

revista de ciencias sociales

segunda época

DOSSIERS

*Habitabilidad y pandemia
en ciudades mexicanas*

*China y la nueva geopolítica
económica mundial*

Escriben en este número

CAROLINA INÉS PEDROTTI
HÉCTOR ANTONIO PADILLA DELGADO
ALICIA ZICCARDI
DIANA FIGUEROA
JOB LUNA
ELSA CECILIA COTA DÍAZ
MARINA ERÉNDIRA CONTRERAS-SALDAÑA
GUILLERMO OLIVERA
SUSANA PÉREZ MEDINA
SILVIA GORENSTEIN
VÍCTOR RAMIRO FERNÁNDEZ
LUCIANO MORETI
JORGE HERNÁNDEZ
JULIANA GONZÁLEZ JÁUREGUI
GONZALO SEBASTIÁN SANZ CERBINO
VICTORIA RODRÍGUEZ NIEVAS
CAROL PRONER
PABLO GENTILI
RODOLFO PASTORE
RICARDO ARONSKIND

EXPRESIONES ARTÍSTICAS:
MEMORIAS DE LAS ISLAS: IMÁGENES
E HISTORIAS DE LAS MALVINAS

año 13 • número 42 • septiembre de 2022
publicación semestral • ISSN: 2347-1050

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



Universidad
Nacional
de Quilmes
Editorial





Revista de Ciencias Sociales, segunda época

Presentación / **3**

**DOSSIER | HABITABILIDAD Y PANDEMIA
EN CIUDADES MEXICANAS**

Carolina Inés Pedrotti y Héctor

Antonio Padilla Delgado

Presentación del *dossier* / **7**

Alicia Ziccardi, Diana Figueroa y Job Luna

Condiciones de habitabilidad y capacidad
de resiliencia urbana ante la pandemia
en la Ciudad de México / **13**

Carolina Inés Pedrotti y Elsa Cecilia Cota Díaz

Habitando la metrópoli frente a COVID-19:
viejos y nuevos problemas de habitabilidad
en la Zona Metropolitana de Toluca / **35**

Héctor Antonio Padilla Delgado y Marina

Eréndira Contreras-Saldaña

Ciudad Juárez: radiografía de una
metrópoli en tiempos de pandemia / **61**

Guillermo Olivera

Habitabilidad y entorno urbano en Cuernavaca
durante la pandemia: la experiencia
"favorable" de un sector de clase media / **83**

Susana Pérez Medina

Escala humana en movilidades urbanas
en tiempos de (pos)pandemia. La Zona
Metropolitana de Mérida / **105**

**DOSSIER | CHINA Y LA NUEVA
GEOPOLÍTICA ECONÓMICA MUNDIAL:
SU PRESENCIA EN ARGENTINA Y
AMÉRICA LATINA**

Silvia Gorenstein y Víctor Ramiro Fernández

Presentación del *dossier* / **131**

Luciano Moretti y Víctor Ramiro Fernández

La lógica geopolítica del Estado chino y la
Iniciativa de la Franja y la Ruta en Argentina / **135**

Silvia Gorenstein y Jorge Hernández

China en América Latina: Nueva fase de
inversión y comercio en el Cono Sur / **159**

Juliana González Jáuregui

Financiamiento e inversiones de China
en energías renovables en Argentina:
implicaciones para la transición
energética y el desarrollo / **177**

Gonzalo Sebastián Sanz Cerbino y

Victoria Rodríguez Nievas

La burguesía argentina frente a China.
Intereses económicos y política exterior
en la Argentina reciente, 2015-2019 / **199**

**DOCUMENTOS POLÍTICOS
DE COYUNTURA**

Presentación

Carol Proner y Pablo Gentili

La Cumbre de las Américas en el laberinto
de la integración latinoamericana / **225**

Rodolfo Pastore

Mirando al sur: apuntes y reflexiones
sobre el desarrollo territorial / **229**

Ricardo Aronskind

La construcción de la fragilidad / **233**

**EXPRESIONES ARTÍSTICAS | MEMORIAS
DE LAS ISLAS: IMÁGENES E HISTORIAS DE
LAS MALVINAS**

Programa de Cultura, SEU, UNQ

Presentación / **247**

RESÚMENES / 263

segunda
época

año 12 / número 42 / primavera de 2022 / publicación semestral
Roque Sáenz Peña 352, Bernal, Buenos Aires / ISSN 2347-1050



revista de ciencias sociales



Universidad
Nacional
de Quilmes
Editorial

Rector

Alfredo Alfonso

Vicerector

Alejandra Zinni

Arte editorial

Producción: Editorial UNQ

Diseño: Hernán Morfese

Revista de Ciencias Sociales

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

Publicación propiedad de Universidad Nacional
de Quilmes

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

Nº de registro internet 101248536

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

latindex

LatinREV



El contenido y las opiniones vertidas en cada uno de los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Para su publicación, los artículos son evaluados por parte del Consejo editorial, del Consejo académico y de árbitros externos.

Director

Carlos Fidel

Secretario de redacción

Juan Pablo Ringelheim

Consejo editorial

Alejandro Blanco

Martín Becerra

Cristina Teresa Carballo

Jorge Flores

Oswaldo Fabián Graciano

Sara Isabel Pérez

Consejo académico

Carlos Altamirano (Conicet, profesor emérito UNQ)

Daniel Aspiazu (Conicet, Flacso-Argentina,
1948-2011)

Dora Barrancos (UBA, UNQ, Conicet)

Elena Chiozza (UNLU, 1920-2011)

Emilio de Ípola (UBA)

Carlos De Mattos (Pontificia Universidad
Católica de Chile)

José Déniz (UCM)

Emilio Duhau (UAM-A, Conacyt, 1947-2013)

Noemí Girbal (Conicet, profesora emérita UNQ)

Anete Ivo (UFBA)

Noé Jitrik (ILH, FFyL, UBA, 1928-2022)

Bernardo Kosacoff (UNQ)

Pedro Krotsch (UBA, 1942-2009)

Jorge Lanzaro (ICP, URU)

Jorge Lara Castro (Relaciones Exteriores,
Paraguay)

Ernesto López (UNQ)

Armand Mattelart (UP-8)

Adriana Puiggrós (Conicet)

Alfredo Rodríguez (SUR-Chile)

Alejandro Rofman (UBA, CEUR, Conicet)

Héctor Schmucler (profesor emérito UNC,
1931-2018)

Miguel Talento (UBA)

Alicia Ziccardi (IIS, UNAM)

Revista de Ciencias Sociales, segunda época

PRESENTACIÓN

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

En el número actual presentamos un primer *dossier*, coordinado por Alicia Ziccardi, que contiene cinco artículos con un panorama detallado sobre la habitabilidad de ciudades mexicanas y su relación con la pandemia. El *dossier* contiene, además, una introducción a la temática y al conjunto de los artículos realizada por Carolina Inés Pedrotti y Héctor Antonio Padilla Delgado.

En este número también publicamos un segundo *dossier* de suma actualidad, coordinado por Silvia Gorenstein y Víctor Ramiro Fernández, sobre el rol de China en la nueva geopolítica mundial, específicamente en la Argentina y América Latina. También aquí una introducción de ambos investigadores presenta la temática y cada uno de los artículos.

Nuestra habitual sección de documentos de análisis político de coyuntura cuenta con aportes de Carol Proner y Pablo Gentili, Rodolfo Pastore y Ricardo Aronskind. El texto de los dos primeros aborda la Cumbre de las Américas y las condiciones que Estados Unidos impone a América Latina. El artículo de Rodolfo Pastore parte de un diagnóstico acerca de la compleja situación actual de América Latina para subrayar la

“necesidad de una agenda de reflexión desde lo territorial sobre el tipo de desarrollo imperante, que recupere miradas críticas latinoamericanas y proyectos populares de nuestra región, para generar estrategias y herramientas que apunten a una sociedad más igualitaria y democrática”. Finalmente, el texto de Ricardo Aronskind aporta un apoyo crítico al actual gobierno de Alberto Fernández en relación al fortalecimiento del campo popular.

Por último, la revista presenta su sección artística. El Programa de Cultura-SEU-UNQ, integrado por Lia Gomez, Ana Antony, Facundo Ibarra y Natalia Fidel, presenta aquí dos exposiciones, realizadas en conjunto con el Departamento de Ciencias Sociales dirigido por Daniel González, sobre el 40° aniversario de la Guerra de Malvinas en el contexto de la última dictadura cívico-militar. Agradecemos al Programa de Cultura haber aceptado, como siempre, la invitación, y renovado su participación en la revista.

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

Carlos Fidel
Director

Juan Pablo Ringelheim
Secretario de redacción



DOSSIER



revista de
ciencias
sociales

segunda época

Habitabilidad y pandemia en ciudades mexicanas



Carolina Inés Pedrotti
y Héctor Antonio Padilla Delgado

Presentación del dossier

En abril de 2020, con el inicio de la pandemia, un grupo de colegas –académicos y académicas de distintas instituciones de educación superior y centros de investigación mexicanos, así como estudiantes de posgrado de los programas que allí se imparten–, convocados y coordinados por la doctora Alicia Ziccardi, comenzamos a reunirnos vía remota para externar y compartir la preocupación de un problema que se estaba gestando ante el avistamiento de una crisis que inició siendo sanitaria, y que se convirtió en sistémica. Una situación sin precedentes que generó incertidumbre y nuevas formas de cotidianidad, para comunicarse, trabajar y convivir.

Si bien pronto se vio que se trataba de una crisis global que produjo escenarios sociales parecidos en la mayoría de los países, también pudo apreciarse que sus expresiones y trayectorias eran distintas en cada contexto social, regional y nacional, dependiendo de las condiciones materiales en las que se vive. Es el caso de México, que “se ubica entre los más duros justamente porque padecemos intensas crisis que transcurren paralelas en diferentes campos de la vida nacional” (Guillén López, 2021: 10).

Entre las distintas expresiones de la crisis, nos preocupó desde un inicio conocer las transformaciones que se estaban presentando principalmente en el ámbito de la vivienda, el espacio donde debimos recluarnos como humanidad, ante la irrupción del virus y las formas de contagio, pero que desde hace décadas es un espacio que concentra las múltiples carencias y vulnerabilidades que padece una gran parte de las familias mexicanas. Por ello, nuestro interés se enfocó en conocer qué estaba sucediendo al interior de las familias, cómo eran afectadas las rutinas domésticas y limitadas por las condiciones de habitabilidad de las viviendas.

De allí que el grupo de trabajo se fue organizando en torno al diseño del cuestionario “Condiciones de habitabilidad de las viviendas y el entorno urbano ante el aislamiento social impuesto por el COVID-19” el cual, debido a las limitaciones impuestas por el aisla-

miento social, fue cumplido a través de internet y vía telefónica por la aplicación WhatsApp, utilizando la técnica de bola de nieve.¹

Ese primer cuestionario fue aplicado en ocho ciudades metropolitanas durante los meses de abril y mayo de 2020, coincidiendo con la “Jornada Nacional de Sana Distancia” establecida por el gobierno mexicano,² como la principal estrategia para contener el ritmo de los contagios en el país. Sus resultados se difundieron en diferentes eventos presentados en línea durante 2020 y 2021, y en el libro colectivo *Habitabilidad, entorno urbano y distanciamiento social. Una investigación en ocho ciudades mexicanas durante COVID-19*, coordinado por Alicia Ziccardi y publicado por la UNAM en abril de 2021.

En ese libro se presenta un panorama detallado del impacto que estaban provocando las medidas del confinamiento en las condiciones de habitabilidad de la vivienda en las ocho metrópolis escogidas, específicamente en relación con el ingreso de las familias, las actividades y la interacción social al interior de la vivienda, así como con las relaciones vecinales. También registra la percepción social sobre el manejo gubernamental de la contingencia y un gran número de medidas llevadas a cabo y sugeridas por la ciudadanía para subsanar o completar los vacíos, sesgos y limitaciones de las acciones de gobierno.

Algunas de las conclusiones que arrojó ese primer acercamiento fueron que, frente a los problemas estructurales de nuestras ciudades, la coyuntura de la pandemia reposiciona y agudiza algunas cuestiones, pues los efectos son diferenciales según los grupos sociales, en su relación con los espacios que habitan.

Asimismo, que nos encontramos “ante una revolución sustantiva de la vivienda como espacio cotidiano” (Guillén López, 2021: 13), combinando –y saturándose de– nuevas funciones, fungiendo como espacio de refugio y a la vez de resistencia, convertida en el componente central de la estrategia de salud pública.

Sobre todo, se enfatiza que la pandemia evidencia la crisis urbana global y que en México esta “cuestiona profundamente el modo de vida y el modelo de ciudad dispersa” (Ziccardi, 2021: 15). Las frases con que las autoridades se dirigían a la población, tales como “quédate en casa”, “lávate las manos”, “mantén tu sana distancia” y “usa el cubrebocas”, entre otras:

[...] obligan a revisar el modo de vida urbano, a refuncionalizar el uso privado del espacio de las viviendas y el uso público de los bienes y servicios urbanos, a modificar las actividades económicas esenciales, las educativas y las prácticas laborales, así como también a redefinir las diferentes modalidades de la vida familiar, co-

¹ La técnica de muestreo o rastreo por “bola de nieve” consiste en detectar unidades de análisis –informantes– iniciando con redes directas del investigador, y extendiéndose hacia redes indirectas. De tal modo, la muestra se amplía sucesivamente, a medida que el instrumento de investigación se comparte de unos a otros informantes. Como ejemplo, véase Baltar y Gorjup (2012).

² La “Jornada Nacional de Sana Distancia” fue un programa nacional de la Secretaría de Salud de México, implementado del 23 de marzo al 30 de mayo de 2020, basado en el distanciamiento social y en el fomento de la reducción de la movilidad social y la permanencia en el espacio de la vivienda.

munitaria y social, disminuyendo su intensidad y reemplazando en la medida de lo posible la interacción presencial por la virtual (Ziccardi, 2021: 16).

La pandemia cumple ya tres años desde que fue declarada oficialmente por la OMS y aún no concluye. En 2021, luego de presentar el libro mencionado, consideramos importante contar con una segunda “foto” del problema para conocer cómo fue el desenvolvimiento de la pandemia y los nuevos fenómenos o expresiones sociales en el contexto de la llamada “nueva normalidad” decretada por el gobierno al concluir la “Jornada Nacional de Sana Distancia”. Esta expresión implicó un conjunto de medidas de aislamiento social flexibles, aplicadas mediante un semáforo epidemiológico aplicado en las 32 entidades federativas de la República Mexicana, que dictaba si se debían reforzar o suavizar en cada entidad las medidas de aislamiento social en función del ritmo de los contagios, hospitalizaciones y decesos provocados por el COVID-19.

La llamada “nueva normalidad” –que pudiera llamarse también la normalización de la crisis sanitaria, de la vivencia y de la vida cotidiana– fue el período de tránsito en que se comenzó a convivir de manera híbrida entre el encierro y el retorno a las salidas; también, el período en que se presentaron nuevas situaciones que incitaron nuevas lecturas, discusiones y aprendizajes sobre la manera en que gobierno y sociedad respondieron a la crisis en el espacio, tanto al interior de las viviendas como en el ámbito público. Sobre todo, coincidíamos en que era de suma importancia ir registrando los cambios sociales en nuestras ciudades, en nuestros espacios habitacionales, en las relaciones gobierno-sociedad, en la participación de la sociedad civil y de diversos sujetos sociales.

Por ello, decidimos diseñar y aplicar entre abril y mayo de 2021 un nuevo cuestionario en línea: “Condiciones de habitabilidad en la vivienda durante el año de COVID-19. Zonas metropolitanas y ciudades de México”; este recoge algunos de los interrogantes del primero e incorpora otros para registrar los nuevos fenómenos en curso. El objetivo es aportar elementos que nos permitan avanzar en la necesaria *evaluación y reflexión sobre los efectos y costos de la pandemia*, que aún no disponemos, como bien señala Tonatiuh Guillén López (2021: 10).

En este dossier presentamos los principales resultados de este segundo cuestionario, los cuales se complementan con la revisión de fuentes documentales diversas y parcialmente con algunos de los resultados del primer cuestionario. Sobre todo, se presentan ideas para sumar al debate de la relación pandemia-ciudad-vivienda, a prácticamente dos años y medio del inicio de la contingencia

sanitaria. En este caso específico, colegas del Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) y Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM) de la UNAM, de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, El Colegio Mexiquense y el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados CINVESTAV-Unidad Mérida, colaboramos con la exposición de los casos de las zonas metropolitanas de la Ciudad de México, Toluca y Cuernavaca, ubicadas en el centro del país, y de Ciudad Juárez y Mérida, ubicadas en los extremos norte y sureste, respectivamente.

Los cinco trabajos que se presentan en esta publicación reflejan las discusiones que el equipo ha entablado en la relación habitabilidad-vivienda-ciudad, así como algunas de las principales cuestiones en que hay una clara coincidencia. Por ejemplo, en la crítica documentada y detallada al modelo de producción de la vivienda impulsado en México durante el último cuarto de siglo. Un modelo de vivienda mínima, precaria, que no ofrece condiciones de habitabilidad dignas. Un modo de producción que, además, propició la especulación inmobiliaria, la dispersión territorial de las ciudades, la segregación social, el deterioro ambiental y complicaciones en la movilidad urbana. Asimismo, con distintos énfasis, también se coincide y profundiza en la manera en que la crisis sanitaria inducida por la pandemia se agudizó por la existencia de crisis estructurales precedentes: urbana, ambiental, de salud y/o seguridad pública.

Inicia este dossier el artículo escrito por Alicia Ziccardi, Diana Figueroa y Job Luna, para el caso de la Ciudad de México, donde analizan cómo las formas de habitabilidad de las viviendas y del entorno urbano han incidido en la dinámica social al interior y fuera de las viviendas, de manera diferenciada a medida que la pandemia se prolongó. El texto se enfoca también en cuáles han sido las formas de resiliencia gubernamental y comunitaria desarrolladas para enfrentar la pandemia en esa ciudad.

Le sigue el texto de Carolina Pedrotti y Elsa Cecilia Cota, que estudia el problema de la habitabilidad urbana en el contexto de la pandemia en la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT), a partir de dos escalas de análisis: la vivienda y su entorno, y la urbana-metropolitana. Las autoras destacan las dificultades de las familias según el tipo de vivienda que ocupan; los problemas urbanos anteriores a la pandemia vinculados con la cualidad habitable de la ciudad, y el necesario cambio que la pandemia impulsa en la agenda de la política urbana.

Luego, Héctor Padilla y Marina Contreras hacen un recorrido panorámico de la evolución de la pandemia y sus principales impactos sanitarios, económicos y políticos en el caso de Ciudad

Juárez, una zona metropolitana fronteriza con Estados Unidos. Esa localización geográfica peculiar influye en los fenómenos sociales inducidos por las medidas de confinamiento social, por las expresiones novedosas de solidaridad, de participación ciudadana y de resistencia obrera.

Guillermo Olivera, por su parte, ofrece una caracterización de las distintas estrategias de adaptación de los hogares de la clase media en el caso de la Zona Metropolitana de Cuernavaca. Plantea que, debido a sus características sociodemográficas, esa población dispuso de mejores de condiciones (vivienda, entorno urbano) para hacer frente a la contingencia sanitaria, pero cargó en mayor medida con el peso de los costos financieros al recibir menos apoyos gubernamentales.

Cierra este dossier Susana Pérez, quien se refiere a la Zona Metropolitana de Mérida, y aborda las diferentes formas y medios de movilidad en esa ciudad y su relación con el entramado urbano, así como la conflictividad entre las formas predominantes de movilidad y las alternas y de escala humana, antes y durante la pandemia. Asimismo, estudia la propagación de los contagios en los distintos medios de transporte y la discusión local sobre la necesidad de impulsar medios de movilidad alternativos y nuevas formas de organización urbana.

Referencias bibliográficas

- Baltar, Fabiola, María Tatiana Gorjup (2012), “Muestreo mixto online: una aplicación en poblaciones ocultas”, *Intangible Capital*, vol. 8, N° 1, Universitat Politècnica de Catalunya, pp. 123-149.
- Guillén López, T. (2021), “Prólogo”, en Ziccardi, A. (coord.), *Habitabilidad, entorno urbano y distanciamiento social. Una investigación en ocho ciudades mexicanas durante COVID-19*. Colección “Cartas desde una pandemia, Correo Certificado”, Coordinación de Humanidades e Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, disponible en el repositorio del IISUNAM: <<http://ru.iis.sociales.unam.mx/handle/IIS>>.
- Ziccardi, A. (2021), “Introducción. Las condiciones de habitabilidad y del entorno urbano para enfrentar la pandemia. Conceptos claves y metodología de análisis”, en Ziccardi, A. (coord.), *Habitabilidad, entorno urbano y distanciamiento social. Una investigación en ocho ciudades mexicanas durante COVID-19*, Coordinación de Humanidades e Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, colección “Cartas desde una pandemia, Correo Certificado”, disponible en el repositorio del IISUNAM: <<http://ru.iis.sociales.unam.mx/handle/IIS>>.



Alicia Ziccardi, Diana Figueroa
y Job Luna

Condiciones de habitabilidad

**Y CAPACIDAD DE RESILIENCIA URBANA ANTE
LA PANDEMIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO**

Introducción

Cuando ya las campañas de vacunación estaban en marcha en todo el país, se abrió una luz de esperanza: la pandemia sería controlada. Sin embargo, casi un año después aún persiste el temor al contagio, esta vez con la protección de las vacunas que hacen que el peligro de internación y de muerte disminuya pero que –a la vez– alertan acerca de que los cambios del modo de vida urbano, las transformaciones que se han dado en la ciudad y su sociedad, las formas de resiliencia personales y colectivas, deberán serán incorporadas en mayor o menor medida en la ciudad y en la sociedad del futuro.

Ante ello, el principal objetivo de este trabajo es analizar cómo las formas de habitabilidad de las viviendas y del entorno urbano han incidido de manera diferenciada a medida que la pandemia se prolongaba en el tiempo y cuáles son las formas de resiliencia gubernamental y comunitaria que se implementaron a lo largo de todos estos meses para enfrentar la pandemia.

En primer término se retoman los conceptos de *habitabilidad* y *resiliencia urbana* que permiten explicar cómo las condiciones materiales de vida previas dan cuenta de la manera en que los diferentes colectivos sociales y con distintos recursos enfrentan la situación creada por la pandemia y cómo en ello incide de manera importante la acción gubernamental y civil desplegada en apoyo de la ciudadanía.

Para ello el concepto de habitabilidad se hace operativo a partir de tres principales indicadores: a) el tamaño y la calidad de las

vivienda para cumplir con el mandato “quédate en casa”; considerando en particular el nivel de hacinamiento de quienes viven en pequeñas y poco ventiladas viviendas donde el distanciamiento entre las personas que las habitan no está garantizado; b) el acceso al agua, en tanto bien necesario para garantizar condiciones mínimas de salubridad de las personas y las viviendas; y c) las características del transporte que garantiza la movilidad de quienes deben trasladarse diariamente a su trabajo pero que, en nuestras ciudades, es masivo y no garantiza la “sana distancia” sino que por el contrario tiene condiciones propicias para la transmisión del virus.

En relación con la capacidad de generar condiciones de resiliencia se exponen y analizan las principales acciones gubernamentales de los tres ámbitos de gobierno –federal, estatal y municipal o alcaldías– así como las realizadas por las organizaciones sociales y comunitarias y los colectivos ciudadanos que contribuyeron a contrarrestar los efectos más desfavorables de la pandemia en la ciudad. Finalmente, se elaboran algunas reflexiones sobre las temáticas abordadas y se señalan nuevas problemáticas que deben ser consideradas por la investigación social y urbana.

Sobre las condiciones de habitabilidad y la resiliencia urbana

El concepto de habitabilidad tiene múltiples dimensiones y ha sido abordado desde diversos enfoques teóricos. En este trabajo interesa presentar una aproximación conceptual al mismo, a fin de comprender su utilidad para analizar cómo las desiguales condiciones de vida inciden durante la pandemia.

Las condiciones de habitabilidad refieren a la calidad de la vivienda y el entorno urbano en el que se localiza, es decir aluden a

[...] la cualidad de habitable que posee una vivienda, lo que está en función de las diferentes características que reúne, entre las cuales destacan: a) las características materiales de la vivienda, b) el tamaño de acuerdo con la composición familiar, c) el acceso y la calidad de los servicios habitacionales, y d) la certeza jurídica sobre la propiedad. (Ziccardi, 2015: 34 y 35).

Siendo estas las principales dimensiones de la habitabilidad, se recurre a algunos indicadores que permiten medir las cuestiones que inciden directamente en las condiciones de salubridad de una vivienda como son: el hacinamiento y el acceso al agua. Asimismo, este concepto considera el entorno urbano y, para este análisis, importa particularmente la localización, dado que de ello depende el

acceso a los alimentos, a la educación, a los servicios sanitarios y al trabajo, todo lo cual implica algún tipo de movilidad y condiciones diferenciadas de acceso al transporte que inciden en la salubridad de la población.

En el contexto de la pandemia de COVID-19, la higiene tanto dentro de la vivienda como en el entorno urbano es considerada de fundamental importancia para la oms que – en los análisis epidemiológicos– califica a la vivienda como un factor ambiental que está relacionado con las condiciones que favorecen las enfermedades. Dicho de otro modo, una vivienda y condiciones de vida inadecuadas e ineficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas (ONU, 1991, citado en Ziccardi, 2015: 36).

De igual forma, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos pone énfasis en la importancia que tienen las características físicas de la vivienda para la vida y la salud de las personas, al señalar que:

[...] la vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, el viento u otros riesgos para la salud y los peligros estructurales. (ACNUDH, 2010: 4, citado en Ziccardi, 2015; 37)

Pero para evaluar las condiciones de habitabilidad es necesario considerar también las percepciones que tienen las personas que habitan las viviendas (Ziccardi, 2015), lo cual en gran medida suele estar asociado con la forma en que estas han sido adquiridas: auto-producción o producción social, adquisición mercantil o vivienda de interés social. Como ha señalado Enrique Ortiz (2007), más allá de las condiciones materiales de la vivienda –tamaño, flexibilidad, ventilación e iluminación adecuados– no se debe perder de vista la posible progresividad, seguridad, protección y privacidad que brinde a sus habitantes, así como la forma en que se relaciona con su entorno incide en la autovaloración que realiza la población sobre su propia vivienda.

La intención es complementar una evaluación cuantitativa de las condiciones habitacionales considerando las dimensiones social y urbana de la habitabilidad, para inscribirla en una concepción más amplia que pasa del reconocimiento del derecho a la vivienda (art. 4 constitucional) y el derecho a la ciudad contenido en la Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (2016), a la Constitución Política de la Ciudad de México (2017, art. 12).

El segundo concepto que organiza el análisis realizado en este trabajo es el de resiliencia, el cual tiene su origen en la ingeniería

para referir a las cualidades de adaptación que poseen los materiales ante el paso del tiempo y los cambios del clima. Un concepto adoptado por la psicología que alude a la capacidad que tienen las personas para sobreponerse a eventos traumáticos y crisis emocionales. Pero actualmente el mismo ha sido reapropiado por las ciencias sociales y el urbanismo extendiéndolo a la capacidad de adaptación que tienen las personas, las sociedades y las ciudades para enfrentar situaciones de crisis provocadas por diferentes hechos naturales, ambientales, económicos, sociales y urbanos.

Para los fines de este trabajo interesa recuperar particularmente la noción de resiliencia urbana definida por la Agencia de Resiliencia Urbana del Gobierno de la Ciudad de México como: “la capacidad para sobrevivir, crecer y adaptarse que tienen las personas, comunidades, empresas y sistemas que están dentro de una ciudad, independientemente de las tensiones críticas e impactos agudos que experimenten.” (www.resiliencia.cdmx.gob.mx).

En el caso de las ciudades, esta capacidad depende principalmente de las acciones que lleven a cabo los diferentes ámbitos de gobierno para mitigar y reparar los daños y efectos negativos generados por distintos hechos naturales, económicos o sociales imprevistos, como el ocurrido en 2020 con la pandemia generada por el sars Cov2-covid-19. En este sentido, una ciudad resiliente debe estar preparada para atender a las personas y los “lugares”, para lo cual se requiere organización y conocimiento.

En el caso de las personas, es fundamental tomar en cuenta las necesidades de los grupos mayormente afectados, por ejemplo, en el caso de la pandemia principalmente debe centrarse en las personas en condición de pobreza, mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores. onu-Hábitat al respecto señala que: “los grupos más vulnerables y pobres están expuestos a las conmociones y pueden no tener los recursos necesarios para recuperarse, las agendas de desarrollo que incorporen la resiliencia como concepto clave van a asegurar que no se deje a nadie atrás” (ONU-Hábitat, 208: 1).

Por otro lado, deben tenerse en cuenta los lugares, en este caso las viviendas y los barrios, pueblos o colonias donde se localicen, cuyas características influyan para enfrentar la crisis. No es lo mismo vivir en un lugar con acceso a servicios como agua, drenaje, transporte y a infraestructura durante la pandemia que vivir en un lugar sin acceso a servicios básicos como ocurre en muchos asentamientos populares o inclusive en las masivas viviendas financiadas por organismos gubernamentales localizadas en periferias lejanas y carentes de servicios públicos básicos (cfr. Ziccardi, 2015, 2019). Sin embargo, la onu no aclara cuáles son las formas de crear resiliencia en estos espacios.

Pareciera que la acción de los gobiernos locales juega un papel preponderante, ya que estos pueden asignar a la sociedad recursos económicos, materiales y humanos, de manera diferenciada en función de las necesidades de los diferentes sectores de la ciudadanía. En este sentido ONU-Hábitat (2018), hace un claro llamamiento a los Estados nacionales, ya que para enfrentar la actual crisis sanitaria y total en la que se encuentran las sociedades y construir una nueva normalidad “es absolutamente necesario trabajar con los gobiernos locales, ya que son los más cercanos a los ciudadanos”.

Asimismo, la comunidad –especialmente aquella que vive en zonas con riesgos naturales y sociales– suele poseer conocimientos y experiencias sobre la importancia de actuar colectivamente creando redes de apoyo para ayudar a los grupos vulnerables lo cual, en la actual crisis sanitaria, se traduce en otorgar importancia a que los espacios públicos y privados estén limpios, accesibles y sanitizados.

Sin duda, esta capacidad de generar resiliencia urbana por parte de las instancias gubernamentales, privadas y comunitarias debe nutrirse del conocimiento científico, técnico y social que pueden aportar profesionistas de distintas disciplinas y que, en el caso de las ciudades, ponen de relieve la importancia de contar con planificadoras y planificadores urbanos que históricamente han realizado aportaciones sustanciales para transformar las ciudades en situaciones de crisis sanitarias que ha enfrentado la humanidad.

Tres indicadores de habitabilidad: hacinamiento, acceso al agua y condiciones de movilidad

a) Condiciones de habitabilidad de la vivienda

En los primeros meses de 2020 y principalmente durante la llamada “Jornada Nacional de Sana Distancia” (marzo-mayo) declarada por el gobierno ante la crisis sanitaria global, se anunció en México un conjunto de medidas de bioprotección individual y colectiva, algunas de las cuales difícilmente podían ser cumplidas por amplios sectores de la ciudadanía. Por ejemplo, el mandato “quédate en casa” exigía tener una vivienda adecuada, acceso a alimentos y a servicios públicos elementales y un ingreso básico garantizado.

Ante esta situación, un grupo de académicas/os de diferentes instituciones de educación superior, convocadas/os desde el Instituto de Investigaciones Sociales de la unam, emprendimos la tarea de realizar una investigación para analizar cómo las condiciones

de habitabilidad diferenciadas según sectores socioeconómicos de la población, incidían en las posibilidades de enfrentar la crisis sanitaria primero y también la económica y social en la que derivó inmediatamente. Un primer análisis sobre esta temática se publicó en el libro *Habitabilidad, entorno urbano y distanciamiento social*. Una investigación en ocho ciudades mexicanas durante COVID-19 (Ziccardi *et al.*, 2021) y un año después, en los primeros meses de 2021, se dio continuidad a este esfuerzo colectivo aplicando un nuevo cuestionario en línea en el que se agregaron nuevas preguntas relacionadas con las actividades que realizaban los núcleos familiares o de residentes en el interior de una vivienda y sus condiciones de movilidad y acceso a los equipamientos localizados en su entorno urbano; es decir se procuraba indagar con más precisión sobre la incidencia de las condiciones de habitabilidad después de un año de convivir en pandemia y en situación de distanciamiento social.¹

De acuerdo con los resultados obtenidos en 2021, en la Ciudad de México tres de cada diez entrevistadas/os viven en un departamento en condominio, proporción que es solo de una o uno de cada diez en los municipios de la gran región metropolitana. Un número alto de personas vive solas en casas, tanto en colonias consolidadas y de buena calidad como en colonias populares o en fraccionamientos habitacionales. Por tanto, las condiciones de habitabilidad en estos espacios son muy diferenciadas y por ello las posibilidades de cumplir con el aislamiento social son sustancialmente distintas.

En la Ciudad de México los datos censales de 2020 reportan un total de 2.752.169 viviendas particulares habitadas, lo que significa un incremento de 299.138 viviendas respecto a 2010, registrándose las más altas tasas de crecimiento en las alcaldías Cuajimalpa (2,4%), Benito Juárez (2,3%) y Milpa Alta (2,1%).

Sin duda, el hacinamiento es uno de los principales factores que inciden en la propagación del virus. Aun cuando los datos censales indican que la relación número de personas por cuarto ha mejorado en la cdmx en las últimas décadas, la misma continúa siendo alta en el país y en la Ciudad capital (Ziccardi, 2015, 2019). Se estima que el número de ocupantes por cuarto pasó de 4 en 2010 a 3,3 en 2020.

Pero lo importante es tener en cuenta el tipo de tenencia de la vivienda en la que habitan las personas, las familias o el núcleo residente, dado que no es lo mismo vivir en una casa propia que ya está pagada, en una casa propia en la que se debe pagar una cuota por una hipoteca o vivir en una vivienda rentada. Según el cuestionario aplicado en 2021, la mayoría de las/os entrevistadas/os tienen una vivienda propia y pagada (cuadro 1).

¹ Las ciudades estudiadas en la primera etapa de investigación fueron ocho: CDMX, Guadalajara y Monterrey, Tijuana, Ciudad Juárez, Toluca, Mérida y Cuernavaca y se obtuvieron más de 7 mil cuestionarios respondidos, de los cuales el 60% correspondió a la Ciudad capital. En la segunda etapa, se recibieron 350 respuestas de personas de las 16 alcaldías de la Ciudad de México. Sobre la metodología de investigación, véase Ziccardi *et al.*, 2021.

Cuadro 1. ¿En qué tipo de vivienda vive?

La vivienda donde usted vive es:	
Prestada	21
Propia pero no a mi nombre	1
Propia y está pagada	187
Propia y se está pagando	51
Rentada	90
Total general	350

Fuente: cuestionario Condiciones de habitabilidad en la vivienda durante el año de COVID-19, etapa 2, del 17 de marzo al 13 de mayo de 2021.

Sin duda, tener una vivienda en propiedad y pagada genera mejores condiciones de protección para sus habitantes y, en el caso de las personas entrevistadas, más de la mitad reportó estar en esa situación. En el caso de las viviendas de interés social cuyos habitantes las están pagando, el infonavit (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores) —el organismo del fondo de la vivienda de las/os trabajadoras/es del sector privado— tomó medidas para proteger a quienes perdieron su trabajo.² Si bien el número de personas entrevistadas es sustancialmente menor, importa señalar que las mismas se vieron protegidas por una acción gubernamental que pospuso el pago de las cuotas de las hipotecas; primero fue por tres meses, y luego se extendió a otros tres meses más. Pero las situaciones de endeudamiento previas a la crisis sanitaria en la que se encontraban muchas familias permiten suponer que será muy difícil que cubran el monto de estas cuotas, aun cuando recuperen su trabajo.

Pero para la población que vive en pequeñas casas de fraccionamientos localizados en la periferia lejana, el quedarse en casa es muy difícil cuando se trata de familias compuestas por varios miembros y existe la necesidad de movilizarse para ir a un trabajo que les permita obtener un ingreso, o inclusive para la compra de alimentos, lo que obliga a estas personas a utilizar un transporte público masivo, como el metro, en el que no existen condiciones para respetar la sana distancia y que carecen de higiene; la consecuencia no puede ser otra que el registro amplio de un número de contagios del virus en estas localizaciones. Mientras tanto, en las colonias populares, si bien las/os trabajadoras/es también se movilizaron de su lugar de residencia al del trabajo, la existencia de redes de solidaridad y de acceso a los alimentos en pequeñas tiendas permite contar con mejores condiciones de vida para enfrentar la pandemia.

² Sobre la cuestión de la vivienda en renta en la cdmx, véase Coalición Internacional para el Hábitat-HIC-AL (2020); Azuela, Emanuelli y Murillo (2021).

En el caso de la vivienda en renta, la que representa más de una cuarta parte de la forma de alojamiento de las personas en la CDMX reportada por las/os entrevistadas/os, y a diferencia de otras ciudades del mundo, el gobierno no ha tomado ninguna medida de emergencia. Si bien no hubo desalojos por no pago, dado que no funcionaba el sistema de justicia, ello no evitó que quienes alquilaban una vivienda y no podían hacer frente al pago de la misma fuesen sujetos de presiones para abandonarlas, lo cual colocaba a estas personas en una situación de mayor vulnerabilidad en medio de la crisis sanitaria.

Es claro que las condiciones de habitabilidad –principalmente el hacinamiento y la forma de tenencia de la vivienda– son elementos que deben tenerse muy en cuenta para saber cuál es la capacidad de resistencia de la población ante una crisis sanitaria de gran magnitud y cuáles son las acciones gubernamentales que pueden incrementar su capacidad de resiliencia. Sin embargo, como se verá en el siguiente apartado, las medidas gubernamentales no tomaron en cuenta estos componentes en el diagnóstico habitacional para actuar en consecuencia.

b) El acceso al agua

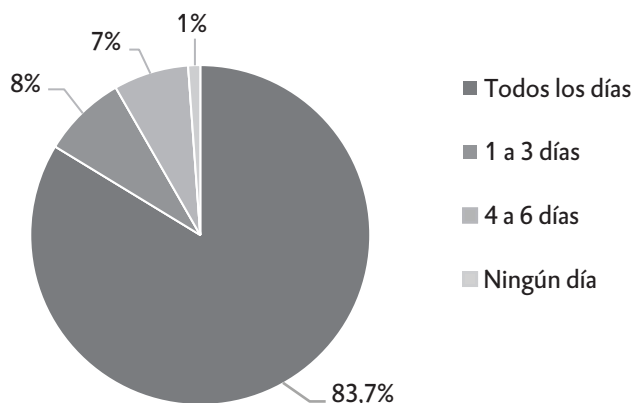
La ONU, en su informe de Desarrollo de los Recursos Hídricos (2018), estimó que alrededor de 200 millones de personas no cuentan con agua potable lo cual es alarmante siempre pero más aún en un contexto de crisis sanitaria. En el caso de la Ciudad de México el acceso al agua potable no está garantizado para el conjunto de la población. El Censo 2020 registra que el 98,8% de la población tiene agua entubada en sus viviendas, sin embargo, se puede constatar que el servicio no es diario, particularmente en el oriente de la ciudad donde se advierte un grave déficit que afecta la calidad de vida de la población e incide directamente en las condiciones de salubridad.

Durante la pandemia, una de las principales consignas para enfrentarla es “lávate las manos”, pero justamente en la Ciudad de México las personas entrevistadas en 2020 y 2021 que viven en las alcaldías de Iztapalapa, Tláhuac y Tlalpan fueron las que reportaron mayores dificultades para acceder al agua. Un 83,7% de las/os entrevistadas/os afirmó tener acceso al agua todos los días, mientras que un 8% manifestó que solo tenía agua entre 1 y 3 días de la semana, y un 7,1% entre 4 y 6 días (gráfico 1).³

Però como se verá, ante la gravedad de la pandemia el gobierno de la Ciudad de México, tanto central como de las alcaldías, realizó un gran esfuerzo para surtir de agua a la población carente de la misma a fin de garantizar condiciones mínimas de salubridad.

³ Sobre la relación entre el suministro de agua y la salud de la población en la cdmx, véase González y Ziccardi (2012).

Gráfico 1. Ciudad de México ¿Cuántos días tiene acceso a este servicio: agua? (%)



Fuente: cuestionario Condiciones de habitabilidad en la vivienda durante el año de COVID-19, etapa 2, del 17 de marzo al 13 de mayo de 2021.

c) La movilidad de personas

Los sectores populares –independientemente de dónde vivan– en su gran mayoría no tienen garantizado un ingreso adecuado y permanente, sino que trabajan en el mercado informal y carecen de seguridad social. Por lo tanto, aun en pandemia tienen que movilizarse y exponerse al contagio del virus al utilizar un masivo transporte público, como el metro o vehículos (camiones, combis) que no ofrecen condiciones de salubridad adecuadas y en los que es prácticamente imposible guardar la sana distancia recomendada.

Una de las preguntas del cuestionario aplicado en 2021 relacionada con la movilidad alerta sobre algunas cuestiones que deberán ser profundizadas en futuras investigaciones. Según las respuestas a la misma, un elevado número de las/os entrevistadas/os dijo que su principal medio de transporte para desplazarse “durante la pandemia” fue un vehículo privado, opción que se incrementó respecto a lo que declaró que sucedía “antes de la pandemia”. Se incrementó el uso de taxis, bicicletas y caminatas, mientras que disminuyó el uso de transporte público (autobús, metro o taxi colectivo) lo cual indica que las personas, en la medida de sus posibilidades y a pesar de las grandes distancias que deben recorrer las/os trabajadoras/es, eran conscientes de los riesgos que implicaba la movilidad. Además, el uso de vehículos no motorizados implicó para algunos un ahorro de los gastos de traslado en un momento de pérdida de la capacidad de pago. Pero para otros significó un incremento de los gastos familiares o incluso el endeudamiento

ante las dificultades que existían para acceder a un transporte público que ofrecía un servicio reducido en frecuencia e intermitente (cuadro 2).

Cuadro 2. ¿Cuál es el principal medio de transporte que utiliza para realizar sus desplazamientos antes de la pandemia y durante la pandemia?

Medios de transporte	Antes de la pandemia	Durante la pandemia
Bicicleta	10	14
Caminando	3	19
Taxi/Uber/Diddi	11	38
Transporte público (autobús, metro, taxi colectivo)	141	37
Vehículo privado	185	242
Total general	350	350

Fuente: Cuestionario “Condiciones de habitabilidad en la vivienda durante el año de COVID-19”, del 17 de marzo al 13 de mayo de 2021.

Quizás puede decirse que una de las enseñanzas de la pandemia es que la población revalorizó la proximidad y el uso del transporte público no motorizado. Pero también es un fuerte señalamiento a las autoridades respecto a la necesidad de destinar mayores recursos para tener un transporte público de calidad, que ofrezca adecuadas condiciones de salubridad y que permita incrementar la capacidad de resiliencia de la población en cualquier situación de riesgo.

Resiliencia urbana: acciones gubernamentales y comunitarias

De acuerdo con las proyecciones de ONU-Hábitat para el año 2050, la población urbana mundial se incrementará, estimando que el 70% de las personas vivirá en ciudades. En la CDMX para 2020 la población urbana abarcaba el 79%, lo que implica una continua demanda de recursos, bienes y servicios. Los gobiernos tendrán que dar respuesta para garantizar el acceso a derechos. En esta ruta la planeación y planificación territorial en articulación con la formulación y diseño de políticas públicas, planes y programas son esenciales para superar o mitigar los riesgos naturales, sanitarios y de diferente tipo, existentes en las ciudades.

La Guía de Resiliencia (2016) señala que el mundo está en permanente alerta porque son muy pocas las ciudades, en especial en

América Latina, que desarrollan procesos de planificación participativa. En ese trabajo se identifican seis de los factores que incrementan los riesgos naturales, ambientales y sociales en las ciudades:

- a) El crecimiento de las poblaciones urbanas y el aumento progresivo de la densidad poblacional, los cuales ejercen presión sobre los suelos y la demanda de servicios.
- b) La débil gobernanza local y la pobre participación de los socios locales en la planificación y la gestión urbanas.
- c) La inadecuada gestión de los recursos hídricos, sistemas de alcantarillado y residuos sólidos, la cual contribuye a la generación de emergencias en materia de salud pública, inundaciones y deslizamientos.
- d) El declive de los ecosistemas debido a actividades humanas como la construcción de carreteras, la contaminación, la invasión de humedales y la extracción insostenible de recursos.
- e) La falta de reglamentos de construcción para la infraestructura pública con alto nivel de vulnerabilidad física, o bien la ausencia de mecanismos de supervisión de su cumplimiento.
- f) Los efectos negativos del cambio climático, los cuales, dependiendo de las condiciones de la región, probablemente aumenten o disminuyan las temperaturas extremas y las precipitaciones, con repercusiones en la frecuencia, intensidad y ubicación de las inundaciones, así como otros desastres relacionados con el clima. (ONU, SEDATU, SEGOB y Protección Civil México 2016: 27).

Sin duda, en nuestras ciudades estos factores están presentes y las acciones para mitigar los riesgos naturales –a los que se sumaron los sanitarios generados por la pandemia– han sido determinantes de la actual crisis urbana. En este sentido, en las principales ciudades y los sistemas urbanos nacionales los gobiernos estatales y locales debieron diseñar acciones inmediatas de contención, de resiliencia urbana, a las que se sumaron las de organizaciones sociales y civiles para mitigar los efectos sanitarios, económicos y sociales generados por esta pandemia global.

a) Las acciones gubernamentales

En relación con las acciones del gobierno federal sin duda las más importantes son las realizadas por la Secretaría de Salud con el apoyo de la Secretaría de Relaciones Exteriores y las Fuerzas Armadas. En lo fundamental, se realizó una reestructuración del sistema hospitalario para crear centros de atención exclusiva de enfermos

de COVID-19, mediante la firma de un convenio con los hospitales privados para dar servicios a las personas con otras enfermedades, aunque no contaran con seguros médicos. Una acción de fundamental importancia fue la campaña de vacunación que se implementó a nivel nacional a partir de diciembre de 2020, una vez que se logró la provisión de las vacunas necesarias provenientes de su compra a diferentes laboratorios internacionales y con la participación en el mecanismo COVAX de la OMS, tarea que emprendió la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

La campaña de vacunación nacional se estructuró en cinco etapas y las vacunas autorizadas fueron las siguientes: Pfizer-BioNTech, Cansino, AstraZeneca, Sputnik V, Sinovac, Janssen y Moderna.

De acuerdo con el comunicado emitido el 1 de marzo de 2022, en el país ya se aplicaron 182.185.704 dosis a 85.238.025 personas de las cuales 75.945.844 cuentan con la dosis completa y 6.292.181 responden a un nuevo esquema. Se estima que se ha alcanzado una cobertura del 90% en personas adultas de 18 años a más y del 53% en personas entre los 14 y 17 años. A la fecha se puede percibir la importancia de la vacunación en la batalla para controlar la pandemia, ya que el país se encuentra en la quinta semana consecutiva de reducción de los casos de COVID-19, con un porcentaje de hospitalización del 18% de camas COVID ocupadas y un 12% de camas con ventilador al 1 de marzo de 2022 (Secretaría de Salud, 2022, consulta en línea).

En la Ciudad de México se registra un avance en el proceso de vacunación de más de 7 millones de personas con el esquema completo, más de 7 millones y medio que por lo menos han recibido una dosis y más de 5 millones de personas con la vacuna de refuerzo (véase Gobierno de la CDMX, informe del 1 de marzo de 2022).

Pero interesa en este trabajo recuperar las acciones que fueron diseñadas y aplicadas por diferentes instancias del gobierno de la Ciudad de México y de los gobiernos locales de las 16 alcaldías, a las que se suman las de las organizaciones sociales y civiles. Esta exposición se realiza a partir de vincularlas con los tres indicadores que hemos expuesto –hacinamiento, acceso al agua y movilidad y transporte– como elementos a considerar para diseñar acciones que permitan construir mejores condiciones de resiliencia urbana.

b) Acciones gubernamentales y condiciones de hacinamiento

En cuanto a las acciones gubernamentales relacionadas con la creación de condiciones de resiliencia urbana, la problemática del hacinamiento debió ser prioritaria y exige hacer referencia no solo al número de ocupantes por cuarto sino a lo que significó durante la

pandemia la adecuación de espacios de la vivienda para el trabajo, la escuela, el descanso y la privacidad de las personas, lo que afectó su salud física así como también la emocional y afectiva.

Sin embargo, ni la SEDATU, ni los organismos de vivienda como el INFONAVIT, el FOVISSSTE y el INVI de la Ciudad de México, respondieron acertadamente ante este problema y tan solo diseñaron acciones financieras como posponer el pago de cuotas por hipotecas. Es decir, no hicieron intervenciones que contemplaran el modificar las precarias condiciones de habitabilidad de los sectores populares, en particular para abatir el hacinamiento, por ejemplo impulsando un programa de mejoramiento de viviendas ante la emergencia que recuperara la experiencia que en la materia se desarrolló en años anteriores en la CDMX.⁴

Gracias al “Programa de atención prioritaria” en colonias de la CDMX se desarrolló una intensa acción para detectar los casos de COVID-19, brindar atención inmediata y canalizar los casos de contagio en situaciones de hacinamiento y ubicar a esas personas en albergues creados para que los contagiados pudieran pasar el ciclo de la enfermedad. Pero no idearon nuevas acciones para mejorar las condiciones habitacionales durante la pandemia. En la actualidad este programa promueve la vacunación y pone a disposición de la ciudadanía –especialmente de las mujeres– líneas de atención para las denuncias por violencia intrafamiliar y de género.

c) Acciones gubernamentales y acceso al agua

De acuerdo con el art. 115 constitucional, el suministro de agua es competencia de los municipios, es decir es una acción exclusiva de los gobiernos locales. Sin embargo, en una ciudad como la de México el suministro es un problema muy complejo concentrado en el Ejecutivo de la ciudad y en coordinación con la Comisión Nacional del Agua y en los organismos de agua de los estados vecinos. Ziccardi y González (2012) en su estudio sobre la relación entre el acceso al agua y la desigualdad en la CDMX durante la crisis sanitaria provocada por el virus H1N1, advertían sobre la necesidad urgente de implementar acciones no solo de ingeniería sino de inclusión, un enfoque de políticas de salud y acceso al agua para permitir que todos los habitantes –pero en mayor medida quienes viven en la periferia y en las partes altas de la ciudad– puedan contar con una distribución, frecuencia y calidad del líquido vital adecuada y óptima.

En 2020, el gobierno de la Ciudad mantuvo el “Programa integral para mejorar la distribución y abastecimiento de agua potable” realizando las siguientes acciones: 1) tareas de sectorización

⁴ Sobre el desarrollo y la relevancia del “Programa de Mejoramiento de Vivienda” en la Ciudad de México, véase Mier y Terán y Ziccardi (2005) y Mier y Terán (2015).

de la red de distribución de agua potable con un incremento de la inversión pública de alrededor de 70 millones de pesos; 2) control de fugas, realizando una inversión de 43 millones para la compra de equipos, materiales y herramientas para una mejor atención; 3) rehabilitación y construcción de pozos profundos en Iztapalapa y algunas colonias populares de las alcaldías de Coyoacán y Miguel Hidalgo; 4) adecuación y rehabilitación de plantas potabilizadoras que se encontraban cerradas en las alcaldías de Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa y Venustiano Carranza; 5) micromedición de agua potable a través de la instalación de medidores para la prevención de fugas y contabilización del consumo y 6) macromedición del sistema de abastecimiento de agua potable para optimizar el diseño, construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura hidráulica de la ciudad.

Además, en articulación con los gobiernos locales, sacmex y sedema, se ofreció capacitación a la comunidad para el manejo de sistemas de captación de agua de lluvia a través del programa “Cosecha de lluvia”, el cual está dirigido a los habitantes de las alcaldías de Tlalpan, Tláhuac, Milpa Alta, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Magdalena Contreras, Iztapalapa y Coyoacán. También se instalarán durante 2022 los gabinetes de agua con el objetivo de trabajar de manera coordinada entre las tres escalas de gobierno para garantizar la operación del servicio de agua potable, drenaje, así como las obras de saneamiento.

d) Acciones gubernamentales, movilidad y transporte

La pandemia de COVID-19 modificó la forma de movilización y el uso de medios de transporte masivo pues se identificaron como un foco de contagio dado que ha sido muy difícil mantener las medidas de bioseguridad como la sana distancia. La SEMOVI tanto en el “Plan Estratégico de Movilidad de la Ciudad de México: Una ciudad, un sistema” (2019) como en la estrategia “Movilidad + COVID-19: Evitar, cambiar y mejorar” (2020), señala que el sistema de transporte masivo está distribuido de manera fragmentada y desigual ocasionando que no garantice condiciones óptimas para un viaje digno y seguro. Actualmente, operan los servicios de transporte público Metro, BRT, servicios de autobuses, etc., los cuales no están integrados totalmente. Como mencionan Suárez-Lastra, Galindo y Reyes (2019), esta situación evidencia una débil coordinación para conectar con el área metropolitana y además la malla vial para el transporte alternativo, como las bicicletas, es limitada con respecto al tamaño y flujo de personas de la ciudad capital.

Durante la pandemia se puso en marcha la estrategia de Movilidad: “Integrar, mejorar y proteger”, que contempló el cierre de algunas estaciones del metro y del Metrobús con el propósito de evitar contagios, lo cual tuvo como consecuencia la mayor concentración de personas y largo tiempo de espera en las pocas estaciones que continuaron funcionando. Esto se correspondió con el cierre de escuelas y de actividades económicas consideradas no prioritarias lo que redujo la demanda del servicio de transporte.

También, esta estrategia incluyó la capacitación y dotación de elementos de bioseguridad a sus operadores, el control sanitario permanente a través del uso de mascarillas y cubrebocas obligatorios para usuarios y la integración con la movilidad ciclista, a través de la adecuación de ciclovías, designación de ciclovías emergentes y acceso gratuito a la ecobici. Este tránsito estuvo acompañado por capacitación virtual de medidas de seguridad y bioseguridad para el buen uso de la bicicleta.

De acuerdo con ONU-Hábitat (2021), durante la pandemia se incrementó el temor por el uso del transporte público y por eso ha sido más frecuente la utilización de aplicaciones como Uber, Didi y todo tipo de formas de acceso a un transporte privado. Sin embargo, ante los costos de este tipo de transporte la opción de uso del público es la única para la movilización de los sectores de menores recursos, por lo tanto, onu recomendó que: “los gobiernos de las ciudades deberán realizar esfuerzos para comunicar las medidas adecuadas para tranquilizar a los usuarios y restaurar la confianza en el transporte público” (ONU-Hábitat 2021: 1). Sin duda la ciudadanía optó en la medida de lo posible por medios no motorizados, en especial la bicicleta cuando las distancias a recorrer así lo permitían.

En las dieciséis alcaldías de la Ciudad de México la movilidad se ha enfocado a incentivar el uso de los medios de transporte masivo siguiendo las medidas de bioseguridad, con la instalación afuera de algunas estaciones del metro de lavamanos portátiles y la señalización de los lugares de alto riesgo de contagio así como mediante la exigencia del uso de cubrebocas. También en algunas alcaldías como Álvaro Obregón se optó por la donación de bicicletas principalmente para que los pequeños comercios pudieran hacer entregas a domicilio y, en general, en toda la ciudad, se entregaron kits de bioseguridad y se ha avanzado en la digitalización de trámites con el objetivo de disminuir el desplazamiento de las personas.

Es decir, al crear las condiciones de resiliencia urbana debe otorgarse principal importancia a la movilidad y al transporte público para lo cual es muy importante que el gobierno de la CDMX realice significativas inversiones públicas que contribuyan a mejo-

rar las condiciones de movilidad creando condiciones de salubridad adecuadas.

e) Acciones de la ciudadanía ante la emergencia sanitaria

Frente a intensos sismos y situaciones de crisis generadas por hechos naturales, la ciudadanía mexicana ha demostrado históricamente una gran capacidad para crear diferentes iniciativas que permitan sobrellevar los efectos negativos en sus entornos más cercanos (véanse, entre otros, Mecatl, Michel y Ziccardi, 1986; Ziccardi, 1986). Durante la pandemia, la organización de colectivos o redes de apoyo de la Ciudad de México y otras ciudades del país colaboraron de manera inmediata frente a las limitaciones, movilizadas por su sentido de solidaridad y responsabilidad social ante la emergencia sanitaria.

La Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-AL) movilizó y reunió a diferentes organizaciones sociales para debatir e intentar incluir en la agenda pública y gubernamental temas como la situación de los inquilinos durante la pandemia; en particular desarrolló una importante acción para proteger a los sectores populares que rentaban una vivienda y no podían hacer frente al pago del alquiler.

Organizaciones de tipo comunitario como el Comité en Defensa del Agua del Pedregal de Santo Domingo y la Coordinación de Barrios y Pueblos de Xochimilco han logrado que en sus territorios se rehabiliten y construyan pozos para la distribución del agua, lo que si bien no es una solución definitiva al problema, permite avanzar en la garantía de hacer efectivo el derecho al agua y en la construcción de un patrón colaborativo de gobernanza entre la ciudadanía y sus organizaciones sociales y civiles con diferentes instancias del gobierno local (Ziccardi, 2018).

Asimismo, Casa Frida ofreció albergue temporal a la población LGBTTIQ y Bicicletas A.C. y Jóvenes por el futuro de México desarrollaron acciones puntualmente entre la población joven para promover el uso de las bicicletas y el cuidado del medio ambiente.

Algunas conclusiones

ONU-Hábitat considera que las ciudades deben adoptar un enfoque en las prácticas de planificación urbana, con énfasis en el modelo de ciudades compactas que combinan funciones residenciales y comerciales con espacios públicos y viviendas asequibles y privilegiando la acción de los gobiernos locales. Se trata de una apuesta

para mejorar la salud pública, la economía local, el medio ambiente y la inclusión social de manera integral. Tres son las principales recomendaciones: i) garantizar que en todas las fases de respuesta ante la pandemia se aborden las desigualdades y los déficits de desarrollo a largo plazo, así como salvaguardar la cohesión social; ii) reforzar la capacidad de los gobiernos locales con medidas decisivas y mayor cooperación entre las autoridades locales y nacionales; y iii) trabajar por una recuperación económica “verde, resiliente e inclusiva”.

Es decir, fortalecer a los gobiernos locales es de fundamental importancia para enfrentar la pandemia gracias a la creación de condiciones de resiliencia urbana porque son los actores gubernamentales más próximos a la ciudadanía y en los que recae la exigencia y cumplimiento de los derechos ciudadanos de forma inmediata. Este fortalecimiento debe estar acompañado de presupuesto, formación de capacidades institucionales y una explícita disposición gubernamental de mejorar su desempeño a través de la coordinación entre escalas territoriales, así como el diseño y la implementación de espacios e instrumentos de participación ciudadana (Saltalamacchia y Ziccardi, 2005).

Pero el componente clave es trabajar corresponsablemente con la ciudadanía para identificar problemas y proponer soluciones, es decir crear una gobernanza colaborativa que permita generar condiciones de resiliencia urbana garantes del ejercicio pleno de los derechos a la vivienda, al agua y a la movilidad como derechos fundamentales que forman parte del derecho colectivo a la ciudad (Ziccardi, 2018). Todos estos son requisitos para construir una ciudad sostenible, incluyente y más igualitaria en la que existan mejores condiciones de habitabilidad para todos sus habitantes y que posea una mejor capacidad de resiliencia urbana para enfrentar problemáticas graves y de gran impacto como la generada por el COVID-19.

Referencias bibliográficas

- Arner-Reyes, E. (2013 enero-marzo), “Resiliencia urbana: la adaptación a corto plazo para la recuperación a largo plazo después de las inundaciones en Canadá”, *Ciencia*, Santiago de Cuba, Centro de Información y Gestión Tecnológica de Santiago de Cuba, pp. 52-65.
- Aurrekoetxea Casaus, M. (2018), “Deconstruyendo la resiliencia urbana”. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*. 13(Extra-1): doi: 10.14198/OBETS2018.13.1.09, pp. 229-255.
- Azuela, A., S. Emanuelli y S. Murillo (2021), Informe de Resultados “Sondeo

- sobre la situación de las personas que residían en viviendas rentadas, hipotecadas o prestadas en la CDMX antes y durante la pandemia”, disponible en: <<https://www.iis.unam.mx/wp-content/uploads/2022/01/Reporte-Viviendas-Rentadas-Rev2-131221.pdf>>.
- CEPAL (2020), “Desafío social en tiempos del Covid-19”, [en línea] disponible en: <https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/informe_especial_3_ppt_covid-19_reporte_3.pdf>.
- Coalición Internacional para el Hábitat-HIC-AL (2020), “Resultados del sondeo sobre condiciones de la vivienda y acceso al agua en la CDMX y la Zona Metropolitana”, <www.hic-al.org>.
- CONEVAL (2020), “La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2” (COVID-19) en México, disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Politica_Social_COVID-19.aspx>.
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social-EVALÚA (2020), Ciudad de México 2020, *Un diagnóstico de la desigualdad Territorial. Ciudad de México*, EVALÚA.
- Gobierno de la Ciudad de México, Programa de Atención Prioritaria, disponible en: <<https://datos.cdmx.gob.mx/dataset/colonias-de-atencion-prioritaria-covid-kioscos>>.
- (2021), “Plan reactivación económica y Bienestar-juntos vamos a salir adelante”, [en línea] disponible en: <file:///C:/Users/diapa/Documents/REACTIVACION_ECONOMICA.pdf>.
- (2021), Conferencia de Prensa 30 de julio 2021, [en línea], disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=kMoAH56AmFk>>.
- (2022). Agencia de Resiliencia de la Ciudad de México, disponible en: <www.resiliencia.cdmx.gob.mx>.
- (2020), “Impacto del COVID-19 en el transporte público”, disponible en: <<https://www.gob.mx/imt/articulos/impacto-del-covid-19-en-el-transporte-publico>>.
- Gobierno de México. Sitio oficial datos Covid-19 del Gobierno de México. Disponible en: <<https://datos.covid-19.conacyt.mx/>>, consultado 1 de marzo de 2022.
- (2020), Programa agua para todos, programa integral de abastecimiento de agua potable. Disponible en: <[https://informedegobierno.cdmx.gob.mx/acciones/agua-para-todos-programa-integral-para-mejorar-la-distribucion-y-abastecimiento-de-agua-potable/#:~:text=Con%20este%20programa%2C%20que%20incluye,continua%20\(24*7\)](https://informedegobierno.cdmx.gob.mx/acciones/agua-para-todos-programa-integral-para-mejorar-la-distribucion-y-abastecimiento-de-agua-potable/#:~:text=Con%20este%20programa%2C%20que%20incluye,continua%20(24*7))>.
- (2021), “Política nacional de vacunación”, <https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2021/01/PolVx_COVID_-11Ene2021.pdf>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía-INEGI. *Censo de Población y Vivienda 2020*, disponible en: <<https://censo2020.mx/>>.
- Mecatil, M. y A. Ziccardi (1986), *Casa a los damnificados*, México INSUNAM-ONU.
- Méndez Gutiérrez del Valle, R. (2016), “Del desarrollo a la resiliencia territorial: Claves locales para la reactivación”, en Martínez Puche, A. et al., *Profesionales y Herramientas para el desarrollo local*

- y sus sinergias territoriales. *Evaluación y propuestas de futuro*, “IX Coloquio Nacional de Desarrollo Local del GTDL-AGE”, Alacant, Publicaciones de la Universitat D’Alacant, pp. 51-75.
- Mier y Terán, A. (2015), “El mejoramiento de la vivienda como política pública. Lecciones del programa de mejoramiento de vivienda del GDF, 1998-2006”, en Ziccardi, A. y A. González (coords.), *Habitabilidad y política de vivienda México*, PUEC-UNAM, pp. 443-455.
- y A. Ziccardi (2005), “Pobreza y políticas de inclusión social en la Ciudad de México”, Herrle, en P. y W. Uwe-Jens (coords.), *Mejoramiento de viviendas. Social Inclusive Cities*, Berlín, UTB, pp. 51-72.
- Observatorio Covid 19 América Latina y el Caribe, impacto económico y Social, [en línea], disponible en: <<https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>>.
- ONU (1991), “Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general 4: “El derecho a una vivienda adecuada”, (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), Sexto período de sesiones, Doc. E/23.
- ONU-Hábitat, SEDATU, SEGOB y Protección Civil México (2016), *Guía de Resiliencia Urbana 2016*, disponible en: <https://publicacionesonuhabitat.org/onuhabitatmexico/Guia_de_Resiliencia_Urbana_2016.pdf>.
- (2018), “Informe de desarrollo de recursos hídricos”, <<https://www.cepal.org/es/notas/informe-mundial-naciones-unidas-desarrollo-recursos-hidricos-2018-soluciones-basadas-la>>.
- ONU -Hábitat (2018), “Ciudades resilientes”, <<https://onuhabitat.org.mx/index.php/ciudades-resilientes>>, consultado el 28 de febrero de 2022.
- (2021a), “La pandemia cambió la movilidad en las ciudades”, <<https://coronavirus.onu.org.mx/andar-en-bicicleta-o-caminar-asi-cambio-covid-19-el-transporte-en-las-ciudades>>.
- (2021b), “Cities and Pandemics: Towards a More Just, Green and Healthy Future”, <<https://unhabitat.org/cities-and-pandemics-towards-a-more-just-green-and-healthy-future-0>>.
- Ortiz, E. (2007). “Integración de un sistema de instrumentos de apoyo a la producción social de la vivienda”, México, HIC-AL, <https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/02/Libro_PSV_Enrique_nov_2007.pdf>.
- Saltamacchia, H. y A. Ziccardi (2005), “Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, N° 1, pp. 31-97.
- Secretaría de Salud (SSA) (2022), “Dirección General de Epidemiología. Datos Abiertos - Bases Históricas”, <<https://www.gob.mx/salud/documentos/datos-abiertos-bases-historicas-direccion-general-de-epidemiologia>>, consulta 2 de junio.
- SEMOVI (2020), “Movilidad + COVID 19 en la Ciudad de México Evitar · Cambiar · Mejorar”, <<https://semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/movilidad-covid-19-en-la-cdmx.pdf>>.
- Suárez-Lastra, M., C. Galindo y V. Reyes (2019), “Como nos movemos en la

- Ciudad de México”, en Flores, J. (coord.), *Inventario de la Ciudad de México: Presente y futuro de su gente. Diez encuestas sobre la Ciudad de México*, t. II, México, IJ-UNAM, Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación del Gobierno de la Ciudad de México, pp. 255-293.
- Ziccardi, A. (1986), “Política de vivienda para un espacio destruido”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLVIII, N° 2, “Sismo: desastre y sociedad en la Ciudad de México”, abril-junio, pp. 121-193.
- (2015), *Cómo viven los mexicanos. Análisis regional de las condiciones de habitabilidad de la vivienda. México*, IJ, Fomento Editorial, UNAM.
- (2018, enero-junio), “Ciudad de México: dos modelos de ciudad y una conflictiva gobernanza local”, *Revista Latinoamericana de Investigación Crítica*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, año V, N° 8, pp. 15-36.
- (2019), “¿Cómo hacer efectivo el derecho a la vivienda en la Ciudad de México? Un diagnóstico sobre las condiciones de habitabilidad de la vivienda”, en Flores Dávila, J., *Inventario de la Ciudad de México: Presente y Futuro de su Gente. Diez encuestas sobre la Ciudad de México*, t. I, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación del Gobierno de la Ciudad de México, pp. 121-173.
- (2020), “Las grandes regiones urbanas y el distanciamiento social impuesto por el COVID-19”, *Revista Astrolabio*, Nueva Época, pp. 46-64.
- (coord.) (2021), *Habitabilidad, entorno urbano y distanciamiento social. Una investigación en ocho ciudades mexicanas durante COVID-19*. Colección Cartas desde una pandemia, Correo Certificado, Coordinación de Humanidades e Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Repositorio del IISUNAM, disponible en: <<http://ru.iis.sociales.unam.mx/handle/IIS>>.
- Ziccardi, A. y A. González (2012), “Pobreza, escasez de agua y salud en la Ciudad de México”, en Rivero Serrano, O. (coord.), *Los riesgos para la salud en la vida de una megametrópoli*, México, Facultad de Medicina, UNAM, pp. 228-254.

[Recibido el 13 de julio de 2022]

[Evaluado 24 de julio de 2022]

Autores

Alicia Ziccardi es doctora en Economía (UNAM), investigadora titular del Instituto de Investigaciones Sociales y profesora de los Programas de Posgrado en Ciencias Sociales y Urbanismo de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel III y de la Academia Mexicana de Ciencias. Ha obtenido el Premio Universidad Nacional en Ciencias Sociales 2001, el Premio Heberto Castillo 2018 y el Premio Alexis de Tocqueville 2021.

Publicaciones recientes:

Ziccardi, A. (coord), "Habitabilidad, entorno urbano y distanciamiento social. Una investigación en ocho ciudades mexicanas durante COVID-19". Colección Cartas desde una pandemia, Cooreo Certificado, Coordinación de Humanidades e Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Repositorio del IISUNAM, disponible en: <<http://ru.iis.sociales.unam.mx/handle/IIS/5922>>.

— (2020), "La cuestión urbana, la gobernanza local y el derecho a la ciudad", en Barba, C., G. Ordoñez e Y. Silva, *La cuestión social en el Siglo XXI en América Latina*, México, El Colegio de la Frontera, Siglo XXI, pp. 132-155.

— (2020), "Las grandes regiones urbanas y el distanciamiento social impuesto por el COVID-19", *Revista Astrolabio*, Universidad de Córdoba, N° 25, julio-diciembre, pp. 46-64.

Diana Figueroa Peña es candidata a doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Maestra en Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Ecuador. Se ha desempeñado como asesora municipal en Colombia en temas de participación ciudadana y políticas públicas de infancia y juventud. Sus principales líneas de investigación son: participación ciudadana, gobernanza local y juventud.

Publicaciones recientes:

Ziccardi, A. y D. Figueroa (2021), "Ciudad de México: condiciones habitacionales y distanciamiento social impuesto, Covid-19", *Revista Mexicana de Sociología*, 83, N° especial (marzo), pp. 31-60.

Ziccardi A., D. Figueroa y J. Luna (2021), "Ciudad de México: habitabilidad, confinamiento y comportamiento social durante la pandemia", en Ziccardi, A. (coord.), *Habitabilidad, entorno urbano y distanciamiento social. Una investigación en ocho ciudades mexicanas durante COVID-19*, México, UNAM.

Figueroa D. (2017), "Gobernanza multinivel y la participación de jóvenes en el diseño de la política pública de juventud-Nariño-Colombia", en *Las Ciencias Sociales y la Agenda Nacional*, vol. 4. Políticas Públicas y Gobernanza-COMECSO.

Job Luna Díaz es doctor en Sociología y maestro en estudios políticos y sociales por la UNAM. Ha sido jefe de proyectos en el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la UNAM. Asimismo ha colaborado en proyectos sobre espacios públicos seguros para las mujeres en el Instituto Nacional de Mujeres. Sus líneas de investigación son: sociología de la niñez, adolescencia y juventud, políticas sociales y espacio público.

Publicaciones recientes:

Luna J. (en prensa), "Las Políticas sociales de infancia en México (1990-2018). Desafíos y tareas pendientes", en Ziccardi A. y Cordera, R. (coords.), *Las políticas sociales de México. Derechos constitucionales y arquitectura institucional*, México, Siglo XXI/UNAM.

Ziccardi A., D. Figueroa y J. Luna (2021), "Ciudad de México: habitabilidad, confinamiento y comportamiento social durante la pandemia", en Ziccardi, A. (coord.), *Habitabilidad, entorno urbano y distanciamiento social. Una investigación en ocho ciudades mexicanas durante COVID-19*. México, UNAM.

Ziccardi A., J. Bautista, J. Luna, C. Gómez y M. Sánchez (2020), "El Gran Proyecto Urbano de Santa Fe, Ciudad de México", en Cuenya, B., P. Elinbaum y A. Ziccardi (coords.), *Grandes Proyectos Urbanos. Conceptos clave y casos de estudio*. México, UNAM.

Cómo citar este artículo

Ziccardi, Alicia, Diana Figueroa y Job Luna, “Condiciones de habitabilidad y capacidad de resiliencia urbana ante la pandemia en la Ciudad de México”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 42, primavera de 2022, pp. 13-34, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/661-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-42.html>>.

Carolina Inés Pedrotti
y Elsa Cecilia Cota Díaz

Habitando la metrópoli frente al COVID-19

**VIEJOS Y NUEVOS PROBLEMAS DE HABITABILIDAD
EN LA ZONA METROPOLITANA DE TOLUCA**

Introducción

Este artículo pretende sumar a la discusión recientemente generada en las Ciencias Sociales –con énfasis en los estudios urbanos– sobre la relación entre habitabilidad, ciudad y pandemia. Tomando como punto de partida el hecho irrefutable de que la crisis sanitaria por SarsCov2 constituyó y constituye un fenómeno esencialmente urbano (Carrión, 2020: 24; 2022; Méndez, 2020; Ziccardi, 2020; 2021; Fernández, 2021), es posible afirmar que esta llegó para irrumpir de manera drástica en la vida cotidiana de todas las ciudades del mundo.

Este trabajo se organiza en torno al problema de la habitabilidad y la pandemia en dos escalas en una metrópoli: la primera, la *habitabilidad urbana*, evidenciando un conjunto de problemas de la Zona Metropolitana de Toluca, México, que se consideran los más graves y vinculados con la cualidad habitable de la ciudad (i. estructura y funcionamiento del sistema de transporte; ii. producción habitacional reciente –sus condiciones y localización–; iii. insuficiencia de espacio verde –asociada a la calidad del aire–; y iv. contexto de descoordinación metropolitana).

La segunda escala corresponde a la *habitabilidad de la vivienda*, considerando problemas que se circunscriben tanto a su espacialidad y a su entorno de infraestructura y servicios, como a aquellos suscitados por la superposición de actividades, el confinamiento prolongado, la convivencia del hogar y las funciones adicionales que recientemente se le han exigido a la vivienda, con la ocurrencia de la pandemia.

Se inicia con un breve apartado conceptual sobre la habitabilidad en estas dos escalas: urbana y habitacional. Posteriormente, se identifican y describen los problemas de habitabilidad que ha presentado histórica y estructuralmente la ciudad de Toluca, buscando otorgar un calificativo específico a cada problema (ciudad *desconectada*-transporte; ciudad *fragmentada*-vivienda; ciudad *enferma*-espacio verde y calidad del aire; ciudad *descoordinada*-ausencia de coordinación metropolitana); al momento de abordar los aspectos en la escala de los hogares y sus vivencias, se articulan algunos de estos problemas de habitabilidad urbana con los de la habitabilidad de la vivienda.

El sustento empírico de este artículo se integra con información documental en lo relativo a la habitabilidad urbana; para la escala de la vivienda, aprovecha un estudio colectivo realizado por académicos, académicas y estudiantes en ocho metrópolis de México,¹ cuyo instrumento base fueron dos cuestionarios, que buscaron indagar sobre las condiciones de habitabilidad asociadas a las condiciones físico-materiales de la vivienda, a las problemáticas que enfrentaron los hogares durante el confinamiento, al vínculo de dichas problemáticas con el espacio más amplio de la ciudad y sus bienes y a la respuesta, evaluada por la ciudadanía, de los gobiernos locales frente a la emergencia. Aquí se recogen los resultados obtenidos del segundo cuestionario para la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT).

