenario, “**Demasiado Poco Demasiado Tarde**”, es una proyección del futuro si el mundo continúa con las tendencias actuales con patrones insostenibles de consumo y desigualdad que exacerban los riesgos sociales y ecológicos.

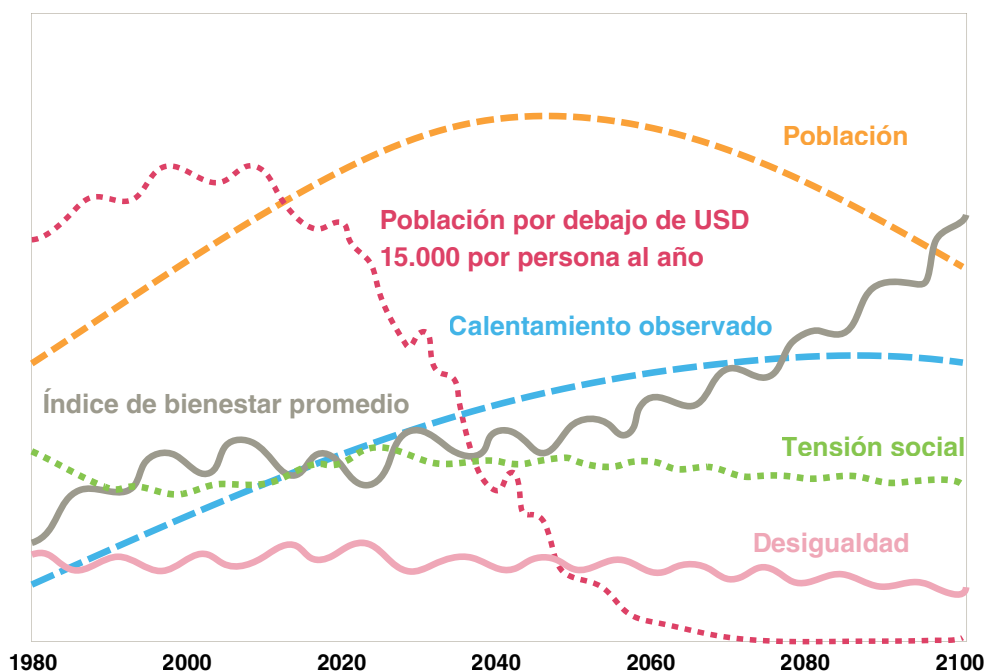
En este camino, el crecimiento del PBI continúa, pero la desigualdad se agrava. La brecha entre ricos y pobres se profundiza, lo que alimenta el descontento social y la polarización política. Aunque se logran

algunos avances en energías renovables, la transición es demasiado lenta para evitar un calentamiento global catastrófico, superando el límite de 2 °C para mediados de siglo. Los picos de población y consumo de recursos se mantienen, y la crisis climática conduce a eventos extremos: colapso de los ecosistemas y grandes flujos migratorios, desestabilizando a las sociedades a nivel global. El informe proyecta que este camino nos llevará a un siglo de conflictos, inestabilidad y un declive generalizado del bienestar humano.

*Figura 1.1 - Principales tendencias por escenario.  
Escenario “Demasiado Poco Demasiado Tarde”*



*Fuente: La Tierra para todos. Una guía de supervivencia para la humanidad (2024).  
Escenario Gran Salto*



*Fuente: La Tierra para todos. Una guía de supervivencia para la humanidad (2024).*

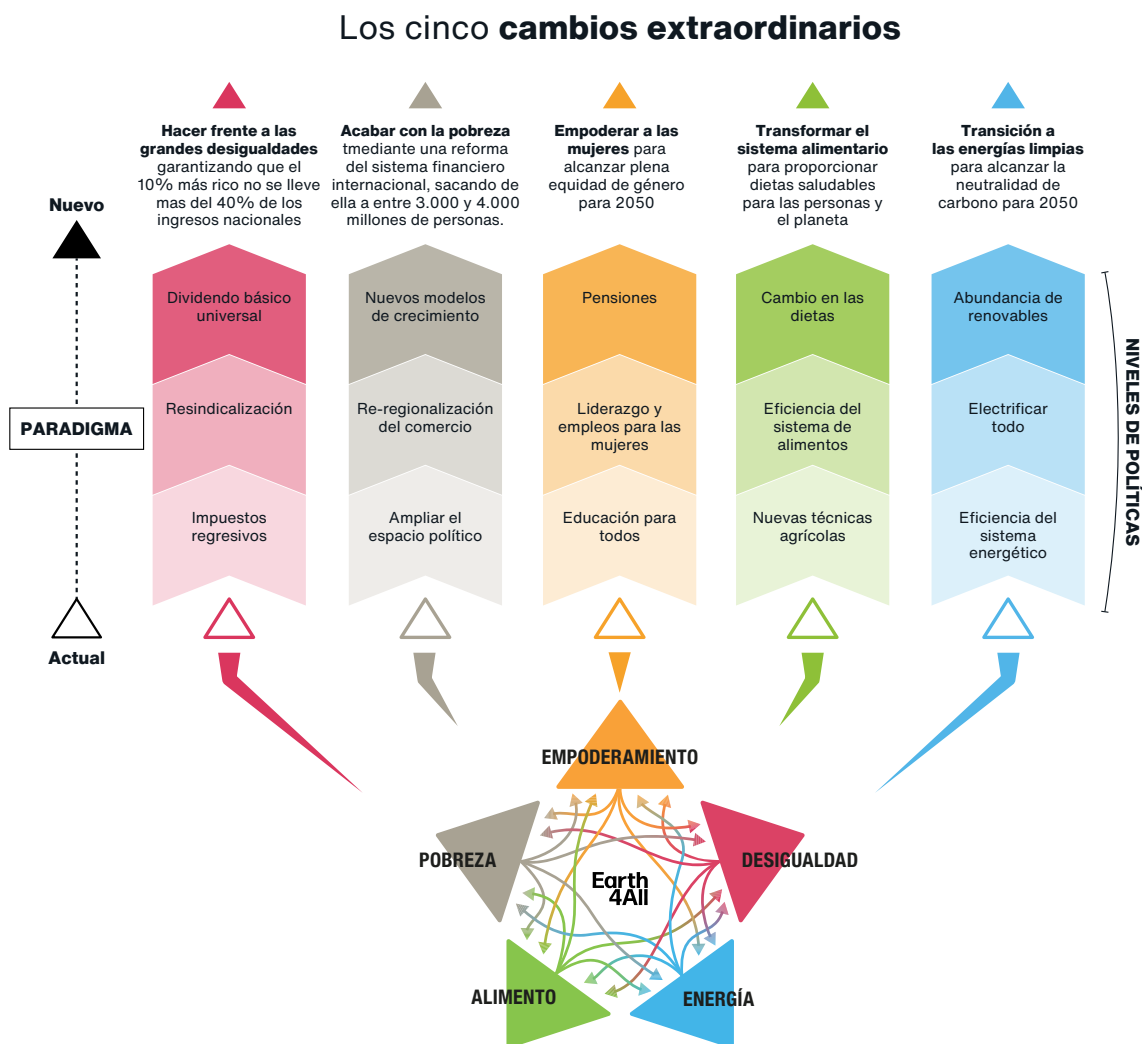
El segundo escenario, el Gran Salto, se basa en la idea de que la humanidad aún tiene la capacidad de cambiar su rumbo a través de un esfuerzo concertado y ambicioso. En este escenario, el mundo actúa sobre las cinco palancas de cambio sistémico propuestas por el informe. Este camino implica un aumento rápido en la inversión en energías limpias, una reducción drástica de la desigualdad y la implementación de políticas que garanticen la seguridad alimentaria y el bienestar para todos.

El modelo demuestra que el Gran Salto es factible y que, si se actúa con rapidez, se pueden lograr grandes beneficios. En este escenario, la desigualdad se reduce significativamente, se estabiliza la población y el consumo, y el calentamiento global se mantiene por debajo de los 2 °C, con una posibilidad de volver a los 1,5 °C para fines de siglo. Lo más importante es que, al reducir la brecha social y asegurar la prosperidad para una mayoría, las sociedades se vuelven más estables y resilientes, lo que facilita la colaboración global en la lucha contra la crisis climática y ecológica.

**Las cinco cambios extraordinarios para un cambio sistémico**

Para lograr el escenario del Gran Salto, *Earth4All* propone la implementación simultánea de cinco grandes “cambios extraordinarios” interconectados, que deben implementarse de manera simultánea para producir un efecto de apalancamiento sistémico. Estas no son soluciones aisladas, sino un conjunto de medidas complementarias, que buscan transformar las estructuras profundas de los sistemas económicos, sociales y políticos.

*Figura 1.2 - Interconexión entre los cinco cambios extraordinarios y niveles de políticas para el cambio de paradigma.*



**1. Erradicar la pobreza:** La primera palanca es un llamado a la acción global para terminar con la pobreza extrema, la cual es vista no solo como un problema moral, sino como un obstáculo para el desarrollo sostenible. La pobreza fomenta la inestabilidad, hace que las personas sean más vulnerables al cambio climático y reduce la capacidad de las sociedades para invertir en un futuro sostenible. La iniciativa propone una serie de medidas, como la garantía de un dividendo básico universal, la inversión en educación y salud de alta calidad, y el fortalecimiento de los sistemas de protección social. El informe argumenta que la erradicación de la pobreza es el pilar fundamental sobre el que se construirán las otras cuatro palancas.

**2. Abordar la desigualdad:** El informe sostiene que la desigualdad, tanto dentro como entre países, es otro factor clave de inestabilidad. La densidad en la concentración de la riqueza no solo es injusta, sino que también socava la democracia y la confianza pública. La segunda palanca propone una reducción drástica de la desigualdad a través de políticas fiscales progresivas, la reestructuración de la deuda, el aumento de los salarios mínimos y la protección de los derechos laborales. El objetivo es crear sociedades más equitativas, donde los beneficios del progreso se compartan de manera más justa, lo que a su vez generará un apoyo más amplio para las políticas de sostenibilidad.

**3. Empoderar a las mujeres:** La tercera palanca reconoce el papel central de la igualdad de género en la construcción de un futuro sostenible. El empoderamiento de las mujeres y las niñas a través de la educación, el acceso a la salud reproductiva y la igualdad de oportunidades económicas es un imperativo ético para lograr una mayor igualdad y, con ello, bienestar y desarrollo humano. Cuando las mujeres tienen acceso igualitario a educación, empleo e ingresos, construimos sociedades más justas, más fuertes y resilientes. El informe destaca, además, que la participación equitativa de las mujeres en la toma de decisiones es crucial para una gobernanza más justa y efectiva.

**4. Transformar el sistema alimentario:** El sistema alimentario global actual es una de las principales fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero y degradación ambiental. La cuarta palanca propone una transformación profunda de este sistema para que sea más justo, sostenible y resiliente. Esto implica alejarse de la agricultura extractivista, la ganadería de encierro y la pesca industrial basadas en insumos químicos y monoexplotaciones, y moverse hacia la agricultura, ganadería y pesca regenerativas con diversas metodologías, siempre contemplando la diversidad y el cambio de escala. Se fomenta la producción local, la reducción del desperdicio de alimentos y el apoyo a los pequeños agricultores. La iniciativa también aboga por un cambio en la dieta, promoviendo un mayor consumo de alimentos de origen vegetal.

**5. Transición a la energía limpia:** La quinta y última palanca es la transición acelerada de los combustibles fósiles a las energías renovables. El informe subraya que esta transición debe ser masiva, equitativa y justa para evitar los peores efectos del cambio climático. Propone una inversión sin precedentes en la energía solar y eólica, la eliminación de los subsidios a los combustibles fósiles y la creación de una infraestructura energética descentralizada. El objetivo no es solo reducir las emisiones, sino también crear nuevas economías y empleos “verdes” que ofrezcan prosperidad a las comunidades. El informe es claro al afirmar que no podemos elegir entre la prosperidad y el planeta; la transición a la energía limpia es el único camino para asegurar ambas.

Los cinco cambios extraordinarios están interconectados de modo que juntos producen la transformación de todo el sistema. La figura 1.2 muestra para cada uno de ellos, tres niveles de políticas para posibilitar el cambio de paradigma. En la base, o primer nivel, se encuentran los cambios más básicos o elementales dentro del paradigma económico actual, en la medida que avanzamos hacia arriba, en la cima de las pirámides o en la punta de la flecha que representa cada cambio extraordinario, encontramos las políticas más audaces que redefinen un nuevo paradigma económico, hacia una “economía de bienestar”.

*Earth4All* no sólo diagnostica los problemas sistémicos de nuestro tiempo, sino que también nos brinda una visión de cómo podemos superarlos, recordándonos que las soluciones están a nuestro alcance si tenemos la decisión de implementarlas de manera integral y simultánea.

El informe estima que la inversión requerida para implementar las cinco palancas de cambio global oscila entre el 1% y el 3% del PBI global anual. Esta cifra relativamente modesta se justifica al considerar los beneficios a largo plazo, como la reducción de la desigualdad social, la creación de nuevos empleos, una mejor salud económica y la disminución de los riesgos ambientales y climáticos. En contraposición, la inacción tendría un costo exponencialmente mayor, expresado en pérdidas de productividad, aumento de los desastres climáticos y desestabilización social en las próximas décadas.

Así, invertir en el Gran Salto no es un gasto: es una estrategia racional de supervivencia y prosperidad compartida.

### **Los agentes del Gran Salto**

Ante los desafíos monumentales que enfrentamos, la iniciativa *Earth4All* nos recuerda que el cambio es posible. El Gran Salto no es una utopía inalcanzable, sino un camino tangible que debemos construir en conjunto, uniendo a los actores clave para forjar un futuro más justo y sostenible.

En este proceso el rol de los **gobiernos y responsables políticos** es, sin duda, fundamental. Son los arquitectos de las políticas públicas que pueden transformar un sistema “donde el ganador se lo lleva todo” hacia una economía para todos. Tienen el poder de implementar medidas fiscales progresivas que reduzcan la desigualdad, de reestructurar las deudas que asfixian a las naciones más vulnerables y de redirigir miles de millones de dólares en subsidios hacia las energías limpias. Son el motor con la capacidad de poner en marcha las palancas de cambio. No se trata solo de responder a una crisis, sino de construir una sociedad resiliente y próspera que pueda resistir los embates del futuro.

Sin embargo, este Gran Salto no puede ser impulsado únicamente desde las cúpulas del poder. La **sociedad en su conjunto** es la fuerza vital detrás de este movimiento. Cada uno de nosotros, como ciudadanos, consumidores y miembros de una comunidad, tenemos el poder de exigir un cambio y de vivir de acuerdo a los principios de la sostenibilidad. Es la acción colectiva, desde la elección de lo que comemos hasta la forma en que nos organizamos, la que crea el impulso necesario para que los gobiernos y las empresas adopten políticas más equitativas y sostenibles, alineadas con las cinco palancas de cambio.

En particular, el **empoderamiento de las mujeres** emerge como una de las palancas más poderosas y esperanzadoras. Cuando las mujeres tienen acceso a la educación, a la salud reproductiva y a la igualdad de oportunidades económicas, no solo se corrigen injusticias históricas, sino que se desencadenan beneficios inmensos para toda la sociedad. Las familias prosperan, la educación se valora, y se fortalece la capacidad de las comunidades para tomar decisiones más justas y efectivas. La participación de las mujeres en la toma de decisiones, desde lo local hasta lo global, es crucial para construir un mundo en el que la prosperidad y la sostenibilidad vayan de la mano.

Las **empresas** también son protagonistas indispensables en esta transformación. El modelo económico actual, enfocado en el crecimiento ilimitado, debe dar paso a uno que priorice la salud del planeta y de las personas, y el bienestar general. Esto significa que las empresas tienen la oportunidad de reinventarse, de liderar la transición hacia la energía limpia y de crear empleos de calidad para todos, en especial para las mujeres, e implementar modelos de negocios regenerativos y circulares.

El mensaje de *Earth4All* es claro y contundente: tenemos las herramientas y el conocimiento para evitar el colapso y construir un futuro próspero. La clave está en la acción conjunta, en la colaboración de todos los actores. Solo a través de la colaboración entre gobiernos visionarios, empresas responsables y ciudadanía activa podremos dar el Gran Salto hacia una sociedad equitativa, resiliente y regenerativa, en el que la prosperidad no sea un privilegio, sino un derecho para todos.

### Los desafíos para el Gran Salto para América Latina

El Gran Salto hacia la sostenibilidad en los próximos diez años ofrece un horizonte esperanzador para abordar las crisis interconectadas de nuestro tiempo. Sin embargo, una aplicación sin matices de este modelo en América Latina resultaría incompleta y potencialmente ineficaz. La región carga con una historia marcada por el colonialismo, el extractivismo y profundas desigualdades sociales y territoriales, que se han profundizado a raíz de la dependencia a las dinámicas de un contexto globalizado bajo las premisas y condiciones económicas de los países considerados desarrollados.

Este contexto exige que cualquier transición surja a partir de una lectura crítica de las realidades latinoamericanas, incorporando principios, conceptos, herramientas y prácticas territorializadas — surgidos desde y para América Latina— que logren cuestionar patrones de desarrollo hegemónicos y abran puertas a otras alternativas civilizatorias.

En este sentido, resulta imprescindible una adaptación que integre conceptos críticos propiamente latinoamericanos —como la racionalidad ambiental, la decolonialidad, la pluriversalidad o el Buen Vivir— junto con principios de alcance global pero con fuerte apropiación regional, como las responsabilidades comunes pero diferenciadas, la deuda ecológica, la justicia ambiental y las propuestas de vías post-extractivistas. Estos marcos permiten interpretar los desafíos de la región desde una perspectiva más justa y equitativa, reconociendo su posición histórica y económica en el sistema global.

Entre todos estos principios, el de **responsabilidades comunes pero diferenciadas** adquiere un carácter fundamental para la interpretación regional del Gran Salto. Este concepto, angular en el derecho ambiental internacional, reconoce que si bien todos los países deben contribuir a la solución, aquellos con mayores emisiones históricas y capacidad económica —principalmente las naciones industrializadas del Norte Global— tienen una obligación mayor de liderar el camino. Para América Latina esto no es solo un principio ético, sino un requisito pragmático. La región no puede asumir la misma carga financiera y tecnológica para una transición limpia que los países que históricamente han acumulado riqueza a costa de la depredación de los bienes comunes planetarios.

La implementación de las soluciones de Earth4All debe ser acompañada por un flujo de capital y conocimiento desde el Norte, no como ayuda, sino como una compensación por la **deuda ecológica**. Esta deuda se ha acumulado por siglos de sobreexplotación de recursos naturales, la apropiación del conocimiento biocultural y las emisiones de carbono a la atmósfera. El Gran Salto en América Latina, por tanto, no puede ser un acto aislado de la región, sino que debe ser parte de un acuerdo global que reconozca estos pasivos históricos, permitiendo a los países del Sur invertir en un futuro sostenible sin sacrificar su soberanía o sus legítimas aspiraciones de desarrollo.

Así, el Gran Salto en América Latina será fructífero y legítimo si se articula con las alternativas ya en construcción en la región: economías post-extractivistas, horizontes del **Buen Vivir**, proyectos de **plurinacionalidad** que reconocen la diversidad cultural y territorial, y movimientos de **justicia ambiental** que luchan contra la desigualdad socioecológica, buscando superar la visión lineal del progreso moderno para abrir paso a un **pluriverso de futuros posibles**, donde la vida y la dignidad de las comunidades humanas y no humanas estén en el centro. Solo bajo esta lente regional y crítica, el Gran Salto podrá convertirse en un verdadero proyecto de transformación civilizatoria que vaya más allá de la adaptación periférica de agendas globales.

## Reflexiones sobre problemáticas dinámicas persistentes en Argentina

La ambiciosa hoja de ruta propuesta por Earth4All ofrece una visión esperanzadora de un futuro sostenible y equitativo. Sin embargo, su aplicación en un país con las características de Argentina presenta desafíos únicos que van más allá de las generalidades globales. La crónica inestabilidad macroeconómica, la profunda pobreza estructural y las marcadas asimetrías regionales no solo obstaculizan la implementación de las cinco palancas de cambio, sino que también exponen la necesidad de una adaptación contextualizada que atienda las particularidades de la nación.

El primer y quizás más grande obstáculo en Argentina es la **inestabilidad macroeconómica**. La iniciativa de *Earth4All* asume un contexto de relativa estabilidad y crecimiento económico que permita a los gobiernos y la sociedad planificar e invertir a largo plazo. En Argentina, la recurrencia de crisis económicas, la alta inflación y la volatilidad del tipo de cambio dificultan enormemente cualquier planificación a diez años. La inversión masiva en energías limpias, la reestructuración de la deuda o la creación de un sistema de protección social robusto, medidas esenciales del Gran Salto, se vuelven extremadamente complejas cuando la prioridad política y económica diaria es simplemente contener una crisis. La falta de un horizonte común para pensar el desarrollo agrava esta situación, ya que cada nueva administración puede revertir las políticas de la anterior, impidiendo la acumulación de avances y la consolidación de un proyecto nacional. La falta de consensos estables y la oscilación entre diferentes enfoques políticos y económicos (generalmente opuestos) da lugar a **políticas pendulares** que obstaculizan la implementación de políticas de Estado de largo plazo.

La erradicación de la **pobreza**, la primera palanca de cambio, es un objetivo vital pero abrumador en el contexto nacional. La pobreza y la desigualdad en Argentina no son coyunturales, sino resultado de una conjunción de múltiples factores (desigualdad de ingresos, desigualdad de acceso a la salud, a educación, al hábitat y al empleo de calidad),<sup>1</sup> agravados por la recurrente inestabilidad macroeconómica. Este fenómeno muestra una tendencia de deterioro sostenido con crisis cíclicas que llevan a picos en los que la problemática se agrava (como a finales de 2024, donde cerca del 40% de la población vivía en la pobreza). No se trata solo de falta de ingresos, sino una escasez de acceso a servicios de salud y educación de calidad, que afecta a más de la mitad de los niños y adolescentes, y que se acentúa especialmente en las regiones más alejadas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La inseguridad alimentaria, el abandono de la educación y la necesidad de recortar gastos médicos son expresiones claras de la precariedad en la que viven muchos hogares.

Esta cuestión está intrínsecamente ligada a las **asimetrías regionales y al problema de la escala**. Aunque la actividad agrícola es central en la economía argentina, la concentración y la escala industrial del modelo extractivista han resultado en una destrucción sistemática de los pequeños y medianos establecimientos y en la expulsión de la población rural que, desde hace décadas, migra concentrándose en grandes centros urbanos como el Área Metropolitana de Buenos Aires. Mientras duró el proceso de industrialización, esa

<sup>1</sup> Al respecto, véase Capítulo 3, apartado: "Diagnóstico: Pobreza, desigualdad y Desarrollo Humano en la Argentina actual".

población se integraba al aparato productivo, pero la reprimarización de la economía, la tecnificación del campo y las industrias “modernas” dejaron a gran parte de la población dependiendo de una economía informal (de subsistencia), del empleo público (como refugio ocupacional) y de la asistencia alimentaria en los casos más dramáticos. Argentina creyó que sus problemas económicos se resolverían con la mera explotación de sus vastos recursos naturales, sin priorizar la política industrial necesaria.

La promoción de la agroecología y la agricultura regenerativa, fundamentales para la transformación del sistema alimentario, requerirán el desarrollo de una nueva ruralidad con inversiones considerables en servicios en todas las regiones productivas, ya que a menudo estas carecen de la infraestructura necesaria para cubrir las necesidades de la población y producir, procesar y transportar alimentos. La logística para un sistema alimentario descentralizado y justo se vuelve un desafío titánico en un país de la envergadura de Argentina. Del mismo modo, el desarrollo de una política industrial integral permitirá terminar con la lógica de enclaves para promover el desarrollo territorial, agregar valor a los recursos y crear puestos de trabajo calificados.

La extensión territorial de Argentina, que es un factor en sus asimetrías regionales, también influye en la **transición a la energía limpia**. Si bien el país tiene un potencial enorme en energías solar, eólica e hídrica, la distribución de la producción y el consumo es un problema de escala. La población se concentra en el centro, mientras que los mayores recursos energéticos se encuentran en el sur (viento, petróleo y gas) y el norte y oeste (sol). La construcción de la infraestructura necesaria para transportar la energía desde las fuentes a los centros de consumo requiere una inversión de capital masiva y una planificación a largo plazo difícil de articular con un contexto macroeconómico inestable. Las recurrentes crisis económicas y la escasez de divisas dificultan las inversiones masivas necesarias para la infraestructura de energías renovables. A su vez, la falta de políticas de Estado a largo plazo y la descoordinación entre los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial, local) impiden una planificación estratégica y coherente.

A pesar de estos desafíos, el mensaje de *Earth4All* sigue siendo relevante para Argentina. La iniciativa nos obliga a reconocer que los problemas ambientales y económicos están interconectados y que la solución no se encuentra en políticas aisladas, sino en una **visión integral**. Los actores clave, como los gobiernos, las empresas y la sociedad civil, tienen la oportunidad de colaborar para construir un futuro diferente. Un Gran Salto en Argentina requerirá no solo la implementación de las palancas globales, sino también una adaptación que reconozca la fragilidad macroeconómica, la desigualdad estructural, la cultura y la geografía del país. El camino no será fácil, pero tener una hoja de ruta común para el cambio es el primer paso para hacerlo posible.

### **Análisis del contexto argentino a la luz del Índice de Bienestar**

El “Índice de Bienestar” de *Earth4All* representa un enfoque innovador para medir el progreso de una nación, yendo más allá de la medición tradicional del Producto Bruto Interno (PBI). En lugar de centrarse únicamente en la producción económica, este índice evalúa el bienestar humano y planetario a través de cinco variables interconectadas: **dignidad, naturaleza, conexión, equidad y participación**. Para cada variable se utilizan indicadores cuantitativos específicos, lo que permite un análisis más preciso.

#### **Dignidad**

Se mide por el acceso a servicios básicos y la proporción de la población por debajo de un umbral de pobreza.

#### **Naturaleza**

Se evalúa a través del impacto ambiental, como las emisiones de CO<sub>2</sub> y el consumo de materiales.

**Conexión**

Cuantifica la cohesión social y el capital público, a través del gasto gubernamental per cápita y la sostenibilidad de la deuda.

**Equidad**

Se mide por la distribución de la riqueza y el ingreso, utilizando el coeficiente de Gini y la participación de los ingresos del quintil más alto.

**Participación**

Refleja la calidad de la democracia y la inclusión ciudadana en la toma de decisiones.

Aplicado al caso argentino, el índice muestra un panorama de bienestar fragmentado, donde persisten desafíos estructurales en la mayoría de las dimensiones.

**Dignidad: derechos básicos aún insatisfechos**

En términos de **dignidad**, los datos oficiales muestran una situación crítica. En el segundo semestre de 2024, la pobreza<sup>2</sup> por ingresos alcanzó un 38,1% de las personas, lo que evidencia que una gran parte de la población no tiene ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas. Los datos también muestran el profundo déficit de infraestructura urbana para el acceso a servicios básicos: en Argentina el 45,7% de los hogares urbanos no accede simultáneamente a los tres servicios esenciales (agua corriente, cloaca y gas) (INDEC, EPH, segundo semestre 2024, mayo 2025).

**Naturaleza: un modelo productivo que presiona los límites ecológicos**

La variable de **naturaleza** refleja el impacto del modelo productivo local en el ambiente. Argentina contribuyó con el 0,5% de las emisiones globales de CO<sub>2</sub> en 2023. Si bien es un porcentaje menor en el contexto global, es significativo para la región. Del total de emisiones del país, el 51% provino del sector energético, lo que resalta la necesidad de una transición hacia fuentes más limpias; mientras que la agricultura, ganadería, silvicultura y otros usos de la tierra (AFOLU) representaron el 39% (Munno Dithurbide, 2025). En relación al consumo de materiales, en 2021 la Huella Material (MF o RCM, por sus siglas en inglés) de Argentina se situó en 705.727.559 toneladas, mientras que el Consumo Doméstico de Materiales (DMC, por sus siglas en inglés) fue de 856.366.365 toneladas. Al comparar su Huella Material per cápita de 15,6 toneladas con la de otros países, Argentina se encuentra un 13,8% por encima del promedio global (WU Vienna, 2023). Estos datos revelan que, si bien muchos otros países tienen huellas mayores (Argentina se sitúa en el puesto 107 a nivel mundial), su consumo promedio es elevado.

**Conexión: cohesión social y salud fiscal en tensión**

La variable de conexión se analiza a través de la inversión pública y la salud fiscal del Estado. El Presupuesto Nacional 2025 asignó un gasto total de aproximadamente \$115,9 billones. Aunque no se desglosa el gasto gubernamental per cápita, el 71,1% del presupuesto está destinado a servicios sociales (salud, educación, promoción social, etc.) (Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2025).

La situación de la deuda pública de Argentina es un tema complejo y multifacético, que genera debates constantes. Las cifras recientes muestran un panorama dinámico, con un ratio de deuda/PBI que fluctúa.

<sup>2</sup> El cálculo de pobreza a nivel global toma como indicador la Proporción de la población por debajo de 2,15 USD/día del (Banco Mundial), en Argentina se toma como indicador Línea de pobreza nacional (INDEC).

Por un lado, la reducción del déficit fiscal y la contención del gasto disminuyeron el ratio deuda/PBI. Por el otro, la alta proporción de deuda en moneda extranjera y la volatilidad económica exponen al país a los riesgos de la devaluación, donde una depreciación del peso aumenta automáticamente el valor de la deuda en dólares (y los precios internos). La sostenibilidad de la salud financiera del país a largo plazo dependerá no solo del manejo de la política fiscal, sino fundamentalmente de la capacidad para gestionar y acordar una política integral de desarrollo.

### **Equidad: concentración de ingresos y desigualdad persistente**

La **equidad** es uno de los puntos más débiles en el desempeño de Argentina, reflejado en la distribución de la riqueza. El coeficiente de Gini en Argentina muestra un aumento en la desigualdad desde finales de los años 70, alcanzando un pico alrededor de la crisis de 2001 seguido por una notable reducción hasta alrededor de 2008 y luego una nueva tendencia al alza que se acentuó significativamente a principios de 2024, ubicándose en el primer trimestre de 2025 en 0,435. La alta desigualdad se evidencia en la concentración de los ingresos. En Argentina, una familia rica capta 15 veces más ingresos que una familia del decil inferior.

### **Participación: democracia e inclusión ciudadana**

Lograr las transformaciones necesarias que nos plantea la iniciativa Earth4All para conciliar un futuro más justo y próspero para el planeta y todos sus habitantes, necesita, entre otras cosas, el apoyo ciudadano.

Teniendo esto presente, a principios de 2024 Earth4All junto a la Global Commons Alliance, encargaron una encuesta para conocer las actitudes de la población frente a algunos de los cambios políticos y económicos propuestos. De la misma participaron 22 mil personas de entre 18 y 75 años pertenecientes a 22 países de todo el mundo, de los cuales 18 forman parte del G20. Argentina fue uno de los países participantes.<sup>3</sup>

Los resultados para Argentina muestran un amplio consenso para la acción inmediata: el 80% de los argentinos exige medidas urgentes contra la crisis climática, y un 85% apoya directamente la inversión en energías renovables, eficiencia energética y transporte limpio. Este apoyo se extiende a otorgar derechos legales a la naturaleza (70% a favor), consolidando a la sociedad civil como un actor clave para las grandes transformaciones ambientales.

A pesar del consenso ambiental, se advierte una paradoja económica y social. Un abrumador 84% de los encuestados percibe una excesiva desigualdad económica y manifiesta un claro apoyo a la implementación de medidas redistributivas, siendo la más popular un impuesto a grandes contaminadores. Sin embargo, esta visión coexiste con la creencia de que el crecimiento económico sigue siendo la mejor vía para el bienestar, eclipsando, en parte, el reconocimiento del impacto negativo del sistema económico en el ambiente.

El estudio subraya un sólido apoyo a la regulación estatal en áreas clave: la ciudadanía demanda que el Estado garantice asistencia médica asequible, educación de alta calidad, jubilaciones adecuadas, un ambiente sano y apoya normativas que refuercen los derechos laborales y limiten la influencia empresarial en los procesos políticos.

<sup>3</sup> Participaron del relevamiento 22 mil personas de entre 18 y 75 años pertenecientes a 22 países de todo el mundo, de los cuales 18 forman parte del G20. En Argentina se encuestaron un total de 1000 participantes, se utilizó el muestreo por cuotas donde los datos se ponderan para que sean representativos de la población nacional en cuanto a edad, sexo, región y situación laboral. Para acceder a los resultados globales de la encuesta visite: <https://earth4all.life/global-survey-2024/#full-data>. Para acceder a los resultados nacionales de la encuesta visite: [https://res.cloudinary.com/dfyeeawiq/images/v1718723816/Earth-for-All-Survey-2024-Argentina-Country-Deck/Earth-for-All-Survey-2024-Argentina-Country-Deck.pdf?\\_i=AA](https://res.cloudinary.com/dfyeeawiq/images/v1718723816/Earth-for-All-Survey-2024-Argentina-Country-Deck/Earth-for-All-Survey-2024-Argentina-Country-Deck.pdf?_i=AA)

En un mundo donde las tensiones sociales crecen al mismo tiempo que lo hacen los impactos del cambio climático, los resultados de la encuesta anuncian un mensaje clave para los gobiernos. La democracia sigue siendo el sistema político más elegido, pero es hora de que los tomadores de decisiones implementen medidas que beneficien a toda la sociedad.

Argentina mantiene instituciones democráticas consolidadas y una sociedad civil activa y movilizadora, lo que representa un capital político invaluable. Sin embargo, la fragmentación institucional, la desconfianza y la baja participación en procesos deliberativos limitan la efectividad de la acción colectiva.

### **Bienestar integral: desafíos y oportunidades para el Gran Salto argentino**

El Índice de Bienestar de Earth4All revela que el contexto argentino presenta un escenario de grandes desafíos. La pobreza, la desigualdad, la alta deuda y el impacto ambiental del modelo productivo son los principales obstáculos. Sin embargo, el país también posee oportunidades significativas: un potencial excepcional en energías renovables, una rica tradición agroalimentaria y una activa sociedad civil.

Las recientes reformas económicas han generado efectos polarizantes: por un lado, incentivan inversiones y estabilización macroeconómica; pero por otro, exacerbando la desprotección y explotación de los entornos naturales, la desigualdad y la precariedad laboral. En este contexto, el NEP Argentina se posiciona como un espacio para la reflexión y acción integradora, buscando diseñar y co-construir propuestas alternativas para equilibrar las necesidades económicas, sociales y ambientales.

# CAPÍTULO 2. METODOLOGÍA

## Componentes y enfoque metodológico del estudio

La ejecución del proyecto de investigación se llevó a cabo durante un período de doce meses, y fue planificada en torno a tres componentes metodológicos interdependientes que definieron el abordaje integral del estudio:

- 1. Modelado participativo,**
- 2. Diagnósticos en profundidad y diseño de políticas públicas,**
- 3. Participación ciudadana para la priorización de políticas**

Si bien esta división en tres componentes clave estableció el marco general de trabajo, la implementación operativa no adoptó un orden lineal o estrictamente secuencial. Por el contrario, la metodología se caracterizó por un enfoque profundamente iterativo y de retroalimentación constante. Los hallazgos y productos generados en cada componente se utilizaron sistemáticamente para nutrir, refinar y reorientar a los demás, asegurando así la consistencia interna, la robustez analítica y la relevancia práctica de los resultados.

Específicamente, el primer informe diagnóstico sirvió como línea de base inicial para estructurar el primer ejercicio participativo de modelado y mapear el marco normativos.

A su vez, el modelo se ajustó de manera continua a lo largo de todo el proyecto, incorporando los resultados de una segunda instancia de diagnósticos sectoriales formulados por especialistas y las prioridades de políticas surgidas de las instancias participativas.

De forma bidireccional, el diseño de políticas públicas se enriqueció con los insumos provenientes de las diversas iteraciones del proceso de modelado (como la simulación de escenarios futuros y los diagramas de bucles causales) y del proceso de priorización resultante de la estrategia de participación ciudadana.

Esta arquitectura metodológica de interacción cíclica garantizó que el diseño final de las políticas fuese homologado no solo desde una perspectiva teórico-metodológica, sino que también estuviera socialmente convalidado.

El presente capítulo profundiza en la descripción de cada uno de estos componentes, detallando los métodos y herramientas específicas empleadas.

## Acerca del modelo Earth4All

El modelo Earth4All es una herramienta que permite explorar caminos hacia un futuro sostenible a partir del análisis de la profunda interconexión entre la salud del planeta y el bienestar humano. Utiliza dinámica de sistemas para mapear relaciones causales y bucles de retroalimentación entre población, economía, energía, ambiente y equidad social.<sup>4</sup>

No se trata de un modelo predictivo, sino de uno proyectivo que actúa a su vez como un simulador de políticas: representa el mundo como un conjunto de stocks (acumulaciones, como el capital o la población) y flujos (tasas de cambio, como la inversión o los nacimientos), y al simular sus interacciones a lo largo del tiempo permite visualizar posibles resultados de diferentes decisiones políticas.

<sup>4</sup> El modelo Earth4All se estructura a partir de varios módulos interconectados que representan las dimensiones clave de la sostenibilidad:

- Población y bienestar humano: Este módulo simula la demografía, la desigualdad de ingresos, el acceso a la educación y la salud, y la pobreza.
- Economía: Representa el crecimiento económico, la inversión, la productividad y el consumo de recursos.
- Energía y Tierra: Se enfoca en la transición energética, el uso de la tierra para la agricultura y la degradación ambiental.
- Alimentación: Modela la producción, el consumo y la seguridad alimentaria.
- Ambiente: Simula el impacto de la actividad humana en el clima, los ecosistemas y la biodiversidad.

El modelo introduce varias innovaciones clave que lo distinguen de otros simuladores globales:

**Desigualdad:** Investiga los efectos distributivos en términos de la participación de los propietarios y trabajadores en la producción, tanto de la inversión privada como de las actividades del sector público, lo que confirma la evidencia preliminar a favor de la relevancia de los patrones distributivos para la determinación de la formulación de políticas sostenibles (Rao et al., 2017).

**Ecología:** Incluye el efecto más amplio de la economía humana en los principales límites planetarios (clima, nutrientes, bosques, biodiversidad), el impacto de los límites naturales en el desarrollo económico y sus complejos efectos de retroalimentación (Harfoot et al., 2014).

**Sector Público:** Modela un sector público activo con capacidad de infraestructura pública, políticas de bienestar y una postura política activa de mitigación del cambio climático (Mazzucato, 2021).

**Finanzas:** Incluye los efectos de la deuda y la oferta monetaria, las tasas de interés del banco central y los costos de capital corporativo, abordando el llamado a una mayor integración de los mecanismos financieros con los IAM (Battiston et al., 2021).

**Trabajo:** Permite simular un ciclo de desempleo recurrente de 10 años y sus consecuencias macroeconómicas, una primicia mundial (Ciarli y Savona, 2014, 2019).

**Población:** A diferencia del enfoque estadístico de la ONU, cuenta con dinámicas de población endógenas afectadas por los niveles de inversión en gasto público, educación y niveles de ingresos, mejorando el IAM existente con sectores demográficos (McIsaac, 2020).

**Bienestar:** Integra un índice de bienestar y un índice de tensión social (como función del PBI, desempleo, desigualdad de ingresos, carga de deuda, servicios gubernamentales, contaminación local/regional, calentamiento global percibido), ilustrando la conexión entre la sostenibilidad ambiental y social e integrando esta última dentro de un IAM por primera vez (Eizenberg y Jabareen, 2017).

**Tensión social:** integra un índice de tensión social que influye en la velocidad y la fuerza con la que las sociedades reaccionan a un desafío emergente. A medida que el índice de tensión social aumenta, mayor polarización de las sociedades, dificultando acordar soluciones para desafíos sociales como la emergencia climática.



## Proceso de modelado participativo en Argentina

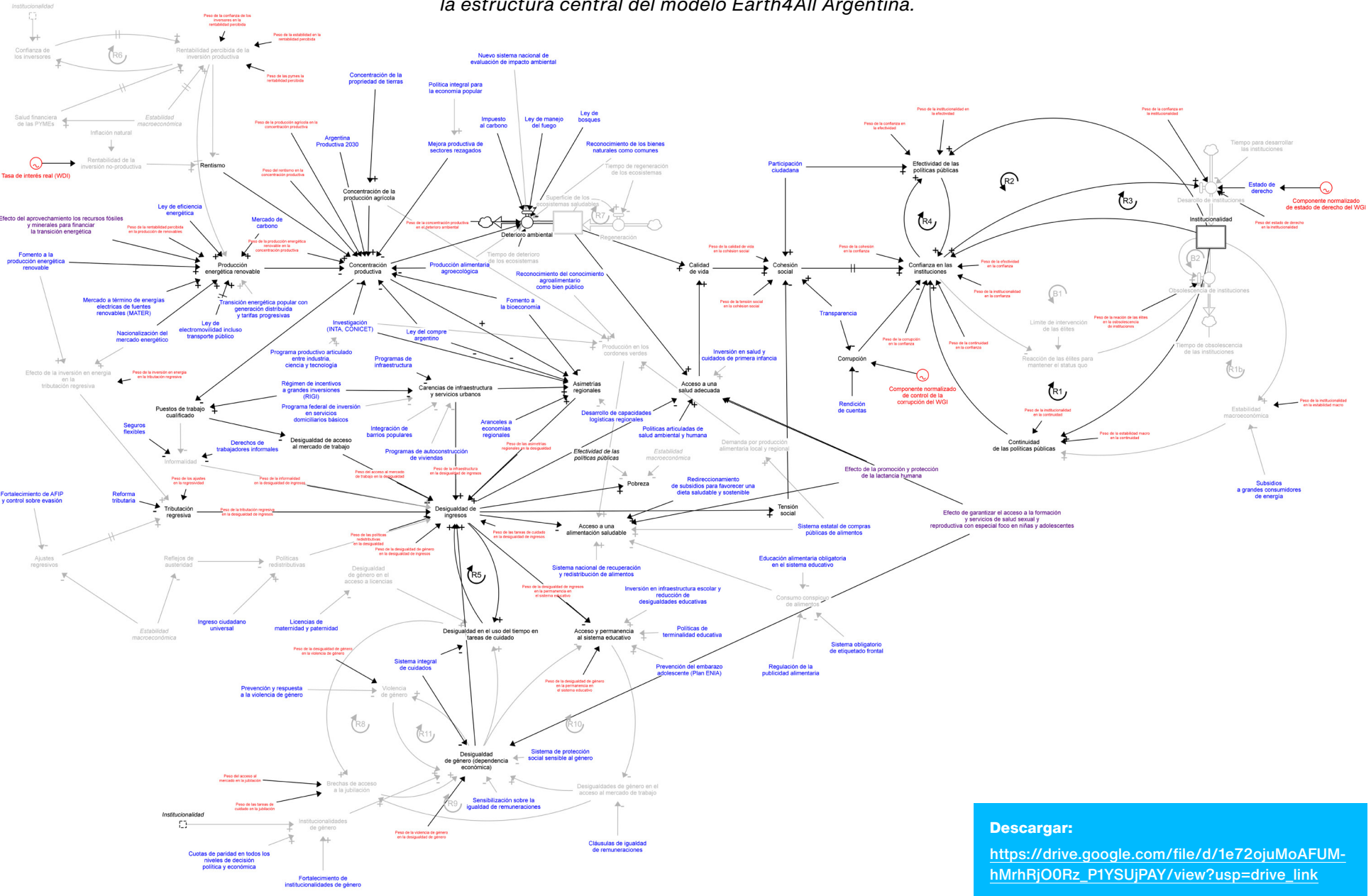
El proceso de construcción del modelo en Argentina se organizó en dos etapas complementarias.

La primera fue una instancia participativa interna del equipo NEP Argentina, y contó con la participación de 17 especialistas: antropólogos, ambientalistas, economistas, ingenieros, politólogos y sociólogos liderados por un especialista en modelado. Esta instancia no se limitó a revisar el modelo preexistente (a pesar de haberse inspirado en el modelo estándar de Earth4All —ver Stoknes et al. 2025 y Feder et al. 2024—), sino que implicó su construcción colectiva mediante actividades de Participatory System Dynamics Modelling (PSDM —ver Videira et al. 2017—).

En esta instancia se trabajó en representar las dinámicas que consideraban clave en los tres ejes temáticos definidos colectivamente: **desigualdades, concentración productiva y desarrollo de las instituciones democráticas**. Como resultado, se elaboró una primera versión exploratoria del modelo que incluyó un conjunto de 238 ecuaciones diferenciales, 52 políticas representadas (4 existentes, 23 nuevas propuestas y 25 políticas existentes pero especialmente recortadas por el gobierno actual en Argentina), 13 series temporales utilizadas para la calibración (por ejemplo, brecha salarial de género, índice de Gini, ingresos del 1% más rico, superficie de ecosistemas, participación de renovables en la matriz energética total) y 3 series temporales exógenas provenientes del Banco Mundial (tasa de interés en términos reales, corrupción y Estado de derecho). Las ecuaciones diferenciales se escribieron en un software llamado Stella Architect y también pueden representarse mediante diagramas de stock y flujo.

La figura 2.2 representa el conjunto completo de ecuaciones; las variables y relaciones causales coloreadas en negro y azul se mapearon en la instancia participativa interna y las coloreadas en violeta, en la instancia externa con referentes de la sociedad civil; las grises, por su parte, fueron mapeadas en interacciones posteriores con los expertos sectoriales.

Figura 2.2 - Los bucles causales principales que componen la estructura central del modelo Earth4All Argentina.



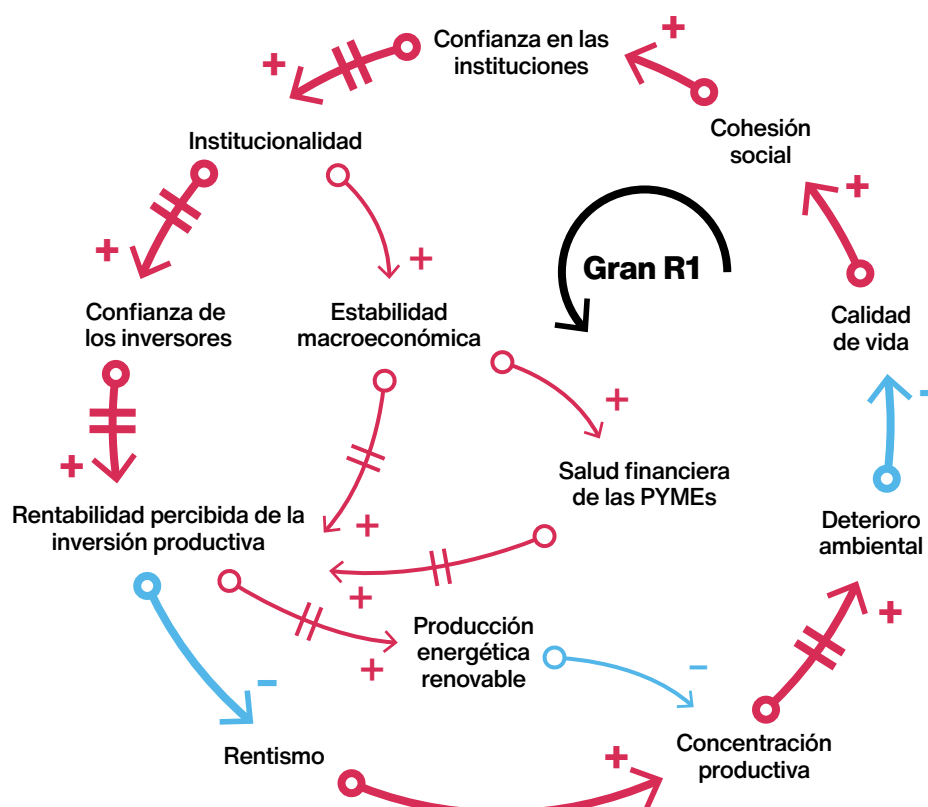
**Descargar:**  
[https://drive.google.com/file/d/1e72ujuMoAFUM-hMrhRjO0Rz\\_P1YSUjPAY/view?usp=drive\\_link](https://drive.google.com/file/d/1e72ujuMoAFUM-hMrhRjO0Rz_P1YSUjPAY/view?usp=drive_link)

Fuente: Earth4All Argentina (2025).

