

DOSSIER

*Viejos y nuevos desafíos
de la economía política*

Escriben en este número

SERGIO PAZ / PATRICIA GUTTI

NICOLÁS ZEOLLA / JUAN M. TELECHEA / JULIÁN VEIRAS

ANDREA MOLINARI / LETICIA PATRUCCHI

FABIÁN BRITTO / LORENA REINOSO

JAVIER ARAKAKI

ROMINA AMAYA G. / VALERIA BUCCI / FLORENCIA I. ZORROZÚA /

GABRIELA N. GUERRERO / MARCELA ZANGARO

NOEMÍ M. GIRBAL-BLACHA

SOFÌA ARES / CLAUDIA MIKKELSEN / CRISTINA CARBALLO

SILVIA GORENSTEIN

JIANG SHIXUE / FORTUNATO MALLIMACI

OSCAR GONZÁLEZ / EMILIANO ARENA

revista de ciencias sociales

segunda época

año 11 • número 38 • septiembre de 2020
publicación semestral • ISSN: 2347-1050

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

EXPRESIONES ARTÍSTICAS:

GRABADOS

FERNANDO POLITO



Universidad
Nacional
de Quilmes
Editorial





Revista de Ciencias Sociales, segunda época

Presentación / **3**

**DOSSIER | VIEJOS Y NUEVOS DESAFÍOS
DE LA ECONOMÍA POLÍTICA**

Sergio Paz y Patricia Gutti
Presentación del *dossier* / **7**

Nicolás Zeolla, Juan Manuel Telechea y Julián Veiras
Integración financiera y crisis de balance de pagos en la globalización financiera temprana. La experiencia argentina 1820-1890 / **13**

Andrea Molinari y Leticia Patrucchi
Desafíos y oportunidades de los bancos subregionales de desarrollo latinoamericanos / **39**

Fabián Britto y Lorena Reinoso
La transferencia tecnológica en las universidades nacionales de la provincia de Buenos Aires / **59**

Javier Arakaki
El proceso de envejecimiento de la población argentina y los desafíos a la seguridad social. Diferenciales geográficos de longevidad y condición socioeconómica en el Área Metropolitana de Buenos Aires / **81**

Romina Amaya Guerrero, Valeria Bucci, Florencia Isola Zorrozúa, Gabriela N. Guerrero y Marcela Zangaro
Y... ¿Nosotras qué hicimos? Luces y sombras sobre el programa "Ellas hacen" / **103**

MISCELÁNEAS

Noemí M. Girbal-Blacha
Territorio, agro y poder en las economías marginales del NEA. Reflexiones históricas / **119**

Sofía Ares, Claudia Mikkelsen y Cristina Carballo
Los buscadores. Narraciones territoriales de nuevos géneros de vida rural en el partido de General Pueyrredón, provincia de Buenos Aires / **137**

Silvia Gorenstein
Territorios primarizados en la Argentina reciente. Megaminería en San Juan, Vaca Muerta en Neuquén y Río Negro, y biocombustibles en Córdoba / **157**

**DOCUMENTOS POLÍTICOS
DE COYUNTURA**

Presentación / **177**

Jiang Shixue y Fortunato Mallimaci
Cómo comprender el efecto de la guerra comercial entre Estados Unidos y China en América Latina / **179**

Cómo entender el impacto sobre los países latinoamericanos de la guerra comercial iniciada por Estados Unidos. Discusión organizada por Jiang Shixue / **185**

Oscar González y Emiliano Arena
Quién decide qué. Consolidar la democracia ampliando la participación popular / **193**

EXPRESIONES ARTÍSTICAS

Programa de Cultura, SEU, UNQ
Presentación / **201**

Fernando Polito
Grabados / **203**

RESÚMENES / 215

Normas para la presentación de artículos



revista de ciencias sociales



Universidad
Nacional
de Quilmes
Editorial

Rector

Alejandro Villar

Vicerrector

Alfredo Alfonso

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

Nº de registro internet 77080982



La Revista de Ciencias Sociales, segunda época
está integrada al catálogo de Latindex



La revista participa de LatinREV, red de revistas de
ciencias sociales y humanidades creada a instancias
de FLACSO