La habitabilidad en dos escalas de análisis: la vivienda y la ciudad

¹ Las tres zonas metropolitanas (ZM) más grandes del sistema urbano nacional (SUN) son: Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey; las dos mayores ciudades fronterizas –Ciudad Juárez y Tijuana– y tres ciudades capitales de estado: Cuernavaca, Toluca y Mérida. Para conocer más sobre esta iniciativa, coordinada por Alicia Ziccardi, consultar el libro *Habitabilidad, entorno urbano y distanciamiento social. Una investigación en ocho ciudades mexicanas durante COVID-19*, disponible en: <<https://www.iis.unam.mx/habitabilidad-entorno-urbano-y-distanciamiento-social-una-investigacion-en-ocho-ciudades-mexicanas-durante-covid-19/>>.

Para la vivienda, la estimación de su calidad tiene prácticamente un calificativo propio, la *habitabilidad*, o las *condiciones de habitabilidad*, como el conjunto de elementos que hacen a su cualidad de habitable, como “categoría esencial en la producción arquitectónica” (Villagrán, 1970) vinculando con esto su diseño, funcionalidad, dimensiones, así como la forma y el estado general del espacio (Pedrotti, 2016: 66).

Existe una prolífica literatura, investigaciones y el pronunciamiento de organizaciones internacionales que han permitido contar con un cuadro o marco integral de estas condiciones, donde se encuentra un acuerdo generalizado que refiere a una *relación* que se establece entre el *espacio-vivienda* y sus *habitantes*; allí tienen cabida *aspectos objetivos* –físicos, constructivos y urbanos– del espacio construido, así como *elementos subjetivos* que aluden a valoraciones, percepciones y necesidades de los habitantes en relación con ese espacio construido, y las relaciones vecinales entre habi-

tantes (Cárdenas, 2018: 110). Se habla también de *habitabilidad interna* y *externa* (Mercado y Landázuri, 2004: 90, en Cárdenas, 2018: 110-111), para referir, por una parte, a las condiciones que pueden medirse al interior de la casa y, por otra, a aquellas que atañen a su entorno urbano inmediato, y que conectan a la vivienda con el vecindario, barrio o conjunto habitacional.

Una escala de análisis mayor es la que trasciende el ámbito de la vivienda-entorno y se nombra como *habitabilidad urbana*, asociada a la calidad de vida en las ciudades, donde las condiciones que se estiman son aquellas que hacen al medioambiente urbano: “los espacios o áreas interbarriales, el sistema viario, el espacio público dentro y fuera de los barrios, las infraestructuras, los servicios y el transporte público, los espacios verdes, el enriquecimiento funcional de las áreas residenciales”, entre otros (Moreno Olmos, 2008: 49).

Para Pérez Maldonado, la calidad de vida urbana se compone de un conjunto de “condiciones óptimas que se conjugan y determinan sensaciones de confort en lo biológico y psicosocial dentro del espacio donde el hombre habita y actúa, las mismas en el ámbito de la ciudad están íntimamente vinculadas a un determinado grado de satisfacción de unos servicios y a la percepción del espacio habitable como sano, seguro y grato visualmente” (1999: 40, citado en Moreno Olmos, 2008: 51).

La crisis provocada por la pandemia ha afectado no solo la salud de las personas, sino también su relación con los espacios que habita y transita. En tal sentido, las condiciones de habitabilidad de esos espacios, en distintas escalas espaciales, se convierte en un tema a revisar. Por ello, en este trabajo se aborda la habitabilidad de la vivienda y su entorno, pero se trasciende hacia la habitabilidad urbana con sus espacios, sistemas y relaciones, por considerarla un asunto fundamental en la experiencia de vivir la pandemia en la ciudad, ya que ambas escalas “coexisten en un continuo que involucra lo físico, social, político, institucional, tecnológico, formativo y territorial” (Aguillón, Arista y Reyes, 2015: 3, en Cárdenas, 2018: 114). En este caso, se recogen algunos elementos que son fundamentales para medir esa habitabilidad en la ZMT, y que se ubican entre sus problemas más acuciantes.

Habitabilidad urbana en la Zona Metropolitana de Toluca, México

La Zona Metropolitana de Toluca (ZMT), México, se compone de 16 municipios, 9 de los cuales son considerados municipios centrales y 7, exteriores (esto, de acuerdo con los criterios de CONAPO

et al., 2015). De las 74 zonas metropolitanas del país, Toluca ocupa el quinto lugar con una población total de 2.202.886 habitantes, una tasa de crecimiento poblacional medio anual de 1,9% y una densidad media urbana de 64,4 hab./ha (Conapo *et al.*, 2015); esto la define como una ciudad poco densa en relación con otras metrópolis del país.

En términos de conformación metropolitana, su crecimiento se ha caracterizado por cuatro grandes procesos: 1) la ocupación con usos urbanos a lo largo de las vialidades e infraestructuras importantes, que convergen en el área central del municipio de Toluca; 2) el crecimiento de los asentamientos humanos, particularmente en las cabeceras municipales con bajas densidades de población, y con claros signos de ruralidad hacia los límites; 3) la ocupación y producción “hormiga” de todo tipo de edificaciones e instalaciones en el entorno de la zona metropolitana, en predios de baja productividad agrícola y bajas condiciones de informalidad e irregularidad; y 4) más recientemente, la producción de conjuntos habitacionales promovidos por la política de vivienda federal, especialmente a partir del año 2000 (Iracheta y Pedrotti, 2013: 258-259; Flores e Iracheta, 2015: 108). En este sentido,

[...] la metropolización ha ocurrido al margen de un proyecto regional que observe con criterios urbanísticos y ambientales dónde sí y dónde no urbanizar, y ha sido conducido por acciones de gobierno sin concierto (construcción y ampliación de vialidades, aprobación de conjuntos habitacionales, centros comerciales, etcétera) y, principalmente, por las acciones de los mercados inmobiliarios, tanto de carácter formal como informal (Flores e Iracheta, 2015: 108).

Como consecuencia, esta zona metropolitana enfrenta una severa crisis en al menos tres dimensiones: la social, la económica y la territorial-ambiental.

El continuo crecimiento poblacional e industrial de la ZMT ha traído consigo la ampliación de su superficie urbana a un ritmo ocho veces superior al de sus habitantes en las últimas tres décadas –la extensión del área urbana en 2010 era de 18.216,67 ha, mientras que en 2020 se incrementó a 33.424,49 ha (Garrocho *et al.*, 2020)–, lo que se traduce en una creciente demanda de vivienda y servicios públicos, presión a los ecosistemas, afectaciones al medio ambiente y, en general, a la sustentabilidad de la región. Lo anterior se deriva de una ausente planeación urbana (CMM, 2014).

En efecto, previo a la pandemia, la ciudad ya enfrentaba problemas de habitabilidad urbana, que se complejizaron durante la

emergencia sanitaria por COVID-19; a continuación, se caracterizan brevemente los más notables y urgentes a tratar.

Ciudad desconectada: el transporte público y la movilidad

El concepto de movilidad tiene que ver con el movimiento de las personas y las mercancías, es una estrategia que utiliza la gente para organizar su actividad diaria y tiene como objeto principal conseguir la mayor eficiencia en el uso de las distintas infraestructuras del transporte.

Mataix (2010) señala que una de las causas fundamentales de los problemas de movilidad es el modelo imperante de desarrollo territorial, que provoca dispersión de la población y de los centros de actividad, particularmente en territorios metropolitanos, cuyo modelo actual de movilidad, basado en el uso intensivo del automóvil privado, contraponen las bases del desarrollo sostenible, presentando serios problemas que influyen en el desarrollo económico, social, el medioambiente, la calidad de vida y la salud de los ciudadanos (ruido, contaminación, siniestralidad, congestión, etc.).

En la ZMT, la debilidad del sistema actual de transporte y las deficiencias en la planeación urbana han detonado afectaciones diversas. La ciudad presenta una de las tasas más elevadas de unidades de transporte público por habitante (con 22 empresas que brindan servicio de transporte público masivo –autobuses– a través de 222 rutas); paradójicamente, más de la mitad de las manzanas de la ZMT no dispone de este servicio en ninguna de sus vialidades, mientras que existe una sobreoferta de unidades y de rutas distribuidas por la ciudad, mayoritariamente radiales y diametrales hacia el centro del municipio de Toluca. Esta situación genera una congestión elevada con una velocidad promedio de 38 km/h durante las horas de máxima demanda y con ello, el incremento de emisiones contaminantes (CMM, 2014). De acuerdo con un estudio realizado por el Centro Mario Molina (2014), se registran los siguientes datos:

- Aproximadamente 90% de la superficie urbana presenta niveles de densidad menores a 25 viv./ha, situación que no favorece un sistema de transporte público estructurado; por el contrario, fomenta los modos individuales y motorizados de transporte, e incrementa la cantidad y tiempo de los viajes.
- El 76% de la población viaja en transporte público, pero el 65% de los usuarios está insatisfecho con el servicio, en parte debido al mal estado de las unidades, de las cuales 43% sobrepasan los diez años de antigüedad. El efecto más reciente de las ineficiencias del

transporte público es el servicio de taxi colectivo, que es el modo principal de transporte para el 11% de los habitantes.

- La tasa de motorización se incrementa a un ritmo más acelerado que su población y se prefieren modos de transporte de baja capacidad. La dinámica de movilidad se encuentra centralizada en torno al núcleo del municipio de Toluca, que atrae más de 650 mil viajes diarios, los cuales representan dos terceras partes de los viajes metropolitanos, concentrándose en los municipios de Toluca y Metepec.

Lo anterior tiene efectos en la contaminación del aire; la ciudad es una de las más contaminadas del país; este factor depende de distintos elementos, sin embargo, los pululantes determinantes son las PM10 (partículas sólidas o líquidas de polvo, cenizas, hollín, metálicas, cemento o polen, dispersas en la atmósfera, y cuyo diámetro varía entre 2,5 y 10 μm). En un reporte mundial de 2018, Toluca ocupó el noveno lugar entre las ciudades de provincia con mayor contaminación atmosférica por pm2.5 en América Latina y el Caribe, con un promedio anual de 26,4 mcg/m^3 de pm2.5, superando a la Ciudad de México (19,7 mcg/m^3) (WAQR, 2018). Diversas investigaciones concluyen que la mayoría de los contaminantes proviene de la combustión vehicular (Espinoza, 2020).

Ciudad fragmentada: la vivienda nueva y su localización

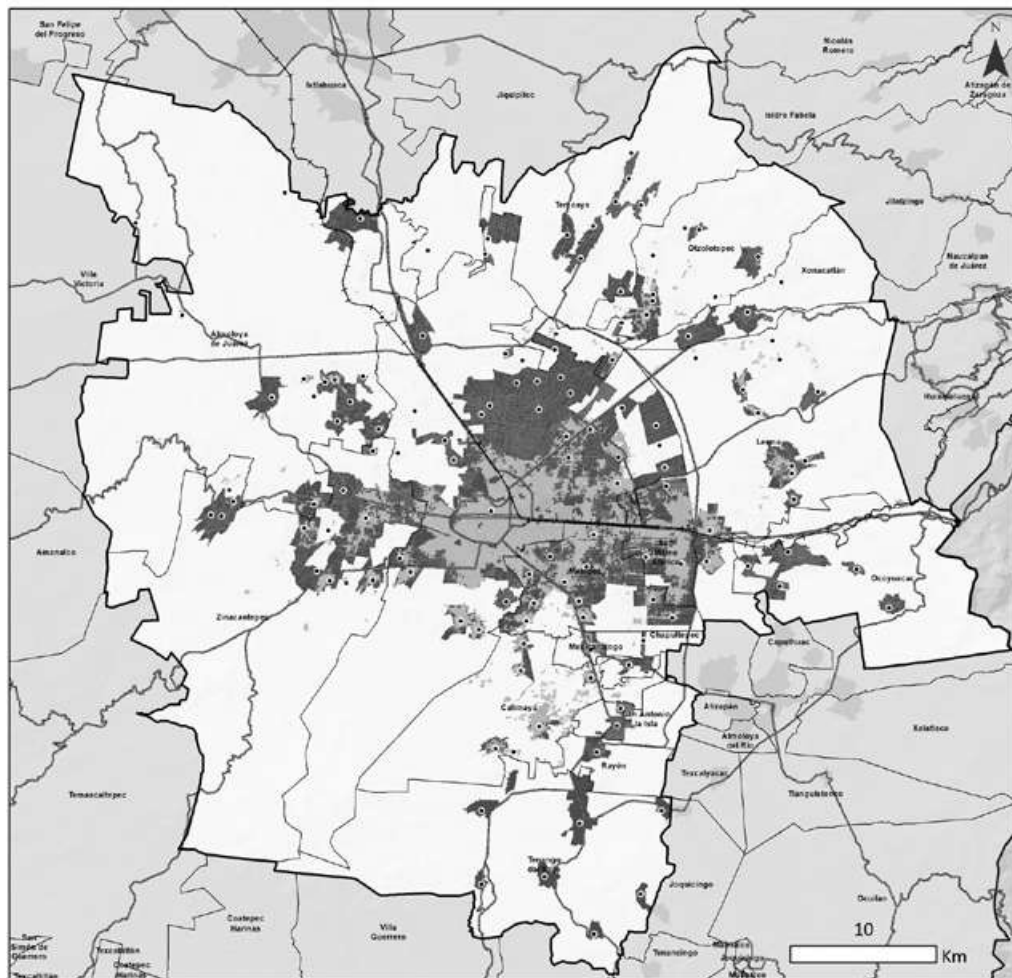
Uno de los factores determinantes de la expansión urbana reciente de la ZMT es el hecho de alejar físicamente a la vivienda de los centros urbanos, conformando las que se han denominado *nuevas periferias*,² que representan el crecimiento metropolitano del último cuarto de siglo en las ciudades mexicanas, producido en un marco de acción protagónica del sector inmobiliario desarrollador (Pedrotti, 2019: 26). Esto se ha traducido, como ya se señaló, en una expansión del área urbana de la ciudad que crece exponencialmente, en proporciones considerablemente mayores al crecimiento poblacional (mapa 1).

Donde hasta hace unas décadas predominaba el tejido de una urbanización popular, irregular y progresiva, hoy, además se han construido con gran celeridad conjuntos habitacionales de todos los segmentos tipológicos, aunque prevalecen –al menos por su escala– los de interés social (Pedrotti, 2019: 26).

Este –ya no tan nuevo– modo de producción de vivienda ha sido adoptado por promotores inmobiliarios, quienes oportunamente adquirieron grandes extensiones de terreno ubicadas cada vez más distantes de los centros urbanos, aprovechando la laxitud normativa respecto de la apertura e incorporación de áreas a la

² “Este tipo de estructura territorial, denominada por algunos investigadores (Aguilar, 2002; Monclús, 1998) nuevas periferias, deriva de la dinámica de la suburbanización o periurbanización que experimentan la mayoría de las ciudades de carácter metropolitano, correspondiéndole a las migraciones, particularmente las intrurbanas, jugar un rol decisivo en su conformación” (Ilsunza y Méndez, 2011: 114).

Mapa 1. Expansión urbana, 2000-2020



Simbología temática

- Área urbana 2000
- Área urbana 2020

Simbología básica

- Límites administrativos**
 - Límite de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca
 - Límites municipales
 - Localidades urbanas
- Red vial**
 - Vías de comunicación terrestre
 - || Vía férrea

Fuente: elaboración propia a partir del INEGI (2020). Marco Geoestadístico. INEGI (2020). Sistema para la Consulta de la Información Censal.

urbanización. Así, la localización cuasideliberada de los conjuntos habitacionales, en la lógica de la promoción privada, obedeció fundamentalmente a la disponibilidad de suelo barato y accesible, según los cálculos de rentabilidad de cada empresa promotora, y no según las prioridades de ocupación y accesibilidad urbana para los distintos grupos sociales (Pedrotti, 2016, 2019).

La ZMT no ha sido ajena a este fenómeno, la construcción de nuevos conjuntos urbanos ha provocado la expansión de la ciudad. De 2001 a 2021, se han autorizado 100 conjuntos habitacionales de todo tamaño y segmento tipológico, que alojan un total de 121.675 viviendas (GEM, 2022).

Los conjuntos, especialmente los de interés social (que representan el 47% de la producción total) encarnan y atraviesan numerosos problemas vinculados con su calidad residencial, primordialmente por la insuficiente dotación de servicios, la precarización y rápido deterioro de sus espacios comunes (Pedrotti, 2019: 25) y la débil accesibilidad a los bienes y equipamientos metropolitanos.

Ciudad enferma: insuficiencia de espacio verde en la ciudad

De acuerdo con Granados y Mendoza (1992) y Córdova y Martínez (2014), la necesidad de áreas verdes en los centros urbanos para la salud del ser humano se origina en las diferentes funciones con las que cumplen aquellas, entre las que se destacan:

- Son elementos reguladores del ambiente; esta función es de las más complejas, por considerar a los parques con la capacidad de regular las condiciones de carácter climático, además de amortiguar los efectos ambientales nocivos como la contaminación atmosférica y sónica.
- Son estimulantes de la psiquis del ser humano, al considerárseles como antiestresantes por contener alternancia de colores, fondos y formas.
- Son el marco físico de las relaciones sociales más importantes, el soporte de actividades propias del recreo y descanso, donde se realizan actividades de deporte, paseos, lectura, tertulias y fiestas.
- Para gran parte de la población, son los únicos espacios donde se establece contacto directo con la naturaleza y donde se tienen importantes elementos que apoyan a la educación ambiental.
- Son el hábitat de especies de flora y fauna que se han adaptado a entornos más urbanizados.

Así, la calidad del medio ambiente y el microclima urbano son factores importantes que determinan el grado de habitabilidad urbana de las ciudades (Moreno Olmos, 2008: 48).

Partiendo de la recomendación de la OMS que establece un mínimo de 10 y un ideal de 15 m² de área verde urbana por habitante, los resultados para el municipio de Toluca exponen un déficit del 53,6%; es decir, corresponden 4,64 m² por habitante (Mañón, *et al.*, 2018: 56). El déficit es alarmante, y lo es aún más cuando se analiza la disponibilidad de área verde en el espacio intrametropolitano; a escala de barrios y localidades, gran parte de la población no dispone de un área verde cercana (a menos de 500 m de su vivienda) (mapa 2).

Ciudad descoordinada: la ausencia de gobernanza metropolitana

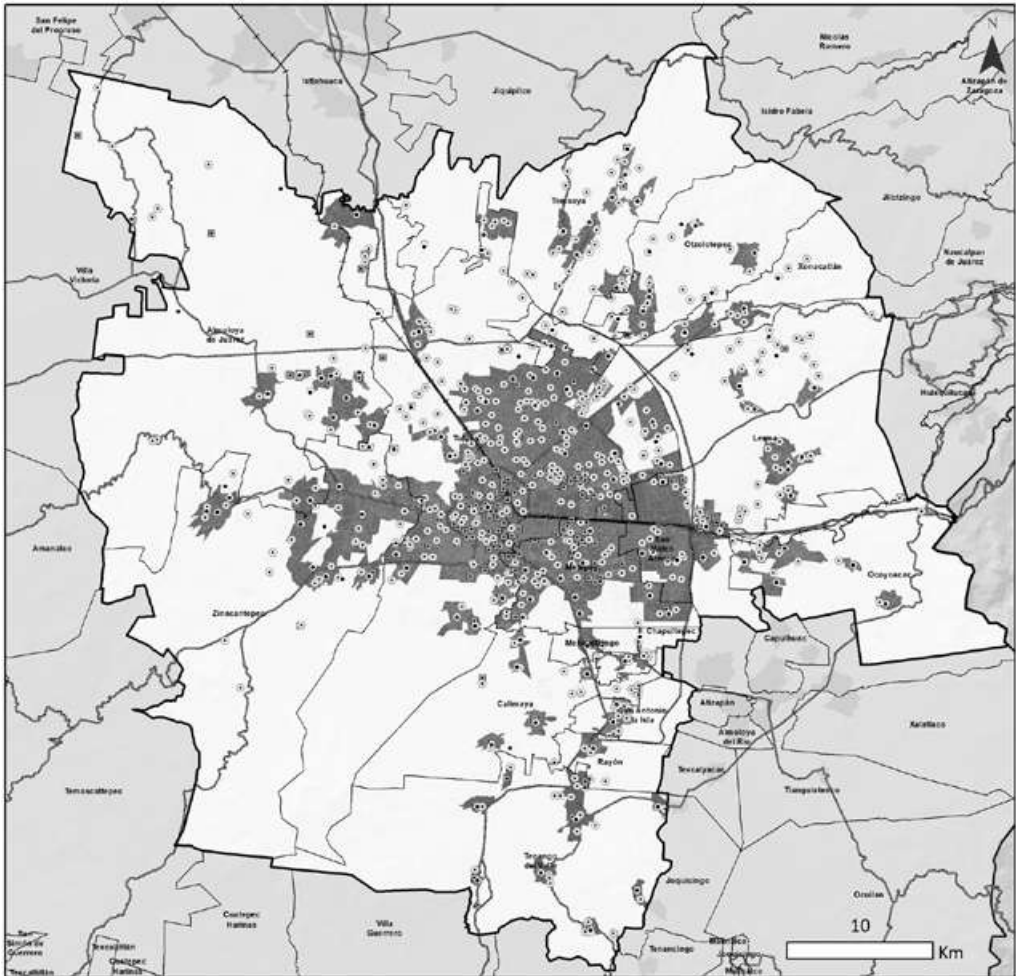
La gobernanza se presenta como una posibilidad distinta de gobernar, como una búsqueda de respuesta a las incapacidades del Estado, donde distintos actores, no necesariamente gubernamentales, buscan nuevas formas de administrar sus recursos, emergiendo formulaciones de organización, a través de redes colaborativas, en las que la confianza y la complementariedad desplazan a la competencia y a las dinámicas de ganar-perder.

Desde la Agenda de Cooperación Alemana GIZ y ONU-Hábitat (2015) se anotan algunas razones para hablar de gobernanza metropolitana, destacando las siguientes:

- El rápido crecimiento de las áreas urbanas que genera que los gobiernos locales se vean obligados a proveer de infraestructura y servicios, a promover el desarrollo económico y a atender la pobreza y desigualdades urbanas.
- Los límites jurisdiccionales tienden a ser estables, pero el área de los traslados diarios de los habitantes y de la economía local cambian constantemente, por lo que las áreas metropolitanas necesitan de instituciones y arreglos para coordinar su desarrollo o de funciones conjuntas entre distintas municipalidades para la mejora en la provisión de los servicios.
- Las regiones metropolitanas son la base económica de la mayoría de los países, haciendo que la gobernanza metropolitana multinivel sea esencial. La productividad de las áreas metropolitanas determina cada vez más el crecimiento económico nacional.

La idea de gobernanza metropolitana asume que ciertos arreglos institucionales pueden generar incentivos para que las autoridades locales cooperen entre sí, formen redes plurales de cooperación y coordinación para alcanzar fines comunes, y definan políticas públicas regionales y acuerdos entre municipalidades para avanzar.

Mapa 2. Distribución del equipamiento de recreación y deporte en la ZMT, 2020



Simbología temática

- Instalación deportiva
- Plazas, parques o jardines

Simbología básica

- Límites administrativos**
 - Límite de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca
 - Límites municipales
 - Localidades urbanas
- Red vial**
 - Vías de comunicación terrestre
 - + + + + Vía férrea

Fuente: elaboración propia a partir del INEGI (2020). Marco Geoestadístico.

Sin embargo, dada la ausencia de claridad constitucional referida al fenómeno metropolitano en México, particularmente en la ZMT resulta complicado consolidar espacios de gobernanza y por lo tanto de administración metropolitana. La razón principal es la falta de voluntad política, incluso con la presencia de participación de la sociedad civil en asuntos como el transporte y la movilidad, el rescate y protección de áreas verdes y el agua potable, entre otros.

A pesar de la creación de organismos como el Consejo Ejecutivo para la Coordinación Metropolitana del Valle de Toluca (CECMVT), no se cuenta con información sobre el impacto de este Consejo en la mejora de los problemas metropolitanos (Flores e Iracheta, 2015). Lo que se ha documentado es la persistente inercia que apunta hacia el trabajo descoordinado entre los distintos municipios que forman parte de la metrópoli, entre los distintos ámbitos de gobierno y entre el gobierno y los distintos actores que se manifiestan en la esfera pública de la ciudad.

El papel del gobierno local frente a las problemáticas antes descritas es muy reducido, con una tendencia a ceder la responsabilidad del desarrollo metropolitano al sector privado inmobiliario, o bien al ámbito del gobierno estatal.

Habitabilidad de la vivienda en la ZMT de cara al COVID-19

Una consigna clave promovida a escala global, una vez declarada la contingencia sanitaria, fue el “quédate en casa”. Así, muchos habitantes en las ciudades, de manera voluntaria o impuesta, debieron recluirse en sus viviendas al menos durante un año y continuar con todas sus actividades cotidianas –laborales y escolares, de recreación y consumo– desde allí.

Esta medida puso en evidencia problemas de habitabilidad, que se han suscitado a partir de convertir a la vivienda particular en el espacio para desarrollar todas las actividades de la vida urbana cotidiana (Cervio, 2020; Cuerdo, 2020; Pekholtz, 2020; Ziccardi, 2020; Torres, 2021; Verdugo, 2021); resulta además interesante observar que los efectos se han extendido hacia sectores sociales sin problemas previos de habitabilidad en el sentido “tradicional”.

El análisis que se presenta a continuación retrata los retos y dificultades para afrontar la pandemia desde las viviendas en la ZMT, a través de los datos obtenidos en el cuestionario “Condiciones de habitabilidad en la vivienda durante el año de COVID-19. Zonas metropolitanas y ciudades de México”; asimismo, hace énfasis en las

temáticas vinculadas con los problemas de habitabilidad urbana descritos en el primer apartado de este trabajo.

En la metrópoli toluqueña se registraron 285 respuestas, y se alcanzó a informantes residentes en 12 de los 16 municipios que la componen. Con relación a la muestra obtenida, se observó lo siguiente:

Tipología de vivienda: la mayoría de los encuestados vive en casa independiente en colonia (40,70%), seguido de casa en fraccionamiento o conjunto habitacional (32,63%); al haber señalado que una de las grandes problemáticas de la ciudad se centra en la fragmentación de la misma por el establecimiento de vivienda nueva en conjuntos urbanos que se encuentran lejos del área urbana consolidada, este análisis hace énfasis en algunos resultados sobre este tipo de vivienda.³

Espacialidad: 50,18% de las viviendas registradas tiene más de 100m² de construcción, y 49,82% tiene menos de 200m². Al observar estos resultados por tipo de vivienda, se tiene que las casas en fraccionamiento o conjunto habitacional ocupan mayormente de 50 a 100m²; pocas fueron las respuestas donde este tipo de vivienda tiene 150m² o más (gráfico 1). En cambio, las viviendas en colonia popular y las independientes en colonias presentaron mayor capacidad en términos de tamaño.

Con relación a los espacios no construidos, 74,04% cuenta con patio o jardín privado, 25,96% con patio común o áreas verdes comunes, 21,40% con balcón o terraza y 13,33% no cuenta con ninguno de los anteriores.

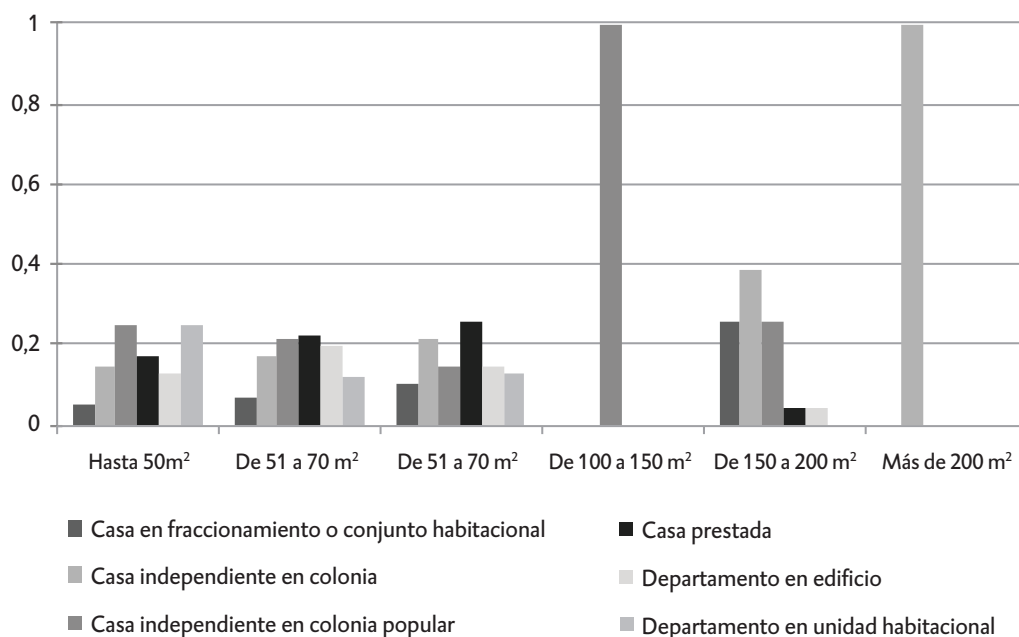
Existen diferencias en la disponibilidad de estas áreas por tipo de vivienda: para el caso de las viviendas de tipo “casa independiente en colonia”, la mayoría de las respuestas apunta a la disposición de un patio o jardín privado, mientras que en el caso de las viviendas de tipo “casa en fraccionamiento o conjunto habitacional”, la frecuencia más alta de respuestas se encontró en la disposición de “patio común o áreas verdes comunes”; además, el 21% de las respuestas para este último tipo de vivienda apuntó no tener patio o jardín privado, ni balcón o terraza, lo cual representa el porcentaje más alto de no disposición en los distintos tipos de vivienda analizados.

Servicios básicos domiciliarios: los resultados muestran que muchos de estos están cubiertos: agua, 97,19%; drenaje, 97,89%; energía eléctrica, 98,60%; Internet, 94,39%. Los servicios con menores porcentajes de disponibilidad fueron: teléfono fijo, 73,33%; televisión abierta, 41,05%; televisión por cable, 66,67% y teléfono móvil con datos, 87,02%.

La mayoría de estos servicios se cubre todos los días, sin embargo, el servicio de agua es el que presenta mayor variabilidad en cuanto a

³ Es importante señalar que no todas las respuestas que refieren habitar en un conjunto habitacional provienen de conjuntos de viviendas de interés social que son, en sí, los más afectados en su calidad residencial.

Gráfico 1. ¿Cuántos metros cuadrados de construcción tiene su vivienda aproximadamente?



Fuente: elaboración propia con base en resultados del cuestionario “Condiciones de habitabilidad en la vivienda durante el año de COVID-19. Zonas metropolitanas y ciudades de México”, abril y mayo 2021.

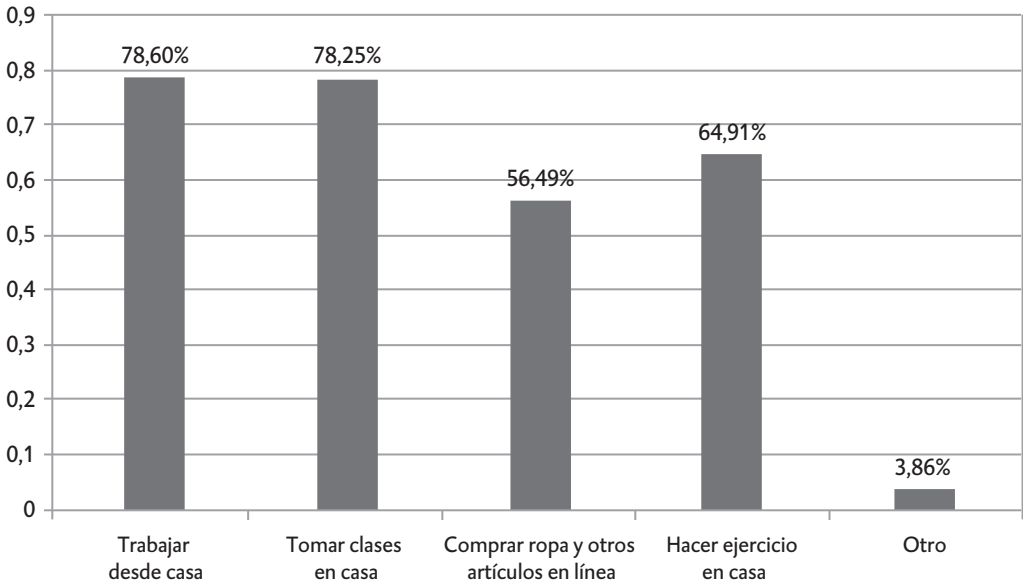
disposición por días de la semana. Si se analiza la cobertura de estos servicios por tipo de vivienda, se encuentra que las viviendas con mayores dificultades de acceso por tipo de servicio y frecuencia de cobertura son las “casas independientes en colonia popular”.

La vida cotidiana al interior de la vivienda en pandemia

Con relación a las dinámicas de los hogares durante la pandemia, se indagó sobre las actividades que las personas realizaron en confinamiento –y que no realizaban antes de la contingencia–; esto, durante el primer año de pandemia. La mayoría de los encuestados anotó que previo a la pandemia no trabajaba ni tomaba clases desde casa, siendo estas las actividades que más se realizaron en la vivienda durante el confinamiento (gráfico 2).

En este contexto de ejecución de actividades prolongadas en la vivienda, buena parte de los encuestados (56,49%) dijo haber realizado modificaciones en la misma para poder trabajar, estudiar y cuidar de enfermos. La mayoría de estas modificaciones estuvieron relacionadas con adecuación de espacios para realizar actividades escolares y laborales (convertir dormitorios en escritorios,

Gráfico 2. ¿Qué actividades realizan las personas de su hogar en la vivienda ahora, que no realizaban antes de la pandemia?



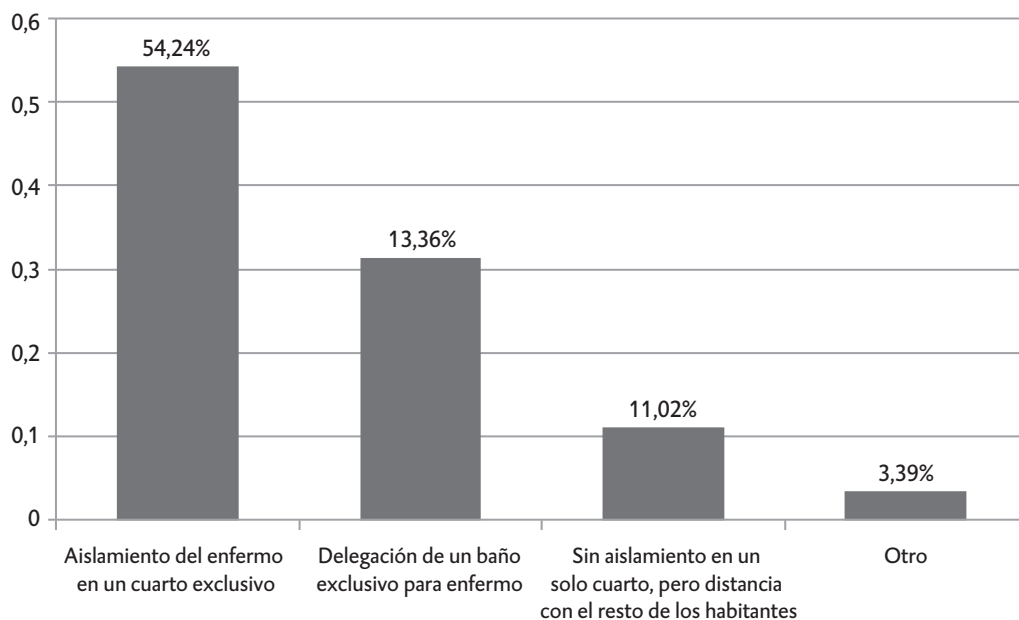
Fuente: elaboración propia con base en resultados del cuestionario “Condiciones de habitabilidad en la vivienda durante el año de COVID-19. Zonas metropolitanas y ciudades de México”, abril y mayo 2021.

comprar muebles de oficina, transformar salas en aulas, etc.). De aquellos que dijeron que no realizaron ninguna modificación, el 23,39% indicó que esto se debió a la falta de recursos o de espacio en la vivienda.

Es importante subrayar que el porcentaje de encuestados que dijo no haber realizado ninguna modificación a su vivienda se encuentra en viviendas de tipo “fraccionamiento o conjunto habitacional”, seguido por los correspondientes a viviendas establecidas en “colonia popular”, siendo la razón principal la “falta de espacio”, incluso por encima de “falta de recursos”.

Otro asunto de gran interés fue conocer la capacidad que presentaron las viviendas para afrontar una situación de posible contagio de COVID-19 en el hogar; resulta interesante, según las respuestas, que la mayoría optó por la atención de un servicio médico privado a domicilio. Esto se relaciona con que 82,98% de los enfermos fueron atendidos en casa y 54,24% de ellos tuvo la posibilidad de aislarse en un cuarto exclusivo, mientras que 31,36% contó con la posibilidad de usar un baño personal durante la enfermedad. Sin embargo, 11,02% dijo no haber contado con la posibilidad de aislarse en un solo cuarto, por lo que úni-

Gráfico 3. ¿A qué medidas recurrieron en casa?



Fuente: elaboración propia con base en resultados del cuestionario “Condiciones de habitabilidad en la vivienda durante el año de COVID-19. Zonas metropolitanas y ciudades de México”, abril y mayo 2021.

camente vigiló mantener distancia con los demás miembros del hogar (gráfico 3).

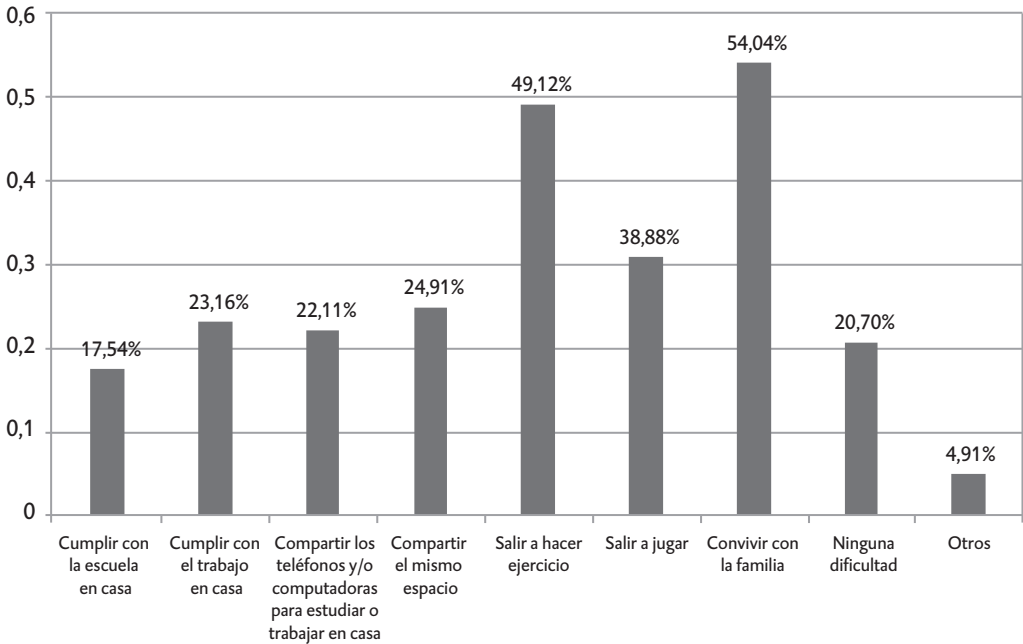
Al realizar el análisis por tipo de vivienda, se observó que en las viviendas consistentes en departamentos, viviendas en colonia popular y viviendas en fraccionamiento o conjunto habitacional, se contó con menos posibilidades de tener un cuarto para aislar enfermos.

Además de las dificultades por posibles contagios, hubo otros inconvenientes que los encuestados atravesaron durante la emergencia sanitaria. El 54,04% dijo tener problemas para convivir con la familia, 49,12% dijo tener dificultades para salir a hacer ejercicio, a esto le siguen dificultades vinculadas con realizar actividades escolares y laborales desde la vivienda (gráfico 4).

Accesibilidad de la vivienda a equipamientos urbanos básicos

Tomando en consideración que el trabajo busca mostrar dos escalas de habitabilidad –la de la vivienda y la del espacio más amplio de la ciudad–, otro asunto que se indagó fue la accesibilidad que

Gráfico 4. Durante esta emergencia sanitaria, los habitantes de la vivienda tienen dificultades para:



Fuente: elaboración propia con base en resultados del cuestionario “Condiciones de habitabilidad en la vivienda durante el año de COVID-19. Zonas metropolitanas y ciudades de México”, abril y mayo 2021.

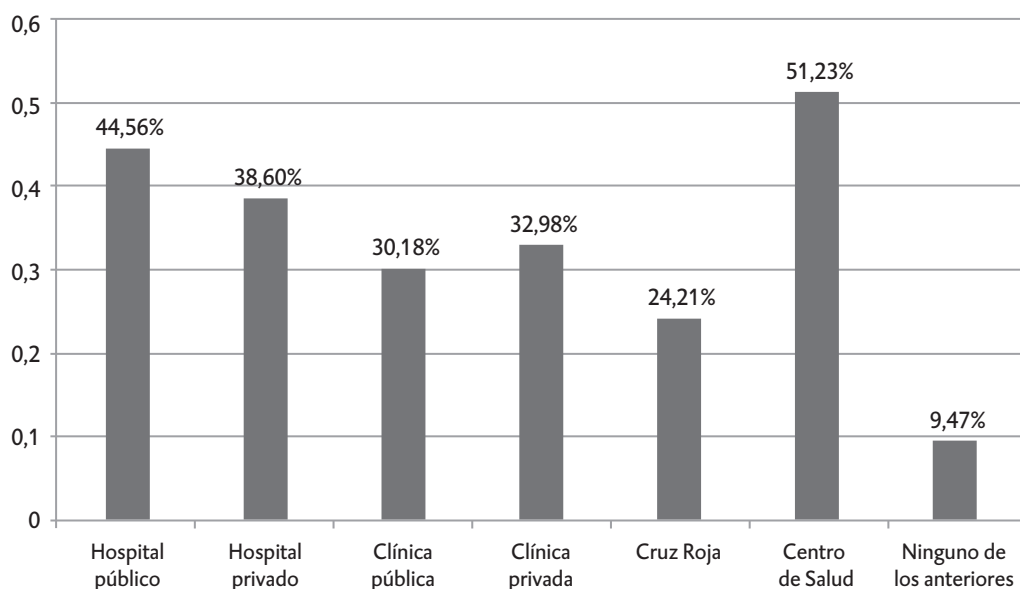
tienen las viviendas a ciertos servicios y equipamientos urbanos. En este sentido, se preguntó qué establecimientos de salud se localizan en el entorno de las viviendas, obteniendo los siguientes resultados (gráfico 5).

Como se puede observar en el gráfico 5, muchas de las viviendas donde residen los encuestados cuentan con alguna de las opciones, siendo los centros de salud los más cercanos. Sin embargo, el 55,44% no cuenta con un hospital público cercano, y el 61,4% tampoco cuenta con un hospital privado cercano.

Para las viviendas de tipo “casa en fraccionamiento o conjunto habitacional” se presentaron los porcentajes más altos de no cercanía a estos equipamientos, en relación con los demás tipos de vivienda. Por ejemplo, solo el 44,09% de quienes habitan en un fraccionamiento o conjunto habitacional cuenta con un hospital público cercano y el 25,81% cuenta con una clínica pública cercana, mientras que para los tipos de vivienda “departamento en edificio” o “departamento en unidad habitacional” la disposición cercana de este tipo de equipamientos se verifica en más del 50% de los encuestados.

Al preguntar por áreas verdes accesibles en el entorno, 24,21%

Gráfico 5. ¿Qué establecimientos de salud se localizan en el entorno de su vivienda? (máximo 30 minutos caminando)



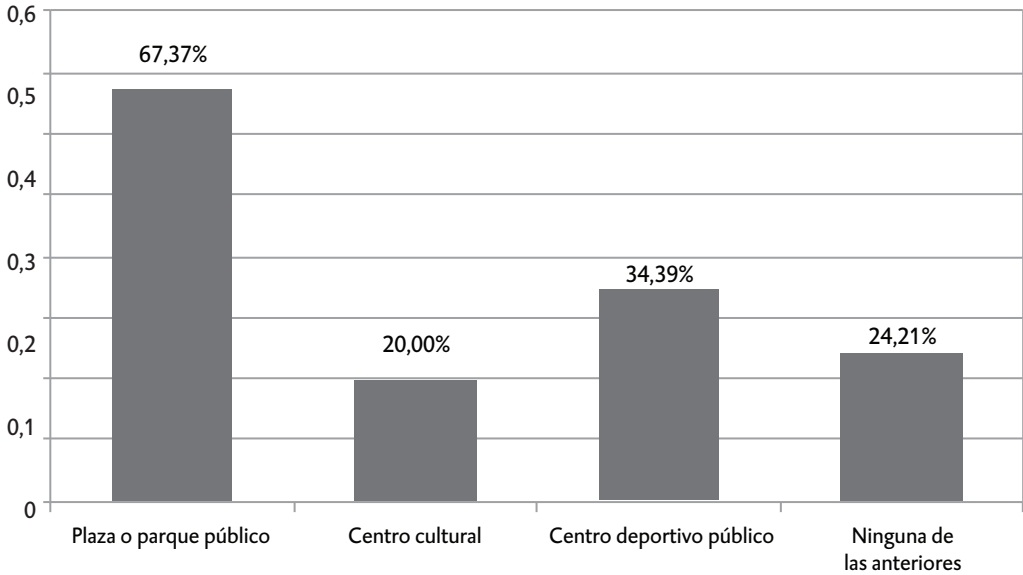
Fuente: elaboración propia con base en resultados del cuestionario “Condiciones de habitabilidad en la vivienda durante el año de COVID-19. Zonas metropolitanas y ciudades de México”, abril y mayo 2021.

de los encuestados dijo que no cuenta con algún parque o plaza pública, centro cultural ni centro deportivo público cercano. Esto refuerza lo ya señalado, la disponibilidad de este tipo de espacios en la ciudad es un tema pendiente y urgente (gráfico 6).

Al analizar los resultados por tipo de vivienda, se observa que la ausencia de estos equipamientos es mayor para las viviendas instaladas en una colonia popular (36,17% dijo no contar con ningún equipamiento cercano), seguido de las viviendas en fraccionamiento o conjunto habitacional (32,26%, respectivamente). Es importante señalar que, para todos los tipos de vivienda, los centros culturales son los equipamientos más escasos en términos de cercanía.

Los datos reflejan una coincidencia con lo arriba comentado, la ZMT puede nombrarse como una *ciudad enferma*, pues presenta un déficit de área verde por habitante. Con la ocurrencia de la pandemia, y tal como se ha referido para otras ciudades, “es en este momento cuando en la periferia se comenzó a poner en evidencia aún más, la falta de usos no residenciales y la necesidad de espacios verdes públicos” (Birche *et al.*, 2021: 105).

Gráfico 6. Cerca de tu vivienda a una distancia de 500 mts o máximo 15 min caminando hay:



Fuente: elaboración propia con base en resultados del cuestionario “Condiciones de habitabilidad en la vivienda durante el año de COVID-19. Zonas metropolitanas y ciudades de México”, abril y mayo 2021.

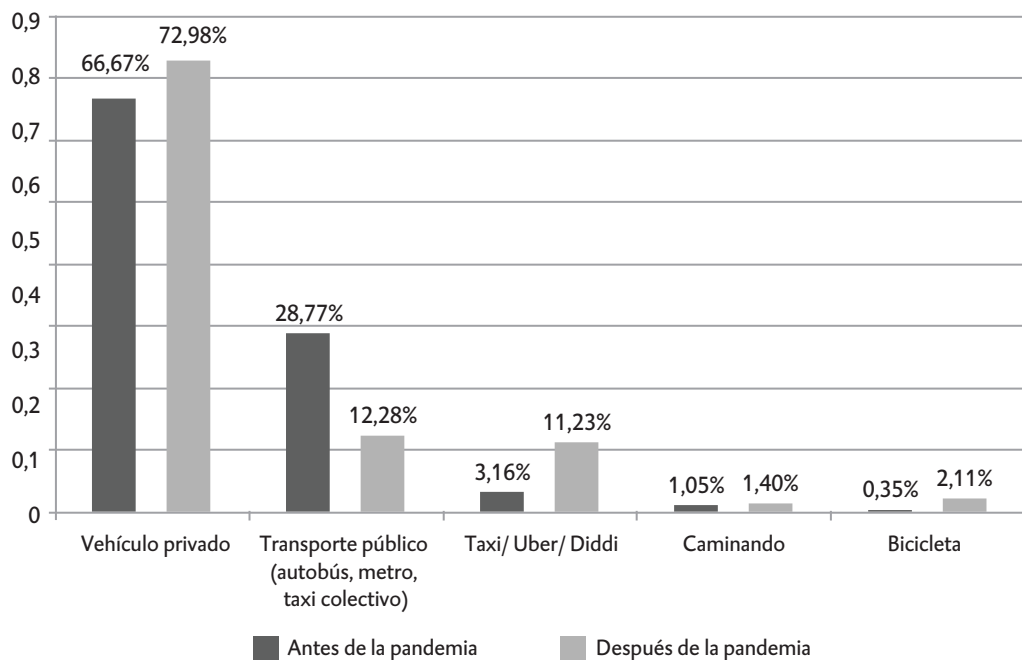
Movilidad en pandemia

Aún con las innumerables restricciones, fue necesario transitar por la ciudad para cumplir con algunas actividades. En tal sentido, se preguntó a los encuestados sobre posibles cambios en la manera de movilizarse durante la pandemia. A lo ya referido como una *ciudad desconectada*, durante la contingencia se observó en la ZMT un incremento del uso de vehículos particulares y servicios de taxis privados o de plataforma –tipo Uber–, con una evidente disminución del uso del transporte público. El uso de la bicicleta se incrementó, aunque de manera exigua, y es probable que esto responda a la insuficiencia de infraestructura ciclista en la ciudad (gráfico 7).

En la ZMT persisten retos en los distintos mecanismos, programas e infraestructuras específicas que promueven otros modos de transporte, además de los motorizados. Es el caso de la bicicleta, cuyo uso como medio de transporte, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS) (2020), disminuye la posibilidad de contagio de COVID-19 en relación con el transporte público.

Aquí conviene mencionar que, como experiencia singular, durante el primer año de pandemia emergieron en Toluca inicia-

Gráfico 7. ¿Cuál es el principal medio de transporte que utiliza para realizar sus desplazamientos?



Fuente: elaboración propia con base en resultados del cuestionario “Condiciones de habitabilidad en la vivienda durante el año de COVID-19. Zonas metropolitanas y ciudades de México”, abril y mayo 2021.

tivas ciudadanas para tratar el tema de la movilidad, sobre todo en torno a la creación de un sistema de *ciclovías emergentes* para fomentar el uso de medios de transporte no motorizados y evitar las aglomeraciones en el transporte público. Los colectivos y organizaciones “presentaron e impulsaron propuestas de infraestructura para bicicletas para los municipios de Toluca, Metepec, Lerma y Zinacantepec” (“Sí a la Ciclovía Toluca”, 2021: 2).

El colectivo “Sí a la ciclovía” logró, mediante un trabajo conjunto con la Secretaría de Movilidad del Estado de México, la creación de la ciclovía de 3,9km en el Paseo Colón, una de las calles más emblemáticas de la ciudad con una alta afluencia ciclista (IMPLAN Toluca, 2021).⁴ Esta acción ha demostrado que contar con este tipo de infraestructura se traduce en un aumento de usuarios de la bicicleta como medio de transporte.⁵

Gestión de los gobiernos locales

Finalmente, fue relevante conocer la opinión de los encuestados sobre la pertinencia de las medidas que los gobiernos municipa-

⁴ El Ayuntamiento de Toluca, a través del Instituto Municipal de Planeación (implan), realizó aforos puntuales durante la última semana de agosto de 2020. De acuerdo con este aforo en la Av. Isidro Fabela se estiman unos 1.816 ciclistas entre semana, mientras que en Paseo Colón unos 646 (en el lapso de las 7 a las 19 h) (“Sí a la Ciclovía”, 2021: 10).

⁵ El proyecto de ciclovías emergentes incluía en un inicio otro de las vialidades con alta afluencia ciclista (IMPLAN, 2021), Isidro Fabela, sin embargo, la poca voluntad de las autoridades y la oposición al proyecto por parte de comerciantes de la zona han hecho que la implementación del proyecto se retrasase.

les tomaron ante la pandemia del coronavirus; al respecto, 69,47% dijo que estas eran *nada adecuadas* o *poco adecuadas*. Es decir que prevaleció el descontento entre los entrevistados con sus gobiernos locales.

En el mismo sentido, resalta que durante la emergencia no se tuvo registro de ninguna acción a escala metropolitana en la ZMT; cada municipio actuó de manera independiente, e incluso se tomaron medidas distintas en municipios contiguos (por ejemplo, la gestión de la apertura o el cierre de espacios públicos y de espacios comerciales, como mercados y tianguis) (Pedrotti y Cota, 2021). Es más, desde la propia opinión de los funcionarios públicos municipales de la gestión que transcurrió en el inicio de la pandemia, se manifestó la nula coordinación metropolitana frente a la emergencia (Pedrotti, 2022).

Conclusiones

Este trabajo busca dar cuenta de que en la ZMT existen problemas de habitabilidad urbana desde hace décadas, problemas que con la ocurrencia de la pandemia persisten y, en buena medida, se repositionan en el uso de la ciudad durante la COVID-19. Pretende, en todo caso, ofrecer un entendimiento de la crisis que considere al espacio como parte fundamental de los asuntos a revisar, a diferencia del entendimiento “a-espacial” que se ha observado en algunas instancias –como el gobierno–, como si los individuos y las familias pudieran contagiarse, cuidarse o recuperarse independientemente de las condiciones del espacio donde habitan su cotidianidad.

En la revisión de la información disponible para la metrópoli, se evidenció que surgieron nuevos problemas en las viviendas por el propio confinamiento. La estancia prolongada en las mismas, y la superposición de actividades reflejó cuestiones que deben revisarse, como el tamaño mínimo de las viviendas, la accesibilidad a equipamientos y servicios vitales y la flexibilidad para la adaptación a otros usos. El análisis por tipo de vivienda demostró que las condiciones de habitabilidad más precarias se encuentran en las de fraccionamiento o conjunto habitacional y en las de colonia popular. Son las que padecen más problemas y encarnan mayores restricciones tanto en la habitabilidad interna (por ejemplo, por la poca flexibilidad o capacidad de adaptación frente a la crisis para mejoramientos o ampliaciones) como en la externa (por la insuficiencia de equipamientos accesibles que complementen usos y funciones –áreas verdes, parques de barrio, establecimientos de

salud–). Así, el confinamiento ha resultado aún más difícil en unos que en otros espacios habitacionales.

También fue posible observar que el primer año y medio de la pandemia no llevó a gestionar los problemas de habitabilidad urbana de manera diferente (por ejemplo, cada vez más personas optaron por transportes privados y se mantuvo la inercia del mal funcionamiento del transporte público; la insuficiencia de área verde pública ante la necesidad de contar con áreas abiertas y espacios ventilados en la ciudad se hizo aún más evidente con el confinamiento). En términos reales, nunca ha existido un esfuerzo serio y concreto de coordinación metropolitana, ni de coordinación intermunicipal, pero lo más grave es que, ante la emergencia, las cosas funcionaron igual que antes de esta crisis sanitaria.

La pregunta que subyace tiene que ver con la manera de pensar y construir nuevas condiciones de habitabilidad que consideren la escala habitacional y la escala urbana en la ZMT. Uno de los grandes retos, sobre todo de cara a una emergencia sanitaria, es la reinención del espacio público y de las infraestructuras vitales para la ciudad, como lo son el transporte y los equipamientos esenciales de salud, recreación y deporte. En este sentido, las soluciones ya no deben ser temporales o emergentes. Dicha reinención requiere la consideración de los diversos segmentos de la población, así como la convicción de concebir a estos espacios y mecanismos como verdaderos articuladores de la vida urbana, desde los barrios hasta las grandes áreas de impacto metropolitano. Esto, en el marco de un compromiso genuino de los gobiernos locales que componen la metrópoli para actuar con una respuesta integrada a estos problemas.

Referencias bibliográficas

- Aguillón, J., G. Arista y V. Reyes (2015), *Evaluación de la habitabilidad a partir del confort y su caracterización climática*. San Luis Potosí, Cuerpo Académico Hábitat Sustentable, Instituto de Investigación y Posgrado de la Facultad del Hábitat, Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
- Birch, M., K. Jensen y P. Bilbao (2021), “La ciudad de los 15 minutos y el espacio público de cercanía como elemento clave para el diseño de la ciudad post-pandemia. El caso del partido de La Plata”, *Quid 16, Revista de Estudios Urbanos*, N°16, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Cárdenas, G. (2018), “Evaluación de las condiciones de habitabilidad de un conjunto urbano desde la perspectiva de los adultos mayores:

- el caso de Tlatelolco”, tesis de doctorado en Urbanismo, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carrión, F. (2020), “El coronavirus es una enfermedad urbana”, *Cuaderno del Grupo de Trabajo Desigualdades Urbanas*, 1, septiembre, Colección Boletines de Grupos de Trabajo CLACSO, pp. 23-32.
- (2022), *Los debates profundizados alrededor de la relación ciudad y Covid-19*. Conferencia Magistral virtual, 11 de marzo, disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=JKTMxfB-Wds>>.
- Centro “Mario Molina” (2014), “Estudio del sistema integral de movilidad sustentable para el Valle de Toluca”, <<https://centromariomolina.org/estudio-del-sistema-integral-de-movilidad-sustentable-para-el-valle-de-toluca/>>.
- Cervio, A. (2020), “En cuarentena, en casa. Prácticas y emociones durante el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio por COVID-19 en hogares urbanos de Argentina. (Informe)”, disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/341685784_Informe_En_cuarentena_en_casaPracticas_y_emociones_durante_el_Aislamiento_Social_Preventivo_y_Obligatorio_por_COVID-19_en_hogares_urbanos_de_Argentina_2020>.
- Colectivo Sí a la Ciclovía Toluca (2021), *Sustento técnico ciclovías Isidro Fabela y Paseo Colón*, Toluca.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO), Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2015), *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2015*, disponible en: <<https://www.gob.mx/conapo/documentos/delimitacion-de-las-zonas-metropolitanas-de-mexico-2015>>.
- Córdova, A. y S. J. Martínez (2014), “Beneficios de la naturaleza urbana”, en Ojeda, A. y R. L. Espejel (coords.), *Cuando las áreas verdes se transforman en paisajes urbanos, La visión de Baja California*, México, El Colegio de la Frontera Norte, A.C.
- Cota, E. (2019), “Gobernanza: el papel del territorio urbano en redes colaborativas”, tesis de Maestría, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, A.C.
- Cuerdo, T. (2020), “Estudio sobre Confinamiento por COVID-19, vivienda y habitabilidad [COVID-HAB]. Mesa sobre vivienda”, CESIC, Reconstrucción Madrid, <<https://digital.csic.es/handle/10261/215388>>.
- Espinoza, I. (2020), “Toluca, noveno lugar en contaminación del aire en América Latina”, *Revista Universitaria*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, enero.
- Fernández, E. (2021), “Pandemia, crisis y oportunidades para el hábitat popular”, en Barreto, M. Á. (comp.), *II Encuentro Red de Asentamientos Populares-ENRAP: pandemia, crisis y oportunidades para el hábitat popular*, Resistencia, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional del Nordeste.

- Flores, A. y A. Iracheta (2015), "Gobernanza metropolitana como estrategia para planificar y gestionar el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca", *Revista de Estudios Regionales*, N° 102, pp. 91-118, Málaga, Universidades Públicas de Andalucía.
- Garrocho, C., E. Jiménez y T. Chávez (2020), "Expansión de la ciudad: un instrumento de simulación de escenarios para los sectores público y privado", *La situación demográfica en México*, año 2, N° 2, Conapo. Disponible en: <<https://www.gob.mx/conapo/documentos/la-situacion-demografica-de-mexico-2020>>.
- Granados, S. D. y A. O. Mendoza (1992), *Los árboles y el ecosistema urbano*, Texcoco, Universidad Autónoma Chapingo.
- Instituto Municipal de Planeación Toluca (IMPLAN) (2021), "Rutas ciclistas populares, zona norte de Toluca. La identificación", <<https://www2.toluca.gob.mx/wp-content/uploads/2021/12/tol-pdf-imp-RPC.pdf>>.
- Iracheta, A. (2020), "La ciudad que quisiéramos después de COVID-19", *ACE Architecture, City and Environment*, N°15 (43).
- Iracheta, A. y C. Pedrotti (2013), "Expansión metropolitana y producción habitacional en la zona metropolitana de Toluca", en Medina Ciriaco, S. (coord.), *Contribuciones al estudio de las ciudades, el Estado de México y el suelo urbano*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, A.C., pp. 253-305.
- Isunza, G. y B. Méndez (2011), "Desarrollo inmobiliario y gobiernos locales en la periferia de la Ciudad de México", *Eure*, 37F11G, pp. 107-129.
- Mañón, R., E. Orozco y P. Mireles (2018), "Evaluación de los servicios ambientales del Parque Metropolitano", *Revista Iberoamericana de Ciencias*, vol. 5, N° 3, Toluca, México.
- Mataix, C. (2010), *Movilidad urbana sostenible: un reto energético y ambiental*, Madrid, Caja Madrid. Disponible en: <<https://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0536159.pdf>>.
- Méndez, R. (2020), "Sitiados por la pandemia. Del colapso a la reconstrucción: apuntes geográficos", Madrid, Revives.
- Mercado, S. y A. Landázuri (2004), *Algunos factores físicos y psicológicos relacionados con la habitabilidad interna de la vivienda. Medio Ambiente y Comportamiento Humano*, México, Editorial Resma/Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 89-113.
- Moctezuma, V. (2017), "Experiencia y significados simbólicos de los habitantes de conjuntos urbanos de interés social en México: segregación, diferencia y distinción", *Estudios Demográficos y Urbanos*, 32F3G, pp. 487-514.
- Moreno, H. (2008), "La habitabilidad urbana como condición de calidad de vida", *Revista Palapa*, vol. III, N° II, julio-diciembre, Colima, Universidad de Colima, pp. 47-54.

- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2020), “En tiempos de COVID-19, el uso de la bicicleta es un imperativo para mantenernos sanos y saludables”, <<https://www.paho.org/es/noticias/18-5-2020-tiempos-covid-19-uso-bicicleta-es-imperativo-para-mantenernos-sanos-saludables>>.
- Pedrotti, C. (2016), *Calidad residencial y condiciones de producción en la vivienda social promovida por el sector privado. Zona metropolitana de Toluca, 2001-2011*, Ciudad de México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- (2019), “Gestión del espacio habitacional en la periferia: conjuntos urbanos, el caso de Zinacantepec, estado de México”, *Carta Económica Regional*, N° 124, pp. 25-55.
- (2022), “Habitabilidad, gestión local y pandemia en una capital estatal. El caso de la Zona Metropolitana de Toluca”, capítulo de libro (en prensa).
- y E. Cota (2021), “Vivienda y ciudad, condiciones para enfrentar la pandemia en la Zona Metropolitana de Toluca”, en Ziccardi, A. (coord.), *Habitabilidad, entorno urbano y distanciamiento social. Una investigación en ocho ciudades mexicanas durante COVID-19*, México, Instituto de Investigaciones Sociales IIS, Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México.
- (2022), “Habitabilidad de la vivienda urbana y COVID-19: entre lo estructural, lo coyuntural, lo deseable y lo posible”, documento en proceso de publicación.
- Pekholtz, M. (2020), “La vivienda en cuarentena. Domesticidades y mujeres en la Asunción de la pandemia”, *Revista Kera Yvoty: reflexiones sobre la cuestión social*, vol. 5 (número especial), pp. 100-105.
- Pérez, A. (1999), “La construcción de indicadores Bio-Ecológicos para medir la calidad del ambiente natural urbano”, documento de investigación del Grupo de Calidad Ambiental Urbana, Mérida, Facultad de Arquitectura y Arte de la Universidad de Los Andes.
- Sociedad Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) y Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) (2015), “Unpacking Metropolitan Governance”, <<https://unhabitat.org/unpacking-metropolitan-governance-for-sustainable-development>>.
- Torres, Pérez, M. E. (2021), “Habitabilidad de la vivienda mínima y las ciudades en pandemia mundial: COVID-19 en Mérida, México”, *Revista INVI*, 36 (102), pp. 352-383, disponible en: <<https://doi.org/10.4067/S0718-83582021000200352>>.
- Verdugo, M. (2021), “Habitabilidad de la vivienda en tiempos e COVID-19 en México. El caso de Culiacán”, *Ehquidad International Welfare Policies and Social Work Journal*, N° 15.

- Villagrán García, J. (1970), *Estructura teórica del programa arquitectónico*. Memoria de El Colegio Nacional, t. VII, N° 1, México, pp. 285-374.
- World Air Quality Report (WAQR) (2018), *Region & City PM2.5 Ranking*. IQAir Air Visual. <<https://www.airvisual.com/world-most-polluted-cities/world-air-quality-report-2018-en.pdf>>.
- Ziccardi, A. (coord.) (2020), “Primer informe sobre Condiciones de habitabilidad de las viviendas y el entorno urbano ante el aislamiento social impuesto por el COVID-19”, Instituto de Investigaciones Sociales, Coordinación de Humanidades, UNAM, <<https://www.youtube.com/watch?v=jEGLg3LmccA>>.
- (coord.) (2021), *Habitabilidad, entorno urbano y distanciamiento social. Una investigación en ocho ciudades mexicanas durante COVID-19*, México, Coordinación de Humanidades e Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, colección Cartas desde una pandemia, Correo Certificado. Repositorio del IISUNAM, <<http://ru.iis.sociales.unam.mx/handle/IIS>>.

[Recibido el 13 de julio de 2022]

[Evaluado el 26 de julio de 2022]

Autoras

Carolina Inés Pedrotti es doctora en Urbanismo por la Universidad Nacional Autónoma de México, maestra en Estudios Urbanos y Regionales por la Universidad Autónoma del Estado de México y arquitecta por la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina). Profesora-investigadora en El Colegio Mexiquense, A.C. y docente en la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad Autónoma del Estado de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I.

Publicaciones recientes:

Pedrotti, C. y E. Cota (2021), “Vivienda y ciudad, condiciones para enfrentar la pandemia en la Zona Metropolitana de Toluca”, en Ziccardi, A. (coord.), *Habitabilidad, entorno urbano y distanciamiento social. Una investigación en ocho ciudades mexicanas durante COVID-19*, México, Coordinación de Humanidades e Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Colección Cartas desde una pandemia, Correo Certificado.

Iracheta Cenecorta, A. X. y C. I. Pedrotti (coords.) (2021), *El suelo en la nueva agenda urbana. Algunas experiencias latinoamericanas*, Toluca, El Colegio Mexiquense.

Mejía Hernández, I. y C. I. Pedrotti (2020), “Apropiación y control de recursos en la expansión urbana. La periferia metropolitana como espacio de disputa entre actores sociales”, *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 35, N° 2, pp. 479-516, México, El Colegio de México.

Elsa Cecilia Cota Díaz es maestra en Ciencias Sociales con Especialidad en Desarrollo Municipal por El Colegio Mexiquense A.C. Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México. Actualmente es profesora-investigadora del Departamento de Procesos Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma.

Publicaciones recientes:

- Cadena-Inostroza, C. y E. Cota (2021), “A manera de presentación de las experiencias de colaboración entre actores”, en Morales-Fajardo, M. y Cadena-Inostroza, C. (coords.), *¿Redes o gobernanza? Experiencias de colaboración entre actores*, Cuernavaca, Universidad Nacional Autónoma de México-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias Cuernavaca.
- Pedrotti, C. y E. Cota (2021), “Vivienda y ciudad, condiciones para enfrentar la pandemia en la Zona Metropolitana de Toluca”, en Ziccardi, A. (coord.), *Habitabilidad, entorno urbano y distanciamiento social. Una investigación en ocho ciudades mexicanas durante COVID-19*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, Dirección General de Divulgación de las Ciencias y las Humanidades, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Millán, H. y E. Cota (2021), “El efecto de la eliminación de la subcontratación de personal sobre el empleo”, *Revista Cofactor*, año 10, N°19, Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Estado de México.
-

Cómo citar este artículo

Pedrotti, Carolina Inés y Elsa Cecilia Cota Díaz, “Habitando la metrópoli frente al COVID-19 viejos y nuevos problemas de habitabilidad en la Zona Metropolitana de Toluca”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 42, primavera de 2022, pp. 35-60, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/661-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-42.html>>.

Héctor Antonio Padilla Delgado
y Marina Eréndira Contreras-Saldaña

Ciudad Juárez: radiografía de una metrópoli en tiempos de pandemia

Introducción

La pandemia de COVID-19, declarada en marzo de 2020 por la Organización Mundial de la Salud, introdujo a todos los países en una crisis sin precedentes que abarcó prácticamente todas las dimensiones de la vida social. En un mundo cada vez más conectado e interdependiente, la crisis de salud de inmediato se tornó económica, política, cultural y, esencialmente, urbana al ser las ciudades los principales lugares de propagación del contagio y a donde se dirigieron las estrategias para contenerla (Carrión, 2020). Disminuir al máximo la movilidad humana en las urbes hizo de la vivienda el lugar para la autoprotección de la población. En este contexto, durante los meses de abril y mayo de 2020, un equipo de investigación dirigido por la doctora Alicia Ziccardi estudió el impacto que las medidas de confinamiento provocaban en las condiciones de habitabilidad de la vivienda en ocho metrópolis mexicanas. Con base en un cuestionario distribuido por las redes sociales, la investigación enfocó el impacto de la contingencia en el ingreso doméstico, la interacción social dentro de la vivienda, las relaciones intervecinales y la percepción ciudadana sobre el manejo de la contingencia. Los resultados se publicaron en abril de 2021 (Ziccardi, 2021).

Una de las zonas metropolitanas estudiadas fue Ciudad Juárez (ZMJ), donde se analizaron las dificultades y nuevos roles que

sucedían al inicio de la pandemia en las experiencias de habitabilidad de las viviendas y en sus expresiones diferenciadas a nivel territorial. Allí se encontró que las condiciones materiales de las viviendas y sus entornos urbanos incidían en el tipo de problemas que enfrentaban sus ocupantes al tener que cumplir las medidas de confinamiento social establecidas por el gobierno federal. Tales condiciones eran producidas por el mercado de la vivienda estrechamente conectado al mercado laboral formal, a su vez dependiente de la industria maquiladora de exportación, en torno de la cual se articula la economía local y que ha llevado a que, en las últimos cinco décadas, se gestara un modelo de segregación, dispersión y marcados déficits urbanos. En este texto, para continuar con el análisis de las consecuencias de la contingencia sanitaria en la ZMJ, se ofrece una radiografía a partir de los fenómenos provocados por las estrategias sanitarias y económicas basadas en el confinamiento social durante el año y medio siguiente.

Se propone que la pandemia es un hecho global que localmente operó como un catalizador social que alteró drásticamente el rol tradicional de la vivienda, al imponer nuevas actividades al interior y dificultades en las condiciones de habitualidad. Exhibió las carencias urbanas asociadas a la segregación social y dispersión urbana de la ZMJ y evidenció la influencia –dependencia y vulnerabilidad– de su condición fronteriza en su dinámica social, con el cierre de la frontera a los cruces no esenciales de mexicanos a Estados Unidos, que impuso ese país como parte de sus medidas sanitarias. Esto interrumpió por diecinueve meses la histórica, cotidiana y estrecha interacción entre los habitantes de Ciudad Juárez y de El Paso, Texas. Sacudió las relaciones gobierno-sociedad al producir incertidumbre informativa entre la población, exigencias de información oportuna sobre el avance de los contagios, los decesos y la capacidad del sistema hospitalario para atender a las personas, y propiciar una percepción ciudadana escéptica sobre la pertinencia y eficacia de las medidas gubernamentales para contener la propagación de los contagios y apoyar la economía familiar. Incitó nuevas expresiones de lucha social y de participación social, con las movilizaciones y formas de resistencia obrera, también inéditas en la industria maquiladora y la gestación de una controversia pública sobre la postura de esa industria respecto a las medidas de confinamiento y su posible responsabilidad en brotes epidémicos al interior de sus plantas. Y, en una escala nunca vista, motivó acciones solidarias y el involucramiento de la industria maquiladora en las respuestas sociales a la crisis.

Contexto sociodemográfico, económico, social y urbano de la ZMJ

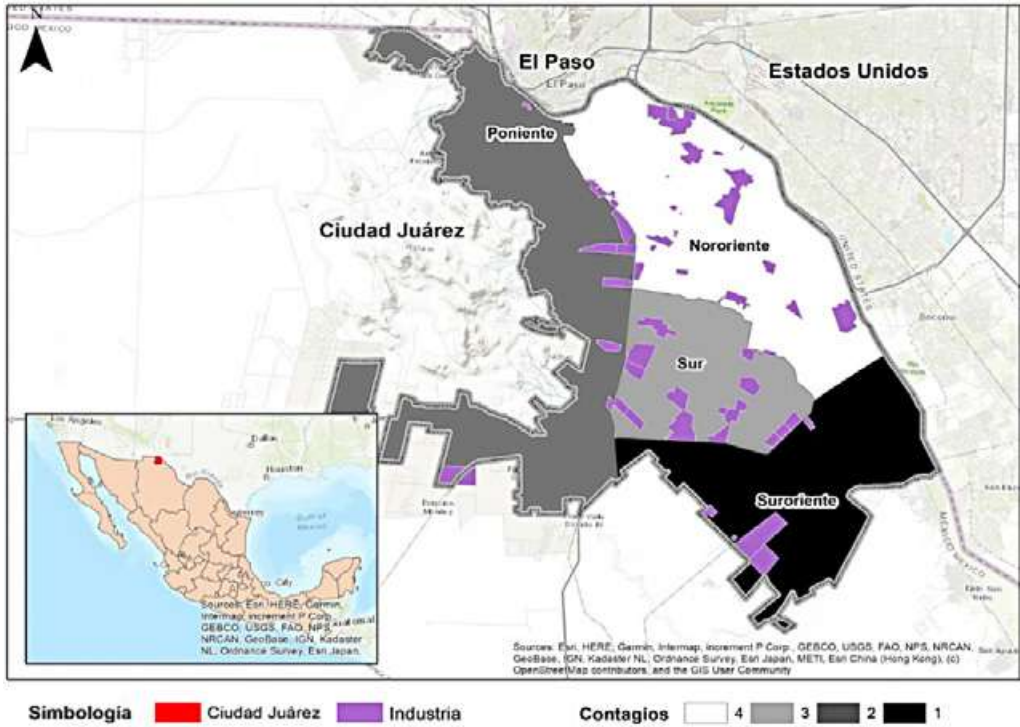
Desde hace dos décadas Ciudad Juárez es una de las 74 zonas metropolitanas del país, por alcanzar desde entonces una población superior al millón de habitantes (SEDATU y CONAPO, 2018). Es la localidad más grande del Estado de Chihuahua, con el 40,6% del total, y una de las pocas metrópolis con un solo municipio y donde se concentra prácticamente la totalidad de sus pobladores. En 2020, con 1.501.551 habitantes, poco menos de 11.000 (0,73%) residen en otras cinco pequeñas localidades. Entre sus características más generales destaca que una tercera parte es de origen migrante; que la mayoría son jóvenes, pues de cada diez personas seis son menores de 35 años, tres tienen entre 35 y 59 años y una es mayor de 60 años (INEGI, 2020a).