Este esfuerzo se orientó a alcanzar un nivel de evidencia “medio” en los términos de Homer (2014), es decir, un ejercicio de modelado exploratorio con buena base en la estructura o el comportamiento, pero aún sin validación plena de ambos, que constituye un punto de partida para un desarrollo posterior hacia un modelo científicamente consolidado.

En el trabajo de la instancia participativa interna del NEP, los participantes también identificaron **dos grandes bucles de retroalimentación de carácter reforzador** que atraviesan los ejes temáticos. Estos bucles —denominados Gran R1 y Gran R2— pueden operar como círculos virtuosos o viciosos, dependiendo de las condiciones iniciales y de qué estructuras se tornan dominantes en cada contexto.

Figura 2.3 - Gran bucle de retroalimentación Gran R1.



Fuente: Earth4All Argentina (2025).

**Gran R1** articula la relación entre el rentismo, la concentración productiva, el deterioro ambiental, la calidad de vida y la fortaleza institucional. Cuando prevalece el rentismo, aumenta la concentración productiva, lo que incrementa el deterioro ambiental y, en consecuencia, reduce la calidad de vida. A menor calidad de vida, disminuye la cohesión social y, con ello, la confianza en las instituciones. La baja confianza debilita la institucionalidad, lo que erosiona tanto la confianza de los inversores como la estabilidad macroeconómica. Esto termina reduciendo la rentabilidad percibida de la inversión productiva, alimentando nuevamente el atractivo del rentismo. Sin embargo, el mismo bucle puede operar en sentido virtuoso si se fortalecen la institucionalidad y la estabilidad macroeconómica: más estabilidad y mayor confianza generan una percepción positiva de la rentabilidad productiva, lo que incentiva la producción energética renovable y contribuye a desconcentrar el aparato productivo, reduciendo así el peso del rentismo inicial.



En este espacio se priorizaron seis propuestas de política por cada eje en función de criterios de relevancia, factibilidad, complejidad y sinergia. Entre las propuestas priorizadas en esta instancia, tres (aprovechamiento de los recursos fósiles en la transición energética, promoción y protección de la lactancia humana, acceso a la formación y servicios de salud sexual y reproductiva) no estaban contempladas en la estructura de la primera versión del modelo, lo que significa que no habían sido mencionadas en la instancia interna.

Las diversas instancias participativas y de iteración con especialistas sectoriales permitieron construir la versión actual del modelo, que contiene 248 ecuaciones y 57 políticas representadas.

### **Sobre el conjunto de políticas simuladas**

El modelo Earth4All Argentina simula la evolución del país hasta 2050 bajo distintos escenarios, en función del grado de implementación de un conjunto de políticas públicas interrelacionadas.

En total, este modelo considera 57 políticas fundamentales, que incluyen tanto iniciativas innovadoras —aún no implementadas en el país— como otras ya vigentes, pero con distintos niveles de desarrollo y ejecución. Así, para poder diferenciarlas el modelo distingue entre políticas:

- ▶ existentes: políticas que cuentan con marco normativo y con recursos para su implementación efectiva;
- ▶ con recorte específico: políticas en vigor que cuentan con marco normativo pero que su implementación es incompleta por recortes presupuestarios;
- ▶ con recorte general: políticas en vigor, que cuentan con marco normativo pero que su implementación se ha discontinuado o nunca se ha ejecutado por recorte total o severo del presupuesto destinado a tal fin.

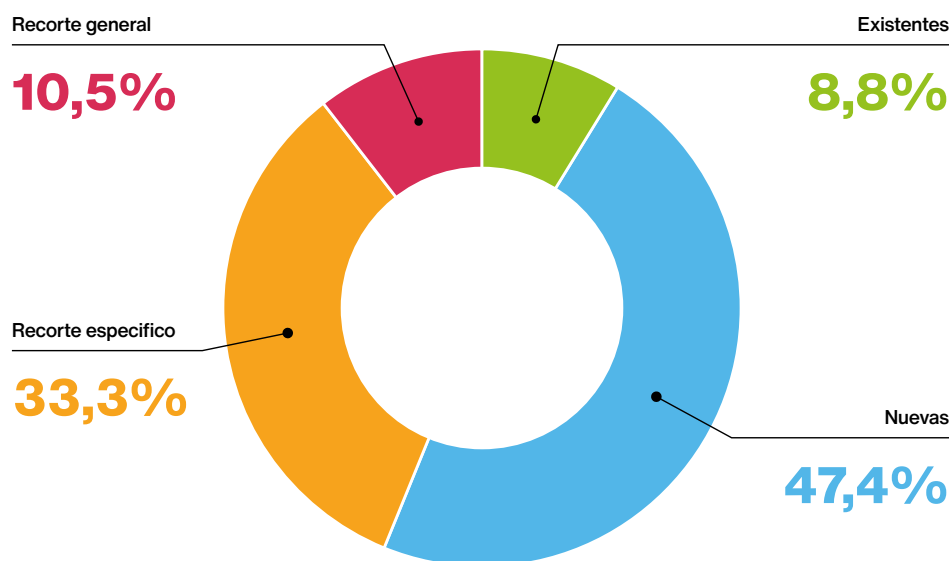
El primer análisis que surge, incluso antes de contar con los resultados de la simulación, resulta en una advertencia alarmante: poco más de la mitad de las políticas clave para el cambio sistémico en Argentina ya fueron promulgadas pero escasamente ejecutadas, lo que pone en evidencia una marcada debilidad institucional para la implementación. La insuficiencia de recursos asignados para la implementación constituye uno de los principales obstáculos identificados. En este marco, el equipo local optó por formular una hipótesis de trabajo basada en un escenario de Austeridad Continua, que simula la persistencia de políticas de ajuste presupuestario a lo largo de las próximas décadas.

La simulación contempla además 27 políticas consideradas “nuevas”, es decir, políticas propuestas por Earth4All Argentina, agrupadas en torno a las cinco palancas nacionales de cambio sistémico (pobreza, desigualdad, empoderamiento de las mujeres, sistema alimentario y sistema energético), pero que nunca antes han sido implementadas en el país.

<sup>5</sup> No obstante, tal como se explicita en la sección “Cuatro escenarios para Argentina”, el tercer escenario de Transición, diseñado a partir de este ejercicio, incorporó únicamente 3 de las 6 propuestas mejor posicionadas de cada eje, dando forma a un conjunto de políticas priorizadas que permiten explorar trayectorias viables de transformación para Argentina en el marco de Earth4All.

<sup>5</sup> Al respecto, véase ANEXO.

Figura 2.5 - Composición (vigencia) de las políticas simuladas.



Fuente: Earth4All Argentina (2025).

En total, estas 57 medidas conforman la arquitectura completa del escenario de Gran Salto, que proyecta la implementación integral y coordinada del paquete de medidas necesarias para lograr transformaciones estructurales sostenidas en el país.

En el presente informe se profundiza específicamente en las 27 políticas que constituyen los principales puntos de apalancamiento (en el sentido de Donella Meadows) para el cambio sistémico. Este conjunto reducido no sustituye al paquete completo de políticas simuladas, sino que funciona como su núcleo operativo: el punto de partida desde el cual puede construirse la hoja de ruta hacia el Gran Salto.

La totalidad de las medidas incluidas en la simulación de cada uno de los escenarios se detallan en el Anexo “Políticas simuladas en el modelo Earth4All-Argentina”.

### Cuatro escenarios para Argentina

El equipo del NEP Argentina se propuso la proyección de cuatro escenarios en lugar de los dos estándares de la iniciativa global (Gran Salto y Demasiado Poco Demasiado Tarde) para enriquecer el análisis metodológico y la relevancia política. Esta decisión se tomó para mapear de manera más completa el espectro de la acción y la inacción, pudiendo marcar una línea divisoria entre la acción que simplemente perpetúa el *statu quo* y la acción que es lo suficientemente grande y coherente como para generar una transformación profunda del sistema.

La adición del escenario de Transición sirvió para proyectar una trayectoria intermedia de políticas consideradas factibles por la sociedad civil, ofreciendo una hoja de ruta de acción a corto plazo. Por otro lado, la inclusión del escenario Austeridad Continua fue crucial para analizar comparativamente los efectos de las políticas de ajuste sostenido, demostrando que estas intervenciones regresivas pueden tener impactos aún más perjudiciales que el escenario más pesimista del *statu quo* (Demasiado Poco Demasiado Tarde). Esta ampliación metodológica permitió al equipo evidenciar la necesidad de intervenciones de gran escala y el costo de no actuar o de hacerlo de manera regresiva.

Los cuatro escenarios para Argentina según grado de implementación de políticas, partiendo del más ambicioso hasta el más regresivo, son:

- ▶ **Gran Salto (*Giant Leap*):** Este escenario simula una transformación estructural integral de la economía, la sociedad y la gobernanza. Representa un conjunto ambicioso y coordinado de todas las medidas contempladas en el modelo Earth4All Argentina (57 políticas). Los resultados muestran que es el único escenario que logra revertir las tendencias crónicas negativas y generar una reducción sostenida de los problemas estructurales.
- ▶ **Transición:** Representa un escenario incrementalista, donde solo se implementa un subconjunto de 12 políticas de alta prioridad (las mejores posicionadas en el espacio de diálogo intersectorial por criterios de factibilidad, relevancia y capacidad de agencia de la sociedad civil). Se trata de un escenario a corto plazo, de transición hacia el Gran Salto. La simulación muestra que este escenario interviene en la dirección de los impactos deseados, logrando algunos cambios positivos (reduce parcialmente la brecha en los ingresos de las mujeres, y mejoras marginales en el acceso a dietas saludables y la pérdida de ecosistemas saludables es más lenta que en los escenarios más pesimistas), pero al proyectar una intervención parcial del paquete de políticas falla en revertir problemas estructurales.
- ▶ **Demasiado Poco Demasiado Tarde (DPDT):** Es el escenario de referencia pesimista. En el modelo global, DPDT es una proyección del futuro si el mundo continúa con las tendencias actuales, esto es, con patrones insostenibles de consumo y desigualdad que exacerbaban los riesgos sociales y ecológicos. En el caso de Argentina, proyecta un escenario futuro en el que se vuelven a implementar políticas existentes que sufrieron un recorte presupuestario leve o severo durante la administración actual. Implica un regreso a niveles anteriores de gasto público bajo y a políticas insuficientes que no generan cambios estructurales significativos, perpetuando el *statu quo*.
- ▶ **Austeridad Continua:** Representa un escenario donde se agravan activamente las tendencias negativas a través de ajustes fiscales y políticas restrictivas. Muestra un futuro posible si las políticas de ajuste se mantienen durante la próxima década. La proyección muestra un impacto peor que el escenario DPDT, agravando los problemas estructurales actuales.

La principal conclusión metodológica del análisis comparativo es que los problemas crónicos de Argentina poseen una inercia muy alta y solo pueden superarse mediante intervenciones de gran escala, ya que las medidas incrementales resultan insuficientes. Peor aún, el escenario de **Austeridad Continua** nos alerta sobre el agravamiento de problemas estructurales, sobre el riesgo de un deterioro ambiental acelerado y la consolidación de las desigualdades sociales y económicas si no se adopta un cambio estructural profundo.

A continuación, se presenta un cuadro comparativo que sintetiza las principales diferencias entre los diferentes escenarios, considerando los supuestos, las políticas aplicadas y sus impactos sociales, económicos y ambientales.

Figura 2.6 Tabla comparativa cuatro escenarios futuros para Argentina

Escenario	Descripción general	Cantidad y tipo de políticas aplicadas	Supuestos políticos, económicos y sociales	Impacto social (pobreza, desigualdad, empleo)	Impacto ambiental y energético	Proyecciones al 2050
<b>Austeridad Continua</b>	Escenario de restricción fiscal prolongada, en el que el Estado mantiene y profundiza políticas de ajuste presupuestario y mínima inversión pública.	5 políticas vigentes, con bajo nivel de ejecución.	Prioriza la estabilidad macroeconómica y la reducción del gasto, debilitando la capacidad estatal y la inversión en bienestar.	Aumento sostenido de la pobreza, el desempleo y la desigualdad. Fragmentación territorial y deterioro del tejido social.	Estancamiento de la transición energética. Incremento de emisiones, profundización del extractivismo y presión sobre los ecosistemas.	Riesgo de colapso institucional y social, con retrocesos en todos los indicadores de bienestar.
<b>Demasiado poco, demasiado tarde</b>	Escenario inercial. Se mantienen las tendencias actuales sin reformas estructurales.	30 políticas vigentes, insuficientes para cambios estructurales perpetuando el statu quo.	Crecimiento desigual, extractivismo y débil planificación sistémica.	Persistencia de la pobreza estructural y ampliación de la brecha social.	Profundización de la degradación de ecosistemas.	Deterioro del bienestar y vulnerabilidad creciente ante crisis globales.
<b>Transición</b>	Escenario intermedio, con avances parciales y coordinación limitada entre sectores.	12 políticas priorizadas (3 por eje).	Crecimiento moderado, inversión pública acotada y débil institucionalidad.	Reducción lenta de la pobreza y desigualdad; se mantienen brechas regionales y de género.	Reducción parcial de emisiones y mejoras graduales en eficiencia energética y energías limpias.	Bienestar en crecimiento moderado, sin alcanzar un cambio estructural.
<b>Gran Salto</b>	Escenario óptimo. Implementa integralmente las políticas transformadoras y coordinadas entre los cinco ejes.	57 políticas con implementación integral y articulada (incluye políticas vigentes y nuevas).	Alta inversión social, reforma fiscal progresiva, impulso a energías limpias y equidad de género.	Erradicación de la pobreza extrema, reducción drástica de la desigualdad y creación de empleos verdes.	Transición energética avanzada, restauración de ecosistemas y reducción significativa de emisiones.	Bienestar sostenido, estabilidad económica y ambiental dentro de los límites planetarios.

## Elaboración de diagnósticos y diseño de políticas públicas

La elaboración de un diagnóstico exhaustivo de Argentina también se formuló en dos etapas. El primer Informe Diagnóstico fue liderado por el equipo del Capítulo Argentino del Club de Roma con el objetivo de contextualizar la situación actual a nivel nacional de cada uno de los ejes temáticos, analizar su interrelación desde una perspectiva sistémica, y elaborar un documento de trabajo interno que sirva como insumo para las etapas posteriores del proyecto: elaboración participativa del modelo para Argentina, simulación de escenarios en el contexto local, instancia participativa de diseño de políticas públicas y el intercambio con expertos para la elaboración del informe final.

Se basó en una metodología multidimensional, que incluyó el relevamiento exhaustivo de bases de datos nacionales, informes de organismos públicos y privados, publicaciones académicas y artículos científicos. El informe sistematizó indicadores clave, identificó desafíos y barreras para el cambio sistémico, sugirió nichos de oportunidades para implementar soluciones específicas y reconstruyó el marco normativo y las políticas públicas vigentes en el país para cada uno de los 5 ejes temáticos.

La segunda etapa estuvo liderada por expertos en cada una de las dimensiones de análisis. Partiendo del primer diagnóstico, e involucrándose activamente en las etapas sucesivas del proyecto, los especialistas elaboraron los diagnósticos finales que se incluyen en esta publicación.

En esta segunda instancia se resolvió analizar las dimensiones **pobreza y desigualdad** en Argentina de manera conjunta y articulada. Si bien son dos problemáticas diferentes, en el contexto socioeconómico de Argentina están profundamente interrelacionadas y su análisis combinado ofrece un diagnóstico mucho más completo (multifactorial) y útil para el diseño de políticas públicas que permitan combatirlas.

## Estrategia de participación ciudadana para la priorización políticas públicas

El proceso colaborativo propuesto por el NEP para integrar la investigación y la participación ciudadana se desarrolló a través de una serie de talleres donde se debatieron, diseñaron y priorizaron las políticas públicas necesarias para dar el Gran Salto en Argentina, así como también se puso en cuestión el rol de la sociedad civil como motor de cambio.

Inicialmente se desarrollaron 3 talleres en simultáneo en las ciudades de Buenos Aires, Córdoba y Tucumán, donde se reunieron más de un centenar de jóvenes de entre 18 y 30 años, con el objetivo de conocer los desafíos globales que plantea la agenda Earth4All y debatir cuáles son, desde la mirada de las juventudes, los principales desafíos que enfrenta hoy la Argentina. El espacio de diálogo se centró en definir qué estrategias imaginan los jóvenes argentinos para dar el Gran Salto en los próximos 50 años.

Dos meses más tarde se llevó a cabo el taller “Espacio de Diálogo: La Tierra para Todos”, un encuentro de debate intersectorial sobre políticas públicas para un futuro equitativo y sostenible en Argentina. El propósito fue establecer una plataforma para el diálogo y el diseño de políticas públicas, que integre las perspectivas del ámbito académico, social e institucional, y fortalecer las redes de colaboración orientadas a la incidencia en políticas.

El encuentro, desarrollado en la Ciudad de Buenos Aires, convocó a más de 40 especialistas con amplia trayectoria en el diseño e implementación de políticas públicas, procedentes de la academia, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales con presencia en Argentina. El diálogo se estructuró a partir de una conferencia introductoria seguida de cuatro mesas temáticas de debate que trabajaron en simultáneo. Esto posibilitó una discusión profunda y organizada, que culminó en la priorización de veinticuatro políticas, seis por cada uno de los cuatro ejes temáticos. La viabilidad de estas políticas fue evaluada según cuatro criterios clave:

- ▶ Relevancia en la agenda pública: la importancia de la política en el contexto nacional.
- ▶ Factibilidad: la posibilidad de implementación conforme al marco normativo vigente y la disponibilidad de recursos y capacidades.
- ▶ Complejidad en la articulación interinstitucional: el grado de dificultad para coordinar entre múltiples instituciones su ejecución.
- ▶ Sinergia: el potencial de la política para integrarse y potenciar otras acciones estatales.

Esta estrategia de participación ciudadana abrió el debate y dio lugar a un diseño colaborativo de propuestas. Asimismo, posibilitó un análisis crítico sobre la viabilidad, los desafíos y las limitaciones de las propuestas sugeridas. Este primer paso hacia una hoja de ruta para Argentina puso en evidencia el rol fundamental de la sociedad civil como agente de cambio para dar el Gran Salto.

# CAPÍTULO 3. COMBATIR LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD DESDE UNA PERSPECTIVA MULTIFACTORIAL

por **Juan Ignacio Bonfiglio**

## Introducción

El diagnóstico que se desarrolla a continuación parte de evidencias que muestran que la pobreza y la desigualdad en la Argentina son fenómenos persistentes y de carácter multidimensional, originados en la estructura social y productiva. Esta perspectiva se alinea con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que establece como objetivos centrales la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, y la reducción de las desigualdades como condiciones indispensables para un desarrollo sostenible. Así, se asume que la pobreza no solo constituye un fenómeno multidimensional y que la desigualdad representa un obstáculo para el desarrollo y su erradicación, sino que ambas deben ser comprendidas también como vulneraciones de derechos fundamentales. Este enfoque resulta especialmente relevante frente a los procesos de crisis e inestabilidad que, en las últimas décadas, han agravado y cristalizado estos fenómenos en la Argentina.

En este período referido, la economía argentina ha atravesado recurrentes episodios de inestabilidad macroeconómica, caracterizados por sucesivas crisis cuyo impacto social se ha traducido como un deterioro sostenido de las condiciones de vida de la población. A los obstáculos en los procesos de desarrollo y deudas sociales ya presentes, se sumaron nuevas demandas y pérdida de capital social y humano.

Aunque tras cada crisis tienen lugar etapas de recomposición, el análisis de largo plazo revela una tendencia persistente al empeoramiento en los indicadores de pobreza y desigualdad.

A modo de descripción general, en los últimos 40 años el promedio del crecimiento del PBI per cápita equivale apenas al 1% anual; las crisis se manifestaron con mayor recurrencia e impacto que en el resto de los países de América Latina, correspondiéndose esta situación con un déficit social estructural, que se manifiesta en distintos indicadores, como por ejemplo un nivel de pobreza medida por ingresos que alcanzaba al 7% de la población en 1974 para alcanzar pisos de no menos del 25% en al menos las últimas dos décadas.

Ubicándonos entre dos grandes crisis, la caída del régimen de convertibilidad en 2001 y el proceso de agotamiento y crisis de la etapa de la postconvertibilidad que podría situarse entre los años 2018 y 2024, se hace evidente en los primeros años una dinámica virtuosa en la que la reorganización macroeconómica fue acompañada por fuertes tasas de crecimiento que impactaron positivamente en el consumo, la demanda de empleo y la consecuente mejora de prácticamente todos los indicadores de bienestar social.

En sintonía con lo que sucedía en gran parte de los países de la región, la etapa que comienza a inicios de la década del 2000 hasta mediados de la década siguiente estuvo marcada por importantes avances en el bienestar de la población en el marco de condiciones favorables en el intercambio comercial internacional. Hacia mediados de la década siguiente, las limitaciones del régimen de acumulación y de los mecanismos de regulación estatal comenzaron a hacerse cada vez más evidentes, llevando primero a una etapa de estancamiento y dando lugar a una crisis profunda que inicia en 2018 (Kulfas, 2019; Féliz, 2024).

Existen dos procesos que se pueden destacar en este sentido: por una parte, la segmentación creciente en un mercado de trabajo cada vez más heterogéneo y, por otra, las limitaciones de las capacidades estatales y de la política social en particular para hacer frente a la tendencia de deterioro de las condiciones de reproducción social. El resultado de estos dos procesos tuvo impacto en distintas dimensiones del bienestar.

Este capítulo está estructurado de la siguiente manera: en el apartado 2 se desarrolla el diagnóstico sobre la situación actual para la Argentina respecto a la pobreza y a la desigualdad; este diagnóstico, a su vez, se estructura en distintas dimensiones consideradas relevantes para poder dar cuenta del fenómeno de manera efectiva. En el apartado 3 se desarrolla una propuesta de seis políticas que buscan incidir sobre los problemas planteados y desarrollados en el diagnóstico; las políticas abarcan distintos ejes de acción, tanto en términos de dimensiones de privación como en parámetros temporales, por lo que se las jerarquiza y ordena. En el apartado 4 se desarrollan algunos desafíos que enfrentan las políticas propuestas. En el último apartado de este capítulo se analizan los resultados de un modelo de simulación donde se estiman los efectos de la aplicación de las políticas propuestas en las variables de interés.

## **Diagnóstico. Pobreza, desigualdad y Desarrollo Humano en la Argentina actual**

### **Pobreza e indigencia**

#### **Situación de la pobreza y la indigencia en la Argentina evaluada a partir de la capacidad de consumo**

En Argentina la medición oficial de pobreza sigue el método de la línea de pobreza (LI/LP). Este enfoque asume el supuesto de que es posible fijar un umbral de ingresos según un criterio normativo que permita dar cuenta en qué medida un hogar puede o no resolver sus necesidades básicas. Tomando este criterio, se definen dos umbrales para cada hogar y las personas que lo habitan: el de indigencia, con referencia en una canasta básica alimentaria, y el de pobreza, cuyo insumo es la canasta básica total y que además del componente alimentario incluye otros elementos asociados a las necesidades de las personas.

La trayectoria de la pobreza en los últimos años se caracterizó por una tendencia marcada por importantes fluctuaciones, en el marco de un proceso signado por una tendencia de deterioro sostenido. A inicios de la década del 2010, experimenta un freno la tendencia descendente dominante desde el inicio de la recuperación de la crisis de 2001, dando inicio a una etapa marcada por variaciones fluctuantes que se quiebra en 2018, comenzando una nueva etapa que ubica la pobreza en niveles cercanos al 35%, alcanzando los niveles más altos en el primer semestre de 2020 en contexto de pandemia y en el primer semestre de 2025,<sup>7</sup> como consecuencia del fuerte ajuste que marcó el fin del gobierno de Alberto Fernández y el inicio de la gestión de Javier Milei.

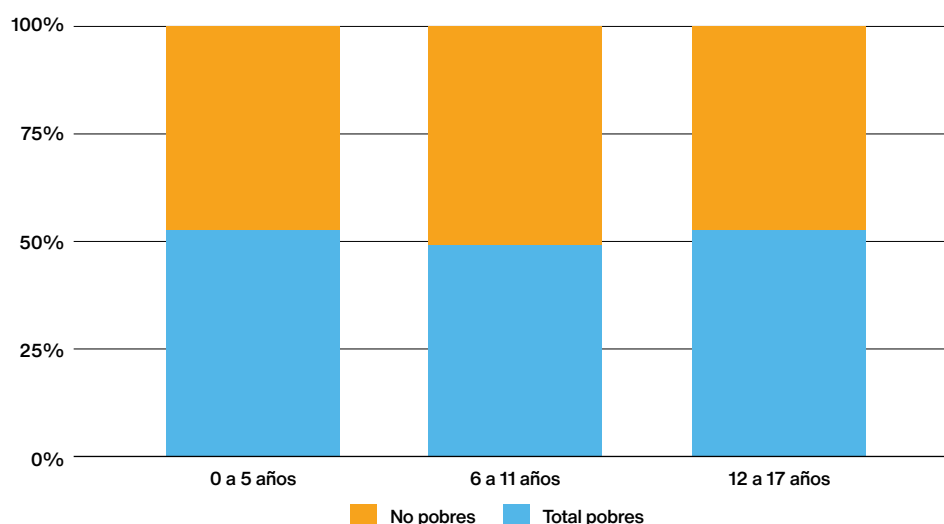
La indigencia, en un nivel lógicamente inferior, experimentó una dinámica similar desde 2017. La persistente inestabilidad macroeconómica y el estancamiento del crecimiento económico de la última década y media fueron factores determinantes en el deterioro de los ingresos reales de los hogares y la pandemia COVID 19 tuvo en este contexto un fuerte impacto.

El nivel de pobreza para el segundo semestre de 2024 alcanzaba al 28,6% de los hogares, de los cuales formaba parte el 38,1% de la población urbana; por otra parte, el 6,4% de los hogares se encontraba en condiciones de indigencia dado que sus ingresos no alcanzaban a cubrir sus necesidades alimentarias, afectando esta situación al 8,4% de la población (INDEC, 2025).

<sup>7</sup> La reconstrucción de la serie puede consultarse en Bonfiglio *et al.* (2025).

La incidencia de la pobreza medida por ingresos tiende a ser mayor entre los niños dado que los hogares de los cuales forman parte experimentan mayores necesidades de ingresos, a la vez que más carga de cuidado y por lo tanto dificultades para la generación de ingresos de otros miembros. La pobreza infantil alcanzaba, en el segundo semestre de 2024 para la Argentina, a más de la mitad de los menores de 17 años (52,7%), mientras que 12% era pobre e indigente.

*Figura 3.1- Pobreza por grupos de edad en niños. En porcentaje de personas. Argentina urbana 2024.*



*Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Permanente de Hogares. INDEC.*

A su vez, la pobreza muestra niveles diferenciales según región: el NEA<sup>8</sup> y el NOA constituyen las regiones que muestran niveles de pobreza más elevados (47% y 42,8% para pobreza y 11,6% y 8,1% para indigencia, respectivamente). Los aglomerados que más destacan en este sentido son Gran Resistencia (60,8%), Formosa (46,2%), La Rioja (46%) y Concordia (57%). Con niveles promedio por encima del total se ubican los partidos del Conurbano Bonaerense, con un 42% de población bajo la línea de pobreza, aunque con un peso relativo superior, dado que concentran al 48,4% de la población pobre, unas 5.500.000 personas.

El salario mínimo vital y móvil para diciembre de 2024 era de \$279.000; para ese entonces la canasta básica alimentaria para el adulto equivalente era de \$142.000 y la canasta básica total, de \$324.000; para una familia tipo, los valores eran de \$439.240 y \$1.001.466, respectivamente (INDEC, 2025b; Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, 2024), es decir que llegaba a cubrir solamente el 63% y el 27% de una canasta básica alimentaria y total respectivamente para un hogar conformado por dos adultos y dos niños. El ingreso laboral registrado promedio se ubicaba a fines de 2024 en \$855.000 (INDEC, 2025c).<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Las provincias que conforman el Noreste Argentino (NEA) son Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones. Las provincias que integran el Noroeste Argentino (NOA) son Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, La Rioja y Santiago del Estero.

<sup>9</sup> Conversión estimada a dólares estadounidenses al tipo de cambio promedio de diciembre de 2024 (1 USD ≈ 1.012 ARS): El Salario Mínimo Vital y Móvil representaba US\$ 277; la CBA para el adulto equivalente, US\$ 140; la CBT para el adulto equivalente, US\$ 320; la valorización de las canastas para una familia tipo representaban US\$ 435 y US\$ 990 respectivamente; a su vez, el ingreso laboral medio era de US\$ 845.

En promedio, los ingresos de los hogares de los indigentes se encuentran un 30% por debajo de la línea de indigencia y los de los hogares pobres, un 37%, siendo las canastas promedio de \$401.604 y \$952.313 respectivamente (INDEC, 2025).<sup>10</sup>

El 77,9% de los ingresos de los hogares corresponde a ingresos laborales, mientras que el 22,1% está asociado a otras fuentes. Una parte importante de estas corresponde a las transferencias de ingresos vinculadas a programas sociales; la expansión en el alcance y los montos de estos programas constituyeron una de las principales intervenciones estatales en la lucha contra la pobreza en las últimas décadas en la Argentina.

### **Privación de ingresos, transferencias monetarias y programas sociales**

Los programas sociales en la Argentina se han consolidado como una estrategia clave para garantizar un piso mínimo de ingresos a los hogares más vulnerables. Su diseño e implementación se inscriben en una tensión persistente entre un enfoque asistencial y la reivindicación de derechos sociales, al tiempo que buscan cubrir necesidades básicas y compensar parcialmente las desigualdades del mercado de trabajo. Si bien han permitido ampliar la cobertura sobre amplios sectores de la población —en particular entre niños y hogares en situación de pobreza—, su efecto es fundamentalmente compensatorio: logran reducir de manera significativa la indigencia y, en menor medida, la pobreza, sin llegar a modificar de fondo las condiciones estructurales que reproducen la exclusión social.

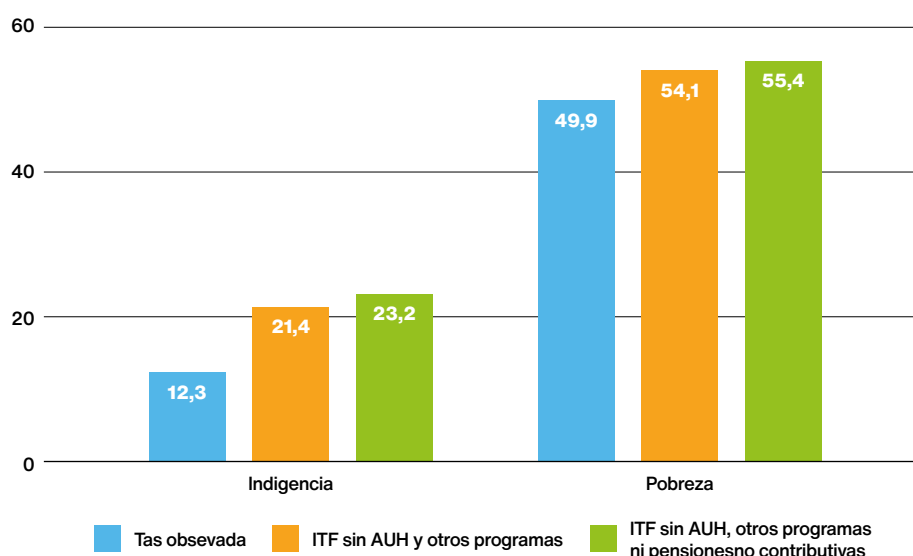
Para 2024 el 36% de los hogares urbanos en la Argentina percibía ingresos provenientes de algún programa social estatal; en ellos residía el 47,6% de la población y el 66% de los niños. A su vez, el 66,8% de los hogares en situación de pobreza por ingresos se encontraba cubierto por algún tipo de política asistencial; la proporción de población pobre cubierta en 2024 alcanzaba al 72% (Bonfiglio *et al.*, 2025).

El análisis del impacto de la percepción de programas sobre la pobreza y la indigencia muestra un efecto más importante sobre este último aspecto; el impacto inmediato según los datos de la Encuesta de la Deuda Social Argentina ronda los 10 puntos porcentuales es decir que el nivel observado de indigencia según esta fuente de datos 11,2% de la población pasaría sin transferencias de programas sociales a representar un 21,2%. El efecto inmediato sobre la pobreza resulta más reducido aunque no deja de ser significativo: la pobreza observada de 45,6% pasaría a 51,9%, es decir, una diferencia de 6,3pp (Bonfiglio y Vera, 2024).

---

<sup>10</sup> La conversión estimada para las canastas en dólares es de US\$ 397 y US\$ 941.

Figura 3.2- Impacto de los programas de transferencia de ingresos. Tasa de indigencia y pobreza observada y simulada. Porcentaje de personas 2022 - 2024.



### Desigualdad en la distribución del ingreso

La discusión sobre la pobreza y las transferencias monetarias no puede desvincularse de la estructura más amplia de la distribución del ingreso. En la Argentina, los niveles de desigualdad constituyen un condicionante estructural que limita el alcance de las políticas de reducción de la pobreza. La distribución de los ingresos refleja tanto la segmentación del mercado laboral como la capacidad diferencial de los hogares para acceder a recursos no laborales, configurando un patrón de desigualdad persistente.

En este marco, para el primer trimestre de 2025, el coeficiente de Gini se ubicaba en 0,435, un valor que, si bien inferior a los picos registrados en la región, resulta elevado en comparación con los países de la OCDE y da cuenta de una tendencia al estancamiento en la mejora distributiva de los últimos años. La concentración de ingresos es particularmente visible en los extremos: mientras el decil más alto capta el 24% del ingreso total, el decil más bajo recibe apenas el 3%, con una brecha entre sus medianas equivalente a 15 veces (INDEC, 2025c).<sup>11</sup>

Las mujeres presentan una mayor vulnerabilidad frente a la pobreza, debido a desigualdades de género en el acceso al empleo y salarios más bajos. Para el cuarto trimestre de 2024 el ingreso medio de la ocupación principal era para los hombres de \$591.047 y de \$801.409 para las mujeres, representando la brecha un 26,2% (INDEC, 2025c). Si bien con una tendencia descendente, la brecha en el acceso a empleo formal entre varones y mujeres sigue siendo un determinante de esta desigualdad. A esto se suma la carga del trabajo doméstico no remunerado que suponen las tareas de cuidado que asumen un peso mayor entre las mujeres. Una situación de particular vulnerabilidad es la de los hogares monomarentales, es decir aquellos con núcleo incompleto y jefatura femenina y menores. Entre los hogares monoparentales,

<sup>11</sup> Los datos correspondientes a desigualdad de ingresos corresponden a distintos informes del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) que utilizan como fuente de datos en Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Este instrumento, al igual que todas las encuestas de hogares, presenta limitaciones para alcanzar cobertura en los límites superiores de la estratificación de los ingresos, por lo que no se llega a captar allí información sobre los más ricos entre la población. Teniendo en cuenta los altos niveles de concentración de ingresos, en estos casos corresponde tomar nota del aspecto para la evaluación completa de la información que tendería a subestimar la desigualdad total.

de los cuales el 80% tiene jefatura femenina, los niveles de pobreza superaban en el segundo semestre de 2021 en un 64% a los niveles promedio (SIEMPRO, 2021).

### **Acceso a la alimentación y a la salud**

Uno de los inconvenientes centrales en la estimación de la pobreza mediante medidas indirectas es que estas no reflejan de manera precisa el consumo efectivo de los hogares en relación con determinados satisfactores. En efecto, existen múltiples factores que operan de forma distorsiva y que hacen que la medición por ingresos resulte limitada o insuficiente. Entre ellos, se destacan aquellos vinculados a la composición de los hogares, como el tamaño, la cantidad de niños, adultos mayores o personas con discapacidad, que generan necesidades específicas y patrones diferenciales de consumo; también influyen el acceso a bienes y servicios provistos por el Estado y el peso de las redes comunitarias o familiares, que en muchos casos funcionan como mecanismos de compensación frente a la insuficiencia de ingresos de mercado. Del mismo modo, el impacto de la política social a través de transferencias monetarias, subsidios o programas alimentarios puede modificar las posibilidades de acceso a recursos básicos sin que necesariamente ello se vea reflejado en la medición estricta de la pobreza por ingresos.

Las mediciones multidimensionales de pobreza surgen, precisamente, como respuesta a estas limitaciones. A diferencia de los enfoques unidimensionales, las aproximaciones multidimensionales incorporan indicadores directos que permiten evaluar de manera más precisa el grado de satisfacción de necesidades concretas y la realización de logros específicos vinculados con derechos fundamentales. En este sentido, los indicadores asociados a la alimentación y a los gastos de salud constituyen aspectos centrales para evaluar las condiciones materiales de vida. En este documento, tales dimensiones se abordan a partir del análisis de la inseguridad alimentaria y de los recortes en gastos médicos, los cuales constituyen dos expresiones particularmente sensibles de las carencias de los hogares.

Los datos recientes muestran con claridad la magnitud de estas privaciones. A lo largo de 2024, casi el 12% de los hogares atravesaron situaciones de privación alimentaria severa, lo que significó que debieron reducir el tamaño de las porciones o la cantidad de comidas para sus miembros, lo que revela la profundidad del problema. Entre los hogares con niños y adolescentes, la proporción se eleva al 15%, lo que indica la especial vulnerabilidad de este grupo poblacional. Esta situación se denomina inseguridad alimentaria severa; en los hogares bajo condición de pobreza por ingresos afectó a casi uno de cada cuatro, consolidando así un círculo de desventaja múltiple (Bonfiglio *et al.*, 2025).

A su vez, las privaciones no se reducen al ámbito alimentario. Cerca de 3 de cada 10 hogares declararon haberse visto obligados a recortar gastos en salud, lo que implicó no poder acceder a consultas médicas necesarias o a la compra de medicamentos básicos (Vera, Salvia, Bonfiglio y Giannecchini, 2025). Esta situación debe leerse en el marco de la estructura fragmentada del sistema de salud argentino, caracterizada por la coexistencia de un subsistema público universal, con fuertes heterogeneidades regionales y locales y un subsistema privado segmentado entre obras sociales sindicales y empresas de medicina prepaga. Este entramado, históricamente en crisis (Cetrángolo y Goldschmit, 2018), condiciona el acceso efectivo a la atención en función del tipo de cobertura y del nivel socioeconómico (Colina *et al.*, 2004). La segmentación se articula, además, con la heterogeneidad del mercado de trabajo, ya que gran parte de las coberturas dependen del sistema contributivo de la seguridad social. Así, el acceso a servicios de salud de calidad se encuentra fuertemente mediado por la inserción laboral formal o informal de los hogares, reproduciendo desigualdades que afectan de manera particular a los estratos más bajos.

Los datos de la última Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (INDEC, 2019) permiten dimensionar este fenómeno: mientras el gasto en salud representaba en promedio el 6,4% del presupuesto total de los hogares, entre los de mayor nivel socioeconómico superaba el 10% debido al pago de seguros

médicos privados, en tanto que en los sectores más bajos la mayor parte del gasto se concentraba en la compra de medicamentos. Esta carga diferencial se agudiza en el caso de los adultos mayores: entre los hogares compuestos exclusivamente por este grupo, la proporción de gasto en salud alcanzaba casi el 14% del presupuesto total, más que duplicando el promedio general (INDEC, 2019).

Si bien políticas como el Plan REMEDIAR, la promoción de medicamentos genéricos, la provisión gratuita de insumos para salud reproductiva y, más recientemente, la cobertura de medicamentos para jubilados implementada a partir de 2020 (Gamba, 2022) han buscado mitigar estas desigualdades, persisten dificultades estructurales que afectan la accesibilidad. De hecho, en el último año se registró un retroceso en este plano como consecuencia de los recortes en las políticas de medicamentos gratuitos del PAMI, lo que ha incrementado la vulnerabilidad de los adultos mayores, un grupo que combina mayor exposición a episodios de enfermedad con crecientes dificultades para sostener sus cuidados dado el deterioro de las jubilaciones y pensiones acumulado a lo largo de los últimos años (Gallegos Piderit, 2025).

En este marco y manteniendo el foco en la situación de las personas mayores, la consulta médica periódica constituye un indicador central de autocuidado y prevención en la vejez. Sin embargo, alrededor de 2 de cada 10 personas mayores no realizan su consulta anual, lo que revela la persistencia de un déficit significativo. Si bien los hogares con mayores suelen presentar menor incidencia de dificultades económicas para acceder a la salud que los hogares sin mayores, las brechas siguen siendo relevantes. El gasto más elevado en salud durante la vejez, combinado con un sistema de atención fragmentado y segmentado, configura un escenario en el que los problemas de acceso tienden a agravarse en los niveles socioeconómicos bajos, en los hogares multipersonales mixtos (donde conviven mayores con personas menores de 60 años) y en el Conurbano Bonaerense, donde uno de cada cinco hogares con personas mayores enfrenta obstáculos económicos para atender su salud (Observatorio de la Deuda Social Argentina [ODSA], 2024).

### **Inclusión educativa**

La inclusión educativa representa un derecho consagrado en la Constitución Nacional y en diversos tratados internacionales, pero al mismo tiempo constituye un campo atravesado por múltiples tensiones y desigualdades. Su vigencia no solo implica garantizar el acceso a la escolaridad, sino también asegurar condiciones de calidad, permanencia y aprendizaje efectivo, elementos fundamentales para el desarrollo humano y el bienestar de las personas, además de ser un eje estratégico para cualquier proceso de desarrollo económico y social sostenible. La Argentina, que supo ser un referente a nivel latinoamericano por los logros alcanzados en materia de cobertura y calidad educativa durante gran parte del siglo XX, muestra en la actualidad un panorama menos favorable, marcado por avances parciales, retrocesos en ciertas dimensiones y crecientes disparidades socioeconómicas y territoriales.

Si bien en el nivel inicial la cobertura se ha expandido de manera significativa en las últimas décadas, aún persisten dificultades que se expresan tanto en la calidad de las propuestas pedagógicas como en la cobertura real y la desigualdad en el acceso. En la actualidad, el déficit educativo en el nivel primario alcanza al 14,8% de los niños de entre 6 y 12 años, mientras que en el nivel medio asciende a un preocupante 30,2%. Este déficit no solo remite a situaciones de inasistencia, sino también a fenómenos de rezago escolar equivalentes a dos o más años de atraso en relación con la edad teórica correspondiente al año que se cursa (Tuñón, 2025).

Al profundizar el análisis según la terminalidad y calidad de los aprendizajes, el panorama resulta aún más complejo. Si consideramos que no basta con observar las tasas de promoción sin repitencia, sino que resulta imprescindible considerar si los estudiantes efectivamente logran adquirir los contenidos mínimos requeridos, un estudio de Kit et al. (2024) muestra que de los niños que iniciaron la escuela

primaria en 2009, apenas el 16% logró terminar sus estudios secundarios en 2020 con los conocimientos mínimos en lengua y matemática. Los resultados de las pruebas Aprender difundidos por el Ministerio de Capital Humano en 2024 refuerzan este diagnóstico: si bien un 58% de los estudiantes alcanza niveles satisfactorios en lengua, en matemática apenas un 14% cumple con los estándares esperados (Ministerio de Capital Humano de la Nación, 2024).

Estas cifras esconden, además, profundas desigualdades internas, uno de los problemas persistentes del sistema educativo argentino. Los niños de estrato socioeconómico más bajo exhiben un déficit educativo que duplica el promedio nacional: en el nivel primario alcanza al 28%, mientras que en el nivel secundario llega a un alarmante 62%. En contraste, entre los niños de hogares de nivel socioeconómico medio-alto el déficit educativo es apenas del 7% (Tuñón, 2025). La pobreza y la desigualdad social se reflejan así con fuerza en la escuela a través de altos niveles de segregación: los estudiantes de menores recursos tienden a concentrarse en ciertos establecimientos, mientras que los de mayores ingresos lo hacen en otros, reproduciendo las brechas de origen. De acuerdo con estimaciones recientes, sería necesario reubicar al 41% de los alumnos más pobres para lograr una distribución equitativa en las escuelas, con cifras todavía más altas en jurisdicciones como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y las provincias de Buenos Aires y Santa Fe. Este fenómeno se ve reforzado por la migración hacia el sector privado, que explica un tercio de la segregación observada y genera instituciones homogéneas en los extremos de riqueza y pobreza. No obstante, persisten espacios de integración en escuelas estatales y privadas subvencionadas, donde conviven estudiantes de distintos estratos, configurando uno de los pocos ámbitos de socialización mixta (Vázquez, Sáenz Guillén y Nistal, 2024).

A las desigualdades de acceso y aprendizajes se suma el problema del financiamiento educativo en un contexto de fuerte restricción fiscal. Si bien el gasto educativo muestra un crecimiento sostenido en el largo plazo, presenta retrocesos recientes y notorias inequidades entre jurisdicciones. Desde la descentralización de 1992, las provincias asumen cerca del 75% del financiamiento, especialmente en la educación básica, mientras que la Nación concentra su esfuerzo en la educación superior. La Ley de Financiamiento Educativo de 2005 fijó como meta destinar el 6% del PBI a educación, pero esta se alcanzó solamente en 2015 (Morduchowicz et al., 2024). En la última década, la inversión nacional alcanzó un pico en 2017 y cayó abruptamente hasta 2020; luego tuvo una recuperación parcial en 2023 y se desplomó nuevamente en 2024 al 0,91% del PBI, con una baja proyectada al 0,88% para 2025 (Curcio et al., 2024).

El financiamiento insuficiente impacta tanto sobre la infraestructura como sobre los salarios y condiciones laborales de los docentes. En cuanto al equipamiento escolar, persisten diferencias significativas entre provincias: aunque la mayoría de las instituciones cuenta con electricidad, provincias como Santiago del Estero y Formosa aún registran déficits importantes. Solo el 71% de las escuelas tiene acceso a agua de red pública y, en provincias del NEA y NOA, más del 40% carece de este servicio básico. La cobertura cloacal apenas llega al 44%; la calefacción presenta fuertes desigualdades según la región, y la conectividad digital se concentra en grandes centros urbanos mientras que gran parte del país cuenta con un acceso limitado. A nivel de equipamiento pedagógico, sólo el 37% de las escuelas cuenta con sala de informática, y el acceso a dispositivos modernos y a internet en aulas y bibliotecas continúa siendo deficitario (Templado, 2023).

Finalmente, los problemas vinculados con las condiciones laborales de los docentes constituyen otro obstáculo estructural. Según un estudio del Observatorio Argentinos por la Educación para docentes del nivel primario, una parte significativa del cuerpo docente se desempeña bajo condiciones de fuerte inestabilidad con suplencias cortas, cuadruplicando el promedio regional y dificultando la continuidad pedagógica. Tres de cada diez docentes trabajan en dos o más escuelas debido a que muchos cargos

reconocen únicamente media jornada, lo que obliga a dividir esfuerzos y a realizar traslados constantes. Esta situación se combina con la necesidad de buscar otros empleos remunerados para complementar ingresos, generando sobrecarga y dispersión. Tales condiciones impactan directamente en la estabilidad y bienestar de los docentes, con efectos sobre sus trayectorias profesionales y de formación, afectando además la capacidad de consolidar equipos pedagógicos estables y las posibilidades de garantizar una enseñanza de calidad sostenida en el tiempo (De Simone *et al.*, 2024).

### **Hábitat, vivienda, servicios, infraestructura y ambiente: Servicios y calidad de vida**

La cuestión habitacional constituye un aspecto central de las condiciones de vida de las personas. Las dificultades de acceso al hábitat urbano se expresan en múltiples dimensiones, que incluyen tanto el acceso a la vivienda, como a sus condiciones edilicias y de habitabilidad, el acceso a servicios básicos, infraestructura urbana, transporte y un entorno ambiental saludable. Los factores que inciden en las oportunidades de alcanzar niveles de satisfacción adecuados en relación a estos aspectos están asociados tanto a los recursos económicos disponibles por las personas y los hogares como también a los factores que definen la constitución del espacio urbano y sus características, asociados a las normativas vigentes en los distintos momentos y a las estrategias de inversión pública.