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 H. Fidel

Secretario de redacción

Juan Pablo Ringelheim

Consejo editorial

Alejandro Blanco (UNQ)

Martín Becerra (UNQ)

Cristina Teresa Carballo (UNQ)

Jorge Flores (UNQ)

Oswaldo Fabián Graciano (UNQ)

Sara Isabel Pérez (UNQ)

Consejo académico

Carlos Altamirano (Conicet, 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 (UNQ, Conicet)

Anete Ivo (UFBA)

Noé Jitrik (ILH, FFyL, UBA)

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)

Miguel Talento (UBA)

Alicia Ziccardi (PUEC, 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.

La preparación de este número demandó un esfuerzo extra de quienes colaboraron y la hicieron posible, pues fue atravesada por el estado de emergencia derivado de la pandemia de la covid-19. La finalización de la revista fue posible gracias al trabajo de los colaboradores en condiciones lejanas al ideal de los ámbitos de producción intelectual.

En el número actual presentamos el dossier “Viejos y nuevos desafíos de la economía política” coordinado por Sergio Paz y Patricia Gutti. Ambos realizaron una introducción a la unidad temática que presenta cada uno de los trabajos de Nicolás Zeolla, Juan Manuel Telechea, Julián Veiras, Andrea Molinari, Leticia Patrucchi, Fabián Britto, Lorena Reinoso, Javier Arakaki, Romina Amaya Guerrero, Valeria Bucci, Florencia Isola Zorrozúa, Gabriela N. Guerrero y Marcela Zangaro, de modo que no redundaremos en hacerlo aquí.

En la sección Misceláneas, Noemí M. Girbal-Blacha caracteriza e interpreta la situación del Noreste argentino como economía marginal respecto del modelo agroexportador. Seguidamente Sofía Ares, Claudia

Mikkelsen y Cristina Carballo se preguntan, a partir de la resignificación del género de vida, si las comunidades de buscadores de espacios rurales solo procuran solucionar la problemática de la vivienda; a partir de un análisis del caso, testigo de dos localidades del partido de General Pueyrredón llegan a definir tres tipos de narraciones territoriales. La sección es culminada por Silvia Gorenstein y su trabajo sobre las repercusiones económicas y territoriales de los hidrocarburos de reservorios no convencionales en la cuenca Neuquina (Vaca Muerta), la minería metalífera en San Juan, y los biocombustibles en Córdoba.

Nuestra habitual sección de documentos de análisis político de coyuntura cuenta con dos artículos sobre el efecto de la guerra comercial entre Estados Unidos y China en América Latina. El primero, de Jiang Shixue, profesor y director del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Shanghái; el segundo, de Fortunato Mallimaci, director del Centro de Investigación Mixto Internacional “Globalización y Sociedad”, CEIL / Conicet. Un tercer artículo reúne perspectivas de la discusión organizada por el profesor Jiang Shixue, de la Universidad de Shanghái. La sección culmina con el artículo de Oscar R. González y Emiliano Arena donde analizan las condiciones de la democracia en la Argentina más actual.

Por último, la revista presenta su sección artística sobre una selección de graba-

dos del artista Fernando Polito. La propuesta del artista y la introducción estuvieron a cargo del Programa de Cultura, SEU, en conjunto con el Proyecto de Extensión Universitaria, y llevada a cabo por Ana Antony, Natalia Fidel, Facundo Ibarra, Roxana Ybañes, a quienes agradecemos especialmente haber aceptado la invitación y realizar el aporte para 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 de la Editorial de la UNQ. Agradecemos especialmente a los miembros de los consejos editorial y académico, y a los especialistas que aportaron los comentarios y la evaluación de los trabajos que se publican.