La población se ocupa principalmente en el sector secundario, pues de los más de 450 mil empleos formales registrados en 2019, casi siete de cada diez correspondían a la industria de la transformación, específicamente la maquiladora. Por ello, la mayoría (85%) está afiliada a servicios de salud pública, sobre todo al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS, 2020). Pese a la importancia del empleo formal, una gran parte se percibe como de bajos ingresos, con ocho de cada diez trabajadores formales que ganan de uno a tres salarios mínimos (Plan Estratégico de Juárez, 2019). Una cuarta parte vive en condiciones de pobreza moderada; otro tanto es vulnerable por carencia social y una de cada diez personas, por ingresos. Solo una tercera parte se considera no pobre ni vulnerable (CONEVAL, 2017). En relación con estas condiciones socioeconómicas, la ZMJ resiente procesos urbanos que impactan su calidad de vida e influyen negativamente en las condiciones de habitabilidad de la vivienda. Hay una marcada segregación socioespacial, con amplios estratos sociales de bajos recursos que residen en asentamientos periféricos al poniente y suroriente.

El mercado de la vivienda, altamente dependiente de la derrama salarial de la industria maquiladora,¹ junto con prácticas inmobiliarias especulativas y el débil cumplimiento de la normatividad urbana, impulsa la dispersión urbana y la carencia de servicios públicos suficientes y de calidad (Contreras-Saldaña, 2021). Un fenómeno asociado con estas dinámicas es la gran cantidad de viviendas deshabitadas en la ciudad, por la dificultad de una gran parte de la población para tener acceso a ellas o mantener su propiedad; y más que nada, por el excedente de vivienda, que hay desde hace dos décadas en el marco de una política de vivienda diseñada para favorecer a la industria de la construcción a través de grandes pro-

¹ El exitoso asentamiento de la política de vivienda de interés social en Ciudad Juárez fue respaldado por el empleo en el sector manufacturero. Debido al esquema crediticio del Infonavit en el que era indispensable ser trabajador formal para tener acceso a un crédito de vivienda, aunado a los posteriores incentivos para los trabajadores formales de bajos ingresos, se configuró un escenario de usuarios demandantes de un crédito de vivienda. Así, la predominancia laboral del sector fue acompañado de la política de vivienda nacional, logrando transformar el parque habitacional en esta frontera, llegando a ser predominantemente fraccionamientos de interés social (Contreras-Saldaña, 2021).

Mapa 1. Ciudad Juárez y contagios



Fuente: elaborado por Marina Contreras.

yectos de vivienda de interés social. Es así que entre 2001 y 2010 se construyeron más de 157 mil viviendas de interés social y otras 75 mil entre 2011 y 2019 (INFONAVIT, 2020), principalmente al suroccidental; la mancha urbana creció casi una tercera parte (29,37%) en tan solo diez años (2005-2015), al pasar de 22.684,77 a 32.119,57 ha (IMIP, 2016). En contraste, la población prácticamente no creció, pues pasó de 1.301.452 habitantes a 1.391.180 en 2015. Apenas un aumento del 6,4% (Padilla y Ginés, 2020). Además, en la desocupación y abandono de la vivienda influyeron la recesión económica y la crisis de violencia extrema ocurrida entre 2008 y 2012,² que arrojaron la pérdida de empleos, problemas para el pago de la vivienda y el éxodo de cientos de miles de juarenses que huían de la inseguridad (Contreras-Saldaña, 2021).

De ese modo, mientras en 2010 el censo arrojó que de un total 467 mil viviendas estaban en el abandono cerca de 111 mil (INEGI, 2011), en 2020 las cifras fueron de 520.242 viviendas, de las cuales 56.379 estaban deshabitadas y 14.411 reportadas como de uso

² Este dato lo arroja la "Encuesta de percepción ciudadana sobre inseguridad en Ciudad Juárez, 2010", realizada por Wilebaldo Martínez y Socorro Velázquez, del Centro de Investigaciones Sociales de la UACJ. Unas 124 mil personas se habrían refugiado en El Paso (Calderón y González, 2013).

temporal (INEGI, 2020a). Paradójicamente, una de las principales necesidades de los habitantes es el acceso a una vivienda propia, pues una tercera parte habita en casas rentadas o prestadas; y entre quienes se ocupan en el sector formal y tienen vivienda propia, la problemática consiste en el pago de hipotecas adquiridas con financiamiento del INFONAVIT, la banca privada, o por préstamos obtenidos con familiares y amigos (IMIP, 2020).

Finalmente, la dinámica sociodemográfica de la ZMJ se relaciona directa e indirectamente con su localización fronteriza, ya que esta facilita la estrecha integración de la urbe a la economía global (Contreras-Saldaña, 2018). Además de tener la peculiaridad de ser una metrópoli de un solo municipio, es parte de una concentración metropolitana binacional. Mantiene una estrecha interacción económica, social y cultural con la ciudad vecina, El Paso, Texas, y áreas conurbadas donde reside casi un millón de habitantes.³ Esto propicia la atracción de inversión maquiladora y capitales a la industria de la construcción, el comercio y los servicios, así como fuerza de trabajo y migrantes con destino a Estados Unidos. También atrae actividades ilícitas, al ser un espacio geográficamente estratégico para el trasiego internacional de drogas, el tráfico de personas y el contrabando, lo que incide claramente en la problemática de seguridad pública desde hace décadas.

Evolución de la pandemia a partir de junio 2020-marzo 2022

Hacia el 2 de junio de 2020, al concluir la “Jornada Nacional de Sana Distancia”, la estadística COVID-19 de la ZMJ registraba 2.693 casos positivo confirmados y 765 fallecimientos. Esta cifra se elevó rápidamente a más de 20 mil y 3.200, respectivamente, en los siguientes seis meses (a partir de octubre), el período de mayor expansión de los contagios, para luego seguir creciendo a un ritmo menor durante todo 2021, y después volver a acelerarse a partir de diciembre de ese año hasta marzo de 2022 y llegar a 41.850 casos confirmados y 4.544 fallecimientos, aunque este incremento se verificó en menor medida en el caso de los fallecimientos. Esta evolución corresponde a los momentos del período de vacunación, a partir de 2021 y a la ola de contagios provocada por la variante Omicrón a finales de ese año. Los gráficos sobre defunciones acumuladas ilustran el comportamiento del promedio diario semanal de fallecimientos y acumulado.⁴

Para los casos confirmados, por edad los tres grupos más afectados son los de 30 a 64 años, de 25 a 29 y de 35 a 39 años; y por sexo, son más las mujeres. Respecto a los fallecimientos, los tres grupos más afectados son de 60 a 64 años, seguido del de 55 a 59 y del de 65 a 69; por sexo, son más los hombres que fallecen. Comparada con la ciudad de Chihuahua, se observa que: 1) la

³ El Paso tenía 678.815 habitantes en 2020. Se ubica en el Condado de El Paso, que en total cuenta con 865.657, a los que se suman cerca de 150 mil de otras localidades conurbadas o ubicadas a menos de 40 millas del Condado de Doña Ana, Nuevo México (U.S. Census Bureau, 2020).

⁴ Datos con base en la estadística oficial que aparece en Data México, <<https://data-mexico.org/>>.

Gráfico 1. Defunciones acumuladas en Juárez (promedio móvil de 7 días)

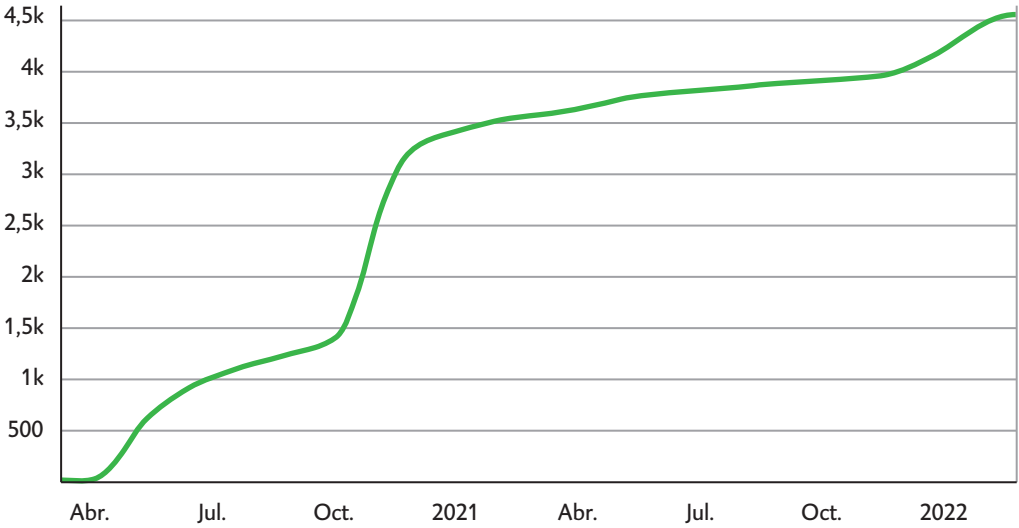
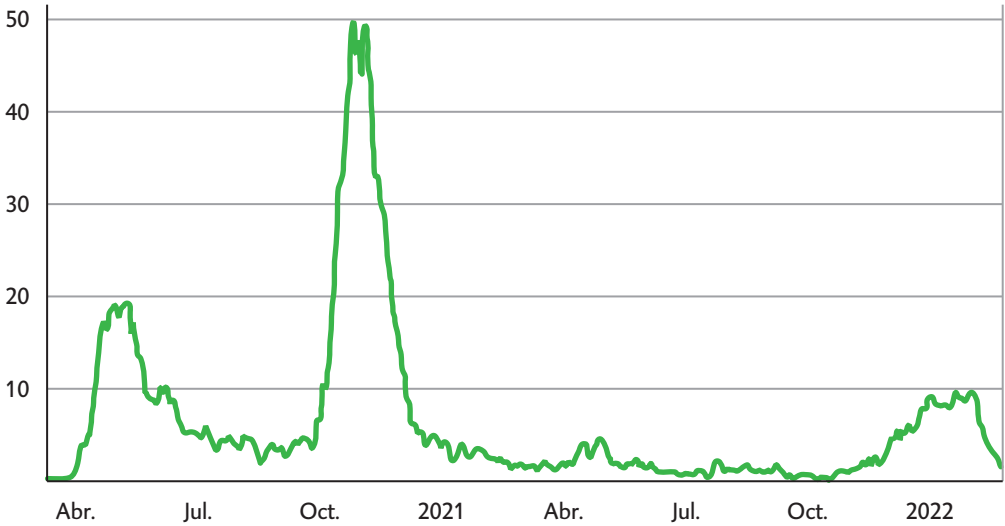


Gráfico 2. Defunciones diarias en Juárez (promedio móvil de 7 días)



Fuente: Data México [en línea] <<https://datamexico.org/>>.

cantidad de contagios y fallecimientos están proporcionalmente muy por encima en la ZMJ; 2) y que ambas tienden a emparejarse, porque en la ZMJ se ralentiza el ritmo de los contagios a partir de diciembre de 2020, mientras en la capital se eleva a partir de

esa fecha. Por cada 100 mil habitantes, en junio de 2020, la proporción era de 3 y 6,6 veces más en Ciudad Juárez respecto a la capital, aunque al cabo de dos años, la proporción de contagios era menor (0,9%) y apenas un poco mayor en los fallecimientos (1,2%).

La proporción alta de afiliados a la seguridad social en Ciudad Juárez podría hacer suponer que la población tenía un mejor acceso a los servicios médicos respecto a la de otras localidades de la entidad. Sin embargo, la pandemia evidenció el déficit de camas que existía en comparación con la capital del estado, que era de 16,1 por cada 10 mil habitantes en esa ciudad, y de 12,3 en la ZMJ. Por ello, una de las primeras acciones emprendidas por las autoridades de salud federal y estatal fue ampliar la capacidad hospitalaria para la atención a enfermos con COVID-19 (INEGI, 2020b). El gobierno federal dispuso de tres hospitales del IMSS, las clínicas 35 y 66, el hospital de zona 6, así como el hospital del ISSSTE y construyó uno nuevo aledaño a la Unidad de Medicina Familiar 70, al suroriente, una de las zonas donde se ubicaban varias empresas y colonias con brotes de contagio. Otras acciones fueron: la difusión de los spots en radio, televisión y redes sociales con mensajes sobre las medidas de distancia social y el cuidado de las personas positivas o sospechosas de estar contagiadas o poder contagiar; la coordinación de acciones, el intercambio de información estadística y la entrega de material médico a la Jurisdicción Sanitaria del Estado de Chihuahua, responsable de la estrategia de salud en el Estado.

El gobierno estatal, por su parte, destinó para atender los casos de COVID-19 una parte del Hospital General que cuenta con el equipamiento más moderno y el personal más preparado de la ciu-

Tabla

Fecha	Casos confirmados						Defunciones					
	ZMJ		Chihuahua		Proporción		ZMJ		Chihuahua		Proporción	
	Acum.	C/100 mil	Acum.	C/100 mil	Acum.	C/100 mil	Acum.	C/100 mil	Acum.	C/100 mil	Acum.	C/100 mil
jun 2,2020	2.693	184	590	62,1	4,6	3,0	765	52,2	75	7,9	10,2	6,6
dic. 2,2020	20.593	1.410	9.183	967	2,2	1,5	3.219	220	944	99,4	3,4	2,2
jun. 2,2021	24.287	1.660	18.095	1.910	1,3	0,9	3.758	257	1.867	197	2,0	1,3
dic. 2,2021	28.271	1.930	24.087	2.540	1,2	0,8	3.980	272	2.120	223	1,9	1,2
mar. 1,2021	41.850	2.860	46.160	4.860	0,9	0,6	4.544	310	2.489	262	1,8	1,2

Fuente: elaboración propia con base en información de Data México (2022).

dad, y habilitó el Gimnasio Universitario (de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez) para elevar el número de camas. Atendió gratuitamente a quienes tuvieran sospecha de contagio y a casos confirmados que no requerían hospitalización en centros comunitarios y de salud. El gobierno municipal, a su vez, realizó labores de sanitización de calles y parques, instaló un hospital móvil para empleados municipales con sospecha de contagio y un túnel sanitizador para ingresar a la presidencia municipal. Impuso también un toque de queda y multas a quienes se trasladaran en automóvil después de las 10:00 pm.

Posteriormente, en enero de 2021, el gobierno federal empezó a aplicar las vacunas contra el COVID. Primero a trabajadores esenciales (personal médico y docente) y, a partir de abril, a la población en general, empezando por los adultos mayores (de 65 años en adelante) y luego por grupos de edad descendente. Debe recalcar-se que antes de que las vacunas estuvieran disponibles, la principal medida en que descansó la estrategia sanitaria fue el confinamiento de las personas en los hogares y la restricción de labores productivas y comerciales. Primero, a través de la “Jornada Nacional de Sana Distancia”, iniciada el 18 de marzo al declararse la pandemia, y que concluyó a principios de junio de 2020 para pasar a la fase de “nueva normalidad”. Luego, con la puesta en marcha del “semáforo epidemiológico”.⁵ Estas acciones fueron las de mayor repercusión en la vida cotidiana, la economía y la experiencia de habitabilidad de las viviendas.

Impactos en la vida cotidiana, la economía y la vivienda

⁵ El semáforo epidemiológico es “un sistema de monitoreo para la regulación del uso del espacio público de acuerdo con el riesgo de contagio de COVID-19”. Mide la evolución de los contagios, fallecimientos y disponibilidad de camas, para determinar si se deben cerrar, restringir o mantenerse actividades en lugares públicos, oficinas de gobierno e centros de trabajo. Tiene cuatro colores, que van de un riesgo bajo a uno máximo: verde, amarillo, naranja y rojo (véase Gobierno de México, <<https://coronavirus.gob.mx/semaforo/>>).

La primera y más visible señal de los efectos del confinamiento fue la cancelación de los espacios públicos y la reproducción, en el plano local, de las escenas observadas en el resto del país y del mundo: escuelas, calles y plazas vacías; una reducción sensible de la afluencia a los centros de trabajo, mercados públicos y centros comerciales, a donde se podía ingresar solo siguiendo estrictos protocolos de sanitización. Otra consecuencia, fue la pérdida de empleos y disminución de los ingresos en muchos hogares, provocadas por la evolución de los contagios y los cambios en el semáforo epidemiológico, sobre todo cuando se establecía en los colores rojo o naranja y se imponían severas restricciones. A principios de la coyuntura, por ejemplo, de un total de 180 empresas maquiladoras, que concentraban 300 mil empleados, unos 180 mil estaban inactivos por la suspensión de actividades de 64 empresas (Gobierno del Estado,

2020a). Lo mismo sucedió en los meses siguientes, sobre todo de octubre a diciembre de 2020, con la segunda ola de contagios.

En este ambiente, se recordó lo que bien puede definirse como una primera experiencia de confinamiento –que igualmente trajo consigo incertidumbre, temores y desconfianza al contacto social– entre 2008 y 2012, cuando la ciudad vivió un período de violencia extrema que arrojó más de 10 mil homicidios, la mayoría ejecuciones extrajudiciales perpetradas en todas las zonas de la ciudad.⁶ Esto sucedió en el marco de la guerra al narcotráfico declarada por el presidente Felipe Calderón, que localmente significó la imposición del estado de excepción, la pérdida de empleos por el cierre de comercios amenazados por la inseguridad y las extorsiones y la disolución del espacio público, con calles, restaurantes y parques públicos desiertos (Padilla, 2013).

Si bien la ciudad logró disminuir los aspectos más traumáticos de esa coyuntura de violencia extrema (los secuestros y las extorsiones), no logró reducir los índices delictivos y los homicidios a niveles anteriores a 2007, cuando estos rondaban 300 al año. Los últimos continúan desde 2016, con 1.642 y 1.424 homicidios en 2020 y 2021 (Carmona, 2022, 1 de enero). Por esta razón, la crisis sanitaria y económica en torno a la pandemia se empalmó con otra aún no superada: la de la inseguridad. A la vez, ambas se sobreponen a una realidad urbana configurada por procesos de segregación, dispersión y déficit estructural de servicios públicos, lo que eleva el estrés de las personas y deteriora aún más su calidad de vida.

En este escenario, la condición fronteriza de la ZMJ añadió complicaciones a la economía que repercutieron directamente en los hogares, con el cierre de la frontera México-Estados Unidos impuesto por este país como parte de sus medidas de confinamiento, el cual se mantuvo desde el 20 de marzo de 2020 hasta el 8 de noviembre de 2021. El cierre consistió en restringir los “cruces no esenciales” (no vinculados a la actividad económica o de mexicanos o extranjeros sin residencia legal o ciudadanía norteamericana), lo que perjudicó a decenas de miles de juarenses que dependían del cruce fronterizo para trabajar en El Paso, Texas, surtirse de artículos más baratos como la ropa o adquirir mercancías que introducían de contrabando y vendían en el lado mexicano. Por supuesto, complicó las operaciones de la industria maquiladora, muy dependiente del transporte de carga internacional, al resentir filas y demoras que afectaban el suministro de insumos y los envíos de manufacturas al extranjero. En poco tiempo, era la segunda ocasión en que se presentaba una situación semejante, cuando en 2019 el flujo masivo de migrantes internacionales solicitantes de asilo provocó demoras y el cierre de los puentes internacionales durante

⁶ Entre 2008 y 2011, los homicidios fueron 1.604, 2.661, 3.115 y 1.974 en los respectivos años. En 2010, la tasa de homicidios fue de 200 cada 100 mil habitantes, mientras que en 2007 fue de 23,5. En este período, Ciudad Juárez fue considerada una de las urbes más violentas del mundo (Padilla, Olivas y Alvarado, 2014: 72).

unas horas (Villa, 2020, 19 de agosto). Además, ya tenía problemas por contagios en sus instalaciones y por la presión de las autoridades para suspender labores.

No obstante, el principal efecto de la pandemia fue la alteración del rol tradicional de la vivienda que, por un lado, resintió los efectos económicos y, por otro, al convertirse en el principal espacio para contener la propagación del virus, sumó nuevas funciones a las de convivencia familiar y descanso: el trabajo, la educación y la recreación con familiares y amistades a distancia, así como el lugar para el cuidado de enfermos y para hacer ejercicio. A este respecto, se destacan varias situaciones.

En seis de cada diez viviendas consultadas había personas que trabajaban en línea, en la mitad se estudiaba en casa y se realizaban ejercicios físicos; en tres cuartas partes de los hogares el entretenimiento descansaba en contenidos de plataformas digitales, y todo ello dependía del acceso a internet, aunque, de acuerdo con el INEGI (2015), solo cuatro de cada diez viviendas cuentan con ese servicio. La vida al interior de la vivienda se complicó por la falta de información adecuada sobre los protocolos de seguridad e higiene que aplican cuando hay familiares con COVID-19 en el hogar y por la falta de espacio adecuado para que estos se aislaran y utilizaran baños o habitaciones separadas; una circunstancia que no es exclusiva de la ZMJ, pues los esquemas de vivienda promovida en México desde hace dos décadas han producido espacios domésticos sin condiciones de habitabilidad que garanticen el derecho a una vivienda digna (ONU-Hábitat, 2012); mucho menos, que permitan la sana distancia.

Las familias enfrentaron problemas económicos diversos, entre ellos la disminución de ingresos, dificultades para proveer alimentos y pagar créditos, deudas, servicios o colegiaturas y para cubrir rentas e hipotecas, un problema muy frecuente entre quienes laboran en el sector informal o no tienen garantizados sus derechos laborales, y que residen en fraccionamientos o colonias consolidadas. En cambio, en las colonias populares, con una mayor población de bajo ingreso, su principal problema fue la subsistencia. En este sentido, se puede resaltar que la problemática en torno a la vivienda fue diferenciada en las distintas zonas por la segregación social y la dispersión de la mancha urbana, que implicaron otros problemas, como la carencia de parques y la lejanía de centros comerciales para el abastecimiento, servicios de salud y centros hospitalarios (Contreras-Saldaña, 2021).

Al descomponer la mancha urbana en las cuatro grandes zonas señaladas en el mapa, puede verse que las personas más afectadas fueron las de menores ingresos que residen en las zonas más peri-

féricas y carecen de servicios públicos: el surponiente y poniente, los territorios más precarios de la ciudad –que concentran mayor proporción de población analfabeta– y las colonias más inseguras (IMIP, 2020). Pese a las semejanzas, hay algunas características que las distinguen, haciendo del suroriente la parte más afectada por la pandemia, ya que en esta predomina la vivienda de interés social, es la zona más alejada del centro histórico y de los equipamientos públicos y donde más de la mitad aún se encuentra pagando viviendas que, además, son las más pequeñas de la ciudad, con una superficie media de 105 m²).

El suroriente es la zona que tiene el menor porcentaje de residentes con trabajo en casa, posiblemente porque sus ocupantes trabajan en el sector industrial y por la falta de internet. Por todo ello, es la zona donde hubo mayores apuros para cumplir con la cuarentena, en relación con el trabajo, para proveer alimentos, pagar la hipoteca y compartir espacios al interior de la vivienda y equipo de cómputo. El poniente, en cambio, aunque tiene una importante presencia de población de bajo ingreso y menos equipamientos recreativos, plazas y parques públicos, es la zona con mayor presencia de viviendas de autoconstrucción, por lo tanto, con el mayor porcentaje de viviendas propias totalmente pagadas de la ciudad. Estas son más amplias, de modo que sus ocupantes tienen una menor carga de gastos y menos dificultades para compartir espacios que en el suroriente.

La zona sur es de transición, ya que comparte algunas de las problemáticas del suroriente y del poniente, pero posee algunas condiciones más favorables por su colindancia con la zona nororiente. Esta última cuenta con el mayor nivel de bienestar, un entorno urbano más consolidado y viviendas más amplias, lo que permite a sus ocupantes sobrellevar la cuarentena en mejores condiciones. Tiene acceso rápido a los cruces internacionales al limitar con la línea fronteriza. Su población tiene mayores ingresos y nivel educativo. Concentra el mayor número de comercios y de equipamientos recreativos, culturales y hospitalarios. Y tiene más viviendas residenciales con mayor superficie (un promedio de 178 m²) y menor cantidad de residentes por vivienda (IMIP, 2016; 2020).

Repercusiones de la pandemia en el contexto político local

La respuesta de los gobiernos a la crisis sanitaria ha sido objeto de análisis en distintos contextos nacionales y regionales. Los estudios muestran que variables como el régimen político y el

nivel de desarrollo socioeconómico, entre otras, influyen en las prioridades de las estrategias adoptadas, en los recursos destinados y en los resultados. También, que la contingencia sanitaria impuso una gran presión a todos los gobiernos, que erosionó en alguna medida su legitimidad (Bizberg, 2021). Este es el caso de Ciudad Juárez, donde la dimensión política de la contingencia se expresó en la emergencia de un escenario conflictivo en torno a la veracidad y oportunidad de la información sobre los contagios y los protocolos sanitarios a seguir; la efectividad de las medidas gubernamentales ante la contingencia; el sesgo político clientelar de algunas de esas medidas; y el surgimiento de conflictos obrero-patronales provocados por brotes epidémicos en centros de trabajo.

Al principio, al igual que en otros contextos nacionales, el primer efecto de la pandemia fue generar un ambiente de incertidumbre y zozobra, con información dispersa, contradictoria e insuficiente sobre lo que sucedía en la localidad respecto a la propagación de los contagios y lo que ocurría en los hospitales de la ciudad. A falta de información, se propagaron rumores acerca del número de fallecimientos y había una gran incredulidad ante la información proporcionada por las autoridades sanitarias; hechos que evidencian la manera en que se gestiona la información (quién, por qué, cómo y a través de qué medios informa; y quién y cómo recibe la información, la reproduce o replica), con noticias falsas, campañas de información o desinformación y sesgos informativos, que no son nuevos, pero que se exacerbaban en la coyuntura. Por ello, hubo opiniones que pedían reforzar la coordinación intergubernamental y mejorar la calidad de la información sobre los centros de atención médica, los protocolos sanitarios a seguir en casa y las estadísticas sobre la evolución de los contagios y fallecimientos.

En este ambiente de incredulidad y escepticismo, para mitigar el efecto del confinamiento en la economía, el gobierno federal llevó a cabo la repartición de ayuda alimentaria con despensas quincenales a poblaciones vulnerables (adultos mayores, comunidades étnicas, migrantes) y créditos a la palabra para las micro, pequeñas empresas y colectivos sociales a través de la Secretaría de Bienestar. En tanto que el gobierno estatal impulsó otras acciones más en apoyo de las del gobierno federal. Entre ellas, destacan: cierre de actividades productivas y comercios no esenciales; disminución de actividades administrativas en edificios públicos; reparto de ayuda alimenticia y apoyos a quienes perdieron el empleo o están en situación de vulnerabilidad; estímulos fiscales y créditos de fácil acceso y métodos de pago para las micro, pequeñas y medianas

empresas; descuentos a los contribuyentes en el pago de diversos derechos y obligaciones; y apoyos con hasta 40 mil pesos a tiendas de abarrotes, pequeños restaurantes, cocinas económicas, fondas, papelerías y prestadores de servicios diversos, para que pudieran mantenerlos o emprender nuevos negocios (Gobierno del Estado de Chihuahua, 2020a).

Estas medidas se mantuvieron durante el primer año, con resultados limitados que influyeron negativamente en la percepción ciudadana sobre el desempeño de los gobiernos y lo que estos debían hacer. En relación con los gobiernos federal y estatal, en los primeros cuatro meses de la pandemia (marzo a junio de 2019) se cuestionó: que no destinaron más apoyos a la economía de los hogares; que no se cubrieran las carencias materiales y humanas en los hospitales COVID, particularmente en el IMSS; que no se considerara suspender obras públicas proyectadas para dedicar más fondos a la contingencia sanitaria; y que se otorgaran menos recursos a Ciudad Juárez en comparación con la capital del Estado, un ejemplo del centralismo que históricamente relega a la ciudad.

El déficit en infraestructuras y equipamientos urbanos, educativos y sanitarios, lo mismo que las problemáticas sociales que inciden en el bienestar de la población, son motivo de reclamos recurrentes de líderes sociales y políticos hacia las autoridades estatales y federales. Se considera que Ciudad Juárez es discriminada por inercias políticas y administrativas centralistas por lo que, en apoyo a ese argumento, se la suele comparar con la capital del Estado, Chihuahua, la localidad beneficiaria de esas inercias porque tiene mejores condiciones de bienestar social y una mayor calidad de vida. Este reclamo se aviva durante las coyunturas electorales con candidatos a puestos de representación popular que ofrecen comprometerse con Ciudad Juárez y hacer justicia a sus habitantes. En ese contexto discursivo, reforzaba esa percepción la disparidad en el número de camas de hospital y la evolución de las estadísticas referidas a contagios y fallecimientos.

Posteriormente, una vez que se puso en marcha la operación del semáforo epidemiológico, dos reclamos constantes del sector empresarial –inconforme por los perjuicios a la actividad económica– han consistido en pedir más apoyos para las empresas y en reducir las restricciones cuando aquel descendía de los colores verde y amarillo al naranja y rojo o se mantenía por mucho tiempo en estos dos colores. En cambio, otros sectores sociales planteaban que las autoridades deberían aplicar con mayor rigor los protocolos sanitarios en los centros de trabajo para respetar el derecho a la vida, salud y empleo, garantizando que no se violaran los derechos laborales o redujeran las percepciones salariales en caso de

suspensión de labores; y que, en cambio, se instalaran centros de abasto económicos e itinerantes y apoyo para el pago de servicios, rentas e hipotecas.

Al presentarse los primeros brotes confirmados en la industria manufacturera, esa opinión cobró fuerza entre la ciudadanía ante la negativa de muchas empresas maquiladoras de cesar las labores ya que en abril, de 180 empresas, 28 con actividades no esenciales se negaban a cerrar (Gobierno del Estado, 2020a). Los brotes en las maquiladoras contribuyeron al clima de incertidumbre y zozobra e incitaron el surgimiento de varios conflictos obrero-patronales, dos de los que tuvieron mayor resonancia ocurrieron en plantas ubicadas en el suroriente de la ciudad, donde se encuentra la mayoría. Es decir, en la zona más golpeada por los contagios.

Uno sucedió en la empresa Lear Corporation Planta Río Bravo donde, hacia el mes de abril, habrían muerto por COVID-19 unos 14 trabajadores. Otro, en Regal Planta CASA, ubicada a tan solo 750 m de Lear, donde murieron otros 9 trabajadores a mediados de mayo (Ramírez y Minjárez, 2020, 23 de abril y 12 de mayo). En ambos, las autoridades detectaron negligencia en la aplicación de los protocolos sanitarios para cuidar la salud y la vida de los trabajadores, lo que sin duda influyó en el malestar de los empleados, que reaccionaron con paros de labores, protestas adentro y afuera de las instalaciones y demandas ante conciliación y arbitraje (Martínez, 2020a y b, 18 de mayo). Las movilizaciones fueron de una escala y amplitud que no se había visto en años, a excepción de las que hubo entre 2017 y 2019, que tuvieron apoyo de colectivos de izquierda y abogados laborales. Gracias a estas acciones y a la opinión pública que era favorable a sus demandas, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social del estado de Chihuahua, reforzó las inspecciones a las maquiladoras para obligarlas a cumplir los protocolos a los que se resistían (Gobierno del Estado, 2020a: News Reportmx, 7 de mayo de 2020).

Por último, la pandemia repercutió en el ambiente político local al convertirse en un tema dentro de la oferta política de los aspirantes a un cargo público en la coyuntura electoral, que inició en la segunda mitad de 2020 y concluyó en junio de 2021. Como ejemplo, el entonces presidente municipal de Juárez, que pretendía ser candidato a gobernador, realizó varias acciones que fueron criticadas por tener un fin propagandístico: la sanitización de calles y parques –una medida realizada en muchas ciudades del mundo– que incluyó la renta de un helicóptero, algo considerado ineficaz y costoso, pero de gran visibilidad, y un presupuesto elevado para difundir estas acciones en los medios de comunicación.

Respuesta ciudadana y salida a la crisis

Si bien la pandemia tuvo implicaciones conflictivas, en contraparte, detonó una acción colectiva solidaria sin precedentes. Los habitantes llevaron a cabo múltiples acciones de solidaridad con los sectores sociales más afectados, a través de organizaciones de la sociedad civil, fundaciones filantrópicas, organizaciones religiosas, asociaciones profesionales o empresariales y cadenas comerciales. Estas incluyeron la recolección de alimentos y entrega de despensas a familias pobres o que quedaron sin empleo y la elaboración de batas y cubrebocas y donativos de insumos médicos a los hospitales de la ciudad. También hubo acciones espontáneas e individuales que, a través de las redes sociales, promovieron la compra “solidaria” de alimentos elaborados o manualidades a las personas que quedaron sin empleo y emprendieron pequeños negocios familiares para subsistir.

Entre las respuestas no gubernamentales destaca el papel de la industria maquiladora. Las revisiones sanitarias y las protestas obreras forzaron a la industria maquiladora a implementar protocolos para proteger la salud de los trabajadores y a adoptar un rol más proactivo en los meses posteriores, al aplicar pruebas COVID e instalar en naves industriales habilitadas consultorios para atender a los empleados y sus familiares con sospecha de contagio. Asimismo, a partir de junio de 2021, en coordinación con autoridades sanitarias, instaló centros de vacunación en varias plantas, y con la Secretaría de Bienestar y las autoridades de Estados Unidos, participó en la aplicación masiva de vacunas donadas por ese país, a sus empleados, familiares y demás personas que lo solicitaran. Estas eran llevadas en autobuses para que el personal recibiera la dosis en las instalaciones del puerto fronterizo de Tornillo, Texas, 70 km al suroriente de la ZMJ en el Valle de Juárez.¹

Por otra parte, debido a la condición fronteriza de la ciudad, la ZMJ ha recibido en los dos últimos años a miles de migrantes internacionales y mexicanos desplazados que buscan refugio en los Estados Unidos. Son personas de esa población en condición de vulnerabilidad, que reciben ayuda humanitaria por parte de la sociedad civil, organismos internacionales y dependencias de gobierno. Dicha ayuda se reforzó para brindarles protección sanitaria, especialmente en aquellos casos que requirieron medidas especiales para proteger su salud. De este modo, la acción más significativa consistió en la instalación de un hotel-filtro, impulsado por la Organización Internacional para las Migraciones con apoyo de organizaciones de la sociedad civil (Organización Mundial para la Paz, con ayuda del Comité Médico Ciudadano, Grupo Catedral

e Iniciativa Juárez) y dependencias gubernamentales. Su objetivo inicial era que los migrantes pudieran pasar una cuarentena o mejor dicho un aislamiento de 15 días, antes de ingresar a un albergue (OIM, 2020). Sin embargo, a medida que se prolongó la pandemia y creció el número de contagios entre la población migrante, que llegaba a la ZMJ proveniente del sur del país o retornada por las autoridades norteamericanas, se empezó a recibir exclusivamente a quienes estuvieran contagiados para darles cuidados médicos.

Las iniciativas solidarias se mantuvieron hasta principios de 2022 porque la problemática en torno a las poblaciones vulnerables es más compleja y anterior al inicio de la pandemia; y porque, pese a que la economía inició su recuperación a medida que avanzó la vacunación, hay quienes no encuentran empleo o tienen dificultad para volver a establecer un negocio. Sobre todo, porque persiste el flujo a la frontera de migrantes internacionales.

Finalmente, respecto al tema de la recuperación económica de la ciudad, es necesario precisar que, si bien esta se inició desde principios de 2021, cuando hubo disponibilidad de vacunas y empezaron a aplicarse entre el personal médico y docente y a los adultos mayores, fue hacia julio de ese año cuando la ciudad exhibió claros signos de recuperación. El empleo empezó crecer con la apertura de nuevas plantas maquiladoras o contracciones en las ya establecidas, y para los meses de septiembre y octubre, la recuperación se hizo más visible con el auge de construcciones de plantas comerciales y naves industriales, ubicadas principalmente a lo largo de vialidades que atraviesan de sur a norte la mancha urbana y conectan con la frontera. Desde 2019, en dos de ellas se construían puentes para agilizar el transporte particular y de carga.

Por último, un hecho decisivo que contribuye a la recuperación es la reapertura de la frontera a los cruces no esenciales a partir del 8 de noviembre de 2021. Las autoridades de Estados Unidos permitieron el cruce a mexicanos y extranjeros, con el requisito de que tuvieran el esquema de vacunación completo. Además de reabrir la frontera, las autoridades norteamericanas permitieron que los habitantes fronterizos completaran su esquema en alguno de los muchos sitios que hay en El Paso, donde se aplican gratuitamente. Únicamente se pide tramitar una cita y tener la primera dosis de una vacuna aprobada por ese país.

⁶ Estados Unidos donó alrededor de 1,35 millones de dosis de la vacuna de Johnson & Johnson para colaborar en la vacunación de localidades fronterizas mexicanas (AP News, 2021, 14 de septiembre).

Conclusiones

A finales de los años ochenta, en el contexto de los grandes cambios geopolíticos que se produjeron a raíz de la caída de los regímenes

del bloque socialista y las transiciones a la democracia en países latinoamericanos, Roger Bartra decía que las crisis ofrecen “momentos privilegiados para la investigación y la reflexión” porque permiten “observar mejor el perfil de una sociedad y las grandes tensiones que la cruzan (Bartra, 2002: 305). Esto mismo puede decirse sobre la crisis global provocada por la pandemia, que ha servido como un gran catalizador que permite apreciar las distintas maneras en que están respondiendo los gobiernos y las sociedades en todos los países, a través de ellas, a las contradicciones sociales, fortalezas y debilidades de sus entramados sociales y andamiajes institucionales.

Igualmente, es aplicable en la escala subnacional de las regiones, ciudades y ámbitos rurales en un país como México. En este caso, comparada con otras zonas metropolitanas mexicanas, la ZMJ, exhibe fenómenos semejantes con esas metrópolis e inclusive con las de otros contextos nacionales. Parte de estas semejanzas fueron la alteración intempestiva y drástica de la vida cotidiana por el confinamiento social, la ralentización de la actividad económica y la emergencia de un ambiente de incertidumbre informativa, de zozobra social y escepticismo sobre la actuación de las autoridades, así como conflictos en torno a la calidad y capacidad de la infraestructura médica y hospitalaria. También, la sobrecarga de los roles sociales al interior de las viviendas, que dificultó su habitabilidad para compartir espacios, el sostenimiento de los gastos y la subsistencia; dificultades en las que influye el entorno territorial, social y urbano de los asentamientos que rodean a la vivienda.

Por lo que corresponde a los fenómenos que distinguen a la ZMJ de otros contextos metropolitanos en México, estos acontecimientos son inéditos en la historia de la ciudad, producto de su especificidad geográfica, socioeconómica, política y cultural. Uno es el empalme de la crisis de salud provocada por la pandemia con otras estructurales, lo que deterioró aún más la calidad de vida de una población que desde años atrás enfrenta pobreza, desigualdad y una grave inseguridad pública. Otro, la influencia determinante de la frontera en todas las dimensiones de la vida social, que coyunturalmente se manifestó, primero, en su cierre que afectó a las transacciones transfronterizas y perjudicó a decenas de miles de juarenses que dependen de ese cruce y de las interacciones económicas con la ciudad vecina; y segundo, en la disponibilidad transfronteriza de vacunas obtenidas de un acuerdo de cooperación bilateral.

Otros más son las movilizaciones obreras dentro y fuera de la industria maquiladora provocadas por brotes epidémicos en sus plantas, novedosas porque ocurren en una industria que desde su instalación se distingue por mantener un riguroso control de la

clase trabajadora por diversos medios, entre ellos la represión de sus intentos organizativos, un discurso hegemónico centrado en los beneficios que esa industria deja, promovido por los sectores sociales favorecidos, interesados en mantener un ambiente social propicio para su permanencia. Y, por último, la respuesta solidaria inusitada en apoyo a los sectores más golpeados por la crisis, a la que se sumó la maquiladora.

Estos últimos son interesantes, porque posiblemente responden a un proceso de maduración de capital social desde hace dos décadas, que se desarrolla a través de las movilizaciones sociales contra proyectos urbanos excluyentes y de resistencia contra la violencia de género y la inseguridad. Esas experiencias organizativas han contribuido al surgimiento de discursos en favor del derecho a la ciudad, lo que pudo favorecer una mayor sensibilidad frente a los estragos de la contingencia sanitaria en los sectores sociales más vulnerables. Resulta interesante, asimismo, que la industria maquiladora, luego de su postura inicial al resistirse a acatar las disposiciones oficiales, terminara sumándose de una manera muy activa a esas acciones solidarias y para proteger la salud de los trabajadores y sus familiares. Sin duda, esto anima a que en el futuro haya investigaciones más detallada sobre los factores sociales que influyeron en estas respuestas, y sobre los saldos y aprendizajes que dejará la pandemia y su impronta en el entramado social de la ciudad.

Referencias bibliográficas

- AP News (2021), “México concluye campaña de vacunación en la frontera”, Ciudad de México, disponible en: <<https://apnews.com/article/noticias-f91ae0c52ee8c0c15c1d88c19e440f7a>>.
- Bartra, R. (2002), “La condición post-mexicana”, en R. Bartra (comp.), *Anatomía del mexicano*, México, Plaza y Janés.
- Bizberg, I. (2021), “Las formas políticas ante la pandemia”, *Desacatos*, N° 65, enero-abril, México, pp. 86-105.
- Calderón, L. y A. González (2013), “‘Rastros del duelo’: exilio, asilo político y desplazamiento forzado interno en la frontera norte de México”, en París, D., *Migrantes, desplazados, braceros y deportados. experiencias migratorias y prácticas políticas*, México, El Colef-UACJ-UAM-X, pp. 333-365.
- Carmona, B. (2022), “2021 violento: más de mil 400 asesinatos en Ciudad Juárez”, *La Verdad*, 1 de enero, Ciudad Juárez, disponible en: <<https://laverdadjuarez.com/2022/01/01/2021-violento-mas-de-mil-400-asesinatos-en-ciudad-juarez/>>.
- Carrión, F. (2020), “El coronavirus es una enfermedad urbana”, en Dammert-Guardia, M. (coord.), *Múltiples miradas para renovar*

- una agenda urbana en crisis*, Buenos Aires, CLACSO, Cuaderno de trabajo del grupo Desigualdades urbanas, N° 1, septiembre, pp. 23-32.
- CONEVAL (2017). *Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza. Chihuahua 2010-2016*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Contreras-Saldaña, M. (2018), "Ciudad Juárez como polo de atracción: causas y consecuencias", *AIPUR*, N° 5, pp. 61-77, México, UNAM.
- (2021), "Habitando territorios de expulsión: efectos socioterritoriales en dos fraccionamientos de interés social en Ciudad Juárez, 2008-2019", tesis de Doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México. Repositorio institucional TESIUNAM <<http://132.248.9.195/ptd2021/enero/0806130/Index.html>>.
- Data México (2022), "Covid-19, municipio Juárez", México, Secretaría de Economía y Datawheel, disponible en: <<https://datamexico.org/>> (consultado el 1 de marzo de 2022).
- Gobierno del Estado de Chihuahua (2020a), *Plan Emergente de Apoyo y Protección a la Salud, Empleo e Ingreso Familiar*, disponible en: <<https://politica-digital.gob.mx/convocatorias/PlanEmergente-deApoyoyProtecciondeLaSaluddelEmpleoyelIngresoFamiliar.pdf>> (consultado el 4 de abril de 2022).
- (2020b), *Empresas tienen que acatar las medidas de contingencia: Secretaría del Trabajo*, disponible en: <<http://www.cambio.gob.mx/spip.php?article15215>> (consultado el 17 de mayo de 2022).
- IMIP (2016), *Plan de Desarrollo Urbano Sostenible de Ciudad Juárez (PDUS) 2016*. Ciudad Juárez, Instituto Municipal de Investigación y Planeación.
- (2020), *Radiografía socioeconómica del municipio de Juárez 2019, así comenzó 2020*, México, Instituto Municipal de Investigación y Planeación.
- IMSS (2020), *Mapa interactivo Empleo, salario y patrones*, México, Instituto Mexicano del Seguro Social.
- INEGI (2011), *Censo de población y vivienda 2010*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- (2015), *Banco de indicadores, resultados de Encuesta Intercensal 2015*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- (2020a), *Censo general de población y vivienda*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, disponible en: <<https://gaia.inegi.org.mx/covid19/>> (consultado el 2 de junio de 2022).
- (2020b), *Visualizador analítico para el COVID-19*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, disponible en: <<https://gaia.inegi.org.mx/covid19/>> (consultado el 2 de junio de 2022).
- INFONAVIT (2020), *Solicitud de acceso a la información. Unidad de Transparencia* 20 de marzo de 2020, México, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- Martínez, H. (2020a), "Exigirán obreros permanecer en casa. Convocan a través de redes sociales a protesta organizada por abogada", *El Diario de Juárez*, 18 de mayo, Ciudad Juárez, p. 1.

- Martínez, H. (2020b), “Toma Conciliación denuncia de empleados de maquila”. *El Diario de Juárez*, 18 de mayo, Ciudad Juárez, p. 1.
- News Reportmx (2020), “En suspensión voluntaria 214 empresas con actividad no esencial en Chihuahua: STPS”, 7 de mayo.
- OIM (2020), *Abre un hotel en Ciudad Juárez que será un filtro de cuarentena para acceder a los albergues para migrantes*, Organización Internacional para las Migraciones, <<https://mexico.iom.int/news/abre-un-hotel-en-ciudad-ju-rez-que-ser-un-filtro-de-cuarentena-para-acceder-los-albergues-para>> (consultado el 9 de mayo de 2022).
- ONU-Hábitat (2012), *México, perfil del sector de la vivienda*, México, ONU-Hábitat, Comisión Nacional de Vivienda, PUEC-UNAM, en línea, <<http://www.puec.unam.mx/design/pd/mexico-perfil-del-sector-de-la-vivienda/146>> (consultado el 22 de mayo de 2022).
- Padilla, H. (2013), “Ciudad Juárez: militarización, discursos y paisajes”, en Cruz, S. (coord.), *Vida, muerte y resistencia en Ciudad Juárez. Aproximaciones desde la violencia, el género y la cultura*, Ciudad Juárez, Juan Pablos/El Colef, pp. 105-142.
- Padilla, H. y D. Gínez (2020), “El derecho a la ciudad: una lectura de la historia reciente de Ciudad Juárez”, en Pansza, Maycotte, E. (coord.), *La ciudad del siglo XXI. Entre la mercantilización de los bienes urbanos y el derecho a la ciudad*, Ciudad Juárez, UACJ.
- Padilla, H., C. Olivas y L. Alvarado (2014), *Ciudad Juárez y la necesidad de política: de la necesidad real a la ideal*, Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Plan Estratégico de Juárez (2019), *Economía, informe 2019*, Ciudad Juárez, <<https://planjuarez.org/documentos/informe-de-economia-2019/>> (consultado el 1 de junio de 2022).
- Ramírez, I. y G. Minjárez (2020a), “Contagios, de la línea de producción a las familias de los trabajadores”, *La Verdad*, México, 12 de mayo, p. 1.
- (2020b), “De Europa a Juárez: el virus que desató contagios dentro de una maquiladora”, *La Verdad*, México, 23 de abril, p. 1.
- SEDATU y CONAPO (2018), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*, México, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y Consejo Nacional de Población.
- U.S. Census Bureau (2020), “2020 Census Results”, EUA, disponible en: <<https://www.census.gov/programs-surveys/decennial-census/decade/2020/2020-census-results.html>>.
- Villa, D. (2020), “Flujo fronterizo Juárez-EP disminuyó 16 por ciento”, *Plan Estratégico de Juárez*, Ciudad Juárez, disponible en: <https://planjuarez.org/2020/08/19/flujo-fronterizo-juarez-ep-disminuyo-16-por-ciento/?doing_wp_cron=1646106374.3114790916442871093750>.
- Ziccardi, A. (2021), *Habitabilidad, entorno urbano y distanciamiento social. Una investigación en ocho ciudades mexicanas durante COVID-19*, México, UNAM.

[Recibido el 13 de julio de 2022]

[Evaluado el 26 de julio de 2022]

Autores

Héctor Padilla Delgado es profesor de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Estudia temas de política cultural y urbana, interacciones transfronterizas y gobernanza migratoria en la región Juárez-El Paso. Ha sido coordinador de la revista *Noesis*, del programa de Doctorado en Ciencias Sociales y jefe del Departamento de Ciencias Sociales.

Publicaciones recientes:

Padilla, H. (2020), “El reto migratorio en la frontera Ciudad Juárez-El Paso, 2018-2019”, en Ramírez-Martínez, C. et al. (eds.), *Contextos y realidades ciudadanas para un desarrollo sostenible*, Cúcuta, Ediciones Universidad Simón Bolívar, pp. 41-80.

— e I. Coronado (2022), “Consideraciones sobre el proyecto alternativo de nación y los mexicanos en Estados Unidos”, en Garduño, E. y G. Gasparello (coords.), *¿Hacia un nuevo proyecto de nación? Patrimonio, desarrollismo y fronteras en la 4T*, México, Bajo Tierra Ediciones, pp. 381-409.

Contreras M. y M. Padilla (2021), “Vivienda y habitabilidad en Ciudad Juárez: impactos de la contingencia en una ciudad fronteriza”, en Ziccardi, A. (coord.), *Habitabilidad, entorno urbano y distanciamiento social. Una investigación en ocho ciudades mexicanas durante COVID-19*, México, UNAM, pp. 171-195.

Marina Contreras es doctora en Urbanismo y maestra en Urbanismo por la Universidad Nacional Autónoma de México. Licenciada en Sociología por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Especialista y asesora en metodologías y técnicas de investigación para el diseño y aplicación de instrumentos cuantitativos y cualitativos en temas urbanos, vivienda y políticas habitacionales.

Publicaciones recientes:

Contreras-Saldaña, M. (2021), “Habitando territorios de expulsión: efectos socioterritoriales en dos fraccionamientos de interés social en Ciudad Juárez, 2008-2019”, tesis de Doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México.

— (2018), “Ciudad Juárez como polo de atracción: causas y consecuencias”, *AIPUR*, N° 5, pp. 61-77, México, UNAM.

Cómo citar este artículo

Padilla Delgado, Héctor Antonio y Marina Eréndira Contreras-Saldaña, “Ciudad Juárez: radiografía de una metrópoli en tiempos de pandemia”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 42, primavera de 2022, pp. 61-81, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/661-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-42.html>>.



Guillermo Olivera

Habitabilidad y entorno urbano en Cuernavaca durante la pandemia

LA EXPERIENCIA “FAVORABLE” DE UN SECTOR DE CLASE MEDIA

Introducción

En este trabajo se exponen las estrategias de adaptación de un sector de la población de la Zona Metropolitana de Cuernavaca (ZMC), Morelos, a la situación de confinamiento por causas de la pandemia del coronavirus SARS-COV-2 en 2021, en función de las condiciones de habitabilidad predominantemente “favorables” de que dispusieron para hacer frente a los riesgos de contagio, de la realización de tareas de cuidado, del cumplimiento de sus compromisos laborales y educativos, además de llevar a cabo hasta cierto punto actividades de entretenimiento y recreación propias de tiempos normales. Todo ello centralizado en la vivienda que, de ser refugio y habitación para que las personas se protejan de las inclemencias del tiempo y otras amenazas, en condiciones de bienestar y salud, amplificó sus funciones más allá de esas que le son propias, a partir de la improvisación.

En segundo lugar, se resaltan algunas condiciones del entorno urbano en que se emplazan las viviendas de los hogares analizados, que se muestran desiguales según el equipamiento o servicio urbano implicado y que, en el peor de los casos –como lo fue el acceso a los servicios médicos públicos– contó con una disponibilidad notoriamente insuficiente. Adicionalmente, y con base en la percepción de las personas sobre la actuación de los gobiernos locales, y a

partir de una relación de las acciones conocidas emprendidas por estos, se manifiesta una valoración de su alcance.

En función de lo anterior, se desarrolla la tesis de que la pandemia impuso una sobrecarga a las funciones tradicionales de la vivienda y a las tareas de sus habitantes, que se enfrentó mejor o peor a partir de variados aspectos relativos a: 1) las características sociodemográficas y económicas de los hogares; 2) las condiciones de la vivienda; y 3) el entorno urbano. Los aspectos específicos para el primer inciso incluyen la estructura de cada hogar por edad y sexo, su número de integrantes, su tipo de inserción en el mercado laboral, el nivel de ingresos familiares y su capacidad de organización con base en la división del trabajo doméstico y de cuidados. El inciso dos abarca el tamaño de la vivienda, la calidad de los materiales de construcción, los servicios con los que cuenta y sus condiciones de luminosidad y ventilación, principalmente, es decir, lo relativo a sus condiciones de habitabilidad. El inciso tres considera las condiciones de equipamiento urbano básico de las colonias y su emplazamiento en el conjunto de la ciudad.

Una alta intensidad de la pandemia en términos de contagios y mortalidad producidos, mientras tanto, constituyó el contexto en que se desarrolló el segundo confinamiento en importancia a nivel nacional y estatal (enero-febrero de 2021), que es el momento que se considera en este trabajo para su análisis (con información recopilada mediante una encuesta en marzo-abril de ese año). En esos meses se produjo la mayor tasa de mortalidad hasta ahora registrada por el contagio de COVID-19 en México y Morelos, que llevó a la saturación del sistema público de salud. En ese momento el proceso de vacunación estaba aún en su fase inicial.

Es de resaltar, asimismo, que tanto la ZMC como el estado de Morelos experimentaron una crisis económica y del mercado laboral bastante más acentuada que la del promedio del país. A lo cual se agrega que desde 2015 ha habido un proceso de desinversión en materia de equipamiento e infraestructura urbana, acentuado a partir de 2018 y exacerbado en 2020 ante una reducción de las participaciones federales a los municipios a escala nacional.¹ Por otra parte, la capital de este estado y su área conurbana se han edificado en más del 60% mediante procesos de autoconstrucción, por lo que la irregularidad urbana es todavía un paisaje dominante en gran parte de la periferia metropolitana, que además es de baja densidad por la multiplicación de conjuntos urbanos de vivienda de interés social. A ello se agrega una falta notable de espacios públicos y verdes, una red de transporte público mal estructurada y un sistema de distribución de agua potable en crisis financiera en el municipio central.

¹ El gasto público en 2020 fue 1,6% más bajo que lo programado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) —elaborado a fines de 2019—, lo que en el caso de las transferencias a estados y municipios representó una reducción del 11,3% al ser parte del gasto no programable; ello se suma a la disminución de 3,8% que ya se había producido en 2019 (Pérez y Macías, 2020).

La ciudad, en suma, reúne diversas circunstancias que en su momento favorecieron el contagio del COVID -19, vinculadas a una deficiente administración urbana. Constituye a grandes rasgos un entorno urbano desfavorable para la gestión de una pandemia de estas características, cuyos efectos solo han sido atenuados por determinados atributos sociodemográficos de la población, el comportamiento responsable de algunos sectores, así como por las condiciones favorables de habitabilidad de sus viviendas en tales casos. En este trabajo se reporta la forma en que se enfrentó desde un grupo privilegiado por sus condiciones en esos rubros por arriba del promedio de la población en la ZMC y en el estado. Lo cual no significa que no experimentó graves dificultades.

Procedimiento metodológico

El texto se nutre de fuentes de información primaria y secundaria. Las primeras corresponden a los resultados de la aplicación de un cuestionario titulado “Condiciones de habitabilidad en la vivienda durante el año de COVID-19. Zonas metropolitanas y ciudades de México”. Este se llevó a cabo vía electrónica y por WhatsApp por invitación de persona a persona, mediante la técnica “bola de nieve”, ya que la situación sanitaria solo permitía esta modalidad. Los datos recabados constituyen una valiosa información cualitativa sobre la forma en que determinados grupos de población organizaron su convivencia familiar en su vivienda en las condiciones en que esta se encontraba en el momento, y en los casos en los que fue posible realizar adecuaciones, también quedó registrado. Entre las fuentes secundarias se recurrió a reportes oficiales de entidades gubernamentales diversas en temas de salud, pobreza, empleo o afines, y a publicaciones académicas. También se consultaron los censos de población y vivienda.

El cuestionario fue respondido por 153 personas domiciliadas en la ZMC, en su mayor parte en Cuernavaca y Jiutepec (83%), además de en Temixco y Emiliano Zapata (11,7%), así como en Huitzilac, Tepoztlán, Xochitepec y Tlaltizapán (11,8%); en el 60% de los casos fue completado por mujeres y en el 40% por hombres.

El trabajo consta de seis incisos después de la introducción y del desglose del procedimiento metodológico. En el primero se desarrolla una breve exposición conceptual sobre la habitabilidad; en el segundo se exponen aspectos generales de la ZMC como área de estudio. En tercer lugar, se ilustra el regreso al confinamiento por causa de la segunda ola de contagio; para continuar con la caracterización de las condiciones del entorno barrial en el inciso cuar-

to; seguido de la relación de las medidas tomadas por los hogares para una mejor organización en la sección quinta. El sexto inciso aborda la percepción de los hogares sobre la actuación de los tres niveles de gobierno. Se cierra con las conclusiones.

Definición de habitabilidad de la vivienda y del entorno

En los años 1970 aparecieron en América Latina los primeros trabajos sobre calidad de la vivienda, encaminados a comprender la interacción y adecuación de la sociedad con su entorno. Los autores se interesaron en el tipo de materiales de construcción de las viviendas y en los servicios urbanos que las acompañaban. Estuvieron influenciados por las preocupaciones habidas en países del Primer Mundo dirigidas a preservar las condiciones de salud de la población (véase Palomino y López, 1999). Con el paso de los años, las investigaciones agregaron aspectos psicológicos relacionados con la vivienda (Mercado et al., 1994) ya con referencias explícitas al tema de la habitabilidad. Mercado y González (1991), por ejemplo, se refirieron a ello como el agrado o gusto que sienten las personas por su vivienda con base en sus expectativas y necesidades.

En los trabajos recientes, los estudios sobre la habitabilidad combinan criterios alusivos a la calidad de la vivienda relacionados con los niveles de confort y la percepción de los habitantes, además de incluir la localización como criterio de accesibilidad. Se consideran, asimismo, los atributos del entorno en sus aspectos urbanísticos, sociales y ambientales, los cuales son percibidos por los individuos y grupos como bienestar individual y/o social de acuerdo con sus aspiraciones. Los habitantes interactúan de forma diferenciada con el espacio individual y colectivo en función del grado de identificación que encuentren con ellos (Espinoza y Gómez, 2010: 67).

La habitabilidad, entonces, tiene dos dimensiones o escalas: la de la vivienda (habitabilidad interna), y la urbana (habitabilidad externa) (Espinoza y Gómez, 2010; Landázuri y Mercado, 2004). La habitabilidad urbana incluye la vivienda como parte integral, mientras que la habitabilidad de la vivienda no es suficiente como criterio para una ciudad que se pretende que sea incluyente; deben ser parte lo uno de lo otro. Así que además de que la vivienda debe tener una calidad o habitabilidad adecuada, las condiciones del barrio en que se localiza, su entorno, deben proveerla a esta y a sus habitantes de una accesibilidad adecuada a servicios urbanos, equipamiento y espacio público (véase Alcalá, 2007: 62-63).

En este mismo sentido se pronuncia Rojas (2016), quien es más explícito al considerar la importancia del entorno barrial desde una perspectiva de la habitabilidad urbana, ya que los servicios y equipamiento de que este dispone inciden en la habitabilidad de la vivienda. De acuerdo con él, más de la mitad de los servicios adecuados para las viviendas los proporciona el vecindario indirectamente, mediante instalaciones recreativas, equipamiento de salud y educación, o parques comunitarios. Esto último incide en el aumento o disminución de problemas como la segregación territorial, a lo que se suma el desigual acceso espacial a oportunidades laborales y transporte eficiente.

En términos operativos, para fines de este trabajo, se toma en cuenta el acceso a algunos de estos equipamientos mencionados por Rojas (habitabilidad urbana), en tanto que para lo relativo a la habitabilidad propia de la vivienda (o interna) se consideran, como lo establece la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), sus características físicas que la convierten en una vivienda adecuada, como son las que le permiten garantizar seguridad física a sus habitantes, espacio suficiente, protección contra el frío, el calor, la humedad, el viento, la lluvia, y contra riesgos para la salud y peligros estructurales (véase Ziccardi, 2015: 38).

Emplazamiento territorial de la ZM de Cuernavaca, población y vivienda

La Zona Metropolitana de Cuernavaca está integrada por ocho municipios:² Cuernavaca, Emiliano Zapata, Huitzilac, Jiutepec, Temixco, Tepoztlán, Xochitepec y Tlaltizapán; ellos sumaban 1.028.589 habitantes en 2020, equivalentes al 52% de la población total del estado de Morelos, de 1.971.520 personas. Es la aglomeración urbana más importante de la entidad, seguida de la Zona Metropolitana de Cuautla, con 483.455 habitantes (mapa 1).

La entidad y su capital tienen algunas características que la distinguen a escala regional e incluso nacional. En primer lugar, destaca su cercanía con la Ciudad de México, a 70 km de distancia y a una hora de viaje en automóvil, a lo que se le atribuye la notoria movilidad bidireccional de población, de tipo pendular, por motivos de estudio, de trabajo y de recreación, además de un intercambio migratorio sostenido durante casi 40 años.³ La ZMC ha sido tradicionalmente el lugar de las segundas residencias o casas de fin de semana de la población de clase media y alta de la Ciudad de México y, en este siglo XXI, también de población trabajadora de clase media baja

² Delimitación oficial elaborada por SEGOB/SETADU/CONAPO (2018).

³ Se considera que el sismo del 19 de septiembre de 1985 fue el inicio de un proceso de desconcentración demográfica y económica desde la Ciudad de México al resto del país, con mayor incidencia en los estados circundantes pertenecientes a la región Centro. En el caso de Morelos, los efectos de la migración fueron notorios.

y baja que, gracias a la obtención de créditos hipotecarios otorgados por los organismos nacionales de vivienda, adquirieron casas en las áreas periurbanas. Adicionalmente, es una de las ciudades con alta demanda a nivel nacional por el servicio de alojamiento de la plataforma Airbnb,⁴ concentrada en fines de semana y “puentes”.

Un fenómeno derivado de lo anterior fue la llegada de población de la Ciudad de México exclusivamente a pasar el confinamiento de la “segunda ola”⁵ a los municipios de la ZMC, sin que tuviera efectos notorios en el comportamiento de los contagios por quedar involucradas en esos casos viviendas en condiciones adecuadas en términos generales y porque los traslados de las personas fueron en autos particulares. Caso contrario fue el de la desobediencia del grupo de motociclistas⁶ que cada domingo llegaban del sur de la Ciudad de México a los municipios de Huitzilac y Cuernavaca, sin respetar las medidas de sana distancia vigentes durante el confinamiento.

Otro aspecto sobresaliente para Morelos y la ZMC es que a escala regional forman parte de la región Centro del país, la cual concentró el 33% de la población total nacional y el 35,5% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2020. Esto se traduce en un grado de urbanización (84,7%) y densidad habitacional (417 habitantes hab./km²) regionales por arriba de cualquier otra región. A Morelos le corresponde un grado de urbanización de 81,9%, que es superior al promedio nacional (78,6%), y una densidad demográfica de 404 hab./km²; en este caso, solamente la Ciudad de México y el Estado de México lo superan. La ZMC mientras tanto, concentraba en 2020 la mitad de la población del estado (52%), la cual ha venido aumentando decenio tras decenio según lo indican los censos de población de vivienda. En el año 2000, por ejemplo, contenía el 47,5% de la población estatal, y en 1990 el 45,1%.

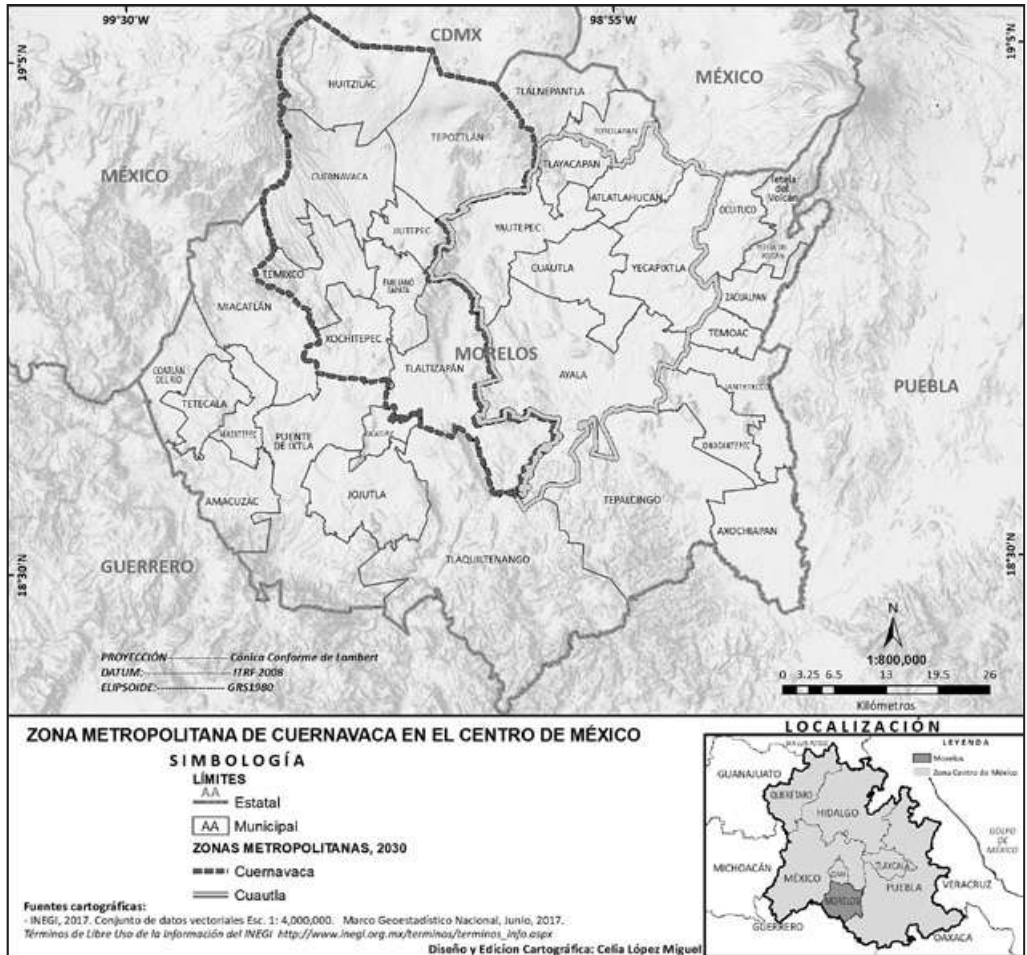
Por municipios, Cuernavaca, con 378 mil habitantes, Jiutepec con 215 mil, Temixco con 122 mil y Emiliano Zapata con 107 mil en 2020 suman una población de 823 mil o el 80% de la población de la ZMC, todos con densidades de más de 1.100 hab./km², con un máximo para Jiutepec de 3.800, seguida por Cuernavaca con 1.800. Este fue un aspecto relevante al comienzo de la pandemia, ya que a nivel mundial se relacionó una alta densidad de población con una mayor tasa de contagios; análisis posteriores, no obstante, indicaron que no era así, y que son otras las situaciones que más afectan el contagio y la mortalidad, específicamente el acceso a los servicios, la composición demográfica de la población, sus condiciones de salud preexistentes y las medidas de respuesta oportuna (UN-HABITAT, 2021). La alta densidad puede ser incluso positiva para un mejor acceso a servicios de salud o atención de emergencias.

⁴ Información reportada por Jonathan Ruiz en el diario *El Financiero* del 11 de diciembre de 2020, con el título “La ciudad mexicana favorita de Airbnb es... ¿Cuernavaca?”. Es posible que la nota parta de una conjetura, pero el fenómeno sin duda está presente y es relevante. En el estado es alta la disponibilidad de viviendas deshabitadas más no abandonadas. Véase: <<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/jonathan-ruiz/la-ciudad-mexicana-favorita-de-airbnb-es-cuernavaca/>>.

⁵ La segunda “ola” de contagios por COVID-19 se verificó a nivel nacional y estatal aproximadamente desde la semana 49 de 2020 a la semana 10 de 2021, habiendo sido los meses de enero y febrero los de mayor intensidad.

⁶ Se los conoce a estos grupos como “movimiento *biker*”.

Mapa 1. Situación de la Zona Metropolitana de Cuernavaca en el centro de México



Los aspectos más relevantes para confinarse exitosamente, dicho lo anterior, han sido los de las características de la vivienda, junto con los servicios y el equipamiento en su entorno. Respecto al primero de ellos, la ZMC registró en el Censo de Población y Vivienda de 2020 un total de 413 mil viviendas, de las cuales 299 mil estaban habitadas, y el 53,4% de ellas están en la ZMC, principalmente en Cuernavaca (20,4%) y Jiutepec (11%). Las condiciones de la vivienda en general son mixtas, es decir, favorables en algunos aspectos, pero no en otros. Los aspectos positivos corresponden al material de construcción en paredes y techos, en tanto que el 95% de las viviendas en el estado tiene paredes de tabique, ladrillo, block, piedra, cemento o concreto, y el 83% techos de concreto o vigueta con bovedilla. Entre los aspectos negativos sobresale que

35,1% de las casas carece de piso de cemento; 33,9% no dispone de agua entubada dentro de la casa; y 33,4% no tiene drenaje conectado a la red pública. Finalmente, una situación intermedia tiene que ver con el número de dormitorios en las viviendas, pues cuatro de cada diez viviendas tienen dos de ellos, pero 3,3 de cada diez tiene uno. Estos últimos datos en general se corresponden con el tamaño promedio de las familias, pero también indican la existencia de hacinamiento.

Un ejercicio reciente para medir la calidad de la vivienda por municipio arrojó como resultados que la mejor calidad de la vivienda la tienen los cuatro municipios más poblados de la ZMC (Cuernavaca, Jiutepec, Temixco y Emiliano Zapata),⁷ domicilio de la casi totalidad de las personas que contestaron la encuesta para realizar este trabajo. Las deficiencias encontradas en las viviendas, mientras tanto, corresponden a la falta de agua y baño exclusivo dentro de la vivienda, a la falta de drenaje conectado a la red pública, a la presencia de pisos de tierra y al hacinamiento (Olivera y Serrano, 2022). Las peores condiciones de la vivienda las tienen los municipios poco urbanizados (mapa 2).

Una síntesis de lo hasta aquí realizado nos lleva a recalcar que han sido dos los escenarios espaciales en los que se ha combatido y/sobrellevado la pandemia, desde el campo de lo urbano: desde la vivienda en primer término, y en el barrio o entorno en segundo lugar. En el primer caso mediado por las estrategias de cada hogar, con base en sus características sociodemográficas, como ya se indicó en la introducción; y en el segundo, a partir de la disponibilidad de equipamiento y servicios urbanos, que depende de la inversión pública acumulada a lo largo del tiempo, o de la inversión privada en comercio y servicios. Un tercer elemento a considerar es el de la crisis económica y del empleo que produjo la pandemia, y un cuarto aspecto es el desempeño del gobierno en sus tres niveles para contrarrestar sus efectos. Se hará referencia a ellos de forma intercalada.

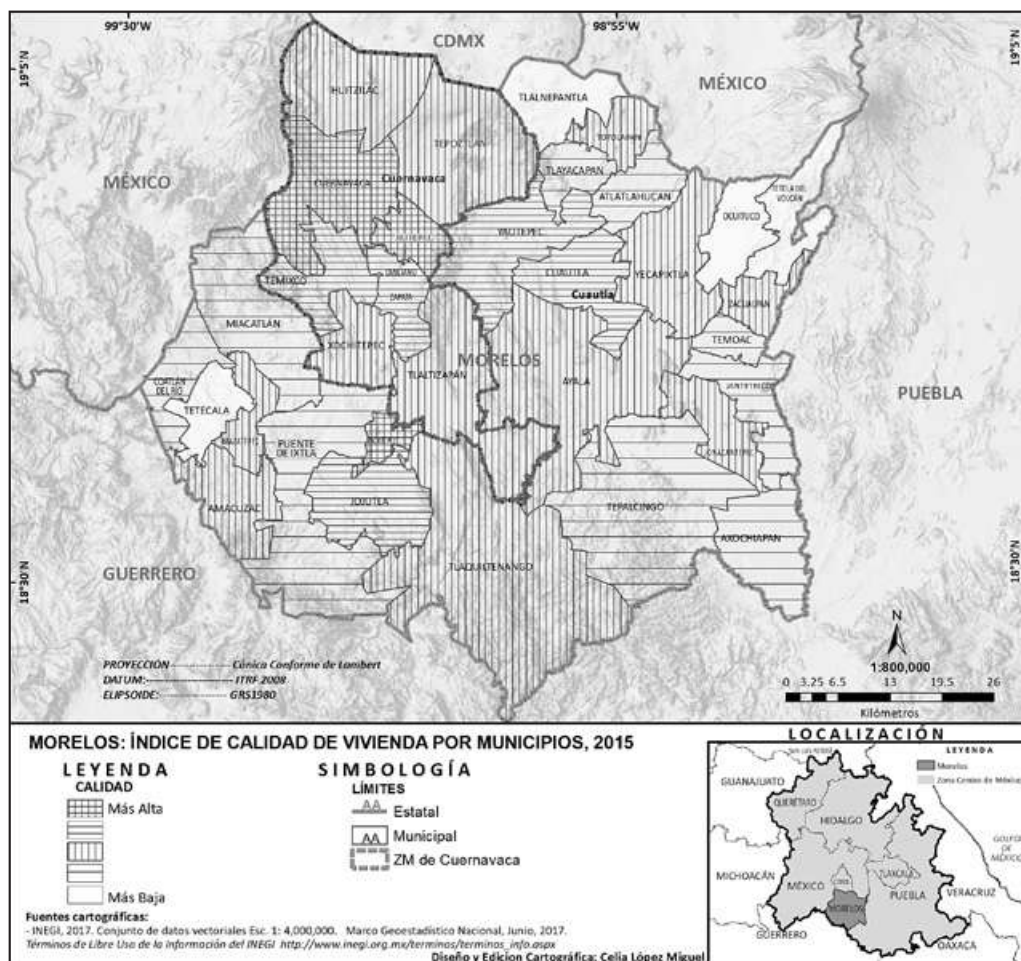
La experiencia del confinamiento por la “segunda ola” de contagios por COVID-19

Impacto de la segunda ola de contagio en la salud y la economía

A consecuencia del incremento en los contagios por COVID-19 registrados en los meses de enero y febrero de 2021 tras las celebraciones de fin de año, pero sobre todo por el aumento de la mortalidad y saturación de las unidades de cuidado intensivo en

⁷ Además del municipio de Jojutla en el sur del estado.