En Argentina el régimen de tenencia de la vivienda ha experimentado cambios significativos en los últimos años. Según la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia a partir de datos de EPH consultados en la plataforma VivienDATA, la tendencia observable marca un incremento entre 2017 y 2024 de los hogares inquilinos y una disminución de los hogares propietarios, que pasaron del 67% al 62%, mientras que los hogares inquilinos se incrementaron del 15% al 18% (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia [ACIJ], s/f). Las variaciones más relevantes tuvieron lugar en grandes aglomerados urbanos como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (31% a 36%), Gran Mendoza (19% a 25%) y Gran Córdoba (22% a 26%). Actualmente, el 18% de la población urbana argentina vive en hogares inquilinos, proporción que asciende a 25% entre las personas de 30 a 45 años, alcanzando en CABA al 52% de ese grupo etario.

Las condiciones de vida difieren también según el tipo de tenencia: la tasa de actividad es mayor en hogares inquilinos (68%) que en propietarios (52%), pero la vulnerabilidad económica se expresa con fuerza en la CABA, donde el 29% de quienes alquilan pertenece al quintil de menores ingresos frente al 17% entre los dueños. En relación a las condiciones habitacionales, el 16% de quienes alquilan en CABA vive en condiciones de hacinamiento. En conjunto, estos datos reflejan que el acceso a la vivienda está cada vez más mediado por el mercado de alquiler y que su impacto sobre la desigualdad social varía según el territorio y las dinámicas económicas locales.

De acuerdo con los relevamientos del Observatorio de la Deuda Social Argentina (Bonfiglio *et al.*, 2025), al evaluar las condiciones habitacionales partiendo de las condiciones materiales de la vivienda, en el país se evidencian en los últimos años avances parciales pero también la persistencia de déficits estructurales. En 2024, el 13% de los hogares residía en viviendas precarias, una leve mejora respecto al 15% registrado en 2017. Sin embargo, el hacinamiento continúa afectando a un segmento significativo de la población: en el 7,5% de los hogares convivían tres o más personas por habitación.

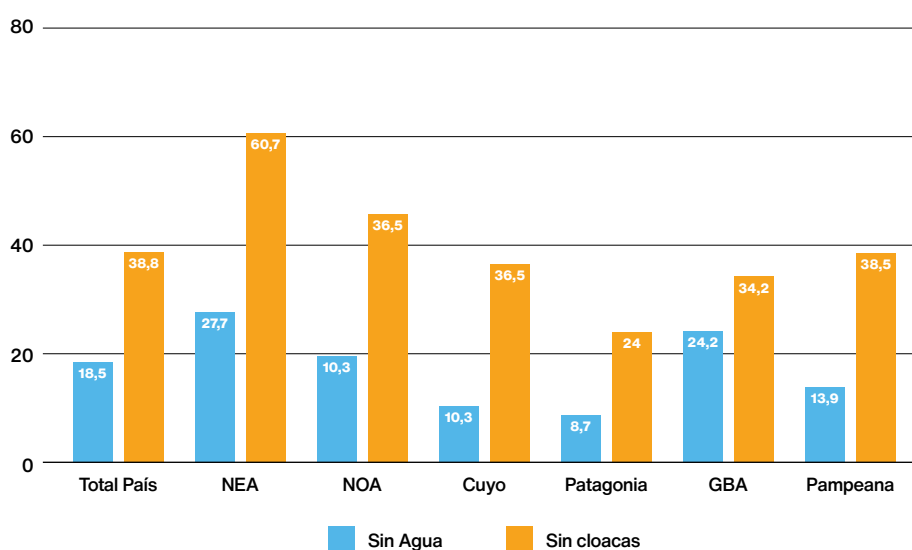
Por otra parte, si bien se observa una reducción sostenida en las carencias sanitarias —el 8,5% de los hogares no contaba con inodoro con descarga mecánica en el interior de la vivienda frente al 12% en 2010—, esta privación aún refleja las desigualdades en el acceso a infraestructuras básicas. Estas carencias se agudizan entre los hogares de los estratos más bajos, donde el 24% habita en viviendas precarias, el 15% padece hacinamiento —duplicando el promedio nacional— y el 28% carece de baño con descarga de agua en el interior de la vivienda, evidenciando fuertes desigualdades estructurales de origen socioeconómico.

Los datos del último Censo Nacional (INDEC, 2023) muestran que el 16% de la población residía en viviendas sin acceso a la red pública de agua corriente y poco más del 42% en viviendas sin acceso a red cloacal, solamente la mitad tenía acceso a gas de red (48,6%), mientras que el 43% accede al gas mediante sistema de garrafa.

Las asimetrías regionales asumen gran peso en la definición del acceso a servicios por parte de los hogares argentinos, en relación a la red de gas como principal provisión energética para cocinar y calefaccionar los hogares, la CABA, junto con algunas provincias de la región pampeana y patagónica cuentan con niveles de cobertura cercanos o superiores al 80%, mientras que las provincias de la región NEA no tienen cobertura.

Los datos muestran, además, fuertes desigualdades regionales en el acceso a infraestructura básica de agua potable y cloacas. Las mayores privaciones se concentran en el NEA y el NOA: en el NEA más de un cuarto de los hogares (27%) no accede a red de agua y seis de cada diez carecen de cloacas (60,7%), mientras que en el NOA estas carencias alcanzan al 19,5% y 45,7%, respectivamente. En contraste, la región pampeana y Cuyo registran privaciones menores en agua (13,9% y 10,3%), aunque mantienen niveles intermedios de déficit en cloacas (38,5% y 36,5%). Patagonia, pese a ser la región con menor déficit de acceso a agua (8,7%), casi 1 de cada 4 hogares no disponía de conexión a red cloacal (24%). En el Área Metropolitana de Buenos Aires, aunque la falta de agua de red es muy elevada (24,2%, por encima del promedio nacional), el déficit en cloacas (34,2%) resulta algo menor al promedio del país. A su vez, cabe destacar la fuerte heterogeneidad al interior del Área Metropolitana de Buenos Aires: mientras que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires presenta una cobertura casi total de su red cloacal, el déficit para los partidos del Conurbano Bonaerense se ubica entre los niveles más altos del país (45%). En síntesis, la distribución territorial de estas privaciones revela un patrón de desigualdad estructural: mientras las regiones del norte concentran los déficits más severos y persistentes, en la Patagonia y el GBA se manifiestan desequilibrios entre agua y cloacas, lo que muestra la heterogeneidad en los procesos de inversión y planificación de infraestructura en el país.

*Figura 3.3- Acceso a red de agua corriente y a conexión a red cloacal por región. En porcentaje de hogares. 2022.*



*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Viviendas, Hogares y Personas 2022. INDEC*

El entorno ambiental constituye una dimensión central del hábitat y en la Argentina persisten déficits significativos que afectan de manera desproporcionada a los hogares de menores recursos. Casi uno de cada cinco hogares (18,2%) vive en cercanía de basurales, proporción que asciende al 34% entre los estratos bajos. La exposición a fábricas contaminantes alcanza al 5,9% de los hogares, pero se duplica en los sectores más pobres (10,1%), mientras que el 10% reside cerca de cursos de agua contaminados, cifra que trepa al 20% en los estratos bajos. Estas condiciones de deterioro ambiental se combinan con carencias de infraestructura urbana, como que el 17,6% de los hogares habita en calles sin pavimentar. Si bien este indicador muestra una mejora respecto de 2010, cuando alcanzaba al 25,1%, continúa reflejando un patrón persistente de desigualdad socioespacial que expone con mayor intensidad a los hogares más vulnerables a entornos degradados y riesgos ambientales.

A su vez, las condiciones del hábitat urbano son un factor estructurante de las desigualdades que afectan a la infancia en Argentina. En 2024, más de un tercio de los niños y niñas urbanos vivía en viviendas precarias o hacinadas y uno de cada cuatro carecía de servicios sanitarios básicos. La inseguridad barrial es el déficit más extendido, alcanzando al 62,5% de la infancia y a ocho de cada diez en los sectores más pobres, mientras que uno de cada cinco crece expuesto a focos de contaminación. Estas carencias trascienden la capacidad compensatoria de los recursos monetarios y repercute directamente en la salud, la alimentación y la educación, profundizando la pobreza y limitando las oportunidades de desarrollo (Tuñón y Bauzo, 2025).

En la Argentina, el patrón histórico de urbanización se manifestó con fuerza en la expansión periférica del Área Metropolitana de Buenos Aires y de otras grandes ciudades del país. A lo largo de las últimas décadas, amplios sectores populares accedieron al suelo urbano fundamentalmente a través de procesos de urbanización informal, que dieron lugar a la conformación de barrios populares en condiciones precarias de localización y servicios. La ausencia de una planificación urbana integral y la limitada capacidad de las políticas habitacionales para responder de manera estructural a la demanda de vivienda favorecieron la consolidación de un patrón de expansión urbana marcado por la informalidad y la heterogeneidad. En este marco, las iniciativas estatales, centradas mayormente en la construcción de complejos de vivienda social, lograron ampliar en parte el acceso a la propiedad, pero a menudo reprodujeron nuevas formas de desigualdad vinculadas a la localización periférica, la desconexión con el tejido urbano y la dificultad de acceso a servicios públicos de calidad.

Como resultado, la expansión periférica no solo configuró un patrón espacial de segregación sociohabitacional, sino que también tuvo efectos persistentes sobre las condiciones de acceso al hábitat urbano de vastos sectores de la población, limitando las oportunidades de integración social y generando entornos con mayores déficits en infraestructura, equipamiento comunitario y servicios urbanos esenciales. En los barrios populares estas carencias se expresan en la precariedad de las viviendas y la falta de acceso a agua segura, cloacas, pavimento y espacios públicos adecuados. Así, la forma en que se produjo la expansión urbana en la Argentina no solo explica parte de las desigualdades actuales en las condiciones habitacionales, sino que también profundiza la reproducción intergeneracional de la pobreza, al dificultar la inclusión plena en la ciudad y restringir el derecho a un hábitat urbano de calidad.

Distintos estudios muestran la presencia de una combinación de vulnerabilidades demográficas, sociales y ambientales en los barrios populares que refuerzan las desigualdades estructurales en el acceso a condiciones de vida dignas. La precariedad en infraestructura y servicios constituye un factor dominante: solo una porción de las viviendas se ubica sobre calles asfaltadas, mientras que persisten déficits graves en alumbrado público, provisión de espacios verdes y acceso a redes básicas. Según datos del Observatorio de la Deuda Social Argentina, los hogares en barrios populares tienen casi seis veces más

probabilidades que los de clase media y media-baja de habitar viviendas precarias, cinco veces más de vivir en condiciones de hacinamiento y más del doble de hacerlo sin conexión a la red de agua corriente. La brecha también es marcada en otros servicios: los hogares en barrios populares tienen casi cuatro veces más probabilidades de carecer de red cloacal, seis veces más de residir en calles sin pavimento y casi treinta veces más de no contar con recolección de residuos, además de duplicar la probabilidad de vivir cerca de basurales (Bonfiglio, Vera y Salvia, 2019).

Por otra parte, el riesgo ambiental constituye un factor crítico: gran parte de los hogares se encuentra expuesto a plagas, acumulación de basura o fuentes directas de contaminación, con casi la mitad de las viviendas próximas a cursos de agua contaminados. En conjunto, estas condiciones revelan que la reproducción de la pobreza en los barrios populares no se explica únicamente por la falta de ingresos estables, sino también por carencias persistentes en infraestructura urbana y por la exposición a contextos ambientales altamente degradados (Bercovich, et al., 2024).

### **Trabajo y empleo**

El empleo constituye una dimensión central para comprender la pobreza y, al mismo tiempo, un componente esencial del bienestar de los hogares. No solo porque a través del trabajo remunerado se accede a ingresos que permiten sostener el consumo básico y garantizar niveles mínimos de vida, sino también porque en el régimen de protección social argentino, el empleo asalariado formal regula el acceso a la seguridad social, define trayectorias de movilidad social y estructura expectativas de integración económica y social. En este sentido, el análisis de la pobreza en la Argentina no puede prescindir de la consideración del mercado de trabajo como un espacio determinante de las oportunidades de inclusión o exclusión.

Este mercado de trabajo se encuentra atravesado por una profunda segmentación estructural que se traduce en persistentes brechas de productividad, ingresos y calidad ocupacional. La segmentación laboral tiene efectos directos en la desigualdad de ingresos y en la reproducción de la pobreza. En la Argentina, la evidencia muestra que aun en contextos de crecimiento económico y expansión del empleo formal, las brechas entre sectores no tienden a cerrarse de manera significativa. De este modo, el sector informal continúa funcionando como refugio laboral de última instancia, sosteniendo ingresos de subsistencia que, lejos de garantizar inclusión, consolidan altos niveles de pobreza y desigualdad. Así, el mercado de trabajo argentino se configura como un determinante clave de la persistencia de la pobreza estructural y de la distribución regresiva de los recursos en la sociedad.

El escenario laboral argentino en 2024 refleja la convergencia de factores estructurales y coyunturales que profundizan la precariedad del empleo. Tal como señalan diversos antecedentes, el mercado de trabajo venía mostrando desde hace años limitaciones severas para revertir desigualdades persistentes, aún en contextos de crecimiento económico. En 2024, sólo el 39,7% de la población económicamente activa de 18 años y más accedía a un empleo pleno de derechos, con acceso a seguridad social y protección laboral. El resto se encontraba en situaciones de desempleo abierto (8,9%), subempleo inestable (23,6%, realizando changas, trabajos temporarios o programas con contraprestación) o en empleos regulares pero precarios (27,8%, con ingresos superiores a subsistencia pero sin aportes ni afiliación). El sector micro-informal concentraba a más de la mitad de los ocupados (55,5%), lo que muestra la centralidad de este segmento como refugio laboral de baja productividad y alta vulnerabilidad (Donza y Salvia, 2025).

La precariedad no se expresa sólo en la inserción laboral, sino también en la fragilidad de la protección social. En 2024, más de la mitad de los ocupados (51,7%) carecía de aportes jubilatorios, y un 42,1% no contaba con cobertura de salud. A ello se suma la marcada desigualdad en la distribución del trabajo

doméstico no remunerado: mientras el 66,2% de la población mayor de 18 años realizaba tareas intensivas de cuidado y hogar, la carga recaía de manera desproporcionada en las mujeres (82,6% frente a 47,7% de los varones).

Los ingresos laborales acompañaron este panorama de deterioro. Entre 2010 y 2024, la capacidad de compra del ingreso medio laboral mensual se redujo un 44,1%, con caídas más abruptas en los períodos de crisis y ajuste estructural. La desigualdad entre categorías ocupacionales es notoria: en 2024, el ingreso medio de quienes se encontraban en un subempleo inestable equivalía a apenas un tercio del ingreso promedio de los ocupados plenos de derechos (\$165.681 frente a \$710.050). Estas brechas revelan cómo la segmentación laboral se traduce en estratificación económica y reproduce la pobreza (Donza y Salvia, 2025).

En consecuencia, un número significativo de trabajadores ocupados reside en hogares pobres por ingresos. En 2024, la incidencia de la pobreza alcanzaba al 31% de los ocupados, con fuertes diferencias según sector, 16,8% en el privado formal, 21,3% en el sector público y 41,2% en el micro-informal. Estos datos ilustran cómo la precariedad estructural del empleo en la Argentina no solo limita las posibilidades de integración laboral, sino que compromete directamente la calidad de vida y las condiciones de reproducción social de amplios sectores de la población.

En este marco se inserta la economía popular, que refiere a un sector del trabajo que no es absorbido ni por los mercados formales ni por el Estado, pero que despliega formas de producción y reproducción social imprescindibles para millones de personas. Se trata de un entramado de actividades de autoempleo, emprendimientos familiares, cooperativos y comunitarios que, aún con baja productividad relativa y altos niveles de precariedad, cumplen un papel decisivo en la generación de ingresos, la provisión de bienes y servicios y la sostenibilidad de los hogares. Su existencia y expansión constituyen, al mismo tiempo, un síntoma y un resultado de la segmentación estructural del mercado de trabajo argentino: la imposibilidad de garantizar una integración formal y protegida para amplios sectores de la población genera que la economía popular funcione como un espacio de absorción de mano de obra, pero también como un factor de reproducción de la desigualdad. Los resultados preliminares de un estudio realizado por CIFRA (Fernández Álvarez et al., 2021) para el cuarto trimestre de 2020 permiten estimar que este sector representa entre el 32% y 33% de la PEA urbana, confirmando su peso estructural en la dinámica laboral y la necesidad de generar registros y políticas públicas específicas para su reconocimiento e integración

Dar cuenta de cómo operan los fenómenos mencionados resulta un aporte fundamental para comprender la pobreza en la Argentina, ya que revela cómo las condiciones estructurales del empleo son determinantes directos de los niveles de vulnerabilidad social y de la persistencia de la pobreza estructural.

## **Políticas propuestas**

La problemática expuesta hasta aquí presenta un elevado grado de complejidad, derivado de la multiplicidad de dimensiones que la atraviesan. Si bien resulta imprescindible el diseño de políticas específicas que actúen sobre cada una de ellas, enfrentar de manera efectiva la pobreza y la desigualdad exige una estrategia ubicada en un nivel de análisis superior. El logro de altos niveles de desarrollo humano se configura como un objetivo estratégico que implica, entre otras cuestiones, una articulación político-institucional sostenida en el tiempo, capaz de definir metas claras en torno a dos ejes centrales: el desarrollo económico y el desarrollo humano, concebidos como elementos inseparables.

Sobre esta base, se propone un conjunto de políticas articuladas que parten del supuesto de que combatir la pobreza y la desigualdad no requiere únicamente crecimiento y estabilidad macroeconómica, sino

también una inversión decidida y continua en capacidades humanas, bajo un paradigma de derechos que garantice igualdad en el acceso al bienestar. Asimismo, la sostenibilidad de los procesos en el tiempo demanda un compromiso con la preservación de la naturaleza y con las generaciones futuras, asegurando que los avances en materia de inclusión social y desarrollo económico se proyecten sobre bases sólidas, equitativas y sostenibles.

Esto supone reconocer que el desarrollo humano no puede dissociarse de la calidad de las instituciones, de la fortaleza del tejido social y de la capacidad de un Estado para coordinar esfuerzos con los distintos actores de la sociedad. La pobreza y la desigualdad, en este sentido, deben entenderse como fenómenos estructurales y multidimensionales, cuya resolución exige políticas integrales que combinen medidas de corto plazo orientadas a la contención, con transformaciones de mediano y largo plazo que promuevan movilidad social, igualdad de oportunidades y resiliencia frente a las crisis. Solo a través de este enfoque articulado será posible avanzar hacia una sociedad más justa, inclusiva y sustentable.

Este documento se propone presentar un conjunto de políticas que pueda operar sobre las problemáticas planteadas en el diagnóstico previo. Se desarrollan a continuación partiendo de una jerarquización por etapas que comprenden distintas dinámicas y suponen avances específicos.

Nivel de implementación y enfoque	Propuesta de políticas y nivel de implementación	Desafíos y recomendaciones
<p><b>Nivel 1: Inversión social integral</b></p> <p>Concentra las políticas capaces de generar resultados en el corto plazo. Atienden algunos de los déficits más urgentes en materia de ingresos, servicios básicos y cuidados, al tiempo que impulsa la economía popular como motor inmediato de inclusión. Su objetivo es estabilizar las condiciones de vida, ampliar las capacidades de la población y sentar un piso de bienestar sobre el cual construir transformaciones más profundas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Fortalecer unidades de la economía popular mediante asistencia técnica, financiamiento y comercialización para aumentar su productividad e integración en los circuitos económicos más dinámicos.</li> <li>▶ Garantizar el acceso de toda la población a condiciones habitacionales satisfactorias, tomando como referencia criterios normativos que definen el Derecho a la Ciudad como una reivindicación integral que comprende aspectos asociados a la vivienda segura, al acceso equitativo a servicios públicos, a infraestructura e integración urbana, y a un entorno físico ecológico saludable. (Fase 1: Vivienda, servicios públicos, integración urbana).</li> <li>▶ Desarrollar un programa de inversión educativa con el objetivo de mejorar la terminalidad en el ciclo medio y mejorar la calidad educativa. En esta línea se propone mejorar el equipamiento e infraestructura educativa y las condiciones laborales de los docentes y operar sobre las causas de la deserción y factores de vulnerabilidad que afectan las trayectorias educativas.</li> <li>▶ Ampliación de infraestructura de cuidados y de cobertura de salud, profesionalización de agentes y calidad de prestadores involucrados con foco en infancias, discapacidad y adultos mayores, considerando a cada grupo particular en apoyo a las personas y a sus grupos familiares.</li> </ul>	<p>La aplicación de estas políticas en Argentina exige abordar desafíos estructurales profundos para transformar las bases productivas, sociales y territoriales que perpetúan la desigualdad. Nudos críticos interconectados:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Necesidad de un plan productivo para dinamizar la economía y generar trabajo digno. Transformar una estructura productiva caracterizada por heterogeneidad, informalidad y baja productividad en un esquema capaz de articular desarrollo industrial, innovación tecnológica y agregado de valor en todo el territorio, garantizando que las PyMEs, cooperativas y sectores de la economía popular sean parte del proceso. Este esfuerzo se ve severamente limitado por la restricción fiscal y la crisis de las finanzas públicas, que condicionan la inversión estatal en infraestructura e incentivos. Es crucial repensar y reformar el sistema impositivo hacia una mayor progresividad y capacidad recaudatoria, lo que a su vez requiere consensos políticos para enfrentar las resistencias sectoriales. Además, la sostenibilidad del plan depende de fortalecer la producción y disponibilidad de información económica y social precisa y actualizada para orientar y evaluar las políticas en tiempo real.</li> <li>▶ Déficits en el acceso a un hábitat urbano adecuado (vivienda y servicios). 4 desafíos estructurales: 1) superar el acceso desigual a servicios básicos (agua, cloacas, energía), que afecta desproporcionadamente a los sectores vulnerables y regiones del Norte, requiriendo inversiones equitativas a largo plazo; 2) entender la vivienda como un eje de integración social que requiere políticas que amplíen el acceso al crédito, consoliden subsidios y programas de urbanización de barrios populares, abordando las lógicas tanto mercantilizadas como no mercantilizadas de su producción; 3) asegurar un entorno ambiental saludable, combatiendo la contaminación urbana, mejorando la gestión de residuos y fortaleciendo la regulación y su cumplimiento; y 4) superar la segregación socioespacial histórica mediante un modelo de desarrollo urbano que combine</li> </ul>

Nivel de implementación y enfoque	Propuesta de políticas y nivel de implementación	Desafíos y recomendaciones
<p><b>Nivel 2: Desarrollo productivo y urbano</b></p> <p>Reúne las políticas que requieren un horizonte de maduración más amplio, orientadas a consolidar un nuevo patrón de desarrollo económico y social. Aquí se incluyen la diversificación de la matriz productiva, la mejora sostenida en las condiciones de empleo y el fortalecimiento de infraestructura urbana de mayor escala. El enfoque de esta etapa es avanzar hacia una economía más integrada, con mayores niveles de productividad y mejores condiciones laborales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Impulsar la generación de empleo digno a partir de la puesta en marcha de un plan de desarrollo productivo que, atendiendo las particularidades regionales y la diversidad de matrices productivas del país, estimule el desarrollo industrial y tecnológico con criterios de inclusión social y equidad.</li> <li>▶ Garantizar el acceso de toda la población a condiciones habitacionales satisfactorias, tomando como referencia criterios normativos que definen el Derecho a la Ciudad como una reivindicación integral que comprende aspectos asociados a la vivienda segura, al acceso equitativo a servicios públicos, a infraestructura e integración urbana, y a un entorno físico ecológico saludable (Fase 2: Mejoras en conectividad, transporte).</li> </ul>	<p>inversiones materiales con regulación del mercado de suelo y planificación urbana para garantizar la equidad y la plena integración social.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Las desigualdades persistentes en el sistema educativo. Mejorar la terminalidad del ciclo medio y la calidad educativa enfrenta cuatro desafíos cruciales: 1) garantizar un financiamiento sostenible y equitativo de la educación, que supere la restricción fiscal y las desigualdades de inversión entre provincias; 2) reducir las brechas territoriales en infraestructura, servicios básicos y conectividad, aplicando criterios compensatorios para las regiones más rezagadas; 3) mejorar las condiciones laborales y profesionales de los docentes, recomponiendo salarios, promoviendo la estabilidad laboral y ampliando los cargos de jornada completa para fortalecer la continuidad pedagógica; y 4) Elevar la calidad pedagógica y el nivel de aprendizajes mediante innovación, tutorías, apoyo a las trayectorias y políticas de inclusión activa para combatir la segregación escolar y reducir la elevada brecha entre la finalización del secundario y el acceso a la educación superior.</li> </ul>
<p><b>Nivel 3: Piso ciudadano universal</b></p> <p>Constituye el horizonte de integración plena, donde el énfasis está en garantizar derechos universales que promuevan autonomía, ciudadanía y cohesión social. La aplicación de un dividendo universal no funciona como política compensatoria, sino como mecanismo de integración estructural y reconocimiento de la dignidad individual, asegurando un piso común de bienestar en una sociedad más equitativa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Dividendo básico universal como una transferencia directa universal y de servicios que asegure un piso de cobertura que garantice condiciones mínimas de vida digna y autonomía para toda la población.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Expandir y profesionalizar la red de cuidados y sanitaria implica cinco desafíos interconectados: 1) necesidad de inversiones de largo plazo con criterios compensatorios debido a las restricciones fiscales y la descentralización; 2) profesionalización y formalización del trabajo de cuidados, fuertemente feminizado y precarizado, requiriendo capacitación, regulación y nuevos marcos de financiamiento para no perpetuar desigualdades de género y laborales; 3) segmentación y superposición de los sistemas de salud y protección social (público, obras sociales, privado), buscando mecanismos de coordinación para reducir la dispersión institucional y establecer estándares comunes de calidad; 4) atender las demandas específicas de cada grupo (infancias, personas con discapacidad, adultos mayores) con infraestructura accesible y cuidados especializados; 5) la gobernanza institucional es el obstáculo transversal, exigiendo una estrategia de articulación que combine planificación nacional, financiamiento equitativo y ejecución descentralizada para avanzar hacia un verdadero sistema integrado de cuidados y salud con estándares mínimos universales.</li> </ul>

## Modelado y simulaciones

Dada la complejidad de variables involucradas se optó por el desarrollo de un modelo que estructura la pobreza como resultado directo de la desigualdad de ingresos, moderado por la efectividad de las políticas públicas y por la estabilidad macroeconómica. Es decir, a mayor desigualdad, mayor pobreza, salvo que existan políticas e instituciones capaces de compensar ese efecto.

La desigualdad de ingresos surge como una variable compuesta que integra múltiples dimensiones estructurales:

- ▶ Informalidad laboral, asociada a bajos niveles de productividad de las unidades productivas que conforman el sector informal y a la débil cobertura de derechos de los trabajadores.
- ▶ Asimetrías regionales y carencias de infraestructura y servicios urbanos, que limitan las oportunidades en territorios periféricos.
- ▶ Tributación regresiva, que refuerza la concentración de ingresos y se ve influida por ajustes fiscales y por la estructura del sistema energético.
- ▶ Desigualdades de género (en acceso al mercado laboral, en licencias, en dependencia económica y en el uso del tiempo en tareas de cuidado), que amplifican las brechas tanto en ingresos como en acceso a la jubilación.
- ▶ El nivel de políticas redistributivas, que pueden atenuar estos factores pero se ven restringidas en contextos de austeridad.

La pobreza también se conecta con los determinantes sociales del bienestar:

- ▶ El acceso a una alimentación saludable depende de programas como compras públicas de alimentos, cordones verdes, sistemas de redistribución y políticas de subsidios, pero se reduce cuando la desigualdad y el consumo conspicuo de alimentos son altos.
- ▶ El acceso a una salud adecuada está condicionado por la inversión en salud y cuidados, las políticas ambientales y la cobertura en salud sexual y reproductiva, todas moduladas por la desigualdad de ingresos.
- ▶ El acceso y permanencia en el sistema educativo está limitado tanto por la desigualdad de ingresos como por las desigualdades de género y el embarazo adolescente, a pesar de los esfuerzos en infraestructura y terminalidad educativa.

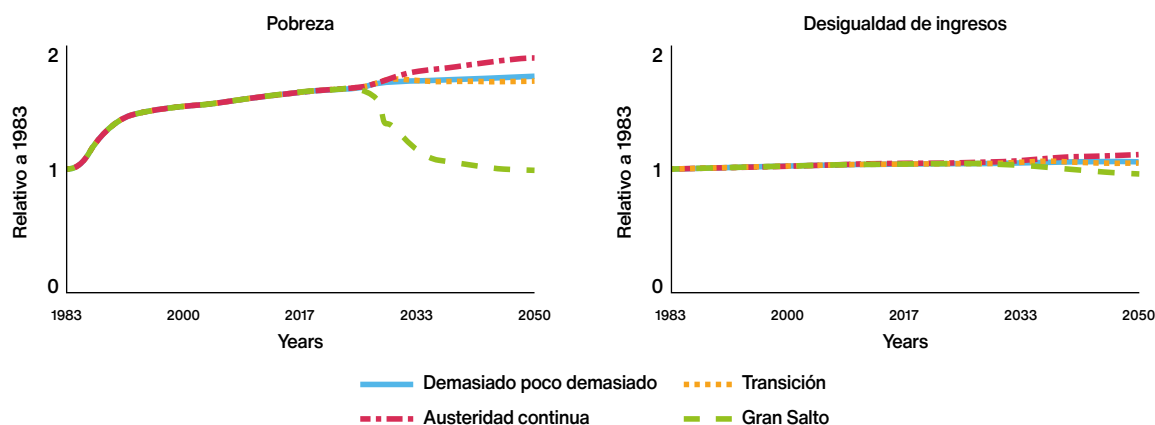
En este marco, la institucionalidad —medida y calibrada con indicadores como los del Banco Mundial— es central, porque sostiene la estabilidad macroeconómica, la confianza social y la efectividad de las políticas. Instituciones fuertes generan capacidad de implementar políticas redistributivas y de inversión social; instituciones débiles dejan a la desigualdad avanzar sin contrapesos.

En resumen, el modelo plantea que la pobreza en Argentina es un emergente de la desigualdad, la cual se reproduce a través de múltiples mecanismos interrelacionados —género, territorio, informalidad, sistema fiscal, infraestructura— y solo puede revertirse mediante un entramado de políticas públicas eficaces, estabilidad macroeconómica e institucionalidad sólida.

Es importante destacar que, en muchos casos, la pobreza de ingresos puede reducirse con relativa rapidez ante un repunte coyuntural de la actividad económica que incremente el empleo y los ingresos de los hogares más vulnerables, y también pueden contribuir en este sentido las transferencias monetarias a partir de las intervenciones sociales del Estado. En cambio, la desigualdad constituye una característica mucho más estructural y persistente del sistema socioeconómico, vinculada a factores de largo plazo como la distribución del capital, las asimetrías regionales, la segmentación laboral y las desigualdades

de género. Por ello, aun cuando la pobreza pueda mostrar mejoras visibles en el corto plazo, la reducción sostenida de la desigualdad requiere transformaciones más profundas en la estructura productiva, institucional y fiscal.

Figura 3.4- Simulación de cuatro escenarios para Pobreza y Desigualdad.



Fuente: Earth4All Argentina (2025).

En el gráfico de la izquierda se observa la evolución de la pobreza bajo cuatro escenarios de simulación: *Demasiado Poco y Demasiado Tarde* (azul - lo que representa un regreso de la austeridad a los niveles anteriores de gasto público), *Austeridad continua* (rojo), *Transición* (amarillo punteado - solo con las 12 políticas de alta prioridad) y *Gran Salto* (verde - con todas las 57 políticas). Los resultados muestran que, en ausencia de cambios estructurales profundos, la pobreza tiende a aumentar lentamente a lo largo del tiempo. Tanto en el escenario de austeridad continua como en el de transición, la trayectoria de la pobreza se mantiene elevada hacia mediados de siglo, con diferencias relativamente menores respecto al escenario de referencia. En contraste, el escenario *Gran Salto*, que supone un conjunto ambicioso de transformaciones productivas, sociales y redistributivas, logra una reducción sostenida de la pobreza después de 2030, distinguiéndose claramente del resto de los escenarios. Esto sugiere que la superación de la pobreza requiere intervenciones de gran escala y no se alcanzaría únicamente con medidas incrementales.

En el gráfico de la derecha se muestra la evolución de la desigualdad de ingresos en los mismos escenarios. A diferencia de la pobreza, la desigualdad se mantiene notablemente estable en el tiempo, con variaciones mínimas entre escenarios. Incluso en el escenario *Gran Salto*, la desigualdad apenas disminuye levemente hacia mediados de siglo. Esto confirma que la desigualdad de ingresos es un rasgo estructural del sistema económico y social argentino, mucho más difícil de modificar que la pobreza coyuntural. Mientras que la pobreza puede responder en el corto plazo a shocks positivos de redistribución o crecimiento, la desigualdad demanda cambios más profundos y persistentes en la estructura fiscal, laboral y productiva.

# CAPÍTULO 4. EMPODERAR A LAS MUJERES

por **María del Carmen Tamargo**

## Introducción

El propósito de este capítulo es presentar un diagnóstico de la situación de las mujeres en Argentina, con el objetivo de identificar los puntos críticos que configuran un escenario de desigualdad de género que opera en desfavor de las mujeres.

Si bien en las últimas décadas se han logrado significativos avances, la discriminación de las mujeres y las desigualdades de género persisten. Por ello resulta clave visibilizar los nudos críticos que las expresan y consolidan, a través del análisis de información con enfoque de género.

Este diagnóstico de situación junto con el análisis de las políticas públicas vigentes son insumos centrales para orientar la reflexión y el diálogo ciudadano respecto de cuáles serían las estrategias de política que podrían contribuir a construir escenarios de igualdad de género y, por tanto, a lograr el Gran Salto. Esta reflexión está orientada a la acción, dado que, si no se implementan acciones concretas que transformen los modos de pensar, diseñar e implementar las políticas públicas, estas tienden a reproducir las desigualdades de género: las políticas públicas no son neutras al género.

En *La tierra para todos* se afirma que “mejorar el acceso a la educación, a las oportunidades económicas y a empleos dignos y a todas las ventajas que estos traen en la vida, contribuirá a que las sociedades sean mejores, más fuertes y resilientes. También determinará la futura trayectoria de la humanidad y de nuestro planeta en este siglo” (Dixon *et al.*, 2024: 139).

Asumiendo esta premisa, resulta clave caracterizar el estado de situación actual de las mujeres en Argentina, desde el enfoque de género, ya que este “permite visualizar y reconocer la manera en que operan las relaciones de género en los distintos ámbitos del desarrollo de las personas y la sociedad, así como la existencia de relaciones de jerarquía y desigualdad entre hombres y mujeres. Además, es posible observar de qué manera impactan los sesgos de género existentes en las políticas públicas” (Batthyany y Montaña, 2012: 12).

Este enfoque constituye una perspectiva teórico-metodológica que, conceptualizando el género como proceso relacional, aporta un análisis de los factores de desigualdad y discriminación que configuran la trama en la que se desarrollan las posibilidades y oportunidades de vida de mujeres y varones, que resulta útil para orientar el diseño de políticas y sus resultados e impactos hacia la reconfiguración de las relaciones de género en la sociedad.

Para dar cuenta de ello, este capítulo presenta a continuación una breve síntesis del marco conceptual a partir del cual se realiza el diagnóstico de situación; luego se presenta una sistematización de datos que da cuenta de los núcleos de desigualdad de género observados en Argentina y, por último, se desarrolla un conjunto de recomendaciones de políticas y estrategias de acción que se identifican como potenciales motores de cambio y de construcción de condiciones favorables para la igualdad de género en nuestro país.

## Marco global: la desigualdad de género y el empoderamiento y autonomía de las mujeres

Partimos del supuesto de que la desigualdad entre los géneros no es “natural” ni inevitable, sino que es una construcción social resultante de un sistema social, político, económico y cultural heteronormativo de privilegio y jerarquía, en el cual las mujeres quedan relegadas a posiciones desventajosas. Es decir que la desigualdad de género refiere a inequidades materiales (ingresos, empleo, acceso a recursos) y simbólicas (estereotipos, desvalorización de identidades) y debe analizarse como una construcción social. Nancy Fraser (1996) señala, además, que esta cuestión debe abordarse desde la justicia social, ya que no basta con la redistribución económica, sino que también es necesario garantizar el reconocimiento social y cultural, y la participación de las mujeres en la toma de decisiones (redistribución, reconocimiento y representación).

Tal como los datos que desarrollaremos más adelante lo indican, la desigualdad de género en Argentina, y en América Latina, persiste como un fenómeno estructural en el que se intersectan factores sociales, económicos, políticos, culturales y simbólicos profundamente arraigados. A pesar de avances en materia normativa (leyes contra la violencia de género, derechos sexuales y reproductivos, cuotas de participación femenina y LGBTIQ+, institucionalidades de género y políticas públicas de cuidado, etc.), la desigualdad de género se sigue reflejando en la persistencia de brechas e inequidades profundas y muy significativas.

En particular, Argentina destaca en el contexto de la región por los avances logrados en las últimas décadas en relación con la creación de marcos normativos innovadores tendientes a garantizar derechos de las mujeres y diversidades, tales como: la ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE), leyes de paridad, políticas contra la violencia de género, etc. Concomitantemente con estos avances normativos se impulsó el fortalecimiento de la institucionalidad de género, creando a nivel nacional un Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad (diciembre de 2019) que recuperaba una larga historia de creación de mecanismos de género que lograron diferentes rangos y funciones (la Subsecretaría de la Mujer creada en 1985, el Consejo Nacional de las Mujeres creado en 1992, reconvertido en 2017 en el Instituto Nacional de las Mujeres, etc.) y el desarrollo de políticas de género de escala nacional.

Sin embargo, a pesar de esos avances, las brechas materiales y simbólicas persistieron y persisten en un contexto político institucional actual que desanda esa experiencia histórica. A partir de diciembre de 2023, el nuevo gobierno se caracteriza por asumir una ofensiva fuertemente cuestionadora de la perspectiva de género, que se ha materializado a través del desmantelamiento de la institucionalidad de género y la discontinuidad de la mayoría de las políticas de igualdad de género en la esfera del gobierno nacional.

Cabe señalar que, siendo la Argentina un país federal, las provincias que lo integran tienen autonomía para definir políticas propias, de modo tal que es posible asumir que en algunas de ellas se sostienen institucionalidades y políticas de género de alcance provincial. Es importante aclarar que este documento plantea un análisis a nivel nacional, por lo tanto, las experiencias provinciales vigentes no han sido incluidas aquí. El hecho de que estas se sostengan constituye una alternativa de resistencia ante el giro de la política de género a nivel nacional. Pero, sin duda, el rol rector de los Ministerios de la Administración Pública Nacional orienta y marca agendas a partir de las cuales se priorizan objetivos, se organizan y distribuyen recursos, de modo tal que la desarticulación de la política de género a nivel nacional pone restricciones al desarrollo de políticas provinciales y/o locales de género y al avance en el logro de igualdad de género.

Por tanto, la ausencia de políticas de género a nivel nacional probablemente profundizará y/o agravará la persistencia de las desigualdades de género, configurando una perspectiva de un futuro que —si no actuamos enfática y sistemáticamente— continuará reproduciendo, e incluso profundizando esas desigualdades.

Colocar en el centro de los debates el empoderamiento y la autonomía de las mujeres conlleva una interrogación respecto de si es posible lograr una sociedad justa y ambiental, social y económicamente sostenible sin igualdad de género, y por supuesto preguntarnos si es posible lograrlo sin reducir las brechas entre varones y mujeres y sin construir condiciones para su autonomía y empoderamiento. Por último, debemos preguntarnos: ¿Cuáles son las respuestas que podrían desarticular los núcleos de desigualdad de género?

Estos interrogantes albergan algunos de los conceptos que la bibliografía y la investigación en el campo del género indican y fundamentan que son clave para avanzar hacia la igualdad de género. En el recorrido de los estudios de género y de las experiencias de desarrollo de políticas de género, dos conceptos son centrales: el empoderamiento y la autonomía de las mujeres. Vale entonces hacer una breve síntesis sobre los significados y alcances de ambos conceptos.

El concepto “empoderamiento” irrumpe en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), en cuya Plataforma de Acción lo propone como condición clave para la igualdad, el desarrollo y la paz, entendiéndolo como una estrategia para lograr la igualdad entre los géneros a través del “aumento de la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones y acceso al poder” (ONU Mujeres, 2024); desde entonces, el empoderamiento se ha incorporado en agendas multilaterales (ONU Mujeres, CEPAL), en agendas regionales (Cumbres de Género en América Latina), más recientemente en la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y se hace presente en las agendas de muchos gobiernos para el cumplimiento de los compromisos internacionales suscritos. Surge como respuesta crítica a las estrategias tradicionales de desarrollo que, pese a incorporar a las mujeres, no cuestionaban las bases estructurales de su subordinación.

El empoderamiento de las mujeres se define como el proceso mediante el cual las mujeres adquieren poder y control sobre sus propias vidas y participan en igualdad de condiciones en todos los ámbitos de la sociedad: económico, social, político y cultural. Implica un aumento en su capacidad para tomar decisiones estratégicas y tener influencia en los resultados que afectan sus vidas y las de sus comunidades. Es decir, participar y decidir en cuestiones y contextos en los que no era reconocido —sino más bien negado— su derecho y posibilidad de hacer elecciones y tomar decisiones estratégicas sobre sus vidas y las de sus comunidades. Es un concepto y a la vez una estrategia que articula tres aspectos interrelacionados: recursos, agencia y logros (Kabeer, 1999). Es decir que, el empoderamiento no es solo acceso a recursos, sino la transformación de las relaciones de poder que limitan las posibilidades de desarrollo autónomo de las mujeres.

La definición de empoderamiento de las mujeres (y de las personas en general) se centra en la capacidad de tener tener control sobre sus vidas, establecer sus propias prioridades, adquirir habilidades y conocimientos, aumentar su autoestima y confianza; participar activamente en la toma de decisiones en todos los niveles, fortaleciendo sus capacidades y potencialidades, y la autonomía para decidir y dirigir sus opciones y su vida” (ONU Mujeres, 2024).

Un trazador común que se observa en estas y otras definiciones sobre el empoderamiento es la idea del logro de la autonomía de las mujeres en todos los ámbitos de su vida, como una de las estrategias indispensables para transformar las relaciones de género de subordinación y el sistema de privilegios y jerarquías del sistema sexo-género heteronormativo dominante.

De allí que el concepto de autonomía tenga una relación estrecha y necesaria con las estrategias de empoderamiento de las mujeres, ya que aporta a la visibilización de las desigualdades y a la construcción de respuestas y acciones para abordarlas.

Batthyany señala que la desigualdad de género se construye socialmente, por tanto es la consecuencia de la injusticia, la mala distribución del poder, los ingresos y del tiempo entre hombres y mujeres, junto con la falta de reconocimiento de los derechos de las mujeres por parte de las elites políticas y económicas.

La mayoría de los hallazgos y conclusiones de estudios e investigaciones realizadas por diversos organismos en el mundo (de cooperación internacional, universidades y centros de investigación, etc.) indican que, con el actual grado de desarrollo económico, tecnológico y social, las mujeres pueden lograr una mayor autonomía y que la igualdad de género tiene un impacto decisivo en el desarrollo económico y el crecimiento de las sociedades. Según ONU Mujeres, “cuando el número de mujeres ocupadas aumenta, las economías crecen”. A su vez las mujeres han alcanzado logros sustantivos en el acceso, permanencia y terminalidad de los trayectos educativos, superando el desempeño de los varones, pero, sin embargo, para la mayoría de las mujeres, los logros sustanciales en educación no se tradujeron en la obtención de mejores resultados en el mercado laboral. También sigue siendo desigual el acceso a las instituciones financieras y mecanismos de ahorro formales. Estas situaciones nos hablan de diferentes ámbitos en los que se expresan las desigualdades y en sus interrelaciones y efectos cruzados.

Generar condiciones para el desarrollo de la autonomía de las mujeres es una clave de un enfoque de empoderamiento transformador de las relaciones de género. Tanto que la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) propone analizar las desigualdades de género y la situación de las mujeres en la región a partir del concepto de “autonomía de las mujeres” definiéndolo como “el resultado de contar con la capacidad para tomar libremente las decisiones que afectan sus vidas en condiciones de igualdad (*y requiere*) una vida libre de violencia, el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, la participación plena en la toma de decisiones en los distintos ámbitos de la vida pública y política y el acceso a ingresos, propiedad y tiempo, sobre la base de una cultura libre de patrones patriarcales y de discriminación” (CEPAL, 2021)

En esta definición se explicitan tres dimensiones de la autonomía, que son interdependientes, intentan reflejar la complejidad de los fenómenos de desigualdad de género y ponen en evidencia la necesidad de analizarlos desde una perspectiva relacional e interseccional. Estas tres dimensiones son:

- ▶ **La autonomía económica** implica la capacidad de las personas para participar plenamente en la actividad económica, acceder a recursos productivos, controlar sus propios ingresos y activos, y tener igualdad de oportunidades en el empleo y el emprendimiento. La desigualdad económica se manifiesta en la brecha salarial de género, la segregación ocupacional, la sobrerrepresentación de las mujeres en trabajos precarios e informales, la menor propiedad de activos y tierras, y las dificultades para acceder a financiamiento y crédito. Según la CEPAL, la autonomía económica “se refiere a la capacidad de las mujeres de acceder, generar y controlar ingresos propios, activos y recursos productivos, financieros y tecnológicos, así como el tiempo y la propiedad. Considera la división sexual del trabajo y la desigual organización social del cuidado”<sup>12</sup>
- ▶ **La autonomía en la toma de decisiones** se relaciona con la capacidad de las personas para participar en la vida política y pública, expresar sus opiniones y ser escuchadas, y tener representación en los espacios de poder a todos los niveles (hogar, comunidad, instituciones, gobierno). La desigualdad en esta dimensión se observa en la subrepresentación de las mujeres en cargos de liderazgo y toma de decisiones, las limitaciones en su participación política, la falta de consideración de sus necesidades y perspectivas en la formulación de políticas y leyes, y las normas sociales que restringen su voz y agencia. Según la CEPAL, la autonomía en la toma de decisiones “se refiere a la plena participación de las mujeres en igualdad de condiciones en los distintos ámbitos de la vida pública y política”.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> CEPAL, Observatorio de Igualdad de Género: <https://oig.cepal.org/es/autonomias/autonomia-economica>.

<sup>13</sup> Ibid.: <https://oig.cepal.org/es/autonomias/autonomia-la-toma-decisiones>.

- ▶ **La autonomía física** se refiere al derecho de las personas a controlar sus propios cuerpos y tomar decisiones informadas sobre su salud sexual y reproductiva, su integridad física y su seguridad personal. La desigualdad en esta dimensión se evidencia en la violencia de género, la falta de acceso a servicios de salud sexual y reproductiva de calidad, las prácticas nocivas como el matrimonio infantil y la mutilación genital femenina, y la limitación de la libertad de movimiento y expresión corporal. Según la CEPAL, la autonomía física “se refiere a la capacidad de las mujeres, las adolescentes y las niñas en su diversidad, de vivir una vida libre de discriminación, prácticas nocivas y violencias y ejercer sus derechos sexuales y derechos reproductivos en condiciones adecuadas para ello”<sup>14</sup>

Estas tres dimensiones de la autonomía no son independientes, sino que están profundamente interrelacionadas y se refuerzan mutuamente. La falta de autonomía en una dimensión impacta negativamente en las otras. Por ejemplo, la autonomía económica es fundamental para la autonomía física y de participación, ya que una mujer con ingresos propios tiene mayor capacidad para salir de una relación violenta, acceder a servicios de salud reproductiva, capacitarse y desarrollar proyectos personales, así como participar en la vida pública sin depender económicamente de terceros. La participación de las mujeres en los espacios de poder es crucial (autonomía en la toma de decisiones) para la formulación de políticas públicas, ya que sin mujeres en posiciones de liderazgo y decisión es más difícil que se impulsen leyes y programas que garanticen sus derechos.