CARLOS FIDEL
Director

JUAN PABLO RINGELHEIM
Secretario de redacción

DOSSIER



**revista de
ciencias
sociales**

segunda época

VIEJOS Y NUEVOS DESAFÍOS DE LA ECONOMÍA POLÍTICA



Sergio Paz y Patricia Gutti

Presentación del *dossier*

A partir del año 2011, la economía argentina comenzó a enfrentar un período de ralentización económica que, como resultado de los cuatro años de gestión neoliberal de Cambiemos, dejó paso a un fuerte deterioro en los principales indicadores económicos y un cuadro problemático mucho más grave. Los últimos años han enfrentado al país a una fuerte caída del PBI, un retroceso de la actividad industrial, múltiples quiebras y suspensiones de empresas, reducción de la inversión pública en infraestructura, desfinanciación del sistema educativo y las políticas de ciencia y técnica (CyT), un incremento de la deuda pública y un descalabro de las principales variables financieras, una contracción generalizada en los ingresos reales de la población y una tasa de desempleo en continuo ascenso. A pesar del renovado optimismo que significó el triunfo de la coalición Frente de Todos en las elecciones de octubre de 2019, el escenario que dejó la gestión anterior, combinado con un acelerado crecimiento de las obligaciones de la deuda externa y el impacto socioeconómico negativo al que nos enfrenta la pandemia del coronavirus en este año 2020, hace difícil pensar en lograr la eliminación de la pobreza y la disminución de la desigualdad en el mediano plazo, tal como se planteaba en algunas de las discusiones de campaña. Esta propuesta se transformó, más bien, en identificar los vectores que permitan, una vez superada la etapa de la pandemia, reactivar la economía garantizando la salud en condiciones de equidad e igualdad para toda la población.

Bajo ese contexto complejo y cargado de desafíos a enfrentar se desarrolló, el 8 y 9 de octubre de 2019, el VI Congreso de Economía Política, organizado por el Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y el Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Las graves difi-

cultades que ya enfrentaba la economía nacional y los limitados márgenes de maniobra imperantes planteaban escenarios adversos para la resolución de los problemas existentes. Entre esos problemas sobresalían la enorme carga que nuevamente representa la deuda en moneda extranjera (de lo cual se habla mucho), las alternativas para lidiar con la histórica fuga de capitales (de lo cual se habla poco), la estrategia más adecuada para impulsar una agenda de desarrollo productivo de largo plazo (de lo cual no se habla en absoluto) y el fortalecimiento de los derechos de las mujeres y la diversidad de géneros (de lo cual comienza a hablarse). Los ejes temáticos del Congreso tuvieron como objetivo convocar a las y los investigadores a debatir sobre estas problemáticas desde diferentes perspectivas de análisis.

En este marco, algunos de los interrogantes centrales que se discutieron durante los dos días del encuentro se vinculan a los desafíos inmediatos que condicionaban (y condicionan) a nuestra economía, tales como las alternativas existentes para lidiar con los desequilibrios financieros que padece y las potenciales herramientas de política pública para ponerle un freno a la caída de la actividad y del empleo y retomar la senda del crecimiento. Otros interrogantes, en cambio, retomaron los grandes desafíos de largo plazo discutidos también en ediciones anteriores de este Congreso, sobre las posibles estrategias para alentar un desarrollo productivo sostenible, identificar sectores a ser priorizados para la transformación estructural pendiente, promover una mayor articulación entre la producción y el sistema de ciencia y tecnología, inducir un aumento duradero de la inversión, ganar espacio en los mercados externos o insertarse en las cadenas globales, mejorar la inclusión laboral y distributiva en dimensiones sociales múltiples, incluyendo la relativa al género.

Participaron del Congreso más de 100 investigadores, de diversas instituciones académicas y del sector público, que compartieron sus trabajos y debatieron con los asistentes. Estas sesiones paralelas se complementaron con paneles de expertos en los que se discutieron temas de coyuntura tales como el papel del Estado en la innovación, por qué es necesario tener un Ministerio de Ciencia y Tecnología; los desafíos de la estructura productiva y la inserción externa de la Argentina; y, la economía de la provincia de Buenos Aires.

Durante los días en que se realizó el Congreso, se discutió acerca de la actual situación de la economía argentina, buscando identificar los principales rasgos que la caracterizan. Sobre la base de los trabajos presentados y las opiniones vertidas en las mesas y paneles se produjeron intercambios que permitieron incluso avan-

zar en algunas reflexiones y construir propuestas conjuntas; pero lo más importante es que permitió precisar líneas clave de debate para dar respuesta al cuadro complejo en el que está subsumido el país.