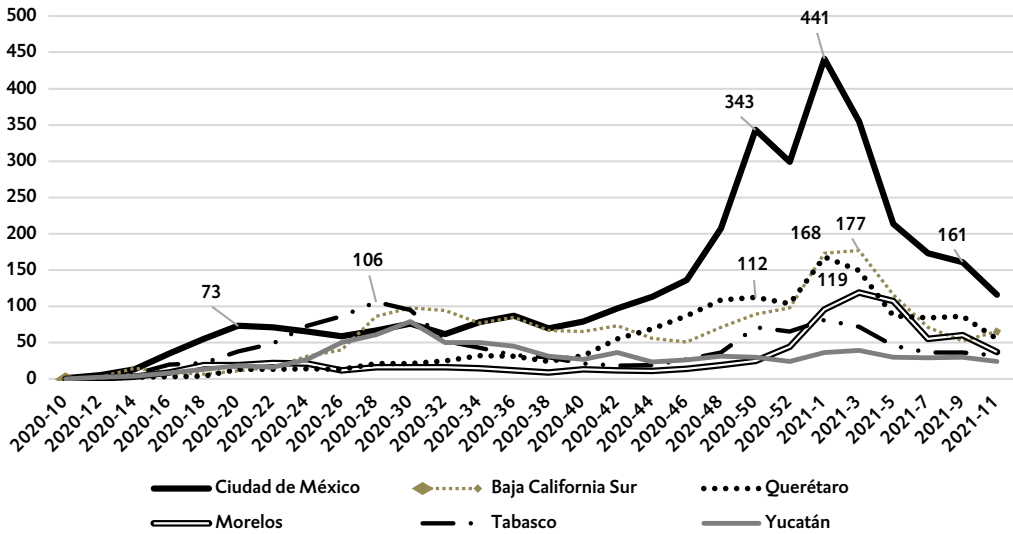
Mapa 2. Morelos: Índice de calidad de vivienda por municipio, 2015



los hospitales, prácticamente todos los estados del país dispusieron el semáforo epidemiológico en color rojo, lo que significó de nuevo la interrupción de las actividades no esenciales y el retorno a la vivienda para el desarrollo nuevamente de trabajo a distancia y la continuación de la escuela en casa, además del cuidado de la salud.

Con base en la tasa de incidencia por cada cien mil habitantes, Morelos fue el cuarto estado más afectado en términos sanitarios por la pandemia a nivel nacional, solo después de la Ciudad de México, Baja California Sur y Querétaro (gráfico 1). El reporte para los municipios indicaba la existencia de más de mil casos activos en la semana tres de 2021 en Cuernavaca y Jiutepec, seguido por Temixco con más de 500.

Gráfico 1. Tasa de incidencia de covid-19 por cada 100 mil habitantes: estados más afectados



En materia económica, el país venía de haber registrado en 2020 la peor caída del PIB desde 1932 (-14,8%), al descender a -8,2% en 2020, siendo una situación económica más comprometida que la de 2009 (-5,3%) después de la Crisis Financiera Global. El PIB de Morelos, por su parte, fue el quinto con mayor caída a nivel nacional (-11%) en ese año.

Las condiciones para las familias de la ZMC y del estado, en este sentido, han sido bastante desfavorables a lo largo de toda la pandemia. A pesar de ello, sectores de población con empleos formales, altos niveles de escolaridad e ingresos seguros, como el que se presenta a continuación, han podido resolver de mejor manera el confinamiento obligatorio, aunque no sin dificultades.

Afectación de las personas, los hogares y la vivienda de un sector de clase media

⁸ Datos del INEGI, en su página Cuéntame de México. El promedio nacional y estatal de escolaridad corresponde al de secundaria concluida. Disponible en: <<https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/escolaridad.aspx?tema=P#:~:text=En%20M%C3%A9xico%2C%20los%20habitantes%20de,m%C3%A1s%20de%20la%20secundaria%20concluida>>.

Dada la modalidad en línea en que fue aplicado el cuestionario, que requiere de acceso a internet e implica disposición para conocer sobre el tema y aportar la información requerida, las personas que respondieron tienen una escolaridad por arriba del promedio nacional (9,7 años)⁸ y estatal (9,8) en el 72% de los casos (con estudios profesionales que implica al menos 17 años de escolaridad). Otro 25% tiene estudios de bachillerato (también arriba del promedio nacional y estatal), y solo 2% reportó estudios básicos y medios (primaria y secundaria). Se distribuyen en dos grandes

grupos de edad: 41,8% está en el rango de 18 a 29 años y 49% en el de 30 a 59. De cada cinco, tres fueron mujeres.

La situación laboral de los hogares entrevistados también es, en conjunto, bastante favorable respecto a la situación del estado y de la ciudad. Primero porque únicamente en dos hogares los jefes de familia estaban en situación de desempleo; mientras que en el 69% trabajaban uno (34%) o dos (35,3%) de sus integrantes. Pero, además, en el 11,8% había cuatro personas trabajando, e incluso un hogar con cinco. Esto contrasta notoriamente con lo que venía ocurriendo por esas fechas en el estado en materia laboral, ya que durante 2020 se habían perdido 6.906 empleos formales, de acuerdo con los reportes mensuales del Instituto Mexicano del Seguro Social, que son solo una fracción del empleo total, considerando que el 60% de la población ocupada se desempeña en la informalidad.⁹

Los trabajos del total de las personas empleadas se distribuyen en proporciones semejantes en el sector público, el sector privado y por cuenta propia o en empresa familiar; de ahí que en el 29% de los casos los trabajadores no perciben un sueldo. Pero, por otra parte, en el 68% de los hogares se perciben los ingresos de un trabajador (36,6%), o dos (20,9%) y hasta tres (10,5%), incluso 4 (2%) y hasta cinco (0,7%). La situación económica de este grupo de población, en suma, es bastante favorable en relación con la mayor parte de los hogares en la entidad y en general a nivel nacional.

En cuanto a la vivienda se refiere, el 63,4% está habitada por hogares con dos a cuatro integrantes, seguidas por un segmento del 29,4% con más de cuatro residentes; en tercer lugar, está presente un 7,2% de hogares unifamiliares. La moda corresponde a hogares con cuatro miembros. En general son viviendas con espacio suficiente en tanto que el 38,6% tiene tres dormitorios, el 32% dos dormitorios y el 16,3% cuatro dormitorios; además del 9,2% con uno.

En su gran mayoría (69,3%), las viviendas tienen tres espacios comunes como cocina, comedor y sala. Tienen dos de esos espacios el 13,7%, y uno solamente el 6,6%. Otro 10,5% tiene algún espacio colectivo adicional como un estudio, una bodega, un gimnasio, jardín, zotehuela, terraza, palapa o alberca. Esto se puede considerar acorde con el tamaño de las viviendas, ya que cuatro de cada diez tiene cien o más metros cuadrados de construcción; si bien la mayoría (seis de diez) está por debajo de esa amplitud. El 44% de las viviendas tienen un baño y el resto dos o más.

Las viviendas son sobre todo casas independientes distribuidas en diferentes colonias (38,6%), seguidas por casas en fraccionamiento o conjunto habitacional (22%), o casas independientes en colonia popular (22%). En esta situación de crisis económica además de sanitaria, la tenencia de la vivienda es un asunto re-

⁹ Esto se relaciona con otro dato también preocupante en el estado, que es que el 64% de la población ocupada no tiene acceso a instituciones de salud (datos de 2013). Como comparación, en Querétaro era el 44,8% (Rodríguez, 2019: 190).

levante en la medida en que su ocupación implique o no gastos adicionales. De acuerdo con los datos recopilados, poco más de un tercio de las viviendas (36,6%) es propia y se está pagando o bien es rentada; significa que los ocupantes destinan un porcentaje de sus ingresos mensuales a ese gasto, que eventualmente les significaría un grave problema en caso de interrupción o pérdida de su actividad laboral. Los otros casi dos tercios (63,4%) de las viviendas son propias y están pagadas (57%) o son prestadas (6,5%), con lo que desaparece ese tipo de riesgo en el primer caso y lo relativiza en el segundo.

En materia de servicios, como es común a nivel nacional, la energía eléctrica está presente en el 95,4% de las viviendas.¹⁰ En contraste, la disponibilidad diaria de agua se limita únicamente al 40% de las casas y, en el extremo opuesto, 1,3% no tiene acceso a ella; otro 43% la recibe entre uno y tres días a la semana; y 15% de cuatro a seis días. El problema del agua en Cuernavaca es la falta de suministro diario, ya que el “tandeo” (servicio por algunas horas, algunos días de la semana intercalados) es una práctica arraigada; no obstante, su disposición en cisternas, que es una estrategia obligada, permite a la población contar con ella todos los días. Durante el período de estudio se procuró hacerla llegar a la mayor parte de las colonias.

Impacto en los recursos económicos del hogar y en la salud

Conforme a la situación de crisis económica simultánea con la crisis sanitaria, el 47% de los hogares experimentó una disminución en sus ingresos a causa principalmente de una reducción en sus remuneraciones (59% de los casos),¹¹ pero también por la pérdida del empleo (11%), o por ambas razones (29,6%). Otro 49% de los hogares no tuvo afectaciones en ese sentido, y hubo un 11% que incluso aumentó sus recursos. En este último caso por razones muy diversas, como el hecho de suprimir gastos de transporte por estar la mayor parte del tiempo en casa, por la obtención de trabajo por un integrante de la familia, por haber iniciado un negocio, e incluso por el deceso de algún integrante.

Es de resaltar que “quedarse en casa” significó ahorros en solo uno de cada diez hogares, principalmente al suprimirse los gastos de transporte. No obstante, la mayoría incrementó sus gastos, entre ellos, en alimentos; en inversión de equipo para poder realizar *home office* o en clases en línea; por el incremento en el pago de servicios, como energía eléctrica; y por un mayor consumo en general.

En términos del comportamiento de los salarios la situación fue contrastante, dado que una mayoría de hogares (47%) los redujo, pero otro 42% se mantuvo sin cambios; mientras que hubo

¹⁰ Dada la situación de contingencia sanitaria, resulta preocupante no solo la escasez de dotación de agua potable, sino también que el 1,3% de las viviendas no tenga energía eléctrica y que otro 3,3% no tenga el servicio los siete días de la semana (Palomino y López, 1999).

¹¹ Esto incluye el cierre de algún negocio.

11% que los aumentó. La principal causa de la reducción fue la disminución del sueldo para alguno(s) de los integrantes del hogar (47% del total), y en el peor de los casos por la pérdida del empleo (11,3%) o el cierre de algún negocio; en el 30% de los casos fue una combinación de ambas causas.

A esto se suma que el 60% de los hogares tuvo dificultades para cumplir con algunos de sus pagos, sobre todo con el de servicios (10,5%), el pago de créditos o deudas (8,5%), el de la renta (8,5%) o alguna combinación de las dos primeras causas. En otros casos menos frecuentes hubo problemas para pagar colegiaturas escolares, la hipoteca de la casa, cuotas de mantenimiento o la reparación de bienes. Un caso sobresaliente fue el desalojo de una familia de la vivienda que alquilaba por falta de pago.

Por cuanto a salud se refiere, en tres de cada diez viviendas algún miembro del hogar enfermó por COVID-19. De ellos, el 79% acudió para su tratamiento a un médico particular, ya fuera en un consultorio (32,7%), hospital (23,1%), farmacia con consultorio (19,2%) o una combinación de ellos (4%). Únicamente un 15,4% acudió a una instancia pública como el INSABI, IMSS o ISSSTE. Combinó la atención pública y privada el 5,6%, pero, en última instancia, el 86% de quienes enfermaron pudo llevar a cabo su recuperación en casa. La causa probable de preferir servicios de salud privados fue, principalmente, la saturación de las dependencias públicas en esas fechas.

Como síntoma de unas condiciones adecuadas de la vivienda, en poco más de la mitad de los casos en que se presentaron ocupantes contagiados, estos pudieron aislarse en un cuarto exclusivo durante el proceso de recuperación (35,4%) o en un cuarto exclusivo que además tenía su propio baño (20,8%), para una suma de 56,2%. El 20,8%, si bien no pudo aislarse en un cuarto, sí pudo guardar distancia con los demás residentes. En general, fue posible mantener el distanciamiento necesario entre los integrantes del hogar.

Condiciones del entorno barrial o habitabilidad urbana

Acceso a equipamiento comercial y de salud

El acceso a equipamiento de salud en términos de cercanía es desigual entre los hogares. Poco más de una quinta parte de ellos está en la situación menos deseable en tanto que no tiene cobertura espacial de ningún tipo de servicio médico a una distancia-tiempo de 30 minutos. En cambio, 47% puede acceder a servicios públicos de salud, preferentemente a centros de salud (28%)—seguido de clínicas u hospitales—. El 6% tiene mayor cercanía a establecimientos pri-

vados de salud exclusivamente (clínica u hospital y la Cruz Roja), y el 24.7% a la combinación de equipamiento, ya sea público o privado.

Fue claro que en las semanas de mayor intensidad de la segunda ola de contagio por COVID-19 entre enero y febrero de 2021, los servicios públicos fueron superados en su capacidad de atención y muchas personas que no pudieron ingresar, junto con las que no quisieron intentarlo, pasaron su convalecencia en casa y, en el peor de los casos, fallecieron allí. Cabe señalar que, en tanto los servicios públicos de salud se deterioraron durante los últimos sexenios presidenciales, al mismo tiempo se verificó un crecimiento notable del número de clínicas y hospitales privados, lo que se traduce en un desigual acceso a los servicios de salud para la población.

Para el consumo de alimentos, medicinas y otros productos, se considera que su acceso es adecuado si se consigue en un lapso de 15 minutos de caminata (o 500 m de distancia). En este caso el 65% de los residentes puede lograrlo; otro 33,3% lo consigue solo en el caso de los alimentos, y el 1,3% no accede a ninguno de ellos en ese tiempo.

Ahora bien, como aspecto coadyuvante de lo anterior, se debe reconocer que las condiciones de las calles donde habitan las personas son apenas adecuadas en términos generales, puesto que el 85% está pavimentado o recubierto, por 6,6% que no lo está y 8,5% que lo está parcialmente. Algo semejante, aunque en un nivel menos favorable, sucede con la presencia de banquetas: 74% de las calles cuenta con ellas, 12% no y 13,3% solo de forma parcial. A grandes rasgos, muchas colonias de la ZMC no tienen calles adecuadas para realizar caminatas seguras.

Por último, a pesar de considerarse en este trabajo a un grupo de población particularmente menos vulnerable que el promedio, el hecho inédito de un confinamiento en casa, nunca pensada para ello, produjo muchos inconvenientes y la necesidad de inventarse una organización familiar que permitiera evitar o aminorar problemas suscitados en muchas partes, como la violencia intrafamiliar, o las desigualdades de género en la realización de tareas domésticas y de cuidado.

Organización de las actividades y convivencia familiar

Adecuación de espacios de la vivienda

A la pregunta sobre las dificultades enfrentadas por las personas en sus viviendas a causa de la pandemia, el 22% respondió no haber tenido ninguna dificultad, pero el 78% restante sí experimentó

múltiples inconvenientes para la convivencia, principalmente por tener que compartir espacios para realizar actividades laborales, ejercicio (o no poder hacerlo), las tareas domésticas o jugar; así como por la insuficiencia en el número de computadoras disponibles y de teléfonos móviles para las tareas escolares.

Una evidencia en el sentido de lo anterior son las adecuaciones hechas al 60% de las viviendas para su mejor funcionamiento ante las necesidades surgidas. Entre ellas, la más importante fue el reacondicionamiento de los espacios interiores para poder realizar principalmente las actividades escolares y el *home office* (67%) junto con la adquisición de mobiliario y equipo para tal efecto (17%). En un distante tercer lugar se modificaron los espacios de la vivienda (4,4%). Esto es indicativo de que, en general, los espacios disponibles en las casas de estas familias son suficientes; los mismos residentes reconocieron en el 56% de los casos que “la vivienda ya contaba con lo necesario para realizar todas las actividades que exige el confinamiento”, contra el 15% que no hizo modificaciones por falta de espacio. Cabe agregar que en el 27% de las casas no se hicieron modificaciones por falta de recursos económicos.

Ajustes para una movilidad segura

Con el fin de evitar el contagio del COVID-19, un segmento de las familias reemplazó el transporte público por el privado. Así, antes de la pandemia, el 46% utilizaba transporte colectivo y el 54% se desplazaba en transporte privado;¹² pero durante la pandemia las proporciones cambiaron a 25,5% y 71%, respectivamente. Otro 3,3% adoptó el uso de bicicleta y la caminata para realizar sus trayectos habituales.

Multiactividades y asignación por sexo

En sintonía con lo indicado respecto a que la vivienda se convirtió en un híbrido, a la pregunta sobre las actividades que las personas comenzaron a hacer en casa como efecto de la pandemia, las respuestas lo validan. Las clases en línea se convirtieron en la actividad individual más importante en el 15,7% de las casas, junto con el trabajo en casa en el 7,2%, en tanto otro 9,8% combinó las dos. Casi un tercio alternó esas dos con la realización de ejercicio y compras en línea. Otras diferentes combinaciones ocurrieron en el 13% de las viviendas.

En el ámbito de la diferenciación de actividades realizadas según sexo, antes de la pandemia las tareas de los hombres eran principalmente tres: compra de alimentos (34,8%), la combinación de

¹² El transporte privado abarca el automóvil familiar, taxi, Uber y Didi.

esto con el trabajo doméstico (17,4%) y el apoyo a las tareas escolares (9,6%). Las mujeres combinaban la compra de alimentos con tareas domésticas (19,3%) como actividades principales, pero también a estas dos le agregaban el cuidado de niños y adultos mayores, y el apoyo a las tareas escolares (22%); la compra de alimentos sola representaba el 14,5% de sus actividades. En los casos en que se contrataba personal o familiares externos a la vivienda, sus tareas asignadas fueron principalmente dos: el trabajo doméstico (66%) y el apoyo a las tareas escolares (12%).

A consecuencia de la pandemia, las actividades de los hombres mantuvieron el mismo orden que tenían, aunque en menor proporción las dos primeras (compra de alimentos 26,9%, y su combinación con el trabajo doméstico, 16%); el apoyo a tareas escolares tuvo un aumento poco significativo (10,9%). Las mujeres combinaron las mismas tareas de los hombres, aunque sumaron las de cuidado de niños y adultos mayores (26,7%), seguidas de la combinación de trabajo doméstico con la compra de alimentos (17,1%), solo compra de alimentos (13%) y solo trabajo doméstico (12,3%). El personal contratado o familiares no residentes continuaron abocados al trabajo doméstico (56,8%) y al apoyo a las tareas escolares (15,9%), con un pequeño descenso de la primera actividad y un aumento de la segunda. Además de participar un poco más en la compra de alimentos y el cuidado de niños y adultos mayores.

El cambio principal en los roles familiares por sexo durante el confinamiento, en suma, radicó en que se generó una carga adicional para las mujeres en tareas de cuidado de niños y adultos mayores. Esto es algo que tiene correspondencia con lo que ha ocurrido a escala internacional en América Latina, España y otros países.

Estrategia de los hogares

La compra de artículos o víveres para su entrega a domicilio es uno de los cambios más importantes en el consumo de las personas, volviéndose una práctica muy común. En dicho sentido, más de dos tercios de las viviendas recurrieron a ello, ya fuera como una práctica frecuente (38%) u ocasional (31%); solamente el 31% no lo realizó.

Esto no significa necesariamente que el confinamiento de la población haya sido muy rígido, en tanto que dos quintas partes salían del hogar dos a tres veces por semana (28,1%) o incluso todos los días (12,4%), para la compra de alimentos. El porcentaje más alto corresponde a quienes salían una vez por semana (36%) y el más bajo a quienes dejaron de salir de casa (2,6%). Otro 21% salía cada quincena o cada mes.

La actividad por la que menos se contuvo la movilidad de la población fue, evidentemente, la laboral en el 73% de los casos: una mayoría (57,5%) se desplazó diariamente al trabajo, seguida de quienes lo hicieron 2 a 3 veces por semana (15,7%). Entre los que tuvieron el privilegio de hacer *home office*, el 13% no tuvo la necesidad de salir y el 8,5% pudo hacerlo una vez cada quincena o mes. En cuestión de realización de pagos, el 52% de las familias salió de casa cada quincena o principalmente cada mes. Un 14,4% pudo hacer sus pagos desde casa, y el 29% debió salir de 1 a 3 veces a la semana. Se aprecia en este sentido poco avance en la digitalización de estos procedimientos, por lo que hay mucho margen de crecimiento en ello.

Entre las actividades que menos requirieron salir de casa destacan el cuidado de algún familiar que vive en otra casa (64%) o las reuniones con familiares o amigos (37%).¹³ En los casos en que tuvieron que hacerlo, sin embargo, fueron más comunes las reuniones con amigos (31%) cada quince días o al mes, que las visitas a familiares necesitados de cuidados (23%).

En el rubro de salidas de casa para realizar ejercicio la actividad es contrastante. Por una parte, en más de dos quintas partes de las viviendas (43%) se indicó que nadie salía para ello, pero el 45% lo hacía ya fuera 2 a 3 veces por semana (13,7%), a diario (16%) o una vez a la semana (15%). No se puede saber, no obstante, si la causa de permanecer en casa, en este caso, era porque en realidad no realizaban dicha actividad.

Otro aspecto destacado en que hubo cambios importantes en el comportamiento de las personas como consecuencia de la pandemia fue en el tipo de transporte utilizado en sus desplazamientos cotidianos que, a grandes rasgos, llevó a un menor uso del transporte público a favor del transporte privado, con una tímida irrupción de la caminata y el uso de la bicicleta. En el caso del transporte público (autobús, metro, taxi colectivo) su utilización como medio principal bajó del 46 al 25% durante el confinamiento de la segunda ola. Por contraparte, el uso de vehículo particular aumentó del 47 al 59% y el de las plataformas Uber-Didi de 7,2 a 11,8%.

Consideraciones sobre la actuación del gobierno en sus tres niveles

Contrario a lo que el sentido común establece, la opinión de las personas respecto a las medidas tomadas durante la pandemia por el nivel de gobierno local están peor evaluadas que las del gobierno estatal y estas a su vez son desfavorables en relación con el gobierno federal, si bien en todos los casos la opinión es negativa. De esta

¹³ Aunque fueron mayoría los que sí salieron (58%), por lo menos una vez al mes (23%) o cada quincena (16%) o semana (19%).

manera, el 52% de las personas consideró poco o nada adecuadas las acciones del gobierno federal; en el mismo sentido se manifestó sobre las medidas del gobierno estatal el 60%, y sobre el nivel del gobierno municipal lo hizo el 65%.

Entre las opiniones vertidas sobre lo que el gobierno municipal puede hacer para mitigar o disminuir los efectos de la emergencia sanitaria en las viviendas, no hay una idea dominante, sino una multiplicidad dentro de la cual, aunque prevalece el sentido propositivo, no dejan de expresar una posición crítica. Los temas que se tocan en esas opiniones pueden agruparse en: 1) reforzar y hacer cumplir medidas sanitarias, 2) ejercer un mayor control sobre la movilidad de la población y sobre el funcionamiento de determinados giros comerciales, 3) condonar, rebajar o posponer el pago de servicios públicos (predial, agua y energía eléctrica), 4) asegurar la disponibilidad y prestación de servicios urbanos (agua y recolección de basura), 5) otorgar apoyos económicos a familias y negocios, 6) asegurar transparencia en la información gubernamental respecto a la situación de la pandemia, 7) procurar una mayor conciencia en la toma de decisiones individuales basadas en el bien común, 8) territorializar determinados apoyos o acciones gubernamentales, y 9) otros.¹⁴

El conjunto de propuestas, como se observa, indica que la sociedad considera que los gobiernos locales hubieran podido tomar mejores decisiones.

¹⁴ En cada uno de estos temas sobresalen aspectos muy puntuales. Por ejemplo, en los incisos 1 y 2 se sugiere aplicar sanciones a negocios que no exigen el uso de cubrebocas y la sana distancia, lo que va dirigido principalmente al funcionamiento de bares, que se ven como actividades no esenciales; se reclama asimismo la prohibición de fiestas privadas, celebraciones públicas como ferias y carnavales, y regular los tianguis. En el rubro 8, habilitar grifos públicos en áreas periurbanas o suburbanas donde el agua escasea. En el inciso 9, proporcionar acceso gratuito a internet tanto a hogares como a escuelas, particularmente en colonias o comunidades marginadas, y cerrar temporalmente calles muy concurridas en áreas urbanas centrales.

Conclusiones

La pandemia por COVID-19, en su peor momento durante la segunda ola en enero-febrero de 2021, puso a prueba la capacidad de respuesta y adaptación de todos los grupos sociales y a todos los afectó negativamente en materia de salud y finanzas. En los extremos del espectro social, la población de menores ingresos fue la que recibió el golpe más fuerte, mientras que la población de más altos ingresos pudo sortear los inconvenientes con mayor desahogo. Parte fundamental de lo bien o mal que se pudo sobrellevar el confinamiento de los hogares fue la vivienda y su entorno urbano, en función de las condiciones de habitabilidad en cada caso.

En este trabajo se recopiló información de hogares en su gran mayoría pertenecientes a la clase media, los cuales por sus condiciones socioeconómicas pudieron llevar a cabo, en general, un confinamiento hasta cierto punto en condiciones adecuadas, favorecido por la inserción de sus integrantes en el mercado laboral formal y por su red de protección familiar; así como por las condiciones adecuadas de su vivienda en cuanto a metros de construc-

ción, espacio disponible y acceso a servicios urbanos, en relación con el tamaño promedio de las familias –de cuatro integrantes–. En este sentido existe un contraste con el entorno barrial, el cual tiene déficits en los rubros de disponibilidad de servicios médicos públicos principalmente, lo que implicó en muchos casos gastos extraordinarios para las familias y, en algunos otros, la pérdida de sus familiares en sus propias casas.

Dadas las condiciones críticas de salud pública y de cierre de actividades económicas durante los meses de la segunda ola de contagios por COVID-19 en el país y en la ZMC, la seguridad laboral que en su mayor parte tuvieron los integrantes de los hogares entrevistados les permitió soportar la sobrecarga económica que implicó realizar desde casa las actividades escolares y en menor medida *home office*, para lo cual debieron invertir en adecuaciones físicas y/o adquisición de equipo de computación. Esa misma condición facilitó el aumento del uso del automóvil particular, propio o de plataforma, con la consecuente reducción del uso del transporte público como forma principal de movilidad. Es conocido que gran parte de los contagios de las clases populares se relacionó con el uso de este tipo de transporte.

Este conjunto de hogares reorganizó, asimismo, sus actividades por sexo, a pesar de lo cual escaparon de un aumento en la carga de las mujeres en tareas de cuidado de niños y adultos, que se ha documentado también a escala internacional.

Por último, no se evitó la reducción de ingresos en el 47% de los hogares, ni la dificultad para cumplir con el pago de servicios para un 60% (por problemas de desplazamiento o falta de recursos), lo que derivó en una percepción negativa de la población respecto de las autoridades municipales, que consideran pudo haber hecho una mejor gestión de la pandemia.

Referencias bibliográficas

- Alcalá, L. (2007), “Dimensiones urbanas del problema habitacional. El caso de la ciudad de Resistencia, Argentina”, *Revista INVI*, Vol. 22, N° 59, pp. 35-68.
- BID (2018), *Vivienda ¿Qué viene? De pensar la unidad a construir la ciudad*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Vivienda_Qu%C3%A9_viene_de_pensar_la_unidad_a_construir_la_ciudad.pdf>.
- Espinoza, A. y G. Gómez (2010), “Hacia una concepción socio-física de la habitabilidad: espacialidad, sustentabilidad y sociedad”, *Revista Palapa*, vol. V, N° 10, pp. 59-69.

- Landázuri, A. y S. Mercado, (2004), “Algunos factores físicos y psicológicos relacionados con la habitabilidad interna de la vivienda”, *Medio Ambiente y Comportamiento Humano*, vol. 5, N° 1 y 2, pp. 89-113.
- Mercado, S. y J. González (1991), *Evaluación psicosocial de la vivienda*, México, INFONAVIT.
- Mercado, S. et al. (1994), *Factores psicológicos y ambientales de la habitabilidad de la vivienda*, México, INFONAVIT.
- Olivera, G. y O. Serrano (2022), “México y Morelos, la simultaneidad necesaria en la construcción de la vivienda y la ciudad”, en Delgadillo, J. y F. Rodríguez (coords.), *El desarrollo en Morelos. Territorio, economía y sociedad en tiempos de transformación nacional*, México, UNAM (en prensa).
- Palomino, B. y G. López (1999), “Reflexiones sobre la calidad de vida y el desarrollo”, *Región y Sociedad*, vol. XI, N° 17, pp. 171-185.
- Pérez, F. y A. Macías (2020), “Cuenta Pública 2020. El Gasto Público en tiempos de crisis”, México, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, disponible en: <<https://ciep.mx/cuenta-publica-2020-el-gasto-publico-en-tiempos-de-crisis/>>.
- Rodríguez, F. (2019), *Desarrollo y condiciones de vida en ciudades de México. El sistema urbano y las zonas metropolitanas de Cuernavaca y Querétaro*, México, UNAM.
- Rojas, E. (2016), “Housing policies and urban development: lessons from the Latin American experience, 1960-2010”, *Land and the City*, pp. 301-356.
- SEGOT/SEDATU/CONAPO (2018), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Consejo Nacional de Población, e Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- UN-HÁBITAT (2021), *Cities and pandemics: towards a more just, green and healthy future*, Nairobi, United Nations Human Settlements Program.
- Ziccardi, A. (2015), *Cómo viven los mexicanos. Análisis regional de las condiciones de habitabilidad de la vivienda*, México, UNAM.

[Recibido el 13 de julio del 2022]

[Evaluado el 27 de julio del 2022]

Autor

Guillermo Olivera es maestro en Geografía-Planeación con estudios de doctorado en Urbanismo por la UNAM. Investigador en el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM. Su línea de investigación actual es “la crisis de la vivienda asequible en propiedad”.

Publicaciones recientes:

Olivera, G. (2020), “Perímetros de contención urbana, subsidios a la demanda y oferta de vivienda: Morelos”, en Eibenschutz, R. y L. Carrillo (coords.), *Repensar la Metrópoli III*, t. 1, Planeación y Gestión, México, ANUIES y Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 597-608.

—— (coord.) (2022), *La vivienda en propiedad y otras opciones de mercado. ¿Solución habitacional estanca o activo de inversión creciente?*, México, CRIM-UNAM, en prensa.

Cómo citar este artículo

Padilla Delgado, Héctor Antonio y Marina Eréndira Contreras-Saldaña, “Ciudad Juárez: radiografía de una metrópoli en tiempos de pandemia”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 42, primavera de 2022, pp. 83-103, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/661-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-42.html>>.



Susana Pérez Medina

Escala humana en movilidades urbanas en tiempos de (pos)pandemia

LA ZONA METROPOLITANA DE MÉRIDA

Introducción

La pandemia generó situaciones dramáticas entre las que sobresale la gran cantidad de enfermos que desbordó los hospitales, así como el alto número de decesos registrado en muchos países. Sin embargo, otras realidades –tales como la pobreza y la vulnerabilidad en las que vive una gran parte de la población mundial– constituyen una problemática estructural agravada por las políticas de mercado; la crisis sanitaria las manifestó con mayor crudeza. En la pandemia se hizo patente el hacinamiento y la falta de servicios en la vivienda, la ausencia de seguridad, de servicios de salud y asistencia social y la baja accesibilidad que tienen los individuos a diferentes lugares para realizar sus actividades de trabajo, consumo y recreación. Se trata de las condiciones en las que viven amplios sectores de población que hicieron prácticamente imposible el “quédate en casa”.

La movilidad en todas sus formas –transnacional, subnacional, regional y urbana– fue una de las prácticas sociales más involucradas en los contagios de COVID-19 y señalada como el principal vehículo para la propagación del virus. En las ciudades, la movilidad no solo hace referencia al traslado de un lugar a otro, sino que alude a la estructura y forma de la urbe y a la distribución en el espacio de

los diferentes sectores, casi siempre segregados por niveles socioeconómicos y, por tanto, con diferentes capacidades para optar por algún tipo de ella.

En esta crisis que inició en la salud y se extendió a todos los ámbitos de la vida en comunidad, diversas voces surgieron para hacer hincapié en que son posibles nuevas formas de organización urbana que lleven a mejores condiciones de vida y de bienestar para todos los ciudadanos. Con la pandemia se retomaron propuestas clásicas y con ellas la revaloración del barrio y de los bienes y servicios de proximidad; postulados que tienen como propósito reducir movibilidades y al mismo tiempo enfatizan en el espacio público como lugar de interacción social. Elementos estratégicos para mejorar la calidad de vida, la salud y, sobre todo, la cohesión y el capital social. Se trata de propuestas que llevan a recuperar la escala humana en las ciudades.

La Zona Metropolitana de Mérida (ZMM) se ubica en la península de Yucatán y comprende los municipios de Conkal, Kanasín, Umán, Ucú y la cabecera homónima; de acuerdo con el Censo de Población de 2020 la ZMM alberga 1.226.935 habitantes. El objetivo del presente artículo es analizar las formas de movilidad de la ZMM relacionadas con la organización urbana, así como su contraposición con formas alternas de movilidad y de escala humana, antes de la pandemia de COVID-19 y en la nueva normalidad.

La metodología utilizada se basó en el análisis de fuentes de información primaria y secundaria, entre estas últimas se encuentran documentos de investigación, programas oficiales y comunicados de medios masivos. La información de primera mano fue recopilada mediante la aplicación del cuestionario “Condiciones de habitabilidad en la vivienda y su entorno urbano durante el año de COVID-19: metrópolis y ciudades de México”, realizada durante los meses de mayo y junio de 2021, mediante la red social WhatsApp, con la técnica llamada “bola de nieve”. Del cuestionario se tomaron aquellas preguntas relativas a la movilidad de antes y después de la pandemia; las que proporcionaban datos del entorno urbano y de los equipamientos comerciales, de salud y de ocio accesibles a las viviendas de los entrevistados; y las opiniones acerca de las acciones implementadas por los gobiernos. Información que fue analizada en el contexto de las condiciones empíricas y contrastadas con elementos teóricos. Cabe aclarar que por el propio mecanismo de la entrevista en el que se requiere equipo electrónico así como de conexión a internet, el sector mayoritariamente representado es el de ingresos medios. Si bien los resultados de las entrevistas no son generalizables a la totalidad de la ZMM, arrojan marcadores importantes de las formas de movilidad y de las condiciones del entorno

de la ciudad. Se realizó un total de 169 entrevistas, de las cuales 109 fueron a residentes del municipio de Mérida, 58 de Umán y dos de Kanasín. Es de señalar que el cuestionario fue completado principalmente por mujeres cuyas respuestas representan el 68% frente al 32% de los hombres.

Los resultados de la investigación muestran que la movilidad en la ciudad está determinada por influencia de la organización urbana de Estados Unidos de la etapa fordista en la que primó el uso del automóvil particular. Al igual que en la mayoría de las ciudades, el uso del transporte público en la ZMM disminuyó y aumentó el transporte privado, el uso de taxis y Uber, así como también creció escasos puntos porcentuales la movilidad activa. Los programas oficiales de movilidad para contener la propagación del virus COVID-19 que se limitaron al Centro Histórico se orientaron a disminuir la sobresaturación de las vías peatonales, problemática que se viene arrastrando desde varias décadas atrás (Pérez, 2020a y b); ya fueron eliminadas y se regresó a como estaban antes de la crisis sanitaria. También se observó que los subcentros urbanos están contemplados en los instrumentos normativos y de planeación de la ciudad de Mérida y, sin embargo, en la práctica no han sido implementados. Por último, lo que es significativo para el estudio es que las condiciones del entorno (de acuerdo con las respuestas de los entrevistados) son favorables a la conformación de movilidades a escala humana.

La movilidad urbana en tiempos de pandemia

Por movilidad urbana entendemos los desplazamientos físicos de personas o mercancías para llegar a lugares en los que se desea o se necesita estar, estos pueden producirse mediante el propio cuerpo o por otros medios como la bicicleta, o bien, pueden ser motorizados, que son aquellos que se realizan mediante el automóvil propio y el transporte público. La accesibilidad que tienen los individuos y familias a los diferentes lugares para realizar sus actividades cotidianas, que es la meta de la movilidad, es parte de las cualidades de habitabilidad que caracterizan los entornos urbanos (Ziccardi, 2021), y que representa uno de los ejes principales del trabajo del equipo de Vivienda que ha sido presentado antes.

Los estudios de movilidad han estado vinculados a los de estructura urbana. Camarena (2017) y Zunino *et al.* (2020) hacen énfasis en el incremento de la urbanización ligado a una mayor motorización. En las ciudades actuales la movilidad como práctica social está atravesada por relaciones mercantiles, particularmen-

te por el acceso y consumo de medios de movilidad cada vez más privatizados, individualizados y diferenciados; y por tanto son un factor de desigualdad social y de desigualdades de residencia y de movilidad (Camarena, 2016; Tirachini y Cats, 2020; Zunino *et al.*, 2020).

Del urbanismo fordista a la metrópoli actual

La expansión de las ciudades durante el siglo XX, principalmente de América Latina, tuvo una fuerte influencia de los criterios espaciales provenientes del modelo de Estados Unidos desarrollado durante la atapa fordista (Duhau y Giglia, 2012; Mattos, 2019). Entre la segunda posguerra y los años setenta, con la modernización urbana se establecieron los suburbios habitacionales, diferenciados de las zonas centrales donde tenían lugar las actividades comerciales y administrativas (Duhau y Giglia, 2012). Esta zonificación de las funciones urbanas, aunada al incremento de la población y su creciente concentración, fue posible gracias a la aparición y masificación del automóvil privado individual "...que determinó cambios en el comportamiento residencial de las familias y estimuló la búsqueda de vivienda en un periurbano en expansión incesante..." (Mattos, 2019: 339).

A partir de los años 1980, pero sobre todo en las dos siguientes décadas, en México y en general en Latinoamérica, hubo una intensidad de producción de vivienda mediante la edificación de conjuntos habitacionales para todos los sectores sociales. Asentamientos de diferentes tamaños distantes a los centros urbanos, en sitios donde el precio de terreno es más bajo y por tanto permite mayores ganancias a los desarrolladores inmobiliarios (Mattos, 2019). Conjuntos habitacionales que carecen de equipamientos donde los residentes puedan cubrir sus necesidades de bienes y servicios cotidianos (Duhau y Giglia, 2012). La forma de crecimiento disperso, desarticulado y de muy baja densidad, que obedece a una política de vivienda de corte económico más que social, se generó en un entorno de libre mercado, privatizaciones y de una debilidad de la planeación urbana (Zárate, 2020). Este modelo se basa en la movilidad motorizada y en la constante ampliación de la infraestructura vial para el uso del automóvil propio (Camarena, 2017).

Es pertinente considerar que además de esta forma predominante de crecimiento urbano con base en conjuntos habitacionales lejanos, también se generaron otras formas de producción del espacio urbanizado tales como el derivado del crecimiento de la ciudad central y la absorción de localidades ubicadas en torno a esta. De acuerdo con Duhau y Giglia (2012), en las ciudades de América

Latina, no se puede hablar de un orden urbano, sino de multiplicidad de órdenes socioespaciales “que presentan diferentes estratos sociales y grados de heterogeneidad social y están relacionados con prácticas urbanas diferenciadas y grados y formas de acceso a los bienes urbanos también diferenciados” (2012: 173).

En las zonas metropolitanas, el uso del automóvil privado, no obstante que no representa el medio de movilidad de la mayoría de los ciudadanos (que es el transporte público), ha sido predominante en la organización urbana, en las inversiones en infraestructura y en las políticas públicas. Situación que ha tenido impactos negativos en el funcionamiento de las ciudades, en el medio ambiente y en la cohesión social. De acuerdo con Camarena (2017), el incremento del automovilismo no ha propiciado la accesibilidad a grandes contingentes de población, que es el objetivo de la movilidad, por el contrario, los recorridos son cada día más largos.

En el aspecto ambiental los impactos son por la eliminación de grandes extensiones de cubierta vegetal, el aumento de la contaminación del aire por las emisiones de gases, y la del subsuelo por los aceites quemados de los motores, y por la gran cantidad de desechos, sobre todo de neumáticos (Zunino *et al.*, 2020). Con el acelerado incremento del parque vehicular, de las distancias y de las velocidades, las ciudades fueron aumentando los carriles de circulación y expandiendo la red de calles vehiculares. La construcción de infraestructuras para automotores ha ocupado una de las erogaciones principales de los gobiernos (Camarena, 2017), dejando de lado la inversión en otros rubros tales como vialidades peatonales y ciclistas, por mencionar las directamente relacionadas con la movilidad; así como también se ha contraído el gasto en servicios públicos.

En la cohesión social la fórmula automóvil-expansión urbana tiene efectos perniciosos. Las infraestructuras viales segmentan zonas, largas avenidas de varios carriles que atraviesan la trama urbana establecen barreras, en muchos casos infranqueables, para peatones y ciclistas. El automóvil como mercancía, cuya accesibilidad depende de los recursos económicos de los individuos y de las familias, determina las características socioespaciales de las diferentes zonas (Camarena, 2017). Áreas donde reside población de ingresos medios y altos, que se traslada en automóvil, cuenta con mayores infraestructuras e inversiones públicas y privadas, a diferencia de aquellas donde predomina la población que tiene como movilidad principal el transporte público, que tienen menores niveles de equipamientos y servicios. Asimismo, el uso generalizado del automóvil impide la interacción social en los espacios públicos, y el contacto visual que es el primer paso para la construcción de comunidad.

Alternativas de movilidad

Debates académicos y de organismos públicos en torno a la movilidad y su efectos sociales, ambientales y funcionales alertaron lo que se veía venir como la inmovilidad urbana. En Latinoamérica, organismos de crédito internacionales, desde fines del siglo pasado, impulsaron una nueva agenda de movilidad en los gobiernos locales. Se emitieron en una buena cantidad de ciudades de la región los Programas de Movilidad Sustentable (PMUS) que, con diversos nombres, formatos y acentos promueven infraestructuras y movilidades alternas al automóvil: el transporte público como elemento para el traslado de grandes contingentes de población y con menos costos ambientales y las movilidades activas (Zunino *et al.*, 2020). En las ciudades grandes, mediante significativas inversiones públicas, se dio un fuerte impulso al transporte público: trenes, metrobuses y autobuses, con sus respectivas infraestructuras. En la Ciudad de México, en 2005, empezó a funcionar el metrobús; en Lima en 2011 inició el funcionamiento del metro, y en Bogotá en 2018 empezó a dar servicio el teleférico TransMiCable.

Las iniciativas públicas que se esforzaban por reducir el flujo vehicular mediante la mejora del transporte público para el traslado de grandes contingentes de población se vieron impactadas con la pandemia de COVID-19. La movilidad en todas las escalas fue el principal vehículo para la propagación del virus. El transporte público fue restringido hasta para los pasajeros que realizaban actividades esenciales y se enfatizó su peligrosidad como espacio de contagio.

Entre las formas de movilidad urbana, el transporte público registró el mayor descenso en ciudades de Europa y de América, y particularmente en la Ciudad de México, no solo durante los días de mayor confinamiento, sino también en la nueva normalidad; el número de usuarios no ha alcanzado el que se tenía en la prepanemia (Tirachini y Cats, 2020; Zunino *et al.*, 2020; Méndez, 2021). Los traslados a pie, bicicleta y patín registraron un incremento, el cual no fue generalizado, sino que se registró en las zonas centrales, en ciudades compactas, en aquellas con caminos para bicicletas y donde las distancias a equipamientos y servicios son relativamente cortas (Méndez, 2021). Las zonas periféricas y con estratos pobres mostraron el uso del transporte público, dado que ahí no hay opción de elegir (Zunino *et al.*, 2020).

La escala humana y subcentros urbanos

El confinamiento y el paro de actividades por la pandemia de COVID-19 y la consiguiente crisis económica representaron un punto de

inflexión en el proceso de desarrollo social y económico. Diferentes voces en todo el mundo se alzaron para debatir el orden mundial que predomina, dinámicas económicas y sociales que representan un riesgo para la salud humana y para el equilibrio ambiental y que han llevado a profundas desigualdades en las condiciones de vida y de derechos humanos de las poblaciones. Planteamientos que no son nuevos pero que en la pandemia cobraron una novedosa dimensión.

En los debates destaca el cuestionamiento a la organización y funcionamiento de las zonas urbanas. Se colocó en el foco de atención el planteamiento de un urbanismo más humano, menos depredador del medio ambiente y que cree lazos de solidaridad y cohesión social. Argumentos que analizan lo nocivo que ha resultado la falta de interacción que se genera en el espacio público provocada por el automovilismo (Zárate, 2020), situación que erosiona barrios y vínculos sociales.

El estudio de la ciudad a escala humana no es nuevo, se remonta a tiempos inmemoriales. Hernández y Leiva (2006) hacen una recopilación de aportaciones teóricas de autores clásicos de urbanismo y de sociología urbana (Bettini, De Lauwe, Ledrut, Lefebvre, Rapoport, entre otros) de la segunda mitad del siglo pasado. Estos abordan los conceptos de escala humana, básicamente del vecindario y del barrio, como células que conforman la organización y el funcionamiento de la ciudad.

El concepto de barrio es ambiguo y difuso en su acotamiento como objeto de estudio por sus múltiples enfoques y contextos históricos. Sin embargo, su imprecisión no le resta supremacía como unidad básica en cuyo espacio público suceden el encuentro del otro, el desarrollo de las potencialidades humanas y la satisfacción de sus necesidades y, a la vez, son nudos que articulan el tejido social. Es el sitio donde se da la mezcla de actividades y de usos y también donde tiene lugar el dinamismo social y económico. En el barrio los individuos recuperan el control de su tiempo y su espacio mediante la accesibilidad a las distintas dotaciones y actividades diarias, en un ambiente confortable y reconocible (Hernández y Leiva, 2006). Los autores hacen énfasis en la accesibilidad peatonal y de corta distancia a los centros de trabajo, enseñanza, compras y gestiones del barrio, "...la presencia de esas actividades refuerza la permanencia en el ámbito e impide los desplazamientos innecesarios y no deseados, y en definitiva minimiza el tiempo de transporte, reduce el tráfico motorizado" (2006: 28).

En la última cumbre mundial HÁBITAT-III celebrada en Quito en 2016, se promulgó la Nueva Agenda Urbana (NAU) en la cual se establece como prioridad dar un giro a los modelos de planeación que hasta ahora se han seguido y que no han sido favorables para

las ciudades ni para sus habitantes, en términos sociales, ambientales y económicos. La NAU promueve la planeación de redes con calles bien diseñadas y otros espacios públicos seguros, ecológicos y de calidad, así como también hace énfasis en la accesibilidad, teniendo en cuenta la escala humana y las características necesarias para fomentar la proximidad de actividades y actores, y para dinamizar las ciudades (ONU-Hábitat, 2016).

En la pandemia estos planteamientos tomaron nuevo impulso: ciudades de escala humana, la importancia de los equipamientos y servicios en barrios y los viajes de cercanía (Córdoba *et al.*, 2020; Méndez, 2021; UN-Hábitat, 2021). La “Ciudad de los 15 minutos” es una iniciativa que surgió del gobierno de París y que ha captado gran atención en el resto del mundo; se refiere a la posibilidad de realizar todas las actividades con recorridos que no excedan ese tiempo, y apuesta a la movilidad activa y a la reducción de la movilidad motorizada.

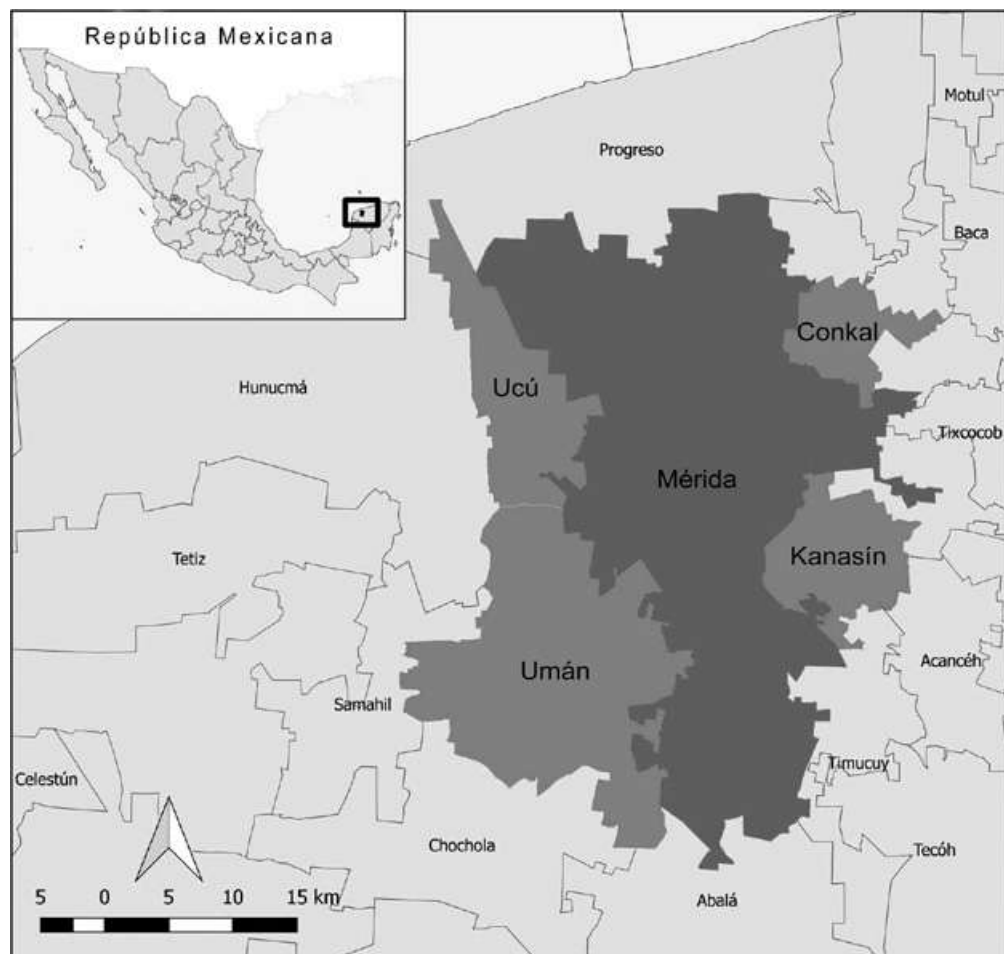
El funcionamiento de los barrios en los cuales la escala humana es la primera condición se asocia al concepto de subcentro urbano. Al igual que los barrios, los subcentros urbanos son elementos que dan estructura al territorio. Si bien los estudios de la ciudad poli-nuclear iniciaron bajo el enfoque geográfico (Hernández y Leiva, 2006), actualmente se ha extendido a los análisis bajo la disciplina sociológica (Córdoba *et al.*, 2020; Tirachini y Cats, 2020; Zunino *et al.*, 2020). Una característica importante del concepto de subcentro es que, a diferencia del barrio, está contemplado en los programas de desarrollo como elemento organizador del espacio urbano. En los subcentros urbanos se realizan las actividades sociales más intensas como son las comerciales, de servicios, las manifestaciones culturales y políticas y, en general, el intercambio social más significativo (Montejano, 2015).

Movilidades en la Zona Metropolitana de Mérida en la pre y pospandemia

Estructura urbana: entre la centralidad metropolitana y la dispersión

La Zona Metropolitana de Mérida (ZMM) comprende los municipios de Mérida, Conkal, Kanasín, Umán y Ucú, en los cuales reside un total de 1.226.935 habitantes (INEGI, 2020). A partir de la conquista española y hasta la actualidad, Mérida ha sido la principal ciudad de la península de Yucatán, en términos económicos, políticos y demográficos.

Figura 1. Localización de la Zona Metropolitana de Mérida, Yucatán



Dibujo: Ángel Novelo.

En Mérida, hasta hace cincuenta años, con pocas excepciones, todas las actividades se realizaban en el centro de la ciudad y en los antiguos barrios; estos representaban centralidades que ejercían atracción para el abasto y recreación de la población asentada en torno a ellos. Con el crecimiento demográfico y la expansión de la ciudad, los comercios, escuelas, hospitales, restaurantes y demás elementos se fueron emplazando a lo largo de las vías de circulación, disposición más acorde al uso del automóvil. Con pocas excepciones (como es el caso de la colonia Alemán y el de Cordemex en donde se establecieron mercados públicos y otros equipamientos), predominó la separación de las zonas de residencia con el resto de las actividades que cotidianamente la población realiza.

En la década de 1980 se inició un gran desarrollo de la producción habitacional en la ZMM, al igual que en el resto del país, impulsado por las políticas nacionales de vivienda. En la zona de estudio la edificación de unidades habitacionales tuvo un impulso adicional: la ciudad de Mérida se posicionó como una de las más seguras del país y con buena calidad de vida. Lo cual vino acompañado de problemas en otras ciudades del país, tales como violencia e inseguridad y también fenómenos naturales como inundaciones y terremotos. A la migración nacional se le sumó la extranjera, principalmente de Estados Unidos y Canadá y, en menor medida, de Venezuela y de diferentes países de Centroamérica.

La tipología que predomina en la zona es la vivienda unifamiliar, las escasas edificaciones de departamentos son una modalidad que inició hace aproximadamente cuatro décadas y que no proliferó como en otras ciudades. Recientemente se han levantado torres de departamentos en las zonas de alta plusvalía, que si bien son muy visibles, han sido poco significativas en términos de unidades habitacionales. A los desarrollos habitacionales unifamiliares que son consumidores de grandes extensiones se suma la forma dispersa en la que se asientan en las periferias. Entre 1995 y 2019, el incremento del área urbana en torno a la ciudad central de Mérida fue entre 14,505 y 24,215 ha (Palafox *et al.*, 2021). Fraccionamientos de varios miles de unidades habitacionales se encuentran dispersos y distantes de la ciudad central, y carecen de equipamientos, generando una disociación entre la vivienda y las demás actividades.

En relación a la distribución y emplazamiento de las actividades de consumo y recreación se observa un patrón de localización de actividades y de un funcionamiento centralizado de jerarquía metropolitana,¹ en el cual se generan intensos flujos de personas que llegan a la zona central y hay una elevada concentración de establecimientos económicos y de oficinas gubernamentales. En segundo lugar, en la zona norte de la ciudad, de más alta plusvalía y donde reside la población de ingresos medios y altos, prevalece una mayor densidad de los servicios y lugares de consumo emplazados sobre las calles y avenidas principales, por lo que se puede considerar como una centralidad “dispersa” (Pérez, 2020a). Por último, también prevalece una dispersión de establecimientos comerciales y de servicios a lo largo de las principales vías de circulación. Esta distribución de los equipamientos responde a los lugares de consumo y al tipo de movilidad de los diferentes grupos sociales, la centralidad histórica-transporte público y la centralidad dispersa-automóvil privado.

¹ Si bien en el total de las unidades productivas la concentración en el centro histórico representa el 16,9%, algunas actividades económicas, aquellas que atraen a amplios sectores representan un alto porcentaje: 20,4% comercio al por menor; 27,5% actividades legislativas, gubernamentales, de impartición de justicia; 24,6% servicios financieros y de seguros; 20,4% servicios de salud y asistencia social y 50,9% de servicios de alojamiento temporal.

Movilidades y acciones oficiales para hacer frente a la pandemia

Entre 2010 y 2017 el número de vehículos registrados creció de 500 mil a 735 mil. Con datos de la Dirección de Transporte del Estado de Yucatán (DTEY) de 2013, en la ZMM se realizaban diariamente 1.441.622 viajes, de los cuales el 47% fueron en transporte público, 31% en automóvil, 9% a pie y poco más de 4% se hacía en bicicleta (Monrrei, 2016). Cifras similares arrojó la encuesta piloto aplicada en el centro de la ciudad y en varias colonias y fraccionamientos realizada por el IMPLAN para desarrollar el Plan de Movilidad: el transporte público es utilizado por el 52% de la población, 6% camina y 3% utiliza bicicleta.

En los últimos años se han hecho esfuerzos por mejorar las condiciones de movilidad. En 2016, el gobierno del Estado a través de la Coordinación Metropolitana de Yucatán impulsó el Plan de movilidad no motorizada, documento que analiza la problemática de la movilidad y elabora una propuesta para crear infraestructuras para movilidades activas (Monrrei, 2016). Ese mismo año, se inició la elaboración del Programa Integral de Movilidad Urbana Sustentable (PIMUS) de Mérida, que se aprobó en 2019. El Programa fue financiado por la Unión Europea y participaron organismos internacionales tales como Cooperación Alemana al Desarrollo Sustentable. Ambos documentos exponen las principales problemáticas del municipio de Mérida entre las que destacan: 1) que las administraciones públicas se han orientado a facilitar el tránsito vehicular, y particularmente el vehículo privado, con escasas inversiones en infraestructura para la movilidad de las personas; 2) el transporte público tiene una organización centralizada y carece de interconexiones, en cuyo funcionamiento el Centro Histórico es una gran área de transbordo, el tiempo de viaje promedio es de 50 minutos y la mayoría de sus usuarios destinan 30% de su salario; 3) escasas vías ciclistas y el mal estado de las sendas peatonales; 4) incremento del nivel de contaminación atmosférica y auditiva; y 5) falta de actualización y alineación a la normativa de movilidad (Monrrei, 2016; IMPLAM, 2019).

En este contexto de movilidad y de escasa accesibilidad llegó la pandemia y con ella el confinamiento y las restricciones a la movilidad. Una vez transcurridos seis meses del inicio del “quédate en casa” y con la paulatina apertura de actividades económicas no esenciales, el gobierno del Estado de Yucatán, en coordinación con el Ayuntamiento de Mérida, puso en marcha diferentes programas que tenían por objeto mantener la sana distancia y evitar contagios por COVID-19.

El Plan de Mejora a la Movilidad Urbana del Centro Histórico de Mérida que fue activado en septiembre de 2020, tuvo lugar en el primer cuadro (las 120 manzanas ubicadas en el núcleo del Centro Histórico), zona donde confluyen habitantes de toda la ZMM y del interior del estado, particularmente de bajos ingresos para abastecerse de bienes y servicios. El objetivo del plan fue reducir las aglomeraciones y mejorar la movilidad en su conjunto, priorizando los espacios disponibles para el peatón y evitando de este modo los contagios. El Plan consistió en dos acciones, por un lado la relocalización de las paradas de autobuses, ubicándolas en un perímetro mucho más amplio que en el que normalmente operaban. Este distanciamiento tuvo como efecto incrementar los recorridos que los usuarios del transporte público normalmente realizan entre una parada y otra. Para paliar el descontento se implementaron micro-rutas de vehículos que conectaran los paraderos entre sí y con los mercados.

La segunda acción del Plan de Mejora consistió en la ampliación de la circulación peatonal en aproximadamente 5 km del primer cuadro de la ciudad, para lo cual se utilizaron 2.000 maceteros (de 40 por 60 por 85 cm de alto) que se instalaron cada 5 m, aproximadamente, y a 2 m de una de las aceras, que es el ancho de arroyo peatonal que incrementaron las vías peatonales existentes.

Las dos acciones del Plan de Mejora a la Movilidad Urbana: la relocalización de paraderos y la ampliación del arroyo peatonal, han sido eliminadas y todo ha vuelto a como estaba antes de la pandemia, con lo que representa en cuanto al desbordamiento de los caminos peatonales y el peligro y estrés de tener que caminar en los arroyos vehiculares; y la saturación de las calles con autobuses de pasajeros en el primer cuadro, principalmente en torno a los mercados Lucas de Gálvez y San Benito (Pérez, 2020b).

Por otro lado, lo que realmente representó una mejora significativa para la movilidad activa fue que entre noviembre de 2020 y marzo de 2021 se construyeron 71,7 km de caminos para bicicletas, iniciativa que es parte de un proyecto nacional que se está implementando en varias ciudades del país por la emergencia sanitaria por COVID-19. El denominado Plan de Movilidad 4S (Saludable, Segura, Sustentable y Solidaria) es impulsado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) con otras instituciones públicas y privadas. Estas ciclovías constituyen no solo la posibilidad de transitar en bici, sino de movilidades activas.

Otro proyecto que tiene sustanciales beneficios para un importante sector de usuarios es la puesta en marcha, a finales de 2021, de la ruta de transporte público a lo largo de los 50 km del periférico de la ciudad de Mérida, llamado *Vaivén*, que tuvo un costo de

109 millones de pesos y que, al igual que el resto de las rutas, fue concesionado a prácticamente los mismos empresarios del transporte. Si bien el gobierno no lo asocia a la pandemia, la ruta entró en operación durante los meses de confinamiento. En días recientes, el gobierno del Estado ha comunicado el proyecto de autobuses eléctricos que entrarán en operación a finales de 2023, con un costo de 2.800 millones de pesos, que cubrirían la ruta entre dos municipios conurbados, Umán y Kanasín, y el centro de la ciudad (al igual que la gran mayoría de las rutas).

La experiencia de movidades y de percepción del entorno urbano en la pandemia: resultados del cuestionario

El cuestionario “Condiciones de habitabilidad en la vivienda y su entorno urbano durante el año de COVID-19: metrópolis y ciudades de México” se aplicó en los meses de mayo y junio de 2020 y abarca diferentes temas relativos a la situación demográfica, a la vivienda y al empleo, entre otros. En este apartado nos centraremos en los cuestionamientos relativos a los tres, en lo referido a la movilidad de antes de la pandemia y en la nueva normalidad, a las condiciones de las infraestructuras del entorno de la vivienda y a las opiniones que se tienen de las acciones implementadas por los gobiernos.

Es preciso considerar el perfil socioeconómico de las personas que respondieron el cuestionario que, de acuerdo con las características de las viviendas, podemos afirmar que alrededor del 50% de los entrevistados tiene una buena condición de vida y no vive en la pobreza.² Esta cifra se acerca al porcentaje de aquellas personas (45%) que mantuvieron y aumentaron sus ingresos durante los meses de crisis. Por otro lado, el 70,4% tiene automóvil particular, lo que nos indica que un 20% aproximadamente, aún con deficiencias en sus viviendas tiene la capacidad de acceso a este bien.

En relación a la movilidad, las respuestas arrojan que hubo un incremento del uso del automóvil particular (7,7%), dado que antes de la pandemia era el medio de transporte del 62,7% de los entrevistados y durante la aplicación de la entrevista fue del 70,4%. El uso de taxi y de las plataformas Uber y Didi también creció 3,5% y alcanzó al 5,3% de los entrevistados. A diferencia de estas, el transporte público que era utilizado por el 24,3% antes de la pandemia, en el momento de la aplicación del cuestionario fue el medio de transporte del 9,5% de los entrevistados, o sea que se redujo en un 14,8%.

Las modalidades activas aumentaron, no tanto como en otras ciudades más densas y con mejor distribución de equipamientos y servicios (Méndez, 2021). Los que se trasladaban caminando re-

² De los entrevistados el 57,4% vive en casa independiente en colonia (no popular y no en conjunto habitacional y tampoco en departamento), el 46,7% tiene 100 m y más de construcción en su vivienda, el 31,9% tiene tres y más baños, y el 50,9% cuenta con tres y más dormitorios.

presentaban el 2,4% e incrementaron a 3,6% de los entrevistados, es decir hubo un aumento del 1,2%. Los que usaban la bicicleta como forma de movilidad también registraron un ligero incremento entre antes y durante la nueva normalidad, pasaron del 8,9 al 11,2%, con un ascenso del 2,3%.

El segundo tema que analizamos en el presente trabajo es el entorno urbano de residencia de los entrevistados, lo que para nuestro estudio ayuda a entender si este es propicio para evitar los traslados de largas distancias y para la promoción de la movilidad activa, ya sea a pie o en bicicleta. En relación a los equipamientos comerciales un alto porcentaje, 40,8%, manifestó tener mercados públicos y otros comercios como farmacias, fruterías y verdulerías y tiendas de abarrotes, en una distancia de 500 m o con un máximo de 15 minutos caminando. Además, el 53,8% tiene supermercados y los giros comerciales mencionados. De los que respondieron la encuesta el 5,9% no tiene ningún equipamiento comercial y el 8,3% solo cuenta con farmacia, tienda de conveniencia y tienda de abarrotes, lo que representa que el 14,2% de los entrevistados no tiene posibilidad de cubrir los requerimientos de consumo cotidiano en su entorno inmediato.

Durante el confinamiento las compras por internet se incrementaron. A la pregunta de si durante la pandemia ¿usted y los miembros de su hogar han realizado sus compras con entrega a domicilio?, únicamente el 20,1% respondió que no, el 34,9% declaró que a veces y el 45% declaró que sí. Asimismo, al cuestionamiento de ¿qué actividades realizan las personas de su hogar en la vivienda ahora que no realizaban antes de la pandemia? La respuesta que ocupó el primer lugar con el 72,2% fue tomar clases en casa, en segundo el trabajo en casa y la compra de ropa y artículos en línea, con prácticamente el mismo porcentaje: 50,3 y 49,7%, respectivamente.

En cuanto a espacios de ocio, cultura y deporte, a la pregunta de ¿qué equipamiento hay cerca de su vivienda (a una distancia de 500 m o máximo 15 minutos caminando)?, el 81,0% respondió que tiene una plaza o parque público, y el 7,2% que cuenta con centros culturales o deportivos. Del total de los entrevistados, el 11,8% no cuenta con ninguno de estos elementos de recreación.

Los servicios de salud: clínica u hospital, público o privado, en el entorno inmediato, en una distancia máxima de 30 minutos caminando están disponibles para el 75,7% de los entrevistados, 8,9% solo cuenta con un centro de salud que tiene atención de primer nivel, y 15,4% de los que respondieron el cuestionario declaró no tener ningún tipo de servicio de salud.

En relación a las infraestructuras y sus condiciones, al cuestionamiento de si la calle donde usted vive está dotada de pavimenta-

ción o recubrimiento, el 83,4% respondió que sí, y el 13,6% dijo que parcialmente, en tanto el 3% respondió que no tiene pavimento. A la pregunta de si tiene acera en la calle de su vivienda, el 79,9% respondió afirmativamente y el 15,4% expresó que parcialmente, solamente el 4,7% manifestó que no tiene acera. No se incluyeron entre las preguntas las condiciones de esas vías peatonales.

A la pregunta de si dispone de alumbrado público en su calle, un alto porcentaje, el 80,4%, indicó que sí cuenta con él, el 17,5% respondió que parcialmente, y únicamente el 1,8% respondió que no cuenta con alumbrado público. La presencia de árboles y palmeras en el entorno de la vivienda fue el elemento que registró condiciones menos favorables. De los que respondieron el cuestionario el 47,3% manifestó que en la calle donde vive sí tiene árboles o palmeras, el 35,5% dijo que parcialmente y el 17,16% dijo que cuenta con este elemento.

En relación a la pregunta ¿qué puede hacer el gobierno de su municipio o alcaldía para mitigar y disminuir los efectos que ha provocado la pandemia?, el 10,6% de las respuestas se asoció con la movilidad. De este porcentaje, la mitad opinó que las restricciones para el uso del espacio público deberían ser más exigentes: mantener el toque de queda, más prohibiciones en las salidas a la calle y mayor vigilancia. El resto, es decir el 5,3% del total de los entrevistados, hizo alusión a una mejora del transporte público, a las calles y a un mayor uso de los espacios públicos.

Problemas para la movilidad de escala humana en la ZMM

Distanciamiento a la movilidad peatonal y priorización de formas motorizadas

Para analizar la escala humana en la movilidad urbana de la ZMM consideramos los medios que utiliza la población para trasladarse de un lugar a otro y particularmente las movilizaciones activas, la presencia de equipamientos y servicios accesibles desde los lugares de residencia y disponibles en los entornos urbanos, y la organización de la ciudad en subcentros urbanos.

La movilidad peatonal es la que mejor representa los viajes de cercanía y la escala humana, modalidad que ocupa, con mucho, el último lugar en el conjunto de los trayectos. De acuerdo con ciertas fuentes, 9 o 6% (dependiendo de la fuente) se traslada caminando. El cuestionario arroja una cifra mucho menor (3,5%), aun después de haberse incrementado durante la pandemia. Los resultados de

la entrevista arrojaron entornos favorables para realizar los trayectos caminando, dado que es un porcentaje mínimo el que carece de espacios de ocio y recreación (11,8%), así como de comercios para sus requerimientos de alimentación cerca de su vivienda (14,2%). Este ambiente propicio, de acuerdo con los entrevistados, se confirma con la presencia de aceras, calles e iluminación manifestadas. Sin embargo, el 70,4% utiliza el transporte privado y otro 14,8% otros transportes motorizados. Cabe el cuestionamiento: si cuentan con establecimientos comerciales, de salud y de ocio cercanos y con infraestructuras en los entornos de sus viviendas, ¿por qué la gran mayoría (85,2%) realiza desplazamientos en modalidad motorizada?

La respuesta podría ser que no obstante que existen los elementos en el entorno urbano no se cuenta con accesibilidad a los comercios y lugares de recreación. Podría ser que el camino de la casa a los establecimientos recreativos y comerciales esté interrumpido por amplias y transitadas avenidas. Si bien se declaró la presencia de aceras no se consideran las características para ser transitables. De acuerdo con otra fuente, las vías peatonales son intransitables: con arroyos en los que difícilmente cabe una persona, con obstáculos (postes, arriates, basureros, registros de teléfono, etc.) y pronunciadas inclinaciones (Monrrei, 2015).

Otro elemento destacado en las repuestas de los entrevistados y que representó la única contestación desfavorable es la baja presencia de arbolado y palmeras que genera ambientes áridos y sumamente calurosos para caminar. Elemento sumamente importante para nuestro caso de estudio debido al clima caluroso durante la mayor parte del año, con temperaturas máximas de 42°, cuando la presencia de vegetación ayuda a aminorar el calor.

Durante la pandemia, el único programa relativo a esta movilidad que se implementó solo en el primer cuadro del Centro Histórico fue la ampliación de las aceras utilizando maceteros para tomar parte de los arroyos de los automotores. Programa que ya ha sido descartado, se ha regresado a las aceras diminutas para el número de peatones (Pérez, 2020b). Lo rescatable de la experiencia es que sentó el precedente (que no necesariamente sea considerado por nuestras autoridades) de que es factible quitarle el monopolio de la calle a los vehículos motorizados, que las aceras están lejos de contener a los peatones y que es necesario su ampliación para hacerlas higiénicas ante los contagios de virus.

La movilidad en bicicleta, si bien es el medio utilizado por los estratos de ingresos bajos solo en sus entornos cercanos, no es un medio utilizado por otros sectores medios y altos. Esta situación se debe, entre otras cosas, a la organización urbana expandida, dis-

persa y de baja densidad. La puesta en operación de 71,7 km de ciclo vías en la ZMM que causó controversia y quejas de los automovilistas, resultó un avance en esta movilidad por el debate público que se generó en torno a la infraestructura ciclista y al uso de la bicicleta, dado que se expusieron las ventajas para la ciudad y para el ahorro de tiempo y dinero para los usuarios.

El transporte público, de acuerdo con informes oficiales, es el medio principal de movilidad (Monrrei, 2016; IMPLAN, 2019), es la modalidad que ocupa la mayor cantidad de trayectos en la ciudad. Es usado básicamente por la población de ingresos bajos que se abastece de bienes y servicios en el primer cuadro del Centro Histórico. El transporte público, que en otras ciudades ha recibido significativas inversiones, en la nuestra fue concesionado a privados por el gobierno del Estado de Yucatán, y presenta serias deficiencias en la cobertura, intermodalidad, sincronización, eficiencia y confort, problemas que se vienen arrastrando desde hace varias décadas. La entrada en funcionamiento de la ruta del periférico y las rutas anunciadas para inaugurarse a fines de 2023, sin duda representan una mejora significativa. Sin embargo, los proyectos e inversiones en el transporte público han sido escasos si se tiene en cuenta el profundo rezago de esta modalidad, sobre todo tratándose de una de las mejores ciudades para vivir, y para invertir, como se la ha promocionado.

Si bien durante la pandemia hubo una disminución generalizada de esta modalidad en ciudades de México y de otros países debido a que en el discurso se la señalaba como de alta peligrosidad de contagio del virus COVID-19, en nuestra ciudad el peligro se suma al rezago histórico. El uso del transporte público, de acuerdo con el cuestionario, disminuyó un 14,8% entre antes de la pandemia y hasta el momento del levantamiento de la información. Entre los entrevistados únicamente el 9,5% lo usaba en junio de 2021.

No está de más dejar en claro que los entornos urbanos favorables manifestados por los entrevistados no se presentan en toda la ciudad de manera homogénea. Así como tampoco lo es el predominio del automóvil particular. Otro tipo de instrumento para recolectar información de primera mano muy probablemente arroje datos en los que el uso del transporte público sea, con mucho, el dominante. Esta forma de traslado de un lugar a otro de la ciudad no es una elección, sino que es la única opción que tienen amplios sectores de población, muchos de los cuales residen en las periferias (Zunino, 2020), ciudadanos que tampoco pudieron darse el lujo del confinamiento ya sea por trabajar en actividades esenciales o porque tienen que ganarse el sustento en trabajos informales. Como afirman Duhau y Giglia (2012), en las ciudades coexisten

diferentes órdenes que se asocian con la producción del espacio y las formas de desplazamientos.

En relación al uso del automóvil privado, no obstante que los documentos oficiales señalan que el 31% de los viajes son por este medio (Monrrei, 2016), los resultados del cuestionario muestran que el 70,4% usa esta modalidad, cifra que es mayor que la de la población de ingresos medios, que fue estimada con base en las condiciones de la vivienda (50%) recogidas en el mismo cuestionario. Lo que nos indica que aun con carencias en las viviendas, la población usa el automóvil privado. Como asienta Camarena (2017), la compra y el uso del automóvil son el resultado del estatus que proporciona. Sin embargo, en nuestra ciudad, también las problemáticas y deficiencias en infraestructuras de movibilidades alternas al automóvil influyen en que sea la segunda movilidad más utilizada.

Los subcentros urbanos, elementos indispensables para la escala humana y la normatividad

De acuerdo con estudiosos de la escala humana y de viajes de cercanía, la presencia de subcentros urbanos es determinante (Córdoba *et al.*, 2020; Hernández y Leiva, 2006; Loistirachi, 2020; Zunino *et al.*, 2020). La organización de la ciudad que operaba hasta los años 1970 en la que prevalecía un centro geográfico e histórico, así como subcentros urbanos formados por los antiguos barrios que eran los lugares de consumo de toda la población meridana se ha transformado totalmente. El crecimiento y expansión de Mérida bajo la influencia del modelo fordista generó una estructura urbana en la que predomina una centralidad de alcance metropolitano; en segundo término, una “centralidad dispersa” en la zona norte donde, a lo largo de las principales vías de circulación, hay mayor densidad de negocios comerciales, de servicios y equipamientos que en otras zonas; y también se verifica la dispersión de dichos elementos en toda la ciudad, también emplazados a lo largo de calles y avenidas (Pérez, 2020a). En la determinación de la producción urbana interviene una compleja e histórica relación entre políticas de vivienda la cual de ser social se convirtió en una política económica, así como entre políticas de desarrollo urbano. La planeación urbana en México inició su proceso de consolidación en la década de 1970 y fue interrumpida por la desregularización de las instituciones para adecuarse a las directrices neoliberales (Córdoba *et al.*, 2020; Zárate, 2020).