La interrelación entre los factores de discriminación que se reflejan en las barreras al logro de autonomía de las mujeres son indicio de la necesidad de promover políticas integrales que generen condiciones para la igualdad entre los géneros como un motor de cambios transformadores hacia un desarrollo inclusivo. La comprensión de esta interrelación es clave para diseñar políticas públicas efectivas que aborden los nudos estructurales de la desigualdad de género y promuevan una sociedad más justa y equitativa para todas las personas. Avanzar en una dimensión de la autonomía tiene efectos positivos en las otras, creando un círculo virtuoso hacia la igualdad sustantiva y el desarrollo sostenible.

El estado de situación actual pensado desde el marco conceptual del modelo de la Tierra para Todos indica la relevancia de diseñar e impulsar estrategias de acción que impulsen la autonomía y el empoderamiento de las mujeres como palancas imprescindibles para lograr igualdad entre los géneros, ya que esta es un pilar fundamental para la construcción de sociedades más inclusivas, justas y sostenibles. En este marco, el supuesto que orienta el análisis y las propuestas es que las estrategias de “empoderamiento de las mujeres” permitirán transitar desde el estado de situación actual a una situación futura de igualdad entre los géneros que pueda sostenerse en el tiempo, de la mano del impulso de profundas transformaciones sociales, económicas, políticas y culturales.

El empoderamiento de las mujeres no es solo una cuestión de justicia social, sino una estrategia indispensable para la sostenibilidad planetaria y la creación de un futuro próspero sostenible y equitativo para toda la humanidad.

## **El diagnóstico de la situación de las mujeres en Argentina: la desigualdad de género en números**

¿Cómo mensurar, visibilizar los núcleos de desigualdad de género que se manifiestan en cada una de las autonomías? Sin duda la construcción de información con perspectiva de género es un recurso valioso para evidenciar las situaciones de desventaja de las mujeres respecto de los varones. Este es otro campo de disputa y de tensión en el que se han ido logrando también algunos avances en la incorporación de la desagregación según sexo y en el mejor de los casos según género de los datos que recogen y sistematizan los organismos gubernamentales responsables de la producción de información estadística.

<sup>14</sup> Ibid.: <https://oig.cepal.org/es/autonomias/autonomia-fisica>.

La CEPAL ha hecho contribuciones en este tema al proponer un conjunto de indicadores que son aplicables en todos los países de América Latina y el Caribe como medio para construir información específica sobre la situación de las mujeres en cada país, identificar tendencias, logros y retrocesos y establecer análisis comparativos entre países.

Basándonos en esas orientaciones conceptuales y metodológicas de la CEPAL respecto de indicadores relevantes para describir la situación de las mujeres en cada autonomía, se han seleccionado aquellos indicadores para los cuales se contaba con información disponible y accesible al momento de la realización de este documento.

A continuación se presentan las cifras que ponen en evidencia las manifestaciones de las desigualdades de género en la Argentina en cada una de las autonomías: económica, física y de participación en la toma de decisiones.

Los indicadores utilizados ofrecen la evidencia empírica necesaria para desarrollar argumentos y formular planes y políticas para avanzar y/o profundizar en la construcción de la igualdad de género.

### **La autonomía económica de las mujeres**

Contextualizar la situación de las mujeres en el marco general del estado de situación de la población argentina resulta necesario para comprender las posiciones relativas y las desventajas y ventajas que experimentan.

Es decir que “el contexto cuenta”; por ello es imprescindible hacer una referencia a variables macro que describen el acceso de las personas a los bienes y servicios básicos para tener una vida digna. La **pobreza y la indigencia** son dos variables clave que describen una primera trama estructural de desigualdad.

En ambos indicadores la situación de las mujeres es levemente más desventajosa respecto de los varones: 56,2% de mujeres en situación de pobreza y 21% son indigentes, en tanto que entre los varones el 53,9% es pobre y el 19,8% indigente.

Un concepto interesante para analizar la situación socioeconómica es el de “**fragilidad social**” elaborado por CITRA (2024), que refiere a aquellas personas que, aunque no son pobres en el presente, están en riesgo de empobrecimiento futuro; se trata de personas con ingresos hasta un 50% por encima de la línea de pobreza. El estudio da cuenta de que las desigualdades de género se vinculan de manera significativa con la fragilidad social y la no integración en Argentina, mostrando un panorama donde las mujeres suelen estar más afectadas por la no integración social y la indigencia, aunque el deterioro interanual reciente también ha impactado fuertemente a los varones. Las mediciones del primer trimestre de 2024 a través de lo que se denomina Población No Integrada Socialmente (PNIS, que abarca a las personas indigentes, pobres no indigentes y en situación de fragilidad social) es levemente peor para las mujeres (74,5%) en comparación con los varones (72,2%).

Otros indicadores relevantes para describir el acceso de las mujeres al mercado de trabajo y a ingresos son los referidos a la dimensión de la “**participación en el mercado laboral**”, la que en Argentina muestra desigualdades significativas según género.

Según un estudio de CIPPEC (2022) “las mujeres tienen una menor tasa de participación en el mercado laboral que los varones. Este dato se corrobora a nivel internacional, pero tiene mayor preponderancia en algunas regiones como América Latina”.

Esta realidad se asocia a otro problema de género más estructural: la evidencia indica que una de las mayores razones detrás de la menor participación laboral de las mujeres es la feminización del cuidado

(Díaz Langou *et al.*, 2019, citada en CIPPEC, 2022), aspecto que se desarrolla más adelante en este capítulo a través del análisis de información referida a la participación de mujeres y varones en el trabajo remunerado y no remunerado y los usos del tiempo.

A pesar de que las mujeres alcanzan mejores **niveles educativos** - la proporción de quienes alcanzan el nivel universitario es mayor entre las mujeres (33,8%) que entre sus pares varones (25,4%) (INDEC, Censo 2022) - no acceden de manera igualitaria al empleo. La **“tasa de empleo”** (4° trimestre de 2024), que representa la proporción de personas económicamente activas que se encuentran ocupadas, es del 57,6% para la población de 14 años y más, pero aumenta al 66,5% en los varones y disminuye al 49,4% entre las mujeres.

Las desigualdades de género en la tasa de empleo se conjugan con las brechas por edad de manera significativa. En particular, el grupo de las mujeres jóvenes —de entre 14 y 29 años— tiene una participación significativamente menor en el mercado laboral (37,6%) que los varones (45,7%) y respecto de otros grupos de edad entre las mujeres y los varones (mujeres de 30 a 64 años, 68,8% y varones, 88%) (INDEC EPH, 2024).

Otra forma en la que es posible reflejar las desigualdades de género en el mercado de trabajo es a través de la medición de la **“tasa de desempleo”**, que, para el 4° trimestre de 2024 era mayor entre las mujeres (6,9%) que entre los varones (6,1%). El desempleo afecta particularmente a la población joven (14 a 29 años), siendo del 13,8% en las mujeres y del 12,5% en los varones (INDEC EPH, 2024), en tanto en el tramo 30 a 64 años la distribución es 4,8% mujeres, y 4,1% varones.

Una problemática que se ha agravado en las últimas décadas es la referida a la **“informalidad laboral”**: el problema de la informalidad se volvió un aspecto estructural del mercado laboral en Argentina. Además de tener una menor tasa de empleo y una mayor tasa de desempleo, las mujeres tienen además trabajos más precarios e informales (43,4%) que los varones (40,9%), siendo el valor para el total de la población 42%.

Otro indicador interesante para describir la situación de las mujeres respecto de su autonomía económica es el referido a la **“brecha de género del ingreso medio”**(INDEC, EPH 2024), que en Argentina es del 27,9%: mientras que los varones tienen un ingreso promedio de 720 mil pesos (equivalentes a aproximadamente 550 dólares), las mujeres tienen 519 mil pesos de ingreso promedio (equivalentes a aproximadamente 395 dólares, INDEC EPH 2024)

Otro indicador relevante es el referido a la **participación laboral por actividad económica**, ya que permite observar la **segregación horizontal en el mercado de trabajo según género**. Este indicador analiza la distribución y concentración de hombres y mujeres en diferentes sectores o ramas de actividad, mostrando el grado en que algunos sectores tienden a ser predominantemente masculinizados mientras que otros son predominantemente feminizados, creando una división horizontal de las ocupaciones (CINTERFOR, 2013).

Esta segregación horizontal por género se observa claramente en sectores como los hidrocarburos, la programación y la informática, el sector automotriz y el transporte, donde los varones son mayoría, representando entre el 70% y el 90% aproximadamente de las personas que trabajan en esos sectores. En cambio, las mujeres son mayoría en sectores como la educación (73%) y la atención de personas mayores (88%). En otras actividades económicas, como el sector textil y de hotelería, también se esboza una tendencia a una mayor proporción de mujeres, pero en menor medida que los dos sectores mencionados.

Por otro lado, también resulta esclarecedor analizar la **“segregación vertical en el mercado de trabajo según género”**; este indicador es clave para comprender las dinámicas de participación de mujeres y varones en el mercado de trabajo. Según CINTERFOR/OIT, la segregación vertical se refiere al grado

en que los hombres y las mujeres ocupan diferentes posiciones jerárquicas dentro del mismo sector ocupacional. Es a partir de este indicador que se visualiza la existencia de un “techo de cristal”, que actúa como una barrera invisible para la continuidad del desarrollo profesional de las mujeres. Indica la infrarrepresentación de las mujeres (o sobrerrepresentación de los hombres) en ocupaciones o sectores en el punto más alto de una jerarquía basada en atributos “deseables” (ingresos, prestigio, estabilidad laboral, etc.), independientemente del sector de actividad.<sup>15</sup>

Si se analiza la participación de mujeres y varones en diferentes niveles jerárquicos del mercado de trabajo en Argentina se observa que, si bien los varones son mayoría en todos los niveles, están particularmente sobrerrepresentados en puestos de jefatura y dirección, en los que representan el 75,6% y el 62,8% de las personas ocupadas respectivamente. En tanto que las mujeres alcanzan el 24,4% en puestos de jefatura y el 37,2% en puestos de Dirección (ETCSS, 2021).

Esta segregación vertical se observa también en el sector público; por ejemplo, en la administración pública nacional en el año 2022, las mujeres ocupaban solo el 36% de los cargos de autoridades superiores (subsecretarías, secretarías y ministerios). La brecha es algo menor en los cargos de la alta dirección pública (direcciones nacionales, generales y simples y coordinaciones): el 52% son varones y el 48%, mujeres (Secretaría de Gestión y Empleo Público, 2022).

En el sector privado y específicamente en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas, un estudio reciente (año 2024) sobre la participación de mujeres en las PYMES muestra también diferencias significativas en la propiedad de comercios e industrias según género. Respecto de la propiedad de comercios, las mujeres representan solo el 29,3%, en tanto que el 46,9% de los propietarios son varones y un 23,8% de los comercios son propiedad de ambos (CAME, 2024). Mayoritariamente las mujeres propietarias se concentran en los rubros perfumería, calzado y marroquinería y alimentos.

En cuanto a la propiedad en el sector industrial, el mismo estudio muestra que solo el 12,3% de las industrias son propiedad de mujeres, en tanto que el 56,2% son propiedad de varones, y el 31,5% de ambos. En la industria las mujeres propietarias se concentran en el rubro alimentos y bebidas, además de en textil e indumentaria.

También es posible dar cuenta de algunas disparidades en el ámbito rural. Por ejemplo, de acuerdo con el último Censo Nacional Agropecuario (2018), solo el 20% de las explotaciones agropecuarias son gestionadas por mujeres, contra el 78% gestionadas por varones.

Es interesante realizar un análisis cruzado entre mercado laboral y acceso al sistema educativo, más específicamente en lo que respecta al acceso de mujeres y varones a carreras universitarias del ámbito de la ciencia básicas y aplicadas (tecnología). Así como en el mercado de trabajo algunas actividades económicas están dominadas por varones, la segregación horizontal también es evidente en el ámbito educativo. Por ejemplo, el porcentaje de nuevos inscriptos que eligen carreras de ciencia y tecnología es del 29,9%. Entre las mujeres que se inscriben, la proporción que opta por este tipo de carreras es del 21,7%, mientras que entre los varones asciende al 42,2%.

Si se analiza la evolución de las inscripciones en carreras STEM entre 2010 y 2019, se observa una menor participación de los/as inscriptos/as de estas carreras, que pasan del 29% en 2011 al 27% en 2019. Al analizar estos datos por género para el último dato disponible, se observa que en 2019 la proporción de mujeres que se inscriben en carreras STEM (9%) es 8 puntos porcentuales menor que la proporción de varones que opta por esas mismas carreras (17%).<sup>16</sup>

<sup>15</sup> European Institute for Gender Equality: [https://eige.europa.eu/publications-resources/thesaurus/terms/1243?language\\_content\\_entity=es#:~:text=Indica%20la%20infrarepresentaci%C3%B3n%20\(o%20sobrerrepresentaci%C3%B3n,independientemente%20del%20sector%20de%20actividad.](https://eige.europa.eu/publications-resources/thesaurus/terms/1243?language_content_entity=es#:~:text=Indica%20la%20infrarepresentaci%C3%B3n%20(o%20sobrerrepresentaci%C3%B3n,independientemente%20del%20sector%20de%20actividad.)

Los indicadores descriptos hasta aquí van configurando el estado de situación diferencial de la inserción de mujeres y varones en el mercado laboral de Argentina, develando sesgos e inequidades que afectan desfavorablemente a las mujeres. Pero esta situación se complejiza y se profundizan las desigualdades al analizar **dos** indicadores clave: la participación de mujeres y varones en el trabajo remunerado y no remunerado y el uso del tiempo.

Las brechas de género en el mercado de trabajo están estrechamente vinculadas con **la participación en el trabajo no remunerado**. De acuerdo con datos del año 2022, las mujeres dedican el doble de tiempo (6:31 horas diarias) que los varones (3:40 horas por día) a este tipo de trabajo, es decir que son quienes asumen las tareas de cuidado. La brecha de género es aún mayor en el grupo de edad de entre 30 y 64 años: las mujeres dedican 7 horas y 12 minutos al trabajo no remunerado, y los varones apenas la mitad: 3 horas y 46 minutos.<sup>17</sup> En el grupo de 14 a 29 años las mujeres dedican 5:23 horas a las tareas no remuneradas, en tanto los varones en dicho tramo de edad destinan 3:06 horas; por último, en el tramo de edad de 65 años y más, las mujeres dedican 6:06 horas, y los varones 4:24 a las tareas no remuneradas, que en general son las tareas de cuidado y de gestión del hogar (INDEC ENUT, 2022).<sup>18</sup>

Menor tasa de actividad, predominio de las mujeres en la informalidad laboral y mayor tiempo vital dedicado al trabajo no remunerado son todos factores que describen trayectorias discontinuas en el mercado de trabajo y relaciones laborales precarizadas, que tienen su correlato en el acceso desigual al sistema previsional.

Los indicadores que describen el grado de acceso y la situación diferencial de mujeres y varones en relación con el sistema previsional en Argentina son muy significativos para describir y analizar la situación de desventaja de las mujeres y las inequidades del sistema.

Según un estudio de CIPPEC,<sup>19</sup> el sistema previsional argentino se caracteriza por la existencia de inequidades en las condiciones de acceso y en los tipos de prestaciones (jubilaciones, pensiones y distintos regímenes). Algunas de estas inequidades son propias del sistema y derivan de normativas que benefician a grupos específicos y generan una alta fragmentación del sistema, pero a la vez existen desigualdades que se derivan de las desigualdades de género en el mercado de trabajo, que impactan en el acceso al sistema previsional. Los datos del CIPPEC señalan que “en 2020, solo el 12% de las mujeres de entre 55 y 59 años tenían más de 20 años de aportes al sistema, en comparación con el 29% de los varones de la misma edad (SSS, 2020). Esto revela que casi el 90% de las mujeres llegaría a la edad jubilatoria sin los aportes necesarios para poder recibir una jubilación por medio del régimen general” (CIPPEC, 2022: 10). La menor actividad y la sobrerrepresentación de las mujeres en trabajos informales dificulta alcanzar los años de aportes requeridos por el sistema previsional (30 años). Por ello, las moratorias previsionales de las últimas décadas favorecieron especialmente a las mujeres, que, al no lograr cumplir con los años de aporte mínimos para las jubilaciones contributivas, quedaban fuera de la cobertura. Si bien estas políticas mejoraron el acceso al sistema previsional de las mujeres, no se ha logrado revertir la desigualdad estructural, que se ve agravada por el giro en la orientación de las políticas gubernamentales actuales, que elimina las moratorias y preanuncia un agravamiento de estas inequidades de acceso según género.

<sup>16</sup> CET (2022), Una carrera desigual: la brecha de género en el sistema universitario de Argentina. CET y NCR Foundation: Buenos Aires. [www.chicasentecnologia.org](http://www.chicasentecnologia.org).

<sup>17</sup> INDEC. [Encuesta Nacional de Uso del Tiempo. Resultados definitivos](#). Año 2022.

<sup>18</sup> INDEC. [Encuesta Nacional de Uso del Tiempo. Resultados definitivos](#). Año 2022.

<sup>19</sup> CIPPEC (2022): “La cuestión de género en el sistema previsional argentino” Luciana Perrone, Joaquín Baliña, DOCUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2022/06/241-DPP-PS-La-cuestion-de-genero-en-el-sistema-previsional-argentino.-Mayo-2022.pdf>.

## La autonomía en la toma de decisiones

Tal como se lo definió más arriba en este capítulo, la autonomía en la toma de decisiones se relaciona con la capacidad de las personas para participar en la vida política y pública, expresar sus opiniones y ser escuchadas, y tener representación en los espacios de poder a todos los niveles (hogar, comunidad, instituciones, gobierno).

Las desigualdades de género en esta dimensión se observan en la subrepresentación de las mujeres en cargos y posiciones de alta gerencia y toma de decisiones. Los indicadores que reflejan la participación desigual de mujeres y varones en la toma de decisiones son los referidos a su participación en cargos en la función de gobierno, ya sea en el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo o en el Poder Judicial. Es una problemática global, es decir que la Argentina no es una excepción, sino que forma parte de esta tendencia de subrepresentación de las mujeres. Y este fenómeno es mayor aún en lo que respecta a la participación de las mujeres en la toma de decisiones sobre la agenda climática, ya que según estudios sobre la temática, “la participación de las mujeres en los ministerios de ambiente promedia el 33% a nivel mundial y con ello figura entre los más bajos de todos los sectores políticos” (EU-LAC Foundation, 2023). Según este estudio, hoy se cuenta con suficiente evidencia generada a través de investigaciones académicas que indican que los roles tradicionales de género, un acceso desigual a los recursos, las normas que regulan los ámbitos laborales caracterizados en general por una baja flexibilidad en cuanto a horarios y licencias, así como la ausencia programas de tutoría y asesoramiento durante la educación secundaria en los lugares de trabajo, son barreras que limitan la incorporación de mujeres en puestos de dirección en general y en particular en los ámbitos que abordan las cuestiones ambientales y climáticas.

Los últimos datos disponibles al momento de elaborar este informe (abril de 2025) revelan que, de la totalidad de cargos ministeriales en la esfera del Poder Ejecutivo Nacional en Argentina, solo el 25%<sup>20</sup> eran mujeres. En cuanto al Poder Legislativo Nacional la brecha es algo menor: en la Cámara de Diputados/as el 42,8% son mujeres, y en el Senado esta proporción llega al 45,8%.<sup>21</sup>

Respecto del Poder Judicial de la Nación, la Corte Suprema de la Nación<sup>22</sup> —órgano máximo del Poder Judicial— está compuesta exclusivamente por varones. A su vez la distribución de mujeres y varones en las distintas posiciones dentro del sistema judicial (año 2024) muestra también disparidades significativas, tales como: el predominio de varones en las dos escalas de mayor autoridad y poder decisión como lo son “máximas autoridades” (70% varones) y “magistratura, defensoras/es, procuradoras/es y fiscales” (54% varones). En tanto, se observa una concentración significativa de mujeres entre el personal administrativo y funcionariado (61% respectivamente en cada una).

La Argentina es una república federal, conformada por 24 jurisdicciones: 23 provincias y un distrito federal: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cada provincia tiene competencias legislativas en los términos establecidos en sus respectivas Constituciones en las que de forma expresa manifiestan su adhesión a la República. El poder ejecutivo de cada provincia es ejercido por el/la Gobernador/a electo/a por los habitantes de la provincia; entre sus atribuciones se encuentra hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación, de ahí que la Constitución Nacional se refiera a ellos como agentes naturales del Gobierno Federal. A su vez, cada poder legislativo provincial es ejercido por la Legislatura Provincial, la que puede ser tanto unicameral como bicameral.

En cuanto a las gobernaciones, desde diciembre de 2023 no hay ninguna mujer ejerciendo el cargo de Gobernadora. Las provincias están conformadas por departamentos —salvo en el caso de la provincia de

<sup>20</sup> Elaboración propia en base a Presidencia de la Nación. [Mapa del Estado](#). Consultado el 15/04/2025.

<sup>21</sup> Dirección Nacional Electoral. Observatorio Político Electoral. [Paridad en el Congreso Nacional](#). Consultado el 15/04/2025.

<sup>22</sup> [Corte Suprema de Justicia de la Nación](#).

Buenos Aires donde reciben la denominación de “partidos” – y cada departamento está a su vez dividido en distritos y estos en localidades, que según su cantidad de población se constituyen como municipios, cuyo poder ejecutivo es ejercido por la figura del o de la Intendente (cargo electivo por sufragio directo). En las intendencias (gobiernos locales/municipales) la brecha de género también es alta: solo el 15,4% de las intendencias del período 2023-2027 están ocupadas por mujeres.<sup>23</sup>

### **La autonomía física**

Según lo demuestran diversos estudios y publicaciones de la CEPAL y ONU Mujeres, y como lo hemos planteado en el desarrollo conceptual de este capítulo, la autonomía física de las mujeres no solo es una cuestión ética, política y de derechos humanos, sino que es imprescindible para el ejercicio pleno de su autonomía económica y de participación en la toma de decisiones. La capacidad de las mujeres para decidir sobre su propio cuerpo, su salud sexual y reproductiva, decidir tener o no tener hijos/as, planificar los embarazos y estar libres de violencia, impacta directamente en su inserción en el trabajo y su participación en las decisiones tanto públicas como privadas.

La violencia de género, en cualquiera de sus manifestaciones, constituye un obstáculo significativo para el desarrollo económico y social de las mujeres. Cuando las mujeres sufren violencia física, sexual o psicológica, su capacidad para trabajar, estudiar o participar en la vida pública se ve mermada. Esto no solo afecta su bienestar individual, sino que también tiene consecuencias negativas en la productividad y el crecimiento económico de los países. Un informe clave que aborda esta interconexión es el “Panorama Social de América Latina” de la CEPAL, que destaca cómo la falta de autonomía física perpetúa la pobreza y la desigualdad de género.

Por su parte, ONU Mujeres subraya que el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva de calidad es esencial para la autonomía plena de las mujeres, ya que la existencia de estos servicios y de las políticas respectivas pueden orientar y acompañar a las mujeres en decisiones informadas sobre su salud reproductiva y la maternidad. El informe *El progreso de las mujeres en el mundo 2019-2020: Familias en un mundo cambiante*, de ONU Mujeres, ilustra cómo las normas de género y la falta de políticas de conciliación entre la vida laboral y familiar, aunadas a la ausencia de autonomía física, impiden que las mujeres alcancen su pleno potencial económico.

Entonces resulta clave analizar el estado de situación en Argentina a partir de algunos de los indicadores sugeridos por el Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL.

El femicidio como expresión extrema de la violencia por motivos de género es un indicador relevante para describir la situación; según los últimos datos disponibles (año 2023), se registraron 250 víctimas de femicidio directo, de las cuales 245 eran mujeres cis y 5 eran travesti/trans.

Los datos disponibles indican que la tasa de víctimas directas de femicidio, estimada cada 100.000 mujeres, es de 1,05. Tomando en cuenta los registros y la serie histórica elaborada por la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>24</sup> (Registro de Femicidios desde el año 2014), esta tasa (aun teniendo en cuenta los niveles de subregistro y dificultad para generar estadísticas exhaustivas, rigurosas y sistemáticas sobre esta problemática) se mantiene relativamente estable. Es decir que la problemática persiste a lo largo del tiempo. Sin embargo en los periodos en los que se activaron políticas específicas como prioridad desde el Poder Ejecutivo Nacional, dicha tasa experimentó algún descenso (2022 fue de 0,96), lo que muestra la necesidad de establecer políticas activas, efectivas y sostenidas en el tiempo frente a esta problemática preocupante.

<sup>23</sup> ONU Mujeres. [Perfil de país Argentina 2024](#).

<sup>24</sup> Oficina de la Mujer. Corte Suprema de Justicia de la Nación. [Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina](#). Año 2023.

Otro indicador importante referido a la autonomía física de las mujeres es la tasa de embarazos no intencionales de niñas y adolescentes. En Argentina, cada año hay más de 70 mil nacimientos de embarazos de niñas y adolescentes y el 70% de estos, son no intencionales (UNFPA, El Estado de la Población Mundial 2022).

Según el Censo 2022, el 6,4% de las adolescentes de 15 a 19 años tenía hijos/as nacidos vivos, mientras que en las menores de 15 años esta proporción era del 0,5%. La maternidad adolescente sufrió un descenso significativo en la última década: pasó del 13,1% en 2010 al 6,4% en 2022. Por otra parte, el porcentaje de mujeres de 15 a 19 años con hijos/as nacidos vivos fue de 6,4% en el año 2022.

Otro dato alarmante es el que refiere que el 38% de las adolescentes que tienen un hijo a una hija no logra completar la secundaria, en comparación con el 55% de las jóvenes que postergan la maternidad hasta la edad adulta. Es decir que aproximadamente el 40% de las adolescentes no logran completar el secundario luego de un embarazo (Consecuencias socioeconómicas del embarazo en la adolescencia en Argentina, UNFPA, 2022).

Por último, también es importante revisar la situación respecto de la mortalidad materna. Los datos disponibles indican que en el año 2023 hubo 147 muertes de mujeres estando embarazadas o dentro de los 42 días siguientes a la terminación de su embarazo. En Argentina, la razón de mortalidad materna es de 32 mujeres cada 100.000 nacidos vivos, una tasa menor a las registradas en América Latina y el Caribe (77 cada 100.000) y a nivel mundial (197 cada 100.000). De acuerdo con la categorización utilizada por la OMS, la razón de mortalidad materna en Argentina es baja,<sup>25</sup> pero indudablemente es una problemática que requiere acción gubernamental activa para lograr su disminución y/o erradicación.

En síntesis, la libertad sobre el propio cuerpo y la ausencia de violencia no son solo derechos humanos básicos, sino condiciones indispensables para que las mujeres puedan participar plenamente en la esfera económica, acceder a empleos dignos, generar ingresos propios y, consecuentemente, influir en las decisiones que afectan sus vidas y sus comunidades. Sin autonomía física, las mujeres se ven limitadas en su capacidad de agencia, perpetuando ciclos de dependencia y desigualdad.

### **Políticas públicas de género en Argentina: panorama actual**

Es necesario contextualizar con una breve semblanza histórica el desarrollo de la institucionalidad de género en el ámbito gubernamental en Argentina, y de las políticas de género

La trayectoria de las políticas públicas de género en Argentina revela un proceso largo, impulsado por la transición democrática de 1983 y por décadas de movilización feminista. Desde entonces, el país consolidó un marco normativo pionero en la región y desarrolló una institucionalidad específica que, con altibajos, contribuyó a instalar la igualdad de género como parte de la agenda pública y estatal. Este recorrido histórico es clave para comprender tanto los avances logrados como los retrocesos recientes.

En los años 80 y 90, tras la recuperación de la democracia, se sentaron bases significativas: la adhesión a tratados internacionales como CEDAW y el Pacto de San José, la creación del primer mecanismo estatal de género (la Subsecretaría de la Mujer en 1987) y leyes pioneras como el Cupo femenino o la primera normativa contra la violencia familiar. Aunque los 90 estuvieron marcados por un Estado en retroceso, la agenda feminista se mantuvo activa, ampliando derechos y consolidando un marco normativo progresivo.

A partir de los 2000, y especialmente desde 2003, se produjo un ciclo de expansión institucional sin precedentes. Se sancionaron leyes claves —Educación sexual integral, Matrimonio igualitario,

<sup>25</sup> Categorías de la OMS para la Razón de Mortalidad Materna. Menor a 20: muy baja. Menor a 100: baja. Entre 100 y 299: moderada. Entre 300 y 499: alta. Entre 500 y 999: muy alta. Igual o mayor a 1000: extremadamente alta. [OMS. Trends in maternal mortality estimates 2000 to 2023.](#)

Identidad de género, Protección integral contra la violencia, Paridad política e Interrupción voluntaria del embarazo, entre muchas otras— que colocaron a Argentina como referente regional. Paralelamente, la institucionalidad se fortaleció hasta alcanzar su punto más alto con la creación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad en 2019. Esta etapa se caracterizó también por políticas programáticas de gran alcance, como el Plan nacional contra las violencias por motivos de género, el Programa acompañar, el Plan ENIA para la reducción del embarazo adolescente y el impulso a un sistema integral de cuidados.

Desde diciembre de 2023, el escenario se transformó drásticamente. El nuevo gobierno adoptó una postura abiertamente crítica de la perspectiva de género, lo que derivó en el desmantelamiento de la institucionalidad construida durante cuatro décadas: eliminación del Ministerio de Mujeres, cierre de programas estratégicos, desfinanciamiento de políticas de cuidado y retrocesos en ámbitos como la ESI, salud sexual y reproductiva y prevención de la violencia.

A pesar de esta ofensiva, algunas políticas sociales de carácter universal —como la AUH y la Tarjeta Alimentar— se han sostenido, aunque reforzando la feminización del cuidado y sin constituir políticas de igualdad de género en sentido estricto. La ausencia de rectoría nacional genera además un panorama fragmentado, cuya evolución dependerá de la capacidad de provincias y municipios para sostener o reconstruir iniciativas locales.

La igualdad de género en Argentina ha sido resultado de una acumulación político, institucional y social de largo plazo. La situación actual, sin embargo, abre un periodo de fuerte regresión y opacidad, que amenaza con profundizar las brechas ya existentes y desarticular políticas fundamentales para la autonomía económica, física y política de las mujeres. Recuperar ese legado y reconfigurar estrategias de igualdad se presenta como un desafío central para los próximos años.

### **Recomendaciones de políticas y estrategias de acción para lograr el Gran Salto**

La persistencia de las desigualdades no nos habla del pasado sino de un presente que resiste y de un futuro que —si no actuamos enfática y sistemáticamente— continuará reproduciendo, cuando no profundizando, estas desigualdades.

Por ello, el desafío es mayúsculo dado que es necesario reinstalar la agenda de género y asumir el desafío de un empoderamiento integral y transformador (de las mujeres y diversidades), como una de las palancas imprescindibles para la innovación en la gestión del desarrollo sostenible y la construcción de una sociedad futura basada en la igualdad entre los géneros.

El análisis realizado en el proceso investigativo para elaborar el diagnóstico de situación se basó en el enfoque conceptual de las autonomías física, económica y de participación en la toma de decisiones. Este también fue el marco a partir del cual se elaboró un primer documento de base en el cual se identificaron recomendaciones de políticas para abordar las brechas y desigualdades en las tres autonomías, recuperando la historia y visualizando los vacíos y el agravamiento de situaciones de desigualdad y vulneración de derechos que acontecen en el contexto actual.

Los intercambios que se produjeron en las instancias de diálogo multiactoral en el marco del Programa Nacional de Participación (NEP) Argentina, han permitido enriquecer estas propuestas, identificando seis políticas prioritarias para avanzar hacia la igualdad de género en Argentina.

Nivel de implementación y enfoque	Propuesta de políticas	Desafíos y recomendaciones	
<p><b>Nivel 1:</b> <b>Garantizar una vida libre de violencias por motivos de género.</b></p> <p>Punto de partida imprescindible para abordar las dimensiones de autonomía de las mujeres (física, económica y en la toma de decisiones).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Fortalecer políticas de prevención y respuesta a la violencia de género (autonomía física).</li> <li>▶ Garantizar el acceso a la formación y servicios de salud sexual y reproductiva con especial foco en niñas y adolescentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Se recomienda reforzar políticas integrales de prevención, sanción y atención de la violencia contra las mujeres, asegurando recursos suficientes y campañas sostenidas. Rediseñar e implementar programas de acompañamiento social y económico para las víctimas de violencia y sus hijas/os. Así como también es necesario recuperar y fortalecer políticas de prevención del embarazo no intencional en adolescentes.</li> <li>▶ Recuperar y fortalecer iniciativas exitosas previas, como el Plan ENIA.</li> </ul>	<p><b>Recomendaciones transversales</b> imprescindibles para lograr el escenario del Gran Salto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Integración conceptual y diseño de políticas: Incorporar de forma efectiva la transversalización del enfoque de empoderamiento transformador e interseccional en todas las políticas públicas, reconociendo múltiples discriminaciones (clase, etnia, territorio, etc.). Lograr que las políticas vayan más allá de la promoción, estableciendo "metas concretas y medibles" desde el diseño para visibilizar sus efectos e impactos reales.</li> </ul>
<p><b>Nivel 2:</b> <b>Inclusión educativa y financiera.</b></p> <p>Reducir las brechas de acceso y oportunidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Garantizar políticas de inversión y financiamiento con perspectiva de género.</li> <li>▶ Promover la plena participación de todos los géneros en STEM (Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas) a nivel educativo y productivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Diseñar herramientas de financiamiento de inversión con incentivos fiscales para que las empresas incorporen perspectiva de género. Se propone que se generen desde el Estado mecanismos de adhesión y compromiso con los principios de la igualdad de género, por ejemplo, normativas que: a) garanticen cupos para emprendedoras en líneas de apoyo financiero; b) faciliten la transición de los emprendimientos hacia la conformación de micro, pequeñas y medianas empresas y que registros como el MIPyME (Micro, Pequeñas y Medianas Empresas) incorporen la variable género. Conjuntamente, realizar acciones de difusión y sensibilización sobre la igualdad de género en relación con la inclusión laboral/productiva y desarrollo de trayectorias laborales con perspectiva de género (requisitos y mecanismos de recursos humanos, condiciones laborales, etc.).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Fortalecimiento de capacidades y nuevas narrativas: mejorar los programas de capacitación desarrollando nuevas narrativas que superen resistencias y garanticen la inclusión de aquellos que anteriormente se sintieron excluidos, poniendo el foco en los varones.</li> <li>▶ Generación de datos con enfoque de género e interseccionalidad: impulsar la generación y desagregación de datos considerando múltiples dimensiones de la identidad y</li> </ul>

Nivel de implementación y enfoque	Propuesta de políticas	Desafíos y recomendaciones	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Llevar adelante políticas activas que promuevan la incorporación de mujeres y diversidades en carreras de ciencias básicas y aplicadas, y en carreras STEM (Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas) y diseñar</li> <li>▶ mecanismos de incentivos para que las empresas tecnológicas incorporen mujeres en sus equipos.</li> </ul>	<p>el territorio fundamentales para el diseño y la evaluación de políticas públicas en general y de las políticas climáticas y de género.</p>
<p><b>Nivel 3: Protección social universal con enfoque de género.</b></p> <p>Reformas estructurales para abordar la dependencia económica y la carga de cuidados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Crear un sistema de protección social con perspectiva de género interseccional, que incluya centralmente una política integral de cuidados (autonomía económica).</li> <li>▶ Asegurar la participación de las mujeres en la toma de decisiones con especial foco en la agenda climática y ambiental: sistema de alerta o prevención de desastres.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Crear un sistema de protección social que proteja y garantice los derechos de las personas frente a riesgos sociales y económicos, considerando las desigualdades de género. Un sistema que asegure el acceso equitativo a prestaciones sociales (subsídios condicionados, jubilaciones y pensiones, etc.). Esta política compensa en parte, pero no totalmente, las desigualdades derivadas de la inserción en el mercado de trabajo según género, que no crean condiciones adecuadas para la inversión en protección social; requiere de su articulación con políticas educativas, políticas de empleo y políticas de cuidado.</li> <li>▶ Se hace especial énfasis en que el sistema contenga una política integral de cuidados. Uno de los pilares de esta política es la reformulación de los sistemas de licencias por maternidad y paternidad para promover la corresponsabilidad del cuidado y la crianza, y el reconocimiento del cuidado como trabajo. Resulta imprescindible que este sistema se articule con políticas educativas que promuevan la incorporación y terminalidad educativa de las mujeres y con políticas de empleo con perspectiva de género.</li> <li>▶ Promoción de la participación política y el liderazgo de las mujeres, incorporando y/o revisando las cuotas de paridad y alternancia para los cargos electivos, en la legislación electoral y la aplicación de sanciones por incumplimiento. Así como promover políticas afirmativas orientadas a la paridad en cargos no electivos.</li> <li>▶ Reinstalar institucionalidades de género a nivel nacional, provincial y local.</li> <li>▶ Incorporar la perspectiva de género en la agenda climática y ambiental, ya que son las mujeres se ven más afectadas por los riesgos ambientales y los impactos del cambio climático y a su vez son agentes de cambio y referentes en el desarrollo de iniciativas de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático (EU-LAC Foundation, 2023).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Creación de redes, diálogos y alianzas amplias y transversales entre provincias, municipios y sociedad civil: incluir a actores diversos, como movimientos y organizaciones feministas, la academia, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil y comunitarias, cámaras empresariales, provincias y municipios. Fortalecer agendas locales para el empoderamiento de las mujeres y diversidades, especialmente en contextos donde la política pública nacional no reconoce las desigualdades de género.</li> <li>▶ Impulsar y apoyar acciones de incidencia en foros internacionales: Fomentar la participación de actores de la sociedad civil para alertar sobre los retrocesos en materia de igualdad de género en el país.</li> </ul>

Si estas políticas no se impulsaran, de continuarse las tendencias actuales, dado que estas significaron un quiebre y retroceso en la construcción de políticas de igualdad de género en Argentina, se agravaría la situación de las mujeres. De modo tal que el escenario Demasiado Poco Demasiado tarde indicaría que se continuaría enfrentando barreras significativas en la participación laboral formal, en el reconocimiento del trabajo no remunerado de las mujeres y en la inclusión financiera que afectarían negativamente la autonomía económica de las mujeres; así como también no se producirían avances en la participación de las mujeres en puestos de liderazgo y en su inserción en la ciencia y la tecnología, y en el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva fundamentalmente por parte de las mujeres adolescentes. El clima cultural sería negativo al género, discontinuando acciones de concientización /sensibilización de la sociedad sobre la igualdad de género. Por lo tanto, la sociedad argentina no alcanzaría una plena igualdad de género y oportunidades.

¿Cómo sería posible —a partir de las políticas recomendadas— diseñar una trayectoria que habilite la construcción del escenario del Gran Salto? Este es el desafío que propone la propuesta de *La Tierra para todos*, cómo desencadenar un proceso que nos acerque a la meta de empoderamiento transformador y la construcción de la igualdad de género.

Las políticas recomendadas abordan problemas prioritarios reconocidos socialmente y sobre los cuales se cuenta con conocimiento, experiencia y entramado de organización social para impulsarlas, diseñarlas y gestionarlas, como es el caso de las referidas al abordaje de las violencias por motivos de género y a la salud sexual y reproductiva con especial foco en mujeres adolescentes. Por ello se las coloca en el primer nivel o punto de partida para comenzar a diseñar la trayectoria del cambio de paradigma que permita construir condiciones que nos aproximen al escenario deseado de mayor autonomía y empoderamiento de las mujeres y el logro de la igualdad de género.

En el segundo nivel de esta trayectoria, las políticas propuestas requieren decisión política para diseñar e implementar mecanismos de inclusión financiera y de promoción de inserción de mujeres en áreas estratégicas de conocimiento. Indudablemente impulsar estas políticas implica una gran tarea de incidencia para influenciar y producir una apertura de la agenda de gobierno actual, pero no implican reformas estructurales. Sin embargo, estas políticas tendrían un efecto significativo y también generarían sinergias relevantes que podrían impactar en el mercado laboral y en los ámbitos socioproductivos, articulando desarrollo de conocimiento y en la inserción de las mujeres y de la mano de ello, en la innovación en algunos ámbitos económico-productivos.

Las políticas que se colocaron en el tercer nivel de la trayectoria hacia el empoderamiento transformador requieren reformas estructurales que atañen a los marcos normativos y también requieren el desarrollo de capacidades institucionales y de sinergias y procesos de articulación interinstitucional complejos, lo cual representa un desafío mayor en un contexto coyuntural de impugnación y desincentivo de la agenda de género.

Si bien el contexto político actual es reactivo a estos cambios, es posible y deseable incidir para impulsar estas acciones, ya que “juntos estos cambios acelerarán el paso de la discriminación a una mayor equidad de género y una mayor participación de las mujeres en la sociedad, un paso necesario hacia una genuina valoración de nuestro futuro colectivo” (Dixson-Declève, S. *et al.*, 2024).

## Modelado y simulaciones

El modelo concibe la desigualdad de género como un componente estructural que atraviesa tanto la generación de ingresos como el acceso a derechos sociales y políticos. En ese marco de desigualdad de género, los factores que obstaculizan la autonomía económica de las mujeres, tales como las brechas en el acceso de las mujeres al mercado de trabajo, las diferencias en el acceso a la jubilación, junto con la persistencia de la violencia de género y la limitada cobertura de sistemas de cuidado y protección social sensibles al género,

son clave para comenzar un camino de construcción de condiciones de igualdad de género. Estos elementos se potencian entre sí, reforzando la dependencia económica de las mujeres y consolidando la desigualdad.

Otro mecanismo clave está dado por la desigualdad en el uso del tiempo en tareas de cuidado, que combina la falta de licencias de maternidad y paternidad adecuadas, la dependencia económica y la desigualdad de ingresos. Este nodo captura cómo la distribución desigual del trabajo de cuidado no remunerado restringe la autonomía económica femenina y dificulta la permanencia en el sistema educativo y en el mercado laboral formal.

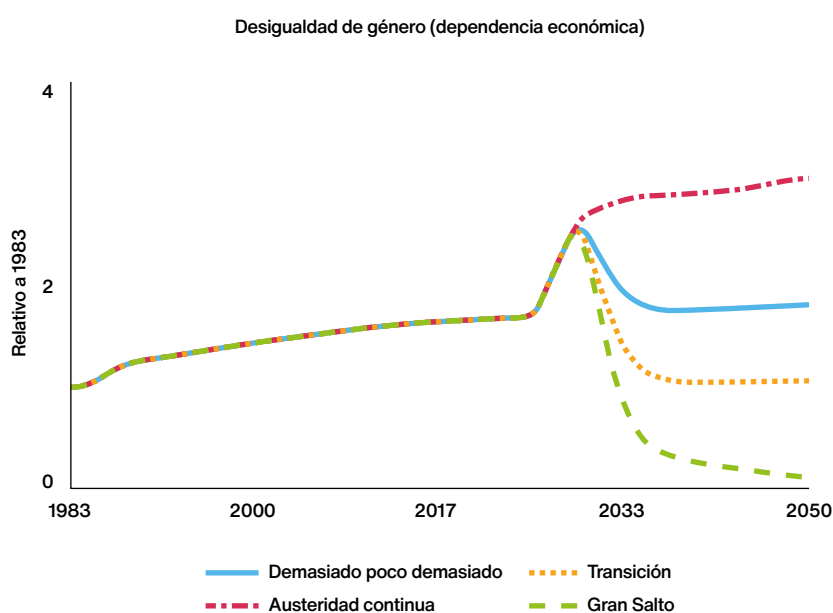
La desigualdad de género en el acceso al mercado de trabajo se reduce en la medida en que se aplican políticas activas, como cláusulas de igualdad salarial y expansión de la terminalidad educativa. De la misma manera, la existencia de licencias equitativas de maternidad y paternidad y el fortalecimiento de un sistema integral de cuidados permiten disminuir la desigualdad en las tareas de cuidado y mejorar la participación femenina en la economía.

El modelo también incorpora la dimensión de la violencia de género, vinculada a la dependencia económica y modulada por la efectividad de políticas de prevención y respuesta específicas. A mayor violencia, mayor desigualdad, y viceversa: la implementación de políticas integrales en este campo actúa como palanca de empoderamiento.

En el plano institucional, las institucionalidades de género —fortalecidas por cuotas de paridad en los niveles de decisión política y económica— aparecen como determinantes del empoderamiento. Estas no solo inciden directamente sobre la desigualdad de género, sino que también refuerzan la capacidad estatal de implementar políticas de protección social y cuidados con perspectiva de género.

En síntesis, el modelo refleja que la desigualdad de género es multidimensional: se expresa en brechas de ingresos, tiempo, acceso a derechos y exposición a violencias. A su vez, muestra que el empoderamiento de las mujeres y diversidades requiere un abordaje integral que combine redistribución económica, igualdad de oportunidades en el mercado laboral y educativo, paridad en la toma de decisiones y políticas efectivas de cuidado y de prevención de la violencia.

*Figura 4.1 - Simulación cuatro escenarios para Desigualdad de género.*



*Fuente: Earth4All Argentina (2025).*

El gráfico muestra la evolución proyectada de la desigualdad de género en términos de dependencia económica bajo cuatro escenarios de simulación.

En la primera parte de la serie, desde 1983 hasta el presente, todos los escenarios siguen la misma trayectoria, con un aumento paulatino de la desigualdad de género. Hacia comienzos de la década de 2030 aparece un pico pronunciado, que refleja una situación crítica en la que la dependencia económica de las mujeres se agrava fuertemente.

A partir de allí, las trayectorias divergen:

- ▶ En el escenario de Austeridad Continua (línea roja), la desigualdad se mantiene muy elevada y no logra revertirse, consolidando un escenario persistente de dependencia económica.
- ▶ En el escenario de referencia Demasiado Poco, Demasiado Tarde (línea azul, lo que representa un regreso de la austeridad a los niveles anteriores de gasto público), la desigualdad desciende parcialmente después del pico, pero queda estabilizada en un nivel más alto que el del inicio, sin cambios estructurales significativos.
- ▶ En el escenario de Transición (línea amarillo punteada, solo con las 12 políticas de alta prioridad), se observa una reducción más marcada después del pico, lo que indica que las políticas seleccionadas permiten mejorar parcialmente las condiciones de autonomía económica de las mujeres, aunque sin llegar a eliminar las brechas de fondo.
- ▶ Finalmente, el escenario Gran Salto (línea verde, con todas las 57 políticas) logra la mayor transformación: después del aumento inicial, la desigualdad cae de manera sostenida hasta niveles muy bajos hacia mediados de siglo, sugiriendo que un conjunto ambicioso de reformas en cuidados, paridad, derechos laborales y políticas redistributivas puede generar un círculo virtuoso de empoderamiento económico de género.

En síntesis, el gráfico refleja que, mientras los escenarios incrementalistas apenas logran contener la desigualdad de género, solo un cambio estructural profundo como el planteado en el Gran Salto permite revertir de manera sostenida la dependencia económica de las mujeres.

# CAPÍTULO 5. TRANSFORMAR EL SISTEMA ALIMENTARIO EN SOSTENIBLE Y EQUITATIVO

por **Patricia Aguirre**

Durante el siglo XX, a medida que aumentaba y se estabilizaba la disponibilidad de energía alimentaria barata (a base de cereales) y mejoraba el acceso a la alimentación, en Argentina y en el mundo retrocedió el hambre, se incrementó la seguridad alimentaria y mejoraron casi todos los indicadores de salud, tales como esperanza de vida, salud materno-infantil o morbi-mortalidad por enfermedades infecciosas. Tal es así que, tanto a nivel global como nacional, en los 90 se celebraba el cambio de perfil epidemiológico y ya no eran las enfermedades infecciosas la principal preocupación de los sujetos y los Estados, sino las crónicas no transmisibles (como accidentes cardio y cerebro-vasculares, cáncer, hipertensión, diabetes mellitus, obesidad), identificadas con el estilo de vida.