Los cinco trabajos que se presentan en esta publicación reflejan algunas de las discusiones que tuvieron lugar en las diferentes mesas que conformaron el Congreso. En términos amplios los trabajos seleccionados abordan las temáticas de endeudamiento y financiamiento para el desarrollo, el papel de las universidades en la transferencia de tecnología y las problemáticas asociadas a la seguridad social y género.

El primer trabajo, “Integración financiera y crisis de balance de pagos en la globalización financiera temprana: la experiencia argentina 1820-1890”, realizado por Nicolás Zeolla, Juan Manuel Telechea y Julián Veiras, plantea una nueva propuesta para estudiar los ciclos de endeudamiento de la historia económica argentina y su vínculo con la crisis de balance de pagos entre otras variables macroeconómicas. Para esto los autores construyeron una nueva base de datos a partir de fuentes primarias sobre las emisiones de la deuda externa del Estado nacional argentino. El análisis de esta nueva base de datos les permitió identificar cinco ciclos. El primero tuvo lugar en el período 1810-1830 con el gobierno de Rivadavia, bajo su mandato se produjo la primera emisión de deuda en moneda extranjera y el primer incumplimiento de pagos. El segundo ciclo de integración financiera se inicia con la consolidación del federalismo porteño hacia 1860 y dura casi treinta años hasta 1890. El tercer ciclo de integración financiera se inicia con la dictadura cívico-militar en 1977 y se extiende hasta 1982, con la crisis de deuda. El cuarto ciclo de integración financiera se inicia en 1991 con el plan de convertibilidad y se extiende hasta 2001, tras la crisis económica y social más grande de la historia argentina. Y, finalmente, el quinto ciclo de integración financiera se inicia en 2015, luego del cambio de gobierno, y se profundiza tras el pago a los fondos buitres en abril de 2016, que dura hasta junio de 2018.

El segundo trabajo, “Desafíos y oportunidades de los bancos subregionales de desarrollo latinoamericanos”, realizado por Andrea Molinari y Leticia Patrucchi, tiene como objetivo analizar a tres bancos subregionales de desarrollo que operan en América Latina, con el foco en la dependencia de recursos. Luego de caracterizar sus tres fuentes de financiamiento: contribuciones de capital, apalancamiento y dinámica prestataria, el estudio ahonda en cómo actúan dichas fuentes en tres organismos: la Corporación Andina de Fomento, el Banco Centroamericano de Integración Económica y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata.

El artículo establece que los tres bancos analizados comparten la preocupación por los recursos, lo cual los han llevado a establecer estrategias para resolver la restricción de capital, planteando diferentes desafíos a futuro para estos organismos y también para otros construir proyectos alternativos.

El tercer trabajo, “La transferencia tecnológica en las universidades nacionales de la provincia de Buenos Aires”, realizado por Fabián Britto y Lorena Reinoso, tiene por objetivo comprender la manera en que las universidades nacionales de la provincia de Buenos Aires se vinculan con la sociedad, estudiando los diversos mecanismos y canales con los que operan, así como los aspectos de la gobernanza institucional que actúan sobre las actividades de transferencia de tecnología. El resultado del trabajo permite identificar y agrupar en tres categorías bien diferenciadas a las universidades nacionales de la provincia de Buenos Aires en función de cómo operan y gestionan la transferencia de tecnología e interactúan con el medio socioproductivo. Estas categorías muestran que hay un grupo que tiene poca o nula vinculación con la sociedad y otros dos conglomerados con características distintivas, manifestadas por la preponderancia a actividades relacionales, en un caso, y al desarrollo de emprendimientos y licenciamiento de la propiedad intelectual en el otro.