En los documentos de planeación de Mérida se propone el impulso de núcleos de servicios y comercio que a la vez sean oferentes de empleos y lugares accesibles a la población de diferentes zonas de la ciudad. El Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mé-

rida (PMDUM) vigente, principal normativa de planeación, emitido por el Ayuntamiento y que es de observancia obligatoria, sustituyó los términos de subcentros urbanos y “aglomeraciones” para designar zonas de confluencia de servicios especializados (tales como de salud y de educación), es decir servicios de alta jerarquía que si bien atraen a gran número de ciudadanos que provienen de toda la ciudad, están lejos de funcionar como lugares en donde acude la población asentada en torno a estos elementos urbanos con la finalidad de recrearse, abastecerse o trabajar. Asimismo, se consideran “aglomeraciones” (antes subcentros) al conjunto de negocios que se instalan en torno a supermercados y plazas comerciales. Comercios y servicios que muchas veces sí responden a las necesidades de consumo cotidiano, pero que sin embargo, tienen el inconveniente de contar con escalas propias para la circulación motorizada (grandes estacionamientos, atravesados por vías rápidas de circulación de varios carriles), difíciles de acceder caminando.

En el Programa de Movilidad de Mérida (PIMUS), con el objeto de fortalecer la estructura urbana a partir de criterios de movilidad, se plantea la movilidad por proximidad como uno de los cuatro escenarios a alcanzar, así como la inclusión de los subcentros urbanos. Sin embargo, al igual que el PMDUM, ambos documentos elaborados por el IMPLAN afirman que la ciudad es policéntrica y determinan como lugares de atracción los núcleos antes mencionados.

La estructura urbana de la ZMM, las formas de movilidad, los proyectos implementados y las políticas públicas muestran que no se está poniendo énfasis en reducir y generar viajes de cercanía, parece ser que la movilidad motorizada ya sea por inercias sociales o gubernamentales está influida por la racionalidad del mercado automotor y urbano.

Consideraciones finales

A manera de conclusión, se presentan planteamientos que se consideran fundamentales para que la ZMM transite de la alta motorización a movibilidades de escala humana. Ideas que se orientan básicamente hacia las políticas públicas urbanas y que se suman a las propuestas técnicas de infraestructuras directamente relacionadas con la movilidad presentadas en el PIMUS. Hay dos cuestiones que no están contenidas en el instrumento y que es pertinente abordar, la primera es la distribución de responsabilidades públicas y la integralidad de la normativa. En Mérida, el Ayuntamiento es la entidad responsable de mantener en buen estado las vialidades y el gobierno del Estado de Yucatán es el encargado

del transporte público que incluye la concesión y la planeación de las rutas. El recién implementado PIMUS será letra muerta si no se acompaña con instituciones encargadas de la movilidad (y no solo de vialidad de vehículos como está actualmente), con plena coordinación de las diferentes instituciones públicas. Una segunda cuestión, derivada de la escasa atención que tuvo la movilidad en las opiniones de los encuestados, es llevar a cabo campañas para concientizar a la población de las ventajas de la movilidad activa para la salud, para la construcción del sentido de comunidad y para la protección del medio ambiente. Promoción que tendría que llevarse a cabo a la par de mejoras e incremento de infraestructuras peatonales y ciclistas.

En relación a las políticas urbanas, es preciso delimitar teórica y espacialmente centralidades múltiples dispersas en el tejido urbano para propiciar un mayor policentrismo, con el objeto de aproximar los servicios básicos a los habitantes. Cambiar la monofuncionalidad del urbanismo fordista para convertirlos en “barrios” a la manera de la *Ciudad para los Ciudadanos* de Hernández y Leiva (2006) que –desde 1967– fue planteado por Jane Jacobs, donde se pueda cumplir con las funciones de residir, consumir, educarse y socializar y –de ser posible también– trabajar. En la actualidad esta renovada organización se podría nutrir con y apoyar en las nuevas tecnologías de información y en los Sistemas de Información Geográfica. La configuración de subcentros urbanos donde la población pueda satisfacer sus necesidades cotidianas reduciría la demanda de los movimientos pendulares y de transporte. Este argumento es el que se ha afianzado en la pandemia para preparar a la ciudad para futuras crisis sanitarias y otros eventos disruptivos.

Como medidas paralelas a la acupuntura urbana para la ciudad pluricéntrica es necesario abordar varias problemáticas, tales como: el análisis puntual y profundo de los usos del suelo, dado que las actividades urbanas, y por tanto las movilidades, están directamente asociadas a los usos del suelo; las densidades urbanas son importantes para hacer eficientes los equipamientos y servicios de cercanía, este es un punto neurálgico en Mérida dado que en la ZMM dominan las bajas densidades de población, es una ciudad muy extendida. Las densidades tienen que ser cuidadosamente analizadas a fin de no saturar las vialidades ni infraestructuras eléctrica e hidráulica, y que las intervenciones sean en toda la ZMM.

El comercio es uno de los elementos de las estructuras urbanas que genera mayores flujos, atracción y movilidad y es una actividad que no se detiene ni con pandemias. Durante la crisis sanitaria

y como efecto de evitar lugares concurridos, las compras por internet se incrementaron exponencialmente, dando beneficio a las grandes corporaciones de las plataformas digitales. Es conveniente promover el comercio solidario que, a diferencia de los grandes mercados o los supermercados, atrae a un número limitado de consumidores y ayudaría a las familias a ganarse el sustento diario hasta en los momentos difíciles de paro de actividades económicas. Al mismo tiempo, la confluencia en lugares de abasto de escala humana y el intercambio de productos locales podría representar una oportunidad para crear lazos de solidaridad.

Referencias bibliográficas

- Ayuntamiento de Mérida (2016), “Reglamento para la Protección y Conservación del Arbolado Urbano del Municipio de Mérida (RPCAUMM)”, Mérida, *Gaceta Municipal* N° 583, disponible en: <http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/norma/contenido/pdfs/archivos2015-2018/reglamento_proteccion_conservacion_arbolado.pdf>.
- Camarena, M. (2017), “En el espacio público y ante el círculo de la (in) movilidad, la accesibilidad múltiple”, en Ramírez, P. (coord.), *La erosión del espacio público en la ciudad neoliberal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Facultad de Arquitectura. pp. 391-427.
- Córdoba, R. et al. (2020), “Áreas Urbanas frente a barrios. Análisis de las características urbanas ante el reto de la ciudad post-COVID-19: el caso de Madrid”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. LII, N° 205, pp. 665-684, disponible en: <<https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.205.13.2>>.
- Duhau, E. y A. Giglia (2012), “Entre la fragmentación y la interdependencia. Reflexiones en torno al orden metropolitano contemporáneo”, en Ziccardi, A. (ed.), *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*, México, UNAM, pp. 166-198.
- Hernández, A. y A. Leiva (2006), *Parámetros dotacionales para la ciudad de los ciudadanos*, Madrid, Instituto Juan de Herrera de la Escuela de Arquitectura de Madrid.
- IMPLAN (Instituto Municipal de Planeación) (2019), *Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable (PIMUS)*, Mérida, Ayuntamiento de Mérida.
- Loistirachi, R. (2020), “La ciudad y el urbanismo en tiempos de pandemia”, *Crítica Urbana*, 5(15), pp. 5-7, disponible en: <<https://criticaurbana.com/wp-content/uploads/2020/11/Cr%C3%ADtica-Urbana-15.-Rub%C3%A9n-C.-Lois-min.pdf>>.
- Mattos, C. de (2019), “En una encrucijada frente a los impactos críticos del crecimiento urbano bajo la financiarización”, en Carrión, F. y M.

- Dammert, (eds.), *Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*, Quito, IFEA, CLACSO y FLACSO Ecuador, pp. 321-358
- Méndez, R. (2021.), *Sitiados por la pandemia Del colapso a la reconstrucción: una geografía*, 2ª ed. Madrid, Revives.
- Monrrei, Movimiento S. de R. L. de C. V. (2016), “Plan de movilidad no motorizada para la Zona Metropolitana de Mérida”. Mérida, Gobierno del Estado de Yucatán, Coordinación Metropolitana de Yucatán.
- Montejano, J. (2015), “¿Es la ciudad de México policéntrica? Nuevos datos y algoritmos para la detección de centralidades urbanas”, *Economía, Sociedad y Territorio* 15(48), pp. 333-361.
- ONU-Hábitat (Programa de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas) (2016), *Nueva Agenda Urbana*.
- Palafox-Juárez, E. B., J. O. López-Martínez, J. L. Hernández-Stefanoni y H. Hernández-Nuñez, (2021), “Impact of Urban Land-Cover Changes on the Spatial-Temporal Land Surface Temperature in a Tropical City of Mexico”, *International Journal of Geo-Information*, 10(2), 76, disponible en: <<https://doi.org/10.3390/ijgi10020076>>.
- Pérez, S. (2018), “Legislación urbana y oferta de áreas verdes de recreación en Mérida, Yucatán”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 33, N° 3(99), pp. 671-698.
- (2020a), “Centralidades en la dispersión de la Zona Metropolitana de Mérida, Yucatán”, en Silveira, M. L., Bertonecello, R. y Di Nucci, J. (coords.), *Ciudad, comercio y consumo: temas y problemas desde la Geografía*, Tomo 2, pp. 95-116. Buenos Aires, Editorial Café de las Ciudades.
- (2020b), “El espacio público en el centro histórico de Mérida. Entre la desigualdad y la turistificación”, en Pineda, A., Pérez Medina, S. y Peraza, M. T. (coords.), *Desafíos en los centros históricos: terciarización, espacio público y gestión urbana*, pp. 209-230, Guanajuato, Universidad de Guanajuato, Universidad Autónoma de Yucatán, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN-Unidad Mérida, Red Temática CONACYT de Centros Históricos de Ciudades Mexicanas.
- UN-Hábitat (United Nations Human Settlements Programme) (2021), *Cities and Pandemics: Towards a More Just, Green and Healthy Future*.
- Zárate, L. (2020), “Lecciones de pandemia, política progresista: Derecho a la ciudad y nuevo municipalismo en tiempos de COVID-19”, *Minim*. Disponible en: <<https://minim-municipalism.org/magazine/pandemic-lessons>>.
- Ziccardi, A. (coord.) (2021), *Habitabilidad, entorno urbano y distanciamiento social. Una investigación en ocho ciudades mexicanas durante COVID-19*, México, Coordinación de Humanidades e Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Repositorio del IISUNAM: <<http://ru.iis.sociales.unam.mx/handle/IIS>>.
- Zunino, D. et al. (2020), “Movilidad pública, activa y segura. Reflexiones sobre la movilidad urbana en tiempos de COVID-19”, *Prácticas de*

oficio, *Investigación y Reflexión en Ciencias Sociales*, vol. 1, N° 25, disponible en: <https://CONICET_Digital_Nro.d5228e98-1ea9-41ff-gd1c-30c6ffda8634_A.pdf>.

[Recibido el 13 de julio del 2022]

[Evaluado el 25 de julio del 2022]

Autora

Susana Pérez Medina es doctora en Urbanismo, adscrita al Departamento de Ecología Humana del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados CINVESTAV-Unidad Mérida, en Yucatán, México.

Publicaciones recientes:

- Pérez, S. (2020a), “Centralidades en la dispersión de la Zona Metropolitana de Mérida, Yucatán”, en Silveira, M. L., R. Bertonecello y J. Di Nucci (coords.), *Ciudad, comercio y consumo: temas y problemas desde la geografía*, t. 2, Buenos Aires, Editorial Café de las Ciudades, pp. 95-116.
- (2020b), “El espacio público en el centro histórico de Mérida. Entre la desigualdad y la turistificación”, en Pineda, A., S. Pérez Medina, y M. T. Peraza, (coords.), *Desafíos en los centros históricos: tercerización, espacio público y gestión urbana*, Guanajuato, Universidad de Guanajuato, Universidad Autónoma de Yucatán, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN-Unidad Mérida, Red Temática CONACYT de Centros Históricos de Ciudades Mexicanas. pp. 209-230.
- “Legislación urbana y oferta de áreas verdes de recreación en Mérida, Yucatán” (2018), “Legislación urbana y oferta de áreas verdes de recreación en Mérida, Yucatán”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 33, N° 3(99), pp. 671-698.

Cómo citar este artículo

Pérez Medina, Susana, “Escala humana en movilidades urbanas en tiempos de (pos)pandemia. La Zona Metropolitana de Mérida”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 42, primavera de 2022, pp. 105-127, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/661-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-42.html>>.



DOSSIER



revista de
ciencias
sociales

segunda época

China y la nueva geopolítica económica mundial: su presencia en Argentina y en América Latina



Silvia Gorenstein y
Víctor Ramiro Fernández

Presentación del dossier

El proceso de transición geopolítica y geoeconómica del sistema mundial se ha intensificado, ganado visibilidad con la pandemia de COVID-19 y el conflicto bélico en curso entre Rusia-Ucrania y la OTAN. En términos generales hay consenso entre los especialistas sobre las dos caras de este nuevo escenario: la crisis del proceso de globalización, hegemonizada por Estados Unidos, y la consolidación del ascenso de China en el escenario económico y político internacional.

En relación a esto último, China no solo ha asumido el liderazgo en la reconstitución y ampliación de la histórica integración económico-productiva del espacio macro regional asiático, transformando esa región en la más dinámica del actual sistema mundo, sino que con su creciente proyección geoeconómica y geopolítica global actúa como el principal factor de una inédita redefinición en las jerarquías de dicho sistema, escasamente alteradas a lo largo de las distintas hegemonías cíclicas que Occidente gestó a partir del siglo XV.

La redefinición de las relaciones Norte-Sur y Sur-Sur que forman parte de esa alteración en las jerarquías se combina con otras tendencias de cambio estructural que alcanzan un sinnúmero de dimensiones (tecnológicas, laborales, medioambientales, militares) en una fase en la que el capitalismo financiero, dominante en Occidente y su hegemon, contrasta con la proyección productiva e industrial del enorme espacio sino-asiático. Resulta de ello un complejo contexto sistémico en el que es relevante visibilizar y discutir las problemáticas que se abren o profundizan en América Latina y, particularmente, en la Argentina, producto de sus crecientes vínculos con el gigante asiático, sus efectos y, más en general, el posicionamiento frente a la disputa interhegemónica.

En tal sentido, el “Programa para el fortalecimiento de la investigación y la cooperación con China/Asia en materia de I+D+i” pone de manifiesto el reconocimiento por parte del Conicet –principal organismo científico de la Argentina– de la necesidad de gestar un espacio institucional que aborde este desafiante escenario

de cambio geoeconómico y geopolítico mundial. En este Programa se contempla el abordaje de ejes analíticos que giran en torno a las relaciones económicas, políticas y culturales sino-argentinas; la potencialidades y/o condicionantes para desarrollos tecnológicos y productivos del país; sus repercusiones territoriales y ambientales; estudios demográficos y socioculturales sobre China, y otras temáticas socioeconómicas específicas de los vínculos China-Asia-Latinoamérica.

Los cuatro trabajos que se presentan en esta publicación reflejan algunos contenidos de estas investigaciones. El primero de ellos, de Luciano Moretti y Víctor Ramiro Fernández, realiza un análisis pormenorizado de uno de los principales proyectos geopolíticos de China –la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR)– enmarcando la reciente incorporación de la Argentina en el mismo. Este proceso es observado a través de una doble perspectiva analítica. Por un lado, siguiendo contribuciones de Arrigui y Harvey, entre otros, subrayan las características del actual escenario de capitalismo financiarizado, colocando la particular significación del “caos sistémico”. Es en este escenario en el cual China está construyendo la IFR –*Belt and Road Initiative* (BRI) en inglés– un espacio económico dinámico sustentado en inversiones en infraestructura y comercio que se combinan con sus avances en la economía digital, sumando sus posibilidades de definición de padrones tecnológicos y alimentando la disputa interhegemónica con EE.UU. Desde esta macrolectura analítica, Moretti y Fernández profundizan en la lógica inversora de los capitales chinos, destacando su estrategia de valorización asentada en la ampliación de la base material en tanto dinámica opuesta a la lógica financiera que predomina entre los organismos multilaterales de crédito y otros inversores globales. Mediante el contraste con la experiencia argentina, los autores realizan un análisis detallado de inversiones, financiamientos y el marco institucional en el que están operando hasta el momento los capitales chinos, dando cuenta de las tensiones que se abren en el país tanto en términos de endeudamiento y déficit en balanza comercial, como en su posicionamiento en el continente frente a la disputa geopolítica con los Estados Unidos.

El trabajo siguiente, de Silvia Gorenstein y Jorge Hernández, centra el análisis en los países del Cono Sur de América Latina y en las repercusiones productivas de sus vínculos económicos con China. Con esta lectura, los autores indican el propósito de profundizar en las características distintivas de este nuevo y gran inversor global haciendo hincapié, al igual que en el trabajo anterior, en su diferenciación respecto de la lógica del capital financiero transnacionalizado de Occidente. Al observar los registros del comercio

exterior con China, dan cuenta de un proceso que profundiza la primarización de las exportaciones del Cono Sur y la apertura a importaciones de bienes finales con mayor valor agregado. Estas repercusiones en el comercio exterior coinciden, y se intensifican, a través de las inversiones chinas orientadas a las industrias extractivas y las agroindustrias, sumadas a infraestructuras que facilitan la salida de los *commodities* adquiridos desde esta plataforma proveedora de materias primas del Sur global. En esta dirección, se subraya la presencia de una trayectoria que estaría lejos de alterar su rol tradicional en la división internacional del trabajo.

El artículo de Juliana González Jáuregui pone el foco en las inversiones de China relacionadas a los objetivos de transición energética y desarrollo económico de la Argentina. En tal sentido, la autora da cuenta de la estrategia global de ese país en la inversión, la fabricación y el despliegue de fuentes de energía renovable, asociada a su liderazgo mundial en energías de fuentes no fósiles, baterías de iones de litio y vehículos eléctricos, sumado al control de las materias primas requeridas por las cadenas de suministro de las tecnologías limpias. Este es el contexto en el cual los capitales chinos intervienen en los sectores de energía solar y eólica en el país y, sobre esta base, el trabajo explora en qué medida las industrias y tecnologías locales participan en este proceso y cuáles son los desafíos para una trayectoria futura de cooperación entre la Argentina y China en esta materia.

En la última contribución, Gonzalo Sebastián Sanz Cerbino y Victoria Rodríguez Nievas resaltan las relaciones políticas y comerciales establecidas entre la Argentina y China durante el gobierno de la Alianza Cambiemos (2015-2019). Este análisis de la política exterior, más que un abordaje en el campo de la diplomacia, realiza una interesante lectura desde la perspectiva de los intereses económicos de las diferentes fracciones del capital local, incursionando en las declaraciones y acciones de las principales organizaciones empresariales. Con esta perspectiva, siguiendo a los autores, es posible comprender tanto las oscilaciones que se producen en la política exterior sino-argentina, como los intereses económicos y las contradicciones político-estratégicas que se ponen en juego frente a la disyuntiva de profundizar o no el vínculo económico, político, diplomático y comercial con el país asiático.

En suma, los cuatro artículos del dossier aportan, con sus especificidades, a la reflexión general y, sobre todo, a los nuevos interrogantes abiertos en la Argentina y en países de Latinoamérica, con el ascenso económico y político de China en el escenario internacional. En la transición geopolítica y geoeconómica bajo la que se inserta dicho ascenso, así como en aquellos interrogantes, con-

fluyen diversos campos críticos de las transformaciones tecno-productivas, sociales, económicas y políticas. Lejos de la previsibilidad y la presencia de caminos ineluctables, dichas transformaciones necesitan ser pensadas a partir de reconocer una realidad altamente inestable y un continente “en disputa” creciente.

Luciano Moretti y
Víctor Ramiro Fernández

La lógica geopolítica del Estado chino y la Iniciativa de la Franja y la Ruta en la Argentina

Introducción

En 2022, la Argentina firmó un memorándum de entendimiento con la República Popular de China para integrar formalmente la “Iniciativa de la Franja y la Ruta” (IFR). La incorporación de la Argentina es de importancia significativa, ya que Beijing espera que sirva para atraer hacia la iniciativa a los otros dos grandes actores de la región, México y Brasil. El gobierno argentino sostiene que la firma del acuerdo posibilita el desembolso de inversiones por más de 24 mil millones de dólares. Sin embargo, una estrategia de crecimiento motorizada por préstamos e inversiones extranjeras se presenta como un problema para un país como este cuya economía se encuentra marcada por los déficits en su balanza de pagos y por problemas en la sustentabilidad de su deuda. Además, la lógica espacial del capital chino en el país lo coloca en el centro de la disputa geopolítica con los EUA por el control de América Latina.

La incorporación de la Argentina a la IFR se da en un escenario internacional caracterizado por el caos sistémico (Arrighi y Silver, 2001), producto de la crisis señal del ciclo de acumulación norteamericano y del debilitamiento relativo de su hegemonía (Dabat Latrubesse y Leal Villegas, 2019). El ascenso económico y político de China marca el inicio de una nueva bipolaridad ascendente (Sanahuja, 2020), en la que América Latina aparece como una

región en disputa. La presencia económica de China –tanto en el comercio como en inversiones de capital– está reconfigurando la dinámica productiva global y acrecienta la puja por el control de recursos naturales estratégicos. Esto se expresa en una creciente polaridad entre proyectos económicos y políticos antagónicos, aunque no necesariamente excluyentes. Dicho escenario de incertidumbre regional e internacional se presenta como un doble interregno (Fernández y Sidler, 2022) en el cual los estados se encuentran tensionados por alinearse en uno u otro bando. En este contexto, el despliegue de la IFR, el incremento de los flujos financieros y la radicación de diversos proyectos productivos por parte de capitales chinos en la región, han llevado a algunos autores a hablar de una nueva globalización con características chinas (Liu, Dunford y Gao, 2018; Sun y Grimes, 2018; Valderrey, Montoya, y Sánchez, 2020).

China aparece como un socio estratégico para los países de América Latina (Wanming 2015; Yu, 2015), siendo portadora de inversiones y presentando una alternativa a las redes financieras internacionales de Occidente. Dentro del contexto regional, la Argentina emerge como un caso de interés para dar cuenta de las distintas dimensiones de esta disputa geopolítica. El país ha fortalecido sus vínculos diplomáticos, comerciales y financieros con China, segundo socio comercial, después de Brasil (INDEC, 2021). El crecimiento económico inestable y los altos niveles de pobreza persistentes, así como los altos porcentajes de inflación complican el desarrollo económico del país. En este contexto, atraer capital extranjero ha sido una de las prioridades del Estado, particularmente necesaria en los sectores de infraestructura, claves para mejorar y diversificar las capacidades exportadoras (Saguier y Seoane Vila, 2021). Las exportaciones argentinas se han concentrado en las últimas décadas en el dinamismo de su sector primario, donde se destaca el complejo agroindustrial ligado al cultivo y procesamiento de la soja. También ocupan un lugar significativo la minería y los hidrocarburos, todos sectores relacionados con la demanda del mercado chino.

Sin embargo, la puesta en marcha de los proyectos relativos a la IFR implica un proceso de endeudamiento bilateral bajo el predominio de un nuevo actor geopolítico en la región. Esto puede ser un problema para la Argentina, que presenta niveles de endeudamiento elevados con los organismos financieros de crédito que responden a Occidente, lo que ha llevado a la renegociación de sus compromisos actuales de deuda. Esta debilidad económica que se expresa en déficits crónicos de la balanza de pagos influye en el margen de maniobra que posee el país para el desarrollo de una política económica soberana y se presenta como una puja en la

orientación del país por alinearse con uno u otro bando, o permanecer como no alineado (Saguier y Seoane Vila, 2021).

La presencia de nuevos actores extranjeros puede horadar el margen de maniobra y la capacidad de tomar decisiones en resguardo de los intereses nacionales. Sin necesariamente implicar que dicho vínculo transite ineluctablemente por una reedición de los obstáculos al desarrollo asociados a la dependencia, la incorporación de ese actor abre un interrogante sobre la fortaleza endógena con que el espacio argentino intenta compatibilizar dicho vínculo con una estrategia de desarrollo autónoma.

En el presente trabajo analizamos la incorporación de la Argentina a la IFR en el marco de la creciente inestabilidad del escenario internacional marcado por la disputa entre EUA y China. Para ello, primero caracterizamos dicho escenario en el marco de la fase financiera del ciclo sistémico de acumulación norteamericano. En segundo lugar, realizamos una breve descripción de qué es la IFR. En tercer lugar, analizamos cómo China garantiza el despliegue material de la IFR. En cuarto lugar, tomamos el caso de la presencia de los capitales chinos en la Argentina, analizando la forma que adquieren y el marco institucional en que operan. Por último, aventuramos algunos escenarios futuros para el país y la región.

A través de dicho recorrido procuramos aportar elementos que permitan identificar las características que asume para el caso argentino la creciente presencia comercial, financiera e inversora de China bajo su liderazgo de la nueva y cíclica expansión material, expresada más fielmente por la IFR.

Los ciclos sistémicos de acumulación: la lógica espacial del capital y la disputa geopolítica en América Latina

A partir de una mirada de larga duración sobre el desarrollo del capitalismo y tomando como unidad de análisis el sistema-mundo, Arrighi desarrolla su teoría de los ciclos dentro del sistema-mundo capitalista. Los ciclos sistémicos de acumulación comienzan cuando un Estado territorial introduce una forma innovadora de reorganizar el capitalismo que le otorga una ventaja productiva, la cual a su vez lo coloca en el centro de la producción material y eventualmente lo catapulta hacia el ejercicio del poder hegemónico sobre todo el sistema.

Un ciclo sistémico de acumulación se compone de dos fases, una primera de expansión material ligada a la acumulación mediante la producción y comercialización de bienes, que finaliza

cuando los mercados se ven saturados y conduce a una caída de la tasa de ganancia. En la segunda fase, el centro de la acumulación se desplaza de la producción material hacia la valorización financiera. Así, las altas finanzas predominan dentro del bloque de clases en el país hegemónico y manipulan los servicios financieros para sostener y ampliar la ganancia capitalista. Una creciente porción del capital dinero se libera de su forma mercancía y la acumulación se genera mediante mecanismos financieros (Robinson, 2011).

Los ciclos de expansión financiera son el resultado de dos tendencias complementarias, la sobreacumulación de capital y la intensa competencia interestatal por el mismo. Los capitalistas responden a la sobreacumulación mediante el atesoramiento de capital en forma de dinero (Arrighi y Silver, 2001: 32). En la fase otoñal de los ciclos sistémicos, los capitales de la potencia hegemónica optan por la valorización financiera como medio principal para la acumulación. Esto es posible gracias al control que tienen sobre las altas finanzas y el sistema financiero en general.

El ciclo sistémico de acumulación de los Estados Unidos internalizó los costos de transacción mediante el despliegue de sus empresas transnacionales y estableció las instituciones financieras internacionales necesarias para garantizar la expansión del capital financiero a escala planetaria, garantizando y protegiendo sus ganancias dentro del sistema interestatal. Para ello, creó instituciones de poder global como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio, junto con el predominio del dólar estadounidense como la principal moneda de reserva de valor internacional. Es así que sus capitales logran “cosechar” beneficios mediante la extracción de excedente de otros espacios geográficos, la deslocalización y tercerización de la producción material mediante créditos y la inversión extranjera directa. Dicho proceso acelera y modifica la especialización productiva y la división internacional del trabajo, lo que implica cierto grado de colaboración entre los estados. Por otro lado, habilita un proceso de emulación que posibilita a ciertos estados competir en la esfera de la producción con la potencia hegemónica. Eventualmente, la cooperación da lugar a la rivalidad ascendente, producto de la competencia en el mercado, lo que excede las capacidades de regulación del sistema y genera un proceso de caos sistémico (Arrighi y Silver, 2001: 34).

Este es el momento que atraviesan actualmente las relaciones entre China y los EUA. Producto de su expansión material y gracias a la cooperación inicial durante el proceso de emulación, China se ha convertido en la principal potencia comercial del planeta. Para ello se ha servido, en parte, del financiamiento de capitales trans-

nacionales para fomentar y consolidar su fase de expansión material, gracias al aprovechamiento de su abundante oferta de trabajo (Harvey, 2007; Hung, 2016). China se convirtió en el centro dinámico de la producción capitalista mundial y su innovación institucional característica representa el predominio de una nueva forma de organizar el capital en monopolios estatales. Dicho predominio de las empresas estatales chinas sobre el conjunto de la economía no solo se traduce en sus ganancias sino que se constituye en palancas centrales de la ejecución de las políticas públicas estatales (Song, 2018). Los bancos estatales chinos se convirtieron así en los agentes principales de la internacionalización del capital chino.

Debido a la fase de expansión material que atraviesa China, sus flujos de capitales hacia el extranjero están motorizados principalmente por el crecimiento económico (Horn, Reinhart, y Trebesch, 2021). Las altas tasas de crecimiento de su producto y su economía desequilibrada y sobregirada de inversiones (Pettis, 2022), han generado un proceso en el que el capital se acumula en existencias no vendidas que se traducen en pérdidas, capacidades productivas ociosas y en un exceso de liquidez que no encuentra inversión rentable. Esta crisis de sobreacumulación busca su resolución mediante un ajuste espacio temporal, denominado “solución espacial”. La misma opera a través de dos instrumentos, en primer lugar, la demora temporal en la que se utiliza el capital excedente para abrir nuevos espacios y desplegar en ellos la infraestructura necesaria. En segundo lugar, opera la ampliación de la escala, que apunta a la utilización de capital excedente para financiar combinaciones novedosas de capital que resultan rentables gracias a la expansión geográfica (Arrighi, 2005).

La producción de espacio es una de las características principales del sistema capitalista y una condición fundamental para la formación y el alcance global del capitalismo como sistema. Para que el capital se pueda desplazar sobre el espacio en busca del máximo beneficio posible es condición pretérita que cierto tipo de infraestructura se inserte en el mismo. Es decir que, la acumulación de capital depende de que una parte considerable se inserte de manera material en el territorio en forma de capital fijo tanto en ferrocarriles, como carreteras y puertos (Arrighi, 2005).

La IFR puede comprenderse en el marco de este tipo de proceso. Para el caso de China, es el Estado el que conduce a los capitales en búsqueda de oportunidades de inversiones en el exterior (Ye, 2019). Los poderosos monopolios estatales orientan este proceso unido a su lógica geopolítica y espacial en el marco de la disputa con los EUA (Miranda, 2018). Esta estrategia tiene su talón de Aquiles en que las redes del sistema financiero internacional están

controladas por los EUA China corre el riesgo de que sus ganancias extraordinarias, producto de sus exportaciones (expansión material), queden capturadas por la lógica de valorización financiera ligada al ciclo otoñal de la economía capitalista centrada en los EUA. Es por ello que China construye sus propias redes de flujos de capitales transnacionales y, desde allí, apunta a la disputa por el control de la economía mundial.

Este fenómeno es parte de una estrategia geopolítica motorizada por los capitales y el Estado chino, que algunos autores denominaron globalización motorizada por el Estado (Ye, 2020), cuya expresión política concreta se materializa en la IFR. Dicha estrategia implica la expansión de una lógica territorial de las inversiones extranjeras directas para garantizar el acceso y control a recursos estratégicos. Es en esta lógica que el capital opera modificando el espacio para servir a las necesidades de la acumulación. Desde esta óptica geopolítica y espacial –los países en vías de desarrollo en general y América Latina en particular– se convierten en espacios neurálgicos dentro de esta disputa alterando los márgenes de autonomía que pueden ejercer para obtener beneficios económicos.

Aparecen así dos lógicas contrapuestas y en tensión en América Latina y en la Argentina. Una asociada a un endeudamiento ligado a los capitales y organismos financieros internacionales bajo la égida norteamericana que ha favorecido lógicas de valorización financiera y procesos de *carry trade* (Rua, 2021), propios de la fase financiera actual del ciclo de acumulación sistémica en decadencia de los EUA; y otra lógica asociada a un ciclo de endeudamiento para la inversión material interesada en enterrar capital, particularmente en infraestructura, ligada a los intereses geopolíticos de China. En este escenario, el ingreso de la Argentina en la IFR constituye un parteaguas de la iniciativa en la región.

¿Qué es la “Iniciativa de la Franja y la Ruta”?

La IFR es un proyecto que apunta a consolidar un conjunto de obras de infraestructura principalmente en materia de transporte con el objetivo de fomentar el flujo de bienes, servicios, capitales y personas dentro de los países involucrados. La iniciativa está ligada a los objetivos políticos propuestos por el XVIII Congreso del Partido Comunista de China (PCCH) de realizar “el gran rejuvenecimiento de la nación China” y “la comunidad de futuro compartido” (Shinn y Eisenman 2020).

La iniciativa busca la construcción y puesta en marcha de un Cinturón Económico de la Ruta de la Seda y la Ruta Marítima de

la Seda del siglo XXI que conectaría China con África y Europa por tierra y por mar. El centro de la iniciativa radica en la zona de influencia inmediata de China y apunta también a garantizar su política de seguridad colectiva (Freeman, 2020).

Sin embargo, esta iniciativa ha despertado tanto esperanzas como sospechas respecto de las intenciones que existen detrás de la misma. Por un lado, están aquellos que señalan a la iniciativa como una nueva ronda de la globalización promovida por China en respuesta a un contexto internacional marcado por la muerte del proyecto de la globalización (García-Herrero y Tan, 2020). La IFR ha sido recibida con expectativa por los países en vías de desarrollo como medio para alcanzar sus objetivos de crecimiento y desarrollo económico (Gallagher, Irwin y Koleski, 2012). Por otro lado, se señalan los riesgos que acarrearán los compromisos de deuda con China. La idea de que China está comprando al mundo (Nolan, 2012) y la posibilidad de caer en una nueva trampa de deuda (Morris, Parks y Gardner, 2020; Singh, 2020) son reflejos del momento de incertidumbre global en el que se produce esta ronda de inversiones y en las sospechas que despierta la intrínseca relación entre los prestamistas de capitales y el Estado chino.

La preocupación por parte de los países de América Latina es entendible en un continente cuya historia está marcada por la presencia económica, política y militar de grandes potencias. Esta mirada geopolítica cobra relevancia debido a la posibilidad de la recreación de nuevas relaciones asimétricas marcadas por el peso de la deuda externa (China como factor externo) y a la vulnerabilidad de los Estados de la región frente a los intereses de las corporaciones extranjeras que operan en sus territorios (China como factor interno). Estos dos factores podrían dejar a los Estados vulnerables frente a la influencia económica y política de China. Los mecanismos de crédito que utilizan los capitales chinos son relevantes para comprender su influencia presente y futura.

¿Cómo presta China?

El total de los activos chinos en el exterior en términos de inversión extranjera directa y préstamos bancarios alcanza un total del 8% del PBI mundial (Gelpern, Horn y Trebesch 2021). Es importante distinguir que la inversión extranjera directa refiere a la adquisición o puesta en marcha de un proyecto productivo por parte de una firma china en el país de destino, mientras que los créditos refieren a los préstamos que realizan entidades bancarias chinas para la financiación de proyectos en países extranjeros, en los que

pueden estar involucradas o no firmas chinas. Los préstamos chinos ayudaron a financiar grandes proyectos de infraestructura, energía y minería en más de cien países en vías de desarrollo, lo que podría tener un impacto positivo en el crecimiento económico y en la prosperidad social (Horn *et al.*, 2021). En 2014, China se convirtió en un prestamista neto por primera vez en su historia (Casanova, García-Herrero y Xia, 2018). La cantidad de préstamos que China concedió a los países en vías de desarrollo supera a la de otros prestadores bilaterales y solo podría compararse con el rol que ocupa el Banco Mundial (Morris *et al.*, 2020).

El Ministerio de Relaciones Exteriores de China afirma que la IFR no es una iniciativa en solitario, sino que constituye una sinfonía mancomunada entre todos los países que la conforman (Ministry of Foreign Affairs, 2015). Sin embargo, es necesario resaltar que este proyecto no constituye un nuevo organismo internacional y que la pertenencia de los países a la iniciativa no implica que los mismos tengan una opinión en su diseño o implementación. Tampoco existen instituciones multilaterales de consulta o coordinación. Todos y cada uno de los proyectos dependen de la negociación bilateral entre China y el país involucrado. La adhesión de los países a la iniciativa no es condición para recibir inversiones chinas, aunque el país promueve que cada vez más socios se adhieran. Esto refuerza la lectura de que la IFR es la síntesis y continuidad de un conjunto de iniciativas previas por parte de diferentes agencias estatales chinas basado en la “diplomacia de infraestructura” (Ye, 2019).

Con el objetivo de motorizar la IFR, China constituyó el “Fondo de Inversión de la Iniciativa de la Franja y la Ruta”, designó al AIB como el agente principal para motorizar los créditos necesarios, así como también decidió la participación del Banco de Desarrollo de China y el Banco de Exportaciones e Importaciones de China (Malik, 2018). La participación activa del sector bancario estatal como motor de la IFR garantiza el acceso al crédito para los proyectos (algo que no siempre fue posible en otros intentos de diplomacia de infraestructura) y sirve como mecanismo para redireccionar el capital hacia otros espacios geográficos, a la vez que garantiza contratos a las empresas chinas en nuevos mercados y fortalece los intereses de China en el exterior.

La gran mayoría de los préstamos han sido realizados por bancos estatales, como el Banco de Desarrollo de China y el Banco de Exportaciones e Importaciones de China (Gelpern *et al.*, 2021). Estos organismos no hacen públicos los términos y cláusulas de sus contratos, lo que hace difícil obtener datos fehacientes del valor o los montos totales de deuda que un país tiene con China (Horn *et al.*, 2021). Por lo que los términos y condiciones de los préstamos

son definidos en el marco de cada acuerdo particular, abarcando desde créditos sin intereses hasta tasas comerciales de mercado. Cada convenio puede variar según el poder de negociación de cada socio de la IFR y el interés particular del agente crediticio y del gobierno de China en que el proyecto se realice.

Los países endeudados asumen riesgos asociados a las variaciones en el tipo de cambio dado que los créditos suelen estar valuados en dólares o en RMB. Sin embargo, obviando casos particulares, la mayoría de los países involucrados en el proyecto de la IFR que recibirían financiamiento no correrían riesgos en términos de sus compromisos de deuda. Por ejemplo, los préstamos chinos en África no son los principales causantes de los problemas de deuda que atraviesan estos países (Eom, Brautigam y Benabdallah, 2018). En general los montos que implica llevar adelante los proyectos de la IFR están dentro de los niveles de inversión promedio de los países (Gelpern *et al.*, 2021).

Los flujos de capitales chinos hacia el exterior: lógica espacial fragmentaria y nuevas redes de financiamiento global

China se convirtió en el principal inversor de los países en vías de desarrollo, financia cientos de proyectos de infraestructura en más de 140 países alrededor del planeta (Singh, 2020). Uno de los principales atractivos de los créditos chinos es que los mismos son otorgados sin condicionamientos extraeconómicos (Halper, 2010). Este tipo de financiamiento sin condicionantes marca un claro contraste con las prácticas de los organismos financieros ligados a Occidente que, como parte de su ayuda a los países en vías de desarrollo, imponen un conjunto de políticas económicas (Reinsberg *et al.*, 2019). Los países de la periferia y la semiperiferia ven con buenos ojos la existencia de una fuente de crédito que, en principio, no exige nada a cambio.

China busca construir sus propias redes financieras de crédito internacional y en este proceso despliega diversos instrumentos. Dentro de estos podemos encontrar los acuerdos temporales de cambio recíproco, los llamados *swap-lines*, que se establecen entre el Banco del Pueblo de China y los bancos centrales de otros países. Para 2018, China tenía firmado acuerdos de este tipo con al menos cuarenta bancos centrales por un monto total de 550 mil millones de dólares (Horn *et al.*, 2021). Esta es la red de *swap* más grande de todo el planeta y forma parte de los esfuerzos de China por internacionalizar el RMB como moneda de reserva global. En la región de América Latina, China ha firmado este tipo de acuerdos con Brasil, la Argentina y Chile. Para el caso argentino, la deuda del *swap* alcanza los 18 mil millones de dólares (Briceño y De Hurtado, 2020).

En el caso de los préstamos bilaterales, conocer el total de los montos en el exterior puede ser un desafío debido a que los mismos son acuerdos entre particulares. Los convenios de inversión se realizan en foros bilaterales entre China y el país deudor, la ejecución de los préstamos no se realiza de gobierno a gobierno, sino mediante la intermediación de entidades estatales chinas (bancos) y las entidades locales ligadas al desarrollo del proyecto a financiar, las cuales pueden ser empresas estatales o privadas o *joint ventures*, creadas para el caso (Gelpern *et al.*, 2021).

Si bien en 2015 China comenzó a reportar al Banco Internacional de Pagos, se niega a dar a conocer el contenido de los convenios de préstamos bilaterales. Esto sucede porque explícitamente está construyendo su propia red de financiamiento internacional desligada del control de los organismos internacionales de crédito. Es tan así que, en algunos convenios desclasificados se ha incorporado la cláusula de “no al Club de París”, donde la nación deudora se compromete a no involucrar a los países acreedores del Club ni su normativa como mecanismos para renegociar pagos (Horn *et al.*, 2021).

Los bancos estatales chinos son más propensos a utilizar fideicomisos, gravámenes y cuentas especiales que cualquier otro prestamista global. Las prácticas de colateralización son variadas dependiendo de la institución a la que se observe. Las formas más comunes de asegurar el repago, utilizadas en la mayoría de los contratos, son los fideicomisos o las cuentas especiales. Los deudores soberanos se comprometen a mantener y fondear una cuenta bancaria, ya sea en las instituciones que otorgan el préstamo o en un banco aprobado por el prestador. Esta cuenta se utiliza para direccionar los ingresos del proyecto a financiar. Los contratos sostienen que estas cuentas bancarias son parte del proceso de repago del crédito, pero en la práctica sirven como un dispositivo de seguridad en favor del prestamista (Gelpern *et al.*, 2021). Esta estrategia de préstamo circular busca minimizar el riesgo de default sobre sus créditos (Horn *et al.*, 2021).

El uso de estos mecanismos puede traer aparejados múltiples desafíos dado que gravan recursos escasos para los países como las divisas y los ingresos fiscales. Los mecanismos ocultos que operan para garantizar el flujo de ganancias hacia este tipo de cuentas especiales impiden obtener una medida exacta y precisa de la sustentabilidad de la deuda soberana. El control sobre el flujo de divisas puede otorgar al acreedor (en este caso China) un poder considerable de negociación por sobre el deudor, lo que puede transformarse en un mecanismo de apalancamiento político en el marco del préstamo bilateral.

Los prestamistas chinos retienen para sí la capacidad de cancelar los créditos y exigir el pago total de la deuda por una gran variedad de motivos y circunstancias. Entre los distintos mecanismos de coerción que existen dentro de los contratos de créditos bilaterales se incluyen cláusulas respecto al default cruzado, la cancelación de la deuda y de estabilización. En ellos se estipula que entre las causas de cancelación se incluyen posibles cambios en las políticas o la legislación que sean lesivos para los intereses de China o el cese de pago (default) o cancelación unilateral de otros préstamos que realizaran entidades chinas en el país de destino (Gelpern *et al.*, 2021). Esto posibilita que las empresas estatales chinas operen de manera coordinada amplificando su poder de negociación en el país destino de los capitales, sirviendo y operando como instrumentos de la geopolítica del Estado chino. Dichas cláusulas buscan garantizar un entorno favorable para las inversiones y fungen como instrumentos en poder del acreedor para condicionar la autonomía en materia de política de la nación deudora. Esto tiene graves implicaciones en el caso de préstamos destinados a obras de infraestructura o proyectos de extracción de recursos primarios en los que una nueva legislación ambiental o en defensa de ciertas comunidades no podría ser aplicada a riesgo de perder el financiamiento. Tales mecanismos son lesivos para la vigencia de los derechos humanos de las poblaciones afectadas.

Esto nos conduce a la lógica territorial de despliegue de la IFR. Dado que la misma se garantiza país por país mediante convenios bilaterales, el poder de negociación de los Estados involucrados *vis à vis* con China es asimétrico. Esta espacialidad fragmentaria puede responder tanto a una lógica pragmática para abordar el despliegue material de la iniciativa o servir a una dinámica de atomización territorial/regional y a un proceso de reforzamiento de las ventajas de los capitales e instituciones chinas para negociar términos favorables o evitar medidas en contra de sus intereses. En la práctica, China opera como un agente que erosiona y disgrega antes que favorece procesos de regionalización e integración en beneficio de la expansión territorial de sus capitales en el mundo.

Un análisis aparte ocupa el caso de los flujos de capitales destinados a la inversión extranjera directa. En este tipo de flujos son las firmas las que deciden realizar una inversión en algún país extranjero. Estos flujos no generan necesariamente compromisos de deuda soberana. Sin embargo, la presencia de capitales chinos en sectores de extracción de recursos naturales ha despertado las alarmas debido a prácticas predatorias del ambiente (Yang *et al.*, 2021). Esta presencia de empresas chinas en los países en vías de

desarrollo implica un incremento de los flujos de capitales (en formas de remesas) entre China y el resto de la economía mundial. Este tipo de práctica de exportación de capitales puede recrear lógicas de relaciones de intercambio desigual de base asimétrica, sostenidas en la extracción de riqueza dentro de una dinámica tipo centro-periferia en favor de los capitales chinos.

Los monopolios y los bancos estatales chinos operan dentro de esta red de convenios bilaterales; esta nueva institucionalidad financiera centrada en China garantiza el flujo seguro de capitales con el objetivo de externalizar parte del excedente acumulado que busca espacios de reinversión productiva por fuera de la economía china. A su vez, el Estado acompaña esta lógica mediante la expansión de su influencia global gracias a la construcción de nuevas redes institucionales y flujos comerciales y financieros que acrecientan su poder geopolítico.

Los flujos de capitales chinos hacia la Argentina y la “Iniciativa de la Franja y la Ruta”

La composición de la exportación de capitales chinos difiere dependiendo del tipo de economía receptora. En el caso de las economías avanzadas, la mayor parte de los capitales se utiliza para la compra de bonos del Tesoro y, en menor medida, para inversiones de capital. Mientras que en el caso de las economías emergentes y las economías de ingresos bajos, la mayor porción del capital se explica por créditos directos, inversiones de capital y, en menor medida, por préstamos cortos relacionados al comercio y bonos del Tesoro (Horn *et al.*, 2021).

Es posible dividir los flujos de capitales chinos hacia la Argentina en tres dimensiones: préstamos bancarios, inversión extranjera directa y acuerdos temporales de cambio recíproco (*swap lines*). Esto permite analizar de manera desagregada los diversos mecanismos e instrumentos que utilizan los capitales chinos para ingresar al país. Cada uno de estos mecanismos implica diferentes formas de penetración en la economía nacional y tiene consecuencias extraeconómicas significativas en los más diversos campos. Particularmente, como señalamos en el apartado anterior, los préstamos extranjeros por parte de los bancos estatales chinos traen aparejada la firma de convenios con cláusulas de confidencialidad. Esto tiene diversas ramificaciones e implicaciones para el país.

En primer lugar, impide que existan mecanismos de control y peritaje por parte de los ciudadanos horadando las instituciones y la participación democrática. Este fenómeno se vuelve patente en

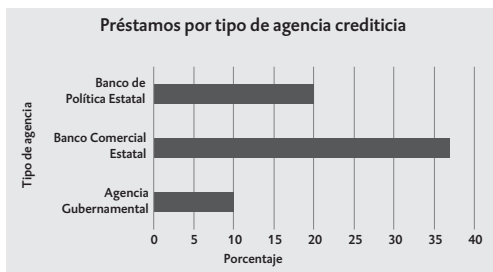
el caso de aquellos créditos destinados al financiamiento de proyectos de infraestructura, minería o energía que afectan a comunidades enteras vulnerando sus derechos a un ambiente saludable, lo cual se agrava en el caso de que se afecte a poblaciones originarias que usualmente son desplazadas de sus territorios (White *et al.*, 2012). Se calcula que el 70% de los préstamos para obras de infraestructura en la Argentina afecta a poblaciones originarias (Yang *et al.*, 2021). En segundo lugar, la falta de transparencia en el endeudamiento afecta de manera directa las cuentas públicas y los compromisos de deuda soberana que el Estado asume. Al no contar con una base de registro transparente, el país puede estar asumiendo compromisos externos que no puede cumplir, dado que muchas veces esto choca con los préstamos obtenidos con organismos internacionales de crédito. En este sentido, dado que muchos acuerdos de préstamos poseen mecanismos circulares de préstamos y el uso de cuentas especiales para asegurar el repago de los créditos, el nivel de *seniority* (prioridad a la hora del repago en caso de que el país declare la cesación de pagos) que tienen los créditos chinos no puede determinarse de manera clara y esto puede llevar a conflictos geopolíticos con otros prestamistas, como los del Club de París, o con los organismos financieros internacionales (Gelpern *et al.*, 2021).

Debido a que no existe una base centralizada por parte de las agencias de crédito chinas respecto a los préstamos que poseen en el exterior, recurrimos a la base de datos elaborada por AidData Lab en su estudio titulado “How China Lends: A Rare Look into 100 Debt Contracts with Foreign Governments” (Gelpern *et al.*, 2021). La base recopila más de 13 mil créditos internacionales en más de 160 países, durante los últimos veinte años utilizando como fuente la información en los medios de comunicación y los reportes oficiales de las autoridades e instituciones involucradas. Por lo tanto, muchos de los datos deben considerarse como aproximaciones.

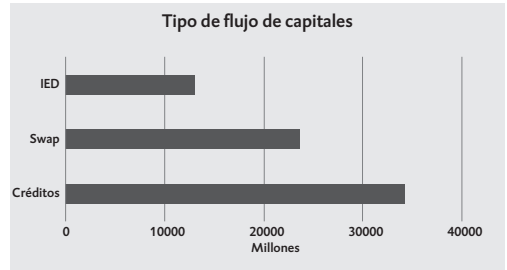
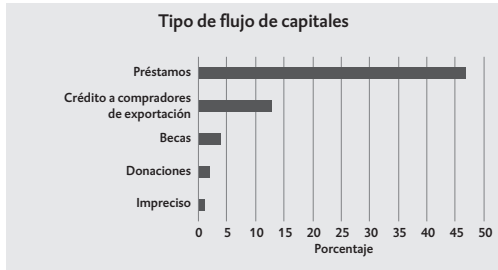
Préstamos internacionales

La base de datos nos permite desagregar por tipo de flujo los préstamos realizados hacia la Argentina para el período 2000-2020. En total se contabilizaron 67 préstamos desde instituciones chinas hacia agencias estatales o firmas privadas en el país. De esos, un 70% son préstamos, un 3% son donaciones, un 19% son créditos destinados a compradores de exportaciones chinas, un 6% son becas educativas y un 1% no está identificado. Respecto a los montos totales,

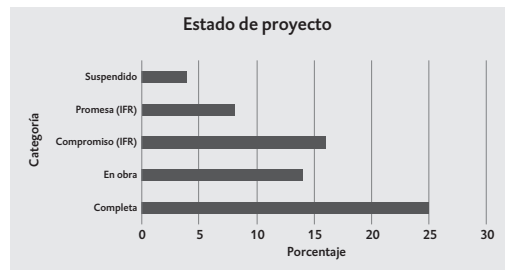
las cifras destinadas a becas y donaciones no están especificadas en la base de datos. Por su parte los préstamos ascienden a un monto total de 28.588 millones de dólares y los créditos destinados a compradores de exportaciones chinas a un total de 5.526 millones, por un total de 34.114 millones.



Respecto al tipo de agencias crediticias que realizaron los 67 préstamos identificados durante el período bajo estudio, observamos que 10 corresponden a agencias del gobierno chino tales como el Ministerio de Educación o el Instituto Confucio. Por su parte, los bancos comerciales estatales otorgaron 37 préstamos y por último los bancos de política estatal chinos otorgaron 20. Los dos principales agentes bancarios que realizaron préstamos en el país fueron el Industrial Commercial Bank of China (ICBC) y el Banco de Desarrollo de China (BCD). El ICBC es el banco más grande del mundo en capitalización bursátil, depósitos de clientes y rentabilidad y en 2011 fue el primer banco chino en desembarcar en el país mediante la compra de parte del paquete accionario del Standard Bank local (Argemi y Luchetti. 2012). Sin embargo, si bien el ICBC tiene una mayor cantidad de préstamos adjudicados, si lo analizamos por monto el total del capital asciende a tan solo el 27% de los préstamos realizados durante el período bajo análisis. Por su parte, el Banco de Desarrollo de China representa el 48,4% del monto total de los préstamos adjudicados. Esto se debe a que esta entidad se dedica al financiamiento de proyectos de infraestructura de alto costo como lo son las obras de energía. Así, se repite una lógica que China replica en todo el mundo con la operación de un banco comercial (ya sea el ICBC o el Eximbank) con una amplia cartera de clientes y operando en una gran diversidad de sectores productivos, junto con otro agente financiero (en este caso el Banco de Desarrollo) que se encarga de los grandes proyectos que implican desembolsos más elevados abarcando una cartera de clientes más selecta, entre los que se encuentran el Estado argentino y sus empresas estatales.



Respecto a los sectores a los que se destinan los préstamos, observamos que los tres principales son la generación de energía (32,8% de los proyectos), el transporte y almacenamiento (22%) y la industria, minería y construcción (6%). Respecto a los montos de capital desembolsados, observamos que el sector de energía acapara un total de 16.181 millones de dólares, lo que equivale al 47% del monto total de préstamos en el país. Entre los proyectos a resaltar en este sector se encuentra la construcción de dos centrales hidroeléctricas sobre el río Santa Cruz, centrales termoeléctricas, fotovoltaicas y una nueva central de energía nuclear conocida como Atucha III.



De los 67 proyectos, 39 se encuentran en obra o ya están completos, mientras que el resto son todavía compromisos o promesas, o se encuentra demorado. Un caso al respecto es el proyecto de las centrales hidroeléctricas que estuvo en el centro de la polémica respecto a las críticas en torno a la sustentabilidad ambiental del proyecto. Además, las obras que todavía no se han completado estuvieron paradas durante la gestión de Mauricio Macri debido a la intención del gobierno de renegociar los acuerdos marco del convenio de inversión. Fue en este contexto en que las autoridades del gobierno chino recordaron a su deudor la existencia de la cláusula de default cruzado. Dicha cláusula implica que, de modificarse el convenio marco del préstamo o si se introdujeran medidas de política nocivas para el proyecto el acreedor podría proceder a la cancelación de otros proyectos de financiamiento. En el caso de la Argentina, el préstamo para las obras de las represas estaba atado a los préstamos destina-

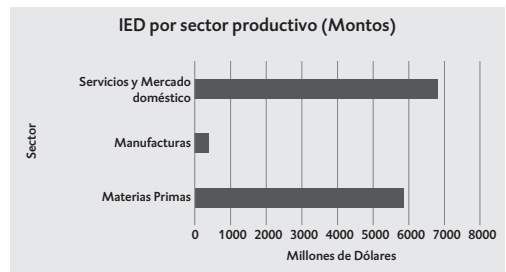
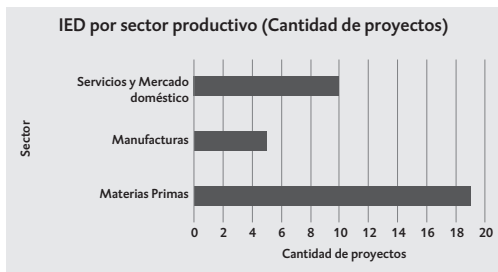
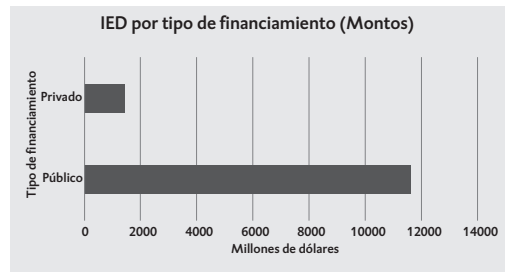
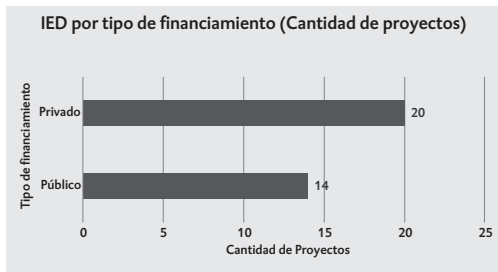
dos para la renovación del ferrocarril Belgrano Cargas. Dicho préstamo era anterior y ascendía a la suma total de 10 mil millones de dólares. Mediante la ejecución de esta cláusula cruzada el gobierno de China podía cancelar lo que restaba de la ejecución de dicho proyecto y exigir el pago de la deuda total (China Development Bank Corporation, 2016). Finalmente, el gobierno argentino se comprometió a continuar con ambos proyectos (Gelpern *et al.*, 2021).

En cuanto a la central nuclear Atucha III, la ejecución se encuentra demorada. Si bien se anunció en la firma de convenios bilaterales realizada en 2014, el proyecto no se ejecutó. El mismo fue reflatado durante la visita del presidente argentino en febrero de 2022 a China, durante los Juegos Olímpicos de invierno. En esta ocasión, el proyecto de la central nuclear se hizo en el marco de la firma del memorándum de entendimiento para el ingreso de la Argentina a la “Iniciativa de la Franja y la Ruta” convirtiéndolo en su proyecto insignia. El monto total del préstamo anunciado inicialmente en 2014 ascendía a 6.715 millones. En el nuevo convenio se estima una inversión de 8.300 millones de dólares para la realización de las obras. Además, se incluyeron cláusulas respecto a la participación de un 40% de proveedores nacionales (Cancillería Argentina, 2022) y la transferencia de tecnología en materia de fabricación del combustible necesario para el funcionamiento del reactor HMR1000-Hualong de diseño chino. Aparentemente, este préstamo estaría canalizado a través de un consorcio de entidades financieras chinas encabezado por el ICBC. El financiamiento del mismo iba a realizarse una parte en dólares y otra en RMB (Glezer, 2022), dado que el total de la tecnología iba a ser aportada por empresas chinas mientras que se garantizaba la participación de empresas locales como proveedores (Kempf, 2022). El proyecto se ha demorado debido a que el acuerdo firmado con el FMI para la renegociación del préstamo *stand by* otorgado en 2018 por 50 mil millones de dólares establece una cláusula que impide explícitamente relaciones comerciales bilaterales en monedas propias por fuera del dólar. El acuerdo indica que “se evitará... (ii) introducir o modificar Prácticas de Múltiples Monedas (MCPS)...” (PEN, 2022: 53). Además, este proyecto ha despertado las alarmas de los EUA en materia de seguridad, en particular los acuerdos en materia de energía nuclear (Choquette y Urbano, 2022; Dandan, 2022).

Inversiones extranjeras directas

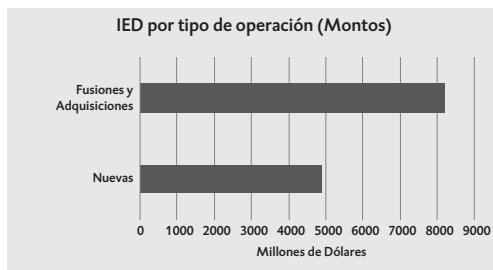
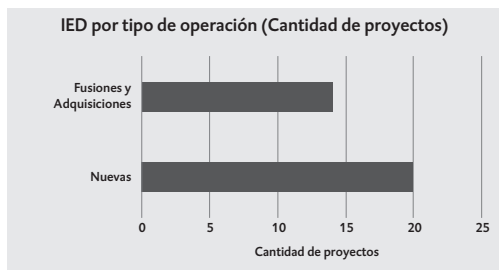
Para el caso de las inversiones extranjeras directas utilizamos la base de datos construida por la Red Académica de América Latina

y el Caribe sobre China (RedALyC, 2022). Esta base de datos recopila las inversiones de capitales de origen chino en toda América Latina para el período 2000-2020. La presencia activa de firmas chinas en sectores estratégicos ligados a la producción y comercialización de bienes primarios abrió el debate sobre la forma y medida en que su inversión en la región aporta a la reversión de la estructura productiva dependiente o, por el contrario, abona a una política de neodependencia por parte del Estado chino (Li y Zhou, 2018; Stallings, 2020; Valderrey *et al.*, 2020).



En cuanto al comportamiento de los capitales chinos en la Argentina, podemos señalar que los mismos se concentran mayoritariamente en el sector de servicios y mercado doméstico (transporte y almacenamiento) y, en segundo lugar, en la extracción de materias primas. Las manufacturas ocupan un lugar casi ínfimo en los sectores de interés para estos capitales. En cuanto a la propiedad de las firmas que invierten en el país observamos que los montos de IED más grandes provienen de empresas estatales. Las empresas estatales chinas han sido denunciadas en reiteradas oportunidades por su comportamiento “antimercado” en el exterior donde tienden a operar como un oligopolio, a no competir entre sí e incluso a fusionarse en caso de que esto sea indicado por las autoridades en Beijing (Miranda, 2018). Este tipo de comportamiento puede ser nocivo para el mercado interno y favorecer prácticas rentistas. Si nos detenemos en qué tipo de inversiones realizan se destacan por las actividades por sobre la adquisición de empresas

que ya estaban operando en el país. Sin embargo, si nos detenemos en los montos, las inversiones destinadas a la compra de activos en el país son mucho mayores. Esto refleja una tendencia de estos capitales a aumentar su control sobre la estructura productiva argentina ya existente.



Sin embargo, esta base de datos es parcial dado que no refleja el total de las operaciones de capitales chinos en el país y obvia la presencia de algunos actores clave para la economía nacional. Esto sucede porque los monopolios estatales chinos han adquirido las acciones de empresas transnacionales que tenían filiales en el país. Dado que la compra de estos grupos transnacionales se realiza en plazas externas no figura como “nuevas inversiones” ni como “fusiones y adquisiciones”. Este es el caso con el grupo COFCO (China Oil and Foodstuff Corporation). Esta empresa es la principal agroexportadora en la Argentina y su llegada al país se produjo mediante la compra del Grupo Noble Agri Ltd¹ (de capitales británicos) y de la empresa Nidera² (con sede en los Países Bajos). Estas empresas agroalimentarias se convirtieron en la base sobre la cual COFCO se volvió transnacional, adquiriendo en el proceso las actividades y las filiales en la Argentina.

Las bases de datos consultadas que miden el ingreso de inversiones extranjeras directas al país pasaron por alto esta operación, lo que genera una subvaloración de la presencia de capitales chinos en el país. El caso de COFCO no es menor dado que permitió el acceso a infraestructura clave para el comercio exterior del país en un sector productivo que constituye la principal exportación del país, los granos y en particular la soja. COFCO opera un puerto sobre el río Paraná, comercializa semillas, servicios de consultoría en el sector de agronegocios, venta de agroquímicos y fertilizantes. Esto le permite a China romper con el comercio triangular del período previo (China como origen de la demanda, los productores argentinos como oferentes y las empresas de Occidente como intermediarias) y pasa a dirigir eslabones clave en la cadena de la soja en el país.

¹ <<https://economictimes.indiatimes.com/company/noble-agri-ltd/U52599TN-1995PLC031642>>

² <<https://www.cofcointernational.com/newsroom/acquisition-of-nidera-completed/>>

Conclusiones

China constituye hoy el centro dinámico de la acumulación material de la economía mundo. Debido a las características del modelo de desarrollo chino basado en la inversión y orientado hacia las exportaciones, el rol de la inversión interna sobrepasa a la del consumo en la composición de su producto, lo que posibilitó una gran acumulación de capital excedente que no encuentra inversiones rentables dentro de su espacio nacional. Además, el país cuenta con enormes reservas internacionales debido a su superávit comercial. Estas condiciones internas llevaron al Estado chino a motorizar diversas acciones de política internacional de las cuales la más reciente y ambiciosa es la “Iniciativa de la Franja y la Ruta”. Este proyecto constituye un mecanismo de solución espacial a las contradicciones del capitalismo chino. Por un lado, el despliegue de los préstamos en los países en vías de desarrollo pone a disposición de los capitales chinos la posibilidad de invertir en proyectos de infraestructura material para arraigar en el territorio, posibilitando la salida de parte del excedente de liquidez acumulado, lo cual opera como un doble mecanismo. En primer lugar, los préstamos que realizan los bancos estatales generan una rentabilidad financiera, y, en segundo lugar, la mayoría de estos préstamos para la realización de obras de infraestructura involucra la contratación de empresas chinas. La IFR se nos presenta como un plan de estímulo del gobierno chino, pero cuya espacialidad abarca a la gran mayoría de la economía del mundo.

Los países en vías de desarrollo (de la periferia y la semiperiferia) que reciben los préstamos y las inversiones extranjeras sufren reconfiguraciones de sus estructuras productivas, de sus espacios geográficos y de sus dinámicas internas, con eventuales consecuencias positivas para el desarrollo económico capitalista pero lesivas para los derechos de las comunidades locales y por los altos costos ambientales. Esta producción de espacio amplía la escala utilizando el capital excedente para financiar combinaciones novedosas de capital y la expansión geográfica.

Esta lógica de arraigar en el espacio enterrando capital con la que operan los inversores chinos es propia de su fase actual de expansión material y de hiperacumulación de liquidez. Dicho comportamiento lo distingue de otros agentes financieros internacionales como el FMI y el BM ligados a lógicas financieras de valorización del capital que no redundan en la ampliación de la base material sobre la que opera el sistema, sino que son mecanismos de captura y extracción de plusvalor.

Para los capitales chinos la acumulación de capital depende de que una parte considerable del mismo se inserte de manera material en el territorio en forma de capital fijo y han encontrado en los países en vías de desarrollo el espacio necesario para su realización.

Sin embargo, esto se encuentra con limitaciones geopolíticas por parte de los EUA, que continúan ejerciendo su predominio sobre el sistema interestatal y que ven en la ampliación del capital chino una afrenta a su posición en el sistema-mundo. En particular, esto se vuelve más patente con la ampliación de la IFR hacia los países de América Latina, región que los EUA consideran clave para su seguridad nacional.

El caso de la Argentina nos fue de utilidad para ver cómo las dos lógicas del capital –la financiera ligada a los EUA y la material/espacial ligada a China– operan mediante diversos mecanismos por momentos cancelándose mutuamente. Tanto el caso de las represas hidroeléctricas en Santa Cruz (Cepernic y Néstor Kirchner) como el caso del reactor Atucha III dan cuenta de esta dinámica contradictoria. En estos ejemplos, observamos cómo la lógica de la disputa geopolítica opera en el espacio argentino influyendo sobre las decisiones del gobierno y limitando el margen de maniobra para tomar decisiones soberanas. La lógica de los capitales chinos choca de frente con el poder de veto que implican las cláusulas firmadas en el marco del acuerdo con el FMI. Este choque también muestra cómo opera la lógica financiera ligada a los capitales norteamericanos (a través del FMI como representante oficial) para obturar el despliegue material del capital de inversión china. Esta disputa espacial se traduce en la puesta en movimiento de diversos mecanismos institucionales que funcionan como apalancamiento de los capitales extranjeros en el país para horadar la capacidad de tomar decisiones del Estado argentino.

Tanto la Argentina como los países de la región deben generar las condiciones políticas regionales para negociar con China impidiendo la fragmentación y atomización con el objetivo de obtener un mayor margen de maniobra para condicionar el financiamiento de proyectos de infraestructura claves para el desarrollo de los países, previniendo el desarrollo de relaciones asimétricas y subordinantes. Esto solo podrá lograrse si existen instancias de negociación colectiva en defensa de los intereses comunes. Hasta ahora la práctica de negociar en foros bilaterales impide la coordinación estratégica y el uso de instrumentos como el de nación más favorecida para negociar con China; esto genera enormes inequidades según cuál país de la región sea el involucrado.

Referencias bibliográficas

- Actis, E. y B. Malacalza (2021), “Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida”, *Nueva Sociedad*, N° 291, pp. 114-126.
- Argemi, D. y J. Luchetti (2012), “Algunas cuestiones sobre las inversiones chinas en la Argentina”, VI Congreso de Relaciones Internacionales, IRI-UNLP.
- Arrighi, G. (2005), “Comprender la hegemonía-1”, *New Left Review*, 33.
- Arrighi, G. y B. J. Silver (2001), *Chaos and Governance in the Modern World System*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Briceño, A. J. H. y S. Zerpa De Hurtado (2020), “China-Mercosur: impacto de los acuerdos swaps”, *Cuadernos del Cendes*, 37(104), pp. 83-103.
- Cancillería Argentina (2022), “Se firmó el Contrato para la Construcción de la Central Nuclear Atucha III”, disponible en: <<https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-firmo-el-contrato-para-la-construccion-de-la-central-nuclear-atucha-iii>>.
- Casanova, C., A. García-Herrero y L. Xia (2018), “Chinese Outbound Foreign Direct Investment: How Much Goes Where after Roundtripping and Offshoring?”, SSRN, electronic journal, junio.
- China Development Bank Corporation (2016), “Cross-Default Letter from China Development Bank to the Government of Argentina”, <https://www.documentcloud.org/documents/20484849-arg_2014_435#document/p1>.
- Choquette, S. y S. Urbano (2022), “Ser más competitivo que China en Latinoamérica es un asunto de máxima prioridad nacional”, *Revista Fuerza Aérea EUA*, 1(1), pp. 3-15.
- Dabat Latrubesse, A. U. y P. H. Leal Villegas (2019), “Ascenso y declive de Estados Unidos en la hegemonía mundial”, *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 50(199), pp. 87-114.
- Dandan, A. (2022), “El lobby estadounidense para bloquear la producción de energía nuclear argentina”, *Página/12*, 07/06.
- Eom, J., D. Brautigam y L. Benabdallah (2018), “The Path Ahead: The 7th Forum on China-Africa Cooperation”, N° 01/2018), Briefing paper.
- Fernandez, V. R. y J. Sidler (2022), “Estatidades en América Latina: Realidades y desafíos en el doble interregno”, *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*.
- Freeman, C. (2020), “China’s National Experiences and the Evolution of PRC Grand Strategy”, en Shambaugh, D. (ed.), *China & the World*, Oxford University Press, pp. 37-62.
- Gallagher, K., A. Irwin y K. Koleski (2012), *The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America*, Interamerican Dialogue.
- García-Herrero y Tan, (2020), García-Herrero, A. y Junyu Tan (2020), “De-globalisation in the Context of United States-China Decoupling”, *Policy Contribution*, N° 21, pp. 1-16.
- Gelpern, A., S. Horn y C. Trebesch (2021), “How China Lends: A Rare Look into 100 Debt Contracts with Foreign Governments”, *SSRN Electronic Journal*, marzo, pp. 1-85.

- Glezer, L. (2022), "Afirman que la construcción de Atucha III está parada por una cláusula del Acuerdo con el Fondo", *LPO*, 10/04.
- Halper, S. (2010), *The Beijing Consensus: Legitimaizing Authoritarianism in Our Time*, Nueva York, Basic Books.
- Harvey, D. (2007), *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal.
- Horn, S., C. M. Reinhart y C. Trebesch (2021), "China's Overseas Lending", *Journal of International Economics*, 133.
- Hung, H-f. (2016), *The China Boom: Why China Will Not Rule the World*, Columbia University Press.
- INDEC (2021), "Cuentas internacionales: Balanza de pagos, posición de inversión internacional y deuda externa", *Informes técnicos*, vol. 5, N° 110.
- Kempf, R. (2022), "Acuerdos nucleares con China", ATE, disponible en: <<https://ate.org.ar/acuerdos-nucleares-con-china/>>. Consultado 07/06/2022.
- Li, R. y G. Zhou (2018), "Cooperación China-América Latina en infraestructura: coordinación estratégica y sinergia industria", en Shixue, J. y F. Mallimaci (eds.), *La Franja y la Ruta: iniciativa china de cooperación con América Latina y Caribe*, Ediciones UNTDF, pp. 87-96.
- Liu, W., M. Dunford y B. Gao (2018), "A Discursive Construction of the Belt and Road Initiative: From Neo-Liberal to Inclusive Globalization", *Journal of Geographical Sciences*, 28(9), pp. 1199-1214.
- Malik, A. R. (2018), "The China-Pakistan Economic Corridor (CPEC): A Game Changer for Pakistan's Economy", *China's Global Rebalancing and the New Silk Road*, ed. B. R. Deepak, Springer, pp. 69-84.
- Ministry of Foreign Affairs (2015), "President Xi Jinping on 'Belt and Road': Not China's Solo but Inspiring Chorus", Embassy of the Peoples Republic of China in Uganda, disponible en: <<https://www.mfa.gov.cn/ce/ceug//eng/zt/t1249613.htm>>.
- Miranda, J. (2018), "How China Did Not Transform into a Market Economy", *Non-market Economies in the Global Trading System*, Singapur, Springer Singapur, pp. 65-97.
- Morris, S., B. Parks y A. Gardner (2020), "Chinese and World Bank Lending Terms: A Systematic Comparison Across 157 Countries and 15 Years", CGD Policy Paper 170, abril, pp. 1-56.
- Nolan, P. (2012), *Is China Buying up the World?*, Polity Press.
- PEN (2022), Ley 27668, Congreso de la Nación Argentina.
- Pettis, M. (2022), "The Only Five Paths China's Economy Can Follow", *China Financial Markets*, <<https://carnegieendowment.org/chinafinancialmarkets/87007>>, consultado el 17/5/2022.
- REDALYC (2022), Monitor de la OFDI en América Latina y el Caribe.
- Reinsberg, B. et al. (2019), "The World System and the Hollowing out of State Capacity: How Structural Adjustment Programs Affect Bureaucratic Quality in Developing Countries", *American Journal of Sociology*, 124(4), pp. 1222-1257, <doi:10.1086/701703>.
- Robinson, W. I. (2011), "Giovanni Arrighi: Systemic Cycles of Accumulation, Hegemonic Transitions, and the Rise of China", *New Political Economy*, 16(2), pp. 267-280, <doi:10.1080/13563467.2010.512657>.
- Rua, M. (2021), "El rol del FMI en la economía argentina", *Derechos en Acción*, 18(18), p. 491, <doi:10.24215/25251678e491>.

- Saguier, M. I. y M. Seoane Vila (2021), *The Rise of the Infrastructure State*, Bristol University Press, “Argentina and the Spatial Politics of Extractive Infrastructures under US-China Tensions”, pp. 153-166.
- Sanahuja, J. (2020), “¿ Bipolaridad en Ascenso?”, *Foreign Affairs* 20(2), pp. 76-84.
- Shinn, D. H. y J. Eisenman (2020), “Evolving Principles and Guiding Concepts: How China Gains African Support for Its Core National Interests”, *Orbis*, 64(2);, pp. 271-288, <doi:10.1016/j.orbis.2020.02.009>.
- Singh, A. (2020), “The Myth of ‘Debt-Trap Diplomacy’ and Realities of Chinese Development Finance”, *Third World Quarterly*, 42(2), pp. 239-253, <doi: 10.1080/01436597.2020.1807318>.
- Song, L. (2018), “State-Owned Enterprise Reform in China: Past, Present and Prospects”, en Garnaut, R., L. Song y C. Fang (eds.), *China’s 40 Years of Reform and Development: 1978-2018*, ANU Press, pp. 345-373.
- Stallings, B. (2020), *Politics and Society in Latin America Dependency in the Twenty-First Century?*, Cambridge University Press.
- Sun, Y. y S. Grimes (2018), *China and Global Value Chains Globalization and the Information and Communications Technology Sector*, Routledge Taylor and Francis Group.
- Valderrey, F. J., M. A. Montoya y A. Sánchez (2020), “Latin America: The East Wing of the New Silk Road”, *Competition and Regulation in Network Industries*, 21(1), pp. 34-62, <doi:10.1177/1783591719853537>.
- Wanming, Y. (2015), “Asociación Estratégica Integral: Nueva Etapa Para China y Argentina”, en Vaca Narvaja, S., ¿Por qué China? Miradas sobre la asociación estratégica integral, Lanús, Ediciones UNLA, pp. 33-39.
- White, B. et al. (2012), “The New Enclosures: Critical Perspectives on Corporate Land Deals”, *Journal of Peasant Studies*, 39(3-4), pp. 619-647, <doi: 10.1080/03066150.2012.691879>.
- Yang, H. et al. (2021), “Risks to Global Biodiversity and Indigenous Lands from China’s Overseas Development Finance”, *Nature Ecology and Evolution*, 5(11), pp. 1520-529, <doi: 10.1038/s41559-021-01541-w>.
- Ye, M. (2019), “Fragmentation and Mobilization: Domestic Politics of the Belt and Road in China”, *Journal of Contemporary China*, 28(119), pp. 696-711, <doi: 10.1080/10670564.2019.1580428>.
- (2020), *The Belt and Road and beyond. State-Mobilized Globalization in China: 1998-2018*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Yu, L. (2015), “China’s Strategic Partnership with Latin America: A Fulcrum in China’s Rise”, *International Affairs*, 91(5), pp. 1047-1068, <doi: 10.1111/1468-2346.12397>.