Mientras en el mundo se imponía la idea de una naturaleza infinita (un cuerno de abundancia en la tradición occidental), se avanzó brutalmente sobre todos los ecosistemas buscando convertirlos en praderas aluviales para cultivar cereales, tan eficientes al momento de proveer energía y estabilidad alimentaria que solo tres —trigo, maíz y arroz—, más la soja, que es una legumbre, dominan el comercio mundial de alimentos (FAO, 2025). Hacia 1990 este modelo de producción, y su correlato económico-político, se había llevado a todos los rincones del planeta.

Aparece entonces otro escenario: el sistema alimentario está devorando el planeta, porque es uno de los mayores responsables de la pérdida de biodiversidad, contaminación de aire (con gases exóticos), aguas (con sustancias químicas sintéticas) y tierras (con cargas extraordinarias de fertilizantes y pesticidas), y es responsable del 39% de la emisión de gases de efecto invernadero, todas causas concurrentes al cambio climático. Además de esto, es responsable de transformaciones demográficas, sanitarias y políticas cuyas consecuencias están revirtiendo los logros alcanzados en la calidad de la vida humana en el último siglo. Este modelo llenó la ingesta con energía barata, sustituyendo antes que complementando las dietas locales, lo que contribuyó a que ambos tipos de enfermedades (infecciosas y crónicas) se superpusieran y se enfrentara el doble desafío de la obesidad en la pobreza, la malnutrición masiva o las enfermedades crónicas no transmisibles como comorbilidades de viejas y nuevas infectocontagiosas (como el covid-19, gripe aviaria, gripe porcina, etc.), que en un planeta interconectado tomaron rápidamente dimensiones pandémicas. Actualmente, un 88% de la población mundial presenta algún tipo de problema relacionado a la alimentación, ya sea por exceso o por defecto. En el mundo existen 733 millones de desnutridos agudos y más de 2000 millones de personas que presentan un consumo subóptimo de nutrientes esenciales, algunas de las cuales se superponen con exceso de peso, el que padecen 2000 millones de adultos y 41 millones de niños en el mundo (The Lancet, 2019).

En Argentina se repiten estas tendencias: 1,6% de los niños menores de 5 años están desnutridos, cifra que se triplica en la población de adultos mayores, y el 43% de los adultos padece de sobrepeso, un tercio de los cuales son clínicamente obesos. (DEIS, 2022). La convivencia de suficiencia alimentaria coexistiendo con desnutrición y obesidad ya debería alertarnos de la presencia de una crisis en el sistema alimentario (tanto global como nacional). Esta crisis se presenta como global, paradójica, estructural y terminal.

Es *global* porque si bien en principio fue la crisis de las sociedades de la órbita occidental, sus efectos se extienden a todo el mundo, arrastrando a otras sociedades, organizadas en base a otros principios, por el simple hecho de habitar el mismo planeta (Aguirre, 2022).

Es *paradojal* porque, como señalamos, en el mundo hay alimentos suficientes para que coman todos los habitantes del planeta con una dieta que los nutricionistas consideran adecuada para sostener una vida activa y sana. Es más, el equilibrio se logró en 1985 (a eso se lo llama *disponibilidad plena*), y desde ese momento ha seguido aumentando hasta que hoy alcanza las 3100 kcal por persona por día (*disponibilidad excedentaria*), suficientes para alimentar —en el hipotético caso de una distribución equitativa— a 10.000 millones de personas (FAOSTAT 2023). Sin embargo, hoy no alcanza para los 8.000 millones que somos, habida cuenta de la desnutrición aguda y la hambruna que sufren poblaciones enteras (763 millones según UNICEF en 2025).

En Argentina la disponibilidad se suponía excedentaria desde 1906, cuando se pronuncia una de las frases más repetidas en la política alimentaria —“Argentina Granero del Mundo”—, cuya disponibilidad no impidió ni el hambre de “la década infame” de 1930, ni la desnutrición crónica en el área urbana ni rural (que se hizo crítica entre población campesina y pueblos originarios). Esto llevó a la necesidad de asistencia alimentaria a madres y niños, mantenida desde 1935, incrementada a escolares en 1964, y convalidada con multitud de planes asistenciales (72 programas nacionales, junto a un número no registrado de planes de asistencia federales) desde el retorno de la democracia en 1983 (Aguirre y Pautassi, 2022).

La crisis de la alimentación actual es *estructural* porque como nunca en la historia, los problemas se presentan simultáneamente en la producción, la distribución y el consumo; todos los componentes del sistema están comprometidos. En la producción enfrentamos una crisis de sustentabilidad dado que hemos superado algunos de los límites planetarios y está en duda la posibilidad de producir mañana. En la distribución enfrentamos una crisis de equidad ya que una parte muy pequeña de la población se queda con la mayor parte de la energía alimentaria, y en el consumo (que implica la utilización biológica y cultural) de los alimentos sufrimos una crisis de comensalidad con el abandono de las funciones sociales y simbólicas de la comida en favor del consumo innecesario e inducido que ha llevado a la pérdida de diversidad en la nutrición humana (hoy basada en 3 cereales, 1 leguminosa, azúcar de caña y grasas animales).

También es una crisis *terminal*, porque el nivel de explotación de los recursos del planeta está llegando a un límite, que hace insostenible su continuidad. Contaminación, desertización, extinción de especies, deterioro de la salud humana y animal, cambio climático, etc., señalan que hemos superado la capacidad autodepuradora del ecosistema planetario y la profundidad de la crisis se proyecta a todas partes. No hay donde esconderse. Debemos actuar con urgencia tal como se hizo en la exitosa movilización por el agujero de ozono: debemos tratar de frenar el deterioro, mitigar sus efectos y restaurar lo que se pueda, rogando que el nuevo equilibrio no sea particularmente dañino.

## Metodología

El sistema alimentario es un sistema complejo, abierto al medio (como lo son todos los seres vivos), con actores de diferente naturaleza (físico, inter e intra-específico) todos relacionados (las especies en cadenas tróficas, los individuos de la misma especie en manadas y sociedades), con diferente nivel de agregación (local, nacional, global) y componentes (producción, distribución, consumo), todos elementos dinámicos e inestables, modelados por fuerzas impersonales que tienden a mantenerlos y/o modificarlos, llevándolos a una nueva inestabilidad caótica. Para el siglo XXI, la macroeconomía y la tecnología se encuentran entre las principales fuerzas que magnifican o transforman las relaciones existentes entre elementos, actores, componentes y niveles. Abordar el sistema alimentario en y desde la complejidad, remite a la necesidad de un pensamiento crítico, relacional y —si buscamos construir escenarios de

posibilidad— necesariamente debemos incluir la historicidad de los procesos, buscando descubrir bucles de retroalimentación donde operar con mayor efecto para direccionar las profundas transformaciones que necesita. Porque el sistema alimentario argentino enfrenta una crisis que comparte con el planeta en una integración global (ya que la atmósfera, las aguas y los ecosistemas mismos no se guían por las fronteras nacionales, a lo que se suma que las acciones políticas y económicas dentro de las fronteras nacionales también están reguladas por acuerdos globales).

Comenzaremos describiendo y analizando los componentes y sus relaciones, para luego hacer propuestas y señalar las barreras.

## Componentes y relaciones

### Producción

**Agricultura.** El sistema alimentario en Argentina es clave para el desarrollo del país, es fuente de commodities exportables, asegura la suficiencia alimentaria, genera empleo y desarrollo regional. Sin embargo, a nivel nacional se repiten las condiciones asociadas al modelo productivo extractivista de gran escala y dominado por empresas agropecuarias, que —aunque hegemónico— ha dañado todos los ecosistemas, extendiendo permanentemente la frontera productiva sobre bosques nativos y humedales (RAMSAR, 2022), desplazando y provocando la extinción de especies nativas (Ambiente, 2025), contaminando aire, aguas y tierra hasta el punto que cada habitante sufre una carga de exposición promedio de agroquímicos correspondiente a 11 litros por persona por año (CASAFE, 2022). El 36% del territorio nacional —unas 100 millones de hectáreas— tiene algún proceso de degradación y 150.000 hectáreas se consideran desertizadas por causas antrópicas, para lo cual se ha acuñado una nueva palabra: desertificación (PAN, 2001). Este modelo de producción es también responsable del 39% de la emisión GEI (Munno Dithurbide, 2025). Esta crisis medioambiental impacta en la salud de la población no solo en forma directa (el aumento de cáncer, Parkinson, enfermedad tiroidea, diabetes, enfermedades renales, artritis reumatoide y genotoxicidad en los adultos, leucemia y enfermedades respiratorias en niños [NIEHS, 2024]), sino también indirecta, modificando los patrones epidemiológicos. Al igual que el resto del planeta, la forma como nos alimentamos aumenta la vulnerabilidad ante las pandemias (de las cuales Argentina sufrió 10 desde 1950 [Aguirre, 2023]). Es por eso que la OMS hoy habla de “Una Salud”, vinculando estrechamente la salud de los ecosistemas a la salud humana. También ha llevado a cambios en los patrones demográficos, como el estancamiento del crecimiento por la reducción de la fecundidad y el aumento de la migración, mientras que se discute si la alimentación procesada ha contribuido a la reducción de la esperanza de vida en 3 años respecto a las generaciones anteriores (Larramendy *et al.*, 2010).

Para analizar el sistema alimentario argentino debemos tomar en cuenta el modelo productivo “extractivista” que tanto en el país como en el mundo es hegemónico (solo el 13% de las tierras son explotaciones pequeñas y medianas consideradas “chacras” o “agricultura familiar”). Este modelo de monocultivo, químico, intensivo en el uso de recursos y agroexportador, ha sido llamado “de minería” o “extractivista” porque saca de la tierra, en forma de granos, más de lo que se le pone como fertilizantes, riego, etc., produciendo deterioro en el suelo como pérdida de humedad, nutrientes y desequilibrio bacteriano, fundamentales para su conservación. Por eso crece la desertificación (sobre todo en las tierras que ya eran frágiles del norte y del oeste andino). El agronegocio ha resultado muy conveniente para los grandes productores y para la hacienda pública (vía impuestos locales y retenciones a la exportación), ocupando el tercer lugar en el comercio mundial de alimentos, en un país donde para 2024 el INDEC indicó que los complejos exportadores más importantes, que incluyen productos primarios (petróleo y gas) y manufacturas de origen agropecuario, concentraron el 92% de las ventas totales al exterior en el primer semestre (INDEC, 2024).

Pero este éxito económico ha resultado nefasto para los ecosistemas y las especies que los habitan —incluyendo a los humanos—, porque es una agricultura altamente dependiente del petróleo, no solo por el gasoil que mueve la maquinaria, sino por las largas cadenas de hidrocarburos que forman los agroquímicos en los que se apoya el paquete tecnológico de semillas transgénicas-fertilizantes-plaguicidas que permiten enormes rendimientos. Las grandes ganancias que convalidan el modelo se logran a costa de grandes impactos ambientales, porque —contrariamente a otros países— en Argentina todavía quedan territorios vírgenes, de manera que el modelo extractivista se extiende tanto por el avance de la frontera agropecuaria como por el aumento del rendimiento por hectárea. Ambos tienen consecuencias diferenciadas: lo primero conspira contra la biodiversidad y la pérdida de los servicios ecosistémicos, sociales y culturales del paisaje nativo. Comparte con la intensificación de rendimientos la imposición de la lógica empresarial de la ganancia, el pensamiento a corto plazo, en contraposición a la vida natural que por definición evoluciona en ciclos largos. Los *pool* de siembra empiezan y terminan en un año, favoreciendo, con estos criterios de corto plazo y explotación intensa en busca de la mayor ganancia, que allí donde se instalan ocurra degradación de suelos, contaminación por agroquímicos y residuos biológicos, emisiones de GEI, concentración de la propiedad (con el consiguiente despoblamiento rural y migración urbana). Esta concentración fue favorecida, en los usos de la tierra por el pasaje de la propiedad al usufructo (con la consiguiente des-responsabilización de las consecuencias del deterioro a largo plazo, ya que pueden retirarse y alquilar otro lugar) y la dependencia de la empresa agropecuaria (en ocasiones son grandes holdings que explotan cientos de miles de hectáreas, desarrollan las semillas, los agroquímicos, las maquinarias, el crédito, incluso la comercialización y el transporte).

Este modelo productivo extractivista, basado en commodities para la exportación con su correlato de destrucción del paisaje, contaminación de napas freáticas, ríos y lagunas costeras, uso intensivo de agroquímicos con el desplazamiento y/o extinción de la fauna local, viene produciendo efectos deletéreos en la salud (humana y animal) aún a kilómetros del área de cultivo. Ya sea por los aerosoles de biocidas en la población rural, como por la ingestión —a miles de kilómetros de la aplicación— de residuos en los alimentos (Muñoz de Toro *et al.*, 2006). Grandes ganancias resultan de externalizar los costos ecológicos y sanitarios, al hacer que los pague en el primer caso toda la sociedad (debiendo afrontar los costos de limpiar aguas o restaurar el paisaje) o atomizándolos en los individuos mismos (con el padecimiento de la enfermedad y el aumento del riesgo). Frente a sus muchos inconvenientes, la única fuente de legitimación son las enormes ganancias que produce (tanto al productor con el comercio como al Estado con los impuestos). Por eso las políticas de las diferentes administraciones del Estado, desde 1996, han subsidiado directa e indirectamente este tipo de producción, coherente con el pensamiento económico dominante de obtener ganancias rápidas y desentenderse o transferir a la sociedad los efectos nocivos a largo plazo.

En Argentina han sido aprobados para su cultivo 81 eventos transgénicos (CONABIA 2025; Argenbio, 2025a), algunos de desarrollo nacional, incluso 2 vacas bitransgénicas desarrolladas como “tambo farmacéutico” con patente de universidades públicas (Argenbio, 2025b). Infraestructura, investigación, acuerdos comerciales internacionales como la protección de patentes, incentivos crediticios, desregulación sanitaria, leyes a medida del uso de agrotóxicos, marcan el compromiso de las sucesivas administraciones del Estado argentino —cualesquiera fuera su ideología— con este modelo.

En cambio, hay pocos incentivos para la agricultura de pequeña escala, familiar, que se considera subalterna y con poca capacidad exportadora (los arándanos son una excepción) porque la pequeña y mediana escala se ocupa principalmente de la producción frutihortícola para consumo interno y de productos específicos para las cadenas agroindustriales nacionales (por ejemplo, el lúpulo). Como la horticultura es mano de obra intensiva, no extraña que genere el 54% del empleo rural (Neiman, 2023). Lo que hace recomendable a este tipo de establecimientos por su escala humana, el tipo de productos que provee, su capacidad de generar empleo y su rol en el cuidado del ambiente, sobre

todo el suelo, el paisaje y el germoplasma nativo, es que la agricultura familiar se ha convertido en el reservorio de las variedades locales de semillas ante el avance de los híbridos y transgénicos de la agricultura industrial. Estas semillas, seleccionadas y conservadas por campesinos, tienen la ventaja de su adaptación al ambiente, integración al suelo, algunas han desarrollado resistencia a ciertas plagas y a las enfermedades endémicas, puesto que han coevolucionado durante siglos con esos ambientes. También están integradas a las comidas tradicionales y son fuente de la identidad local. Frente a la pérdida de recursos genéticos y homogeneización intraespecífica que conlleva el modelo extractivista, el cambio de escala es lo recomendado para restaurar la salud de los humanos en un ecosistema saludable con una producción sostenible (Pengue, 2024).

Si se busca dar el Gran Salto, no hay dudas de que debemos abandonar el modelo de agricultura de monocultivo intensivo, químico y contaminante de la producción actual y buscar otros modos de producir alimentos que sean sostenibles, saludables, rendidores y amigables con el ecosistema y con los humanos integrados a él. Tales modos de producción ya existen (agroecología, agricultura regenerativa, permacultura, etc.) y con ellos no solo podríamos frenar el avance sobre las pocas tierras vírgenes que quedan, sino restaurar por lo menos el 50% de las tierras degradadas cumpliendo los objetivos del Proyecto Media Tierra (Half-Earth de EO Wilson)

**Ganadería.** La adopción del modelo extractivista a partir de los 90 re-agriculturizó la pampa, y especializó las cosechas (fina y gruesa) permitiendo doble producción. La crianza de animales que hasta ese momento se encontraban libres en un sistema de rotación y alimentados a campo, se ha modificado hasta convertir a los pastores de ayer en *molecultores de proteínas*, tal como lo llamó el CEO de Cargill. Así que para brindar a las usinas lácteas una molécula de grasa butirosa estable (cuando era estacional) o a los mataderos un flujo permanente de pollos, cerdos o vacas, se concentra a los animales en galpones y se refuerza su alimentación con granos y fármacos promotores del crecimiento (sean antibióticos u hormonas). La crianza ha tomado un sesgo “industrial”, donde en grandes establecimientos se hacinan miles de animales, con movimiento reducido para evitar el gasto energético, alimentación balanceada y hasta forzada (se obliga a los pollos a vivir en un día perpetuo para que se alimenten en forma continua gracias a la luz artificial). Para evitar que las enfermedades se extiendan en este ambiente de confinamiento hacinado los animales son medicados “preventivamente” con antibióticos. Los mismos antibióticos que usamos los humanos para tratar nuestras enfermedades. La industria farmacéutica vende más antibióticos a la ganadería que al sistema de salud. Este uso intensivo y masivo de fármacos ha provocado una evolución artificial de las bacterias, hasta hacer algunas de ellas antibiótico-resistentes. En 1988 la bacteria intestinal *Enterococcus aureus*, causa habitual de infecciones intrahospitalarias, se convirtió en la primera bacteria multiresistente al volverse inmune al antibiótico de último recurso: la vancomicina. Hoy el sistema de salud está frente a ciertas bacterias como en la era pre-Fleming (ONU, 2024).

Los trabajadores de estos establecimientos, al estar en contacto estrecho con los animales, sufren el riesgo de que los patógenos salten la barrera de las especies y evolucionen adaptándose como enfermedades humanas. El ganado vacuno nos legó la viruela y la tuberculosis; los cerdos, la tos ferina; los patos, la gripe, y hoy estos establecimientos prometen muchos y variados patógenos más (Aguirre, 2022).

Esta forma de crianza farmacológica ya se ha transformado en la cuna de varias pandemias. En 1997, la cepa H5N1 del virus de la gripe saltó de las aves de corral a los humanos en un mercado de Hong Kong y mató a un tercio de las personas que infectó, iniciando la primera de varias olas de gripe aviar. Le siguió la gripe porcina en un establecimiento de crianza masiva en México. El caso de la exportación de los establecimientos ganaderos masivos es un caso más de “deslocalización de la contaminación” que ensayan los países desarrollados para no contaminar su territorio y, con la excusa del desarrollo, exportar sus industrias y procesos contaminantes a países pobres, con baja regulación ecológica y sanitaria. En

2020 —en plena pandemia— capitales chinos ofrecieron al gobierno instalar en Argentina criaderos de cerdos de 12.000 madres para exportar carne a ese país. La rápida reacción de los medianos productores y la academia lograron revertir la medida apoyándose en el daño ambiental, la pérdida de empleo, el sufrimiento animal y el riesgo sanitario que registra este tipo de crianza.

Gracias a la ganadería industrial los humanos estamos provocando la evolución artificial (y descontrolada) de los patógenos de los animales, retomando el camino que comenzó con la domesticación hace 10.000 años, cuando permitimos que las zoonosis de los animales pasaran a los humanos y evolucionarán para infectarnos, convirtiéndose en las enfermedades infectocontagiosas más comunes (como la gripe) que nos afectan desde entonces. Ahora en estos establecimientos no solo se desarrollan nuevas cepas, sino que, por el abuso de antibióticos, se ha promovido resistencia bacteriana a la herramienta sanitaria que hizo que muchas de ellas dejaran de ser mortales.

Pero además, es imposible para cualquier ecosistema procesar la contaminación (del aire, la tierra y el agua) que producen las heces de miles de animales estabulados, lo que incrementa la presencia de vectores (insectos y roedores) que dificultan la habitabilidad en la zona. Además, lo que se vende como “crianza científica” está muy lejos de ser amigable con los animales: a lo sumo sirve para mantenerlos vivos y engordarlos hasta la faena. Los vacunos evolucionaron durante 80 millones de años para comer pasto, pero este tipo de crianza los alimenta a granos, de manera que necesitan no solo ser medicados con antibióticos, sino con antiácidos para soportar una dieta que no es la que corresponde a su especie. Aunque asegura un engorde rápido al productor, este régimen provoca gases como el metano (CH<sub>4</sub>) —más dañino que el CO<sub>2</sub>— en la fermentación entérica y óxido nitroso (N<sub>2</sub>O) en las heces. Este tipo de ganadería es responsable del 35% de la emisión de GEI del país (Fernandez Cirelli, 2007).

La solución no es eliminar la cadena, dejar de exportar, eliminar la industria frigorífica o dejar de comer carnes (aunque el patrón alimentario argentino podría reducir la ingesta promedio a la mitad y aún así se cumplirían las recomendaciones nutricionales). La propuesta es modificar la crianza, abandonar los establecimientos masivos y cambiar la escala. Estimular la crianza pastoril y de mediana escala, diversificar los rodeos, estudiar la integración a otros ecosistemas, sumar otras especies (cabras, particularmente hábiles para crecer en entornos montañosos) y cambiar hacia una ganadería regenerativa para sostener un patrón de consumo diverso en lo que toca a proteínas animales con una crianza adecuada a la salud humana y animal dentro de los límites planetarios.

**Pesca.** En el Mar Argentino y el océano austral la situación no es mejor que en la tierra. Aunque solo el 1% de la pesca en el Mar Argentino se consume en el país (7,5 kg/hab/año frente a los 20 kg/hab/año del promedio mundial [AGYP, 2023]), la pesca es importante como fuente de empleo y divisas, pero el país cuenta con una flota pequeña y artesanal, por lo que realiza convenios con buques factoría que, equipados con tecnologías de punta, localizan y levantan cardúmenes enteros, eficientes hasta la extinción, lo que ha convertido los mares en desiertos. El Informe de Pesca de FAO (2017) advertía que de continuar así, para 2050 se habrá extinguido el 90% de la vida en las aguas. A esto se suma la política internacional de océanos abiertos —lo que se llama *la milla 201*—, donde los países no tienen jurisdicción para controlar la explotación de biomasa, y que, sumada a la pesca ilegal dentro de las 200 millas, está depredando el Mar Argentino (y todos los mares). Las cifras muestran la extracción depredatoria. En 1985 se negociaron permisos para capturar 650.000 toneladas de calamar (y el peso promedio de cada animal era de 1,5kg); en 2024 fueron 118.000 toneladas, y el peso promedio ronda los 700 gramos: ¡son juveniles que no llegaron a la edad reproductiva! (y eso que no se define una captura máxima sino que el manejo se realiza por el tamaño de la población [SAGyP, 2024]).

Por eso en este contexto la acuicultura y piscicultura comenzaron a tener una presencia creciente: en Neuquén y Río Negro con salmónidos y en Buenos Aires con tilapias. Podría ser una buena noticia si no fuera porque al seguir los lineamientos de la ganadería farmacológica, la pisci y acuicultura siguen

la senda de altos rendimientos y alta contaminación, ya sea en las costas donde instalan sus jaulas como en tierra donde instalan sus tanques. El Estado y la sociedad civil se declaran incapaces de controlar estas instalaciones y su efecto ecológico, ofreciendo como único recurso: prohibirlas. Esto genera rechazo en la población al cerrar fuentes de trabajo y quitar recursos a la alimentación. Es lo que sucedió en Tierra del Fuego durante un lustro, hasta que finalmente el mercado se impuso. Sin embargo, existe posibilidad de producir y no contaminar: piscicultura circular (en tierra) y combinación de algas, bivalvos y peces —como en los ecosistemas naturales— en los fiordos. Sin embargo estas alternativas son a costa de mayor inversión e investigación, puesto que son actividades muy nuevas; solo China cuenta con experiencia en piscicultura por los 1000 años de crianza de carpas en arrozales. Invertir no resulta atractivo frente a la posibilidad de contaminar libremente o sobornar a las autoridades (Martínez, 2023).

El mar —dentro o fuera de las 200 millas legales— está tan contaminado como la tierra. Los materiales orgánicos de las cloacas se vuelcan sin tratar desde las ciudades de manera que desde ríos y arroyos llegan al mar barros cloacales, contaminantes industriales, desechos orgánicos y restos de agrotóxicos. Junto a ellos, islas de plásticos del tamaño de países flotan en todos los océanos, acumulados por las corrientes. Su degradación en microplásticos y el traslado a lo largo de toda la cadena alimentaria y a los acuíferos ha hecho que cada habitante del planeta esté expuesto al consumo de 5 gramos de plástico por semana (el equivalente de una tarjeta de crédito), que en algunos casos se eliminan y en otro se depositan en nuestros órganos; todavía no se sabe si son inertes o cuál será su efecto a largo plazo.

La solución es obviamente frenar la contaminación tratando los residuos cloacales y los desechos industriales, y mientras tanto combatir la depredación de la vida marina restaurando los ecosistemas costeros y dejando el mar más allá de la milla 201 como “Océano Cerrado” o “Bien Común” Intangible”, excluyendo la explotación comercial (hoy solo reservada a las ballenas) para que sea reservorio reproductivo de todas las especies marinas y que cada país se ocupe del control de la pesca en sus costas. En el Mar Argentino también deberían limitarse los permisos de pesca y crear áreas cerradas a la explotación con criterio restaurativo.

### **Producción secundaria**

En el pasado reciente en Argentina la producción o la compra, procesamiento y consumo de alimentos, tanto en el ámbito rural como urbano, se realizaba dentro de los hogares y las mujeres eran socialmente entrenadas como especialistas en bromatología, conservación y cocina. Este panorama fue cambiando a lo largo del siglo XX con el desarrollo de una industria de electrodomésticos y procesados, que llegaron a complementar el trabajo femenino cuando el cambio de roles de género y la caída del ingreso medio hicieron que hacia mediados de siglo XX no se pudiera mantener un hogar medio urbano con un solo salario. Como el ingreso masivo de las mujeres al mundo laboral no supuso compartir o abandonar el trabajo hogareño, los electrodomésticos y los alimentos procesados se combinaron para que ellas continuaran con sus roles tradicionales, pero ahora en menos tiempo gracias a la tecnología. El procesamiento de alimentos, en Argentina al igual que en el resto del mundo, siguió las tendencias del industrialismo y se desarrolló a partir de la conservación, primero en deshidratados, salazón, luego con latas, vidrios y hielo, y últimamente a través de procesos tan diversos como copiar técnicas aborígenes (lío-filizado) e irradiación atómica. Para esta creciente complejidad, la tendencia fue mecanizar los procesos, y allí la química más que la mecánica intervino para aumentar la escala y bajar los costos. Así, mecánicamente producidos y químicamente conservados, los alimentos pudieron transportarse incluso a través de los mares, por cadenas de comercialización mayoristas-minoristas de escala planetaria. El Estado aportó el control de la adulteración y la garantía de seguridad biológica (que hasta principios del siglo XX aportaban las marcas) con los sistemas expertos de la modernidad (en Argentina el ANMAT, INAL, SENASA; el mismo

CODEX alimentario, etc.) de manera de asegurar que lo que hubiera dentro del envase podría no ser rico, ni sano, pero era, desde el punto de vista biológico, seguro. Gracias al procesamiento se superó la estacionalidad de los alimentos y gracias a la conservación, la industria argentina vende productos tradicionales pre-preparados, como el locro deshidratado de Chilecito o el liofilizado de Misiones que se comercializan en el país y hasta en India.<sup>26</sup>

Fue la seguridad biológica y la practicidad de los alimentos conservados, pre-preparados, disponibles en todo momento (para el que pudiera pagarlos) lo que los impuso incluso en pueblos alejados, donde el estilo de vida seguía siendo tradicional. Los alimentos industrializados, además de mercancías comestibles, eran un símbolo de status, desarrollo y modernidad.

El descubrimiento de la industria de que más azúcar, más sal y más grasa aumentaban la palatabilidad ocurrió antes de que los científicos descubrieran los mecanismos fisiológicos del principio de recompensa del hipotálamo (Flichtentrei, 2018). Para cuando la ciencia comenzó a advertir que la carrera industrial había abusado de los principios neurológicos del placer, los alimentos estaban tan modificados según este patrón de azucarado- graso-salado que, junto a colorantes, gelificantes, estabilizantes, etc., ya se habían convertido en OCNIS (Objetos Comestibles No Identificados, según C. Fischler, 1995), y el comensal había pasado a ser solo un consumidor, capturado por una red publicitaria que incita a comer sin parar para volver a gastar, no importa en qué, ya que los alimentos, para los que pueden comprar, no se publicitan para la satisfacción de necesidades sino de fantasías.

En Argentina en el siglo XXI casi nadie tiene acceso a alimentos “naturales”: prácticamente todos ellos tienen algún grado de procesamiento. Aún los alimentos frescos: el pescado congelado recibe un baño químico para mantener su color, los animales de corral se crían con antibióticos y hormonas que se espera no dejen residuos en su carne. Pesticidas sistémicos ingresan en el vegetal, fertilizantes, y de nuevo hormonas, hacen frutas enormes y coloridas. Y si eso no alcanzara para tener mejor aspecto, se pintan o desverdizan (con Etileno, E-160 por ejemplo para colorear las naranjas).

Si la producción se sostiene en agroquímicos, la dependencia de químicos sintéticos es aún mayor en la producción secundaria: aditivos, colorantes, conservantes, gelificantes, estabilizantes, etc. se suman al producto, todos ellos previamente aprobados por los organismos de control del Estado (cuyos estándares, en Argentina, son mucho más bajos que en Estados Unidos o la Unión Europea).

El desconocimiento de lo que la industria procesadora envasa y vende es tal que la sociedad civil (a través de colegios profesionales, fundaciones y grupos de interés) corre detrás del Estado exigiendo que brinde información y democratice el conocimiento de lo que la industria llama “alimento, comestible y comida”, categorías absolutamente oscurecidas por el procesamiento y la publicidad. La ley n.º 27.642 de Promoción de la Alimentación Saludable (PAS) de 202, aunque es considerada por la población solo como una ley de etiquetado, cumplía esa función.

Mientras tanto, el Estado se transforma en socio de la industria procesadora a través de una alta presión impositiva donde se suman impuestos a la producción, al trabajo, a la propiedad (material y simbólica — de las marcas—) que tiene un extremo en el 21% del impuesto al valor agregado en los alimentos y que es —junto al impuesto a las ganancias— el 54% de la recaudación total. Es una matriz regresiva porque aportan proporcionalmente más quienes menos tienen, ya que los \$190 de un IVA del 21% en una lata de “tomate al natural” de \$1100, pesan más en un ingreso de \$400.000 que en uno de \$4.000.000. En el pasado hubo exenciones a los alimentos frescos o a los de consumo popular, pero en 2025 se levantaron y también pagan el 5% de IVA las frutas, legumbres y hortalizas frescas y 10% los ingredientes como

<sup>26</sup> Véase fuente periodística: Agroverdad 25 de mayo 2022 <https://agroverdad.com.ar/2022/05/locro-argentino-listo-para-comer-calentar-y-servir-que-ademas-se-exporta-a-la-india>

harinas de trigo y maíz, avena, azúcar, chocolate, café, pastas alimenticias, carnes y embutidos, mientras al resto de la producción secundaria le corresponde el 21%.

Es necesario cambiar los impuestos al consumo alimentario (que no se pueden evadir porque están en el precio final del producto, extendiendo las exenciones). Un ejemplo sería desgravar los alimentos frescos, los regionales, los componentes de una canasta básica, o mejor aún desgravar los productos saludables y sostenibles cuyo consumo se quiere promover, cuando se alerta sobre la necesidad de cambiar todos los patrones de consumo (los de los que no tienen tanto como los de aquellos que tienen demasiado).

Uno de los efectos más nocivos de la producción secundaria es que la industrialización de alimentos, al favorecer el comercio a gran escala, homogeneizó la producción a nivel global y redujo la diversidad de especies (observamos miles de marcas pero adentro todas tienen lo mismo). Después de la década del 90, la economía global comenzó una etapa de fusiones y adquisiciones, de manera que las empresas alimentarias nacionales se transnacionalizaron, pasando a pertenecer a *holdings* de nivel planetario. La concentración es tal que —según Raj Patel (2005)— crítica que unos 250 grandes *holdings* alimentarios controlan la producción y distribución global, imponiendo consumos industriales homogeneizadas que desplazan la comida local. Como solo el 5% pertenecen a capitales del sur global sus métodos de organización empresarial tanto como los alimentos que procesan, siguen el patrón anglosajón y es este patrón del “norte global” el que se extiende por el planeta con sus gaseosas, cereales para el desayuno, alcoholes, chips y snacks, etc., arrasando por precio y calidad con las industrias locales que sostenían los patrones tradicionales. En la agricultura por el comercio y en la industria por la gestión, se sigue reduciendo la diversidad, primero de especies comestibles, y ahora de preparaciones y cocinas (portadoras de identidad local).

Hoy las estrellas de la industria alimentaria son los ultraprocesados, alimentos de fantasía compuestos por 5 o más ingredientes a los que se suman aditivos, que no solo sustituyen alimentos sino comidas enteras, y cuyo consumo está asociado al crecimiento de enfermedades crónicas como el sobrepeso, diabetes mellitus y cáncer. Si se han difundido y resultan peligrosos para la salud (en especial en las dos puntas de la vida) es por su mercadeo agresivo, su hiper-palatabilidad y su bajo precio. Esto hizo que a medida que caía el ingreso medio, se recurriera a ellos como sustitutos de los alimentos frescos (jugo de bidón por fruta, salchichas por carne, etc.).

La importancia de la producción secundaria la muestra la nueva clasificación NOVA de OMS/FAO, que ordena los alimentos en función de la cantidad y finalidad del procesamiento, y el autor de esta clasificación es terminante al hablar de ultraprocesados en la primera recomendación de las Guías Alimentarias Brasileñas: evítalos (Monteiro, 2019).

Sin embargo, la sociedad actual no puede vivir sin alimentos procesados, sin química o sin fertilizantes: es justamente en base a estos procesos que la producción alimentaria se independiza cada vez más del área sembrada. Esto, que es al mismo tiempo aterrador (en Argentina la producción de dulce de batatas triplica la producción de batatas) es también una posibilidad que advierte que se puede producir sin extender la frontera agraria y aun podría reducirla sin perder disponibilidad. Por eso no se pretende destruir la industria: la propuesta es regular en busca de salubridad, sustentabilidad, diversidad, identidad, para que no prevalezca como hasta hoy solo la lógica de la ganancia. Como afirmara M. Harris (1985), los alimentos deben ser buenos para comer antes que buenos para vender.

No hay donde esconderse, por eso los gobiernos de todo el mundo, incapaces de lidiar con sus productores (de cuyos impuestos dependen) antes que regular o desincentivar proponen que sean los consumidores los que exijan alimentos limpios, seguros y sustentables movilizándolo la reconversión industrial y la restauración productiva. Los compradores de países con altos ingresos, organizados en instituciones

poderosas, empiezan a exigir productos orgánicos certificados por *eco-labels* (etiquetas ecológicas) en los alimentos importados, lo que pone a la Argentina, uno de los países de agricultura tóxica, ganadería farmacológica, pesca depredatoria e industria sucia, ante la disyuntiva de cambiar o perder los mercados externos que son el destino de su producción.

Pero aún en crisis, el conocimiento del sistema alimentario, sus componentes, actores y problemáticas, ni desde el mercado ni desde el Estado se estimula la educación alimentaria sostenible y saludable para la población —ni aun la que es cotidianamente afectada—; antes bien se niega tanto la contaminación, como el cambio climático y se boicotea todo intento de regulación ecológica o sanitaria, como si estas regulaciones fueran exclusivamente económicas. La ley PAS (Promoción de la Alimentación Saludable) es un ejemplo cercano cuya normativización eminentemente sanitaria (respondiendo al perfil de nutrientes de OMS) hoy se desregula (inconstitucionalmente a través de decretos del Ministerio de Economía), como si se tratara de una medida para-arancelaria.

## **Distribución**

El segundo componente del sistema alimentario es la distribución, concepto más fecundo que el transporte hacia los centros de consumo ya que implica los valores que le dan sentido al momento en que el agregado social legitima quién puede/debe comer qué en el pasaje de la producción al consumo. En este componente Argentina enfrenta una *crisis de equidad*. Tener alimentos disponibles es necesario, porque no se puede distribuir lo que no se tiene, pero no es suficiente que los alimentos existan: deben llegar a toda la población de manera segura y estable. Y el acceso no solo es físico (a los alimentos mismos), geográfico (en todos lados) o estable (con pocas oscilaciones), sino cultural (deben ser alimentos aceptados, conocidos y elegibles individual y colectivamente para comer, es decir, deben caer dentro de las categorías de “comestibles” y no “incomibles” que todas las culturas construyen a través de la práctica) y valorativo (el acceso debe ser socialmente legitimado a través de valores compartidos que le dé sentido a producirlos en el caso del autoconsumo, a trabajar para comprarlos, o a organizarse para pedirlos).

En las sociedades de la órbita occidental que adoptaron las instituciones económicas del capitalismo en sus distintas variantes, hay tres circuitos de distribución de los alimentos legitimados a nivel nacional e internacional: el circuito de alimentos comprados, el de alimentos donados y la reciprocidad doméstica.

El circuito hegemónico es el circuito de mercado, donde los alimentos siguen el destino de las mercancías y se compran y se venden y —a través de cadenas planetarias— llegan a los compradores que puedan pagarlos. Llegan al comensal con la lógica de las mercancías (el intercambio impersonal en busca de una ganancia mutua), lo que significa que el acceso dependerá de la capacidad de compra (la relación entre los precios y los ingresos), no de la necesidad ni del placer del comensal devenido en consumidor.

En Argentina la distribución de mercado se realiza a través de cadenas de comercialización mayorista-minoristas y cubre todo el territorio, ya sea en forma legal o la que se da de modo informal a través de una economía no registrada, que se calcula en el 37% de la producción y comercio de alimentos y un 42% de la oferta laboral (INDEC, 2025). Al analizar la capacidad de compra observamos que al ser un país inflacionario —con un aumento promedio de 105% anual en el último siglo (CAC, 2018)—, los precios de los alimentos son una variable altamente inestable, como también lo son los ingresos promedio (cayeron 13% en la última década) o el empleo (en la última década se han perdido 2 millones de empleos formales). Por lo tanto, la situación de la capacidad de compra de los consumidores hace muy variable el acceso; esto se percibe como *inseguridad alimentaria por ingresos*, que alcanzaba al 35% de la población en 2023. Aunque la idea dominante es que el mercado es el mejor distribuidor de bienes y símbolos, M. Friedman (teórico del mercado y Premio Nobel 1976) afirma que “el mercado es amoral”,

porque necesita generar desigualdades para establecer flujos. Consciente de que es la acumulación concentrada antes que la distribución equitativa la tendencia dominante en el circuito de distribución de mercado, el Estado se esfuerza por compensar con políticas públicas lo que llama “fallas de mercado” estableciendo un circuito alternativo de alimentos donados, donde estos siguen la lógica de los bienes sociales, y se reparten solidariamente, ante la necesidad, en las poblaciones vulnerables. Por eso desde el retorno de la democracia se han implementado diversas formas de asistencia alimentaria (ya sea en forma de entrega directa de alimentos o de transferencias monetarias), y a la asistencia social alimentaria se fueron sumando programas no alimentarios, pero cuyo destino es principalmente la alimentación (AUH- Asignación Universal por Hijo-, pensiones no contributivas, moratorias previsionales, subsidios por discapacidad, créditos subsidiados, etc.), las que en 2024 llegaron —junto a la asistencia alimentaria— a 28 millones de personas, el 62% de la población argentina.

Este segundo circuito es, de menor magnitud pero de gran incidencia para la organización del Estado (ya sea a través del Gasto Público Social por su cuantía en el presupuesto nacional (Argentina en cifras, 2024) como por la legitimidad social que se obtiene al garantizar el derecho a la alimentación. Se suele considerar a este segundo circuito como subsidiario del primero, porque está destinado a “corregir sus errores” sosteniendo a los perdedores del modelo global de reproducción económico-social, sean individuos (en el caso de la beneficencia) o poblaciones (Gasto Público Social). En cualquiera de los dos casos, los alimentos donados son una poderosa forma de modelar el conflicto social. En Argentina para el año 2024 se calculaba que 10 millones de personas recibían diversas formas de asistencia alimentaria (entrega directa de alimentos a personas u hogares, comedores populares, escolares y de todo tipo, subsidios a la compra, al precio, créditos, alimentos por trabajo, autoproducción, prestaciones monetarias o cuasi monetarias, etc.). Este circuito opera a través de instituciones del Estado o de la sociedad civil, iglesias, agencias nacionales e internacionales con la lógica de la necesidad. Lo motorizan el riesgo y la vulnerabilidad ante la necesidad, la hambruna o el deterioro alimentario que derivan de causas político-económicas o naturales (en el siglo XXI Argentina sufrió 2 sequías y 2 inundaciones de magnitud, 1 erupción volcánica y 10 cambios de gobierno, pendulando entre considerar al Estado [16 años] o al mercado [8 años] el mejor redistribuidor).

El tercer circuito es el más antiguo y resiliente, y es la reciprocidad. Opera en las sociedades complejas a nivel de los grupos primarios (familias, amigos, grupos de interés, algunas comunidades religiosas) y consiste en el reparto de los alimentos confiando en la solidaridad inter e intra generacional. Los padres dan comida a sus hijos y esperan que a su vez, estos compartan con ellos en su vejez; los amigos invitan hoy esperando ser invitados mañana; cuando hay, hay para todos, cuando no hay, no hay para nadie. La afluencia va siempre hacia los vulnerables esperando reparar su situación y que devuelvan cuando mejoren. La reciprocidad dentro de los grupos pequeños fue la forma en que la cultura de los Homo sapiens omnívoros organizó la supervivencia de la especie hace cientos de miles de años, perfeccionando la biología de los primates sociales, que comparten pero no necesariamente en forma recíproca (Aguirre, 2017). Se realiza puertas adentro, es propia de los pequeños grupos co-residenciales, con relaciones vinculares de parentesco, filiación, alianza, amistad y/o vecindad, también en comunidades pequeñas organizadas en torno a una idea o un dios, que se caracterizan por su estabilidad y confianza mutua. Grupo reproductivo, hogar, familia, agregado doméstico, no importa la forma ni el nombre que tome (ya sea rural o ciudadana, homo o heterosexual, nuclear, extensa, compuesta, matri o patrifocal, completa o no, vertical u horizontal) es en estos agregados sociales donde se producen la mayor parte de los eventos alimentarios en la vida de las personas y también los más significativos, donde se socializan las nuevas generaciones en el gusto y la identidad alimentaria (el alimento como parte de la identidad), las relaciones de género, etc., y se cuida y asiste a los vulnerables, esté o no el Estado presente. En Argentina, son 15.699.016 hogares (Censo 2022) los que forman esta trama de reciprocidad interna y resiliente.

La reciprocidad es informal, no registrada, no regulada más que por la cultura y la tradición, pero su incidencia es enorme ya que organiza la distribución de la comida que proviene de los dos circuitos anteriores, una vez que esta llega al hogar. Reciprocidad no implica necesariamente equidad: quien distribuye puede sesgar en favor de una persona que considera vulnerable, pero tal sesgo es producto de una decisión colectiva y valores compartidos que dan sentido a estas acciones. Es conocido el caso de las mujeres-madres que se excluyen en favor de los hijos o los varones empleados que reciben los mejores bocados. Hace años en la asistencia alimentaria, los profesionales llamaban a esta reciprocidad imperante dentro del hogar “dilución intra-doméstica de la prestación”, esforzándose en limitarla y concentrar la asistencia en el individuo meta. Pero como la alimentación no tiene el mismo carácter que la medicación, aunque la comida se hubiera conseguido para y por un niño desnutrido, al llegar a la mesa todos comían. Compartir recíprocamente esperando una mejora futura ha sido una estrategia de supervivencia de todas las familias pobres. La medición dentro de este circuito es difícil, pero datos cualitativos llevan al 30% de la disponibilidad hogareña, la “corrección” del *per cápita* de mercado y de la “población meta de asistencialismo”, y una razón más por la que hay que favorecer las políticas universales y no las focalizadas (Aguirre, 2006).

Otro tema importante al tocar la distribución es la preocupación por las pérdidas y desperdicios. Se supone que la producción primaria y secundaria se esmera en lograr la transformación y el reciclado para no generar pérdida en la materia prima y el esfuerzo de las instituciones debería estar en disminuir las pérdidas de alimentos en el hogar (porque es lo que requiere menos inversión, tanto del Estado como de los privados). Sin embargo si se quisiera bajar o eliminar las pérdidas y desperdicios en el sistema alimentario —que en Argentina alcanzan al 12% de la producción primaria y secundaria—, deberíamos comenzar no por los hogares sino por la producción frutihortícola que, por falta de inversión (por ejemplo en heladeras para conservación o embalaje para el transporte), se malogra. También se pierde parte de la producción que es destruida para mantener los precios altos cuando hay sobreproducción o el mercado no convalida la ganancia esperada. El transporte es una fuente importante de pérdidas, sobre todo después de que en los 90 se eliminó el sistema de cargas por ferrocarril (queda un solo ramal de los cinco que existían). Otra fuente donde se podría moderar el desperdicio en la producción secundaria, particularmente dañada por la volatilidad de los precios internacionales una vez que la industria argentina se transnacionalizó, fue que quedó rezagada en el tiempo sin invertir en medios más eficientes (ni en reducir la huella hídrica y la huella de carbono). Mejoras tecnológicas e inversión son difíciles en un país donde la inestabilidad macroeconómica desalienta la inversión por lo que la industria no tiene otro destino que envejecer y hacerse más ineficiente.

## **Consumo**

En el componente consumo convivimos con una crisis de *comensalidad*. Cabe aclarar que los humanos no solo comemos para ingerir energía (como gran parte de los animales), sino que damos sentido a esa ingesta. Comemos por necesidad cuando tenemos apetito, por placer ante alimentos sabrosos, por costumbre al llegar ciertas horas, pautando ciertas combinaciones (y nos parece incomible un plato de fideos a la hora del té), y por sobre todas las cosas comemos con otros, somos comensales: producimos y consumimos nuestra comida en conjunto. La complejidad del acto alimentario humano necesita del otro (no solo del otro material, sino del otro cultural), es un acto colectivo y complementario. Aun comiendo solos, estamos con el otro económico que produjo la comida, la distribución legítima que la llevó a nuestra boca y el otro cultural de nuestros saberes acerca de qué, por qué y con quién debemos comer. Pero en la sociedad actual los valores que dan sentido al consumo están en crisis: desaparecen las culturas alimentarias nacionales y locales, que eran la mejor síntesis entre las necesidades de la población, las condiciones ecológicas, las posibilidades de producción con sus saberes y técnicas, la organización social y la tradición culinaria con su tecnología aplicada a la cocción y la conservación. Todos estos elementos

se sintetizaban en una cocina (que combinaba los alimentos locales con las preparaciones posibles), con el tiempo y tipo de trabajo de la cocinera y los comensales. Todas las cocinas hoy están cuestionadas al cambiar los modos de producción, la tecnología, la economía y las necesidades y saberes de la población. O se han cosificado —el turismo y la publicidad tienen gran responsabilidad en la pérdida de creatividad adaptativa de las cocinas regionales—, y entonces se siguen consumiendo alimentos y preparaciones que son nutricionalmente insalubres o económicamente ineficientes (en costo o tiempo), alejadas de las necesidades y deseos de hoy (esto hace que esas comidas se reproduzcan solo en ocasiones especiales o para otros como marca de una identidad del pasado). Los alimentos mismos desaparecen (de las 43 variedades de maíz que se cultivaban en Argentina a principio del siglo XX, hoy se cultivan solo 5). Las preparaciones cambian y los actores también: en el pasado las sociedades habían simplificado los roles de género en dos campos complementarios: los varones en la producción y las mujeres en la reproducción; como parte de esa organización dual, las mujeres eran especializadas en producción, conservación, preparación y disposición de sobras de la cocina cotidiana (porque la profesional estaba mayoritariamente en manos de varones). Al cambiar el modo de producción y el estilo de vida asociado, también cambian las formas de consumir, y para un país 92% urbano, la industria y su publicidad hoy delimitan lo que se puede comer y las razones (muchas veces ficticias) por las que hacerlo.

Al mismo tiempo que estallaba la organización de la vida (del tiempo, del espacio etc.) basada en el género, y las mujeres se integraban al trabajo asalariado fuera del hogar, la cocina y la comida fueron progresivamente devoradas por las industrias “blanca” de los aparatos para el hogar y la industria alimentaria con sus procesados. Ambas para “ahorrar tiempo” no para modificar el mandato de género asociado a la cocina cotidiana. Los alimentos pre-preparados, junto a instrumentos cada vez más precisos (freezer-microondas) permitieron el surgimiento de una cocina simple y rápida, aunque no necesariamente más saludable. Cuando el valor social era “ahorrar tiempo” para que la mujer pudiera asumir ambos roles como trabajadora fuera y dentro del hogar, la ventaja que proponía la industria era innegable. A las 12 horas de cocción de un arropé (6 horas para clarificar con ceniza, 6 horas para concentrar la mezcla), se opuso el dulce industrializado y envasado, con agregado de azúcar, colorantes, gelificantes y conservantes que se obtenía en cualquier local. Primero alimentos (tomates para salsa pelados, cortados, pre-cocidos y enlatados), luego preparaciones enteras (postres, tortas, sopas, guisos o preparaciones con arroz; en variadas formas de conservación, ya fueran deshidratados, enlatados, liofilizados, etc.) fueron entrando en el consumo cotidiano transformando la cocina casera (que eran preparaciones desde la materia prima hasta el plato) en una combinación de productos envasados industrializados que se lleva a cabo bajo el techo de la casa.

La lógica de la ganancia industrial llevó a la creación de alimentos de fantasía, cada vez más innecesarios (gaseosas), visuales (golosinas) y de composición desconocida (salchichas) para el comensal. Alimentos sin más historia que aquella que los publicistas le creaban para estimular la venta. Toda la psicología, la sociología y las ciencias de la conducta se pusieron al servicio de convencer a los comensales que aquello que habían comido sus abuelos era malo, feo, insano o desabrido, y lo bueno, lindo y palatable eran estas mercancías alimentarias llenas de modernidad. El porcentaje de alimentos industrializados no para de crecer en los consumos domésticos, como lo señalan la relación entre la primera y la última encuesta de Gastos de la que trataremos más adelante (CONADE, 1965; INDEC, 1996 y 2018).

Después de los 90 los grandes *holdings* transnacionales desplazaron a la industria local homogeneizando la oferta y compartiendo un núcleo de productos procesados (y ultraprocesados) idénticos en todos los rincones del planeta, homogeneizando las dietas (integrándolas a o sustituyendo las cocinas locales). Y estos productos industriales prevalecen sobre la necesidad, la geografía o la cultura. Gaseosas, azucaradas, enlatados, bocadillos (*snacks*), sopas deshidratadas, lácteos endulzados y alcoholes forman el corazón de los consumos locales y mundiales, a despecho de las necesidades nutricionales

o de las preferencias culturales. FAO (2019) calcula en Latinoamérica un solapamiento del 85% con el patrón alimentario anglosajón (donde están situados la mayoría de los *holdings* alimentarios) y señala que esto no ocurrió por demanda, sino por imposiciones comerciales. Esto ha provocado una crisis en los patrones alimentarios tradicionales (probados durante cientos de años) y por primera vez en la historia de la cultura humana vemos un desplazamiento del grupo al individuo al momento de decidir su consumo. En el pasado la decisión acerca de qué comer era social: la familia, la comunidad, la cultura, hasta la economía nacional, decidía lo que se consideraba sano o rico o apropiado (para géneros, edades, situaciones). Esta formación social del gusto buscaba armonizar múltiples variables priorizando el bienestar colectivo, y era dentro de ella que el individuo tenía un rango —pequeño— de decisión. Por ejemplo, durante milenios los cereales fueron una fuente segura de proveer y conservar energía en un mundo de limitada disponibilidad; por eso resultó que una gramínea nativa de Oriente Medio, el trigo, fue llevada por los colonos europeos a todos los rincones del planeta y se adaptó a todas las dietas. Nos gusta el pan porque las economías coloniales impusieron el trigo. Lo colectivo pesaba mucho más que lo individual, pero hoy la decisión acerca de qué comer recae en el individuo que descrea del saber tradicional y busca diferenciarse de la cultura de masas impuesta por las pantallas decidiendo en soledad su comida. Pero esta es justamente la estrategia de venta de la publicidad: la decisión en solitario de un comensal formateado por la industria mediante su propaganda. El comensal ha sido eclipsado por el consumidor y es un consumidor solitario, y a la vez masivo, sin los valores culturales que legitimaban la comida y estimulado para comer ininterrumpidamente, en todo momento y todo lugar los productos que la industria le quiere vender. El consumo conspicuo, o consumismo, es una necesidad del sistema. Al extractivismo en la producción que produce más de lo necesario y concentra la distribución, corresponde el consumismo exacerbado de compradores masivos de mercancías industriales alimentarias (Aguirre, 2022). Este tipo de consumo debe cambiar.

La educación alimentaria del sector salud tiene poca incidencia frente a la publicidad de alimentos de fantasía, la inversión del sistema de salud en educación alimentaria es insignificante frente a la gigantesca inversión de los *holdings* agroindustriales que cuentan con todo el dinero y la ciencia que pueden comprar para avalar sus productos. Además, desde la industria se deslegitima la salud o la nutrición como un componente importante de la elección alimentaria: hoy son el placer o las aspiraciones los que, según la publicidad de la agroindustria, deberían regir la elección.

En Argentina tres factores confluyeron en el cambio de patrones de consumo entre la primera y la última Encuesta de Gastos (CONADE, 1965; INDEC, 2018): el empoderamiento de la mujer, el desarrollo y transnacionalización de la industria alimentaria y la caída del salario medio. El primero dejó la alimentación casera en manos de la industria; el segundo puso a punto alimentos de baja calidad a bajo precio (llenos de azúcar —que gusta—, grasa —que llena— y sal —que intensifica el sabor—) que hicieron accesible la saciedad rápida y barata (eso sí, al costo de una malnutrición asegurada en el ciclo de vida; hoy, el 43% de la población adulta tiene sobrepeso [ENNYS, 2018]). El tercer elemento magnificó los dos anteriores: fue la caída del salario medio, que impulsó a las mujeres al empleo asalariado y a la compra de alimentos pre-procesados y baratos.

En 1965, en la encuesta de Gasto e Ingreso de los Hogares (CONADE, 1965), el consumo alimentario en el Área Metropolitana de Buenos Aires (única toma de la encuesta) señala un patrón alimentario unificado en cantidad y calidad, que cortaba transversalmente la estructura de ingresos. Esto no habla solo de la alimentación, sino de una sociedad más igualitaria que la actual, donde pobres y ricos podían comer de manera similar.

Para 1996 este patrón unificado se había roto y se observaban dos patrones que se oponían especularmente: los pobres comían más pan, papas y fideos, la carne se había reducido un tercio y empezaban a escasear

las frutas y verduras en su canasta. Los sectores de ingresos medios y altos, en cambio, mantenían bajo el consumo de hidratos de carbono, apenas si habían bajado las carnes (pero habían diversificado las especies) y habían incrementado el consumo de vegetales. Dos patrones diferenciados: había aparecido la *comida de pobres* y la *comida de ricos* en un país que se jactaba de entrar en el “primer mundo” vía privatizaciones y deuda externa (INDEC- ENGHO 1996 y 2018).

Para 2018 la situación era peor: gran parte de la sociedad se había pauperizado. Los más pobres dependían de una variada gama de planes asistenciales, cuya presencia sesga la alimentación hogareña; los sectores medios siguen el patrón de los pobres en el período anterior, y los sectores de ingresos altos consumen más carnes y vegetales que todo el resto de los sectores (y aun así no llegan a la pauta de 5 porciones al día, recomendados por los nutricionistas). El consumo alimentario resulta un espejo de las grandes diferencias de ingresos entre sectores. No es de extrañar que desde los años de la primera encuesta las estadísticas sanitarias registren cada vez más desnutridos y cada vez más enfermedades por defecto (anemias, hipoavitaminosis). Para el nuevo milenio ya se habla de “malnutrición”, que abarca la desnutrición (como emaciación, retraso del crecimiento, insuficiencia ponderal), las carencias de minerales y vitaminas, el sobrepeso y la obesidad. Al mismo tiempo, aumentan las ENT (enfermedades no transmisibles) dependientes de la alimentación en este estilo de vida; incluso para ese tiempo han bajado su edad de aparición, ya que la industria satura de sal, grasas y azúcares, los productos infantiles, de manera que diabetes mellitus o hipertensión hoy son comunes en la práctica pediátrica. En el pasado —cuando el azúcar, sal, grasa agregadas a los alimentos industrializados tenían efecto acumulativo— las enfermedades no transmisibles (como diabetes mellitus, dislipidemia, hipertensión, accidentes cardio y cerebrovasculares, fallas renales, hasta algunas formas de cáncer), sólo se presentaban hacia el final de la vida (ENFR, 2006-18).

Una solución para dar el Gran Salto es cambiar todos los patrones de consumo. Es comprensible que aquellas personas que sufren escasez logren una alimentación nutricional y culturalmente adecuada, esto está fuera de toda duda y es lo más fácil de conseguir. A nivel mundial se obtendría con el 20% del grano que se destina al ganado; en Argentina, aún con menos. Pero lo más importante es cambiar los patrones de consumo de quienes tienen demasiado. El consumo excesivo de los que tienen gran capacidad de compra tampoco se ha demostrado saludable y mucho menos sostenible: a medida que aumenta el ingreso, en Argentina aumentan las carnes y productos animales, con su huella de carbono y no solo por los alimentos consumidos (Aguirre, 2022), también por el transporte. De manera que si el objetivo es una alimentación adecuada (segura, sostenible, nutricional y culturalmente aceptada), todos los patrones de consumo deben cambiar, ya que el consumismo legitima el extractivismo, que necesita a su vez inducir consumos conspicuos para sostener su toma de ganancia permanente. El cambio de patrones de consumo es algo que se puede implementar de una manera menos onerosa que el cambio de modelo agrícola o industrial, cuya reconversión exigirá más tiempo y mucha más inversión, máxime bajo un Estado que no tiene ningún interés en hacerlo. El cambio de patrones de consumo, puede proponerse, fundamentarse y operativizarse con o sin el Estado, desde y por la sociedad civil. Los grupos de interés, las asociaciones profesionales, universidades, fundaciones, sindicatos, etc. pueden “educar al ciudadano” alertando la crisis en la producción y el consumo (sobre la crisis social de la creciente pobreza y desigualdad en el acceso no se necesita sensibilizar a nadie: se vive) y proponer la necesidad y la dirección de un cambio esperable en los patrones de consumo. Y, por supuesto, muchas empresas producen y distribuyen o pueden estar interesadas en producir y publicitar ese cambio de patrones hacia la salud y la sostenibilidad. La lucha contra el tabaco puede ser un modelo, aunque este es un solo producto y un patrón alimentario es mucho más complejo; sin embargo, la regulación de sal, azúcar, grasas trans, el inicio de regulación en la publicidad para las infancias, traen esperanza en los logros de las asociaciones civiles aun en contra de los intereses comerciales y políticos. Los problemas de implementación de la ley PAS a su vez nos alertan de las barreras que oponen con fuerza las corporaciones.

Un cambio en los patrones de consumo que cumpla al mismo tiempo los requerimientos de salud, placer y sostenibilidad es imprescindible y, por su inmediatez y baja inversión, es un buen inicio para el programa argentino (donde no puede esperarse interés del Estado o la industria; antes bien podemos anticipar que serán estos agentes que boicotarán toda iniciativa de cambio).

## **Propuestas**

Argentina enfrenta retos estructurales en desigualdad, pobreza, empoderamiento de género y grupos vulnerables, sostenibilidad y equidad en el sistema alimentario y dependencia de combustibles fósiles. Estos desafíos se agravan por una creciente vulnerabilidad climática y la presión sobre los recursos naturales. Sin embargo, el país también posee oportunidades significativas: un potencial excepcional en energías renovables, una rica tradición agroalimentaria y una sociedad civil activa. Cada eje no sólo aborda un aspecto crucial del desarrollo sostenible, sino que también actúa como un catalizador para los demás, creando un sistema de refuerzo mutuo.

Esta interdependencia requiere un enfoque sistémico que reconozca las conexiones entre las soluciones propuestas. Solo mediante la articulación de estrategias integrales se pueden abordar de manera efectiva los desafíos multifacéticos que enfrenta el país. Este enfoque también reconoce que las soluciones deben considerar las complejidades culturales, económicas, políticas y ambientales del país, promoviendo sinergias entre actores públicos, privados y de la sociedad civil.

Por lo tanto las propuestas formuladas para el sistema alimentario se solapan en parte con propuestas realizadas para otros ejes, y en algunos casos se omiten algunas que son comunes pero que en aquellos ejes tienen una importancia mayor. La finalidad es transformar el Sistema Alimentario hacia uno regenerativo y sostenible, promoviendo un desarrollo inclusivo que respete tanto las necesidades humanas como los límites planetarios (Dixon *et al.*, 2024). Las propuestas para transformar el sistema alimentario en el programa *La Tierra para todos* pasan por:

Nivel de implementación y enfoque	Propuesta de políticas	Desafíos y recomendaciones
<p><b>Nivel 1: Nuevas técnicas agropecuarias.</b></p> <p>Transformar los modos de producción de un modelo extractivista a uno regenerativo y respetuoso de los límites planetarios.</p>	<p>Transición agroecológica y regenerativa: Realizar una transición del 50% de la tierra hacia agricultura, ganadería y pesca regenerativa y sostenible para 2050. Limitar la expansión de la frontera productiva (agrícola, ganadera y pesquera) y restaurar los ecosistemas degradados (en tierra y mar).</p>	<p>Esta política incluye las siguientes acciones integradas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Realizar una transición del 50% de la tierra hacia agricultura, ganadería y pesca regenerativa y sostenible para 2050.</li> <li>▶ Limitar la expansión de la frontera productiva (agrícola, ganadera y pesquera) y regenerar los ecosistemas degradados (en tierra y mar).</li> <li>▶ Incentivar las múltiples alternativas existentes (agroecología, economía ecológica, permacultura) para un cambio de modelo económico.</li> <li>▶ Adoptar estándares internacionales para CO2, GEI, huella hídrica, uso de agrotóxicos, trazabilidad y certificación agroecológica/pastoril.</li> </ul>
	<p>Reforma de tenencia y escala: Implementar una reforma estructural de la tenencia y uso de la tierra orientada a desconcentrar la propiedad, proteger el patrimonio público y promover modelos productivos sostenibles para lo que será imperioso un cambio en la escala hacia los pequeños y medianos establecimientos. Particularmente importantes ya que el país perdió la suficiencia frutihortícola y el cambio de escala los incentiva y sirve además como generador de empleo (es una producción mano de obra intensiva) y desconcentración urbana.</p>	<p>Esta política incluye las siguientes acciones integradas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Debatir el uso y propiedad de la tierra, cerrando la posibilidad de avanzar sobre las tierras fiscales.</li> <li>▶ Modificar la tenencia dando más lugar a formatos colectivos, comunitarios, ancestrales y cooperativos.</li> <li>▶ Mantener la restricción a la extranjerización y evitar el monopolio.</li> <li>▶ Incentivar la modificación de la escala de los establecimientos en favor de las explotaciones chicas y medianas.</li> <li>▶ Desincentivar el monocultivo químico y favorecer la explotación de mediana escala, en especial frutihortícola.</li> </ul>

Nivel de implementación y enfoque	Propuesta de políticas	Desafíos y recomendaciones
	<p>Desarrollo local agroalimentario inclusivo y tecnológico: establecer una estrategia de desarrollo territorial y tecnológico con enfoque de género e interculturalidad para el sistema alimentario, buscando potenciar las economías de proximidad y la resiliencia productiva.</p>	<p>Esta política incluye las siguientes acciones integradas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Incentivar la formación de cinturones verdes agroecológicos (en especial frutihortícolas) en torno a las ciudades.</li> <li>▶ Promover la autoproducción de alimentos (huertas familiares, escolares, comerciales, verticales no solo con fines alimentarios y económicos sino además con objetivos recreacionales, educativos, solidarios y culturales).</li> <li>▶ Incentivar la creación de centros locales de servicios agropecuarios no solo por motivos comerciales sino de planificación territorial, demográfica eco-cultural, como parte de la creación de una nueva ruralidad.</li> <li>▶ Fomentar el uso y creación de tecnologías apropiadas en el almacenamiento, transporte y procesamiento de la producción local.</li> <li>▶ Poner énfasis en el empoderamiento de la mujer rural y de los pueblos originarios.</li> <li>▶ Promover el uso de variedades locales y resguardar el germoplasma nativo.</li> <li>▶ Promover las inversiones (directas e indirectas en ciencia y tecnología) al servicio de la sustentabilidad.</li> </ul>
<p><b>Nivel 2: Distribución equitativa.</b></p> <p>Las propuestas buscan una distribución justa y equitativa de los alimentos, complementando el acceso vía empleo con una base de supervivencia para todos.</p>	<p>Fortalecimiento de Cadenas Cortas y Comercio Justo. Transformar el actual sistema de distribución y comercialización de alimentos mediante la priorización de cadenas cortas y el desarrollo de mercados de proximidad, asegurando la transparencia de precios y el acceso equitativo a alimentos frescos y saludables.</p>	<p>Esta política incluye las siguientes acciones integradas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Racionalizar toda la cadena de distribución, eliminando distorsiones en los precios para un comercio justo.</li> <li>▶ Incentivar el cambio de escala en la comercialización, favoreciendo las cadenas cortas del productor al consumidor y bajando la intermediación.</li> <li>▶ Generar federaciones, cooperativas e instituciones que permitan flujos permanentes de frescos hacia ferias y mercados de proximidad.</li> <li>▶ Incentivar la formación de pymes locales para el procesamiento de frescos (cuarta gama).</li> <li>▶ Promover la utilización preferencial de productos frescos locales para todos los comedores y planes de asistencia social alimentaria.</li> </ul>

Nivel de implementación y enfoque	Propuesta de políticas	Desafíos y recomendaciones
<p><b>Nivel 3: Cambio de dietas.</b></p> <p>El objetivo es cambiar el consumo conspicuo por dietas que recuperen la salud individual, colectiva y medioambiental.</p>	<p>nacional para promover el consumo responsable y transicionar hacia dietas sostenibles, nutritivas y diversas, rompiendo con el actual modelo de consumo conspicuo y mejorando la salud pública.</p> <p>Promover una gobernanza alimentaria transparente y educación sistémica. Construir una gobernanza alimentaria efectiva mediante la regulación de la información y la promoción de la cultura de la mesa y la comida casera, asegurando que las decisiones políticas y personales estén basadas en datos robustos y una educación consciente. Adicionalmente, para sostener estas reformas se necesitan cambios institucionales a nivel nacional e internacional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Construir dietas de diseño (sostenibles, saludables, nutricional y culturalmente adecuadas) que sirvan como una oferta ética.</li> <li>▶ Aumentar los consumos de frutas, verduras, legumbres y semillas y reducir los alimentos de origen animal.</li> <li>▶ Incentivar el consumo de alimentos cuya ingesta se quiere promover mediante educación, sensibilización, subsidios al acceso e impuestos diferenciales (mínimos o nulos).</li> </ul> <p>Esta política incluye las siguientes acciones integradas:</p> <p>A. Marco nacional de regulación y control:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Monitorear, evaluar y actualizar regularmente todas las leyes, decretos y obligaciones alimentarias emanadas del Estado, leyéndolas con criterio alimentario nutricional (no solo económico).</li> <li>▶ Modificar el CODEX Alimentario Argentino e incentivar el análisis en laboratorios libres de conflictos de interés.</li> <li>▶ Aceptar los estándares internacionales para medir residuos de pesticidas, hormonas y químicos en general.</li> <li>▶ Ampliar y actualizar la Ley PAS (Promoción de la Alimentación Saludable) cada 5 años.</li> </ul> <p>B. Marco internacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Apoyar la revisión de las reglas de la OMC para que promueva el comercio justo sobre el libre comercio.</li> <li>▶ Llevar a la OMC el reconocimiento de la autonomía de los países para proteger su agroindustria y establecer sus normas impositivas (retenciones y/o subsidios).</li> <li>▶ Apoyar la adopción de nuevas reglas en los organismos de crédito (FMI, BM, BID) para que trabajen en función del desarrollo sustentable, incluyendo la crítica a la deuda ilegítima.</li> <li>▶ Adoptar criterios de trazabilidad.</li> <li>▶ Explorar otros clientes para la producción agropecuaria (África y Sudeste Asiático) y mejorar la relación con los mercados regionales (MERCOSUR).</li> <li>▶ Adherirse al proyecto “Media Tierra” (dejar medio planeta como reserva, explotando solo la mitad).</li> <li>▶ Replantear la posibilidad de extensión de los Bienes Comunes abandonando el criterio actual de la seguridad, y dirigiéndolos hacia la restauración, incluyendo en ese cambio la responsabilidad de las naciones sin cesión de soberanía.</li> </ul>

## Facilitadores

La edad media de la población argentina es de 32 años: esto facilita la promoción de cambios. Además es una población con 11 años de educación formal promedio y una tasa de fecundidad de 1,4 hijos por mujer (lo que configura un crecimiento por debajo de la tasa de reemplazo que le pone presiones de “otro” tipo al crecimiento poblacional, ya que deberemos cuidar la equidad y la no-discriminación en tanto la migración es parte necesaria de la demografía del mañana, como lo fue en el pasado). Es una sociedad civil pacífica, con activa participación política, que ha respondido, por lo menos desde hace 40 años, a las crisis económico-políticas cíclicas con apego a las instituciones democráticas y disciplina social. Cuenta con instituciones, educativas, administrativas, científicas, técnicas, sindicales, clericales y de seguridad, fuertes y estructuradas, tanto estatales como privadas, que pueden movilizarse para operativizar cambios.

A pesar de problemas macroeconómicos sostenidos por décadas (el país no crece desde 2011) el INDEC en su informe del 1er trimestre de 2025 (INDEC Informes Técnicos/ vol 9. N°149) calcula que el ahorro privado y fuera del circuito bancario es importante (entre 245 y 260 mil millones de US\$), lo que indica que no solamente el Estado podría ser la fuente de inversión, sino que la sociedad civil podría muy bien financiar cambios.

La academia, tanto a través de las universidades nacionales como los privados han trabajado ya para magnificar el modelo extractivista (por ejemplo, desarrollando transgénicos) como para desarrollar modelos alternativos (extensionismo agroecológico), de manera que pueden ser aliadas del cambio.

Es decir, desde el punto de vista de la sociedad y de las instituciones, hay posibilidades de encarar con éxito el Gran Salto.

## Barreras

Argentina carece de un Estado capaz (en término de las inversiones necesarias) o siquiera interesado (en término de sus valores) en liderar el cambio en el sistema alimentario, a pesar de su evidente crisis. Desde el punto de vista de la factibilidad de las propuestas, una posibilidad es comenzar por el cambio en los patrones de consumo con foco en la ciudadanía, esperando que ello dirija la reconversión productiva y la distribución. Es decir que si bien el rol del Estado es importantísimo y sin él difícilmente se hagan los cambios necesarios, por las peculiares características económico-políticas actuales en el país, deberá ser la sociedad civil la que —por lo menos en las primeras etapas— lidere el proceso.

Afortunadamente la Constitución de 1994 dio rango constitucional a los pactos internacionales firmados por el país, de manera que muchas de nuestras propuestas (a tono con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, o las diferentes agencias de Naciones Unidas como FAO, OMS-OPS, UNICEF) pueden tener alguna cabida en la legislación nacional si la sociedad civil las impulsa. No encontramos gobiernos activos (especialmente el actual, pero también los anteriores) dispuestos a impulsar un cambio en el modelo productivo de extractivista a regenerativo, porque esto implica tanto inversión pública como una “pedagogía” con dirigentes y población para lograr el apoyo masivo que requiere tomar decisiones de largo plazo y en medio de grandes incertidumbres (porque probablemente los resultados excedan la gestión de una sola administración y tampoco están asegurados).

El modelo de “desarrollo a corto plazo y a cualquier precio” que Argentina ha seguido hasta ahora debe cambiar. Está el ejemplo de China que, después de negar durante décadas las consecuencias ecológicas y sanitarias de su rápido desarrollo económico, finalmente está afrontando dichas consecuencias convirtiéndose en un laboratorio de restauración ambiental (Smil, 2001) que, por su escala, puede impactar al mundo.

En un Estado democrático la transformación del sistema alimentario debería estar conducida por la Nación, tomando esa transformación como una política de Estado, pero teniendo en cuenta que Argentina es federal, debería aprobarse e instrumentarse en todos los niveles (nacional, provincial y municipal); sin embargo, esto no sucederá si no hay una amplia base de ciudadanos que dé valor a estas ideas hasta imponerlas, eligiendo a las autoridades que las representen. En Argentina no es recomendable judicializar la demanda (los derechos humanos, como el derecho a la alimentación lo son), ya que el Poder Judicial se caracteriza por sus largos plazos y los actuales cambios no pueden esperar. Con la dinámica del sistema político en la actualidad, no esperemos un impulso institucional del Estado (de arriba hacia abajo), sino por el contrario, será del activismo de pequeños grupos, de especialistas, de interesados, y luego de instituciones de la sociedad civil sensibles a los problemas de la tierra, de la población y del mañana que llegarán los cambios (de abajo hacia arriba). Gracias al crecimiento de estos grupos, y en el efecto de demostración que favorecen, es que se puede esperar un cambio, empezando por los ámbitos locales, que suelen ser más permeables a las demandas de su población. El problema es que provincias y municipios tienen poca capacidad de inversión para operativizar una transformación agrícola o del patrón de consumo, porque el espíritu federal y descentralizado de la Constitución choca con la realidad centralista de la política nacional que, a través de un sistema impositivo regresivo, deja el reparto de la hacienda pública en manos de las autoridades centrales, desfinanciando las provincias, que dependen de Transferencias del Tesoro de la Nación (ATN) altamente discrecionales.

La importancia de la agencia de los sujetos para transformar las instituciones es que hace a los cambios conscientes y voluntarios y, por lo tanto, estables; el problema es la lentitud y la dispersión de ideas y acciones (que encajan con el escenario Demasiado Poco Demasiado tarde antes que con el Gran Salto).

## Modelado y simulaciones

El modelo representa el sistema alimentario y sus vínculos causales principales:

- ▶ **Base biofísica (*stock-flow*):** La *Superficie de los ecosistemas saludables* es un stock que aumenta por *Regeneración* y disminuye por *Deterioro ambiental*. Ambos procesos tienen tiempos largos ( $\approx 100$  años), reflejando inercia ecológica. El *Deterioro* crece con la concentración productiva y se atenúa por políticas/reglas: *producción alimentaria agroecológica, impuesto al carbono, ley de bosques, ley de manejo del fuego, reconocimiento de bienes naturales como comunes y un nuevo sistema nacional de evaluación de impacto ambiental*. Más ecosistemas saludables mejoran el *Acceso a una salud adecuada y, vía eso, a mayor Calidad de vida*.
- ▶ **Acceso a alimentación saludable (*demanda social + ambiente alimentario*):** *Acceso a una alimentación saludable aumenta con cinco palancas: (i) promoción y protección de la lactancia humana, (ii) sistema nacional de recuperación y redistribución de alimentos, (iii) producción en cordones verdes, (iv) compras públicas de alimentos, (v) redireccionamiento de subsidios hacia dietas saludables y sostenibles. Se reduce cuando hay más desigualdad de ingresos y más consumo conspicuo de alimentos; este último baja con etiquetado frontal, regulación de publicidad y educación alimentaria obligatoria.*
- ▶ **Oferta territorial y desconcentración:** La *Producción en cordones verdes* responde a la demanda pública (compras estatales), se potencia con *Investigación (INTA/CONICET)* y el *reconocimiento del conocimiento agroalimentario como bien público*, y disminuye cuando hay concentración de la producción agrícola. A su vez, la *Concentración productiva se alimenta del rentismo* y de la propia concentración agrícola, pero baja con *agroecología, bioeconomía, I+D, Argentina Productiva 2030, mejora de sectores rezagados, Ley de Compre Argentino* y, por una vía energética, con más producción renovable.

- ▶ **Puente energético-alimentario:** La *Producción energética renovable* crece cuando mejora la rentabilidad percibida de la inversión productiva y con políticas habilitantes (aprovechamiento transitorio de recursos fósiles/mineros para financiar la transición, *electromovilidad, generación distribuida con tarifas progresivas, MATER, mercado de carbono, nacionalización del mercado energético, eficiencia energética*). Más renovables descentralizadas reducen la *concentración productiva*, lo que baja el deterioro ambiental y protege los ecosistemas, cerrando un círculo virtuoso que también favorece cambio de escala, modificación productiva y dietas saludables.
- ▶ **Finanzas e incentivos (rentismo vs. inversión productiva):** El *rentismo* aumenta cuando la rentabilidad de la inversión no productiva supera a la rentabilidad percibida de la inversión productiva. Esta última mejora con estabilidad macroeconómica, salud financiera de PYMEs y confianza de inversores (apoyadas por *institucionalidad*). Menos rentismo → menos concentración → menos deterioro → más ecosistemas saludables → mejor *acceso a salud y calidad de vida*, y un entorno más propicio para sistemas alimentarios locales.
- ▶ **Desigualdad como fricción central del sistema alimentario:** La desigualdad de ingresos opera como restricción transversal: encarece el *acceso a alimentación saludable*, agrava el *uso conspicuo*, y empeora la *tensión social*. Por eso, aun con mejoras tecnológicas o ambientales, si no se activan instrumentos de demanda (compras públicas, subsidios redirigidos) y reglas del entorno alimentario (etiquetado, regulación de publicidad, educación), los beneficios no llegan a los hogares más vulnerables.
- ▶ **Bucles destacados (según condiciones iniciales pueden ser virtuosos o viciosos):**
  1. R–Agroecología y compras públicas: compras estatales ↑ → *cordones verdes* ↑ → *desconcentración agrícola* ↑ (concentración ↓) → *deterioro* ↓ → *ecosistemas saludables* ↑ → *acceso a salud y calidad de vida* ↑ → mayor legitimidad y sostén político para profundizar la estrategia.
  2. R–Rentismo vs. inversión productiva: institucionalidad/estabilidad ↑ → rentabilidad productiva ↑ → renovables ↑ → concentración ↓ → deterioro ↓ → ecosistemas ↑ → entorno más favorable para producción alimentaria sostenible; si ocurre lo contrario, se refuerza el círculo vicioso de deterioro y concentración.
  3. B–Ambiente–regeneración: a más *deterioro* cae el stock de *ecosistemas saludables*; políticas de protección y *agroecología* actúan como lazo balanceador que acelera *regeneración* y frena el deterioro.

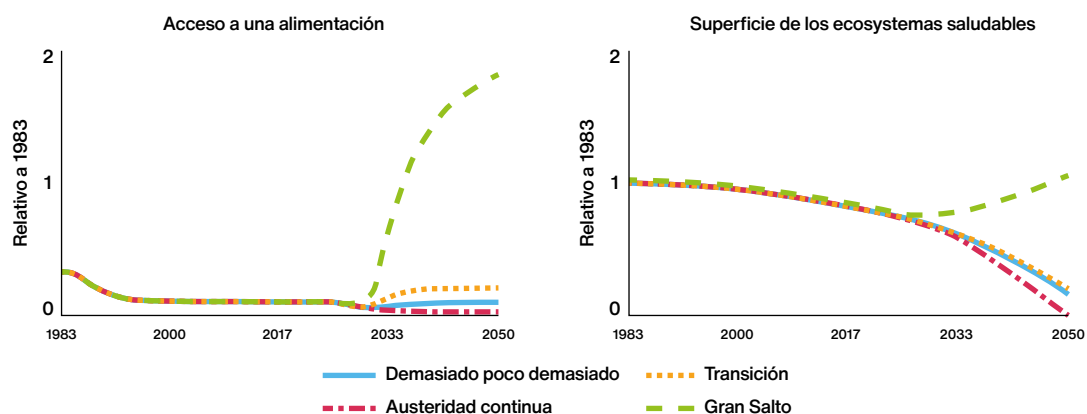
En resumen, el modelo conecta políticas de entorno alimentario y compras públicas, transición energética, desconcentración productiva y gobernanza/finanzas para mostrar que la mejora sostenida en dietas saludables y accesibles depende de: (i) reducir concentración y deterioro vía agroecología + reglas ambientales, (ii) alinear incentivos para que la inversión productiva compita con el rentismo, y (iii) bajar la desigualdad para que la demanda efectiva acompañe la oferta saludable.

En los dos gráficos se presentan los resultados del modelo para distintos escenarios en torno al sistema alimentario y los ecosistemas.

Acceso a una alimentación saludable: en los escenarios de referencia (*Demasiado Poco y Demasiado Tarde*, línea azul, lo que representa un regreso de la austeridad a los niveles anteriores de gasto público), *Austeridad continua* (rojo) y *Transición* (amarillo punteada, solo con las 12 políticas de alta prioridad), el acceso a dietas saludables se mantiene en niveles muy bajos durante todo el período, con apenas mejoras marginales hacia mediados de siglo en el escenario de transición. En cambio, en el escenario Gran Salto

(verde, con todas las 57 políticas), a partir de 2030 se observa un aumento acelerado y sostenido en el acceso, alcanzando niveles muy superiores a los demás escenarios hacia 2050. Esto indica que solo un paquete integral de transformaciones productivas, regulatorias y de subsidios permite cambiar de manera estructural las condiciones del entorno alimentario.

*Figura 5.1 - Simulación cuatro escenarios para acceso a alimentación saludable y superficie de los ecosistemas saludables.*



*Fuente: Earth4All Argentina (2025).*

Superficie de los ecosistemas saludables: en todos los escenarios se observa una tendencia decreciente desde 1983, reflejando la presión acumulada sobre los ecosistemas. Sin embargo, las trayectorias difieren a partir de 2030: bajo Austeridad continua, la superficie de ecosistemas colapsa rápidamente hacia valores cercanos a cero en 2050; en DPDT y Transición la pérdida es más lenta, pero igualmente se mantiene el deterioro. Solo en Gran Salto la tendencia se revierte parcialmente, con una estabilización y recuperación gradual de los ecosistemas saludables hacia mediados de siglo.

En conjunto, los resultados muestran que:

1. Acceso a una alimentación saludable: solo cambia significativamente bajo un escenario de transformación profunda (*Gran Salto*).
2. Ecosistemas saludables: tienden a deteriorarse en todos los escenarios, pero las políticas ambiciosas de protección y agroecología del *Gran Salto* logran revertir la trayectoria negativa.
3. La combinación de estos efectos sugiere que el mejoramiento simultáneo de salud, ambiente y equidad alimentaria depende de políticas integrales que aborden a la vez la producción, el consumo y la gobernanza ambiental.

# CAPÍTULO 6. GENERAR ENERGÍA LIMPIA, SEGURA Y ASEQUIBLE PARA TODOS

por **Gustavo Barbarán**

## Una transición energética global

El cambio energético es uno de los ejes transformadores de la propuesta de *La Tierra para todos*. La abundancia y practicidad energética de los combustibles fósiles es lo que permitió el notable avance de las sociedades modernas en los últimos dos siglos. La contracara de los beneficios derivados del uso de combustibles fósiles es el aumento exponencial de las emisiones de CO<sub>2</sub> —65% de las emisiones antropogénicas provienen del sector energético— que llegan a afectar el clima a nivel mundial. Para tener una idea de la escala que representa el uso de combustibles fósiles, estos constituyen más del 85% de todos los minerales extraídos del planeta (WMDB, 2025).

Mantener acotado este impacto es una de las prioridades globales, reconociendo también que existen enormes brechas de consumo de energía a nivel global y que el acceso a la energía es crucial para reducir la pobreza, garantizar el crecimiento económico y mejorar los estándares de vida.

Como se plantea claramente en *La Tierra para todos*, la transición energética ya ha comenzado y las guías para esta son claras: eficiencia energética, electrificación y energías bajas en emisiones. Aun así, las disparidades mundiales son evidentes y la gestión de esa transición dista de tener la misma claridad que sus objetivos.

La energía es un bien básico para la sociedad, sin la cual las personas no pueden desarrollarse ni individual ni colectivamente. A diferencia de otros bienes, la energía no es un bien en sí mismo, sino un habilitante para satisfacer otro tipo de necesidades humanas y sociales. Alimentación, transporte, confort y entretenimiento son algunas de estas, que pueden ser satisfechas de diversas maneras y sus requerimientos dependen en gran medida de la geografía y situación socioeconómica de cada país.

La energía es uno de los recursos esenciales para el desarrollo humano. La asequibilidad, seguridad en el abastecimiento y protección al ambiente, como lo plantea el trilema energético (WEC, 2024) forman parte integral del análisis de las transiciones energéticas, no se puede descuidar ningún aspecto.

Si bien se aboga por transiciones energéticas que tengan como fin último la descarbonización, es evidente que no es el objetivo primario en una política energética, sino que este debe ser contingente de sistemas energéticos que sean seguros, asequibles y ambientalmente responsables. Los desafíos globales son claros, pero están dispersos en una miríada de países y condiciones diferentes, por lo que pretender una transición energética global sin tener en cuenta las disparidades globales resulta nada más que una utopía.

## Latinoamérica y Argentina

América Latina se encuentra en una posición privilegiada para avanzar hacia la transición energética, gracias a la alta participación de fuentes renovables en su matriz eléctrica —más del 60%, principalmente hidráulica—, al desarrollo de biocombustibles y a su enorme potencial en recursos solares y eólicos. Además, la región es clave en la provisión de minerales críticos como el litio y el cobre, esenciales para

las tecnologías limpias. Sin embargo, su verdadero desafío no reside en la disponibilidad de recursos, sino en cómo reducir las desigualdades y convertir a la transición energética en un motor de desarrollo inclusivo y sostenible.

La región enfrenta el desafío de transformar esta riqueza natural en un proceso inclusivo y sostenible. Persisten profundas desigualdades sociales y económicas: el 10% más rico concentra el 40% de las emisiones, mientras 17 millones de personas carecen de acceso a la electricidad y 74 millones no cuentan con acceso a combustibles para una cocción limpia (LAEO, 2023). Por ello, el foco de la transición no puede estar puesto en la reducción de emisiones a través de un cambio tecnológico, sino como una estrategia de reducción de brechas y de ampliación del acceso a energía limpia, segura, confiable y asequible.

El papel de los combustibles fósiles en la región continúa siendo relevante. El petróleo domina aún en transporte, y el gas natural cumple un rol clave en la industria y en generación eléctrica, especialmente en países como Argentina, Brasil y México. Si bien a futuro se espera que las energías bajas en carbono lideren gran parte del crecimiento de la demanda, se prevé que los combustibles fósiles sigan presentes en la matriz, tanto para usos locales como para la exportación. Ello exige gestionar la transición con pragmatismo, equilibrando los costos, la necesidad de seguridad energética y exportaciones con la reducción de emisiones.

Un aspecto en el que la región debe profundizar es en la integración energética regional, que puede aportar mayor seguridad y flexibilidad y menores costos en la medida que las matrices se diversifiquen con más participación solar y eólica. La interconexión de países con perfiles complementarios de generación permitiría optimizar recursos y aumentar la resiliencia frente a sequías o variabilidad climática. Aunque los beneficios son claros, existe una necesidad de mayor coordinación política, marcos regulatorios y financiamientos adecuados.

En este sentido, América Latina es simultáneamente uno de los lugares más preparados para realizar la transición y uno de los más expuestos a que las desigualdades limiten sus beneficios. La prioridad debe ser garantizar un acceso universal a energía limpia, segura, confiable y asequible, acompañado de políticas que protejan a los sectores vulnerables frente a los costos iniciales de nuevas tecnologías. Para Argentina, y para la región en general, la transición energética será sostenible solo si se concibe como un proyecto de equidad social además de transformación productiva y tecnológica.

### **Responsabilidad global, esfuerzos locales**

Cada país tiene un punto de partida diferente, con una base de recursos única y desafíos sociales y económicos distintivos. Por esta razón, no se puede hablar de una sola transición energética, sino de diversas transiciones considerando las particularidades de cada sociedad. No se trata de un mero cambio tecnológico, sino de aplicar el llamado a la acción de la Tierra para todos para mejorar el sistema económico global.

La transición energética debe ser elaborada dentro de las restricciones de cada gobierno, que implica una necesidad de mejorar la vida de la población y reducir las desigualdades existentes dentro de su propio país. La transición energética no debe imponer costos adicionales; de lo contrario, puede socavar el apoyo popular de la medida y llevar a retrocesos en su implementación. La transición energética debe ser un subproducto de una transición tecnológica y social, sin imponer cargas adicionales a la población más vulnerable.

La región latinoamericana hoy resalta por tener los mayores niveles de desigualdad del planeta con una parte de la población con acceso a servicios y niveles de consumo propios de países de altos ingresos,

pero también con una gran parte de la población viviendo en niveles de pobreza que no son admisibles con la riqueza existente en el mundo actual.

El objetivo principal de la región no es la descarbonización, sino la reducción de la pobreza y la desigualdad a través del desarrollo económico y social. La única forma en que la descarbonización sea aceptada, sobre todo por la población más desfavorecida, será cuando esta tenga un impacto en la mejora sustancial en su calidad de vida, ya sea reduciendo costos o generando riqueza.

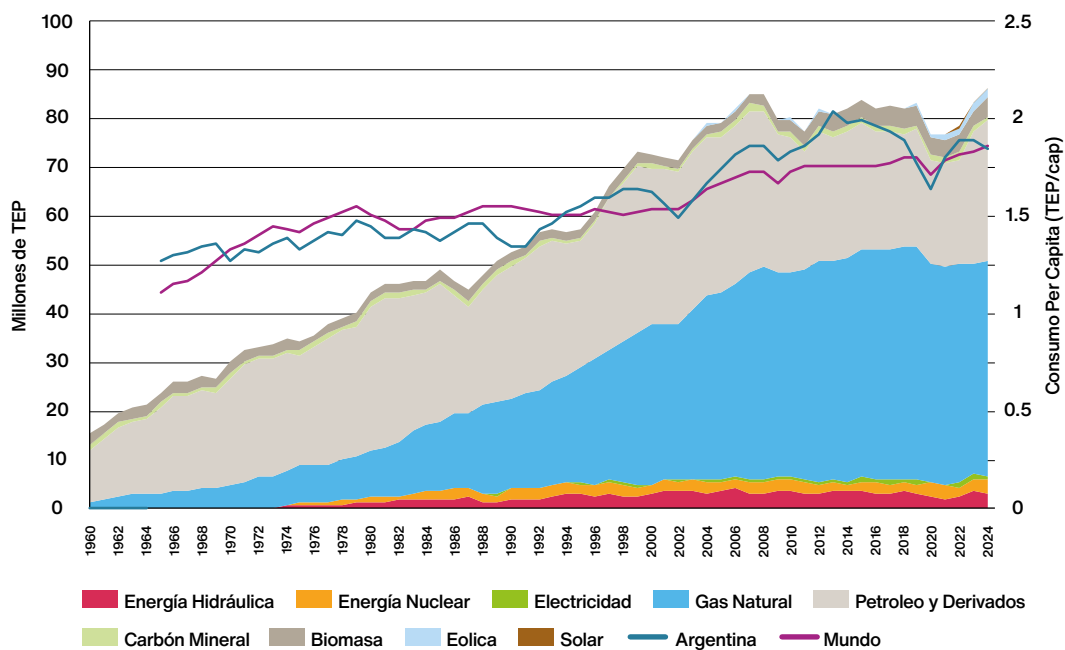
## Análisis de la situación argentina

### Contexto económico energético argentino

La Oferta Interna Total de Argentina se integra en un 85% de combustibles fósiles, una cifra similar a la Oferta Total Mundial, que es de un 86% (BEN, 2024; WEO, 2024). Sin embargo, la principal diferencia entre Argentina y el mundo es la participación del carbón en la matriz energética. Mientras que en Argentina la participación del carbón apenas supera el 1%, a nivel mundial esta participación llega al 28%.

Esta comparativa sugiere que Argentina ya realizó una transición energética. Aunque sus recursos carboníferos son de un orden menor a los mundiales, a partir de los años 80 comenzó un proceso de utilización masiva de sus recursos fósiles gasíferos, incrementando su participación en la oferta primaria desde un 15% hasta un 53% en la actualidad. Esta característica es una particularidad de nuestro país, que es al mismo tiempo una fortaleza —debido a la relativa menor intensidad de emisiones que otros combustibles fósiles— y una debilidad, ya que ante un problema de cantidad o precios en este energético, se resiente todo el sistema energético argentino.

Figura 6.1 - Oferta Interna Total de Argentina por fuente y consumo energético primario per cápita, comparación entre Argentina y el mundo.



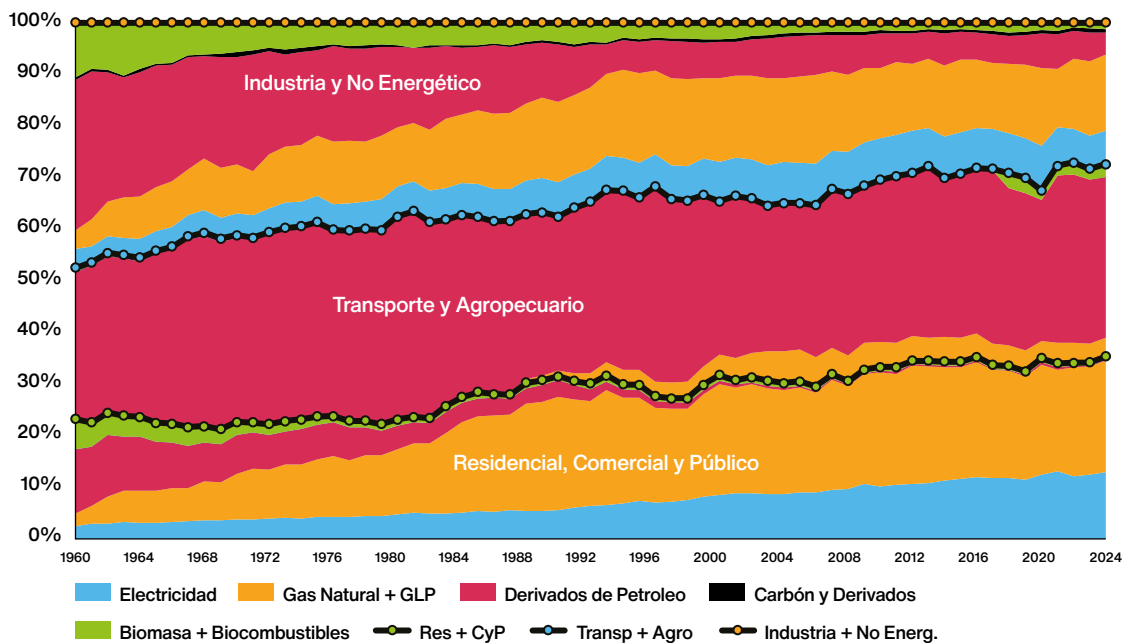
Fuente: Oferta Interna Total, datos del Balance Energético Nacional 2024.  
Consumo Energético primario per cápita. Our World in Data, 2023.

Con el actual desarrollo del petróleo y del gas no convencional de Vaca Muerta, Argentina vuelve a tener mayor seguridad energética, ya que el recurso mencionado es abundante y permite pensar en el abastecimiento propio y la posibilidad de exportación de este recurso sin sacrificar los requerimientos locales.

En el año 2024, la Oferta Interna Total de Argentina llegaba a los 79,5 millones de TEP, un 0,6% de la demanda global. Dicha oferta fue abastecida principalmente por gas natural (53%) y petróleo (32%), dejando el 15% restante a todas las otras fuentes energéticas del país (hidroelectricidad, nuclear, biocombustibles, solar, eólica, etc.) (BEN, 2024). Históricamente, Argentina fue un país con un alto grado de autoabastecimiento energético, con valores consistentemente superiores al 90% y durante los años 90 y principios del 2000, con un importante sector exportador energético.