[Recibido el 20 de junio del 2022]

[Evaluado el 26 de julio del 2022]

Autores

Luciano Moretti es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional del Litoral. Doctorando en Estudios Sociales (FHUC-UNL). Docente universitario en las cátedras de Economía Política (FCJS-UNL) y Globalización y Desarrollo (FCJS-UNL). Becario doctoral (UNL). Actualmente estudia sobre el ascenso económico de China y sus vínculos económicos con la Argentina.

Publicaciones recientes:

Fernández, V. R., L. Moretti y E. Ormaechea (2022), “Divergent Convergence: Complementing Theoretical Approaches for Understanding the Rise of the Global South and the Challenges for “the Rest”, *Journal of World-Systems Research*, 28(1), pp. 98-126, <<https://doi.org/10.5195/jwsr.2022.1032>>.

Fernández, V. R. y L. Moretti (2020), “Un nuevo sistema mundo desde el sur global: gran convergencia y desplazamiento geográfico acelerado”.

Víctor Ramiro Fernández es Investigador independiente del Conicet. Profesor titular, ordinario, Geografía Económica, Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral. Profesor titular, Teoría del Estado/Teoría Política, Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral. Actualmente estudia sobre las transformaciones geopolíticas y geoeconómicas transescalares: impactos territoriales y estrategias estatales para el desarrollo industrial desde la periferia.

Publicaciones recientes:

Seiler, C. y V. R. Fernández (2022), “Fragmented state in a neo-developmental experience. Examining limits in Argentine industrial policy”, *Journal of Economic Issues*, vol. 57, N° 4, en prensa.

Fernández, V. R. et al. (2022), “The Rise of the Global South and the Redefinition of World-System Hierarchies”, *World Systems Analysis at a Critical Juncture*, pp. 69-80.

Fernández, V. R. y G. Brondino (2019), *Development in Latin America. Critical Discussions from the Periphery*, Cham, Palgrave Macmillan.

Cómo citar este artículo

Moretti, Luciano y Víctor Ramiro Fernández, “La lógica geopolítica del Estado chino y la Iniciativa de la Franja y la Ruta en la Argentina”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 42, primavera de 2022, pp. 135-158, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/661-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-42.html>>.

Silvia Gorenstein y Jorge Hernández

China en América Latina

NUEVA FASE DE INVERSIÓN Y COMERCIO EN EL CONO SUR

Introducción

La irrupción de China en los mercados de Occidente, desde mediados de la década del ochenta del siglo pasado, estuvo impulsada por una ola de inversión directa de importantes empresas multinacionales (EMN) en la búsqueda de bajos salarios y, entre otros aspectos, se tradujo en el crecimiento del comercio mundial. La localización de sus filiales en este territorio jugó un rol decisivo en el paulatino aumento de la complejidad de sus exportaciones junto al paralelo desarrollo de empresas chinas que se convirtieron en importantes proveedoras internacionales de bienes industriales. En este marco, China se ha convertido en una fuente importante de inversión extranjera directa (IED), dado que pasó a representar del 5,5% del acervo mundial en el exterior en 2000 al 11 % en 2020, y se ubicó en el tercer lugar en origen de IED, después de la Unión Europea y Estados Unidos (CEPAL, 2021).

Este cambio estructural en la economía internacional se expresa tanto en los flujos comerciales como en la composición, estructura y direccionalidad de la IED. Así, según el ranking de las 500 más grandes empresas transnacionales, de solo tres de origen chino en 1996 se registraron 124 en 2020; además, la empresa de hidrocarburos China Petroleum hoy ocupa el cuarto lugar entre las diez mayores EMN, según la facturación informada en el ranking Fortunes Global 500.¹ En el sector de las finanzas y seguros y medidas por el volumen de activos, las empresas chinas ya ocupan los primeros tres lugares.

En América Latina y el Caribe (ALC) se produjo una reconfiguración de las relaciones comerciales por los cambios en el origen y destino de exportaciones e importaciones. La demanda china tuvo efectos significativos que se expresaron, por un lado, en un ciclo de auge de precios internacionales entre 2003 y 2012 –período cono-

¹ Cabe destacar la baja que se produjo ese año por efecto del COVID-19, particularmente en sectores energéticos y de automoción.

cido como el del “súper ciclo de los *commodities*”² y, por otro lado, en la conversión del Cono Sur (CS) en un proveedor relevante de soja, utilizada para la producción de carne cuyo consumo se intensificó por los cambios en hábitos alimentarios de su población. A su vez, las empresas chinas dan cuenta de una creciente participación inversora en la región, bajo la modalidad de fusiones y adquisiciones, pasando del 1,7% entre 2005 y 2009 a un 16,3% entre 2015 y 2019 (CEPAL, 2021).

La presencia de este nuevo actor de peso en la corriente de IED en el continente es objeto de numerosos estudios en la literatura económica que, en términos generales, ha puesto el acento en sus características (composición, orientación, intensidad) y en sus efectos en la configuración de cadenas productivas basadas en recursos naturales. En este artículo pretendemos continuar esta línea analítica focalizando en los países del CS. Las preguntas que guían nuestra discusión son las siguientes:

- ¿Las inversiones de las empresas chinas profundizaron o atenuaron el rol tradicional de estos países en la división internacional del trabajo?
- ¿La dinámica de esta corriente inversora varía según sectores y países de destino?, ¿se produjeron cambios significativos en los últimos veinte años?
- ¿Las estrategias de inversión de las empresas chinas tienen puntos de contacto con la composición y dinámica del comercio exterior entre China y el CS?

Para avanzar en las respuestas, primero se revisan algunas contribuciones teóricas que permiten identificar ciertos rasgos de la economía de China que contextualizan sus estrategias de inversión externa. Luego se analizan empíricamente las dos dimensiones que dan cuenta de la nueva trayectoria de las relaciones económicas internacionales de los países del CS, esto es, el comercio con China y las IED de este país en el conjunto regional del Sur, explorando las modalidades que se manifiestan en la dinámica inversora según sectores de actividad. Por último, se realizan algunas reflexiones asociadas a estas evidencias, abriendo nuevos interrogantes que es necesario abordar y discutir frente a la ascendente presencia del país asiático en nuestro continente.

La Inversión Extranjera Directa (IED) en la lógica global de China

Diversas contribuciones dentro de la literatura teórica se ocupan de analizar la movilidad del capital a escala mundial motorizada

² Por efecto de la pandemia del COVID-19 y, en el presente, las repercusiones de la guerra Rusia-Ucrania/otan los precios de los productos básicos que exporta la región han retomado altos valores y, en algunos *commodities*, son aun superiores que los que se dieron en el período del llamado *boom*.

por las estrategias de las EMN. Sin entrar aquí en la totalidad de estos aportes, desde la Economía Política y la corriente crítica de la Geografía Económica se propone un marco conceptual holístico y sistémico relacionando a la IED de grandes actores económicos con el ciclo global de formación del capital. Se plantea que las EMN extienden los procesos de centralización y concentración del capital y, en forma de grupo o *holding*, establecen vínculos de participaciones mayoritarias o minoritarias con las filiales localizadas en distintos países (Chesnais, 2017; Aglietta, 1991). En este marco se subrayan las oleadas globalizadoras que posibilitan el uso de las TIC, y el impulso creado por los procesos de liberalización y desregulación a escala mundial, con la reducción de costos y la aceleración de la velocidad de coordinación a través de la conformación de cadenas de valor mundial (CVM). Un proceso cuya dinámica se ha combinado con la construcción de un marco jurídico que refuerza las condiciones de la globalización para las operaciones competitivas y ganancias de las empresas transnacionales, impulsado desde instituciones que traducen las condiciones del poder global, como la OCDE, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, y otras similares.³

Las estrategias de inversión de las EMN se inscriben, entonces, en el contexto de la totalidad dinámica y global de la formación del capital sobre la que se materializa la división internacional del trabajo y el posicionamiento de los territorios periféricos. En el actual ciclo histórico del capitalismo, cuya singularidad radica en la presencia hegemónica del capital financiero, otros rasgos distintivos son la incorporación de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la progresiva liberalización de sus intercambios con el resto del mundo. En este marco, se produce una nueva configuración geográfica de ciertos procesos productivos y empresariales, mientras se intensifica la competencia entre los oligopolios mundiales que operan en diversos sectores de actividad.

¿Cuáles son las características distintivas de este nuevo y gran inversor global? Un aspecto clave, en el marco de la disputa (inter) hegemónica –Estados Unidos y China–, es la diferenciación “entre dos formaciones económico-sociales donde predomina, en una, la lógica de un capital industrial direccionado por el Estado hacia la configuración de un sistema industrial integrado y autónomo, aunque fuertemente inserto en el mercado mundial y, en otra, la de un capital financiero transnacionalizado” (Arceo, 2018: 27). Desde la misma perspectiva, Costa Pinto (2011: 22) señala que se configura un nuevo eje que articula la globalización financiera americana, por un lado, con el “milagro económico chino”, por otro, lo que provoca cambios significativos en la división internacional del

³ El marco regulador internacional impone límites a la función y capacidad regulatoria de los estados nacionales bajo el argumento de la promoción de un buen clima de inversiones. Se inducen, entonces, sistemas jurídicos nacionales desnacionalizados con nuevos tipos de herramientas normativas, como los derechos de propiedad intelectual, los principios de contabilidad estandarizados (angloamericanos), y otros instrumentos derivados del tipo de acuerdos a los que se refieren: bilaterales (Tratados Bilaterales de Inversiones-tbi) o multilaterales (Acuerdos Multilaterales de Inversiones-ami), incorporando diversas cláusulas favorables a las empresas transnacionales como el trato nacional, el tribunal supranacional, la nación más favorecida, entre otros (Gorenstein y Ortiz, 2016b).

trabajo y, en consecuencia, en la posición relativa en las jerarquías del sistema mundial.

En tal sentido, hay indicadores que son elocuentes: en 1970 el PIB chino representaba algo menos que el 5% del de los Estados Unidos de América y de la sumatoria de los países que conforman la Unión Europea;⁴ por su parte, durante el período 1971-2020 su tasa de crecimiento promedio anual fue del 8,64% –muy superior a las registradas en el mismo período en EE.UU. (2,66%) y en la UE (2,01%)–, lo cual se tradujo en su aproximación a los valores de la producción de esos países. Así, al finalizar el siglo anterior la magnitud del PIB chino alcanzó el 20% del de EE.UU. y el 25% del de la UE, mientras que en el nuevo siglo, en 2020, como resultado de una ralentización de las tasas de crecimiento de las economías occidentales, la producción china alcanzó el 76% de la del país del norte americano y el 105% del espacio común europeo.⁵

Diversos estudios sobre la ascendente presencia económica internacional de China identifican las características de la estructura y las estrategias de inversión, poniendo el acento en los elementos siguientes (Lin, 2013: 218-219; Méndez, 2018: 134; Otero Iglesias y Vidal Muñoz, 2020: 89-91; entre otros):

- El rol fundamental de las empresas públicas en la definición y ritmo del proceso de acumulación del país, bajo el liderazgo del Partido Comunista Chino. Según su origen pueden ser de municipios, ciudades, provincias o del gobierno central. Las empresas de sectores industriales considerados estratégicos –como la tierra y más del 80 % del transporte, las comunicaciones y el sector de las finanzas– tienen, a su vez, fuertes controles regulatorios y la reinversión de sus excedentes sustenta inversiones en infraestructura vial y portuaria, energía, urbanización, industrias pesadas y tecnológicas.

- El control directo que ejerce el gobierno chino sobre los flujos de IDE, dado que las empresas estatales (SOE's, derivado del inglés) tienen un papel muy relevante. La estrategia de internacionalización apuntó, desde el inicio del siglo XXI, a la construcción de una base internacional de proveedores de *commodities* agrícolas, minerales y energéticos. Por un lado, desde la crisis de 2008, con el aumento y volatilidad de los precios, los incentivos del gobierno central se orientaron a promover inversiones externas y fortalecer la presencia en los mercados agrícolas internacionales a fin de asegurar la provisión de alimentos.⁶ Por su parte, se implementaron otros impulsos, específicos, para promover la IED en la exploración de recursos minerales y energéticos en el exterior.

- Las empresas públicas que proyectan y concretan IED se benefician con fondos especiales y la concesión de créditos bancarios con condiciones favorables y de fondos fiscales en los proyectos

⁴Los datos relacionados están expresados en U\$S constantes de 2010, disponibles en: <<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD>> (consulta realizada el 23/05/2022).

⁵Expresado en Paridad de Poder Adquisitivo, desde una relación inferior al 40% en 2000 el pib chino pasó a superar en 2020 en un 16% al de ee.uu. y en un 21% al de la ue, datos disponibles en: <<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.PP.CD>> (consulta realizada el 23/05/2022)

⁶Los mayores requerimientos se relacionan, entre otros aspectos, con el aumento del consumo de proteína animal impulsado por la suba del ingreso per cápita, el ascenso de sectores medios y el proceso de urbanización, acompañados por la reestructuración de la producción pecuaria y de la industria de la carne.

pertinentes. Este tipo de ventajas también se extienden a proyectos en las industrias de metales no ferrosos y de acero. Asimismo, las empresas del gobierno central tienen, en términos generales, un mayor apoyo fiscal y otros recursos políticos y financieros respecto a las locales, provinciales o municipales.

- Las decisiones de inversión en el exterior también contemplan posibilidades de colocar los excedentes generados en sectores industriales clave, como el acero, aluminio, cemento y vidrio, sumados a los financieros a través de la creación de los bancos BRICS, Asiático e Inversión en Infraestructura (BAII); la adquisición de firmas de países centrales, que poseen patentes y/o producen bienes de alto contenido tecnológico; y, además, otras inversiones en tierras, logística y transporte en África y América Latina.

- Los flujos de IED de China crecieron rápidamente, en especial después de 2010, cuando se definió la estrategia de integración global a través de los lineamientos establecidos en los Planes Quinquenales; así, específicamente hacia septiembre de 2013, China comenzó a promover la Nueva Ruta de la Seda (NRS) –*Belt and Road Initiative* (BRI en sus siglas en inglés)–⁷ y en el vigente desde 2017 se definen como prioridad las inversiones orientadas en esa dirección y la estrategia de desarrollo industrial –*Made in China 2025*– bajo el impulso al proceso de internacionalización en curso.

En suma, las estrategias competitivas de las empresas chinas dan lugar a nuevas inversiones (*greenfield*) o fusiones y adquisiciones atraídas por factores tradicionales (dotación de recursos naturales, mercados) y por aquellos que hacen a la necesidad de redireccionar geográficamente sus inversiones e intercambios comerciales. La presencia económica de China en América Latina, tal como se analiza en lo que sigue, revela esa clara orientación hacia las actividades intensivas en recursos naturales, la construcción de infraestructuras (proyectos llave en mano), y otra diversidad de fusiones-adquisiciones de empresas en ramas de servicios (particularmente, electricidad y comunicaciones, infraestructura de transporte-puertos). Esta diversificación en los destinos de las inversiones chinas se produce a partir de 2010 incorporando, en menor medida, algunas manufacturas y el sector financiero (CEPAL, 2019; 2021).

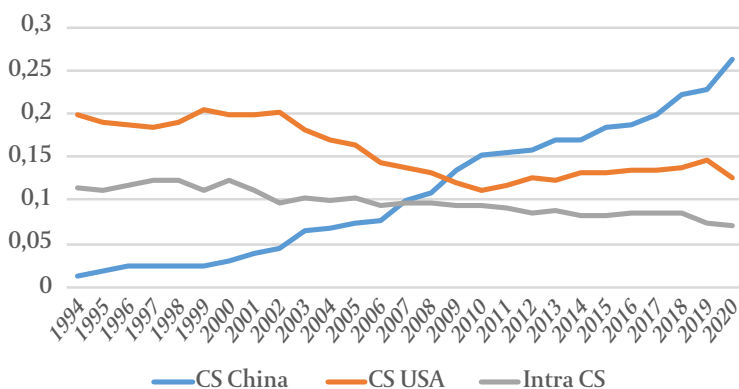
Comercio e inversiones de China en el Cono Sur

El intenso crecimiento económico chino ha generado un fuerte impacto en el comercio global y en el flujo de sus inversiones transfronterizas, repercutiendo de manera significativa en las tra-

⁷ La "Iniciativa de la Franja y la Ruta" fue firmada por 19 países de América Latina y el Caribe, siendo el primero Panamá (2019) y el último la Argentina (2022).

yectorias comerciales y productivas del mundo y, en particular, de América Latina. El volumen comercial⁸ de China con el resto del mundo representaba, en 2000 el 27% del de EE.UU. y, con un crecimiento a una tasa media anual del 12,1% durante los primeros veinte años de este siglo, lo superó en 2010 y alcanzó en 2020 un valor equivalente al 110% del volumen comercial del país del norte, cuyo crecimiento en el mismo período fue de una tasa anual media del 4,5% (<<https://comtrade.un.org/>>, consultado el 23/05/2022).

Gráfico 1. Volumen Comercial. Participación en el Total CS



Fuente: elaboración propia con datos de UN Comtrade Database.

La dinámica observada en relación con los países del CS fue aún más vigorosa. Como se observa en el Gráfico 1, se ha modificado de manera significativa la intensidad comercial⁹ dentro del propio bloque subcontinental y con actores relevantes del pasado reciente, como EE.UU.¹⁰ Esta aceleración del comercio entre el país asiático y cada uno de los sudamericanos ha sido, sin embargo, muy diferente, al igual que los saldos de la balanza comercial, expresados por el diferencial entre importaciones y exportaciones, que reflejan el aporte a la absorción de la producción y la contribución al mercado de divisas de la región y de cada país en particular. En efecto, los flujos de exportaciones e importaciones de bienes dejaron en la región un saldo positivo en 2020 de US\$ 35.456 millones, equivalentes al 1,14% del PIB de los países CS, con variaciones notables al interior del grupo:

- En los veinte primeros años de este siglo, Brasil y Chile se han visto muy favorecidos en términos de absorción de producción doméstica, expresada en la acumulación de saldos netos positivos que, en el período 2001-2020 alcanzaron un valor, expresado en US\$ de 2020, de 150.544 millones para el primero, en tanto, para

⁸ El volumen comercial es la suma de las exportaciones y las importaciones.

⁹ La intensidad comercial aporta información sobre las estrategias comerciales y los vínculos construidos.

¹⁰ En los veinte primeros años de este siglo, el volumen comercial de EE.UU. con el Cono Sur aumentó a una tasa anual promedio del 3,3%, y el comercio entre los países de la región sudamericana lo hizo al 2,8%.

el país trasandino el valor acumulado fue de 81.311 millones.¹¹ Por el contrario, la Argentina, Paraguay, Bolivia y Uruguay tuvieron saldos comerciales negativos acumulados de 56.882, 47.938, 16.136 y 8.609 millones, respectivamente.

- Las exportaciones brasileras representaron en 2020 el 66% del total regional, seguidas de las chilenas con el 28% y de las argentinas con el 5%, alcanzando entre esos tres países el 98% del total regional. Como se informa en el cuadro 1 (columna 1) los cinco principales productos exportados,¹² que constituyen casi tres cuartas partes del total de las ventas de la región son bienes primarios, sin agregado de valor en origen, y han aportado a la provisión del mercado chino en proporciones significativas, como se indican en el mismo cuadro (columna 2).

- Entre otras exportaciones del CS, que representan más del 30% de las importaciones de China en estos mercados internacionales, se destacan algunas frutas (duraznos, damascos), la carne bovina, el aceite de soja, las aves de corral, los cueros curtidos y la pasta de madera, lo cual fortalece el perfil primarizado de las ventas a ese país asiático.

La información precedente revela que esta orientación comercial del CS estimula un perfil productivo regional fuertemente primarizado y especializado. El análisis de las exportaciones por países reafirma esta tendencia a partir de dos elementos: por una parte, la elevada participación de los dos principales productos exportados a China por cada una de los países de la región y, por otra, la estabilidad y/o crecimiento de las ventas de esos productos. Así, porotos de soja y carne bovina han explicado el 68,4% de las ventas argentinas en 2020; la soja y el mineral de hierro, el 58,2% de las brasileras; el cobre, mineral y refinado, el 70,8% de las chilenas; y la carne bovina, el 53,4% de las uruguayas. Las exportaciones bolivianas y paraguayas concentran en dos bienes primarios alrededor del 50% del valor total.

¹¹ La crisis financiera de 2008 afectó transitoriamente el flujo comercial entre ambos países, que retomaron en 2009 sus saldos positivos.

¹² Definidos por el valor expresado en dólares corrientes.

¹³ Según los datos de comercio de bienes de la omc, las exportaciones chinas se componen fundamentalmente de bienes (un 91 % del total), de los cuales un 94 % son productos manufacturados, que se acrecientan desde los años 2000, con significativo aumento de las exportaciones de maquinaria y equipo de transporte en el marco de un desplazamiento hacia sectores más intensivos en capital y conocimiento.

Cuadro 1. Cono Sur. Flujo comercial con China, 2020
Participación de los 5 principales productos exportados

Código	Producto	Participación sobre el total de Exportaciones del CS (%)	Participación sobre el total de Importaciones Chinas (%)
1201	Habas de soja	22,24	58,1
2601	Mineral de Hierro	19,31	16,8
2603	Mineral de Cobre	13,00	39,2
2709	Petróleo	10,98	6,4
7403	Cobre refinado y aleaciones	6,97	23,6
	Total	72,5	

Fuente: elaboración propia en base a UN ComtradeDatabase

En cambio, las compras realizadas por el bloque regional al país asiático distan mucho del perfil primario de sus exportaciones (cuadro 2). Los cinco principales productos comprados por los países del CS representan solo el 20,2% e incluyen máquinas y equipos,¹³ con un contenido de valor agregado muy superior al de los vendidos. En contraste con la estabilidad de los principales productos de exportación, los rubros importados muestran una variabilidad mayor, seguramente derivados de la reducida participación en total de las importaciones.

Cuadro 2. Cono Sur. Flujo comercial con China, 2020
Participación por productos (5 principales productos importados)

Código	Producto	Participación sobre el total (%)
8517	Aparatos telefónicos y otros aparatos para la transmisión o recepción de voz, imágenes u otros datos	9,6
8471	Máquinas automáticas para tratamiento o procesamiento de datos y sus unidades, lectores magnéticos u ópticos, máquinas para transcribir datos sobre soportes de datos en forma codificada y máquinas para tratamiento de estos datos.	3,4
8905	Barcos fano, flotadores de incendios, dragas, grúas flotantes, otros barcos; muelles flotantes, flotantes, perforación sumergible, plataformas de producción	2,8
8529	Aparatos de transmisión; partes identificables como destinadas, exclusiva o principalmente, a los aparatos de televisión y video	2,2
8541	Diodos, transistores, semiconductores; diodos emisores de luz (LED), cristales piezoeléctricos montados	2,1
	Total	20,2

Fuente: elaboración propia en base a UN ComtradeDatabase.

En suma, los registros del comercio exterior con China de los países del CS dan cuenta de la persistencia de un perfil de especialización basado en la actividad primario-exportadora marcando, en la presente etapa, un salto de escala en términos de volúmenes y también, a lo largo de más de una década, un acoplamiento al ciclo favorable de precios internacionales (el llamado *superciclo de los commodities*). Un proceso que profundiza la desindustrialización¹⁴ y la primarización de estructuras productivas con aperturas de los mercados que favorecen el ingreso de bienes finales con mayor valor agregado. Por su parte, esta dinámica comercial pone en evidencia la estrategia de China basada en la búsqueda combinada de ascenso económico y un alcance sistemático a las fuentes proveedoras de materias primas e insumos a través de sus relaciones comerciales internacionales.

En concordancia con el predominio de las exportaciones de bienes primarios, las inversiones chinas en el Cono Sur, se han

¹⁴ Según datos del Banco Mundial, la participación de las manufacturas en el pib cayó entre 1970 y 2020 alrededor de un 60% en Chile y Brasil y un 51% en la Argentina. En el período de mayor intensidad del comercio con China, 2000-2020, la caída fue del 41% en Chile, del 26% en Brasil y del 7% en la Argentina. En ese período en Bolivia y Uruguay las manufacturas perdieron participación en relación a sus pib en alrededor del 18%, mientras en Paraguay se observaba una variación similar pero de crecimiento.

orientado a las industrias extractivas y las agroindustrias, junto a las de generación de energía y servicios básicos (electricidad, gas y agua). Estados Unidos y Europa también se han orientado a los mismos sectores si bien han sumado otras inversiones significativas, a través de fusiones y adquisiciones, en industrias tecnológicas (CEPAL, 2019).

Entre las inversiones de China en estos países de América Latina, en el período 2000-2020, se destacan las de electricidad, gas y agua (50,9%), seguidas por las realizadas en minería (23,2%) y en la industria petrolera (6,3%). Asimismo, del flujo total de inversión de origen chino, Brasil capturó casi el 64%, seguido de Chile con un 20% y de la Argentina alcanzando el 13%.¹⁵

El cuadro 3 presenta información sobre las estrategias de las principales empresas inversoras chinas en cuanto a la forma de ingreso –fusiones y adquisiciones o nuevas inversiones–, sector de actividad y país de destino. Cabe hacer notar, sin embargo, que este registro no contempla, pese a su significación, los casos de cofco y Syngenta, porque se trata de compras efectuadas en los países de origen de las transnacionales respectivas.¹⁶

Si se sistematiza la dinámica inversora del país asiático, se destacan tres situaciones, con diferentes repercusiones al interior de los países del CS:

- Las inversiones de empresas chinas en las *actividades agroalimentarias*. La sumatoria sectorial es liderada por la compañía estatal de procesamiento China National Cereals, Oils and Foodstuffs Corporation (COFCO) que, en el mercado mundial, compite con las cuatro grandes –Archer Daniels Midland (ADM), Bunge & Born, Cargill y Dreyfus, habitualmente conocidas como las ABCD– a partir de la adquisición de la comercializadora holandesa Nidera y de la empresa Noble Group con sede en Hong Kong (Región Administrativa Especial de China).¹⁷ A ello se suma la compra de la multinacional suiza Syngenta, efectuada por la estatal Chemchina, que controla un 8% y un 20% de los mercados mundiales respectivos de semillas y pesticidas. Estas adquisiciones dan cuenta de estrategias orientadas a expandir el alcance global de las empresas estatales y privadas de China en el sector agroalimentario, integrando y controlando las distintas fases desde el procesamiento al embarque para su exportación (provisión de insumos, originación, molienda comercialización y logística). Predominaron las operaciones efectuadas en Brasil y, unos años más tarde, las realizadas por COFCO en la Argentina donde pasó a encabezar el ranking de exportaciones de granos de la campaña 2018/2019. Por su parte, las transnacionales chinas, de capital privado, han realizado adquisiciones de firmas que operan en distin-

¹⁵ Se utilizan los datos provistos por el Monitor de la OFDI de China en América Latina y el Caribe elaborados por la Red ALC-China con sede en la Universidad Autónoma de México. Esta base registra las transacciones efectivamente realizadas identificando empresas, ramas de actividad, tipo de inversión y de propiedad. Para su fundamento conceptual-metodológico, véase Ortiz Velázquez, 2016a y b y Dussel Peters, 2020b. Estos documentos presentan, además, los fundamentos metodológicos sobre las diferencias registradas con la información ofrecida por otras fuentes de referencia permanente (UNCTAD, OCDE y de la CEPAL).

¹⁶ La base de datos utilizada en el Cuadro 3 registra los flujos de inversión efectivamente realizados en los países de América Latina y el Caribe. Véase nota 13.

¹⁷ El grupo cofco está conformado por 20 compañías con 400 puntos de operación, abarca plantas de molienda y puertos localizados en China, mientras que Nidera cuenta con unas 50 operaciones globales e integra 4 grandes unidades de negocios: comercio de productos agrícolas, procesamiento de granos y logística, marcas y distribución de alimentos. Por su parte, con la adquisición del 50% de Noble Grain se integran sus unidades de negocio de procesamiento y comercialización en Asia, Brasil, la Argentina y restantes países del Cono Sur (Bioe, 2014, disponible en: <<https://www.swissinfo.ch/spa/la-pol%C3%ADtica-de-seguridad-alimentaria-de-china-revoluciona-el-comercio-de-las-materias-primas/46627728>> extraído el 2-06-22)

Cuadro 3. Diez principales empresas inversoras chinas (2003-2019)

Empresa	Actividad predominantes en destino	Tipo	N° de Transacciones	IED1	País de destino
State Grid Corporation of China ²	Energía eléctrica	Total	7	12.787	Brasil 49,0% Chile 51,0%
		F&A	7	12.787	
		Nuevas			
China Petroleum & Chemical Corporation - Sinopec	Energía eléctrica	Total	5	12.370	Brasil 99,4% Argentina 0,6%
		F&A	4	12.300	
		Nuevas	1	70	
China Three Gorges Corporation	Energía hidroeléctrica	Total	5	6.270	Brasil 96,2% Chile 3,8%
		F&A	4	6.030	
		Nuevas	1	240	
Tianqi Lithium Corp	Minería y química	Total	2	4.276	Chile 100%
		F&A	2	4.276	
		Nuevas			
Beijing Construction Engineering Group (BCEG)	Energía eólica	Total	1	3.500	Argentina 100%
		F&A			
		Nuevas	1	3.500	
China National Offshore Oil Corporation (CNOOC)	Petróleo y gas	Total	3	3.550	Argentina 100%
		F&A	1	3.100	
		Nuevas	2	450	
China Petrochemical Corp	Petróleo y gas	Total	1	2.450	Argentina 100%
		F&A	1	2.450	
		Nuevas			
Xinjiang TBEA Group	Minería (litio)	Total	1	2.390	Bolivia 100%
		F&A			
		Nuevas	1	2.390	
China Minmetals Group	Minería (metales)	Total	1	2.000	Brasil 100%
		F&A			
		Nuevas	1	2.000	
Taiyuan Iron, CITIC, Baosteel	Minería (metales)	Total	1	1.950	Brasil 100%
		F&A	1	1.950	
		Nuevas			
10 principales	Energía, petróleo y minería	Total	27	51.543	Brasil 55% - Argentina 21% Chile 19% - Bolivia 5%
		F&A	20	42.893	
		Nuevas	7	8.650	
Participación en total del Cono Sur(%)					
10 principales		Total	11,5	55,9	
		F&A	18,7	61,7	
		Nuevas	5,5	38,3	

Fuente: elaboración propia en base a UN ComtradeDatabase.

tos mercados (desde azúcar y carnes, especialmente en Brasil, al rubro pesquero en la Argentina).

- En las inversiones dirigidas a actividades extractivas –hidrocarburos y minería– se destaca la Argentina, en la industria hidrocarbúrica, con la alianza de la empresa pública China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) con Pan American Energy (LLC) y la de la empresa China Petrochemical Corp. Por su parte, en minería el atractivo de las reservas de litio boliviano se traduce en la nueva inversión (*greenfield*) de la empresa Xinjiang Tbea Group-Baocheng para la construcción de ocho plantas en los salares de Coipasa y de Pastos Grandes. En Chile, la firma Tianqi Lithium, una de las mayores productoras de litio del mundo, compró 24% de las acciones de la empresa chilena Sociedad Química y Minera de Chile (SQM). En la Argentina, además de la adquisición del 50% de la mina Veladero y el proyecto Pascua Lama (Provincia de San Juan) por parte de la empresa estatal Shandong Gold Grup, se registran varios proyectos relacionados con la explotación de litio con participación de empresas privadas chinas, como Ganfeng Lithium, Shandong Gold¹⁸ en las provincias de Jujuy y Salta, así como Nextview New Energy que opera el proyecto de litio Sal de los Ángeles (Salta) después de la adquisición de Lithium X Energy.

- En el sector de *energía eléctrica* se destacan las fusiones y adquisiciones, siendo Brasil el principal destinatario donde, entre otras, opera la empresa estatal china StateGrid que compró un 55% de la brasileña CPFL (Noticias de China, 2020). Asimismo, entre las significativas inversiones proyectadas se encuentra una serie de autorizaciones a proyectos de energía solar y eólica.¹⁹ En Chile, la empresa Southern Power adquirió un 28% de participación en el fondo Brookfield Infrastructure Partners (canadiense) que integra la sociedad de la mayor empresa de transmisión eléctrica del país (Transec) mientras que la estatal china ya mencionada (State Grid) le compró a una empresa española el 96% de la chilena Compañía General de Electricidad.

Adicionalmente, según la información disponible, se destacan inversiones en infraestructura que, siguiendo los objetivos centrales de China en torno a la explotación de recursos naturales y la facilitación de su salida, se reflejan en transporte (puertos y ferrovías), por ejemplo, en el marco de la expansión de la producción de soja hacia el norte de Brasil. En la Argentina ello se refleja en proyectos anunciados o en realización con participación de empresas públicas del país asiático vinculadas con dos centrales de energía nuclear (Atucha III y IV), la construcción del complejo hidroeléctrico Néstor Kirchner y Jorge Cepernic, sobre el río Santa Cruz, en la Patagonia, un parque fotovoltaico en Caucharí (Jujuy) y diversos parques eólicos en distintas provincias.

¹⁸ Esta empresa compró el 50% de Lithium Americas en el proyecto en construcción de Caucharí-Olaroz (Jujuy) y, además, realiza la explotación en el proyecto de litio Mariana (Salta) (Bnamericas, 2020b).

¹⁹ Las inversiones en el sector eléctrico brasileño deberían alcanzar un total de 228 mil millones de reales (US\$ 40.000 mn) entre 2020 y 2023, según datos que el Banco de Desarrollo BNDES compartió con Bnamericas. El monto es 45% superior a los 157.000 mn de reales proyectados para el período 2019-2022” (Bnamericas, 2020a).

Reflexiones finales

Las relaciones con China, en las dos dimensiones aquí consideradas –intercambio comercial e IED –, dan cuenta de una dinámica que no altera el patrón de especialización tradicional del Cono Sur. Los países de esta región profundizaron la primarización de su economía intensificando las ventas externas de una canasta de *commodities* (metales, energéticos, agrícolas) frente a una corriente variable de importaciones de manufacturas con mayor valor agregado, complejidad y contenido tecnológico. Este ascendente ritmo de intercambios comerciales entre China y el conjunto del continente ha derivado en la disminución de la participación en el volumen comercial con Estados Unidos y la Unión Europea.

La dinámica comercial ha mostrado intensidades e impactos macroeconómicos y estructurales muy diferentes en la región. Entre los primeros destacan, por una parte, los aportes a la absorción doméstica y al mercado de divisas observado en Chile y Brasil y, contrariamente, la profundización de la restricción externa que atraviesa a la economía argentina. En tanto, el proceso de desindustrialización iniciado en las últimas décadas del siglo pasado no se revierte pese al incremento de las vinculaciones económicas con China, tal como se expresa en los indicadores de Chile y Brasil y, en menor medida, en los de la Argentina.

Las inversiones de las firmas chinas se orientan a la explotación de recursos naturales, priorizando materias primas muy específicas (soja, petróleo, cobre, entre las principales) y combinando estrategias conducentes a facilitar su salida del continente. Ello se refleja en la corriente de inversiones en infraestructura (puertos, usinas, ferrocarril) que, a su vez, posibilitan la colocación de productos intermedios, bienes de capital y, lo que no es menor, la difusión de sus desarrollos tecnológicos y diseños *made in China* a través de la realización o financiamiento de proyectos llave en mano. En este sentido, no solo se trata de desarrollar plataformas productivas que aseguren una fuente abundante y fluida de materias primas sino, a su vez, tal como varios estudios lo señalan, integrar al CS por el lado de las compras e impulsar su conexión asiática, abaratando el tráfico de bienes y el intercambio comercial.

Caben dos observaciones al respecto. Por un lado, se trata de la configuración de un patrón de inserción internacional que, más allá de sus particularidades, es similar al observado históricamente. En los últimos cinco siglos, el CS ha jugado un papel importante como oferente en el mercado global de materias primas e incluso, dada su ventaja comparativa en términos de dotación de recursos naturales (agua, tierra, reservas minerales y energéticas), podría

jugar un rol aún mayor en el escenario en el que se están esbozando redefiniciones significativas en la división internacional del trabajo. En tal sentido, las inversiones directas chinas en estos países refuerzan una modalidad de inserción asimilable a la de las primeras fases de integración a la economía internacional, durante el colonialismo luso-español y en el período en que se origina y consolida el capitalismo europeo.

Por otro lado, las relaciones bilaterales de los países del CS y, en general, entre América Latina y China, están permeadas inevitablemente por las relaciones de la primera con EE.UU. y esto profundiza las tensiones entre las dos potencias. La Cooperación Sur-Sur, promocionada por China, es una estrategia que revitaliza tanto la cooperación bilateral como multilateral en el plano mundial. De ahí que, para los países en desarrollo como los del CS, se puede abrir un escenario diferente al que predomina hasta el momento, derivado de las relaciones Norte-Sur lideradas por EE.UU. y, en menor medida, por la Unión Europea.

En suma, los vínculos sino-latinoamericanos, y sus especificidades económicas y sectoriales en el Cono Sur, son relevantes para comprender las tensiones y desafíos de este proceso en el contexto más amplio de las relaciones con Occidente y la disputa interhegemónica entre China y Estados Unidos. Más aún, tras el actual escenario bélico –Rusia/Ucrania/OTAN– de final abierto en el marco de redefiniciones geopolíticas que estarían alterando jerarquías económicas y el mapa tecno-productivo global.

Desde esta perspectiva, se abren nuevos interrogantes, para abordar en el futuro, que permitan mayor comprensión de estas nuevas dinámicas y sus expresiones en otras esferas. Entre ellas, las vinculadas con la incorporación de mayor conocimiento por efectos vinculados a la transferencia de tecnología y, más en general, actividades I&D+i vis à vis las IED originadas en el gigante asiático.

Referencias bibliográficas

- Aglietta, M. (1991), *Regulación y crisis del capitalismo*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Arceo, E. (2018), “China, ¿El Nuevo poder hegemónico?”, *Realidad Económica*, N° 319, Buenos Aires, IADE. pp. 10-40.
- BIOE (2014), “Un caso empresario. Panel China-Oferta y demanda. Síntesis del evento Argentina y Asia en 2030: Estrategias en los agronegocios ara un mundo en desarrollo, 7-9 de abril”, disponible en: <https://www.agro.uba.ar/delsuralmundoen2030/?page_id=1081>, consultado 10/11/2020.

- BNAMERICAS (2020a), “Brasil recibirá U\$S 40.000mn en inversiones eléctricas para 2023”, disponible en: <<https://www.bnamericas.com/es/analisis/brasil-recibira-us40000mn-en-inversiones-electricas-para-2023#:~:text=Las%20inversiones%20en%20el%20sector,para%20el%20per%C3%ADodo%202019%2D2022>>, consultado el 10/11/2020.
- (2020), “Argentina quiere atraer mas inversiones chinas en minería”, disponible en: <<https://www.bnamericas.com/es/noticias/argentina-quiere-atraer-mas-inversiones-chinas-en-mineria>>, consultado el 10/11/2020.
- Bonato, G. (2016), “New titans on the block: ABCDs lose top Brazil grains spot to Asian rivals. Reuters, 23 de marzo”, disponible en: <<https://www.reuters.com/article/us-brazil-grains/new-titanson-the-block-abclds-lose-top-brazil-grains-spot-to-asian-rivals-idUSKCN0WP19V>>, consultado el 14/01/2021.
- CEPAL (2017), La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe. 2017. Disponible en: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/42023-la-inversion-extranjera-directa-america-latina-caribe-2017>>, consultado el 14/01/2021.
- (2019), La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe. 2019. Disponible en: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/44697-la-inversion-extranjera-directa-america-latina-caribe-2019>>, consultado el 14/01/2021.
- Chesnais, F. (2017), “Le capitalisme a-t-il rencontré des limites infranchissables?”, <<http://alencontre.org/laune/le-capitalisme-a-t-il-rencontre-des-limites-infranchissables>>, versión traducida: <<http://www.vientosur.info/spip.php?article12231>>.
- Correa López, G. (2014), “Acuerdos financieros entre China, Brasil y México: *currency swaps*”, *México y la cuenca del Pacífico*, N° 3(8), disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-53082014000300019&lng=es&tlng=es>, consultado el 28/12/2020.
- Costa Pinto E. (2011), “O eixo sino-americano e as transformações do sistema mundial: tensões e complementaridades comerciais, produtivas e financeiras”, *Ipea A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos*, pp. 19-78, Brasília, disponible en: <<http://www.ipea.gov.br/ouvidoria> URL: <http://www.ipea.gov.br>>.
- Dunning, J. (2001), “The Eclectic Paradigm International Production: Past, Present and Future”, *International Journal of the Economics of Business*, vol. 8, N° 2, Nottingham University Business School, pp. 173-190.
- y S. Lundan (1993), *Multinational enterprises and the global economy*, Nueva York, Addison-Wesley Publishing.
- Dussel Peters, E. (2020a), “Monitor de la infraestructura china en América Latina y el Caribe 2020”, *Red ALCA-China-UNAM*, México, disponible en: <<http://www.redalc-china.org/monitor/>>, consultado el 2/10/2020.
- (2020b), “Monitor de la OFDI china en América Latina y el Caribe 2020”, *Red ALCA-China-UNAM*, México, disponible en: <<http://www.redalc-china.org/monitor/>>, consultado el 10/10/2020.

- Epstein, G. (2006), *Financialization and the World Economy*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Escher, F. y J. Wilkinson (2019), “Economía política do complexo Soja-Carne Brasil-China”, *Revista de Economía e Sociología Rural*, vol. 57, N° 4, pp. 313-344, disponible en: <<https://doi.org/10.1590/1806-9479.2019.191017>>, consultado el 02/10/2020.
- Fernández, V. y L. Moretti (2020), “Un nuevo sistema mundo desde el sur global: gran convergencia y desplazamiento geográfico acelerado”, *Geopolítica(s) Revista de estudios sobre espacio y poder*, vol. 11, N° 2, pp. 313-344, disponible en: <<https://dx.doi.org/10.5209/geop.69203>>, consultado el 02/10/2020.
- Gomes, J. (2018), “COFCO, ADM boost Brazil grain exports, close in on Cargill. Reuters, 8 de marzo”, disponible en: <<https://www.reuters.com/article/brazil-grains-traders/cofco-adm-boost-brazil-grain-exports-close-in-on-cargill-idUSL2N1QP1BV>>, consultado el 2/10/2020.
- Gorenstein, S. y R. Ortiz (2016a), “La tierra en disputa. Agricultura, Acumulación y territorio en la Argentina reciente”, *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, N° 2, pp. 3-26.
- (2016b), “Las transnacionales agroalimentarias en América Latina y el Caribe: estrategias empresarias y marcos regulatorios globales”, *Nueva Sociedad*, N° 262, pp. 64-75.
- GRAIN (2019), “La iniciativa de la Franja y la Ruta. Las empresas chinas de agronegocios se globalizan”, disponible en: <<https://www.grain.org/es/article/6159-la-iniciativa-de-la-franja-y-la-ruta-las-empresas-chinas-de-agronegocios-se-globalizan>>, consultado el 10/11/2020.
- Lin, Y. (2013), “Inversión extranjera directa de China en América Latina”, en Dussel Peters, E. (coord.), *América Latina y el Caribe-China. Economía, comercio e inversiones*, México, Unión de Universidades de América Latina y el Caribe Centro de Estudios China-México-UNAM, pp. 203-222.
- Medeiros, C. (2011), *Ascensão da China e as matérias primas, Brasil e China no reordenamento das relações internacionais: desafios e oportunidades*, Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil / Fundação Alexandre Gusmão, pp. 209-226.
- Méndez, R. (2018), *La telaraña financiera. Una geografía de la financiarización y sus crisis*, Santiago de Chile, RII editores-Instituto de estudios Urbanos y Territoriales.
- Nogueira, I. (2021), “O Estado na China The State in China”, *OIKOS*, vol. 20, N° 1, pp. 6-16, Rio de Janeiro, disponible en: <www.revistaoikos.org>.
- Noticias de China (2020), “Reunión virtual de la Asociación Económica Integral Regional [CGTN]”, *Noticias de China en 60 segundos*, N° 27. 21 de nov, disponible en: <<https://us8.campaign-archive.com/?u=3804e8517f18cc127a31574ee&id=e850163f23>>, consultado el 10/12/2020.
- OECD (2011), “Apéndice 7. Entidades con fines especiales”, *OCDE Definición Marco de Inversión Extranjera Directa*, 4ª ed., OECD Publis-

- hing, disponible en: <<https://doi.org/10.1787/9789264094475-17-es>>, consultado el 02/10/2020.
- Otero Iglesias M. y E. Vidal Muñoz (2020), “Las estrategias de internacionalización de las empresas chinas. Internacionalización de las economías, nuevas formas, estrategias y actividades”, *ICE*, N° 91, pp. 71-99. Disponible en: DOI: <https://doi.org/10.32796/ice.2020.913>
- Ortiz Velázquez, S. (2016a), “Conducta de la OFDI de china (2005-2014), según dos enfoques metodológicos: activo/pasivo y direccional”, *Monitor de la OFDI de China en América Latina y Central*. Disponible en: <<http://www.redalc-china.org/monitor/>>. Consulta: 10/10/2020.
- (2016b), *Monitor de la OFDI de China en América Latina y el Caribe. Aspectos metodológicos*. Disponible en: <<http://www.redalc-china.org/monitor/>>. Consulta: 10/10/2020.
- Rosales, O. (2020), *El sueño chino*, Santiago de Chile, Siglo XXI-CEPAL.
- Schvarzer, J. y A. Tavosnanska, A. (2008), “Modelos macroeconómicos en la Argentina: del stop and go al go and crash”, Documento de Trabajo N° 15, CESPFA-FCE-UNA, pp. 1-12.
- UN ComtradeDatabase (2022), disponible en: <<https://comtrade.un.org/>>, consultado el 23/05/2022.

[Recibido el 13 de julio del 2022]

[Evaluado el 26 de julio del 2022]

Autoras

Gorenstein Silvia es Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicet) en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR). Docente en cursos de posgrado en las Universidades Nacionales de Buenos Aires, Rosario, San Juan, del Sur y en FLACSO. Miembro del Comité Científico de la Red Iberoamericana de Investigadores en Globalización y Territorio (RII) y de las Maestrías en Desarrollo y Gestión Territorial (UNS); Políticas Públicas y Territorio (UNS). Actualmente desarrolla estudios sobre actividades basadas en recursos naturales, agronegocios, financiarización y dinámicas territoriales.

Publicaciones recientes:

Gorenstein S. (coord.) (2020), *Territorios primarizados en Argentina. Viejas y nuevas fragilidades socioeconómicas*, Buenos Aires, CK Editora.

Gutman, G., S. Gorenstein y V. Robert (2019), *Territorios y nuevas tecnologías. Desafíos y oportunidades en Argentina*, Buenos Aires, Punto libro.com.

Gorenstein S. (2019), “Enfoques y debates sobre recursos naturales, acumulación y territorio”, *Semestre Económico*, 22 (51), abril-junio, pp. 125-148.

Hernández, Jorge Luis es docente-investigador de la Universidad Nacional de Río Cuarto. Miembro del Instituto de Investigaciones Sociales, Territoriales y Educativas (ISTE-UNRC/Conicet). Docente en cursos de posgrado en las universidades nacionales de Río Cuarto, San Juan, del Sur y Comahue. Ex rector de la maestría en Desarrollo y Gestión Territorial (UNRC). Actualmente desarrolla estudios sobre actividades basadas en recursos naturales, agronegocios, financiarización y dinámicas territoriales.

Publicaciones recientes:

- Hernández, J. y M. Castro (2020), “Biocombustibles en la Argentina. Potencialidades y tensiones en el agregado de valor en el territorio”, en Gorenstein S. (coord.), *Territorios primarizados en Argentina. Viejas y nuevas fragilidades socioeconómicas*, Buenos Aires, CK Editora, pp. 185-222.
- Gorenstein, S., J. Hernández, y D. De La Torre (2018), “Soja y minería: dos lecturas territoriales en la Argentina reciente”. *Semestre Económico*, 21(47), pp. 175-202.
- Magalhães Tavares, H., J. Hernández y A. Emiliozzi (orgs.) (2018), *Política e desenvolvimento do território Brasil-Argentina reflexões de um projeto de intercâmbio acadêmico*, Río de Janeiro, Hexis Editora.
-

Cómo citar este artículo

Gorenstein, Silvia y Jorge Hernández, “China en América Latina: nueva fase de inversión y comercio en el Cono Sur”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 42, primavera de 2022, pp. 159-175, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/661-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-42.html>>.



Juliana González Jáuregui

Financiamiento e inversiones de China en energías renovables en la Argentina

IMPLICACIONES PARA LA TRANSICIÓN
ENERGÉTICA Y EL DESARROLLO

Introducción

El ascenso de China como un relevante proveedor de financiamiento, inversor y socio comercial ha creado nuevos desafíos y oportunidades para los países latinoamericanos. La Argentina, una de las economías más importantes de la región, es un ejemplo de esta dinámica (Banco Mundial, 2021), no solo por ser un destino relevante de las inversiones de China en América Latina (Dussel Peters, 2021), sino también porque se ubica entre los principales receptores de financiamiento provisto por los bancos de desarrollo chinos a países de la región entre 2005 y 2019 (Myers y Ray, 2022: 1).

Desde comienzos del siglo XXI, China ha incrementado su financiamiento global para el sector energético. Esta tendencia se vio acelerada tras la crisis financiera global de 2007-2008 y constituye la estrategia de desarrollo más amplia de parte de China, que integra tanto su política interior como exterior.

China posee importantes fortalezas en el sector de las energías renovables y ha propuesto objetivos ambiciosos para su política energética. En el marco del Acuerdo de París, ha planteado metas para reducir su dependencia de los combustibles fósiles, que representaron el 85% de la matriz energética de China en 2020 (IEA,

2021). En la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de 2020, el presidente chino, Xi Jinping anunció el compromiso de China de alcanzar el punto máximo de sus emisiones de dióxido de carbono antes de 2030 y de lograr la neutralidad de carbono antes de 2060. Aunque es el principal emisor mundial de gases de efecto invernadero –representó un 32,8% de las emisiones mundiales de dióxido de carbono en 2021–, también se ha convertido en líder mundial en generación de energía solar, eólica, hidroeléctrica y geotérmica, así como en el mayor mercado de vehículos eléctricos (BP, 2021). Los objetivos de China para dar respuesta al cambio climático se reflejan, además, en sus estrategias financieras en el exterior, con inversiones y préstamos destinados a desarrollar proyectos de energías renovables y alternativas, especialmente en los países en desarrollo.

Este trabajo se propone analizar en qué medida la presencia del capital chino en infraestructura energética está promoviendo los objetivos de transición energética y, de manera más amplia, de desarrollo económico de la Argentina. Asimismo, busca explicar cómo los actores locales intervienen en el proceso, y hasta qué punto las industrias y tecnologías nacionales han sido integradas a los proyectos. Se estudian la provisión de préstamos y la colocación de inversiones en los sectores de energía solar y eólica de la Argentina, y se identifican los actores e instituciones nacionales y subnacionales más importantes. A partir de una perspectiva de Economía Política Internacional, se explican las interacciones entre el plano doméstico y el contexto global, así como entre los factores económicos y políticos.

La estrategia de modernización china: sus implicaciones para la provisión de financiamiento en proyectos energéticos

El objetivo de China de internacionalizar su estrategia de desarrollo ha sido impulsado especialmente mediante dos planificaciones complementarias, la política de “Salida al Exterior” (*Go Global*) y la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR, *Belt and Road Initiative*). La estrategia *Go Global* fue lanzada en 2001, como respuesta a la crisis interna de sobrecapacidad industrial y en el contexto de ingreso a la Organización Mundial del Comercio, con el objetivo de promover los intereses del Estado chino a nivel global mediante la internacionalización del financiamiento y las inversiones chinas y, a su vez, asegurar el acceso a largo plazo a energía y materias primas del exterior. En esencia, esta estrategia busca convertir a las empresas chinas en corporaciones de alcance global. El lanzamiento de la IFR

contribuyó a acelerar dicha política. Iniciada en 2013, la IFR persigue, entre otras metas, la internacionalización del financiamiento chino y su posicionamiento como una importante fuente de capital, mediante préstamos que se otorgan Estado a Estado, pero también por medio de inversiones canalizadas por las empresas chinas, principalmente de propiedad estatal (SOEs, por sus siglas en inglés). El financiamiento abarca, en especial, los sectores de la infraestructura energética y de transporte, pero también otros estratégicos. Los bancos de desarrollo chino –el Banco de Desarrollo de China (BDC) y el Banco de Exportación e Importación de China (Exim Bank de China)–, son los principales encargados de proveer financiamiento para el desarrollo. Más recientemente, los bancos comerciales también han comenzado a otorgar financiamiento para este tipo de proyectos (Myers y Ray, 2022: 6).

Tanto la inversión como la fabricación y el despliegue de fuentes de energía renovable han formado parte de la estrategia de China hacia el exterior. Actualmente, se posiciona como líder mundial en energía solar y eólica, así como en baterías de iones de litio y en el desarrollo de vehículos eléctricos; además, controla gran parte de las materias primas cruciales para las cadenas de suministro de las tecnologías limpias (Hook y Sanderson, 2021).

No obstante, solo una pequeña parte del financiamiento que otorgan sus bancos de desarrollo para proyectos energéticos en el resto del mundo se ha destinado a energías renovables, concretamente a construir plantas eólicas, de generación eléctrica de biomasa, solares e hidroeléctricas de pequeña escala. Por su parte, los proyectos hidroeléctricos a gran escala se consideran energías alternativas, en lugar de renovables, debido a su impacto medioambiental y social (IEA e IRENA, 2015). En la Argentina, la Ley 27.191 solo considera renovables las centrales hidroeléctricas de pequeña escala que generan hasta 50 megavatios de energía (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República Argentina, 2015). Como se detalla más adelante, el financiamiento chino para infraestructura hidroeléctrica a gran escala comprende una cantidad notable de los préstamos que otorgan los bancos de desarrollo chinos para proyectos energéticos.

De acuerdo con la China's Global Energy Finance Database, el BDC y el Exim Bank de China han provisto 234.600 millones de dólares para proyectos energéticos en todo el mundo desde 2000, sin haber comprometido nuevo financiamiento en 2021, por primera vez desde principios de este siglo (BU GDP Center, 2022). En base a cálculos propios, a partir de dicha base de datos, los proyectos solares y eólicos apenas representan el 0,3% de ese total, mientras que las centrales térmicas que utilizan petróleo, gas y carbón suponen

el 71%; los proyectos hidroeléctricos a gran escala, el 13,7%, y las centrales nucleares, el 7%; el monto restante se distribuye en proyectos de generación geotérmica, de biomasa, y otros sin especificar. En lo que concierne a la distribución geográfica del financiamiento chino en energía, también de acuerdo con cálculos propios a partir de esa base de datos, África y América Latina representan, cada una, un 21%, mientras que Europa y Asia Central representan el 38,3%, y Asia el 19,7%, aproximadamente.

Según Kong y K. P. Gallagher (2017: 841), los bancos de desarrollo chinos buscan promover tres prioridades del Estado cuando deciden financiar proyectos energéticos en el mundo. En primer lugar, buscan dar apoyo a la estrategia *Go Global* y, más recientemente, a la IFR, de manera de asegurar los recursos necesarios para impulsar el desarrollo chino. Por otra parte, buscan garantizar la seguridad energética de China a largo plazo. Y por último, pretenden contribuir a la diversificación de las reservas de divisas chinas.

Esas prioridades están en línea con los cuatro intereses que, según Kaplan (2021: 40), persigue China mediante sus dos iniciativas internacionales de economía política: metas geopolíticas, geoeconómicas, domésticas y de desarrollo global. En el primer caso, el objetivo es incrementar su influencia global y asegurar el suministro de materias primas y recursos energéticos estratégicos, vitales para garantizar la seguridad alimenticia y energética en su mercado doméstico. En el segundo, China pretende exportar su sobrecapacidad industrial, promover el desarrollo de empresas globalmente competitivas e internacionalizar el renminbi. En este caso, se suma el interés por ampliar el mercado, es decir que los bancos de desarrollo operan como vectores para que las empresas chinas capturen nuevos mercados en sectores estratégicos en el exterior; entre ellos, el de energías renovables (Kaplan, 2021: 47). En el caso de las metas domésticas, China procura asegurar la estabilidad del régimen y dar respuesta a las inequidades entre regiones al interior del país. Mediante la cuarta meta, China busca impulsar el desarrollo a través de la provisión de financiamiento para infraestructura.

La provisión de financiamiento para el desarrollo de parte de China es definida por Kaplan (2021) como “capital paciente”, es decir una forma diferente de otorgamiento de préstamos a largo plazo, que se beneficia de subsidios implícitos del sistema bancario, y se caracteriza por una mayor tolerancia al riesgo; así, los bancos de desarrollo otorgan financiamiento a otros Estados, principalmente a países en desarrollo, y ofrecen plazos de vencimiento más largos y posibilidades de reestructuración. Aunque ese financiamiento no impone condicionamientos políticos, incluye condicionalidades comerciales, es decir que el riesgo de no obtener repagos

se compensa mediante la inclusión de cláusulas con un porcentaje determinado de contenido local chino. Ese contenido puede variar entre 15 y 20%, en el caso de contratos de modalidad Engineering, Procurement, and Construction (EPC) o “llave en mano”, o ser mucho mayor en los contratos que implican financiamiento Estado a Estado (Kaplan, 2021: 302). Las cláusulas de contenido local implican compras de materiales de construcción, maquinaria y/o tecnologías chinas, la participación de empresas chinas en los proyectos e, incluso, de recursos humanos calificados. Por lo tanto, el beneficio de China en tanto proveedor de “capital paciente” yace, principalmente, en la concreción de objetivos a largo plazo, como la internacionalización de las empresas chinas y su entrada en mercados estratégicos, entre ellos, el energético (Kaplan, 2021: 104).

El acceso a este tipo de financiamiento genera desafíos y oportunidades. Por un lado, los países obtienen fondos que les permiten construir infraestructura pública, con mayor margen de maniobra en términos fiscales, sin las restricciones financieras y los condicionamientos políticos que exigen las fuentes de crédito occidentales. Por el otro, las condicionalidades comerciales afectan la competitividad de las industrias locales y, de manera más amplia, el proceso de desarrollo económico (Kaplan, 2021:132). Al abordar el caso argentino, se analizan las consecuencias de la presencia del capital chino para el sector de energías renovables.

A pesar de que el financiamiento provisto por los bancos de desarrollo chinos se ha reducido luego de registrar un pico en 2016, los préstamos para el sector energético se han mantenido, en gran medida, concentrados en centrales térmicas. Al respecto, como indican Kong y K. P. Gallagher (2021: 3), el financiamiento chino para la construcción de centrales térmicas en el extranjero es resultado tanto de la demanda de los países receptores como del impulso del gobierno central y del sector manufacturero chinos. Por lo tanto, los bancos de desarrollo chinos proveen financiamiento, ya sea atraídos por la demanda de los países en desarrollo, o por el impulso de las empresas energéticas chinas, que buscan ampliar su presencia en estos mercados con el apoyo financiero de los bancos de desarrollo. Cabe mencionar que la demanda internacional para financiamiento de parte de dichos bancos para proyectos de energía solar y eólica continúa siendo limitada en comparación con la que involucra combustibles fósiles o centrales hidroeléctricas a gran escala (Kong y Gallagher, 2021: 4).

En el sector de energías renovables, el financiamiento también contribuye a que las empresas chinas exporten sus productos y servicios a América Latina y otras partes del mundo; estas exportaciones incluyen paneles fotovoltaicos, turbinas eólicas, baterías de iones de litio y tecnologías avanzadas para la reducción de emisiones

de carbono, entre otras. Así, el plan *Made in China 2025* se complementa con las estrategias internacionales de política económica. En el marco de este plan, China busca reforzar su incursión en la innovación y alejarse de la producción basada en industrias tradicionales. Asimismo, fomenta que las empresas chinas exporten sus tecnologías avanzadas, incluidas las que conforman los sectores de “nuevas energías”, que figuran entre las “industrias emergentes estratégicas” que promueve esta política (Chen y Lees, 2016).

En materia de políticas públicas, los objetivos nacionales de China para responder al cambio climático no fueron vinculantes antes de 2005 (K. S. Gallagher y Xuan, 2018: 32). Conforme pasó el tiempo, la cuestión adquirió mayor relevancia y se interconectó con la política nacional. China aprobó su Ley de Energías Renovables en 2005 y la modificó en 2009. Los sucesivos planes quinquenales incluyeron medidas a escala nacional y local y, en paralelo, se asumieron compromisos a nivel internacional.

En el transcurso del XIII Plan Quinquenal (2016-2020), se impulsó el concepto de “civilización ecológica”, que propone la conservación de los recursos, la restauración del medio ambiente y el desarrollo sostenible. La idea de “civilización ecológica” se introdujo como elemento central para la realización del “Sueño Chino”, es decir los objetivos que persigue el gobierno chino mediante un plan de desarrollo a llevarse a cabo en dos etapas. La primera, de 2020 a 2035, y la segunda, de 2035 a 2050, están relacionadas con la revitalización y modernización de la nación china y su posicionamiento como primera potencia mundial.

El XIV Plan Quinquenal (2021-2025) profundiza las políticas anteriores y pone énfasis en la innovación tecnológica y en la “construcción de neoinfraestructuras”. Además, propone reducir la intensidad energética en un 13,5%, disminuir la intensidad de carbono en un 18% y alcanzar un 20% de combustibles no fósiles en el uso de energía primaria para 2025 (IEA, 2021).

Esos objetivos se establecieron tras el anuncio de que China buscará lograr la neutralidad de carbono en 2060. Además, China se propuso aumentar la participación de combustibles no fósiles en la matriz energética primaria y ampliar su capacidad instalada de energía eólica y solar a 1.200 gigavatios para 2030 (Climate Action Tracker, 2022). En septiembre de 2021, Xi anunció que China no construiría nuevos proyectos de energía basados en el uso de carbón en el extranjero.

A pesar de los anuncios, China ha continuado otorgando financiamiento para la construcción de infraestructura energética basada en un alto consumo de combustibles fósiles, tanto a escala doméstica como en el extranjero, especialmente en el marco de la IFR. La China's Global Power Database muestra que estas centrales representan más

del 61% del total de la capacidad energética mundial que ha recibido financiamiento e inversiones de los bancos de desarrollo y de las empresas chinas entre 2000 y mayo de 2022 (K. P. Gallagher *et al.*, 2019). En cuanto a la distribución regional, el financiamiento y la inversión china para este tipo de centrales se concentran, principalmente, en el Sudeste Asiático, el sur de Asia y en África. Por su parte, América Latina es un creciente receptor de inversiones y financiamiento destinados a proyectos de energía hidroeléctrica y renovable.

En las centrales hidroeléctricas a gran escala y de energía a base de combustibles fósiles se evidencia una predominancia de las grandes SOEs chinas, mientras que las empresas chinas de energía renovable que compiten a nivel mundial suelen ser más pequeñas y de propiedad privada (K. P. Gallagher y Kong, 2021: 6). Si bien la mayoría de los proyectos impulsados mediante la IFR se ha concentrado en la utilización del carbón, el petróleo y el gas como combustibles, la cantidad de proyectos de energías renovables ha comenzado a ascender (Ma, 2020: 13). Por su parte, las inversiones de firmas chinas en proyectos de energías bajas en emisiones abarcan tanto la creación de nuevos emprendimientos, es decir de tipo *greenfield*, como fusiones y adquisiciones.

Entre los casos controversiales, en América Latina se destacan la represa financiada por China, Coca Codo Sinclair, ubicada al este de Quito, la capital ecuatoriana; el proyecto de la central hidroeléctrica Rositas, una represa que pretendía ser construida por una compañía conjunta entre la Empresa Nacional de Electricidad y un consorcio chino; y el complejo hidroeléctrico Kirchner y Cepernic, en la Argentina (González Jáuregui, 2021: 9). En estos como en otros proyectos, ha habido reclamos de la sociedad civil por el incumplimiento de las leyes y reglamentos locales de parte de los inversores chinos en materia de protección medioambiental y derechos laborales; incumplimiento que también se evidencia en las actividades de empresas de otros países.

Entre 2020 y 2022, diversas instituciones chinas han realizado anuncios e impulsado iniciativas para atender esos desafíos en el exterior, como por ejemplo la Coalición Internacional para el Desarrollo Verde de la IFR, la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, el Ministerio de Comercio, el Ministerio de Ecología y Medio Ambiente, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Banco de China. A pesar de los anuncios, las políticas domésticas que se aplican para avanzar en la transición energética en China evidencian ser más robustas que aquellas que se han diseñado para la provisión de financiamiento e inversiones en proyectos de energía en el extranjero. De acuerdo con K. P. Gallagher y Qi (2021: 269), no existen compromisos ambientales o climáticos vinculantes para

el financiamiento o las inversiones en el exterior, salvo el requisito de que las empresas chinas cumplan con las regulaciones del país receptor; y, en caso de incumplimiento, tampoco se evidencian importantes penalizaciones.

La presencia de China en los sectores solares y eólicos de la Argentina

La Argentina se ha convertido en un relevante receptor del financiamiento y las inversiones de China en América Latina para el despliegue de energía solar y eólica. Sin embargo, ¿en qué medida contribuye el capital chino a los procesos de transición energética y desarrollo económico de la Argentina?

Si bien los esfuerzos argentinos por avanzar en la transición energética comenzaron a finales de la década de los noventa, este impulso se convirtió en una prioridad conforme avanzaba el siglo XXI. En las últimas dos décadas, la Argentina ha establecido políticas específicas para fomentar dicha transición, a partir de programas que apuntaron al impulso de las capacidades de la industria nacional, y de planes que, adicionalmente, promovieron la búsqueda de inversiones extranjeras para desarrollar los sectores de renovables, al igual que de energías alternativas.

En base a los compromisos asumidos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU, el gobierno argentino ha expresado interés en avanzar hacia una transición energética híbrida que combine diferentes elementos: gas natural, energías renovables, y eficiencia energética, a través de la expansión del sistema de producción y la incorporación de recursos energéticos alternativos y renovables (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020). Para alcanzar esos objetivos, la Secretaría de Energía (2021) ha propuesto una serie de líneas de acción: reducción del consumo de energía y gas en un 8,5% para 2030; expansión de la capacidad de generación eléctrica entre 2022 y 2030; implementación de medidas para gasificar el consumo energético; y diseño de una estrategia para impulsar el desarrollo de la cadena productiva del hidrógeno como nuevo vector energético.

Aunque la proporción de las energías renovables en la generación total de energía de la Argentina se ha incrementado, en 2020 el 61,4% de la generación total de electricidad del país continuaba representada por combustibles fósiles, mientras que el 21,7% procedía de grandes centrales hidroeléctricas, el 7,5% de la energía nuclear y el 9,5% de fuentes renovables—incluidas las instalaciones eólicas, solares, de bioenergías y pequeñas centrales hidroeléctricas— (CAMMESA, 2021).

De acuerdo con un estudio realizado por Calvetti *et al.* (2021), la capacidad instalada de energías renovables representaba menos del 2% de la matriz energética del país antes de 2015. Gracias al incremento de dicha capacidad, en 2021, la Argentina fue capaz de abastecer el 13% de su demanda de electricidad por medio de la utilización de energías renovables (CAMMESA, 2022).

En lo que respecta a la cooperación entre la Argentina y China en materia de transición energética, la no adhesión argentina a la IFR hasta febrero de 2022 no impidió la concreción de financiamiento e inversiones de China en proyectos de energías renovables en el país.

El impulso a las energías renovables en la Argentina comenzó en 1998. Desde entonces, como se detalla en la tabla 1, se crearon diversas normativas para promover el sector y, en paralelo, se asumieron compromisos en el ámbito internacional.

Tabla 1. Normas nacionales y compromisos internacionales para promover las energías renovables en la Argentina

Normas nacionales	Objetivos y pronunciamientos	Anuncios y compromisos internacionales
Ley 25.019 (1998)	Declaración de interés nacional para la generación de energía eléctrica a través de energías eólica y solar. Primer régimen de inversión de capital para instalación de plantas y equipos de energía solar y eólica.	
Ley 26.190 (2006)	Régimen de promoción del uso de energías renovables. Definición de fuentes de energías renovables. Impulso a la investigación para el desarrollo de tecnología y fabricación local de equipos destinados a aprovechar fuentes renovables. Objetivo: 8% del consumo total de energía eléctrica a través de energías renovables para fines de 2017.	2004: compromisos en el marco de la Conferencia Internacional sobre Energías Renovables celebrada en Bonn (Alemania).
Ley 26.093 (2006) y Decreto 109/07 (2007)	Régimen de Regulación y Promoción para la Producción y Uso Sustentables de Biocombustibles.	
Ley 26.123 (2006)	Régimen para el Desarrollo de la Tecnología, Producción, Uso y Aplicaciones del Hidrógeno como Combustible y Vector de Energía.	
Ley 26.334 (2007)	Régimen de Promoción de la Producción de Bioetanol.	
Ley 27.191 (2015)	Régimen nacional de fomento a la generación de electricidad a partir de energías renovables. Cambios a la Ley 26.190: distinción de fuentes renovables, y meta de generación de energía a partir de fuentes renovables igual a 20% del consumo total de energía nacional a fines de 2025, con objetivos intermedios para 2017, 2019, 2021 y 2023.	
Ley 27.270 (2016)		Ratificación del Acuerdo de París.

Fuente: elaboración propia con datos de González Jáuregui (2021).

En 2009, en línea con las metas de la Ley 26.190, se estableció el programa Generación por Energías Renovables (GENREN), con el objetivo de fomentar la producción de energía a partir de fuentes renovables por medio de contratos de abastecimiento administrados por un conjunto de empresas y organismos públicos. Entre las empresas encargadas se listan la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S. A. (CAMMESA) y la SOE Energía Argentina S. A. (ENARSA) pasó a llamarse Integración Energética Argentina S.A. (IEASA) en 2017. Sin embargo, solo se completó el 10% de los proyectos adjudicados, debido al elevado endeudamiento argentino y al escaso acceso al financiamiento extranjero; en ese contexto, las inversiones se vieron desalentadas por la falta de garantías necesarias (Aguilar, 2014). Además, el control a las importaciones dificultó la adquisición de las tecnologías y los equipos necesarios desde el extranjero.

En 2016, en línea con los objetivos de la Ley 27.191 y los compromisos asumidos en el Acuerdo de París, se puso en marcha el programa RenovAr –un programa nacional que incluyó convocatorias abiertas a licitaciones públicas en varias rondas a través de las que, tanto empresas nacionales como multinacionales, podían presentar propuestas de inversión para proyectos de energías renovables–.

Las normas detalladas, particularmente la última, y el lanzamiento del programa RenovAr, abrieron las puertas a la presencia del capital chino en el sector de energías renovables. La atracción de inversiones extranjeras se convirtió en un objetivo importante, y China fue vista como un actor clave. En base a los datos publicados por la Secretaría de Energía (2022), una diversa gama de empresas chinas participó en las convocatorias a licitaciones públicas en el marco de RenovAr en 2016, en las rondas 1 y 1.5. En conjunto, las empresas chinas lograron la adjudicación del 29% del total de los contratos para los proyectos de energía renovable en estas rondas (Ennis, 2017).

En el sector eólico, en la ronda 1, el gobierno argentino adjudicó a la empresa china Envision Energy la construcción del parque eólico Los Meandros, en la provincia de Neuquén, con una capacidad de 75 megavatios de potencia, que luego fue ampliada (Río Negro, 2020). A Envision también se le adjudicaron contratos para construir el parque eólico García del Río en la provincia de Buenos Aires (inaugurado en diciembre de 2019, con una capacidad de generación de 10 megavatios; para este proyecto, la empresa propuso una integración de componentes nacionales equivalente al 5,9%); el parque eólico Vientos Del Secano en Villarino, en la provincia de Buenos Aires (inaugurado en noviembre de 2020, con una ca-

pacidad de generación de 50 megavatios; la integración de componentes nacionales propuesta fue equivalente al 7,9%); y el parque eólico Cerro Alto en la provincia de Río Negro (con una capacidad de generación de 50 megavatios; la empresa propuso una integración de componentes nacionales equivalente al 9,7%). El proyecto Cerro Alto iba a ser cofinanciado por el Banco Interamericano de Desarrollo pero, como se detalla más adelante, se fusionó con Los Meandros. Adicionalmente, en la ronda 1.5, la empresa Sinohydro ganó la licitación para la construcción del parque eólico Pampa, en la provincia de Buenos Aires (con una capacidad de generación de 100 megavatios; la empresa propuso una integración de componentes nacionales equivalente al 20,5%) (Secretaría de Energía, 2022).

En las rondas 1 y 1.5 de RenovAr, de un total de 1.472 megavatios de potencia adjudicados para proyectos de energía eólica, las empresas chinas mencionadas capturaron 285 megavatios (equivalente al 19% del total adjudicado) (Energía Estratégica, 2016). Sin embargo, en 2018, Envision Energy suspendió el proyecto Cerro Alto y lo fusionó con Los Meandros. Si bien la fusión aumentó el tamaño del proyecto a 125 megavatios de potencia y la construcción comenzó en febrero de 2019, el parque no ha sido inaugurado por falta de financiamiento (*Río Negro*, 2020). Asimismo, la Argentina canceló el proyecto que había adjudicado a Sinohydro por el incumplimiento de los compromisos asumidos en los contratos, específicamente, por retrasos en el inicio de la fase de construcción (Spaltro, 2018).

En energía solar, en la ronda 1 de RenovAr, la empresa estatal Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado (JEMSE) ganó la licitación para construir un complejo de tres parques solares en Cauchari, en la provincia de Jujuy, con una capacidad total de generación de unos 315 megavatios (JEMSE, 2022). Se estableció una Unión Transitoria de Empresas (UTE) y un contrato de modalidad EPC, donde JEMSE operó como contratista del proyecto y la ingeniería, adquisición del material, construcción y puesta en marcha del proyecto estuvieron a cargo de dos empresas chinas que conformaron una UTE –la Power Construction Corporation of China (también conocida como PowerChina) y el Shanghai Electric Power Generation Group (también conocido como Shanghai Electric)–, mientras Talesun proveyó los paneles. Es decir que las empresas chinas proporcionaron no solo la tecnología y los componentes electromecánicos, sino también estuvieron a cargo de las obras civiles de infraestructura, incluidos los montajes electromecánicos asociados.

El proyecto solar Cauchari fue financiado por el Exim Bank de China, por un total de 331,5 millones de dólares, mientras que el gobierno provincial emitió un bono verde por 210 millones de dólares.