Por el lado de la demanda, en el año 2024 se consumieron 54,6 millones de TEP repartidas en un 35% en los sectores Residencial y Comercial y Público —edificios, principalmente—, un 37% en Transporte y Agropecuario —movilidad—, mientras que el 27% restante se utilizó en Industria y No Energético. En la figura 6.1, se observan las dinámicas propias de cada sector. El sector de edificaciones mantiene una sostenida electrificación de sus demandas finales, sustituyendo combustibles fósiles. La movilidad, por otra parte, es el sector que presenta la mayor demanda de uso de combustibles fósiles, con una pequeña proporción de demanda cubierta por biocombustibles, en mezcla con nafta y gasoil. El sector industrial y no energético presenta un uso variado de las fuentes energéticas, pero con un crecimiento constante de la electrificación.

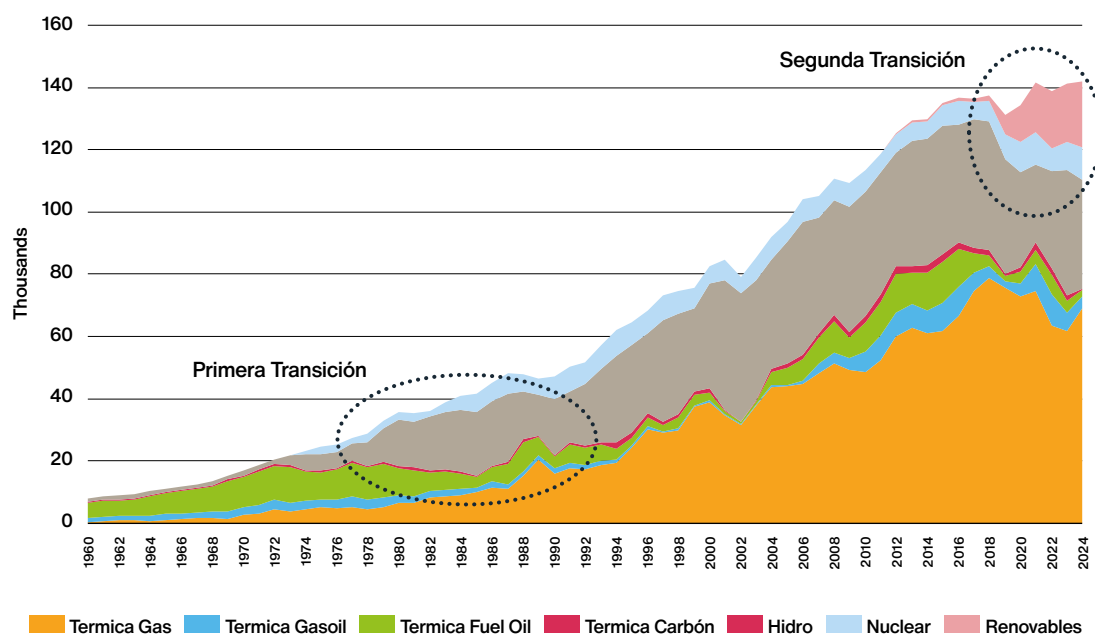
Figura 6.2- Componentes de la demanda energética final por subsectores.



Fuente: Balance Energético Nacional (BEN).

El desarrollo de la generación eléctrica de nuestro país pasó por diferentes etapas y se puede hablar de una temprana transición energética en los años 70, cuando se desarrollaron diversos planes sectoriales para el desarrollo de fuentes de generación alternativas a los combustibles fósiles, principalmente hidroeléctricos y nuclear, reduciendo la participación de la generación fósil de un 90% en el año 1970 a valores inferiores a un 40% en el año 1985. Estos planes no tenían como objetivo la descarbonización, sino que apuntaban al desarrollo de recursos nacionales, incrementar la participación de la industria y reducir el consumo de combustibles fósiles caros. Aun así, su éxito en la sustitución de fuentes es innegable.

*Figura 6.3 - Generación eléctrica por fuente.*



*Fuente: Balance Energético Nacional (BEN)*

Con las reformas de los años 90, el Estado discontinúa esos planes y la lógica de los actores los lleva a incorporar principalmente centrales térmicas a gas natural, donde se dieron una serie de factores que alentaron este desarrollo, tales como la incorporación de la tecnología de ciclos combinados, donde la eficiencia de las máquinas se duplicaba, la enorme cantidad de recursos gasíferos de bajo costo y buen acceso en el país y un sistema que valoraba más la recuperación de costos de capital en el corto plazo ya que los costos operativos pasaban a los usuarios.

Este sistema implosiona y desde los inicios del milenio el sistema energético se desarrolla entre iniciativas de diversificación energética puntuales y la gestión de un sistema en crecimiento pero sin incentivos en toda la cadena energética: prácticamente toda nueva generación tuvo su régimen de incentivo particular. Desde el año 2015 se busca volver a normalizar los mercados energéticos, reducir los subsidios y dar cierta previsibilidad para el largo plazo, pero con resultados parciales. Es en esta última década que la baja de costos internacionales de las energías renovables (principalmente eólica y solar) permitió generar políticas exitosas de incorporación de estas a partir de los planes Renov.Ar y el MATER (Mercado a término de energía eléctrica de fuente renovable). Aprovechando las capacidades instaladas de las

redes eléctricas de nuestro país, se lograron instalar más de 6.000 MW de fuentes renovables y llevar el porcentaje de generación renovable a casi cumplir con los objetivos de la Ley N.º 27191, de cubrir el 20% de la demanda energética con fuentes renovables en el año 2025.

El sector energético argentino se encuentra fuertemente condicionado por su situación económica y por los vaivenes políticos del país. Esta realidad, repetida en tantas dimensiones diferentes, genera el famoso péndulo argentino tan difícil de amortiguar. Todas las restricciones económicas generan presiones que condicionan las decisiones políticas, mientras que una falta de consensos estables debilita la previsibilidad necesaria para encarar políticas de cambio estructural en nuestro país. Así, las urgencias económicas y políticas impiden pensar en el largo plazo, centrándose en soluciones coyunturales, perpetuando la inestabilidad y generando las mismas condiciones que se retroalimentan.

El sector no es inmune a esta descripción de los vaivenes del país, oscilando entre posiciones intervencionistas y de libre mercado —situación en la que nos encontramos actualmente—, pero sin poder encontrar un mínimo común denominador que permita salir de esta coyuntura de urgencias permanentes. En la actualidad, Argentina está volviendo a ordenar su sistema energético de acuerdo a los criterios de mercado que se implementaron en los años 90 y que implosionaron con el fin de ese modelo.

Esto implica revisar la política de subsidios, generar condiciones de acceso a la energía, retraer el rol asignado al Estado en la gestión energética y modificar el principal objetivo de la política energética del autoabastecimiento a la maximización de la renta, con la esperanza de que se genere una abundancia energética tal que resuelva los problemas de costos y accesos en nuestro país.

Esta visión, aunque da previsibilidad sobre el comportamiento de un actor fundamental como es el Estado y es promisoria para las empresas, deja de lado varios problemas estructurales y sociales. Entre los principales se pueden mencionar a la inestabilidad macroeconómica que generan los vaivenes de precios internacionales, la inversión en infraestructura, que ya fue un problema en la primera versión de este modelo, y la seguridad energética local en contraposición a la maximización de la rentabilidad. Eso, a su vez, genera problemas de acceso y equidad y con fallas en la resolución de los problemas de infraestructura, altos costos y eventualmente problemas de abastecimiento energético.

La falta de una visión integral de la política energética de nuestro país genera disparidades entre sectores y efectos no deseados. La política energética argentina debe trabajar de manera coordinada entre los componentes del trilema energético (seguridad de abastecimiento, asequibilidad energética y sostenibilidad ambiental) para avanzar en una transición energética justa y competitiva, priorizando la gestión del corto plazo de costos e inversiones con la de largo plazo de desarrollo tecnológico, cambios estructurales e infraestructura.

Dentro de las contribuciones mundiales a emisiones, Argentina es un país que posee una participación marginal. Esto no quita que nuestras emisiones se encuentren cerca del promedio mundial (per cápita) y que, a un ritmo necesario y acompañando todos los esfuerzos a nivel mundial, Argentina inicie su propio proceso de descarbonización.

El gran desafío de Argentina es generar un sistema energético resiliente al cambio climático sin incurrir en costos desmedidos que afecten su competitividad, aumenten su pobreza energética y provoquen una intervención estatal de subsidios masivos para contener estos efectos. La estrategia que debe seguir Argentina es mantenerse actualizada y siguiendo las tendencias globales en descarbonización una vez que los costos de estos sistemas sean los adecuados para la transición argentina.

La transición energética de nuestro país no debiera ser compleja desde ningún aspecto: ni de recursos, ni tecnológico, ni económico ni de seguridad. La cantidad, calidad y diversidad de recursos que existen

en nuestro país implican que no se debiera tener problema alguno con la seguridad energética. Lo mismo sucede con el aspecto ambiental, ya que la disponibilidad de recursos renovables y bajos en emisiones son lo suficientemente abundantes. El principal desafío a considerar al diseñar una transición energética es la asequibilidad, sobre todo considerando los altos niveles de pobreza existentes en la actualidad y la compleja situación económica.

Argentina sigue siendo un país con una marcada desigualdad y pobreza, por lo cual necesita de la industria y del desarrollo de sus recursos para poder disminuirlas. En el escenario Demasiado Poco, Demasiado Tarde y en un contexto geopolítico incierto, el desarrollo de los recursos hidrocarburíferos y mineros asociados a la transición es un vector deseable para generar capacidades locales que ayuden a la transición. Las transformaciones en los sistemas económicos y financieros del Gran Salto permitirán un desarrollo acelerado de un sistema energético más limpio.

Existe una tensión en el aprovechamiento de los recursos fósiles para la estabilidad económica y los objetivos de descarbonización. Por ello, la estrategia debe gestionar proactivamente esta “ventana de oportunidad” para los combustibles fósiles, utilizando sus ingresos para financiar la transición verde y la diversificación industrial. El desafío es asegurar que la extracción e industrialización actuales no generen un bloqueo energético futuro, lo que exige estrategias de desarrollo local claras, especialmente para una transición justa en las regiones dependientes de hidrocarburos.

Es fundamental que Argentina cuente con un plan de transición energética robusto, diseñado a partir de sus propias realidades y capacidades, que no se pierda en los vaivenes globales sobre las políticas de reducción de gases de efecto invernadero, sino que genere un esquema de desarrollo sostenido de fuentes bajas en emisiones, aprovechando tanto el potencial renovable como la eficiencia y la electrificación de usos finales. La clave está en concebir una estrategia de no arrepentimiento, es decir, que las decisiones adoptadas hoy no generen costos hundidos ni bloqueos tecnológicos en el futuro, sino que fortalezcan la resiliencia del sistema. Al mismo tiempo, debe orientarse hacia un camino de mínimo costo, donde cada inversión maximice beneficios económicos, sociales y ambientales, asegurando competitividad, seguridad energética y coherencia con los compromisos internacionales a largo plazo.

### Indicadores clave

Se seleccionaron los siguientes indicadores para medir y observar la situación actual del sistema energético de Argentina:

- ▶ **Emisiones de gases de efecto invernadero (GEI):** incluye todos los GEI que se emanan de la combustión y las fugas de combustibles, a partir de la extracción de combustibles o por las industrias de producción energética.
  - **DATO:** En 2022, el sector energético generó 200,37 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>eq, consolidándose como el mayor emisor del país con el 50% de las emisiones totales. De ese total, el transporte (11,11%) y la generación eléctrica (6,78%) fueron los principales responsables de estas emisiones (INGEI, 2022).
- ▶ **Uso de combustibles fósiles:** En 2024, el 76% de la energía consumida en Argentina provino de fuentes fósiles, con una participación del 40% del gas natural, seguida por el petróleo con 36% y el carbón con el 1% (BEN, 2024).
- ▶ **Exportación de combustibles fósiles:** envío de petróleo, carbón, gas natural y gas licuado de petróleo a otros países.
  - **DATO:** De acuerdo con los datos de la Secretaría de Energía, en 2024 se exportaron 8.9 millones de m<sup>3</sup> de petróleo crudo por un monto total de USD 3870 millones (SEN, 2025).

- ▶ **Demanda energética:** cantidad de energía que se necesita para satisfacer las necesidades de consumo de una persona, empresa o población. Este último es un factor clave en el desarrollo económico del país.
  - **DATO:** En 2024, la demanda eléctrica nacional creció un 0,4%, destacándose un incremento del 0,7% en el consumo residencial, en contraste con la caída del 0,2% en el segmento industrial (BEN, 2024).
- ▶ **Energías renovables:** aquellas energías que provienen de fuentes naturales (sol, viento, agua y biomasa vegetal o animal).
  - **DATO:** En 2024, las fuentes renovables abastecieron el 39.1% de la demanda eléctrica nacional, con una contribución predominante de la energía hidroeléctrica (62%), eólica (29%), solar (7%) y Biomasa/Biogás (2%). (CAMMESA, 2025)
- ▶ **Generación distribuida (GD):** Es una forma de producir energía eléctrica cerca del lugar donde se consume. Se puede hacer uso de fuentes renovables como el sol, el viento, el agua, la biomasa, entre otras.
  - **DATO:** En 2024, el régimen de GD contaba con 2.290 usuarios generadores (UG) con una capacidad instalada de 59 MW, equivalentes al consumo anual de 28.000 hogares y una reducción de 64.600 toneladas de CO<sub>2</sub> (SEN FODIS, 2024).
- ▶ **Acceso a electricidad:** disponibilidad física de servicios modernos de energía para satisfacer las necesidades humanas básicas.
  - **DATO:** De acuerdo a un estudio sobre pobreza energética realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (Soares, 2023), en 2018 Argentina contó con el 58% de los hogares en situación de pobreza energética, con una desigualdad entre hombres y mujeres. Asimismo, cabe destacar que no solo existen diferencias en lo que respecta a prioridades y necesidades frente al uso y acceso a la energía, sino también, en la participación de los procesos de toma de decisiones.

## Visión y principios rectores para la transición energética

La visión que se propone es reorientar el sistema energético argentino hacia un modelo bajo en emisiones, inclusivo, eficiente y económicamente sostenible, que contribuya al desarrollo productivo nacional y reduzca desigualdades.

Esta transición debe ser justa, asequible y sostenible. Este proceso debe fomentar el desarrollo tecnológico, fortalecer la economía, crear nuevas cadenas de valor y empleo y promover el desarrollo territorial a través de un sistema más descentralizado y resiliente.

Argentina debe utilizar sus recursos naturales para propulsar su desarrollo tecnológico-industrial. La base de recursos que proveerá este desarrollo también permitirá generar capacidades para la transición. El gas natural se considera un “combustible de transición” para reducir las emisiones de GEI, proporcionando un suministro confiable, asequible y continuo, al mismo tiempo que se aprovechan los abundantes recursos del país. La cantidad de desarrollo estará guiada por los precios y requisitos internacionales.

La transición debe fortalecer las capacidades de desarrollo del país, apalancándose en sus propias capacidades y recursos, para insertarse en cadenas globales de valor dinámicas que colaboren en la resolución de problemas climáticos, sociales, económicos y de dependencia externa.

### **Propuestas de política energética: Un enfoque de Gran Salto**

La estrategia para la transición energética se articula en los tres niveles fundamentales del esquema de “Earth4All”: eficiencia energética, electrificación de la demanda y desarrollo de energías renovables. Los tres se encuentran profundamente interrelacionados y se potencian mutuamente.

La eficiencia energética constituye la base, porque reduce la demanda de energía y, con ello, los costos y las emisiones, liberando recursos para destinar a nuevas inversiones. Sobre esa base, la electrificación de la demanda permite reemplazar tecnologías ineficientes y contaminantes por equipos eléctricos más limpios y efectivos, que multiplican el impacto de las mejoras en eficiencia. A su vez, el desarrollo exponencial de energías renovables es la condición habilitante para que esa electrificación ocurra sin aumentar los costos ni la dependencia de los combustibles fósiles, aportando seguridad de suministro y resiliencia.

En conjunto, el impacto de los tres niveles se amplifica y retroalimenta: la eficiencia reduce las necesidades de energía, la electrificación transforma la demanda hacia vectores más limpios y la expansión de renovables garantiza un abastecimiento sostenible, creando un camino de transición que minimiza costos, reduce vulnerabilidades y favorece un modelo de desarrollo de largo plazo.

Nivel de implementación y enfoque	Propuesta de políticas	Desafíos y recomendaciones específicas	Desafíos y recomendaciones transversales
<p><b>Nivel 1: Eficiencia energética.</b></p> <p>Un uso más eficiente de la energía y una mayor eficiencia en la generación de electricidad posibilitará:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ mitigación climática y mejora de la calidad del aire,</li> <li>▶ reducción de costos para los consumidores y las industrias,</li> <li>▶ reducción la pobreza energética y mejora las condiciones de vida</li> <li>▶ reducción de picos de demanda.</li> </ul>	<p>Impulsar la eficiencia energética en hogares, industria y transporte. Acciones y palancas clave:</p> <p>Edificios (residencial, comercial y público):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Promoción de aislamiento térmico eficaz.</li> <li>▶ Promoción de construcciones eficientes.</li> <li>▶ Etiquetado de viviendas.</li> <li>▶ Recambio de electrodomésticos antiguos por modelos más eficientes.</li> <li>▶ Termotanques solares y uso de economizadores de agua.</li> <li>▶ Aumento de la adopción de iluminación LED.</li> <li>▶ Electrificación de la calefacción (bombas de calor).</li> <li>▶ Electrificación de la cocción de alimentos.</li> </ul> <p>Transporte:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Fomentar transporte público (subterráneos, metrobuses, colectivos).</li> <li>▶ Promoción de la movilidad activa (caminar, bicicleta, micromovilidad).</li> <li>▶ Reemplazo de transporte de cargas automotor por ferrocarriles y barcazas.</li> <li>▶ Electrificación del transporte.</li> <li>▶ Biocombustibles en el sector agropecuario (autoproducción).</li> </ul> <p>Sector industrial:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Modernización, digitalización y automatización de procesos industriales.</li> <li>▶ Sustitución de equipos antiguos por otros más eficientes.</li> <li>▶ Electrificación de la demanda de calor industrial.</li> <li>▶ Implementación de sistemas de gestión energética a través de redes de aprendizaje.</li> </ul>	<p>Financiamiento de inversiones en hogares e industria: el principal desafío es la falta de instrumentos financieros robustos y estables que faciliten la inversión necesaria para mejorar la eficiencia energética tanto en el sector residencial como en el industrial. Soluciones propuestas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Líneas de crédito blandas: Obtener el apoyo de bancos públicos y multilaterales para ofrecer financiamiento a bajo costo.</li> <li>▶ Mecanismos de pago innovadores: Implementar el pago a través de la factura de energía (on-bill financing), lo que facilita el repago de las inversiones.</li> <li>▶ Subsidios focalizados: Asegurar el acceso a las mejoras de eficiencia para los sectores más vulnerables a través de subsidios directos.</li> </ul> <p>Modernización y expansión del transporte público: otro desafío fundamental es modernizar y expandir la infraestructura y las flotas de transporte público existentes, abarcando colectivos, trenes, subterráneos y metrobuses. Soluciones propuestas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Inversión Prioritaria: Reconocer que la inversión en transporte público es una de las palancas más efectivas no solo para mejorar la movilidad, sino también para lograr la sostenibilidad y la eficiencia energética en el sector transporte.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desafíos estructurales y macroeconómicos. Volatilidad y cortoplacismo político: El sector energético está fuertemente condicionado por la inestabilidad macroeconómica y los vaivenes políticos del país. Las urgencias económicas y políticas impiden una visión a largo plazo. Financiamiento y restricciones: Las restricciones de divisas y la falta de financiamiento estable complican las inversiones de gran magnitud necesarias para la modernización de la infraestructura. Costos iniciales de inversión: Para los hogares y las empresas, la inversión inicial en eficiencia energética (rehabilitación térmica, electrodomésticos eficientes) es difícil de afrontar debido a las altas tasas de interés y el limitado acceso al crédito.</li> <li>2. Desafíos de equidad y justicia energética. Pobreza energética: Una gran parte de la población vive en niveles de pobreza y desigualdad, y la pobreza energética adopta múltiples formas, afectando a hogares sin acceso a la red o aquellos que no pueden sostener un consumo básico. Desigualdad en los costos: Los sectores más rezagados de la sociedad son los que pagan la energía más cara. Riesgo del impuesto al carbono: La</li> </ol>

Nivel de implementación y enfoque	Propuesta de políticas	Desafíos y recomendaciones específicas	Desafíos y recomendaciones transversales
<p><b>Nivel 2: Electrificación de la demanda</b></p> <p>Estrategia central en la transformación del sistema energético, caracterizada por una tendencia general hacia una mayor electrificación y descentralización de la generación y el uso de la energía.</p>	<p>Descarbonizar a través de la electrificación y combustibles bajos en emisiones.</p> <p>Acciones y palancas clave:</p> <p>Edificios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Estrategias de electrificación de usos, como la calefacción, el agua caliente y la cocción.</li> <li>▶ Inversiones en generación distribuida y almacenamiento eléctrico.</li> <li>▶ Transporte:</li> <li>▶ Vehículos eléctricos (auto-móviles, transporte público, micromovilidad) en la flota, de acuerdo con las prioridades establecidas en el nivel 1.</li> </ul> <p>Industrial:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Electrificación de las demandas vinculadas a tratamientos térmicos, secado, destilación, compresión y procesos de cocción.</li> <li>▶ Electrificación de procesos industriales claves como la producción de acero, cemento, química pesada, cerámica o producción de vidrio, que son sectores que dependen mucho del calor generado por combustibles fósiles y son difíciles de descarbonizar.</li> </ul>	<p>Adecuación y modernización de la infraestructura de redes: la infraestructura de redes eléctricas (transmisión y distribución) no está preparada para soportar la demanda creciente y más intensiva que generará la electrificación masiva. La adecuación requerirá inversiones de gran magnitud en refuerzos, ampliaciones y digitalización de redes. Este proceso implica no solo costos financieros elevados, sino también plazos largos de planificación y construcción que requieren estabilidad institucional y coordinación entre múltiples actores. Este problema, en parte, puede ser morigerado por la incorporación masiva del almacenamiento eléctrico.</p> <p>Garantía de continuidad y resiliencia del suministro: La electrificación genera una sobredependencia de un único vector energético, haciendo crítico garantizar la continuidad y calidad del suministro. En un escenario de alta electrificación, un corte de energía tiene un impacto severo que afecta no solo los hogares sino también la movilidad, la producción industrial y los servicios básicos. Será indispensable minimizar los cortes y mejorar la resiliencia del sistema eléctrico mediante inversiones en redes inteligentes, almacenamiento distribuido y capacidad de respaldo.</p> <p>Desarrollar interconexión regional: La interconexión regional permite optimizar el uso de recursos renovables, balancear la generación y la demanda entre países, y reducir la necesidad de infraestructura redundante. Además, facilita el comercio transfronterizo de electricidad y la creación de mecanismos conjuntos de respuesta ante contingencias, lo que contribuye a una mayor resiliencia del sistema frente a eventos extremos y a la volatilidad de los mercados energéticos.</p>	<p>implementación de un impuesto a las emisiones de GEI podría aumentar las tarifas a corto plazo, afectando la pobreza energética y contribuyendo a la inflación si no se gestiona de forma gradual y equitativa.</p> <p>2. Desafíos operativos y de infraestructura. Picos de demanda invernal: El principal obstáculo operativo son los picos de demanda de gas natural en invierno, que estresan todo el sistema energético, genera interrupciones e impulsa al alza los costos por la necesidad de suplir la falta de infraestructura o importar energía. Adaptación de la red a la electrificación: La electrificación masiva de la demanda requiere inversiones de gran magnitud en refuerzos, ampliaciones y digitalización de las redes eléctricas (transmisión y distribución). Riesgo de sobredependencia: La mayor electrificación conlleva una sobredependencia de un único vector energético, lo que hace crítico garantizar la calidad y la resiliencia del suministro. Legado fósil: El desarrollo de los recursos fósiles y minerales (especialmente Vaca Muerta) es un motor económico actual, lo que genera una tensión entre la estabilidad económica y los objetivos de descarbonización. El desafío es asegurar que la extracción actual no genere un bloqueo energético futuro.</p>

Nivel de implementación y enfoque	Propuesta de políticas	Desafíos y recomendaciones específicas	Desafíos y recomendaciones transversales
<p><b>Nivel 3: Desarrollo exponencial de energías renovables</b></p> <p>Condiciones para la electrificación limpia</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Expandir el despliegue de energías renovables (solar fotovoltaica, eólica, hidroeléctrica, nuclear, biomasa, biogás, biometano, hidrógeno de bajas emisiones o algunos de los productos asociados, como amoníaco, urea, combustibles sintéticos).</li> <li>▶ Almacenamiento y generación distribuida, tanto en forma de generación eléctrica como para distintos usos finales.</li> <li>▶ Establecer una estrategia de transición energética baja en emisiones, resiliente y justa, con foco en los costos internos, la adaptabilidad de sistemas y el desarrollo.</li> <li>▶ Aprovechar los recursos fósiles y minerales para financiar la transición energética.</li> <li>▶ Mejorar la infraestructura de transporte, distribución y almacenamiento de energía.</li> </ul>	<p>Desarrollo de fuentes bajas en emisiones y almacenamiento</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Priorizar Energías Renovables: Posicionar la energía solar (en el oeste) y la eólica (en la Pampeana y Patagonia) como la primera opción de abastecimiento.</li> <li>▶ Aprovechar la Hidroelectricidad: Utilizar la hidroelectricidad como complemento clave para el almacenamiento y la gestión de la variabilidad eólica y solar.</li> <li>▶ Impulsar la Nuclear: Fomentar el desarrollo de la energía nuclear aprovechando los recursos tecnológicos nacionales como opción de mix energético bajo en emisiones.</li> <li>▶ Acelerar Biomasa y Biogás: Promover la generación eléctrica a partir de biomasa, biogás y biometano para nichos productivos en la región pampeana.</li> <li>▶ Implementar Almacenamiento a Gran Escala: Desarrollar el almacenamiento en baterías a gran escala, complementando la generación renovable.</li> </ul> <p>Infraestructura, descentralización e integración</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Inversión Masiva en Infraestructura: Acompañar el despliegue renovable con un gran desarrollo de infraestructura de transporte y distribución.</li> <li>▶ Fomentar Energía Distribuida: Impulsar la generación distribuida (solar, solar térmica, baterías) y modelos de gestión de demanda para reducir la necesidad de grandes obras.</li> <li>▶ Promover la Integración Regional: Profundizar la integración energética en América del Sur para gestionar la variabilidad de las fuentes renovables y optimizar el uso de recursos.</li> </ul> <p>Estrategia con recursos fósiles e hidrógeno</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Estrategia de Hidrocarburos Focalizada: Desarrollar los hidrocarburos (como Vaca Muerta) con un claro objetivo de industrialización y exportación, asumiendo la disminución del consumo interno.</li> <li>▶ Canalizar Renta Fósil: Crear un fondo anticíclico para canalizar parte de los ingresos de las exportaciones de hidrocarburos y minerales críticos hacia inversiones sostenibles y la modernización de la infraestructura energética.</li> <li>▶ Desarrollar la Cadena del Hidrógeno: Aprovechar los recursos para la producción de hidrógeno de bajas emisiones y sus derivados (amoníaco, urea, combustibles sintéticos).</li> </ul>	<p>2. Desafíos de precios y subsidios. Diferencia de precio entre vectores: Para impulsar la electrificación y alejarse de los fósiles, se debe equiparar el precio de la electricidad al del gas natural, ya que actualmente la electricidad en unidades energéticas cuesta siete veces más que el gas natural. Rediseño de subsidios: Es necesario revisar y reconfigurar masivamente la política de subsidios, transitando de subsidios generalizados a combustibles fósiles hacia subsidios focalizados mediante tarifas sociales segmentadas.</p>

## Conclusiones

La transición energética de Argentina hacia 2050 representa un desafío complejo y multidimensional. No se trata solo de un cambio tecnológico, sino de una profunda transformación socioeconómica que debe equilibrar la ambición climática con la estabilidad macroeconómica, la equidad social y el desarrollo industrial. El marco de Earth4All ofrece una lente robusta para navegar esta complejidad, particularmente a través del “cuadrilema” que interconecta la seguridad energética, la equidad social, la mitigación climática y el desarrollo tecno-industrial.

Lograr un Gran Salto —caracterizado por una descarbonización rápida y significativa, una mayor equidad social y un desarrollo económico sostenible— es posible. Sin embargo, esto exige superar barreras significativas, especialmente las relacionadas con las restricciones de divisas, la coordinación interna de políticas y la gestión del legado de los hidrocarburos.

Al abordar estos desafíos de manera integrada y estratégica, Argentina puede no solo cumplir con sus compromisos climáticos, sino también transformar su matriz energética en un motor de desarrollo económico inclusivo, que proteja a sus poblaciones más vulnerables y asegure un futuro próspero y equitativo dentro de los límites de nuestro planeta.

## Modelado y simulaciones

En el modelo, los siguientes supuestos son clave para la descripción del sistema energético:

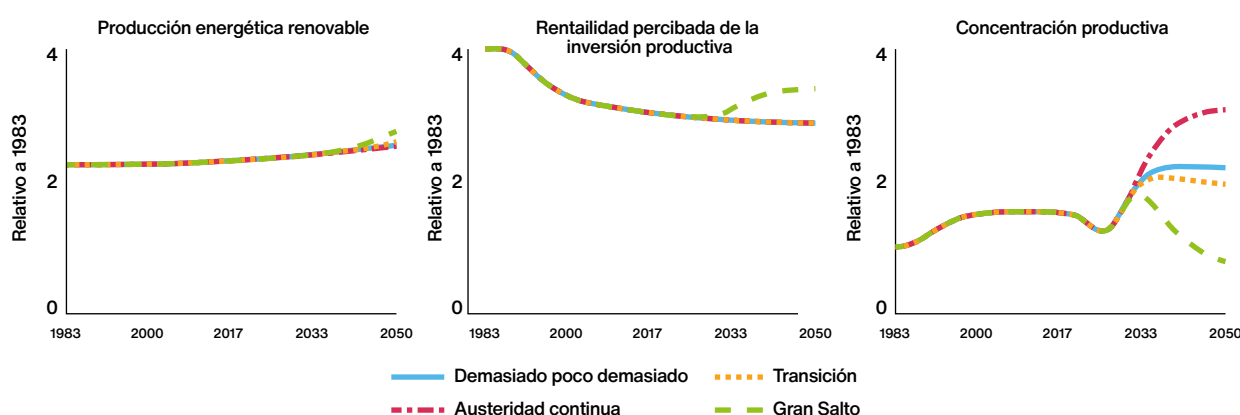
- ▶ Estructura básica. La *Producción energética renovable* crece por un paquete de políticas habilitantes: rentabilidad percibida de la inversión productiva (mejora con *estabilidad macro*, *confianza de inversores* y *salud financiera de PYMEs*), electromovilidad, eficiencia energética, generación distribuida con tarifas progresivas, MATER, mercado de carbono, nacionalización del mercado energético y el *aprovechamiento transitorio de recursos fósiles/mineros para financiar la transición*. La dinámica institucional se modela como stock-flow: Institucionalidad aumenta por *Desarrollo de instituciones* (impulsado por *Estado de Derecho* y *Confianza en las instituciones*) y cae por *Obsolescencia de instituciones* (más fuerte cuando la reacción de élites es alta y la confianza es baja). La base biofísica se completa con el stock *Superficie de ecosistemas saludables*, que sube por *Regeneración* y baja por *Deterioro ambiental*.
- ▶ Supuestos de política y señales de precio:
  1. Menos subsidios a grandes consumidores de energía → más estabilidad macro. La *Estabilidad macroeconómica* se escala por  $(1 / \text{Subsidios a grandes consumidores})$ ; es decir, subsidios altos erosionan la estabilidad, encarecen el financiamiento y bajan la *rentabilidad productiva*.
  2. Más institucionalidad → mejores expectativas de inversión. Vía confianza y continuidad de políticas, sube la *rentabilidad percibida* y se aceleran las renovables.
  3. Diseño fiscal-energético. El término *Efecto de la inversión en energía en la tributación regresiva* capta que la arquitectura de la transición puede alterar la regresividad (según cómo se financie, qué exenciones se retiren y cómo se reintegren recursos a hogares y PYMEs).
- ▶ Puente energía–estructura productiva–ambiente. Más renovables reducen la *concentración productiva* (aparecen dentro de un denominador con peso propio), lo que disminuye el deterioro ambiental. A su vez, menos deterioro preserva el stock de ecosistemas saludables, con efectos positivos sobre *salud* y *calidad de vida*. La *concentración productiva* también baja con agroecología, bioeconomía, I+D (INTA/CONICET), *Argentina Productiva 2030*, *compre argentino* y *mejora de sectores rezagados*.

- ▶ Rentismo vs. inversión productiva. El *rentismo* aumenta cuando la *rentabilidad de inversión no productiva* (prox. tasa real de interés) supera a la *rentabilidad productiva*. Al mejorar la estabilidad macro y la confianza, sube la *rentabilidad productiva*, cae el rentismo, se reduce la concentración y se libera espacio para más renovables y más competencia.
- ▶ Ambiente alimentario y demanda energética socialmente justa. La *transición energética popular con generación distribuida y tarifas progresivas* conecta la expansión renovable con accesibilidad y equidad; aliviando presión sobre subsidios generalizados, favorece la estabilidad y refuerza el círculo virtuoso inversión-renovables.
- ▶ Bucles clave (según condiciones, virtuosos o viciosos):
  4. R-Transición habilitada por confianza: Institucionalidad ↑ → Confianza/continuidad ↑ → Rentabilidad productiva ↑ → Renovables ↑ → Concentración ↓ → Deterioro ↓ → Ecosistemas ↑ → Calidad de vida ↑ → Cohesión y confianza ↑.
  5. R-Subsidios/estabilidad: Subsidios altos → Estabilidad ↓ → Rentabilidad productiva ↓ → Renovables ↓ → Concentración ↑ → Deterioro ↑ → Bienestar ↓ → Confianza ↓ → Instituciones se vuelven obsoletas más rápido.
  6. B-Regeneración ecológica: Políticas ambientales (bosques, fuego, EIA, bienes comunes, carbono) ↓ Deterioro y aceleran Regeneración, amortiguando el desgaste del stock ecológico.

En síntesis: el modelo muestra que la transición energética no es solo tecnológica: depende de institucionalidad y macroestabilidad para destrabar la inversión productiva, rediseñar subsidios y alinear incentivos. Cuando eso ocurre, las renovables se convierten en palanca de desconcentración productiva, menor deterioro ambiental y mejor bienestar, cerrando bucles de refuerzo virtuosos; si no, dominan bucles viciosos de rentismo, subsidios ineficientes, deterioro y estancamiento.

El principal conjunto de datos utilizado para calibrar la parte energética del modelo fue la participación de las energías renovables en el consumo primario de energía, un indicador que abarca el total de la matriz energética y no solo la generación eléctrica. Históricamente, la transición hacia fuentes renovables en Argentina ha sido lenta, lo que se refleja en que el modelo responda con cierta inercia frente a políticas orientadas a fomentar la expansión de las renovables.

*Figura 6.4- Simulación 4 escenarios para Producción de energías renovables; Rentabilidad percibida de la inversión productiva y Concentración productiva.*



Fuente: Earth4All Argentina (2025)

En los gráficos se observan tres dimensiones del sistema energético y productivo. Primero, la producción energética renovable muestra un aumento muy leve y gradual en todos los escenarios, reflejando la lenta transición que históricamente tuvo Argentina hacia las energías renovables. Aun en el escenario de Gran Salto (verde, con todas las 57 políticas), el crecimiento es apenas más pronunciado hacia mediados de siglo, pero sin transformaciones abruptas. Segundo, la rentabilidad percibida de la inversión productiva evidencia una caída constante desde los años ochenta, con una estabilización en niveles más bajos a partir de 2020. Las diferencias entre escenarios son mínimas, aunque Gran Salto logra un repunte hacia 2030 que suaviza la tendencia descendente. Tercero, la concentración productiva se mantiene relativamente estable hasta 2020, pero a partir de allí se abre una divergencia entre escenarios: con Austeridad Continua aumenta fuertemente, en DPDT (azul, lo que representa un regreso de la austeridad a los niveles anteriores de gasto público) se mantiene elevada, en el escenario de Transición (amarillo punteado, solo con las 12 políticas de alta prioridad) crece moderadamente, mientras que en Gran Salto se revierte y baja de manera marcada, mostrando un efecto de políticas redistributivas y de diversificación productiva. En conjunto, los resultados muestran que la transición energética es lenta, que la rentabilidad productiva requiere políticas fuertes para revertir su tendencia a la baja, y que la concentración productiva es una de las variables más sensibles a las distintas trayectorias de política.

# CONCLUSIÓN

## El punto de partida para Argentina

El análisis integrado de los cinco ejes —pobreza, desigualdad, empoderamiento, sistema alimentario y sistema energético— revela la profunda interdependencia entre los desafíos sociales, económicos y ecológicos que enfrenta Argentina. Las crisis actuales no son fenómenos aislados, sino manifestaciones de un mismo entramado sistémico que reproduce exclusión, vulnerabilidad y degradación ambiental.

En este contexto, la inestabilidad macroeconómica, el deterioro institucional, la desigualdad estructural y la presión sobre los ecosistemas no deben entenderse como causas independientes, sino como expresiones interconectadas de un modelo de desarrollo que ha agotado su capacidad de sostener bienestar humano dentro de los límites planetarios. Este diagnóstico se propone pensar en una transformación sistémica, donde la regeneración ecológica y la cohesión social se conciben como condiciones inseparables de un nuevo contrato social ambiental.

El análisis de la realidad argentina permite observar cómo estas interdependencias se traducen en resultados sociales concretos. La persistencia de la pobreza, la desigualdad y la precarización laboral no son solo efectos económicos, sino síntomas de un sistema que concentra los beneficios, externaliza los costos ambientales y debilita los mecanismos de cohesión social. Comprender esta dinámica resulta clave para delinear políticas capaces de romper con los patrones de exclusión y avanzar hacia un modelo de desarrollo regenerativo e inclusivo.

## La naturaleza estructural, persistente y multidimensional de la pobreza y la desigualdad

El diagnóstico es alarmante: la pobreza por ingresos alcanzó al 38,1% de la población urbana a fines de 2024, con más de la mitad de los menores de 17 años (52,7%) bajo la línea de pobreza. Además, la desigualdad se mantiene alta (Gini de 0,435), y la precariedad laboral es un factor central, con el 31% de los trabajadores ocupados siendo pobres, lo que refleja una profunda segmentación del mercado de trabajo.

La exclusión social en Argentina se manifiesta en graves déficits multidimensionales que trascienden el ámbito del ingreso. En el área social, casi el 12% de los hogares sufrió privación alimentaria severa en 2024. En educación, el déficit en el nivel secundario llega a un 30,2%, pero esta carencia es devastadora para los niños de estrato socioeconómico muy bajo, donde el déficit asciende al 62%, lo que consolida la reproducción intergeneracional de la pobreza. La situación también es crítica en materia de hábitat y acceso a servicios básicos, en especial en el norte del país. Persisten déficits estructurales como la falta de acceso a la red cloacal (42% de los hogares) y al agua corriente (16%), concentrando las mayores privaciones en las regiones del NEA y NOA. Estas carencias urbanas se suman a la precariedad laboral para formar un entramado de factores que perpetúa la exclusión social, haciendo que la pobreza sea tanto un fenómeno de ingresos como de privación de derechos esenciales.

Para combatir de forma sistémica la pobreza y la desigualdad en Argentina es necesario coordinar una estrategia integral de mediano y largo plazo, que combine la contención social (inversión social integral) con transformaciones estructurales (desarrollo productivo y urbano), como se refleja en las propuestas de políticas. Si bien los programas de transferencias sociales cumplen un rol vital de contención y alivio de la indigencia (con un efecto compensatorio de aproximadamente 10 puntos porcentuales), su impacto es intrínsecamente paliativo. Como último horizonte para modificar las condiciones estructurales de la pobreza y dar el Gran Salto, el informe sugiere la aplicación de un dividendo universal como mecanismo de integración estructural que asegure un piso común de bienestar para una sociedad más equitativa.

## **Desigualdad de género y política de cuidados**

La **desigualdad de género** es también un fenómeno estructural y persistente en Argentina. A pesar de los avances normativos alcanzados en décadas anteriores, la desarticulación reciente de instituciones públicas y la discontinuidad de programas clave podrían revertir los logros alcanzados y agravar las desigualdades entre varones y mujeres.

Uno de los principales hallazgos del informe sugiere que sin una política integral de cuidados, la autonomía económica de las mujeres es inalcanzable. En Argentina la principal causa de esta desigualdad económica es la feminización de las tareas de cuidado. Las mujeres dedican casi el doble de tiempo (6:31 horas/día) al trabajo no remunerado que los varones (3:40 horas/día). Esta carga desproporcionada de cuidados es el factor determinante de su menor participación, su segregación horizontal en el mercado laboral (concentración en sectores de bajo salario) y su menor acceso a puestos de liderazgo (segregación vertical o “techo de cristal”).

A partir de una historización del desarrollo de instituciones y de políticas de género en el país en los últimos 40 años, este informe destaca la importancia de la igualdad formal alcanzada en el plano normativo, pero alerta sobre los obstáculos en su operativización, agravado por la reciente desarticulación institucional. En este marco, propone como estrategias urgentes y prioritarias: reinstalar políticas de prevención y respuesta a la violencia de género y establecer un sistema de protección social con perspectiva de género que incluya una política integral de cuidados.

## **Sistema alimentario: suficiencia, desigualdad y degradación**

El hallazgo central respecto del **sistema alimentario** es que atraviesa una paradoja, tanto global como nacional: la convivencia de suficiencia alimentaria con desnutrición y obesidad. El sistema actual es capaz de producir excedentes suficientes para alimentar a la población mundial, pero la crisis de equidad y distribución provoca simultáneamente hambre, desnutrición y malnutrición masiva, manifestada en el doble desafío de la obesidad en la pobreza.

El sistema no solo falla en la distribución, sino que la producción de alimentos está “devorando el planeta”, siendo responsable del 36% de las emisiones de GEI y de una contaminación ambiental que supera la capacidad de autodepuración de los ecosistemas. La búsqueda de la eficiencia productiva ha sacrificado la salud tanto humana como ambiental. La producción primaria en Argentina se basa en un modelo agroextractivista de gran escala, altamente dependiente de insumos sintéticos (incluidos agroquímicos y fertilizantes de origen fósil), que ha generado una profunda degradación del suelo y alteraciones en los ciclos biogeoquímicos. Este sistema implica una exposición promedio de 11 litros de agroquímicos por persona al año, y ha degradado el 36% del territorio nacional. La ganadería industrial masiva representa un riesgo sanitario al promover resistencia antibiótica. En el mar, la pesca ilegal y depredatoria compromete los ecosistemas al extraer juveniles que no alcanzan la edad reproductiva.

Respecto a la producción secundaria y el consumo, la crisis se evidencia en la hegemonía de los alimentos ultraprocesados, cuyo consumo está directamente asociado al aumento de las enfermedades crónicas no transmisibles. Estos productos, impulsados por su bajo precio y mercadeo agresivo, sustituyen a los alimentos frescos en los sectores de bajos ingresos, profundizando la malnutrición. Este proceso lleva además a la pérdida de diversidad culinaria y cultural, imponiendo un patrón alimentario globalizado y homogenizado, donde la decisión sobre qué comer se transforma de un acto social a una decisión individual y solitaria del consumidor.

El análisis pone en cuestión el impacto de una política fiscal regresiva (21% de IVA en la mayoría de los alimentos) en el bolsillo de las familias de menores ingresos al momento de adquirir alimentos,

incentivando el consumo de productos ultraprocesados de menor precio y mayor disponibilidad. También advierte sobre el peligro potencial frente a los intentos de desregulación de leyes sanitarias clave (como la ley de Promoción de la Alimentación Saludable).

Frente a este escenario, es urgente y necesario la reconversión productiva hacia la agroecología, cambiar la escala de producción para promover una nueva ruralidad, modificar la política fiscal desgravando alimentos frescos y regular la industria priorizando la salubridad y la sostenibilidad sobre la rentabilidad.

### **Sistema energético: transición justa y equidad distributiva**

El diagnóstico concluye que la **transición energética** de Argentina es un desafío complejo y multidimensional, cuyo objetivo primordial no debe ser solo la descarbonización, sino la reducción de las desigualdades y la ampliación del acceso universal a energía limpia, segura y asequible.

América Latina y Argentina en particular poseen una posición privilegiada gracias a su alta matriz renovable y la abundancia de recursos críticos como el litio y el cobre. La matriz argentina, compuesta en un 85% por fósiles, ha realizado una “transición temprana” hacia el gas natural (53% de la oferta), lo que le otorga una menor intensidad de carbono respecto a otros países. Sin embargo, el principal obstáculo para profundizar la transición hacia fuentes de energía renovables es la pobreza energética, que afecta al 58% de los hogares. En Argentina son los sectores más rezagados los que a menudo pagan más cara la energía.

La estrategia para lograr la transición deseada se articula en tres pilares interrelacionados: eficiencia energética, electrificación de la demanda y desarrollo exponencial de renovables. La eficiencia es clave por ser una política que reduce costos y pobreza energética, pero se ve frenada por las barreras económicas y financieras que impiden las inversiones iniciales. La electrificación es central para sustituir tecnologías ineficientes, pero exige inversiones masivas en infraestructura de redes para adaptarse a la creciente demanda. Finalmente, el desarrollo de renovables es la condición habilitante para la electrificación limpia, pero también demanda una gran inversión en infraestructura de transporte y almacenamiento.

Un factor crucial en el contexto nacional es la tensión inherente en la gestión de los recursos fósiles. El desarrollo de Vaca Muerta ha restaurado la seguridad energética y el potencial exportador de Argentina. La estrategia debe consistir en gestionar proactivamente este recurso, utilizando la renta de las exportaciones de hidrocarburos y minerales críticos para financiar la transición verde y la modernización de la infraestructura. Sin embargo, la actual reorientación de la política energética hacia la maximización de la renta corre el riesgo de descuidar la seguridad de abastecimiento, la inversión en infraestructura y la equidad social, como ya ha sucedido en el pasado.

La justicia energética debe ser el eje estructural de la transición en Argentina. Esto implica la urgencia de rediseñar la política de subsidios, pasando de subsidios generalizados sobre los combustibles fósiles a tarifas sociales segmentadas y focalizadas que protejan a los sectores vulnerables. Se propone también la implementación gradual de un impuesto a las emisiones de GEI para generar fondos para la infraestructura, siempre que se acompañe de políticas de apoyo para no agravar la pobreza energética. La visión de largo plazo exige un plan de transición robusto y sostenido que conciba la descarbonización como un motor de desarrollo económico inclusivo.

### **Los futuros posibles**

Como vimos en el informe, la iniciativa global Earth4All (La Tierra para todos), propone una hoja de ruta para que la humanidad prospere dentro de los límites planetarios, demostrando que el statu quo actual conduce al deterioro del bienestar y del planeta. El modelo global simula dos trayectorias principales: la pesimista “**Demasiado Poco Demasiado Tarde**” (**DPDT**), que perpetúa la desigualdad y conduce al cambio climático exacerbado, y el **Gran Salto (Giant Leap)**, una transformación rápida y ambiciosa

para lograr una prosperidad sostenible mediante la implementación simultánea y coordinada de cinco palancas de cambio sistémico: erradicar la pobreza, reducir la desigualdad, empoderar a las mujeres, transformar el sistema alimentario y transicionar a la energía limpia.