El banco chino otorgó el préstamo con la condición de que Power China proporcionara la tecnología (Spaltro, 2020). Se calcula que el costo total del parque fue cercano a los 540 millones de dólares. Fue inaugurado en octubre de 2019, mientras las operaciones comerciales comenzaron en septiembre de 2020; se trata del mayor proyecto solar de Latinoamérica. De acuerdo con la página de internet de JEMSE, los componentes electromecánicos argentinos representaron el 22,7% del total integrado al proyecto (JEMSE, 2020).

En marzo de 2021, el gobierno provincial anunció la refinanciación del bono verde, a pagar en 2027; este refinanciamiento se generó como consecuencia de los retrasos en la construcción e inauguración del proyecto debido a la crisis de la pandemia del COVID-19. En abril de 2021, JEMSE anunció la firma de un precontrato con Power China y Shanghai Electric para expandir la potencia de generación a 500 megavatios, mediante la realización de los parques Cauchari IV y V (JEMSE, 2021). Dicha ampliación fue incluida entre los diez proyectos que obtendrían financiamiento de China en el marco del Diálogo Estratégico para la Cooperación y la Coordinación Económica (DECCE), celebrado en enero de 2022 e incorporado a los acuerdos negociados durante la visita de Estado a China en febrero de 2022 (CERA, 2022).

Asimismo, en la ronda 1.5 de RenovAr, se adjudicó un contrato a Jinko Solar para construir el parque solar Iglesia-Estancia Guañizuil en la provincia de San Juan (con 80 megavatios de capacidad de generación de energía), inaugurado en mayo de 2019. Para este proyecto, el BID Invest (una filial del sector privado del Banco Interamericano de Desarrollo) proporcionó unos 10,8 millones de dólares, mientras que otros acreedores internacionales concedieron préstamos por unos 39,4 millones de dólares (BID Invest, 2018). En octubre de 2021, la empresa chilena Verano Capital tomó el control de la operación y el mantenimiento del parque.

Cabe señalar que, de los 916,2 megavatios adjudicados en total en las rondas 1 y 1.5 para proyectos de energía solar, las empresas chinas, a través de la participación directa e indirecta, captaron el 45% de los contratos (Energía Estratégica, 2016; Secretaría de Energía, 2022). El 97% de los proyectos adjudicados en ambas rondas fue para la generación de energía solar y eólica, mientras que el 3% restante se distribuyó entre proyectos de biogás, biomasa y energía hidroeléctrica a pequeña escala (OETEC, 2016). De ese 97%, China captó el 29%, seguida de España, que obtuvo el 17%; el 54% restante se distribuyó entre dieciséis empresas argentinas y de otros países (Ennis, 2017).

Las empresas chinas no solo fueron adjudicatarias de contratos en el marco de licitaciones públicas, sino también concretaron

fusiones y adquisiciones. En 2017, la empresa privada china Goldwind adquirió los parques eólicos Loma Blanca I, II y III (con 50 megavatios de capacidad de generación de energía cada uno) y el parque eólico Loma Blanca VI (con 100 megavatios de capacidad de generación de energía), todos situados en la provincia de Chubut. La firma Goldwind también adquirió el parque eólico Miramar I (con 96 megavatios de capacidad de generación de energía) en la provincia de Buenos Aires. El programa GENREN había adjudicado a la empresa española Isolux-Corsan los contratos para construir Loma Blanca I, II, III y IV y, en la ronda 1.5 de RenovAr, la firma ganó la licitación de Loma Blanca VI y Miramar I. En su proceso de reestructuración de deuda, Isolux-Corsan vendió todos los parques a un grupo de empresas asociadas al Grupo Macri, que revendió Loma Blanca IV a la empresa Genneia y el resto a Goldwind en 2017 (Delfino, 2018). En los cinco parques, Goldwind contrató a Power China bajo la modalidad EPC. Desde abril de 2021, comenzaron a funcionar tres parques eólicos del complejo de Loma Blanca, así como Miramar I.

En 2018, la empresa de capitales chino-canadienses, Canadian Solar, adquirió el proyecto del parque solar Cafayate (con 100,1 megavatios de potencia) en la provincia de Salta. El proyecto había sido adjudicado a la firma española Isolux-Corsan en la ronda 1.5. En este caso, Canadian Solar también estableció un contrato EPC con Power China para el desarrollo del proyecto; el parque se inauguró en julio de 2019.

Los casos mencionados evidencian una expansión de la presencia china en el sector de energías renovables en los últimos cinco años, no solo mediante la concreción de inversiones (en especial, fusiones y adquisiciones), sino también –y principalmente– mediante la provisión de financiamiento para proyectos cuyos contratos son, en su mayoría, “llave en mano”. Incluso cuando las empresas chinas no participan como principales actores –por ejemplo, porque están a cargo de la ingeniería de las obras, el mantenimiento y la adquisición del material, o porque son el socio mayoritario o el único propietario–, muchos proyectos de energías renovables desarrollados en la Argentina dependen de la compra de tecnologías de origen chino para su funcionamiento, como aerogeneradores, módulos y paneles fotovoltaicos. Estos patrones de relacionamiento constatan lo que Kaplan (2021) define como metas geopolíticas y geoeconómicas de China en el marco de sus dos iniciativas globales de economía política, es decir la búsqueda de posicionamiento internacional de las empresas chinas y la captura y ampliación de mercados en sectores estratégicos. Asimismo, demuestran la búsqueda de posicionamiento global de parte de las firmas chinas en

segmentos tecnológicos de vanguardia, en el marco del plan *Made in China 2025*.

Por su parte, la industria nacional argentina no solo ha ido perdiendo espacio en el desarrollo de proyectos de energías renovables como consecuencia del contexto global de liderazgo de China en la materia –y, por lo tanto, de la imposibilidad de competir en términos de precios y desarrollo tecnológico–, sino también por el esquema de contratos que se han establecido. Como se detalló en los casos con información disponible, el porcentaje de componente nacional argentino propuesto para los proyectos fue, en general, menor al 10%. En la mayoría de los proyectos, el porcentaje de integración nacional fue escaso porque los componentes fueron declarados como “críticos” en la Resolución 1/2017; ello permitió a las empresas seguir importando aerogeneradores con una capacidad de potencia inferior a 700 kilovatios, a tarifa cero. La Resolución 4/2019 introdujo modificaciones y estableció que el componente nacional integrado a los proyectos debía responder a determinados porcentajes mínimos (Ministerio de Producción y Trabajo de la República Argentina y Secretaría de Energía, 2019). La escasa integración de componentes nacionales, incluso luego de los cambios introducidos por la Resolución 4/2019, dista de ser exclusiva de los contratos establecidos con firmas chinas, pero opera como ejemplo para futuros esquemas de contratación y sus respectivas cláusulas.

Según un informe del Observatorio de Energía, Tecnología e Infraestructura para el Desarrollo (OETEC, 2016), la industria nacional argentina tiene la capacidad de participar en proyectos de energías renovables, por ejemplo, proporcionando componentes nacionales, que, en algunos casos, pueden alcanzar un mínimo del 60%, mientras que en otros pueden llegar a representar más del 90%. De acuerdo con Federici y Ennis (2020), la capacidad de producción de la industria metalúrgica es significativa en energía eólica: es capaz de construir entre 150 y 250 megavatios por año, llave en mano, mientras en partes y componentes, esa capacidad se puede expandir aún más. No obstante, un alto porcentaje de la tecnología utilizada en proyectos solares y eólicos en la Argentina es importada. En el caso de las turbinas eólicas, la mayoría de ellas son chinas y europeas, mientras que los paneles solares son proporcionados principalmente por empresas chinas.

En los proyectos financiados por bancos chinos en la Argentina, también se confirma lo que Kaplan (2021: 80) entiende como condicionalidades comerciales: el otorgamiento de financiamiento con la salvedad de que los contratos contemplen cláusulas de contenido local chino y, así, permitan ampliar la cuota de mercado de las firmas, los proveedores y los contratistas chinos. Estas con-

dicionalidades representan un desafío para la industria nacional argentina, dada su escasa o nula participación en los proyectos, y el consecuente impacto que esto genera para su competitividad; de hecho, pueden contribuir a su estancamiento. En esa línea, estas dinámicas significan un desafío para el propio proceso de desarrollo económico.

En base a lo expuesto, los futuros esquemas de cooperación con China enfrentan el desafío de incluir la utilización de componentes argentinos, o bien de incorporar requisitos de transferencia tecnológica y/o desarrollo conjunto de capacidades científico-tecnológicas. La inclusión de este tipo de mecanismos ofrece la oportunidad de generar un aprendizaje del *know-how* chino en energías renovables y, sobre esa base, ampliar las capacidades locales existentes y avanzar hacia el desarrollo de capacidades basadas en ciencia e innovación propias. Un ecosistema propicio para esta colaboración puede crearse, por ejemplo, mediante el establecimiento de parques tecnológicos binacionales.

A los desafíos anteriores se suma la ausencia de un plan energético nacional que coordine la cooperación a nivel subnacional. Como se explica en el próximo apartado, la presencia de China en proyectos energéticos en la Argentina no solo se forjó mediante relaciones Estado-Estado, sino también mediante el desarrollo de lazos locales.

La cooperación subnacional entre la Argentina y China en proyectos energéticos

La presencia china en el sector de energías renovables no solo se impulsó mediante lazos Estado-Estado sino que, en determinadas provincias, los actores locales operaron como promotores. Según el artículo 124 de la Constitución Nacional Argentina, los gobiernos provinciales gozan de autoridad en materia de política exterior (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 1994).

Jujuy sobresale como un ejemplo de cooperación a nivel subnacional. La interacción entre actores jujeños y contrapartes chinas fue crucial para impulsar la presencia de China en la provincia, no solo en el sector de energías renovables, sino en el de energías alternativas y otros sectores estratégicos. Esta cooperación se evidencia en la concreción del proyecto “Jujuy Seguro e Interconectado”, al igual que en el complejo solar Cauchari y en el proyecto de litio Cauchari-Olaroz, por mencionar algunos de los más relevantes.

El gobernador de Jujuy, Gerardo Morales, ha operado como un importante promotor de estas iniciativas. Poco después de asumir su cargo en diciembre de 2015, Morales comenzó a cultivar rela-

ciones especiales con China. Esos contactos iniciales impulsaron la firma de un acuerdo marco, en abril de 2016, entre JEMSE, Shanghai Electric y Power China para la financiación e instalación de un parque solar en Jujuy.

El hijo de Morales, Gastón Morales, junto con empresarios y funcionarios locales, visitaron China en junio de 2016 para incentivar la colaboración en proyectos energéticos y tecnológicos. Esas iniciativas contribuyeron a la firma del acuerdo entre JEMSE, Shanghai Electric, Power China y Talesun en mayo de 2017 para la construcción del parque solar, después de que JEMSE fuera adjudicada en las licitaciones del programa RenovAr en 2016. Este acontecimiento tuvo lugar en el marco de la visita de Estado de Macri a China; Morales y una delegación de funcionarios y empresarios locales, junto con otros gobernadores, fueron en búsqueda de acuerdos. Durante esa visita, la delegación jujeña también logró el compromiso de financiamiento para el parque solar por parte del Exim Bank de China. El acercamiento entre China y Jujuy se amplió mediante la concreción del hermanamiento con la provincia china de Guizhou en mayo de 2018. Entre 2019 y 2021, la cooperación local continuó fortaleciéndose: Morales visitó China para conseguir financiamiento para la ampliación del proyecto solar de Cauchari en marzo de 2019. En mayo de 2021, se firmó el acuerdo con Ganfeng Lithium para instalar una fábrica de baterías de litio en la provincia y, en abril de 2022, un convenio similar con Gotion. Este relacionamiento también promovió el acuerdo con Sinopharm para la provisión de las vacunas contra el COVID-19; Jujuy fue la primera provincia argentina en lograr tal objetivo.

El papel de la agencia local también ha sido vital para impulsar la presencia china en proyectos solares y de litio en Salta. En octubre de 2018, una delegación nacional argentina visitó China y los gobiernos municipales de Salta y Xuzhou firmaron un memorando para avanzar en la cooperación minera. En junio de 2021, los intendentes de Salta y Xuzhou, Bettina Romero y Zhuang Zhaolin, firmaron un acuerdo de hermanamiento de ciudades. La cooperación se ha profundizado mediante varios eventos y visitas mutuas, y la concreción de planes como el inicio del proyecto de litio Mariana, en mayo de 2022, a cargo de Ganfeng Lithium.

En abril de 2021, el gobernador de Chubut, Arcioni, firmó una carta de intención con China Gezhouba Group para la construcción, instalación y operación del parque eólico El Escorial. En mayo de 2021, Arcioni firmó otra carta de intención con esa empresa para renovar el parque eólico Antonio Morán. Los últimos dos proyectos se listan entre los catorce que podría financiar China en el marco de la IFR (CERA, 2022).

Por su parte, en diciembre de 2021, el gobierno de La Rioja anunció la firma del contrato con Power China para ampliar el parque solar y eólico Cerro Arauco a 400 megavatios. Este proyecto también se lista entre aquellos que financiaría China en el marco del DECCE (CERA, 2022).

Asimismo, el gobernador de Tierra del Fuego, Gustavo Melella, ha mantenido reuniones con el embajador de China en la Argentina, Zou Xiaoli, y con representantes del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, para explorar posibilidades de financiamiento e inversiones para un parque eólico en Río Grande.

Por su parte, representantes de la provincia de Río Negro se han reunido con ejecutivos de la empresa Power China para estudiar las posibilidades de construir un parque solar en la localidad de Catriel.

Conclusión

A medida que China ha profundizado sus lazos económicos con países en desarrollo como la Argentina, también ha impulsado la internacionalización de sus empresas y tecnologías en el área de infraestructura energética. A diferencia de otros países donde China ha participado en proyectos de energías renovables, la Argentina recibió financiamiento y, en menor medida, inversiones, sin haberse integrado aún a la IFR. Ahora que la Argentina forma parte, existen oportunidades para que el capital chino aumente su presencia, o incluso la extienda a nuevos sectores, como el de infraestructura de transmisión eléctrica. Ahora bien, los nuevos esquemas de cooperación para financiamiento e inversiones de parte de China, y sus respectivas implicaciones para el proceso de desarrollo económico, dependerán de los términos que la Argentina establezca como prioritarios en el marco de su rol en la IFR.

Además de participar en licitaciones, las firmas chinas concretaron fusiones y adquisiciones en el sector de energías renovables. En los casos en que los bancos chinos participaron otorgando créditos, se constata lo que Kaplan (2021: 39) define como provisión de “capital paciente”. Adicionalmente a ser adjudicadas con contratos, o bien haber sido contratadas mediante la modalidad EPC, las empresas chinas han participado en el sector de renovables como proveedoras de tecnologías, como turbinas eólicas, células fotovoltaicas y módulos solares. En la provisión de tecnologías, se destaca el caso de la tecnología fotovoltaica. Los paneles solares chinos son altamente competitivos a nivel mundial, y no hay muchos proveedores alternativos, al tiempo que son pocos los competidores que

ofrecen precios similares; su posicionamiento global como líderes en el mercado solar les ha permitido reducir los costos de producción y los precios globales. De estas dinámicas surgen aprendizajes importantes, por ejemplo, la relevancia de negociar la participación de la industria nacional argentina en futuros acuerdos con contrapartes chinas, en especial en segmentos donde las empresas locales son competitivas.

A pesar de las oportunidades que presenta la cooperación bilateral en materia de transición energética, la inversión y el financiamiento chino en energías renovables plantea desafíos importantes para el proceso de desarrollo económico argentino. En primer lugar, se destaca el desafío de diseñar un plan de relacionamiento con China a mediano y largo plazo en energías alternativas y renovables, transversal a nivel institucional y técnico, es decir que aúne diversas entidades y organismos, públicos y privados, y garantice que las inversiones y el financiamiento proveniente del país asiático contribuyan al proceso de desarrollo económico argentino. Este trabajo ha evidenciado la escasa o nula participación de empresas y tecnologías locales en proyectos financiados por China. Además, ha dado cuenta de la escasa priorización a ciertos sectores en la cooperación con China; se hace referencia a los sectores de energía hidroeléctrica y eólica a pequeña escala, donde tanto empresas como tecnologías argentinas están bien posicionados y, por lo tanto, pueden proporcionar piezas, componentes e ingenieros. Además, la transferencia de tecnología de China en el sector solar y/o el desarrollo conjunto de tecnologías ha estado ausente, y no ha sido un requisito previo en las negociaciones de la Argentina con China. La trayectoria de cooperación conjunta en ciencia y tecnología y el interés por establecer intercambios sobre parques tecnológicos, puede resultar un esquema propicio para avanzar en ese objetivo.

El diseño de un plan con esas características incluye, además, el desafío de considerar diferentes escalas de implementación, a saber: nacional, provincial, y local, respectivamente, pero sin abandonar la capacidad de centralización nacional, para evitar esfuerzos fragmentados, como se ha evidenciado en los casos aquí expuestos. Así, la planificación a mediano y largo plazo presenta el reto de garantizar una participación equitativa de los actores provinciales y locales y, al mismo tiempo, de ordenar su implementación mediante un esquema centralizado.

En la futura cooperación bilateral, el diseño de un plan que incorpore cláusulas que aseguren la participación de empresas y tecnologías locales, y mecanismos de transferencia tecnológica y/o desarrollo conjunto de tecnologías, y garantice participación subnacional evitando fragmentación, resultan una pieza fundamen-

tal para que el proceso de transición energética en la Argentina esté en línea con un proceso de desarrollo económico integral. La implementación de mecanismos como el canje de deuda por acción climática también significa una oportunidad para promover la transición energética en el marco de la cooperación con China. Sin embargo, para garantizar que los objetivos de transición energética compatibilicen con los de un desarrollo integral, la implementación de un mecanismo canje de deuda por acción climática debe incluir procesos de participación conjunta y equitativa de empresas y tecnologías, e incorporar mecanismos que eviten la fragmentación y amplíen los alcances territoriales de las metas de transición.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, S. (2014), “La promoción de energías renovables en Argentina: el caso de Genren”, *Puentes*, vol. 15, N° 5, disponible en: <<https://ictsd.iisd.org/bridgesnews/puentes/news/la-promoci%C3%B3n-de-energ%C3%ADas-renovables-enargentina-el-caso-genren>>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID Invest) (2018), “IDB Invest Finances the Construction of an 80 MW Solar Plant in Argentina”, 18 de abril, disponible en: <<https://www.idbinvest.org/en/news-media/idb-invest-finances-construction-80-mwsolar-plant-argentina>>
- Banco Mundial (2021), *Argentina: Overview*, disponible en: <<https://www.worldbank.org/en/country/argentina/overview>>
- Boston University Global Development Policy Center (BU GDP Center) (2022), *China's Global Energy Finance Database*, disponible en: <<http://www.bu.edu/cgef>>
- BP (2021), *Statistical Review of World Energy 2021*, 70º ed., disponible en: <<https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2021-full-report.pdf>>
- Calvetti, D. et al. (2021), *Energías renovables en Argentina: desafíos y oportunidades en el contexto de la transición energética global*, KPMG y Cámara Argentina de Energías Renovables (CADER), disponible en: <https://www.cader.org.ar/wp-content/uploads/informe_ERA_2021_aresvf.pdf>
- Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA) (2022), “Los resultados del viaje a China”, *Contacto China*, N° 162, disponible en: <https://www.cera.org.ar/new-site/descargarArchivo.php?idioma_code=es&contenido_id=5696>
- CAMMESA (2021), *Informe Anual 2020*, disponible en: <<https://microfe.cammesa.com/static-content/CammesaWeb/download-manager-files/Informe%20Anual/INFORME%20ANUAL%202020%20VF.pdf>>
- (2022), *Resumen Anual 2021*, disponible en: <<https://microfe>>

- cammesa.com/static-content/CammesaWeb/download-manager-files/NovedadesHome/Resumen%20Ejecutivo%20Ene%20a%20Dic%202021.pdf>
- Chen, G. y C. Lees (2016), "Growing China's Renewables Sector: A Developmental State Approach", *New Political Economy*, vol. 21, N° 6, pp. 574-586.
- Climate Action Tracker (2022), *China: Country Summary*, disponible en: <<https://climateactiontracker.org/countries/china>>
- Delfino, E. (2018), "Sin Licitación, el Grupo Macri compró y luego revendió seis Parques Eólicos", *Perfil*, 8 de enero, disponible en: <<https://www.perfil.com/noticias/politica/sin-licitacion-el-grupo-macricompro-y-luego-revendio-seis-parques-eolicos.phtml>>
- Dussel Peters, E. (2021), *Monitor de la OFDI china en América Latina y el Caribe 2021*, México, Red ALC-China, disponible en: <https://www.redalcchina.org/monitor/images/pdfs/menuprincipal/DusselPeters_MonitorOFDI_2021_Esp.pdf>
- Ennis, B. (2017), "Renovar 2.0: Se Profundiza la Extranjerización y el Fin de la Industria Nacional en Renovables", *OETEC*, 4 de septiembre, disponible en: <<https://www.oetec.org/nota.php?id=2799&area=4>>
- Federici, S. y B. Ennis (2020), "Conciencia nacional para las energías renovables," *OETEC*, 27 de noviembre, disponible en: <<http://www.oetec.org/nota.php?id=4982&area=1>>
- Gallagher, K. P., Z. Li, X. Chen, y X. Ma (2019), *China's Global Power Database*, Global Development Policy Center, Boston University, disponible en: <<https://www.bu.edu/cgp/>>
- Gallagher, K. S. y Q. Qi (2021), "Chinese Overseas Investment Policy: Implications for Climate Change", *Global Policy*, vol. 12, N° 3, pp. 260-272.
- Gallagher, K. S. y X. Xuan (2018), *Titans of the Climate: Explaining Policy Process in the United States and China*, Cambridge, MIT Press.
- González Jáuregui, J. (2021), "How Argentina Pushed Chinese Investors to Help Revitalize Its Energy Grid", *Carnegie Endowment for International Peace*, disponible en: <<https://carnegieendowment.org/2021/12/22/how-argentina-pushed-chinese-investors-to-help-revitalize-its-energy-grid-pub-86062>>
- Hook, L. y H. Sanderson (2021), "How the race for renewable energy is reshaping global politics", *Financial Times*, 4 de febrero, disponible en: <<https://www.ft.com/content/a37doddf-8fb1-4b47-9fba-7ebde29fc510>>
- IEA e International Renewable Energy Agency (IRENA) (2015), *Hydropower: Technology Brief*, disponible en: <<https://www.irena.org/publications/2015/Feb/Hydropower>>
- International Energy Agency (IEA) (2021), *An Energy Sector Roadmap to Carbon Neutrality in China*, disponible en: <<https://www.iea.org/reports/an-energy-sector-roadmap-to-carbon-neutrality-in-china>>
- JEMSE (2020), "Solar Cauchari: se puso en marcha el parque más grande de la región", 4 de diciembre, disponible en: <<http://jemse.gob.ar/solar-cauchari-se-puso-en-marcha-el-parque-mas-grande-de-la-region/>>

- (2021), “Se firmó el acuerdo para la ampliación de Cauchari”, 29 de abril, disponible en: <<http://jemse.gob.ar/2021/04/29/se-firmo-el-acuerdo-para-la-ampliacion-de-cauchari/>>
- (2022), “Energías renovables”, disponible en: <<http://jemse.gob.ar/energias-renovables/>>
- Kaplan, S. (2021), *Globalizing Patient Capital: The Political Economy of Chinese Finance in the Americas*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kong, B. y K. P. Gallagher (2017), “Globalizing Chinese Energy Finance: The Role of Policy Banks”, *Journal of Contemporary China*, vol. 26, N° 108, pp. 834-851.
- (2021), “Inadequate Demand and Reluctant Supply: The Limits of Chinese Official Development Finance for Foreign Renewable Power”, *Energy Research and Social Science*, vol. 71, pp. 1-7.
- Ma, X. (2020), “Understanding China’s Global Power”, *GGI Policy Brief*, disponible en: <https://www.bu.edu/gdp/files/2020/10/GCI_PB_000_EN-2.pdf>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la República Argentina (2020), *Segunda Contribución Nacional Determinada a Nivel Nacional de la República Argentina*, disponible en: <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Argentina%20Second/Argentina_Segunda%20Contribuci%C3%B3n%20Nacional.pdf>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República Argentina (1994), “Constitución de la Nación Argentina”, 15 de diciembre. Disponible en: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>, consultado el 12-05-2022>
- (2015), “Ley 27.191”, 23 de septiembre, disponible en: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/250000-254999/253626/norma.htm>>, consultado el 11/05/2022.
- Ministerio de Producción y Trabajo de la República Argentina y Secretaría de Energía (2019), “Resolución Conjunta 4/2019”, disponible en: <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/221110/20191112>>, consultado el 15/04/2022.
- Myers, M. y R. Ray (2022), “What Role for China’s Policy Banks in LAC”, en *Inter-American Dialogue y Boston University Global Development Policy Center*, disponible en: <<https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2022/03/Chinas-policy-banks-final-mar22.pdf>>
- OETEC (2016), “China y España: Las Ganadoras del Plan RenovAr (o la Derrota de la Industria y el Empleo Argentinos)”, 29 de noviembre, disponible en: <<https://www.oetec.org/nota.php?id=%202215&area=%2017>>
- Secretaría de Energía, República Argentina (2021), *Lineamientos para un Plan de Transición Energética al 2030*, Ministerio de Economía de la República Argentina, disponible en: <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/252092/20211101>>
- (2022), “Proyectos Adjudicados del Programa RenovAr: Rondas 1, 1.5 y 2”, Ministerio de Economía de la República Argentina, disponi-

- ble en: <<https://www.minem.gob.ar/www/833/25897/proyectosadjudicados-del-programa-renovar>>
- “Sin viento a favor para el parque eólico Los Meandros”, *Río Negro*, 4 de enero, 2020, disponible en: <<https://www.rionegro.com.ar/sin-viento-a-favor-para-el-parque-eolico-los-meandros-1214344>>
- “Solo el 8% de las Licitaciones de Energías Renovables Fueron a Empresas Argentinas”, *Energía Estratégica*, 13 de diciembre, 2016, disponible en: <<https://www.energiaestrategica.com/solo-8-las-licitaciones-energias-renovables-fueron-empresas-argentinas/>>
- Spaltro, S. (2018), “Por Incumplimientos: Gobierno Pidió Cancelar dos Contratos de Renovables”, *El Cronista*, 19 de julio, disponible en: <<https://www.cronista.com/economia-politica/Giro-oficial-Gobierno-pidiorescindir-dos-contratos-de-energias-renovables-20180719-0035.html>>
- (2020), “China Quiere Crecer en la Argentina y Apunta a Ganar Más Obra Pública”, *El Cronista*, 10 de agosto, disponible en: <<https://www.cronista.com/economia-politica/China-quiere-crecer-en-la-Argentina-y-apunta-a-ganar-mas-obra-publica-20200810-0050.html>>

[Recibido el 20 de junio del 2022]

[Evaluado el 19 de julio del 2022]

Autoras

Juliana González Jáuregui es doctora en Ciencias Sociales. Investigadora asistente en Conicet, con lugar de trabajo en el Área de Relaciones Internacionales de FLACSO Argentina. Su línea de investigación actual analiza la provisión de financiamiento e inversiones de China a sectores estratégicos en la Argentina.

Publicaciones recientes:

- “Chinese Overseas Finance in Renewable Energy in Argentina and Brazil: Implications for the Energy Transition”, con T. Gélvez, *Journal of Current Chinese Affairs*, N° especial, marzo 2022.
- “How Argentina Pushed Chinese Investors to Help Revitalize Its Energy Grid”, *Carnegie Endowment for International Peace*, diciembre 2021.
- “Agenda 2030 y cooperación de China para el desarrollo sostenible”, en Altman Borbón, J. y S. Rivero (eds.), *Dimensiones de la diplomacia de China en América Latina y el Caribe*, San José, FLACSO, 2022.

Cómo citar este artículo

González Jáuregui, Juliana, “Financiamiento e inversiones de China en energías renovables en la Argentina: implicaciones para la transición energética y el desarrollo”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 42, primavera de 2022, pp. 177-198, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/661-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-42.html>>.

Gonzalo Sebastián Sanz Cerbino
y Victoria Rodríguez Nievas

La burguesía argentina frente a China

INTERESES ECONÓMICOS Y POLÍTICA EXTERIOR
EN LA ARGENTINA RECIENTE, 2015-2019

Introducción

Uno de los ejes de la política exterior en la Argentina durante las últimas décadas ha sido la relación diplomática y comercial con China. La importancia adquirida por la potencia asiática en la economía mundial, su intento por conquistar nuevos mercados y socios comerciales y las posibilidades de integración con la Argentina a partir de la exportación de bienes agropecuarios y agroindustriales que la economía china demanda en cantidades crecientes, brindan oportunidades económicas que ningún gobierno local ha dejado pasar. La adhesión de la Argentina, en febrero de 2022, a la “Iniciativa de la Franja y la Ruta” (IFR) (Belt and Road Initiative, BRI), proyecto insignia en la estrategia de expansión global con la que China busca hegemonizar el escenario internacional, es el último mojón en un largo camino de acercamiento entre ambos países.

La incorporación de la Argentina al BRI, que contempla inversiones en infraestructura, acuerdos de financiamiento y fomento a las relaciones diplomáticas para consolidar las relaciones comerciales, abre el camino para una integración comercial con China mayor a la vista hasta hoy. El proceso de integración no ha resultado inocuo para la estructura productiva local. La creciente importancia económica de China para la Argentina, por las características que asume la relación comercial, impactó diferencialmente sobre la estructura productiva y afectó de distintas formas a las fracciones de la burguesía que acumula en la Argentina. Los sectores agropecuarios y agroindustriales se encuentran entre los más benefi-

ciados por la creciente integración comercial con China, dada la importancia que adquieren las exportaciones de productos primarios o las manufacturas de origen agropecuario. Por el contrario, la dinámica que adquiere la relación comercial tiende a perjudicar a las áreas industriales. La importación de manufacturas de origen chino, junto a las presiones para eliminar progresivamente las restricciones a su ingreso, afectan a las fracciones burguesas que producen bienes industriales que compiten en el mercado interno con esos bienes importados.

A la vista de los recientes acuerdos, creemos necesario echar luz sobre los impactos de la creciente integración comercial con China para el entramado económico local. Para ello, en este artículo, nos proponemos reconstruir los posicionamientos, las resistencias y el accionar de diferentes fracciones de la burguesía local frente a la intensificación de la relación diplomática con China en el período 2015-2019. Analizaremos las orientaciones en materia de política bilateral promovidas por las diferentes fracciones del capital local durante el período, observando las declaraciones y las acciones de las principales organizaciones empresariales, así como su incidencia en la política exterior argentina durante este período. De esta manera, creemos aportar a una evaluación integral de los posibles impactos sobre la estructura productiva de la profundización de la relación comercial con China, y, en particular, de la firma de acuerdos como el BRI.

Las relaciones comerciales y diplomáticas con China en la Argentina reciente

A lo largo de las últimas dos décadas las relaciones comerciales y diplomáticas entre la Argentina y China se han intensificado. La potencia oriental se ha convertido progresivamente en un socio estratégico de la Argentina, tanto por el creciente volumen de intercambio comercial, como por los acuerdos de inversión y apoyo financiero. Aunque los vínculos argentinos con China venían intensificándose desde comienzos del siglo XXI, es durante las presidencias de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015) que la relación bilateral adquiere un carácter estratégico. Tras la asunción de Cristina Fernández de Kirchner, la “integración regional”, que caracteriza la política exterior argentina entre 2003 y 2007, pasa a segundo plano y comienzan a privilegiarse los acuerdos bilaterales (Zelicovich, 2011; Álvarez, 2019). En este contexto cobra relevancia la relación comercial y política con China (Busso, Actis y Novello, 2017; Laufer, 2020). Desde 2005, se

verifica un aumento del intercambio comercial, gracias al cual la Argentina incrementa las exportaciones de materias primarias y, como contrapartida, crece la importación de manufacturas chinas (en particular, de bienes de alta tecnología o de tecnología media), en lo que algunos autores denominan un proceso de “sustitución inversa” (Laufer, 2020: 273). También se intensificaron los vínculos financieros, mediante acuerdos de inversión en los que se buscó apoyar la reactivación económica, o créditos, cruciales en un contexto de restricción externa.

El cambio de gobierno en diciembre de 2015, cuando asumió la presidencia Mauricio Macri, produjo un *impasse* en las relaciones diplomáticas y comerciales con China. Diversos autores enfatizan que, en materia de relaciones exteriores, durante el gobierno de la Alianza Cambiemos, se produjo lo que se caracterizó como un “giro contundente” (Míguez, 2020: 84) o un cambio radical (Brenta, 2020: 227-230) respecto a la orientación seguida por gobiernos anteriores. Para el segundo, la “lógica neoliberal” que caracterizó a esta experiencia política impregnó la estrategia de inserción internacional de la Argentina en el período, lo que se observa en el intento de estrechar lazos con los organismos multilaterales de crédito y los mercados globales de capital, o los avances de los acuerdos comerciales que posibilitaron una “apertura importadora”. Los objetivos explícitos en materia de política exterior eran “reinsertar a la Argentina en el mundo” y “abandonar el aislamiento”, lo que llevó a adoptar medidas que buscaban recomponer los vínculos con las potencias tradicionales (sobre todo EE.UU. y Europa), al tiempo que se estimulaba la atracción de inversiones (Frenkel y Azzi, 2018; Piñero, 2019; Míguez, 2020).

En relación a China, en un comienzo la gestión de Mauricio Macri intentó “desjerarquizar” las relaciones con esta potencia (Busso, 2019: 7). De hecho, en su primer año de gobierno, con la intención de revisar adjudicaciones sospechadas de corrupción, se suspendieron obras de infraestructura y acuerdos firmados por la gestión anterior. Sin embargo, ante las amenazas chinas de retirar el apoyo financiero al país y la imposición de sanciones comerciales, la relación comenzó a reencauzarse. Hacia 2017, el gobierno de Mauricio Macri ratificó los acuerdos con China firmados durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner, y renovó el *swap* que apuntalaba las reservas monetarias del país (Míguez, 2020). Por esa razón, autores como Castaño (2017), Hua (2017) o Laufer (2020) dan cuenta de una continuidad en las relaciones de Argentina con el gigante asiático durante la presidencia de Macri. En estos hechos se observa, a su vez, la existencia de orientaciones en disputa dentro de la propia gestión en materia de política exterior, que se vinculan

con la heterogeneidad de la alianza social en la que se apoyaba el gobierno, y a la coexistencia en su interior de fracciones de clase con intereses contrapuestos (Sanz Cerbino y Peloché, 2018; Sanz Cerbino y Grimaldi, 2020). El análisis de los posicionamientos de diferentes fracciones de la burguesía argentina en relación a China durante el período 2015-2019 y su influencia sobre la Cancillería argentina, nos permitirán analizar las bases sociales de la política exterior de Cambiemos, en tanto resultado contradictorio de los intereses (muchas veces contrapuestos) de las fracciones de clase en que se apoyó el gobierno. Creemos que esta perspectiva nos permitirá comprender las oscilaciones durante el gobierno de Mauricio Macri en relación a China, dando cuenta de ciertas continuidades con el período anterior y de la primacía de determinados intereses sociales por sobre las diferencias político-ideológicas de cada gobierno.

La burguesía agropecuaria y agroindustrial frente a China

Desjerarquización de la relación bilateral y sanciones comerciales

Las fracciones agropecuaria y agroindustrial de la burguesía argentina han sido, en términos generales, las más beneficiadas por la intensificación de las relaciones comerciales con China desde 2007. Sin embargo, el aumento de las exportaciones agropecuarias y agroindustriales que benefició a estas fracciones iba atado a otros acuerdos de política exterior, por lo que las posiciones adquiridas no estaban aseguradas. Ello se puso de relieve durante los dos primeros años de la presidencia de Macri, con la gestión en la Cancillería de Susana Malcorra, cuando las tensiones comerciales y políticas con China afectaron las colocaciones agropecuarias. En 2016, China dejó de comprar aceite de soja a la Argentina, dando como resultado una caída del 97% de las exportaciones de este producto a ese país. En paralelo, se produjo una caída generalizada de la exportación de granos de soja a China, rubro en el cual entre enero y mayo de 2017 hubo un retroceso del 47,9% con respecto al mismo período del año anterior.

Aunque se adujeron “razones de mercado” (los precios del aceite proveniente de Brasil eran mucho más baratos durante ese año) y estructurales (el avance en la industrialización de la soja en China, que explicaría la reducción en las colocaciones de granos), un retroceso tan marcado y en tan corto tiempo en los principa-

les rubros de las exportaciones argentinas a China debe explicarse ante todo por razones de política exterior. Lo sucedido sería una represalia por las trabas a la importación de productos chinos mediante las sanciones *antidumping* (tema sobre el que volveremos) y por la paralización de obras de infraestructura, como las represas Néstor Kirchner y Jorge Cepernic, adjudicadas al consorcio chino Gezhouba Group Company durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner; o los gasoductos troncales adjudicados en la provincia de Córdoba en 2016 a constructoras locales asociadas a empresas chinas (*La Nación*, 7/10/2016, 8/10/2016 y 24/5/2017; *La Política Online*, 7/10/2016). Ya en 2010, el gobierno chino había tomado una decisión similar, cuando frenó las compras de aceite de soja en represalia por el aumento de las sanciones *antidumping* del gobierno argentino a las importaciones chinas, en el contexto de la crisis de 2008 (Burgos, 2011: 33).

Evidentemente, con las restricciones a las importaciones de aceite y granos de soja en 2016, la administración china estaba respondiendo a la política exterior impulsada por la canciller Susana Malcorra. El intento de desjerarquizar la relación con China privilegiando los vínculos con Europa y Estados Unidos, las restricciones a las importaciones, la revisión de los contratos con inversores chinos y el freno impuesto a obras que se pusieron en marcha durante el gobierno anterior, tenían un precio que se pagó con la reducción de las exportaciones con destino a China. Sin embargo, a mediados de 2017, se produjo un giro en la política exterior que permitió recomponer la relación bilateral.

La recomposición de la relación bilateral

A fines de mayo de 2017, tras una gira por China en la que se evidenciaron los problemas en la relación bilateral, renunció la canciller Susana Malcorra. Su renuncia fue un punto de inflexión en la relación con la potencia oriental, que comenzó a recomponerse con el arribo a la Cancillería de un sector del Gobierno que promovía una mayor integración. El primer síntoma de un cambio de rumbo se produjo en agosto de 2017, cuando el Ministerio de Agroindustria anunció la reapertura de las exportaciones del aceite de soja a China. Desde el Ministerio se coordinó la conformación de una delegación compuesta por funcionarios y empresarios (entre los que estuvieron el presidente de la Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina-Centro Exportador de Cereales, CIARA-CEC, y directivos de Dreyfus, COFCO, Cargill y Bunge) que viajó al país asiático y logró que la empresa estatal Sinograin se comprometie-

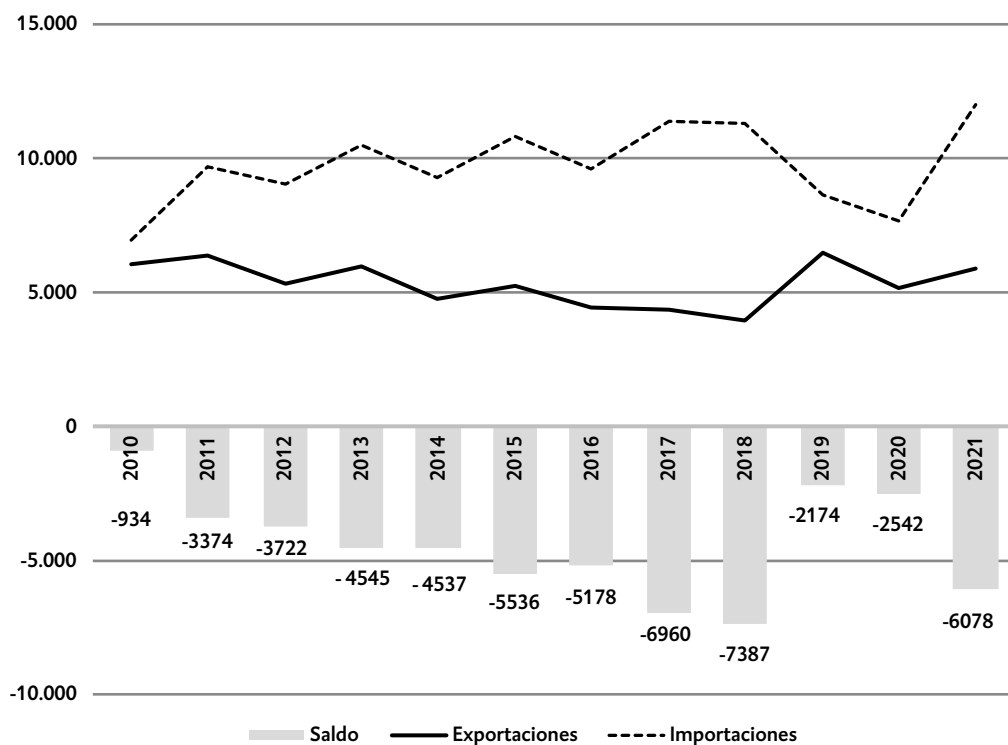
ra a importar aceite de soja argentino. Por otro lado, ese mismo año se produjo una reducción de aranceles en China que favoreció la importación de productos agroindustriales argentinos como langostinos, quesos, preparaciones alimenticias infantiles, pastas, mermeladas y bebidas alcohólicas (*El Enfiteuta*, 25/08/2017; *La Nación*, 24/08/2017; AAI, 2018a).

La relación siguió mejorando, al punto que al año siguiente se produjo un hito en las relaciones comerciales entre ambos países. En enero de 2018, China aprobó la importación argentina de cortes cárnicos congelados con y sin hueso luego de quince años de negociaciones. El Consorcio de Exportadores de Carnes (ABC) estimó que el acuerdo daría lugar a un aumento del 20 al 25% de las exportaciones de carne. Durante 2019, comenzaron a cosecharse los frutos de los nuevos acuerdos y la recomposición de la relación bilateral. Ese año, el Ministerio de Agroindustria de la Provincia de Buenos Aires informó que en el primer cuatrimestre de 2019 las exportaciones de carne a China habían aumentado un 65% (231 millones de dólares), lo que confirmó a ese país como principal destino de las carnes de exportación de la región bonaerense. Durante 2019, también se produjo un incremento en las exportaciones de carne porcina, que en el primer cuatrimestre de ese año aumentaron un 53% en volumen y un 48% en divisas respecto de 2018, generando ingresos por 12,2 millones de dólares. Este incremento también estaba asentado en una mayor demanda china de carne porcina, merced a un nuevo acuerdo comercial y la habilitación de tres nuevos frigoríficos para abastecer ese mercado (*La Nación*, 17/01/2018, 29/4/2019, 3/06/2019 y 19/10/2019; *InfoCampo*, 18/07/2019). El impacto de los nuevos acuerdos se observa en el incremento de las exportaciones, como se puede ver en la evolución de la balanza comercial Argentina-China entre 2010 y 2021 (gráfico 1). Dentro de ese incremento se destaca la evolución positiva de las exportaciones de carne bovina, que aumentaron en un 90% entre 2017 y 2020 (INDEC, 2021).

La resistencia industrial al avance chino

La creciente integración comercial entre la Argentina y China desde mediados de la década de 2000 fue acompañada por diversos reclamos por parte de la burguesía industrial manufacturera ante el ingreso de importaciones a bajo costo que desplazaban su producción del mercado local (Crisorio, 2009; Colombo, 2011). Sin embargo, este tipo de cuestionamientos se intensificó entre 2016 y 2017 a pesar de que, como señalamos, la relación comercial con

Gráfico 1. Balanza comercial Argentina-China, 2010-2021 (en millones de U\$S)



Fuente: informes técnicos Intercambio Comercial Argentino, INDEC, años 2011-2021.

China había ingresado en un *impasse* desde el acceso de Mauricio Macri a la presidencia. Uno de los factores que explica este aumento en los reclamos industriales era el inminente ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC), que allanaba el terreno para que se la reconociera como economía de mercado, dificultando la aplicación de barreras *antidumping* a sus exportaciones. En 2001, China firmó un acuerdo con la OMC, que incluía una cláusula por la cual al cabo de 15 años, este país ingresaría al organismo siendo automáticamente reconocido como economía de mercado. Ese plazo vencía en diciembre de 2016.

A ello se deben sumar factores locales. El rol que había pasado a ocupar la economía china como uno de los principales destinos para las exportaciones agropecuarias locales implicaba –como contrapartida– un trato preferencial para las inversiones y las importaciones provenientes de ese país, lo que amenazaba las posiciones de los industriales argentinos en el mercado interno. Las sanciones

impuestas por el gobierno chino retrayendo las exportaciones de productos agropecuarios en 2016 ejercían presión internamente para conseguir una mayor apertura importadora. El futuro de la relación bilateral aún estaba en discusión, pero los intentos de acercamiento entre ambos gobiernos, como la reunión entre Macri y Xi Jinping en abril de 2016 en Washington, o la visita de Susana Malcorra a China en mayo de ese año, preocupaban a la burguesía industrial, que a través de sus organizaciones corporativas intentaría incidir sobre la cuestión (Hua, 2017: 231; *La Nación*, 30/8/2016).

Un caso testigo: Techint contra China

Los intentos oficiales para recomponer la relación bilateral alcanzaron un punto alto en septiembre de 2016, cuando se produjo la primera visita oficial del presidente Macri a China. Pocos días antes, en el marco de un encuentro organizado por el Atlantic Council, el presidente de la Unión Industrial Argentina (UIA), Adrián Kaufmann Brea, solicitó al gobierno argentino que no se reconociera a China como economía de mercado. Faltaban pocos meses para que se produjera el ingreso formal de China a la OMC, lo que habilitaría su reconocimiento como economía de mercado, limitando el uso de las medidas *antidumping* para frenar el ingreso de importaciones provenientes de ese destino. La forma en que se resolviera esta cuestión preocupaba sobremanera a una de las empresas líderes en el mercado local, la productora siderúrgica Techint, cuyo mercado se veía amenazado de permitirse el ingreso sin restricciones de la producción de acero chino, que en un año superaba en más del 600% la producción latinoamericana.

A comienzos de 2016, esta empresa protagonizó un incidente ilustrativo de los intereses que se ponían en juego con la relación bilateral sino-argentina. El escándalo estalló al conocerse el resultado de una importante licitación de obra pública convocada por el gobierno de la provincia de Córdoba: la construcción de 2.300 km de gasoductos troncales a lo largo del territorio provincial. La obra fue adjudicada por tramos a tres consorcios: el primero a la constructora local Electroingeniería, asociada a la empresa China Petroleum Pipeline Bureau; el segundo, a la constructora local IECSA, asociada a China Communications Construction Company; y el tercero, a la constructora brasilera Odebrecht. Techint, que también se presentó a la licitación, terminó en séptimo lugar. Sin embargo, el mayor problema no era ese, sino que la asociación con capitales chinos implicaba que el principal insumo para realizar las obras, tubos de acero sin costura, se importaría de China, y del

cumplimiento de esa cláusula dependía el financiamiento de la obra, que provendría en un 80% de bancos chinos. Techint, a través de su empresa insignia Siderca, monopoliza la producción local de tubos de acero sin costura (*Veintitrés*, 24/05/2016; *La Nación*, 30/08/2016).

Rápidamente, Techint comenzó a operar en distintos frentes para conseguir ingresar al negocio. En abril de 2016, la UIA intercedió en favor de Techint enviando una carta tanto a las autoridades cordobesas como al gobierno nacional, que debía avalar la deuda externa que contraería el gobierno provincial. En la carta, la UIA expresaba su “profunda preocupación por la potencial destrucción del empleo que traerá la adjudicación del suministro de tuberías y accesorios de origen chino”, y señalaba que la utilización de insumos de origen nacional “permitiría el mantenimiento de miles de empleos y la reactivación de plantas [afectadas por la recesión]” (*Página/12*, 02/05/2016). Las presiones de Techint se hicieron sentir tanto en el ámbito público como en las reuniones privadas que sus ejecutivos sostuvieron con las autoridades provinciales y nacionales. La empresa logró alinear en su favor tanto a algunos diputados (del oficialismo y de la oposición), que reclamaron públicamente al gobierno cordobés que “flexibilice su postura”, como al sindicato metalúrgico, que amenazó con movilizarse en defensa de las fuentes de trabajo si no se impedía el acuerdo con los capitales chinos (*La Voz*, 28/04/2016; *Veintitrés*, 24/05/2016; *iProfesional*, 05/04/2016). El gobierno nacional también medió en favor de Techint, intentando llegar a un acuerdo con la provincia de Córdoba para que un porcentaje de los insumos fuera adquirido en el mercado local. A su vez, la Secretaría de Comercio de la Nación, ante el reclamo por *dumping* iniciado por Techint, impuso como sanción transitoria un arancel del 139% al ingreso de tubos provenientes de China (*Ámbito*, 28/04/2016; *Veintitrés*, 24/05/2016; Maradeo y Damiani, 2019).

El gobierno de Córdoba intentó resistir la ofensiva, denunciando públicamente las presiones de una “empresa monopólica” que se siente “dueña del país” y quiere “imponer sus precios y sus reglas” (*El Cronista*, 04/05/2016), pero no lo logró. Las autoridades provinciales aceptaron finalmente la propuesta que había acordado Techint con el gobierno nacional: que el 50% de los insumos para las obras se adquiriera en el mercado local. Techint accedía a vender los tubos a casi la mitad del precio originalmente ofertado que, sin embargo, seguía siendo considerablemente superior al que ofrecían las empresas chinas. Solo Odebrecht aceptó este acuerdo y fue la única que inició la construcción durante 2016. Las empresas chinas retiraron el financiamiento comprometido, con lo

que la licitación tuvo que volver a realizarse. La nueva licitación se abrió a comienzos de 2017, pero el grueso del financiamiento debió ser garantizado por la provincia de Córdoba mediante la emisión de bonos, a un costo superior al que ofrecía China (Maradeo y Damiani, 2019; *La Voz*, 15/08/2016; *El Cronista*, 24/01/2017).

Los reclamos industriales frente a las importaciones provenientes de China

Así, frente a las ambigüedades de un gobierno nacional que en sus acciones no dejaba claro el rumbo que tomarían las relaciones sino-argentinas, y ante el inminente ingreso de China a la OMC, los industriales argentinos redoblaron las presiones. En agosto de 2016, coincidiendo en el tiempo con el reclamo de Kaufmann Brea frente al Atlantic Council, la UIA presentó una nota dirigida al jefe de gabinete Marcos Peña, a la canciller Susana Malcorra, al ministro de Producción Francisco Cabrera y al ministro de Hacienda Alfonso Prat-Gay. La nota comenzaba expresando la preocupación “ante las implicancias negativas de un eventual reconocimiento de China como economía de mercado”. De avanzarse por dicha senda, continuaba la nota, la Argentina perdería la capacidad de enfrentar mediante derechos *antidumping* lo que consideraban una “competencia desleal” por parte de China, con graves consecuencias para el entramado industrial local:

En el caso de que la Argentina otorgue este reconocimiento a favor de China, se producirá un grave desvío del comercio de productos chinos hacia nuestro país. El ingreso de estos bienes en condiciones de competencia desleal y precios artificialmente bajos, impactará de forma inmediata, y desde ya negativa, sobre el entramado productivo de la industria nacional y sobre los puestos de trabajo que lo sostienen (*La Nación*, 30/06/2016).

Dos días después del pronunciamiento de la UIA trascendieron a la prensa declaraciones del embajador argentino en China, Diego Guelar, que fueron interpretadas como un respaldo a que la Argentina avanzara en el reconocimiento de la potencia asiática como economía de mercado. Guelar aclaró, mediante una carta pública, que nunca sostuvo que debía reconocerse a China como economía de mercado. Sus dichos se habrían limitado a señalar que desde hacía algunos años este país estaba viviendo una transición hacia una economía “más abierta”, con una importante participación privada en la actividad económica y que, dada la importancia del

tema, el gobierno argentino debía evaluar la situación “con China” y no “contra China”. Pero el mensaje no fue interpretado así por los industriales, que en el acto por la celebración del Día de la Industria, el 2 de septiembre de 2016, expresaron sus quejas ante las declaraciones del funcionario, que “prenden luces amarillas” (*La Nación*, 02/09/2016 y 08/09/2016).

Finalmente, en diciembre de 2016, China ingresó a la OMC. Aunque ni la Unión Europea ni Estados Unidos avanzaron en su reconocimiento como economía de mercado, la Argentina sí dio señales en ese sentido, en el contexto de un intento para recomponer las relaciones comerciales con China. A fines de mayo de 2017, y tras la segunda gira presidencial de Macri por el gigante asiático, la Secretaría de Comercio emitió la Resolución N° 396, un fallo ante una denuncia de *dumping*, en la que se modificaron los criterios con que se resolvía este tipo de denuncias. En la denuncia, iniciada por la empresa Ferrum ante el ingreso de cerámicas y sanitarios a precios que se consideraron de *dumping*, la Secretaría de Comercio decidió resolver el caso comparando los precios a los que ingresaban los productos con sus equivalentes en el mercado interno chino. Hasta este fallo no era ese el procedimiento: el *dumping* se resolvía comparando los precios denunciados con los de terceros países porque, al no tener China estatus de economía de mercado, no había garantías sobre sus precios internos. Aunque se trató de un caso particular, sentaba un precedente que preocupó a los industriales locales (*Página/12*, 03/06/2017).

Durante 2017, la cuestión china se mantuvo candente e incidió sobre las elecciones internas de la UIA. Durante el verano de ese año, los grandes industriales habían sellado un pacto con el gobierno para que la presidencia de la entidad recayera en Daniel Funes de Rioja, titular de la Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (COPAL), la cámara que nuclea a la agroindustria. Pero entre febrero y mayo la figura de Funes de Rioja cayó en desgracia dentro de la entidad, y finalmente terminó siendo desplazado. En los meses previos a la elección en la UIA, Funes de Rioja tuvo varias intervenciones públicas insistiendo en la necesidad de estrechar lazos con China. De hecho, fue parte de la delegación de empresarios que acompañó a Macri en su segunda gira por ese país, en mayo de 2017, donde tuvo un papel relevante, y declaró en más de una oportunidad que la Argentina debía avanzar en acuerdos para la colocación de productos agroindustriales en esa plaza, pasando de ser el “granero del mundo” al “supermercado del mundo”. Por ello, las fracciones industriales que resistían el avance chino vetaron la candidatura de Funes de Rioja y eligieron una conducción donde Techint tuvo un lugar destacado, ubicando a tres de sus directivos

en el Comité Ejecutivo de la entidad. Aunque el nuevo presidente, Miguel Acevedo, también representaba a sectores agroindustriales (era presidente de Aceitera General Deheza), se alineó con los intereses proteccionistas que encarnaba Techint, al cuestionar en sus primeras apariciones públicas la relación comercial con China (Sanz Cerbino y Peloche, 2018). En su discurso de asunción como presidente de la UIA, Acevedo señaló que algunos de los acuerdos del Gobierno nacional con China generaron preocupación entre los industriales, y que pedirían explicaciones a los funcionarios: “queremos saber qué tratamiento se le dará a los productos importados de China, porque nos preocupa mucho” (*Infobae*, 30/05/2017). En una de sus primeras entrevistas televisivas tras la elección interna que lo consagró presidente de la UIA, se refirió *in extenso* a la cuestión china, dejando en claro que la nueva conducción industrial era reticente a estrechar la relación bilateral: “reconocer a China como economía de mercado profundizará los desequilibrios comerciales y de empleo, y seguirá agudizando la primarización de nuestra economía” (*Clarín*, 15/06/2017).

Las preocupaciones de los industriales argentinos frente al incremento de las importaciones chinas continuaron presentes a lo largo de toda la presidencia de Mauricio Macri. Sin embargo, entre 2016 y 2019 cambiaron varios factores. En primer lugar, el ingreso de China a la OMC y la posibilidad de un cambio en los procedimientos internos para analizar los reclamos por *dumping*, que dejaban a los industriales argentinos en una posición más vulnerable frente a las importaciones chinas. En segundo lugar, un cambio en el gabinete nacional que daba cuenta de un giro en las relaciones exteriores, en particular en las relaciones bilaterales con China: la renuncia de la canciller Susana Malcorra en mayo de 2017 y su reemplazo por Jorge Faurie. Aun así, no se observa un incremento en los reclamos industriales frente a las importaciones chinas entre 2017 y 2019. Al contrario, su intensidad disminuye. ¿A qué se debe esto? Para encontrar una posible respuesta debemos analizar el principal mecanismo con que contaba la burguesía industrial argentina para detener el ingreso de importaciones chinas: las medidas *antidumping*.

Las medidas antidumping

Como señalamos, una de las principales herramientas defensivas de los industriales argentinos frente al ingreso de importaciones a precios inferiores a los del mercado local fueron las denuncias por *dumping*. Las investigaciones por *dumping* se inician a partir de

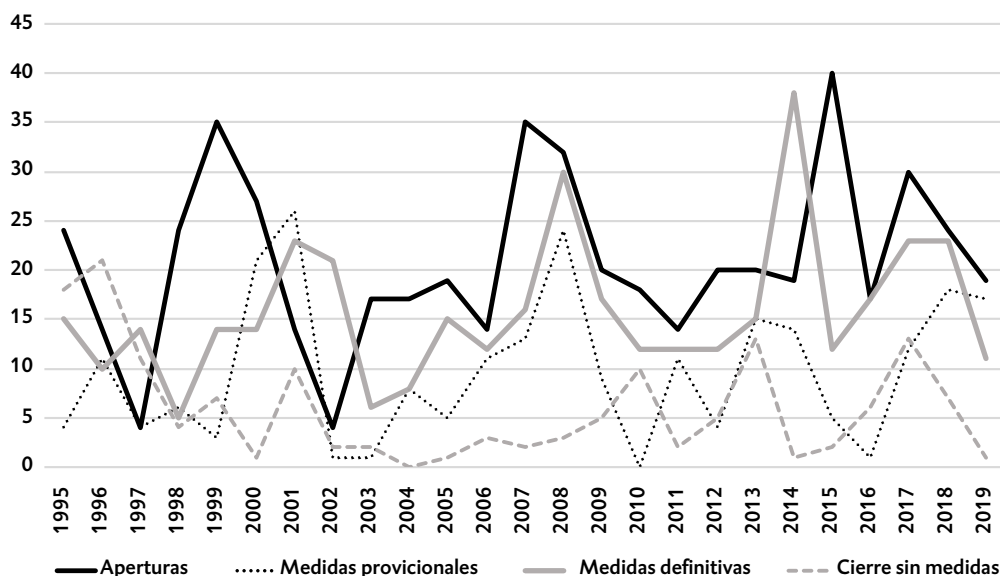
la denuncia de la empresa perjudicada a la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE) y pueden dar lugar a la imposición de medidas que frenen el ingreso de esas importaciones o derivar en un cierre de la investigación sin medidas. A su vez, la CNCE tiene la potestad de aplicar medidas provisionales mientras se realiza la investigación.

Como ha demostrado Burgos (2011: 37) a partir del análisis de los datos publicados por la CNCE, desde 2003 vienen incrementándose las medidas *antidumping* contra China en la Argentina. De hecho, desde 2003 a hoy no solo crece año a año la cantidad de investigaciones llevadas adelante contra China, sino que estas ocupan sistemáticamente el primer lugar entre todos los países investigados por *dumping* en la Argentina, tanto en cantidad de casos como en el valor de las importaciones involucradas. A su vez, Burgos detecta que en los momentos de crisis las denuncias por *dumping* (y eventualmente las sanciones) aumentan notoriamente. Así identifica tres picos en su investigación, que llega hasta 2011 (gráfico 2). El primero se produce durante la Crisis del Tequila, en 1995-1996. El segundo, en torno a la crisis de 2001 (1999-2001), y el tercero se da durante la crisis de 2008 (2008-2009). Hay que destacar a su vez que, en paralelo a la creciente importancia de la relación comercial sino-argentina, en cada crisis la apertura de investigaciones por *dumping* se incrementa: en el pico de 1995-1996 la apertura de casos llegó a 25 y 24, respectivamente; durante 2001 esos valores escalaron, llegando a 24 en 1999, 35 en 2000 y 27 en 2001; en 2008 y 2009 la apertura de casos llegó a 35 y 32, respectivamente. A su vez, una diferencia notable respecto a la década de 1990 es la aplicación de medidas provisionales y definitivas, que se eleva sustantivamente en los picos de 2001 y 2008 respecto al de 1995.

Por nuestra parte hemos ampliado la investigación de Burgos, extendiéndola hasta 2020, año del último informe de la CNCE (gráfico 2). Allí observamos que en 2016 se produce el cuarto pico en la utilización de las medidas *antidumping* contra China desde los años 1990. Durante ese año, se procede a la apertura de 40 nuevos casos, un máximo histórico (cuadro 1). También observamos que durante ese año se cierran pocos casos sin medidas, y varios con medidas definitivas (15), aunque la cantidad baja considerablemente respecto del año anterior. Lo mismo puede decirse en relación a las medidas provisionales. Aunque en los años siguientes la apertura de casos tiende a bajar, se mantiene en niveles elevados, similares a los picos de momentos de crisis: 30 en 2018 y 24 en 2019. Lo mismo sucede con la aplicación de medidas provisionales y definitivas, que aumenta progresivamente de 2016 a 2019. Lue-

go de un pico histórico en la aplicación de medidas definitivas en 2015 (38), que fue acompañado de un elevado número de medidas provisionales ese mismo año (14), las sanciones decrecen. En 2016, ya con Mauricio Macri en la presidencia, se aplican solo 5 medidas provisionales y 12 definitivas, en ambos casos inferiores al promedio de medidas aplicadas entre 2003 y 2015 (9 y 16,5%, respectivamente). Sin embargo, las sanciones se elevan progresivamente entre 2017 y 2019. Las medidas definitivas pasan de 12 en 2016 a 17 en 2017, y a 23 en 2018 y 2019. Las medidas provisionales, luego de descender de 5 a 1 entre 2016 y 2017, ascienden a 12 en 2018 y a 18 en 2019. Durante estos años, tanto las medidas provisionales como las definitivas no solo se ubicaron por encima de los valores de 2016, sino que también estuvieron por encima del promedio 2003-2015. Evidentemente, la presión de la burguesía industrial local sobre el gobierno argentino resultó efectiva para mantener las sanciones *antidumping* como mecanismo de protección frente a las importaciones chinas. El contexto económico resultaba propicio para ello: el freno a las importaciones resultaba crucial para atenuar los efectos de la restricción externa y la recesión, fenómenos que se agudizaron desde 2018.

Gráfico 2. Evolución de las medidas antidumping (apertura de casos, medidas provisionales, cierre sin medidas y con medidas definitivas), 1995-2020



Fuente: Burgos (2011: 35) y CNCE (2020).

La política exterior de Cambiemos y las presiones de la burguesía

La creciente preocupación industrial por el rumbo de la relación con China a comienzos de 2017 no resultaba infundada: la gestión de Susana Malcorra en la Cancillería recibía cuestionamientos internos y se avizoraban cambios. Las presiones que estaba ejerciendo China, mediante el cierre de la importación de aceite, la reducción en la compra de granos o la amenaza de dar de baja el *swap* de monedas contraído durante la gestión de Cristina Fernández para apuntalar las reservas del Banco Central, obligaban al gobierno a hacer concesiones. Durante el viaje de Macri a China en mayo de 2017, esas presiones se hicieron sentir: empresarios y funcionarios chinos se negaron a suscribir nuevos acuerdos de inversión, o poner en marcha los que ya estaban vigentes (como la remodelación del Ferrocarril Belgrano Cargas) hasta que no se resolvieran los escollos que habían frenado la construcción de las represas Kirchner-Cepernic, un caso testigo.

Tras el viaje, comenzaron a producirse cambios que daban cuenta de la intención del gobierno argentino de mejorar la relación con China. El primero, y más importante, fue la renuncia de la canciller Susana Malcorra, quien estuvo al frente de la política exterior en el momento en que la relación bilateral se deterioró. Aunque oficialmente se adjudicó la renuncia a razones de índole personal, trascendió la existencia de una disputa interna dentro de la Cancillería, y que la salida de Malcorra respondía a una serie de “fracasos”, entre los que se contaba el reciente viaje a China. La renuncia, de hecho, se consumó algunos días después del retorno de la gira oriental de mayo de 2017.

Sus rivales en la disputa interna tenían lazos más sólidos con China. A la cabeza de este grupo se encontraba Fulvio Pompeo, Secretario de Asuntos Estratégicos de la Nación. Detrás de él se alineaban Jorge Faurie, quien terminó reemplazando a Malcorra al frente de la Cancillería, y Diego Guelar, que mantuvo su puesto como embajador en China hasta el final del mandato de Macri. Los tres compartían un origen político común: habían sido funcionarios de Carlos Ruckauf mientras se desempeñó como gobernador bonaerense entre 1999 y 2001, y luego lo acompañaron cuando asumió como Canciller en 2002. Entre 2016 y 2019, Pompeo ocupó en los hechos la función de asesor de Macri en asuntos exteriores, y tomó el comando de la Cancillería cuando se designó en ella a Faurie. Por su cargo, acompañó a Macri en cada viaje al exterior y en cada reunión importante con mandatarios extranjeros. Hasta la salida de Malcorra parece haber puesto en marcha una suerte de

“diplomacia paralela”, que se ocupó especialmente de la relación con China. Entre 2016 y 2017, Pompeo tuvo múltiples reuniones con funcionarios y empresarios chinos, y estuvo detrás de cada reunión importante de Macri con representantes de este país. Entre estas reuniones se destaca la recepción que organizó Macri en la Casa Rosada para miembros del Buró Político del Partido Comunista Chino (PCCH) en abril de 2016. La relación tuvo continuidad en un viaje relámpago a China realizado en julio de 2016, por una delegación del PRO, encabezada por Fulvio Pompeo, que se reunió con dirigentes del PCCH. Entre 2014 y 2015, Pompeo escribió diversos artículos en los que señalaba la necesidad de estrechar lazos con China. No es casualidad que en el reparto de poder en el terreno de las relaciones exteriores, Pompeo haya reservado para un miembro de su grupo la embajada argentina en China, ni que el embajador Diego Guelar se haya pronunciado (aunque sea ambiguamente) por el reconocimiento de China como economía de mercado en medio de la disputa con la UIA (*La Nación*, 18/07/2016; *La Política Online*, 29/05/2017, *Letra P*, 30/05/2017 y 28/07/2018).

El cambio en Cancillería dio paso a un giro en las relaciones diplomáticas con China, y comenzaron a destrabarse progresivamente muchos de los conflictos que la Argentina mantenía con ese país. En julio de 2017, el gobierno renovó el *swap* de monedas con China. En agosto de 2017, se aprobó el reinicio de las obras en las represas Kirchner-Cepernic. Ese mismo mes, China reanudó las importaciones de aceite provenientes de la Argentina. En 2018, se firmó un acuerdo para ampliar el *swap* de monedas, ante las dificultades financieras que atravesaba la Argentina. Ese año también se suscribió el acuerdo para la exportación de carnes.

¿Cómo afectó el giro en la política exterior a la evolución de las medidas *antidumping*? Como señalamos, la apertura de casos baja, entre 2017 y 2019, en relación a 2016, pero aumentan las medidas provisionales y definitivas. Aún así, la cantidad de medidas tomadas es baja en relación al último año de la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, cuando se cerraron 38 casos con medidas finales y se tomaron 14 medidas provisionales. Más bajos eran todavía en 2016, cuando se produjeron las sanciones por parte de China a las exportaciones argentinas. La reacción china parece relacionarse más con las sanciones *antidumping* implementadas en 2015 (cuando alcanzan un pico histórico) y con las perspectivas que ello dejaba para 2016, año en que la cantidad de investigaciones iniciadas se incrementa notablemente, en un contexto en que el gobierno argentino intentaba abrir su juego en materia de relaciones internacionales “desjerarquizando” la relación bilateral con China. Eso, sumado al inicio de las investigaciones por corrupción

sobre la obra pública, al freno impuesto al proyecto de las represas Kirchner-Cepernic y al conflicto por los gasoductos troncales en Córdoba, explica una reacción que parece destinada a disciplinar y realinear al gobierno argentino. Acción que tuvo su efecto, como vimos con el cambio que se produce en Cancillería y en la reorientación de las relaciones sino-argentinas, aunque no afectó sobremanera a los instrumentos utilizados por la burguesía industrial local para frenar el ingreso de importaciones chinas.

Como señalamos, la influencia de la gran burguesía industrial sobre el gobierno argentino resultó efectiva para mantener la aplicación de sanciones *antidumping* a China en un nivel elevado entre 2017 y 2019. Más aún, en un contexto económico en el que no resultaba conveniente avanzar en una apertura importadora. Esto quedó reflejado en la balanza comercial con China (gráfico 1), donde se observa que luego de un incremento en las importaciones entre 2016 y 2017, las mismas comienzan a bajar en 2018 y se derrumban en 2019. ¿Por qué esta política no afectó a las exportaciones argentinas con destino a China, que luego de caer progresivamente entre 2015 y 2018, dan un salto en 2019? Nuestra hipótesis, que exploraremos en futuros trabajos, es que Mauricio Macri (al igual que otras gestiones) logró encauzar la relación con China promoviendo la concreción de oportunidades de negocios en aquellos rubros (como la construcción de grandes obras de infraestructura) donde la burguesía local es socia del capital chino, no su competidora.

Reflexiones finales

El trabajo que aquí presentamos parte de la hipótesis de que la existencia de intereses contrapuestos entre las diferentes fracciones burguesas en las que se apoyó el Gobierno de Mauricio Macri, explica las oscilaciones en materia de política exterior durante su gestión. En particular, el giro que se observa en la relación con China entre la primera mitad de su mandato y la segunda. Hemos constatado que estas fracciones impulsan orientaciones contrapuestas en términos de relaciones internacionales, en particular con China. Mientras que la burguesía agropecuaria y agroindustrial promueve una mayor integración con este país, dado que ello la beneficia por el incremento de las exportaciones de los bienes que produce, la gran burguesía industrial resiste esa integración, en tanto ello implica una mayor apertura hacia las importaciones chinas que afectan sus posiciones en el mercado interno.

Ambas fracciones, a su vez, intervinieron en la esfera pública intentando imponer estas orientaciones sobre la Cancillería argen-

tina, operando e influyendo sobre las disputas internas que atravesaron a la gestión de Mauricio Macri en el terreno de las relaciones exteriores. Así, la política exterior argentina aparece atada a los intereses (y los eventuales negocios) de las fracciones de la burguesía local, algo que no es exclusivo de esta gestión. Durante la presidencia de Mauricio Macri verificamos la influencia cruzada de ambas fracciones burguesas sobre la política exterior del gobierno. Por un lado, la influencia de la burguesía agropecuaria y agroindustrial local, que operó, con éxito, para evitar que se deteriorara la relación comercial bilateral, consiguiendo que se levantaran las represalias impuestas por el gobierno chino al ingreso de exportaciones argentinas, y nuevos acuerdos que permitieron incrementarlas. Pero también se verifica el poder de *lobby* de la burguesía industrial que, a pesar del viraje en las relaciones bilaterales con China, logró que se mantuvieran las medidas *antidumping* como mecanismo de protección frente al ingreso de importaciones chinas.

Creemos que una reconstrucción como la hecha en este trabajo no solo resulta útil para entender los determinantes sociales de la política exterior del país, en tanto resultado de presiones cruzadas por parte de distintos intereses económicos. También nos permite entender los posibles impactos para el entramado productivo local de una profundización de la relación diplomática y comercial con China, algo que a la vista de los acuerdos recientemente firmados, se encuentra en la agenda del actual gobierno.

Referencias bibliográficas

- Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI) (2018a), "Dossier: China, al a conquista del gigante asiático. Argentina Exporta", Buenos Aires, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.
- (2018b), "Informe País. China. Febrero 2018", Buenos Aires, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.
- (2020), "Informe País. China. Agosto 2020", Buenos Aires, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.
- Álvarez, M. V. (2019), "El regionalismo post-liberal en Sudamérica: ¿en fase de despolitización? Los casos de ALBA, UNASUR y MERCOSUR", *Relaciones Internacionales*, vol. 92, N°2, pp. 33-52, Costa Rica, Universidad Nacional, disponible en: <<https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/12612>>.
- Ámbito Financiero*, periódico de circulación nacional, varias ediciones.
- BAE*, periódico de circulación nacional, varias ediciones.
- Brenta, N. (2020), "Los determinantes internos de la política de la deuda externa pública de Argentina (2015-2019)", en Míguez, M. C. y

- Morgenfeld, L. (coords.), *Los condicionantes internos de la política exterior. Entramados de las relaciones internacionales y transnacionales*, Buenos Aires, Teseo Press, pp. 227-260.
- Burgos, M. (2011), "Las medidas antidumping en la relación comercial sino-argentina", *Política Comercial, Industrializar Argentina*, pp. 33-39, disponible en: <<http://www.indargen.com.ar/pdf/16/antidumping.pdf>>.
- Busso, A. (2019), "Argentina nuevamente en crisis: reflexiones sobre las limitaciones de una política de alineamiento con Estados Unidos", *Anuario en Relaciones Internacionales del IRI*, La Plata, UNLP, pp 1-10, disponible en: <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/95943>>.
- Busso, A., E. Actis y M. R. Novello (2017), "La geometría de la Política Exterior Argentina (1989-2015). Fin del diseño triangular e irrupción de un nuevo vértice: las relaciones con Estados Unidos, Brasil y China", en Busso, A. (coord.), *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011)*, tomo 2, Rosario, UNR Editora, pp. 11-51.
- Castaño, F. (2017), "Algunas consideraciones sobre la política exterior argentina luego del ejercicio de Malcorra como canciller", *Boletín Informativo*, N° 60, La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales. *Clarín*, diario de circulación nacional, varias ediciones.
- Colombo, S. (2011), *La inserción internacional de Argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner: un cambio de época*, Tandil, CEIPIL/UNCPSA.
- Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE) (2020), *Informe Anual*.
- Crisorio, C. (2009), "Relaciones bilaterales de Argentina: los casos de la Federación de Rusia y la República Popular China", *Anuario de la integración latinoamericana y caribeña 2008*, Guadalajara, REDIALC, pp. 229-241.
- El Cronista*, diario de circulación nacional, varias ediciones.
- El Enfiteuta*, portal de noticias, varias ediciones.
- El País*, periódico internacional, varias ediciones.
- Frenkel, A. y D. Azzi (2018), "Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017)", *Colombia Internacional*, N° 96, Bogotá, pp. 177-207, disponible en <<https://doi.org/10.7440/colombiaint96.2018.07>>.
- Hua, L. (2017), "Las relaciones económicas y comerciales entre China y Argentina en la era de Mauricio Macri", *Revista Relaciones Internacionales*, N° 53, La Plata, pp. 229-237, disponible en: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S2314-27662017000200014&script=sci_abstract&tlng=en>
- INDEC (2021), "Exportaciones por complejos exportadores. Revisión 2018. Años 2017-2020".
- Infobae*, portal de noticias, varias ediciones.
- InfoCampo*, portal de noticias, varias ediciones.
- iProfesional*, portal de noticias, varias ediciones.
- La Nación*, diario de circulación nacional, varias ediciones.
- La Política Online*, portal de noticias, varias ediciones.