La aplicación de esta agenda en Argentina se enfrenta a problemáticas dinámicas y persistentes que obstaculizan el cambio. El país se caracteriza por una inestabilidad macroeconómica crónica, que dificulta la inversión a largo plazo, necesaria para actuar sobre las palancas del cambio. La pobreza y la desigualdad no son fenómenos coyunturales, sino estructurales que se han agravado por las crisis cíclicas y la falta de un proyecto nacional común. Adicionalmente, la transición energética choca con la dependencia económica e ideológica del extractivismo (petróleo, gas), mientras que las asimetrías regionales y la necesidad de una infraestructura masiva complican tanto la transición energética como la transformación del sistema alimentario hacia una nueva ruralidad.

Para analizar las singularidades del contexto local, el equipo de investigación trabajó en la adaptación del modelo de simulación para aplicarlo a la realidad argentina. Además de los escenarios globales (DPDT y Gran Salto), se construyeron dos trayectorias locales: el escenario de **Transición**, diseñado como hoja de ruta a corto plazo con foco en la capacidad de agencia de la sociedad civil, y el escenario **Austeridad Continua**, para evidenciar que un recorte sostenido del gasto público tiene impactos aún más perjudiciales que el escenario pesimista DPDT.

El modelo evidencia que los problemas estructurales en Argentina muestran una inercia muy alta; solo el escenario **Gran Salto** (con un conjunto ambicioso de 57 políticas, véase Anexo) es capaz de lograr transformaciones estructurales y reducciones sostenidas de los problemas crónicos de la Argentina. Los escenarios gradualistas (**Transición**) o de restricción (**Austeridad Continua** y **Demasiado Poco, Demasiado Tarde**) perpetúan o agravan el *statu quo*.

Las dimensiones intrínsecamente estructurales, como la desigualdad de ingresos, la desigualdad de género y la presión del sistema alimentario sobre los ecosistemas, muestran una inercia muy alta. Esto significa que la superación de estos problemas crónicos requiere intervenciones de gran escala, ya que los escenarios DPDT y Transición fallan consistentemente en revertir o mejorar significativamente su trayectoria.

El Gran Salto demuestra ser el único escenario que genera un impacto positivo y sostenido en múltiples frentes: logra una reducción sostenida de la pobreza; consigue una reversión clara de la dependencia económica de las mujeres; provoca un aumento acelerado del acceso a una alimentación saludable; alcanza una reversión parcial de la tendencia de deterioro de los ecosistemas; y muestra una marcada baja en la concentración productiva.

El escenario Transición (con 12 políticas de alta prioridad) debe interpretarse como un paso en la dirección correcta, pero insuficiente si no se lo piensa como una primera etapa del camino hacia el Gran Salto. Logra cambios positivos, aunque parciales, en el empoderamiento de las mujeres y, marginalmente, en el sistema alimentario. El empoderamiento de las mujeres muestra una reducción más marcada de la dependencia económica en comparación con los escenarios de Austeridad y DPDT, logrando mejorar parcialmente las condiciones de autonomía. Sin embargo, este cambio es insuficiente para eliminar las brechas de fondo. En el sistema alimentario los impactos son marginales. En el acceso a dietas saludables, solo se observan apenas mejoras marginales hacia mediados de siglo y la pérdida de ecosistemas saludables es más lenta que en el escenario de Austeridad. En el resto de las dimensiones (pobreza y desigualdad y sistema energético), el escenario de Transición no logra revertir la tendencia o muestra variaciones mínimas. La simulación muestra que este escenario interviene en la dirección de los impactos deseados, pero al proyectar una intervención parcial del paquete de políticas falla en revertir problemas estructurales.

El escenario de Austeridad Continua, que simula un futuro en el que persisten recortes presupuestarios parciales o totales que impiden la implementación de políticas existente en Argentina, proyecta para el país una trayectoria significativamente más perjudicial que el escenario pesimista Demasiado Poco, Demasiado Tarde en tres de las cuatro dimensiones. Mientras que DPDT implica un regreso a niveles de gasto público bajos que no generan cambios estructurales, la Austeridad Continua agrava activamente las tendencias negativas: la desigualdad de género se mantiene muy elevada y no logra revertirse, consolidando la dependencia económica de las mujeres; provoca un colapso acelerado de la superficie de los ecosistemas saludables; y la concentración productiva aumenta fuertemente, a diferencia de DPDT, donde solo se mantiene elevada. En relación a pobreza y desigualdad, el escenario de Austeridad tiene un impacto similar al DPDT, puesto que ambos mantienen la pobreza en niveles altos y no alteran la trayectoria de la desigualdad.

Este informe nos ofrece un análisis crítico sobre el punto de partida pero un futuro esperanzador si tomamos el camino correcto. La superación de los problemas estructurales requiere intervenciones de gran escala. El verdadero desafío reside en una intervención completa de todo el entramado de políticas necesarias para dar el Gran Salto y alcanzar el resultado deseado. Solo abrazando esta complejidad y actuando con una perspectiva integral, podremos asegurar una transformación profunda y duradera.

## Palabras finales

A partir de la cuantificación de las consecuencias de los diferentes caminos de la política pública, los escenarios simulados son útiles como herramientas de planificación estratégica y a la vez una advertencia política.

El modelo no solo proyecta un futuro pesimista para Argentina si se mantuvieran las tendencias de gasto público de las últimas décadas (escenario Demasiado Poco Demasiado tarde), sino que también proyecta una trayectoria significativamente más perjudicial para el país si se opta por la inacción y las políticas de restricción actuales (escenario de Austeridad Continua). Esta fotografía permite a los tomadores de decisiones visualizar el alto costo de los recortes presupuestarios y de las intervenciones parciales, sirviendo como una prueba de realidad que desalienta las soluciones gradualistas o peor aún la pasividad.

En contraste, este reporte define de manera operativa las condiciones necesarias para la prosperidad sostenible. El escenario Gran Salto es una hoja de ruta concreta y ambiciosa, que simula el resultado de la implementación simultánea y coordinada de las cinco palancas de cambio sistémico. Los resultados de esta simulación demuestran que es el único escenario capaz de lograr transformaciones estructurales y reducciones sostenidas de problemas crónicos en Argentina.

Cabe preguntarnos si la ciudadanía argentina apoya esta transformación, si quiere una economía centrada en la salud y el bienestar de los ciudadanos o en crecimiento financiero. Los datos<sup>27</sup> muestran una fuerte conciencia ciudadana sobre la necesidad de impulsar medidas que hagan frente a la desigualdades socioeconómicas y a las crisis ambientales. En particular, se ha demostrado un amplio apoyo a las reformas económicas y políticas propuestas en materia de energía, alimentación, salud, redistribución de la riqueza, derechos de los trabajadores y empoderamiento de las mujeres para construir un país más justo y próspero para las personas y para el ambiente.

La evidencia científica y la voluntad ciudadana convergen en un mismo punto: la necesidad imperiosa de una acción gubernamental decisiva. Argentina tiene la oportunidad, respaldada por datos rigurosos y por el consenso social, de construir un futuro más justo y próspero. La implementación de esta hoja de ruta es un imperativo estratégico y un deber ineludible del Estado.

<sup>27</sup> En 2024 *Earth4all* junto a la *Global Commons Alliance*, encargaron una encuesta para conocer las actitudes de la población frente a algunos de los cambios políticos y económicos propuestos. Para acceder a los resultados globales de la encuesta visite : <https://earth4all.life/global-survey-2024/#full-data>. Para acceder a los resultados nacionales de la encuesta visite: [https://res.cloudinary.com/dfyeeawiq/images/v1718723816/Earth-for-All-Survey-2024-Argentina-Country-Deck/Earth-for-All-Survey-2024-Argentina-Country-Deck.pdf?\\_i=AA](https://res.cloudinary.com/dfyeeawiq/images/v1718723816/Earth-for-All-Survey-2024-Argentina-Country-Deck/Earth-for-All-Survey-2024-Argentina-Country-Deck.pdf?_i=AA)

# AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a cada una de las personas y organizaciones que han hecho posible este informe y la implementación de la iniciativa Earth4All en nuestro país. Su participación no sólo ha enriquecido el contenido de estas páginas, sino que confirma nuestra convicción de que el trabajo colaborativo es esencial para abordar los desafíos que enfrentamos. La generosidad de su tiempo y talento es el pilar sobre el que se construyen soluciones duraderas.

Un agradecimiento especial a Karina Bentivoglio y Silvia Zimmermann, presidentas de Fundación Alimentaris y Club de Roma Capítulo Argentino, respectivamente, así como a Victoria Prodanov Ithuralde, directora ejecutiva de Fundación Alimentaris, quienes confiaron e impulsaron este proyecto desde el inicio.

Queremos destacar en especial la generosidad y apoyo desinteresado de quienes han participado en las instancias participativas, cuyos aportes han sido un recurso invaluable en el diseño de propuestas:

## **En Pobreza y Desigualdad:**

Agustín Arakaki (Práctica Global de Pobreza y Equidad, Banco Mundial), Ayelén Bargados (NetLab IIEP, FCE-UBA), Javier García Moritán (Grupo de Fundaciones y Empresas), Agustina Márquez (Observatorio de Desarrollo Humano y Hábitat CABA), Victoria Matusевич (Programa Clima-Fundación Avina), Manuel Mera (Protección Social-CIPPEC), Ailén Moreno (Proyectos e Investigación, RACI), Florencia Nocera (Ambiente PNUD), Noelia Oliveri (Investigación PNUD), Magdalena Saieg (Fundación Navarro Viola).

## **En Empoderamiento de las Mujeres:**

Anabella Benedetti (FLACSO Argentina-Área Género, Sociedad y Políticas), Pamela Borelli (Fundación Cambio Democrático), Nicole Levy (Amnistía Argentina), Fabiana Menna (Red Nacional de Mujeres Rurales), Melisa Turano (Fundación Flor), Carolina Villanueva Tejeda (Grow, género y trabajo), Ayelén Miyashiro y Eugenia Concina (Fundación Alimentaris).

## **En Sistema Alimentario:**

Enrique Abeyá (Sociedad Argentina de Pediatría), Isidro Blanco Strasse (Consciente Colectivo), Luciana Castronuovo (dirección de proyectos, Fundación Interamericana del Corazón-Argentina), Eduardo Cerdá (RENAMA, Red Nacional de Municipios y Comunidades que Fomentan la Agroecología), Marcos Filardi (Museo del Hambre), Gustavo Gamallo (investigación, Observatorio del Derecho a la Alimentación de América Latina y el Caribe), Natascha Hinsch (Red de Banco de Alimentos), Elizabeth Kleiman (FAO Argentina), Guillermo Neiman (dirección académica, Maestría de Estudios Sociales Agrarios FLACSO), Belén Núñez (Fundación Sanar), Sol Laje (Fundación Alimentaris).

## **En Sistemas Energéticos:**

Ana Julia Aneise (Fundar), Alberto Calsiano (Energía, Unión Industrial Argentina), Luciano Caratori (investigación, Fundación Torcuato Di Tella), Sofía Croxatto (Laboratorio para la Transición Energética), Elisabeth Mölke (Fundar), Diego Prado (Centro de Estudios en Sostenibilidad e Innovación Social - Universidad Austral), Marina Recalde (Fundación Bariloche), Diego Roger, Nicolás Di Sbroiavacca (Fundación Bariloche), Diego Sueiras (Fundación Nueva Generación Argentina), Javier Vázquez (Club de Roma Argentina), Mariano Villares (Sustentabilidad Sin Fronteras).

Agradecer también a la organización Jóvenes por el Clima y a los más de 100 jóvenes de entre 18 y 30 años que con gran entusiasmo y compromiso han participado de los talleres desarrollados en la Ciudad de Buenos Aires, Córdoba y San Miguel de Tucumán.

Finalmente, quisiéramos agradecer a Potenciar y a la Fundación Navarro Viola por su apoyo y labor en la ejecución del Espacio de Diálogo “La Tierra para Todos”.

Este informe marca el final de una etapa, pero el inicio de la siguiente. Con estos hallazgos y propuestas, los invitamos a unirse a la fase de incidencia pública. Su papel será crucial para llevar este mensaje a toda la sociedad y a quienes son responsables de la toma de decisiones, para que el Gran Salto se convierta en una prioridad nacional.

# EQUIPO DEL PROYECTO

## **Dirección y coordinación.**

Belén Bertero (Coordinadora de Sistematización, Capítulo Argentino Club de Roma)

Gonzalo del Castillo (Director Ejecutivo, Capítulo Argentino Club de Roma)

Joaquín Gonzalez Cosiorovski (Director de Ambiente, Fundación Alimentaris)

## **Autores por capítulo.**

Juan Ignacio Bonfiglio - Capítulo 3. “Combatir la pobreza y la desigualdad desde una perspectiva multifactorial” (Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina).

María del Carmen Tamargo - Capítulo 4. “Empoderar a las mujeres” (Área de Género, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales [FLACSO] Argentina).

Patricia Aguirre - Capítulo 5. “Transformar el sistema alimentario en sostenible y equitativo” (Instituto de Salud Colectiva de la Universidad Nacional de Lanús [UNLa])

Gustavo Barbarán - Capítulo 6. “Generar energía limpia, segura y asequible para todos” (Ex Director Nacional de Escenarios de la Secretaría de Energía).

## **Colaboración en talleres e informes.**

Ayelén Miyashiro, Josefina Pereyra (Fundación Alimentaris), Federika Logwinczuk, Sofía Speciali (Capítulo Argentino Club de Roma), Ana Lucarella (La Ciudad Posible), Amelia Cruz, Ulises Silva (Voluntarios, Capítulo Argentino Club de Roma).

## **Modelado.**

Igor Olivera

## **Corrección de estilo**

Nicolás Scheines



El Club de Roma Argentina es el capítulo nacional del Club de Roma Internacional. Desde 2006 impulsa proyectos e iniciativas para abordar desafíos locales y globales, promoviendo la regeneración ambiental y el desarrollo ecosistémico. Su visión parte de comprender la Naturaleza como un sistema vivo e interdependiente, donde humanidad y biosfera están profundamente conectadas.

Desde una mirada sistémica, la Fundación trabaja para articular conocimiento científico, participación ciudadana y políticas públicas transformadoras. Su propósito es promover un nuevo paradigma de desarrollo regenerativo centrado en el cuidado, la equidad y la resiliencia de los sistemas vivos. <https://clubderoma.org.ar/>



Alimentaris es una fundación independiente que trabaja en Argentina con el objetivo de potenciar el impacto de iniciativas sociales, económicas y ambientales a través del desarrollo e impulso de enfoques y metodologías basados en evidencia.

Creemos que un mundo más justo, próspero y sostenible es posible. Por eso, desde una lógica de filantropía estratégica, actuamos como catalizadores del cambio necesario para lograrlo: buscamos generar un impacto transformador que permita expandir oportunidades, potenciar recursos y generar soluciones sostenibles. <https://alimentaris.org.ar/>

# BIBLIOGRAFÍA

## CAPÍTULO 1

INDEC (2025). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2024*. EPH, publicado en mayo.

Munno Dithurbide, G. (2025). *Mitigación de emisiones de metano desde el sector energético en Argentina. Avances, desafíos y propuestas frente a la emergencia climática*. Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

Nación Argentina (2025). *Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2025*. [Disponible en la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía: <https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2025>.

WU Vienna (2023). *Country Profile for Argentina. UN IRP Global Material Flows Database*. Vienna University of Economics and Business. [materialflows.net/visualisation-centre/country-profiles](https://materialflows.net/visualisation-centre/country-profiles).

## CAPÍTULO 2

Battiston, S.; Mandel, A.; Monasterolo, I.; Schütze, F. y Visco, I. (2021). Climate risk and financial stability. *Journal of Financial Stability*, 54, 100877.

Ciarli, T. y Savona, M. (2014). Patterns of development and global value chains: a new framework. *Journal of Economic Surveys*, 28(5), 940-961.

Ciarli, T. y Savona, M. (2019). Modeling the pathways of industrialization and development: The role of technological learning and structural change. *Journal of Evolutionary Economics*, 29(5), 1109-1142.

Feder, C.; Callegari, B. y Collste, D. (2024). The system dynamics approach for a global evolutionary analysis of sustainable development. *J Evol Econ* 34, 351-374. <https://doi.org/10.1007/s00191-024-00866-6>.

Harfoot, M. B. J.; Tittensor, D. P.; Newbold, T.; McLardin, Z.; Scharlemann, J. P. W.; Poloczanska, E. S.; Smith, M. J.; Isaac, N. J. y Hutton, J. (2014). The global distribution of species' responses to climate change. *Nature Climate Change*, 4(7), 589-593.

Homer, J. (2014). Levels of evidence in system dynamics modeling. *System Dynamics Review*, 30(1-2), 75-80.

Eizenberg, E. y Jabareen, Y. (2017). Social justice and the city: The politics of planning in a fragmented urban context. *Planning Theory & Practice*, 18(4), 541-559.

Mazzucato, M. (2021). *Mission economy: A bold guide to changing capitalism*. Allen Lane.

Mclsaac, B. (2020). *The great acceleration: Global climate change and human impact*. Routledge.

Rao, N. D.; Min, J.; Harsdorff, M. y Vielle, M. (2017). Energy consumption and human development: Global perspectives on reduction in poverty and inequality. *Applied Energy*, 205, 1087-1095.

Stoknes, P. E.; Collste D.; E. Cornell S. et al. (2025). The Earth4All scenarios: human wellbeing on a finite planet towards 2100. *Global Sustainability*. 8(22). doi:10.1017/sus.2025.10013.

Videira, N.; Antunes, P. y Santos, R. (2017). Participatory modelling in ecological economics: Lessons from practice. En *Routledge handbook of ecological economics* (pp. 362-371). Routledge.

## CAPÍTULO 3

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). (s.f.). *Vividata*. Recuperado el 7 de septiembre de 2025.

Bercovich, F.; Mora, D.; Marino, C. y Vitale, P. (2024). *Condiciones de vida en barrios populares: Análisis de nueve barrios de seis provincias de la Argentina*. Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) & Observatorio Villero - La Poderosa.

Bonfiglio, J. I. y Vera, J. (2024). Subsistencia económica de los hogares y la población: procesos de empobrecimiento y desigualdades persistentes. En A. Salvia (Dir.), *Deudas sociales en la Argentina del siglo XXI (2004-2024). Fin de ciclo y futuro abierto*. Observatorio de la Deuda Social Argentina, Universidad Católica Argentina.

Bonfiglio, J.; Vera J. y Salvia A. (2019). *Pobreza monetaria y vulnerabilidad de derechos. Inequidades de las condiciones materiales de vida en los hogares de la Argentina urbana (2010-2018)*. EDUCA.

Bonfiglio, J. I.; Vera, J. y Salvia, A. (2025). *Condiciones materiales de vida de los hogares y la población (2010-2024). Persistencias de desigualdades estructurales y desafíos pendientes - Documento Estadístico - Barómetro de la Deuda Social Argentina*. EDUCA.

Cetrángolo, O. y Goldschmit, A. (2018). *Obras sociales en Argentina. Origen y situación actual de un sistema altamente desigual*. Cece.

Colina, J.; Giordano, O. y Rodríguez del Pozo, P. (2004). El sistema de Salud en la Argentina: diagnósticos y propuestas. En: *El sistema de salud en la Argentina* (pp. 184) - Fundación Arcor.

Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil. (2024, 26 de diciembre). Resolución 17/2024. Salario mínimo, vital y móvil (RESOL-2024-17-APN-CNEPYSMVYM#MT). Boletín Oficial de la República Argentina, 26/12/2024. <https://www.boletinoficial.gob.ar>.

Curcio, J.; Alzú, M. S. y Sáenz Guillén, L. (2024). *Presupuesto educativo nacional 2025*. Observatorio de Argentinos por la Educación.

De Simone, M.; Nistal, M. y Sáenz Guillén, L. (2024). *Cargos y suplencias docentes en el nivel primario*. Observatorio de Argentinos por la Educación.

Donza, E. y Salvia, A. (2025). *Escenario laboral argentino en un contexto de reformas y ajustes estructurales (2010-2024). Documento Estadístico - Barómetro de la Deuda Social Argentina*. EDUCA.

Féiz, M. (2024). La Argentina estancada: Dependencia, crisis transicional y fragmentación social. En G. Chicote y A. Camou (Coords.), *Gran La Plata: Heterogeneidad social, conflictos sociopolíticos y políticas públicas en territorio bonaerense* (pp. 27-45). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.

Fernández Álvarez, M. I.; Natalucci, A.; Di Giovambattista, A. P.; Fernández Mouján, L.; Mate, E. y Sorroche, S. (2021). La economía popular en números: Bases metodológicas para una propuesta de medición. En M. I. Fernández Álvarez y A. Natalucci (Coords.). *Apuntes de Economía Popular*, 1. CITRA.

Gallegos Piderit, F. (2025). El haber mínimo jubilatorio real durante la postconvertibilidad: De la recuperación a la crisis sistémica y un futuro incierto. *Argentina 2001-2025* (Nota de divulgación). Observatorio de la Deuda Social Argentina, Universidad Católica Argentina.

Gamba, L. (2022). Desigualdad en el acceso a medicamentos: Análisis del Programa Remediar como instrumento de política distributiva. *Revista de Gestión Gubernamental*, 2(2), 101-119.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2019). *Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2017-2018: Informe de resultados*.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2023). *Censo nacional de población, hogares y viviendas 2022: Condiciones habitacionales*.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2025a). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2024* (Informes técnicos, Vol. 9, n.º 75).

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2025b). *Valorización mensual de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total. Gran Buenos Aires. Diciembre de 2024* (Informes técnicos, Vol. 9, n.º 8).

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2025c). *Evolución de la distribución del ingreso (EPH). Primer trimestre de 2025* (Informes técnicos, Vol. 9, n.º 152; Trabajo e ingresos, Vol. 9, n.º 7).

Kit, I.; Nistal, M. y Sáenz Guillén, L. (2023). *Índice de resultados escolares: ¿Cuántos estudiantes llegan al final de la secundaria en tiempo y forma?* Observatorio de Argentinos por la Educación.

Kulfas, M. (2019). *Los tres kirchnerismos: una historia de la economía argentina, 2003-2015*. Siglo XXI editores.

Ministerio de Capital Humano de la Nación. (2024). *Informe nacional de resultados Aprender 2023*. Secretaría de Evaluación e Información Educativa.

Morduchowicz, A.; Sáenz Guillén, L. y Volman, V. (2024). *Evolución del financiamiento educativo*. Observatorio de Argentinos por la Educación.

Observatorio de la Deuda Social Argentina. (2024). *Documento estadístico sobre personas mayores. Informe de resultados de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA)*. Universidad Católica Argentina.

Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO). (2021). *Boletín de pobreza N.º 3: Indigencia y pobreza según tipología de hogares (S2 2021)*. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales - Presidencia de la Nación Argentina.

Tuñón, I. (2025). *Avances, Desafíos y Desigualdades*. Documento Estadístico. Barómetro de la Deuda Social de la Infancia. Serie Agenda para la Equidad (2017- 2025). EDUCA.

Tuñón, I. y Bauso, N. (2025). *Creciendo en contexto: el rol del hábitat en la alimentación, socialización y educación infantil*. Barómetro de la Deuda Social de la Infancia. Serie Agenda para la Equidad (2017- 2025). EDUCA.

Vera, J.; Salvia, A.; Bonfiglio, J. I. y Giannecchini, A. (2025). Ajuste libertario, crisis y estabilización: efectos sobre la dinámica de la pobreza y la desigualdad social. *Revista de Políticas Sociales Urbanas*, Edición especial *Ciudadanía*, marzo, 1-38.

## CAPÍTULO 4

ANSES (2024). Informe de Estadísticas de la Seguridad Social III Trimestre 2024. Dirección General de Planeamiento, Estudios y Estadísticas y Dirección de Estudios de la Seguridad Social, <https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/inline-files/Informe%20de%20Estadisticas%20de%20la%20SS%20III%20Trim%202024.pdf>.

Batthyany, K. y Montañó, S. (2012). Construyendo autonomía: Compromisos e indicadores de género. Publicación de las Naciones Unidas, junio, Santiago de Chile CEPAL, Observatorio de igualdad de género, <https://oig.cepal.org/es/autonomias-0>.

CEPAL (2021, 2022). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile.

CINTERFOR (Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional) (2013). ¿Cómo se expresan las representaciones de género en el mundo del trabajo actual?, OIT, Organización Internacional del Trabajo. <https://www.oitcinterfor.org/p%C3%A1gina-libro/%C2%BFc%C3%B3mo-se-expresan-representaciones-g%C3%A9nero-mundo-del-trabajo-actual#>.

CIPPEC (2022). La cuestión de género en el sistema previsional argentino. Luciana Perrone, Joaquín Baliña, DOCUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2022/06/241-DPP-PS-La-cuestion-de-genero-en-el-sistema-previsional-argentino.-Mayo-2022.pdf>.

CITRA (CONICET - UMET). Índice de Fragilidad Social (IFS). Actualización de indicadores al 1º trimestre de 2024. Análisis por sexo y edad, <https://citra.org.ar/publicaciones/informes-de-fragilidad-social/indice-de-fragilidad-social-1trimestre-2024/>.

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina-Oficina de la Mujer(2023). *Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina*.

Espinosa Fajardo, Julia (2018). *Guía de género para políticas públicas más transformadoras. Orientaciones para el análisis y la incidencia política*. Intermon, Observatorio de Género sobre Economía, Política y Desarrollo (GEP&DO). <http://genderobservatory.com/>.

ELA (Equipo Latinoamericano de Justicia y Género) (s/f). 40 años de democracia. 40 años de lucha feminista. <https://ela.org.ar/feminismoendemocracia/>.

Dixon-Declève, S.; Gaffney, O.; Ghosh, J.; Randers, J.; Rockström, J. y Stoknes, P. E. (2022). *La tierra para todos. Una guía de supervivencia para la humanidad*. Fondo de Cultura Económica, 2024.

Fundación EU-LAC, EU LAC WIN, PNUD (2023). *Hacia acciones climáticas género-transformadoras: Diálogos entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea*. Autoras: Anna Barrera Vivero, Marta Castro Isidora Cubillos, Andrea Quesada, Sabrina Rodríguez, Septiembre 2023, EU-LAC Policy Brief No 6. [https://eulacfoundation.org/sites/default/files/2023-10/ES\\_Policy\\_Brief\\_Sept-n6-23-web.pdf](https://eulacfoundation.org/sites/default/files/2023-10/ES_Policy_Brief_Sept-n6-23-web.pdf).

Fraser, N. (1996). Redistribución y reconocimiento: hacia una visión integrada de justicia del género. New School for Social Research, New York, Conferencia impartida en el Congreso internacional realizado en la Universidad de Santiago de Compostela, 5 al 7 de junio de 1996. [https://www.academia.edu/86461248/Redistribuci%C3%B3n\\_y\\_reconocimiento\\_hacia\\_una\\_visi%C3%B3n\\_integrada\\_de\\_justicia\\_del\\_g%C3%A9nero](https://www.academia.edu/86461248/Redistribuci%C3%B3n_y_reconocimiento_hacia_una_visi%C3%B3n_integrada_de_justicia_del_g%C3%A9nero).

Fraser, N. (2016). ¿Oposición entre lucha de clases y la reivindicación de la diferencia? Igualdad, identidad y justicia social. *Le Monde Diplomatique en español*, febrero, <https://mondiplo.com/igualdad-identidad-y-justicia-social>.

INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censo). Censo 2022. Procesado con Redatam 7, CEPAL/CELADE.

INDEC. Censo 2022. [Educación. Resultados definitivos](#).

INDEC. [Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos \(EPH\). Cuarto trimestre de 2024](#).

INDEC. [Censo Nacional Agropecuario 2018. Resultados definitivos](#).

INDEC. [Encuesta Nacional de Uso del Tiempo. Resultados definitivos](#). Año 2022.

Kabeer, N. (1999). Resources, Agency, Achievements: Reflections on the Measurement of Women's Empowerment <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-7660.00125>.

Naciones Unidas: Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas, <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/economic-empowerment> y <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>.

ONU Mujeres. (2004) [Perfil de país Argentina 2024](#).

ONU Mujeres: Sabes cómo los Principios de empoderamiento de las Mujeres (WEPs) impulsan la igualdad de género en las empresas?, <https://www.pactomundial.org/noticia/sabes-como-los-principios-de-empoderamiento-de-la-mujer-weps-impulsan-la-igualdad-de-genero-en-las-empresas/> <https://www.pactomundial.org/noticia/los-beneficios-economicos-de-la-igualdad-de-genero/>.

ONU Mujeres (2019): "El progreso de las mujeres en el mundo 2019-2020: Familias en un mundo cambiante", <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2019/06/progress-of-the-worlds-women-2019-2020>.

ONU Mujeres: Conferencias mundiales sobre la mujer" <https://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>.

ONU Mujeres: Declaración y Plataforma de acción de Beijing [https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/CSW/BPA\\_S\\_Final\\_WEB.pdf](https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/CSW/BPA_S_Final_WEB.pdf).

Secretaría de Gestión y Empleo Público. Brecha de género en los cargos de gobierno. Argentina 2009-2022.

## CAPÍTULO 5

Aguirre, P. (2022). Devorando el planeta. Cambiar la alimentación para cambiar al mundo. Capital Intelectual-Siglo XXI.

Aguirre, P. y Pautassi, L. (2022). Del Problema Individual al Programa Social: La cuestión alimentaria en Argentina. En G. Gamallo (editor), *De Alfonsín a Macri. Democracia y Política Social en Argentina (1983-2019)*. EUDEBA. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/191818>.

Aguirre, P. (2023). Hablar de Covid. Influencia del Sistema Alimentario en la pandemia de covid19. <http://revistas.unla.edu.ar/saludcolectiva/article/view/4054> Revista Salud Colectiva, Vol. 18 Universidad Nacional de Lanús.

Ambiente (2025). Estrategia Nacional de Biodiversidad. Lista de degradación de tierras y sequía. Orientación para la formulación de programas de acción provinciales. Especies Seleccionadas. <https://www.argentina.gob.ar/interior/ambiente/biodiversidad/extincion-cero/especies>.

Argenbio (2025a). Consejo Argentino para la información y el desarrollo de la biotecnología. Biotecnología. Los cultivos transgénicos 5- Animales transgénicos. <https://argenbio.org/cultivos-transgenicos>.

Argenbio (2025b). Consejo Argentino para la información y el desarrollo de la biotecnología. Biotecnología. Animales transgénicos. <https://www.argenbio.org/biotecnologia/152-5-los-animales-transgenicos>.

CAC (2018). Tasa de inflación promedio 1944-2016. Unidad de estudios y proyectos especiales, Cámara argentina de comercio y servicios.

CASAFE (2022). Agroquímicos, salud y ambiente. <https://www.casafe.org/salud-y-agroquimicos/>.

Censo (2022) Censo Nacional de Hogares, Población y Viviendas. INDEC: Ministerio de Economía. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-165>.

CICRRA (Cámara de la Industria y el Comercio de Carnes de la República Argentina) (2025). Informe Económico mensual. Documento **N°293**- <https://cicrca.com.ar/wp-content/uploads/2025/07/Inf-No-293-2025-junio.pdf>.

CONABIA (2025). Comisión Nacional Asesora de Biotecnología Agropecuaria de Argentina, <https://www.argentina.gob.ar> > biotecnología > conabia.

CONADE-Consejo Nacional de Desarrollo (1965). Encuesta de Gasto e Ingresos de los Hogares - Capital Federal- Consejo Federal de Inversiones S/D.

COFEMA (Consejo Federal de Medio Ambiente) (2023). Guía y Herramientas para la lucha contra la desertificación. Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia\\_desertificacion.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_desertificacion.pdf).

DEIS; 2022. Dirección de Estadísticas e Información de Salud. Ministerio de Salud. <https://www.Argentina.gob.ar/ministerio> de salud.

FAOSTAT. 2023. <https://www.fao.org/statistics/es>.

FAO (2017). Estado Mundial de la Pesca y Acuicultura N° 1225- Roma Italia. <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/9ae6915e-34b6-4a90-8f49-d5bbdeb06062/content>.

FAO (2019). Cambios dietéticos en países en desarrollo, 1964-2030. Fuente: Datos y proyecciones FAO. <http://www.fao.org/3/Y35575S/y3557s06>.

FAO (2024). El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo, <https://www.fao.org/publications/fao-flagship-publications/the-state-of-food-security-and-nutrition-in-the-world/es>.

FAO (2025). Mercados y comercio. Productos básicos. <https://www.fao.org/markets-and-trade/commodities-overview/basic-foods/grains/es> Acceso octubre 2025.

Fernández Cirelli, A. (2007). La actividad ganadera: Vacas peligrosas. Encrucijadas, no. 41. Universidad de Buenos Aires. [https://repositorioubas.sisbi.uba.ar/gsdil/collect/encrucij/index/assoc/HWA\\_349.dir/349.PDF](https://repositorioubas.sisbi.uba.ar/gsdil/collect/encrucij/index/assoc/HWA_349.dir/349.PDF).

- Fischler, C. (1995). *El H' Omnívoro. El Cuerpo, la cocina y el gusto*. Anagrama. Barcelona.
- Flichtentrei, D. (2018). Cómo sabe un organismo qué es bueno y malo para comer. 9º Congreso Argentino de la Sociedad Cardiológica Argentina. Buenos Aires [https://www.youtube.com/watch?v=tEvYu6pvK\\_4](https://www.youtube.com/watch?v=tEvYu6pvK_4).
- Harris, M. (1985). *Bueno para comer. Enigmas de la alimentación y la cultura*. Alianza.
- INDEC (2004-2018-) 1 a 4ta Encuestas Nacionales de Factores de Riesgo. en <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-32-68>.
- INDEC (2024). Balanza comercial. Primer semestre de 2024. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-2-40>.
- INDEC (1996). Encuestas de Gastos de los hogares. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-45-151>.
- INDEC (2018). Encuestas de Gastos de los hogares. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-45-151>.
- Larramendy, M.; Molinari, G.; González, N.; Pili, J.P.; Vera Candiotti, J.; Reigosa, M.; Soloneski, S. (2010). Agroquímica y toxicidad en Argentina. Genotoxicidad y citotoxicidad inducida por principios activos y sus formulaciones comerciales. Editorial Sociedad Argentina de Genética. Revista Basic and Applied Genetics.
- Martinez, L. (2023). Bajo el mar no hay fronteras. El caso de la salmonicultura en el canal de Beagle. Tierra del Fuego (2018-2021). *Pleamar. Revista del Instituto de Geografía*, 3(3), Mar del Plata, Argentina, diciembre. <https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/pleamar/article/viewFile/7160/7800>.
- Ministerio de Salud de la Nación (2018) ENNyS (Encuesta Nacional de Nutrición y Salud). Segundo Informe de Indicadores priorizados. Ministerio de Salud. 2019. <https://datos.gob.ar/dataset/salud-base-datos-2deg-encuesta-nacional-nutricion-salud-ennys2-2018-2019>.
- Monteiro, C. A.; Cannon, G.; Levy, R. B.; Moubarac, J. C.; Louzada, M. L.; Rauber, F.; Khandpur, N.; Cediel, G.; Neri, D.; Martinez-Steele, E.; Baraldi, L. G. y Jaime, P. C. (2019). Ultra-processed foods: what they are and how to identify them. *Public Health Nutr.* 22(5): 936-941. doi: 10.1017/S1368980018003762.
- Munno Dithurbide, G. (2025). *Mitigación de emisiones de metano desde el sector energético en Argentina. Avances, desafíos y propuestas frente a la emergencia climática*. Fundación Ambiente y Recursos Naturales.
- Muñoz de Toro, M.; Beldomenico, H.; García, S.; Stoker, C.; De Jesús, J.; Beldomenico, P. M.; Ramos, J. y Luque, E. (2006). Organochlorine levels in adipose tissue of women from a littoral region of Argentina. *Environmental*. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/99797>.
- Neiman, G. (2023). Capítulo I El caso Argentino: Transformaciones y empleo en el agro argentino. En Soto Boquero F y Klein, E. (coords.), *Políticas del mercado de Trabajo y Pobreza Rural. Tomo II*. OIT/ CINEFOR. [https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file\\_publicacion/politicas\\_mercado\\_trabajo\\_ii.pdf](https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/politicas_mercado_trabajo_ii.pdf).
- NIEHS (National Institute of Environmental Health Sciences) (2024). Temas de Salud Ambiental. <https://www.niehs.nih.gov/health/topics>.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2024). Cuarta reunión ministerial mundial sobre resistencia a los antimicrobianos. Jeddah, Arabia Saudí. <https://news.un.org/es/story/2024/11/1534346>.
- PAN (Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación, Degradación de Tierras y Mitigación de la Sequía) (2001). Di Pangracio. 16ª Conferencia de las Partes (COP16) de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNLUD, por sus siglas en inglés), Riad, Arabia Saudita, Informe Argentino <https://www.argentina.gob.ar/desertificacion/pdf>.
- Patel, R. (2005). *Obesos y Famélicos*. Marea editorial.
- Pengue, W. (2024). *Nuevos Enfoques sobre Economía Ecológica*. Lugar Editorial.
- RAMSAR (2022). Red de sitios Ramsar. <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/agua/humedales/sitiosramsar>.
- SAGyP (Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca) (2023). Subsecretaría de Pesca y Acuicultura. <https://www.argentina.gob.ar/agricultura/subsecretaria-de-pesca-y-acuicultura>.
- SAGyP (Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca) (2024). Informe de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura. Cadenas de valor. N° 9, 73. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pesca\\_y\\_acuicultura\\_2024\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pesca_y_acuicultura_2024_0.pdf).
- UNICEF (2025). El hambre disminuye en el mundo pero aumenta en África y Asia. <https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/hambre-disminuye-mundo-pero-aumenta-africa-asia-occidental>.
- Willett, W. et al. (2019) Food in the Anthropocene: the EAT-Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems. *The Lancet* 2019; 393(10170): 447-492. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)31788-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)31788-4).

## CAPÍTULO 6

- Ahmed, N. (2022). *The clean energy transformation: a new paradigm for social progress within planetary boundaries* (Deep-Dive Paper 08). Earth4All.
- Aneise, A. J. y Möhle, E. (2024). *Argentina frente al cambio climático. Un nuevo modelo de desarrollo para un mundo en transición*. Fundar.
- Branderhorst, G. (2020). *Update to Limits to Growth: Comparing the World3 Model With Empirical Data*. Master's thesis, Harvard Extension School.
- Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S. A. Informes y Estadísticas. 2025. <https://cammesaweb.cammesa.com/informes-y-estadisticas/>.
- Das, D.; Chakraborty, S. y Ghosh, J. (2022). *Climate change mitigation strategies: impacts and obstacles in low- and middle-income countries* (Deep-Dive Paper 07). Earth4All.
- Dixson-Declève, S.; Gaffney, O.; Ghosh, J.; Randers, J.; Rockström, J. y Stoknes, P. E. (2022). *La tierra para todos. Una guía de supervivencia para la humanidad*. Fondo de Cultura Económica, 2024.
- Fischedick, M.; Hennicke, P.; Kellerhoff, T., et al. (2024). *Earth4All: Germany*. Earth4All, The Club of Rome, Wuppertal Institut.
- Ghosh, J.; Chakraborty, S.; Diaz Ceballos, A. S. y Jamilee Adiba, A. I. (2022). *A just transition: how can we fairly assign climate responsibility?* (Deep-Dive Paper 06). Earth4All.
- Hoffmann, M.; Spittler, N.; Aigner, E., et al. (2024). *Earth4All: Austria*. Earth4All, The Club of Rome Austrian Chapter.
- International Energy Agency (2023). *Latin America Energy Outlook 2023*. Paris, 2023. (LAEO, 2023).
- International Energy Agency (2024). *World Energy Outlook 2024*. Paris, 2024.

Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero y Monitoreo de Medidas de Mitigación. 2023.

<https://inventariogei.ambiente.gob.ar>.

Kabubo-Mariara, J.; Kigundu, K.; Mainye, N., et al. (2024). *Earth4All: Kenya*. Earth4All, Partnership for Economic Policy.

Reichl, C. y Schatz, M. (2025). World Mining Data 2025, Volume 40, Vienna. <https://www.bmf.gv.at/dam/jcr:b778238b-9952-4fee-84ab-f3293b00c4e9/WMD%202025.pdf>.

Ritchie, H. Rosado, P. Roser, M. (2023). Energy. [OurWorldinData.org](https://ourworldindata.org/energy). <https://ourworldindata.org/energy>.

Roger, D. D. (2019). Una nueva matriz energética para Argentina: rentas termodinámicas y desarrollo industrial, tecnológico y científico. *Revista Realidad Económica* N° 328, año 48.

Roger, D. D. (2022). Delineando los contornos del desafío de la Transición Energética en Argentina. *Programa Anual de Conferencias 2022 – Prospectiva y Políticas Públicas*.

Roger, D. D. y Arroyo, J. I. (2023). Elementos para una transición energética sostenible y progresiva en Argentina. *Ciencia, Tecnología y Política*, 6(11).

Secretaría de Energía (2024). Balances Energéticos Nacionales. 2024. (BEN, 2024). <http://datos.energia.gob.ar/dataset/balances-energeticos>.

Secretaría de Energía (2024). Generación Distribuida en Argentina. Informe Anual 2024. 2024. (SEN FODIS, 2024) [Reportes de Avance - Implementación de la Ley 27.424 | Argentina.gob.ar](https://datos.energia.gob.ar/dataset/reportes-de-avance-implementacion-de-la-ley-27424).

Secretaría de Energía (2025). Datos Abiertos. 2025. (SEN, 2025) <http://datos.energia.gob.ar/>.

Soares, R. et al. (2023). Pobreza Energética en los hogares y su relación con otras vulnerabilidades en América Latina. Nota Técnica N° IDB-TN-02623. Banco Interamericano de Desarrollo.

World Energy Council (WEC) (2024). World Energy Trilemma 2024. <https://www.worldenergy.org>.

# ANEXO. POLÍTICAS SIMULADAS EN EL MODELO EARTH4ALL ARGENTINA

El presente anexo detalla el conjunto completo de 57 políticas públicas incluidas en el modelo de simulación Earth4All-Argentina, desarrollado en el marco del Programa Nacional de Participación (NEP Argentina).

Si bien estas medidas constituyen la base estructural del escenario Gran Salto —que representa la implementación simultánea y articulada de las políticas necesarias para lograr una transformación sistémica hacia 2050—, no deben entenderse como un listado exhaustivo de medidas posibles, sino como una arquitectura interdependiente de intervención.

POLÍTICAS SIMULADAS	ESTADO DE LAS POLÍTICAS	ESCENARIOS ARGENTINA			
		GS	T	DPDT	AC
Aranceles a economías regionales	(E)	X	X	X	X
Impuesto al carbono	(E)	X	X	X	X
Licencias de maternidad y paternidad	(E)	X	X	X	X
MATER - Mercado a término de energías eléctricas de fuentes renovables	(E)	X	X	X	X
RIGI - Régimen de incentivos a grandes inversiones	(E)	X	X	X	X
Fomento a la producción energética renovable	(RE)	X	X	X	
Inversión en infraestructura escolar y reducción de desigualdades educativas	(RE)	X	X	X	
Política integral para la economía popular	(RE)	X	X	X	
Políticas articuladas de salud ambiental y humana	(RE)	X	X	X	
Prevención y respuesta a la violencia de género	(RE)	X	X	X	
Regulación de la publicidad alimentaria	(RE)	X	X	X	
Sistema obligatorio de etiquetado frontal	(RE)	X	X	X	
Concentración de la propiedad de tierras	(N)	X	X		
Promoción y protección de la lactancia humana	(N)	X	X		
Sistema de protección social sensible al género	(N)	X	X		
Transición energética popular con generación distribuida y tarifas progresivas	(N)	X	X		
Cuotas de paridad en todos los niveles de decisión política y económica	(RE)	X		X	
Fortalecimiento de institucionalidades de género	(RE)	X		X	
Integración de barrios populares	(RE)	X		X	
Ley del comercio argentino	(RE)	X		X	
Políticas de terminalidad educativa	(RE)	X		X	
Plan ENIA - Prevención del embarazo adolescente	(RE)	X		X	
Programa federal de inversión en servicios domiciliarios básicos	(RE)	X		X	
Programa productivo articulado entre industria, ciencia y tecnología	(RE)	X		X	
Programas de infraestructura	(RE)	X		X	
Redireccionamiento de subsidios para favorecer una dieta saludable y sostenible	(RE)	X		X	
Sensibilización sobre la igualdad de remuneraciones	(RE)	X		X	
Sistema integral de cuidados	(RE)	X		X	

Fomento a la bioeconomía	(RG)	X		X	
Ley de bosques	(RG)	X		X	
Ley de manejo del fuego	(RG)	X		X	
Participación ciudadana	(RG)	X		X	
Rendición de cuentas	(RG)	X		X	
Transparencia	(RG)	X		X	
Acceso a la formación y servicios de salud sexual y reproductiva con especial foco en niñas y adolescentes	(N)	X			
Aprovechamiento de los recursos fósiles y minerales para financiar la transición energética	(N)	X			
Programa de desarrollo productivo integral	(N)	X			
Cláusulas de igualdad de remuneraciones	(N)	X			
Derechos de trabajadores informales	(N)	X			
Desarrollo de capacidades logísticas regionales	(N)	X			
Educación alimentaria obligatoria en el sistema educativo	(N)	X			
Fortalecimiento de ARCA y control sobre evasión	(N)	X			
Ingreso ciudadano universal	(N)	X			
Inversión en salud y cuidados de primera infancia	(N)	X			
Ley de eficiencia energética	(N)	X			
Ley de electromovilidad incluso transporte público	(N)	X			
Mercado de carbono	(N)	X			
Nacionalización del mercado energético	(N)	X			
Nuevo sistema nacional de evaluación de impacto ambiental	(N)	X			
Producción alimentaria agroecológica	(N)	X			
Programas de autoconstrucción de viviendas	(N)	X			
Reconocimiento de los bienes naturales como comunes	(N)	X			
Reconocimiento del conocimiento agroalimentario como bien público	(N)	X			
Reforma tributaria	(N)	X			
Seguros flexibles	(N)	X			
Sistema estatal de compras públicas de alimentos	(N)	X			
Sistema nacional de recuperación y redistribución de alimentos (N)	(N)	X			

## Referencias:

**(E) Políticas Existentes:** políticas que cuentan con marco normativo y con recursos para su implementación efectiva.

**(RE) Políticas con Recortes Específicos:** políticas que cuentan con marco normativo pero que su implementación es incompleta por recortes presupuestarios.

**(RG) Políticas con Recortes Generales:** cuentan con marco normativo pero su implementación se ha discontinuado o nunca se ha implementado por recorte total o severo del presupuesto destinado a tal fin.

**(N) Políticas Nuevas:** propuestas por el Earth4All Argentina, nunca antes implementadas en el país.

Earth4All es una iniciativa internacional para acelerar los cambios sistémicos que necesitamos para lograr un futuro equitativo en un planeta finito. Combinando la mejor ciencia disponible con nuevas ideas económicas, Earth4All fue diseñado para identificar las transformaciones que necesitamos para crear prosperidad para todos. Earth4All fue iniciado por el [The Club of Rome](#), el [Potsdam Institute for Climate Impact Research](#), el [Stockholm Resilience Centre](#) y la [Norwegian Business School](#). Se basa en el legado de [Los límites del crecimiento](#) y los [marcos de los límites planetarios](#).

Earth4All se compromete a promover el cambio de sistemas y la transición hacia un nuevo paradigma climático y económico a través de tres pilares interconectados. Estos pilares reflejan el marco general de nuestro trabajo sustantivo y nuestros objetivos fundamentales:

- ▶ Crear pruebas convincentes para el cambio de sistemas mediante la investigación transformadora,
- ▶ La modelización de la dinámica de sistemas, la recopilación de pruebas científicas y las redes de conocimiento;
- ▶ Dar forma al discurso público y la cultura con nuevas narrativas y herramientas creativas que promuevan la justicia, el bienestar y la custodia planetaria; y
- ▶ Atraer a más personas al viaje para influir en el cambio mediante la configuración y la creación de nuevas políticas y alianzas para la toma de decisiones que defiendan el bienestar y los límites planetarios.

Este trabajo está licenciado bajo una [licencia](#) Creative Commons Atribución-No comercial 4.0 Internacional.