- La Voz*, periódico de circulación regional, varias ediciones.
- Laufer, R. (2020), “China en América Latina: clases dirigentes y asociaciones estratégicas”, en Míguez, M. C. y L. Morgenfeld, L. (coords.), *Los condicionantes internos de la política exterior. Entramados de las relaciones internacionales y transnacionales*, Buenos Aires, Teseo Press, pp. 261-296.
- Letra P*, portal de noticias, varias ediciones.
- Maradeo, J. e I. Damiani (2019), *Lobby: Cómo se construye (el verdadero poder detrás del poder)*, Buenos Aires, Ediciones B.
- Míguez, M. C. (2020), “De Macri a Fernández: dilemas de la Política Internacional Argentina”, *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*, N° 13, Mar del Plata, pp. 80-110, disponible en: <<http://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/sudamerica/article/view/4659/4898>>
- Página/12*, diario de circulación nacional, varias ediciones.
- Piñero, M. T. (2019), “Neoliberalismo periférico en relaciones internacionales: Macri y su política de inserción internacional”, en *Pasaron cosas. Política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos*, Córdoba, Brujas, pp. 375-394.
- Sanz Cerbino, G. y N. Grimaldi, (2020), “Las bases sociales del macrismo: accionar y reclamos de la burguesía argentina, 2009-2015”, *Estado & Comunes*, vol. I, N° 10, Quito, IAEN, pp. 73-93, disponible en: <https://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado_comunes/article/view/150>
- Sanz Cerbino, G. y N. Pelocche (2018), “¿Una estrategia económica alternativa entre los grandes industriales?”, en *Realidad Económica*, N° 318, Buenos Aires, IADE, pp. 29-57.
- Veintitrés*, revista de actualidad política, varias ediciones.
- Zelicovich, J. (2011), “El lugar del Mercosur en la política exterior argentina durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner”, *Relaciones Internacionales*, vol. 20, N° 41, La Plata, UNLP, pp. 179-195, disponible en: <<https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1192>>

[Recibido el 13 de julio de 2022]

[Evaluado el 25 de julio de 2022]

Autoras

Gonzalo Sanz Cerbino es doctor en Historia, docente de la Universidad de Buenos Aires (UBA) e Investigador Adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), con lugar de trabajo en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR).

Publicaciones recientes:

Sanz Cerbino, G. (2022), “Los Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (CREA): intervención política y corporativa en la Argentina, 1957-1976”, *Revista Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, México, Colegio de Posgraduados Ciencias Agrícolas, en prensa.

— y V. Rodríguez Nievas (2022), “La burguesía argentina frente a la política exterior. Relaciones polí-

- ticas y económicas con China durante el gobierno de Cambiemos (2016-2019)”, XVIII *Interescuelas / Departamentos de Historia*, Universidad Nacional de Santiago del Estero, 10 al 13 de mayo.
- y N. Grimaldi (2020), “Las bases sociales del macrismo: accionar y reclamos de la burguesía argentina, 2009-2015”, *Estado & Comunes*, Quito, IAEN, N° 10.

Victoria Rodríguez Nievas es estudiante avanzada de la carrera de Historia en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), becaria del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) e integrante del PICT “La burguesía argentina frente a la política exterior y las relaciones comerciales internacionales, 2011-2019”.

Publicaciones recientes:

- Sanz Cerbino, G. y V. Rodríguez Nievas (2022), “La burguesía argentina frente a la política exterior. Relaciones políticas y económicas con China durante el gobierno de Cambiemos (2016-2019)”, XVIII *Jornadas Interescuelas / Departamentos de Historia*, Universidad Nacional de Santiago del Estero, 10 al 13 de mayo.
- (2021), “Las bases sociales de la política exterior de Cambiemos: la burguesía argentina frente a China, 2016-2019”, V *Jornadas Internacionales de Estudios de América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, 27, 28 y 29 de octubre.



Cómo citar este artículo

Sebastián Sanz Cerbino, Gonzalo y Victoria Rodríguez Nievas, “La burguesía argentina frente a China. Intereses económicos y política exterior en la Argentina reciente, 2015-2019”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 42, primavera de 2022, pp. 199-219, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/661-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-42.html>>.



**DOCUMENTOS
POLÍTICOS DE
COYUNTURA**



**revista de
ciencias
sociales**

segunda época



PRESENTACIÓN

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

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

En este número presentamos un grupo diverso de textos cuyos autores son Carol Proner y Pablo Gentili, Rodolfo Pastore y Ricardo Aronskind.

Carlos Fidel

Director

Juan Pablo Ringelheim

Secretario de redacción



LA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS EN EL LABERINTO DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA*

Carol Proner y Pablo Gentili

El presidente Joe Biden termina su discurso y tiende la mano para estrechársela a un acompañante imaginario. No hay nadie a su lado. La acción se repite unos días más tarde. Por su parte, el ex presidente George Bush condena a Vladímir Putin por haber invadido Irak, no Ucrania.

Los principales dirigentes norteamericanos parecen confundidos. Pero no lo están en su relación con América Latina, donde demócratas y republicanos casi siempre han coincidido en que cualquier vínculo con los pueblos que habitan al sur del río Bravo debe establecerse según los intereses, exigencias, necesidades y caprichos exclusivos del Gobierno de los Estados Unidos.

Con esta marca ha nacido la novena Cumbre de las Américas, que se desarrolló del 6 al 10 de junio en Los Ángeles. Persistente en cometer errores cuando se trata de establecer una relación respetuosa con las naciones latinoamericanas y caribeñas, la Administración norteamericana convocó la nueva cumbre, poniéndola en peligro y mostrando más que la fortaleza, la debilidad diplomática de la Administración de Biden. Además, aunque esto ya parecía imposible, las decisiones de Washington han aumentado la pésima reputación de la Organización de los Estados Americanos (OEA) como entidad representativa regional.

La convocatoria a una nueva cumbre evidenció que, más allá del estrepitoso fracaso en la imposición del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en 2005, esta solo ha servido para sustentar e impulsar la injerencia norteamericana en América Latina, consolidando las asimetrías existentes entre el centro y la periferia del continente.

Así, algunos de sus objetivos rectores, como combatir la corrupción y el narcotráfico, fueron utilizados por Washington para ejercer poderes

* Publicado en *El País*, 4 de junio de 2022.

extraterritoriales, sancionando unilateral y coactivamente a sus opositores políticos en otras naciones bajo el pretexto de eliminar los peligros que amenazaban a nuestras democracias.

La novena cumbre parece estar condenada a transformarse en lo que han sido casi todas las cumbres para la soberanía democrática en la región: un fiasco. La decisión unilateral del gobierno de Biden de vetar la participación de Cuba, Venezuela y Nicaragua no hace más que confirmarlo.

El presidente mexicano, Andrés Manuel López Obrador, ha exigido la suspensión del veto norteamericano como condición para estar presente en Los Ángeles. Los gobiernos de Gabriel Boric (Chile), Alberto Fernández (Argentina), Xiomara Castro (Honduras) y Luis Arce (Bolivia) también han expresado su malestar y rechazo a la decisión de la Administración de Biden. Ni López Obrador ni Arce asistirán a la cumbre.

Las objeciones del gobierno boliviano expresan además su contundente condena a la participación del secretario general de la OEA, Luis Almagro, en el proceso de desestabilización y violencia política que vivió el país en 2019. A lo largo de su ya tortuosa gestión, Luis Almagro no ha hecho más que demostrar que el artículo 19 de la Carta de la OEA es un simple elemento decorativo que él no está dispuesto a cumplir: “Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro”.

Enfrentamos un momento crucial para el sistema interamericano. Aceptar las condiciones impuestas por el gobierno de Estados Unidos sin más o con expresiones de disgusto políticamente inocuas significará un retroceso democrático inexplicable en un momento en el que, más allá de sus dificultades, se multiplican los gobiernos progresistas y de izquierda en América Latina.

Se trata de pensar alternativas a un sistema en crisis, fortaleciendo los espacios ya existentes, particularmente la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC); reconstruyendo la maltratada Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), y haciendo lo que demostró que era posible hacer el primer ciclo progresista en la región: América Latina y el Caribe deben construir sus propias agencias de integración regional, instituciones y espacios multilaterales, sin exclusiones ni tuteladas; reconociendo la experiencia inspiradora, aunque no por eso exenta de complejidades, de la Unión Europea; creando una arquitectura de integración que se nutra de la diversidad y se edifique en el respeto inalienable a la soberanía de los pueblos.

Estados Unidos podrá ser parte de este gran desafío histórico. Para esto, deberá definitivamente abandonar su prepotencia hegemónica y colonial, dejando de considerar que a los pueblos de América Latina y el Caribe no les cabe otro destino que el de ser el patio trasero de sus aspiraciones imperiales.

Carol Proner es profesora de la Universidad Federal de Río de Janeiro y coordinadora del Consejo Latinoamericano de Juristas por la Democracia.

Pablo Gentili es profesor de la Universidad del Estado de Río de Janeiro y coordinador de la Escuela de Estudios Latinoamericanos y Globales.

Cómo citar este artículo

Proner, Carol y Pablo Gentili, “La Cumbre de las Américas en el laberinto de la integración latinoamericana”, *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época, N° 42, primavera de 2022, pp. 225-227, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/661-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-42.html>>.



MIRANDO AL SUR: APUNTES Y REFLEXIONES SOBRE EL DESARROLLO TERRITORIAL

Rodolfo Pastore

Palabras de apertura del III Congreso Nacional de Desarrollo Territorial. La redefinición del Desarrollo Territorial como producto de las transformaciones en el contexto mundial y argentino.

El escenario abierto a partir de la pandemia, así como la crisis energética y alimentaria en curso desde la guerra en Europa, desnudan problemáticas socioeconómicas estructurales de las últimas décadas, que afectan sustantiva y desigualmente a las poblaciones y los territorios de distintas regiones del mundo, pero más aún a los países de América Latina, entre ellos al nuestro. En otras palabras, se han puesto de manifiesto y profundizado problemáticas socioeconómicas estructurales de desigualdad, precarización, pobreza, desprotección social, degradación socioambiental y del hábitat que caracterizan de manera mayoritaria a nuestras sociedades.

No es difícil vincular estas problemáticas con la acentuada desigualdad económica, social, racial y de géneros que atraviesan nuestros territorios, con las estructuras asimétricas de poder prevalecientes en los mismos y con el predominio de lógicas económicas especulativas, neoextractivistas, financiarizadas o de acumulación por desposesión por parte de grandes poderes transnacionales o locales que, en ciertos casos, llegan a la ocupación territorial violenta o al desplazamiento poblacional forzado de comunidades y poblaciones.

No obstante, el proceso es contradictorio y en plena disputa sobre los horizontes de salida. Por una parte, se observa que en distintos contextos tienden a ganar peso planteos antidemocráticos que combinan, en diferentes grados, discursos de odio y de poder, de cuño neoliberal con sesgos antiderechos y contra el Estado, o renovadas formas de posturas neofascistas o xenóforas.

En contraposición, al mismo tiempo se vienen ampliando los planteos a favor de un cambio profundo del modelo de desarrollo dominante, para

avanzar en políticas y estrategias de acción orientadas a garantizar derechos para la sostenibilidad de la vida, que refuercen las potencialidades alternativas de la economía y del desarrollo territorial. Estas argumentaciones hoy no solo forman parte de los ámbitos vinculados al pensamiento crítico o a los movimientos sociales, populares o nacionales transformadores, sino que también están presente, en mayor o menor medida, en proposiciones de instituciones internacionales, tales como Naciones Unidas o la Organización Internacional del Trabajo, más allá de la distancia existente entre esos planteos y las acciones efectivas. Un lugar destacado al respecto lo ocupa la voz del Papa Francisco que argumenta, en sus propias palabras, la necesidad de “cambiar el modelo de desarrollo global, lo cual implica reflexionar responsablemente sobre el sentido de la economía y su finalidad”, y de allí que reclame “el imperativo de escuchar en el corazón y de hacer resonar en la mente el grito de los pobres y de la tierra”.

De igual forma, se observa también una agenda de renovación en los enfoques sobre el desarrollo territorial.

Por una parte, una corriente crítica en América Latina señala que algunos primeros argumentos del desarrollo local otorgaron poca consideración a las relaciones de poder, conflicto y correlaciones de fuerza entre grupos sociales y actores en los territorios. Cuestión aún de mayor importancia cuando se trata de actores con intereses y visiones ideológicas contrapuestos, y en contextos donde, como señalamos, persisten o se profundizan altos niveles de desigualdad, significativas brechas socioterritoriales o estructuras de poder profundamente asimétricas, como suele ocurrir en gran parte de los territorios de nuestra región. De allí también la importancia de concebir al territorio no solo en su dimensión espacial o topográfica, sino particularmente en su dimensión socioeconómica y política, incluyendo su historia, instituciones y estructuras, así como las relaciones económicas y de poder entre sujetos y actores diversos, con objetivos en algunos casos contrapuestos, o atravesados por asimetrías y conflictos de envergadura.

También es necesario decir que –sin menospreciar las singularidades locales y sus valiosas potencialidades– es problemático pensar las capacidades de desarrollo territorial de forma aislada de los procesos más sistémicos o estructurales, así como de los proyectos nacionales que hegemonizan los imaginarios, las posiciones políticas o las prácticas sociales en ciertas etapas históricas.

Asimismo, reconocidas voces académicas del desarrollo territorial han señalado recientemente que no se trata de una recuperación del tipo de crecimiento económico previo a la pandemia, ya que en él radica buena parte del problema, sino de una agenda de reconstrucción que debe ser integral (socioeconómica, ambiental e institucional), resaltando para ello la importancia de la llamada “economía fundamental”, asociada a las

infraestructuras para la vida y para garantizar los derechos sociales, en particular la alimentación, la salud, la educación, el cuidado, el transporte público, la comunicación, la provisión energética o el desarrollo del hábitat, incluyendo también los circuitos socioeconómicos territoriales vinculados a los mismos.

En ese plano territorial, un elemento clave en dicha “reconstrucción” hace a la participación de diversidad de actores socioeconómicos e institucionales en procesos de “gobernanza” territorial participativa, entre los cuales se resalta el papel de las micro y pequeñas empresas, las organizaciones de la comunidad y del sector social de la economía, los gobiernos locales y, de particular interés para este congreso, las entidades educativas y científico-técnicas como son nuestras universidades públicas.

De allí la necesidad de una agenda de reflexión desde lo territorial sobre el tipo de desarrollo imperante, que recupere miradas críticas latinoamericanas y proyectos populares de nuestra región, para generar estrategias y herramientas que apunten a una sociedad más igualitaria y democrática. Miradas complejas que conciban al territorio como un espacio social de disputa, al mismo tiempo que de construcción social de acuerdos para proyectar cosmovisiones, modelos y prácticas territoriales transformadoras, con perspectivas de derechos, de género y de sostenibilidad integral. Desde el punto de vista económico, ello también requiere avanzar en sistemas productivos locales inclusivos y en procesos de innovación en el territorio, considerando no solo la innovación tecnológica sino también la social y de gestión, tanto socioeconómica como institucional.

En tal sentido, las propias características de los procesos socioeconómicos implicados en el desarrollo territorial, conllevan dinámicas y relaciones típicamente complejas, que suman a esa condición multiactoral de acuerdo y conflicto, al menos cuatro características más de complejidad en su carácter pluridimensional, intertemporal, multiescalar e interjurisdiccional. Esto es:

- Pluridimensional, en tanto procesos que involucran diversidad de ámbitos interrelacionados, pero también en tensión, tales como son lo social, lo económico, lo tecnológico, lo político, lo cultural, lo comunitario o lo ambiental.

- Intertemporal, pues momentos de crisis como el presente, que son estructurales y recurrentes, requieren dar una atención prioritaria a la urgencia social, vinculada a procesos más inmediatos o del corto plazo, cuestión muy sensible para la gestión política y social. Pero la atención necesaria a la urgencia y lo inmediato puede estar en tensión con la necesidad de cambios más estructurales, lo que conlleva actuar sobre intereses y visiones en disputa, y que requieren una duración y estabilidad vinculadas al mediano y largo plazo.

- Multiescalar, implicando procesos organizativos, estructuras y circuitos económicos que van desde lo microorganizativo y espacial, a lo

mesoterritorial (organizativo e interinstitucional), atravesado también por tendencias y dinámicas macrosociales que tienen fuerte impacto en el territorio, sus actores y relaciones.

- Interjurisdiccional, como terreno de decisión, intervención y dinámicas de poder entre diferentes niveles y ámbitos de políticas y organismos públicos, tanto nacionales, federales, regionales o locales.

En definitiva, y para concluir, entendemos que los procesos socioeconómicos vinculados al desarrollo territorial implican construcciones sociales complejas, que incluyen como horizonte de acción, posibilidades y dinámicas de interacción hacia acuerdos amplios en torno a objetivos compartidos, pero que también están surcadas por relaciones de fuerza, lucha o disputa (material y simbólica) entre distintos tipos de actores, con diversas lógicas de acción, que actúan en estructuras y dinámicas de poder atravesadas por tensiones, conflictos o asimetrías.

Sin duda este III Congreso Nacional permitirá reflexionar y debatir sobre esta agenda y otras cuestiones de importancia, vinculadas en particular a los once ejes de temas clave que congrega, a partir del aporte de la nutrida y potente presencia de todas y todos los participantes. Buenas jornadas pues serán de suma utilidad para el desarrollo integral de nuestros territorios.

Muchas gracias.

Cómo citar este artículo

Pastore, Rodolfo, "Mirando al sur: apuntes y reflexiones sobre el desarrollo territorial", *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 42, primavera de 2022, pp. 229-232, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/661-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-42.html>>.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA FRAGILIDAD*

Ricardo Aronskind

A pesar de las dificultades que entraña el tiempo presente, es a la par una ocasión importante para aprender un conjunto de lecciones sumamente útiles para el movimiento popular.

Además de los factores externos que condicionan nuestra realidad, también ha habido errores propios de magnitud, que ayudan a entender el porqué de la fragilidad económica y política del gobierno en el momento actual.

El mal procesamiento de las dificultades de la pasada gestión kirchnerista, tanto por falta de debate interno profundo y comprometido, como por lecturas superficiales de los problemas enfrentados –funcionales a una estrategia de apaciguamiento con el *establishment*–, llevaron al diagnóstico que impregnó la actual gestión gubernamental. Nunca es tarde para aprender de la experiencia, sobre todo para quienes quieren seguir haciendo política en la Argentina y transformar la realidad del país.

Una crisis económica provocada

La actual crisis cambiaría es provocada. No es una crisis “necesaria”, que no podía o pueda ser evitada. El país productivo está en un buen momento, y esa es la base necesaria para que todo funcione bien. Hay capacidad instalada ociosa, hay gente que necesita trabajo y hay gente con capacidad de consumo y que quiere gastar en el mercado interno. Lo insólito, en realidad, es que se viva esta situación de incertidumbre y de amenaza económica a partir de las presiones sobre el dólar y los precios.

Sin embargo, sectores económicos locales con buena coordinación –a partir de compartir intereses y una misma visión sobre el país–, y con capacidad de apelación sobre sectores de la población, son capaces de generar un clima de zozobra, de desasosiego e incertidumbre que los favorece tanto económica como políticamente.

En la creación de este clima político-económico volátil vinculado a las escasas reservas de dólares en el Banco Central, deben identificarse cuatro causas recientes:

* Publicada en La Tecl@Eñe, Buenos Aires, 20 de julio de 2022.

1. Una cuestión provocada por el macrismo: el endeudamiento gigante en los primeros dos años de gobierno con fondos de inversión extranjeros, y luego la fuga de esos fondos y de lo aportado por el FMI (44 mil millones de dólares), por parte de agentes locales y los propios fondos de inversión extranjeros derivaron en una aguda falta de reservas en el Banco Central de la República Argentina.

2. Una cuestión provocada por el gobierno actual: el carecer de una política seria y sistemática de cuidado de las reservas del Banco Central, como parte de una estrategia más abarcativa de construir gobernabilidad económica, para poder concretar las metas fijadas por la propuesta electoral del Frente de Todos.

3. Una cuestión provocada por el capital concentrado que opera en el mercado local, tanto exportador como importador, tanto agrario como industrial y financiero: apostar a forzar devaluaciones que valoricen sus posiciones (privadas) en dólares, y los dólares que reciben desde el exterior.

4. Una cuestión provocada por los formadores de precios locales, cuyo comportamiento central se explica por la dolarización de sus beneficios, lo que los lleva a indexar los precios finales en toda circunstancia al valor del tipo de dólar más alto del momento, aun cuando pueda fluctuar o bajar. Los precios no bajan en ninguna circunstancia y los aumentos son generados por las más diversas causas, reales o especulativas.

En este momento estamos en presencia de una ofensiva del sector privado concentrado contra el Estado nacional y el resto de la sociedad para establecer el tipo de cambio que favorezca aún más a los primeros.

En caso de que logren forzar al gobierno a realizar una devaluación, será para beneficio de los sectores exportadores y los grandes tenedores de divisas y en contra de todo el resto de la sociedad, que se verá empobrecida.

Es un hecho que los sectores agrarios ahora están retaceando las ventas de sus productos, lo que genera una presión sobre las reservas, mientras que el año pasado y este, un conjunto de grupos económicos requirió montos excepcionales de dólares para “pagar deudas” al exterior –no adecuadamente monitoreadas por el Banco Central– y ahora para “importar insumos”, que el Banco Central tardó mucho en empezar a retacear. Dada la carencia relativa y transitoria de dólares, si el gobierno no les vende “dólares oficiales”, considerados baratos, los privados presionan a través de los dólares marginales, ya sea el *blue*, u otros dólares de cotización legal.

A esto se suma, gracias a la inquietud que generan los medios, y a la extrema sensibilidad de los sectores medios altos frente a estos episodios, una demanda de dólares precautoria, “por si” pudiera ocurrir una devaluación.

La clave aquí es el poder social que tienen estos sectores concentrados para imponer sus intereses sobre el conjunto de la sociedad, y la capacidad para hacer participar a los sectores subordinados en su visión sesgada de la economía.

Responsabilidades

Sobre el macrismo, poco hay para agregar en relación a todo lo que se ha dicho: una política económica antinacional y antiproduktiva, de endeudamiento externo y de especulación, que favoreció principalmente al capital financiero y a ciertos bolsones corporativos vinculados al núcleo empresarial macrista.

Dejó una herencia complicadísima, ya que lo correcto hubiera sido en ese momento inicial declarar el default de la enorme deuda recibida, para impulsar una reestructuración de largo plazo, acompañada por una nueva política económica. Se puede aducir que la población votante del Frente demandaba una mejora rápida en sus condiciones de vida, y no ingresar en una situación conflictiva y traumática, por lo menos hasta que se terminara la negociación.

Desde la conducción del Frente evidentemente se optó por eludir esa situación traumática que hubiera exigido un comportamiento muy audaz y decidido de todo el Frente, que agrupa a casi a todo el peronismo, caracterizado por una gran heterogeneidad. Precisamente el diseño original del Frente era una concesión al centrismo que aparentemente reclamaba el gran peronismo.

Una estrategia equivocada para un gobierno con objetivos populares

A esta altura, transcurridos más de dos años y medio de gestión, parece cada vez más claro que lo que dañó la política económica en general, y la acumulación de reservas en el Banco Central en particular, fue la orientación política estratégica del gobierno.

Esa orientación, que permeó todos los comportamientos del gobierno, tanto hacia adentro de su estructura de gestión como hacia la sociedad, consistió en una actitud de diálogo y búsqueda de acuerdo con el capital concentrado y sus aliados mediáticos y judiciales, para buscar algún tipo de gobernabilidad económica y política que le permitiera avanzar en el cumplimiento de sus metas. Si bien buscar diálogos y consensos, en abstracto, no tiene nada de reprochable, en la realidad concreta argentina se chocó con dos problemas archi-conocidos: 1) el capital concentrado en la Argentina no suele dialogar con gobiernos democráticos, sino le impone condiciones. Cuanto más débiles políticamente son los gobiernos, ni siquiera acepta el diálogo por razones tácticas, y 2) el gobierno tiene que tener ideas alternativas a las del poder económico sobre cómo encarar los problemas económico-sociales, para que existan bases para llegar a un “consenso” entre partes diferentes. Si el gobierno carece de discurso propio, o está pronto a diluir sus convicciones, esto es aprovechado por el poder económico.

Una de las posibilidades para explicar esta actitud inicial es la suposición de base existente en la cúpula del Ejecutivo, de que no había intereses encontrados en la sociedad, sino más bien desencuentros y malentendidos en el terreno de la política, y que si se eliminaba la “desconfianza” se podría interesar a las diversas fracciones del capital en una reactivación económica que “beneficiaría a todos”. Es totalmente claro que la única meta en la que coinciden todas las fracciones del Frente de Todos –por cierto muy limitada– es en la reactivación económica.

Otros interpretan que esta búsqueda de los consensos tenía que ver con una lectura cruda y realista no solo de la relación de fuerzas existente en la sociedad, sino de las serias dificultades de la gestión de Cristina Kirchner en su último mandato. Según esta lectura, no había condiciones para ningún tipo de enfrentamiento frente a una derecha empoderada y agresiva, y por lo tanto había que avanzar por la senda del acuerdo, demostrándole al capital concentrado que este era un gobierno que no solo no le era hostil, sino que era amistoso y que compartía convicciones con el *establishment* en cuanto al estilo que se pretendía de una gestión que quería ser recordada por su “moderación”. La definición de moderación, aplicada a una gestión de gobierno por el *establishment* argentino, incluye no hacer nada que afecte o menoscabe los intereses de la elite económica, que las autoridades políticas mantengan un tono cordial y acrítico en toda circunstancia económica, que acepten pasivamente las actividades ilegales de esas fracciones, y fundamentalmente, que los políticos estén dispuestos a absorber toda la responsabilidad de lo que ocurra en el campo económico, aun cuando no sea el Estado el que controle las principales variables para orientar la economía.

¿Cuán débil era el gobierno del Frente de Todos en su origen, y cuán fuertes eran los sectores concentrados en 2019? Este contaba con su base social, constituida por vastos sectores de ciudadanía, sindicatos, organizaciones partidarias, sociales y populares, a quienes había desmovilizado en los meses previos a las elecciones. Los sectores concentrados contaban con Juntos por el Cambio y sus legisladores, premiados luego de su pésima gestión con el 40% de los votos, con el respaldo de Estados Unidos y el *establishment* financiero internacional, con los grandes medios que lograban manipular la información y la subjetividad de una importante fracción de la población, y con sectores estratégicos del Poder Judicial.

La decisión del Poder Ejecutivo, que tiñó por completo la gestión hasta el presente, fue la de no confrontar con fracciones empresariales concentradas, ni tampoco ir construyendo poder propio, ya que eso hubiera sido visto como una amenaza por los poderes fácticos.

Esa elección implicaba no recuperar para la nueva gestión partes del Estado ocupadas por el funcionariado macrista. Así, en áreas como la Cancillería, el Banco Central, Obras Públicas, se mantuvo a personal fiel al macrismo, es decir, a los Estados Unidos. En la Comisión Nacional de Valores,

se nombró a un funcionario amistoso con “los mercados”, es decir, con los especuladores bursátiles.

La inacción, o lo intrascendencia de acciones menores en materia de reforma del Poder Judicial, fue muy significativa y, más allá de las palabras bien intencionadas, es un claro mensaje de respeto a un *statu quo* completamente favorable logrado por el poder corporativo en ese sector clave de las instituciones republicanas.

Tampoco se quiso enunciar un discurso político claro y distinto en relación al sentido común preponderante, que pudiera molestar a las fracciones del capital, de alguna forma representadas por los editoriales del diario *La Nación*. Ser capaces de enunciar un discurso público claro y distinto era un elemento fundamental para la comunicación oficial y para convocar a la ciudadanía detrás de políticas públicas progresistas, que serían previsiblemente atacadas mediáticamente por los sectores conservadores. A pesar de todas las capacidades disponibles, no se creó un discurso capaz de convocar y movilizar en torno a la acción gubernamental.

Excusas

Ha sido frecuente escuchar, por parte de diversos voceros gubernamentales, que la pandemia estalló “apenas transcurridos 90 días de gestión”, cosa que es cierta.

Pero cabe recordar que es casi un lugar común de la política mundial, para cualquier gobierno democrático que quiera cambiar algo, que los primeros “100 días” son importantes para fijar la impronta de lo que será la gestión, y eventualmente tomar medidas de peso, aprovechando la adhesión social y cierto desconcierto opositor.

No hay mucha diferencia entre 90 y 100 días. Lo que sí difiere es si un gobierno viene a cambiar cosas, si siente la urgencia y la premura por cambiar cosas, o si su principal preocupación es no inquietar a sus enemigos ni ser percibido como “peligroso” por sus detractores.

Lo que ocurrió es que en esos 90 días no solo no se avanzó en algún plan de medidas significativas, sino que se sancionó una Ley de Emergencia Económica –necesaria– pero que incluyó ¡un tope a las retenciones a las exportaciones agropecuarias!

Es decir, que en vez de tomar medidas audaces, cuando aún se contaba con el calor y el aliento del triunfo en las urnas, se fue presurosamente a mostrar al poder económico –en este caso al agro concentrado– que el gobierno se autoataba las manos para que viera que no tenía voluntad de modificar las cargas a este sector, definidamente opositor.

De haber existido una visión estratégica más clara, que trascendiera la mera reactivación económica, desde ese momento ya se hubiera podido trabajar en la concreción del importante gasoducto Néstor Kirchner, en el

sentido de poner en marcha rápidamente el nuevo proceso licitatorio. No hay excusa pandémica para esto, sino morosidad y falta de mirada estratégica, ya que hoy podríamos contar con esa herramienta de distribución energética y de ahorro de divisas que tanta falta hace hoy.

Luego, con el estallido de la pandemia, el gobierno se encontró un panorama complejísimo, que enfrentó con bastante orden y racionalidad. Recordemos que el Presidente llegó a tener una imagen positiva cercana al 80% entre la población en aquellos días difíciles de la pandemia. Era una excelente base para crear una imagen propia, la de un funcionario protector y ocupado del cuidado de la población. Ese cuidado podía, perfectamente, ser traducido en políticas de disciplinamiento de actores económicos predatorios, que atentaran contra el bienestar de las mayorías. No se hizo.

En vez de utilizar una circunstancia tan extraordinaria como es una pandemia mundial para autonomizar al Estado de las presiones sectoriales, y utilizar el consenso público sobre la evidente emergencia para disciplinar mínimamente a sectores económicos, se optó por avanzar en la dirección opuesta. Fueron los días en que el ministro de Desarrollo Social debió aceptar pagar sobrepagos a los proveedores de alimentos del Estado, porque —como dijo Daniel Arroyo—, “se me plantaron”. Es decir, que en plena pandemia, eran las corporaciones privadas las que extorsionaban a un Estado que se tenía que encargar de que comieran diariamente nueve millones de argentinos. Era tal el espíritu de “no enojarse a cualquier costo”, que el episodio se dejó pasar al olvido instantáneamente. Ni siquiera esa extorsión motivaba enojo oficial y en el ámbito político del Frente de Todos.

En vez de sancionar, castigar y enfrentar, movilizándolo la indignación ciudadana, se convalidó pasivamente que los precios de los alimentos y de los medicamentos, durante la pandemia, subieran por arriba del promedio de los otros bienes y servicios.

El capital, expresado crudamente por el ex presidente Macri, pensaba que lo que correspondía en la pandemia era que “se murieran los que se tuvieran que morir”, para no frenar los negocios.

El gobierno optó por un camino encomiable, la protección de las personas, pero se frenó luego de unos meses porque le comenzaron a hacer una corrida cambiaria, durante setiembre y octubre de 2020. En vez de denunciar y sancionar a los inescrupulosos que estaban haciendo timba financiera en un momento tan duro para la población, buscando dañar aún más a los debilitados bolsillos de las mayorías populares, el gobierno optó por retirar el IFE, con el argumento de que —como expresaron sucesivamente los ministros Guzmán y Cafiero— “se iba al dólar”.

Es difícil explicar la claudicación económica y política que encierra esta decisión: como las ganancias que obtenían sectores empresarios las trataban de dolarizar comprando dólares en negro, hubo que elimi-

nar la importantísima ayuda otorgada a once millones de personas para que sobrevivieran, así “los mercados” no tenían la excusa de la “enorme emisión monetaria” para seguir timbeando. Similares emisiones se vieron en muchos lugares del mundo, sin ningún tipo de corrida cambiaria ni ataque especulativo. Vale recordar que el gasto enorme en ATP (ayuda a las empresas para que pagaran los sueldos y no despidieran personal) y el IFE (subsidio directo a personas sin trabajo), debió ser cubierto exclusivamente con deuda interna y emisión, dado que el macrismo había provocado el cierre del crédito internacional a nuestro país. Finalmente, y después de muchos debates internos, se atinó a exigir una contribución discreta a las grandes fortunas, por única vez.

No nos vamos a extender sobre el episodio Vicentin, una verdadera exhibición de falta de voluntad política para avanzar en una muy interesante iniciativa para que el Estado pudiera asumir un rol más importante de control y regulación nada menos que en el tráfico de granos. Una oportunidad única, desperdiciada por la falta de motivación del Ejecutivo, que implicaba por supuesto, un choque contra diversos factores de poder. Era tan calamitosa la quiebra de Vicentin, eran tantos los delitos cometidos contra propios y ajenos, que con solo informar adecuadamente a la opinión pública, encarando una verdadera campaña de difusión y debate político, se hubiera podido conseguir un consenso a favor de la intervención estatal. ¿Qué hubo? ¿Falta de comprensión sobre el valor de recuperar tamaña empresa? ¿Ausencia completa de una estrategia de fortalecimiento estatal? ¿Temor a la reacción de los privados?...

Tampoco nos extenderemos en las idas y vueltas institucionales con la llamada Hidrovía, ya que en este caso era facilísimo el trámite para retomar el control de la actividad de dragado del Paraná —y direccionamiento del tráfico portuario— simplemente por efecto del vencimiento de la concesión, pero se mantuvo la no decisión al respecto, lo que genera serias dudas sobre las intenciones del Ejecutivo en este terreno, en el mismo sendero elegido de “no enojar” a los intereses privados, locales o extranjeros.

El ministro Guzmán, ocupado en las negociaciones para reordenar la deuda externa, le prestó poquísima atención a la inflación, a pesar de que formaba parte de un gobierno que se proponía mejorar los ingresos de las mayorías, cosa que el aumento constante de precios impedía. Toda la “administración” de los abusos inflacionarios —como la ola remarcatoria que siguió en los meses posteriores al intento especulativo de setiembre-octubre de 2020—, también por parte del ministro Kulfas fue sumamente precaria y condenó al fracaso a cualquier intento de recuperación del salario real. No se opusieron trabas de ningún tipo a ese proceso de deslizamiento inflacionario, ni se buscaron estrategias alternativas para abastecer a la población a precios justos.

En 2021, conjuntamente con una paulatina aceleración de los precios —que fue respondida con un pedido de información por parte del gobier-

no, que a su vez fue respondido por la no entrega de información por parte de las grandes empresas formadoras de precios—, se observó cómo el sector bancario comenzaba a aprovechar la situación de desequilibrio fiscal provocada por la pandemia, para reclamarle al gobierno cada vez más títulos públicos con mayor grado de indexación a la inflación o al dólar. De a poco, el gobierno iba entrando en una trampa de dependencia financiera con otro sector cuya lógica sectorial colisionaba de frente con las necesidades productivas del país. Los banqueros —alias “mercados”— empezaron a volverse sibaritas de la deuda pública, aumentando su grado de veto e intromisión en las decisiones públicas.

El descuido del tema inflacionario resulta inexplicable en un gobierno preocupado por la “macroeconomía”. La inflación ascendente, que no se podía justificar por los costos, ni por el movimiento del dólar oficial, ni por la presión salarial, obligaba a aumentar la tasa de devaluación, lo que a su vez aceleraba el movimiento de precios “porque subió el dólar”. Al mismo tiempo, para que los ahorristas en los bancos no hicieran presión sobre el dólar marginal, había que ir subiendo la tasa de interés, que no podía desconectarse completamente de lo que se les cobraba a las empresas pequeñas y medianas para otorgarles crédito. La inflación retroalimentaba el fenómeno financiero especulativo y comenzaba a dañar la dinámica económica.

Pero disciplinar a los formadores de precios no era algo que figurara en el manual de conducción del gobierno. Pedidos, solicitudes, imploraciones a las empresas, pero ninguna acción que pusiera algo de orden en un contexto crecientemente anómico, donde el Estado renunciaba voluntariamente a poner orden. El propio Presidente comentaba en un programa de televisión, que la “Ley de Góndolas”, sancionada para tratar de mejorar aunque fuera parcialmente la situación de los consumidores, “no se cumple”. No sabemos si Alberto Fernández advertía la erosión a la que sometía al poder del Estado y de la Ley, admitiendo que esta quedaba a voluntad de quienes quisieran cumplirla, sin sanción alguna.

Hambre, y hambre de políticas públicas

La agudización de los problemas económicos en 2022 ha llevado a un cuadro de enorme penuria para el 40% de la población y de dificultades crecientes para otro 30%. El incremento local de los precios de los alimentos tuvo fuentes externas evidentes, como los problemas de logística global y de tensiones inflacionarias en el período 2021, que se sumaron a la guerra en Ucrania y a las torpes sanciones occidentales, que generaron un cuadro de disrupción internacional innecesario.

Pero tan importante como los datos internacionales objetivos es el comportamiento de los actores locales, tanto porque no aceptan separar

más claramente el precio local del internacional mediante modificación a los niveles actuales de retenciones –imponiendo un veto político al gobierno–, como porque trasladan en forma desmesurada el aumento de costos –o de ganancias pretendidas– al precio de los productos.

Ahora le agregaron la corrida cambiaria, otro curro de los especuladores para aumentar precios y despojar a los argentinos de sus ingresos. El gobierno continúa yendo por detrás de los acontecimientos, tomando medidas tardías e insuficientes, no explicando, y no convocando a contraponer la movilización popular al poder de los especuladores.

Esto ha creado un cuadro de indefensión colectiva, conformado por la actitud salvaje y depredadora de un conjunto de empresas alimentarias y grandes exportadores agropecuarios, y por la pasividad sorprendente del gobierno frente a esta situación. Ante el peligro del hambre, el gobierno del Frente de Todos carece de la suficiente determinación para enfrentar con todos los instrumentos económicos disponibles esta situación.

La precondition de poder hacer algo en serio, efectivo y no discursivo radica en poder decir “el hambre es inadmisibile en nuestro país y no lo vamos a tolerar”. Es decir, implica el abandono de la estrategia política claudicante elegida por el gobierno hasta el presente, de “no irritar a los mercados”. Actitud complaciente que no solo abarca a las empresas normales, que producen y quieren ganar plata normalmente, sino también a los monopolios, especuladores y desestabilizadores financieros que pretenden rentas extraordinarias en un momento difícil de la sociedad argentina. ¿Son un bloque único o se puede diferenciar entre unos y otros?

No sabemos si el gobierno podrá realizar este cambio interno fundamental. Pero es imprescindible para que la ministra Batakis cuente con los instrumentos que le permitan revertir la situación.

Sí sabemos que hasta ahora el gobierno ha seguido un camino de derrotas económicas, que lo colocaron frente a un severo riesgo de gobernabilidad.

No se trata de confrontar porque sí. No se trata de optar entre ser un pendenciero o ser un pusilánime. No se trata de abrir quinientos frentes al mismo tiempo.

Se trata de poner, por delante de la hípersensibilidad e intransigencia de los privilegiados –a los que no les está yendo nada mal–, las necesidades imperiosas de la mayoría nacional de vivir decentemente, cosa que nuestro país está en condiciones de garantizar.

Ricardo Aronskind es economista y magíster en Relaciones Internacionales, investigador docente en la Universidad Nacional de General Sarmiento.

Cómo citar este artículo

Aronskind, Ricardo, “La construcción de la fragilidad”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 42, primavera de 2022, pp. 233-242, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/661-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-42.html>>.

**EXPRESIONES
ARTÍSTICAS**



**revista de
ciencias
sociales**

segunda época



MEMORIAS DE LAS ISLAS

Imágenes e historias
de las Malvinas

Martín Felipe
Daniel Néstor González
Daniel Riera
Diego Sandstede
Erica Villano

PROGRAMA DE CULTURA, SEU, UNQ

Lia Gomez, Facundo Ibarra, Ana Antony y Natalia Fidel



Presentación

Este año se cumplen 40 años de la Guerra de Malvinas que comenzó aquel 2 de abril de 1982 en el contexto de la última dictadura cívico-militar. Es por eso que el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Quilmes declaró a 2022 “Año de las Islas Malvinas, Atlántico Sur y Antártida Argentina” y se llevó a cabo una serie de acciones para visibilizar la cuestión Malvinas y homenajear a caídos, caídas y excombatientes de la guerra. Compartimos en esta ocasión dos exposiciones que realizamos desde el Programa de Cultura junto al Departamento de Ciencias Sociales en las que se despliegan pluralidad de miradas sobre Malvinas.

En la Sala Rosa de los Vientos se expuso “Malvinas, Memorias de la espera”. Se trata de una selección de 20 fotos del archivo impulsado por la Fototeca de la Asociación de Reporteros Gráficos de la República Argentina (ARGRA) y realizada por Diego Sandstede y Martín Felipe, que reúne fotografías tomadas por los soldados conscriptos durante el conflicto bélico. En la Sala Galería se expuso “Malvinas” un registro fotográfico que muestra el paisaje isleño, cuya geografía es casi desconocida para muchos argentinos y argentinas, realizado por Erika Villano en 2016.

“Malvinas, Memoria de la espera” fue presentada el jueves 2 de junio por Daniel Gonzáles, director del Departamento de Ciencias Sociales, Martín Felipe, Diego Sandstede y el soldado conscripto clase 62, excombatiente de la Guerra de Malvinas, Alejandro Liebana. En esta ocasión conocimos a Eduardo Hernández, también excombatiente, que supo de la exposición porque su hija es egresada de la Licenciatura en Comunicación Social de nuestra Universidad. Llegó un poco antes que el resto del público, se acercó a los integrantes del equipo de Cultura y con toda naturalidad dijo “esta foto dice que el autor es anónimo y está mal. Esta foto la saqué yo”. La foto en cuestión había sido tomada con la cámara de otro excombatiente a quien habían entrevistado los realizadores. Para todos los que participamos de la actividad fue una sorpresa conmovedora. También se sumaron a la presentación algunas personas que forman parte del Centro de Veteranos de Quilmes. Tuvimos la oportunidad de escuchar sus vivencias, sus puntos de vista acerca

de la dolorosa experiencia de la guerra, el injusto trato por parte de superiores del ejército y la indiferencia que padecieron a su regreso por parte del Estado.

Además de esta presentación, realizamos una serie de recorridos junto a estudiantes de la universidad y de escuelas secundarias. Esta experiencia habilitó un diálogo que permitió compartir lecturas acerca de las exposiciones así como diversas vivencias vinculadas con el conflicto bélico. A partir de las imágenes aparecieron impresiones, relatos familiares y recuerdos personales. Nos adentramos en la complejidad de sentidos que atraviesa el reclamo de soberanía sobre las Malvinas e Islas del Sur buscando seguir construyendo la memoria colectiva acerca de nuestra historia reciente.

Programa de Cultura, SEU, UNQ

Lia Gomez, Ana Antony, Facundo Ibarra, Natalia Fidel

Malvinas, imagen, identidad y memoria

Texto de presentación en la apertura de la muestra “Malvinas, memoria de la espera”

La dictadura tuvo su política cultural y la de su clase que la sustentó, tuvo sus jóvenes y sus músicos (y su música), tuvo su teatro (que va más allá de la tarea “laboral” de los actores), tuvo a sus “miembros del espectáculo”, no se privó de sus intelectuales, de sus periodistas.*

Entre las primeras acciones de la dictadura, los canales de televisión pasaron a la administración de las Fuerzas Armadas, y no solo se constituyeron en una herramienta ideológica del gobierno *de facto*, sino que para ello se puso en marcha un proceso de prohibiciones, listas negras, artistas y periodistas empujados al exilio.

Desde la propia agencia de noticias estatal Télam, se produjeron las campañas más conocidas. Entre las no tan recordadas, se emitió una campaña filmada en la facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Una mano le pasa a otra un libro en cuya tapa se lee Marx. El libro es rechazado con la frase “yo a la facultad vengo a estudiar”.

También son épocas en que el COMFER tomó gran protagonismo, exigiendo a los canales ver los programas previo a su exhibición y, naturalmente, apelando a la censura. Pero también, ante la inestabilidad política y el control de los contenidos, la vacancia le abrió paso a las series norteamericanas que inundaron la pantalla.

En 1978, todos los esfuerzos se concentraron en el mundial. Las coberturas periodísticas del evento contaron con los equipos periodísticos más importantes del país. José María Muñoz fue el principal protagonista de un mundial que intentaba lavar la cara a una dictadura que hacía de la violencia, la desaparición y el terrorismo de Estado una moneda corriente.

* Mangone, C., “Un proyecto de reconversión cultural y comunicacional”, en Badenes, D. y L. Grassi (comps.), *Historia, memoria y comunicación*, Bernal, Documentos de Trabajo, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Quilmes, abril de 2011.

Malvinas. La guerra por TV

Con el desembarco argentino en Malvinas, se puso en marcha un operativo informativo al servicio del conflicto. Los militares argentinos conocían bien la experiencia de Estados Unidos en Vietnam, que fuera la primera guerra transmitida por televisión y que, al no sufrir un control exhaustivo de las transmisiones, dio como resultado que las imágenes de la guerra generaran un rechazo explícito de la sociedad civil norteamericana. Ello sirvió para que Malvinas se convirtiera en un laboratorio de estrategias informativas.

Desde 1979, ATC emitía un noticiero titulado “60 Minutos”. Y este fue el elegido por el gobierno para comunicar la información oficial del conflicto. Y de la misma manera en que durante 1978 el Mundial fue el dueño del rating, Malvinas y las noticias hicieron lo propio desde el comienzo del conflicto en abril de 1982.

“Realidad 82”, “Revista 11” y “60 Minutos” fueron los ciclos informativos del año. Pero en particular “60 Minutos”, conducido por José Gómez Fuentes, Silvia Fernández Barrios y María Larreta Anchorena, con la dirección periodística de Horacio Larrosa y con informes diarios desde Malvinas realizados por Nicolás Kasanzew fue el segmento más seguido. Pero el formato informativo atravesó uno de los peores momentos de su historia convirtiéndose en una herramienta de “manipulación y desinformación”. El material que mandaba Kasanzew desde las Malvinas nunca llegaba al canal antes de pasar por el comité militar. La misma suerte corrió gran parte del material fotográfico que llegaba a la agencia Telam.

“Vamos ganando”, decía José Gómez Fuentes, el conspicuo periodista de “60 Minutos”, que llegó a informar que se había averiado al portaaviones británico *Invencible*, que volvió, de hecho, sano y salvo a Gran Bretaña. Pero la manipulación no fue exclusividad de los medios estatales en manos de la dictadura militar, también muchos medios privados acompañaron la aventura. La tradicional tapa de la revista *Gente* “Estamos ganando” se convirtió en un ícono del tratamiento informativo de la guerra.

En medio de la gran sensibilidad que la guerra de Malvinas despertó en la sociedad y la angustia de los familiares de los soldados que no tenían informaciones de los suyos, el 8 de mayo ATC realizó una cruzada solidaria llamada “24 Hs. por Malvinas” junto al Fondo Patriótico Islas Malvinas conducido por Cacho Fontana y Pinky con el objetivo de consolidar la unidad nacional frente a la guerra, y recaudar fondos para semejante cruzada. Artistas, políticos y celebridades en particular pasaron por el estudio de ATC para esta experiencia.

El programa logró contar con la presencia de las principales figuras del arte, la política y el deporte del momento, y alcanzó una recaudación de 54 millones de dólares, 141 kilos de oro, medio millón de raciones de alimentos, autos, propiedades y toneladas de ropa destinadas a los soldados combatientes en las islas. Como es sabido, ninguna de las donaciones llegó al destino propuesto y se constituyó en otra de las grandes estafas al pueblo argentino.

La derrota en Malvinas y el fin de la dictadura pusieron en marcha el conocido proceso de desmalvinización, es decir, acallar todos los testimonios del horror en la guerra y las aberraciones a las que fueron sometidos los soldados argentinos. Es decir, luego de tantas horas de Malvinas en la televisión, se pasó al silencio y al olvido. Pero más allá del final de la dictadura, el ejército argentino mantuvo demasiadas influencias sobre los organismos públicos, sobre las instituciones políticas y sobre los medios de comunicación. Con lo que hubo que esperar varios años para retomar el debate sobre una tragedia como la guerra y todas sus consecuencias.

La vuelta a la democracia

Durante el cierre de campaña del Partido Justicialista para las elecciones de 1983, Herminio Iglesias, candidato a Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, concluyó el acto con la quema de un féretro con la imagen de la Unión Cívica Radical, luego ganadora de las elecciones. Aquel hecho pasó desapercibido para la multitud que asistió al acto, sin embargo, cuando tomó cobertura en los noticieros televisivos, produjo un contundente rechazo por parte de una sociedad que ya no quería más violencia ni real ni simbólica.

Sin embargo, durante la década de 1980 fue la televisión la principal herramienta para la reconstrucción de las identidades políticas y se hizo común la emisión de actos políticos e institucionales o la presencia de funcionarios o candidatos en los programas de televisión. Ejemplo de esto es que Oscar Landi inaugura esta década con la conceptualización de la llamada etapa de la “videopolítica” cuando, más allá de lo mencionado anteriormente, los partidos políticos recurren a estrategias de comunicación audiovisual, marketing y opinión pública, convocando a conferencias de prensa, organizando gabinetes de comunicación, presentando estudios propios más allá de los oficiales, etc. Es también la década de los debates televisivos y de la comunicación política.

Sin embargo, el dolor por Malvinas siguió cavando hondo en la sociedad y el reconocimiento producido por los discursos sociales fue llegando a cuentagotas, gracias al empuje por la memoria

llevado adelante por los excombatientes. Los registros audiovisuales, fotográficos y televisivos tuvieron distintas suerte. Las latas de cobertura audiovisual para “60 Minutos” se sospecha que fueron vendidas a medios internacionales, principalmente a los británicos, y también se publicó en varios artículos periodísticos que en esas ventas estaban comprometidos mandos militares. De las más de cien horas de archivos audiovisuales, en el archivo público solo se conserva el diez por ciento. De los más de dos meses de emisiones diarias de “60 Minutos” solo queda una docena de emisiones.

El trabajo de reconstrucción de la memoria comunicacional de Malvinas tuvo que esperar más de tres décadas. La agencia Telam está recuperando un archivo con más de dos mil negativos que se encuentran en sobres catalogados con la denominación Malvinas. Y el archivo recuperado por los fotógrafos de ARGRA Martín Felipe y Diego Sandstede fue rastreado por excombatientes, quienes atesoran en sus archivos personales fotos sacadas en el frente de combate a partir de haber llevado cámaras hogareñas a las islas.

Esa recuperación de imágenes no solo contribuye a paliar la escasez de las mismas durante la guerra y la manipulación que se hizo del conflicto, sino también a aportar la mirada de los soldados como un registro expresivo irremplazable, que expresa los estados durante el avance de la guerra y una mirada en primera persona provista de identidad.

Néstor Daniel González

Director del Departamento de Ciencias Sociales,
Universidad Nacional de Quilmes

Apertura de la muestra "Malvinas, memoria de la espera"



Fotografía de Natalia García

De izquierda a derecha: Diego Sandstede, Alejandro Liebana, Martín Felipe y Daniel González



Fotografía de Natalia García

De izquierda a derecha: Diego Sandstede, Martín Felipe y Daniel González



Fotografía de Natalia García

Entrevista de UNQTV a Diego Sandstede

Presentación de la exposición “Malvinas Memoria de la espera”



Fotografía de Natalia García

Recorridos por las exposiciones de "Malvinas 40 años después"





Exposición de fotografías de soldados conscriptos

Diego Sandstede - Martín Felipe

(recopiladores)

Debido a la fuerte censura que ejerció la Junta Militar, existen muy pocas imágenes tomadas por reporteros gráficos durante la Guerra de Malvinas en 1982. Las fotografías que conforman la exposición son un registro único del conflicto. Son imágenes que no están medidas por la mirada de fotógrafos ni fotografías profesionales. No hay recortes ni ediciones para una noticia, ni intenciones de narración periodística. Son los ojos de los soldados los que cuentan. Las imágenes tienen su propia historia, su relato singular, quién las tomó, en qué momento, qué recuerdo evocan, qué dolores encierran.

No había en esos retratos caseros mayor pretensión que decir “acá estoy”. Y en un futuro brumoso volver a vociferar: “acá estuve” o “acá estuvimos”.

Hay muchas maneras de mirar estas fotos. Cada uno elige la que mejor le parece. La Guerra de Malvinas duró dos meses y medio, entre el 2 de abril y el 14 de junio de 1982, y terminó con una victoria inglesa, 649 soldados argentinos muertos, y otros cientos (no hay estadísticas fehacientes que precisen la cantidad) que con el tiempo se fueron suicidando. Las posiciones sobre el conflicto varían entre los propios excombatientes. Algunos lo consideran el último zarpazo de la dictadura para perpetuarse en el poder, otros le aplican calificativos como “gesta” y otros por el estilo. Todos están convencidos de la justicia de la causa: no todos lo están de la oportunidad del conflicto bélico.

Hay muchas maneras de mirar estas fotos. Cada uno elige la que mejor le parece. Hay muchas maneras de mirar estas fotos pero ninguna de ellas excluye el respeto, el agradecimiento, el dolor por los que ya no están.



Vista de las Islas Malvinas desde el avión Boeing 747 que transportaba soldados hacia las islas, 13 de abril de 1982. Fotografía de Alejandro Liébana, perteneciente a la colección *Malvinas, Memoria de la espera*

Soldados conscriptos Víctor Vital, David Ramos, Ángel Burgos y Juan Rubén Fernández, en Monte Tumbledown, 10 de abril de 1982. Serie Eduardo Romagnoli





Soldados conscriptos: Atilio Fiscarra, Fabián Volonté, Marcelo Modarelli y Ricardo Deusch. Fotografiados al momento de la declaración de cese del fuego. Puerto Argentino, 14 de junio de 1982. Serie Fabián Volonte

Malvinas

Érika Villano

Las fotografías narran el modo en que transcurre la vida en las islas Malvinas, mostrando el paisaje isleño, cuya geografía es casi desconocida para muchos argentinos. Es el resultado de la vivencia durante una semana en la isla Soledad. Una mezcla de contradicciones, entre lo inhóspito de la geografía y el clima y la calidez de un pequeño pueblo. Entre la amabilidad y la reticencia de sus pobladores para con los argentinos. Entre la ciudad en la actualidad y el vivo recuerdo de la guerra, tanto por las minas y trincheras, como por las historias de muchos de los pobladores que cuentan sus recuerdos siendo niños.

El viaje se llevó a cabo como parte del proyecto “Diálogo por Malvinas”, una campaña de concientización que insta al diálogo entre el Reino Unido y la Argentina por la cuestión Malvinas e Islas del Atlántico Sur.

Pista de las Islas Malvinas. Exposición Malvinas. Fotografía de Erika Villano



Puerto Argentino. Exposición Malvinas. Fotografía de Erika Villano



Goose Green. Exposición Malvinas. Fotografía de Erika Villano





RESÚMENES



**revista de
ciencias
sociales**

segunda época



Alicia Ziccardi, Diana Figueroa y Job Luna
**Condiciones de habitabilidad y capacidad de resiliencia
urbana ante la pandemia en la Ciudad de México**

Resumen

El principal objetivo de este trabajo es analizar cómo las formas de habitabilidad de las viviendas y del entorno urbano han incidido de manera diferenciada a medida que la pandemia se prolongaba en el tiempo y cuáles son las formas de resiliencia gubernamental y comunitaria que se implementaron a lo largo de los meses para enfrentar la pandemia, principalmente en la ciudad de México.

Palabras clave: pandemia, habitabilidad, entorno urbano, resiliencia.

Abstract

The main objective of this work is to analyze how the forms of habitability of houses and the urban environment have had a differentiated impact as the pandemic continued over time and what are the forms of governmental and community resilience that have been implemented over the months to face the pandemic, mainly in Mexico City.

Keywords: pandemic, habitability, urban environment, resilience.

Carolina Inés Pedrotti y Elsa Cecilia Cota Díaz
**Habitando la metrópoli frente a covid-19: viejos y nuevos
problemas de habitabilidad en la Zona Metropolitana de Toluca**

Resumen

El objetivo principal del trabajo es estudiar el problema de habitabilidad urbana de cara a la pandemia por COVID-19 en la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT), estado de México. Se establecen dos escalas de análisis: i) la vivienda y su entorno, subrayando las dificultades que se atravesaron en los distintos tipos de vivienda durante el confinamiento impuesto por la emergencia sanitaria y, ii) la escala urbana-metropolitana, donde se identifican cuatro problemas que, si bien existían con anterioridad a la pandemia, están vinculados con la cualidad habitable de la ciudad y se repositionan en la agenda a partir de esta.

Palabras clave: ciudad, habitabilidad de la vivienda, habitabilidad urbana, pandemia COVID-19.

Abstract

The main objective of this paper is to study the problem of urban habitability with regard to COVID-19 pandemic in the Metropolitan Area of Toluca

(ZMT), estado de México. Two scales of analysis are established: i) housing and its surroundings, highlighting difficulties encountered in different types of housing during the confinement imposed by the health emergency and, ii) the urban-metropolitan scale, where four problems are identified; although they existed prior to the pandemic, these are linked to quality of life in the city, and are repositioned on the urban agenda.

Keywords: city, housing habitability, urban habitability, COVID-19 pandemics.

Héctor Antonio Padilla Delgado
y Marina Eréndira Contreras–Saldaña

Ciudad Juárez: radiografía de una metrópoli en tiempos de pandemia

Resumen

En este artículo se presenta una perspectiva panorámica de la evolución de la pandemia de COVID-19 y sus impactos sanitarios, económicos y políticos en Ciudad Juárez, una ciudad ubicada en la frontera norte de México con Estados Unidos. Además de presentar el contexto geográfico y socioeconómico de esta urbe, se destaca la manera en que su localización geográfica fronteriza influye en los fenómenos sociales que provocó la contingencia sanitaria y las medidas de confinamiento social adoptadas por las autoridades. Se propone que la pandémica generó una crisis sanitaria y coyuntural que se sumó a otras estructurales, como son las crisis urbana y de seguridad. La pandemia operó como un catalizador social que evidenció múltiples carencias sociales ya existentes, a la vez que provocó expresiones novedosas de solidaridad, participación ciudadana y de resistencia obrera.

Palabras clave: pandemia, crisis sanitaria, confinamiento social, frontera.

Abstract

This essay presents a panoramic perspective of the evolution of the COVID-19 pandemic and its health, economic and political impacts in Ciudad Juárez, a city located on the northern border of Mexico with the United States. In addition to presenting the geographic and socioeconomic context of this city, the way in which its border geographic location influences the social phenomena caused by the health contingency and the social confinement measures adopted by the authorities is highlighted. It is proposed that the pandemic generated a health and conjunctural crisis that was added to other structural ones, such as the urban and security crisis. The pandemic operated as a social catalyst that revealed multiple existing

social deficiencies, while at the same time provoking new expressions of solidarity, citizen participation and worker resistance.

Keywords: pandemic, health crisis, social confinement, border.

Guillermo Olivera

Habitabilidad y entorno urbano en Cuernavaca durante la pandemia: la experiencia "favorable" de un sector de clase media

Resumen

Se caracterizan las estrategias de adaptación de los hogares un sector de población de clase media de la Zona Metropolitana de Cuernavaca durante el confinamiento derivado de la segunda ola de COVID-19 en 2021, a partir de las condiciones de habitabilidad de la vivienda y su entorno. Se sostiene que, por sus características sociodemográficas e inserción en el mercado de trabajo formal, esta población dispone de condiciones adecuadas de vivienda en general, mejores que las de su entorno urbano, que permitieron hacerle frente con resultados más óptimos que el promedio de la población a los riesgos de contagio, cumplir sus compromisos laborales y actividades escolares, o realizar tareas de cuidado, entre otras. Esto lo realizaron con una asistencia de los niveles de gobierno menor a lo esperable, por lo que el peso de los costos financieros recayó en el núcleo familiar.

Palabras clave: habitabilidad, vivienda adecuada, habitabilidad urbana, COVID-19, México.

Abstract

The adaptation strategies of a middle-class households sector in the Metropolitan Area of Cuernavaca during the confinement derived from the second wave of COVID-19 in 2021 are characterized, based on the habitability conditions of the dwelling and its surroundings. It is argued that, due to its sociodemographic characteristics and insertion in the formal labor market, this population has adequate housing conditions in general, better than the conditions of its urban environment, which allowed it to cope with better results than the average of the population. to the risks of contagion, fulfill their work commitments and school activities, or perform care tasks, among others. This was done with less than expected assistance from government levels, so the weight of the financial costs fell on the family nucleus.

Keywords: habitability, adequate housing, urban habitability, COVID-19, Mexico.

Susana Pérez Medina

Escala humana en movilidades urbanas en tiempos de (pos)pandemia. La Zona Metropolitana de Mérida

Resumen

La movilidad en todas sus formas es una de las más prácticas sociales más involucradas en los contagios de COVID-19 y señalada como el principal vehículo para la propagación del virus. Dadas las problemáticas de movilidad, durante la pandemia diversas voces surgieron para hacer hincapié en que son posibles nuevas formas de organización urbana que llevarán a mejores condiciones de vida y de bienestar para todos los ciudadanos. El objetivo del presente artículo es analizar las formas de movilidad de la Zona Metropolitana de Mérida (ZMM) relacionadas con la organización urbana, así como su contraposición con formas alternas de movilidad y de escala humana, antes de la pandemia de COVID-19 y en la nueva normalidad. La metodología se basó en el análisis de fuentes de información primaria y secundaria. Los resultados de la investigación muestran, entre otras cuestiones, que durante la pandemia el uso del transporte público en la ZMM disminuyó y aumentaron el transporte privado, el uso de taxis y Uber, la movilidad activa, a pie y en bicicleta, también creció escasos puntos porcentuales. Asimismo, se observó que un alto porcentaje de los entrevistados cuentan con condiciones favorables para realizar viajes de cercanía.

Palabras clave: movilidad, escala humana, subcentro urbano, Zona Metropolitana de Mérida.

Abstract

Mobility in all forms is among the social practices most involved in contagion of COVID-19 and is the main vector in virus propagation. In response to the challenges to mobility that arose during the pandemic, it was suggested that new forms of urban organization are possible which can improve living conditions and well-being. These proposals are aimed at recovering the human scale in cities. In the Merida Metropolitan Area, we analyzed forms of mobility linked to urban organization and contrasted them with alternate mobilities and human scale, both before and after the COVID-19 pandemic. We used primary and secondary information. Among other results, the questionnaire showed that use of public transit in Merida decreased during the pandemic while that of private transport (e.g., taxis and drive-hailing services) increased. Active mobility such as walking and bicycling also increased slightly. In addition, it highlighted that many of the interviewees experienced conditions favorable for trips to nearby destinations.

Keywords: mobility, human scale, urban subcenter, Merida Metropolitan Area.

Luciano Moretti y Víctor Ramiro Fernández
**La lógica geopolítica del Estado chino y la Iniciativa
de la Franja y la Ruta en Argentina**

Resumen

En el presente artículo nos focalizamos en la relación entre la República Popular China y Argentina, en el contexto del ingreso de Argentina en la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Para ello caracterizamos dicha iniciativa en el marco del ascenso económico de China y su disputa geopolítica con los EE.UU. El concepto de ciclos sistémico de acumulación y la lógica espacial/material del capital son herramientas útiles para analizar cómo presiona China y cómo se comporta el capital chino en mercados extranjeros. Utilizando bases de datos secundarias reconstruimos la lógica con la que operan los capitales chinos en Argentina y sus impactos sobre la estructura productiva, así como sus consecuencias extraeconómicas. Concluimos con una revisión crítica sobre la capacidad endógena con que el espacio argentino intenta compatibilizar dicho vínculo con una estrategia de desarrollo autónoma.

Palabras clave: China, Iniciativa de la Franja y la Ruta, desarrollo económico, préstamos y capitales chinos.

Abstract

In this article we focus on the relationship between Argentina and the Peoples Republic of China, in the framework of Argentina's agreement to join the Belt and Road Initiative (BRI). We characterize the BRI as part of China's economic rise in the world economy which had led to an increasing geopolitical confrontation with the US. The concept of Systemic Cycle of Accumulation and the spatial and material logics of capital are useful tools to understand how China lends and how Chinese capital behaves in abroad markets. Using secondary data, we reconstruct the logic of Chinese capital in Argentina and its consequences on the country's economic productive structure and possible extra economic spillovers. We conclude with a critical revision about Argentina's endogenous strength to take advantage of Chinese capital inflows to create an autonomous development strategy.

Keywords: China, Belt and Road Initiative, Economic Development, Financial loans.

Silvia Gorenstein y Jorge Hernández
**China en América Latina: nueva fase
de inversión y comercio en el Cono Sur**

Resumen

Desde comienzos del siglo XXI, la demanda de China da un impulso significativo al rol del Cono Sur de América Latina como proveedor de *commodities* (agrícolas, mineros y energéticos) frente a una corriente variable de importaciones de manufacturas chinas con mayor valor agregado, complejidad y contenido tecnológico. Esto se combina con su activa presencia en la corriente de inversión extranjera directa que se radica en esta región. Ambas dimensiones dan cuenta de una dinámica que no altera el patrón de especialización tradicional de estos países e intensifica la primarización de las estructuras productivas. En este artículo, se analiza empíricamente la nueva trayectoria de las relaciones económicas internacionales de los países del Cono Sur, explorando las modalidades que se manifiestan en la dinámica inversora según sectores de actividad. Las evidencias sobre los vínculos sino-latinoamericanos, y sus especificidades sectoriales, contribuyen a profundizar perspectivas analíticas en torno a las nuevas tensiones y desafíos en el contexto más amplio de las relaciones con Occidente y la disputa interhegemónica entre China y Estados Unidos.

Palabras clave: relaciones económicas sino-latinoamericanas, Inversión Extranjera Directa, intercambio comercial.

Abstract

From the beginning of the twenty-first century, China's demand for raw material gives a significant boost to the role of the Southern Cone in Latin America as a supplier of commodities (agricultural, mining and energetic). In turn, this brings about a variable current of imports of Chinese manufactures with higher added value, complexity and technological contents. This process is further accompanied by China's active presence in the foreign investment current in this Latin-American region. Both dimensions show a dynamic that does not disrupt the traditional specialization pattern of these countries while it intensifies the primarization of productive structures. This paper analyzes empirically the new trajectory of the international economic relationships in the Southern Cone countries, by exploring the articulations manifested in the investment dynamics according to sectors of activity. The evidences on sino-latin American ties, and their sectoral specificities, contributes to deepens analytical perspectives on the new tensions and challenges in the broader context of relations with the West and the (inter) hegemonic disputes between China and the United States.

Keywords: Sino-Latin American economic relations, Foreign direct investment, Trade exchange.

Juliana González Jáuregui
Financiamiento e inversiones de China en energías
renovables en Argentina: implicaciones para la
transición energética y el desarrollo

Resumen

La estrategia de modernización de China abarca su política interna y exterior y se despliega, principalmente, a través de dos esquemas complementarios: la política de “Salida al Exterior” (*Go Global*) y la “Iniciativa de la Franja y la Ruta” (*Belt and Road Initiative*, BRI). En América Latina, estas estrategias han generado interacciones en el ámbito de la economía política. Dada su riqueza en combustibles, energía, alimentos y productos básicos, los países latinoamericanos se han convertido en proveedores importantes para China y, progresivamente, en un destino relevante de sus exportaciones, inversiones y préstamos. La Argentina es un ejemplo prominente de estas tendencias.

En este trabajo se analiza cómo la estrategia china de *Go Global* para el sector energético se ha aunado con los objetivos de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, y las implicaciones de la participación de China en los sectores de energía solar y eólica de la Argentina. El objetivo es interpretar cómo, y en qué medida, la presencia del capital chino promueve los objetivos de transición energética y desarrollo económico de la Argentina, identificar cómo los actores locales intervienen en el proceso, y hasta qué punto las industrias y tecnologías argentinas han sido integradas. En base a un abordaje de Economía Política Internacional, se estudian las interacciones entre el plano doméstico y el contexto global, y entre los factores económicos y políticos. Las reflexiones finales abordan los desafíos a futuro para la cooperación entre la Argentina y China en materia energética, y en otros sectores estratégicos en general.

Palabras clave: China, Argentina, energías renovables, desarrollo.

Abstract

China's modernization strategy integrates both domestic and foreign policy, especially through two complementary prongs –the so-called “Go Global” strategy and the Belt and Road Initiative (BRI)–. In Latin America, these policies have triggered a dynamic pattern of interactions between China and the region's political economy. Being rich in fuels, energy, foodstuffs, and basic products, countries in Latin America have emerged as significant suppliers for China, but they also have become important destinations for Chinese investment and lending. Argentina is a prominent example of these trends.

This paper focuses on how China's "Go Global" strategy has merged with investment and finance provision under the BRI, with emphasis on Chinese engagement in Argentina's energy infrastructure sector. The analysis concentrates on Chinese investment and finance in Argentinian solar and wind power sectors to understand whether and how Chinese capital in energy infrastructure is promoting Argentina's energy transition and development goals—and the degree to which Argentinian local actors have been able to participate in the process, and national industries and technologies have been integrated to the projects. Based on an International Political Economy approach, this paper studies the interactions among internal and external contexts, and between economic and political factors. The paper offers final reflections about the challenges ahead, considering Argentina-China's future cooperation on energy, and other strategic sectors more broadly.

Keywords: China, Argentina, Renewable Energy, Development.

Gonzalo Sebastián Sanz Cerbino y Victoria Rodríguez Nieves
La burguesía argentina frente a China. Intereses económicos y política exterior en la Argentina reciente, 2015-2019

Resumen

A lo largo de las últimas décadas, China se ha convertido en un socio estratégico para la Argentina, tanto por el creciente volumen de intercambio comercial, como por los acuerdos de inversión y apoyo financiero. A pesar del giro producido en la política exterior con la llegada al gobierno de la Alianza Cambiemos, el lugar ocupado por China en nuestro sistema de alianzas no se perdió. Aunque en un principio la gestión de Mauricio Macri intentó "desjerarquizar" las relaciones diplomáticas con China, terminó ratificando los acuerdos firmados por el gobierno que lo precedió. Estas continuidades dan cuenta de la existencia de intereses sociales que trascienden las orientaciones político-ideológicas de cada gobierno.

En este artículo nos proponemos examinar las relaciones diplomáticas, políticas y comerciales establecidas entre la Argentina y China durante el gobierno de la Alianza Cambiemos (2015-2019). Analizaremos la política exterior no como el resultado de la intencionalidad del personal político, sino como producto de la contradicción de intereses entre clases sociales y fracciones de clase que encarna cada gobierno. En concreto, reconstruiremos las orientaciones respecto a la relación sino-argentina promovidas por las diferentes fracciones del capital local durante el período, observando las declaraciones y acciones de las principales organizaciones empresariales, así como su incidencia en la política exterior durante este período.

Creemos que esta perspectiva nos permitirá comprender tanto las oscilaciones en la relación con China, como los intereses económicos puestos en juego con la profundización del vínculo diplomático y comercial.

Palabras clave: Relaciones exteriores, China, burguesía agropecuaria y agroindustrial, burguesía industrial.

Abstract

Over the last few decades, China has become a strategic partner for Argentina, both due to the growing volume of trade, as well as investment agreements and financial support. Despite the shift in foreign policy with the arrival of the Alianza Cambiemos government, the place occupied by China in our system of alliances was not lost. Although at first the management of Mauricio Macri tried to “de-hierarchize” diplomatic relations with China, he ended up ratifying the agreements signed by the government that preceded him. These continuities account for the existence of social interests that transcend the political-ideological orientations of each government.

In this article we intend to examine the diplomatic, political and commercial relations established between Argentina and China during the Alianza Cambiemos government (2015-2019). We will analyze foreign policy not as the result of the intentionality of political personnel, but as a product of the contradiction of interests between social classes and class fractions that each government embodies. Specifically, we will reconstruct the orientations regarding the Sino-Argentine relationship promoted by the different fractions of local capital during the period, observing the statements and actions of the main business organizations, as well as their impact on foreign policy during this period. We believe that this perspective will allow us to understand both the oscillations in the relationship with China, as well as the economic interests at stake with the deepening of the diplomatic and commercial ties.

Keywords: Foreign relations, China, Agricultural and agroindustrial bourgeoisie, Industrial bourgeoisie.



NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS

1. Todos los artículos remitidos a la *Revista de Ciencias Sociales, segunda época* deberán ser inéditos.
2. Los autores aceptan la evaluación de sus artículos por parte del referato de la revista, y envían sus trabajos con conocimiento de que eventualmente podrían no ser publicados.
3. Se publicarán artículos en español.
4. Los autores enviarán su artículo electrónicamente a: <rsc.unq@gmail.com> o al secretario de redacción: <juanpabloringelheim@gmail.com> o al director: <chfi-del@unq.edu.ar>.
5. Los mecanoscritos deben estar elaborados en Word, con letra Times New Roman, cuerpo 12, e interlineado de 1, en papel A4. Las notas al pie serán en Times New Roman, cuerpo 10, interlineado simple.
6. Las notas deben insertarse en el texto con la función “insertar notas” del procesador de textos Word. Y aparecer en el final del texto bajo el encabezado “Notas”.
7. Los artículos tendrán un máximo de 8.000 palabras (aproximadamente 22 páginas) incluyendo notas y bibliografía. Las reseñas tendrán un máximo de 2.000 palabras.
8. Los artículos deberán estar precedidos de *un resumen en español y en inglés de no más de 250 palabras cada uno*. Al final del resumen, los autores *insertarán tres o cuatro palabras clave, también en español e inglés*, que describan el contenido del artículo.
9. Los autores deberán enviar junto con sus manuscritos un resumen bio-bibliográfico de tres o cuatro líneas que indique su título de mayor grado, su actual cargo académico e institución, investigación actual, y su labor profesional no académica. Finalmente, sus tres publicaciones más recientes.
10. Se sugiere que los títulos de los artículos no sean de una extensión mayor de seis palabras. Se podrán utilizar subtítulos para facilitar la lectura. La redacción se reserva la posibilidad de modificar títulos y subtítulos.
11. Los gráficos, mapas y otras ilustraciones no deben insertarse en el texto. El autor debe indicar su localización aproximada en el artículo con una frase como “insertar Gráfico 1”. Los cuadros o tablas que se elaboren en Word deben estar en el archivo doc del artículo. Los gráficos, mapas y otras ilustraciones deben ser en blanco y negro. Si los gráficos fueron realizados en Excel, solicitamos dicha hoja para que sea editable (letra, color, etc.). En el caso de ilustraciones o fotografías, estas deben presentarse en formatos compatibles (jpg, tif o eps) en *alta resolución (300 dpi)* para su mejor reproducción.

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

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

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

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

Libros

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

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

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

Ejemplo

Edwards, D. y J. Batley (año),

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

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

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

Volúmenes colectivos

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

Ejemplo

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

Capítulos de libros

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

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

Artículos de revistas o de publicaciones periódicas

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

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

Artículos de revistas en línea

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

En el primer caso, corresponde:

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

Si la edición es solo digital:

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

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

Ciudad y fecha

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