El cuarto trabajo, “El proceso de envejecimiento de la población argentina y los desafíos a la seguridad social”, realizado por Javier Arakaki, plantea el análisis de un problema muy importante al que se enfrenta la sociedad argentina, el envejecimiento de la población de forma acelerada y desigual. Para medir este proceso, utiliza el Índice de Envejecimiento (IE) que permite observar en forma directa y sencilla este proceso. Los resultados obtenidos muestran que el análisis diacrónico nacional del IE indica que hacia 2040 va a haber en el país más personas mayores que niños. El análisis sincrónico de la distribución del IE en el país en general y el AMBA en particular, indica que ese escenario de población envejecida ya es una realidad en la CABA y los municipios más ricos del AMBA. A su vez, utilizando el coeficiente de Pearson, miden la correlación entre la distribución del IE de los 39 núcleos poblacionales del AMBA y otros indicadores sociodemográficos (hogares con al menos 1 NBI, años de escolaridad formal de la población de 25 años y más y Categoría Ocupacional de la Población Económicamente Activa). Este proceso acelerado y desigual de envejecimiento de la población argentina instala la necesidad de analizar y planificar una serie de procesos que hacen a la seguridad social: desde el futuro del sistema previsional hasta la economía general del cuidado de las personas mayores. Al final del estudio, se realizan algunos cálculos

de cómo se puede sostener el sistema de reparto en la medida que se avance en una política de blanqueo del trabajo asalariado.

El quinto trabajo, “Y... ¿Nosotras qué hicimos? Luces y sombras sobre el programa ‘Ellas hacen’”, realizado por Romina Amaya Guerrero, Valeria Bucci, Florencia Isola Zorrozúa, Gabriela N. Guerrero y Marcela Zangaro, tiene como objetivo presentar un balance del desarrollo del programa “Ellas Hacen”, implementado en 2013 por la gestión de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) y que desde el 2018 funcionó bajo distintas órbitas hasta que fue desarticulado. El trabajo presenta los resultados de una serie de entrevistas a las mujeres integrantes del programa con el propósito de conocer los arreglos de cuidado que implementaron para cumplir con las tareas propuestas (con especial atención en los mecanismos comunitarios); las limitaciones que se manifestaron en el funcionamiento del programa y las formas de continuidad llevadas a cabo en el contexto de la reconfiguración planteada en 2018.

Los cinco artículos del presente *dossier* aportan a la discusión sobre temáticas relevantes para repensar el modelo de desarrollo para la economía argentina. Sus lecturas invitan a una reflexión general sobre los aspectos críticos que deben ser considerados para la transformación socioeconómica, de cara a los desafíos que enfrenta nuestro país.

Cómo citar este artículo

Paz, Sergio y Patricia Gutti, “Presentación del *dossier*”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 38, primavera de 2020, pp. 7-11, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/580-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-38.html>>.



Nicolás Zeolla, Juan Manuel Telechea
y Julián Veiras

Integración financiera y crisis de balance de pagos en la globalización financiera temprana

LA EXPERIENCIA ARGENTINA 1820-1890

Introducción

El vínculo entre las condiciones de liquidez internacional, la deuda y las crisis en los países periféricos ha atraído la atención de la literatura económica e historiográfica desde hace varias décadas. Sobre todo, luego de la crisis financiera internacional del 2008 se ha despertado un renovado interés por estudiar las características, los fundamentos y las consecuencias de la política monetaria de los países centrales, la desregulación financiera y la elevada sincronización con los ciclos de elevada liquidez global.

Sin embargo, este no es un tema enteramente nuevo en los países periféricos. La historia económica de las crisis de balance de pagos y crisis de deuda nos marcan como antecedentes la estrecha relación que ha existido entre los ciclos de endeudamiento y este tipo de crisis.

Desde la perspectiva histórica sabemos que, con la consolidación de Inglaterra como principal potencia capitalista y la participación de las periferias en la provisión de materias primas para el procesamiento en los centros mundial, se fue conformando un

mercado mundial de mercancías, tal como lo conocemos hoy. La división internacional del trabajo ha sido la característica más sobresaliente desde comienzos del siglo XIX.

En paralelo a estos vínculos reales, los centros han desarrollado un sistema financiero internacional que ha servido de insumo y apoyo para la construcción histórica de los mercados de producción y consumo en las periferias. Pero en la mayoría de los casos, esto suele pasar desapercibido. Desde la perspectiva económica, al estudiar las relaciones comerciales entre países, el esquema analítico básico es el modelo clásico de la teoría de las ventajas comparativas, y la relación de rentabilidades sectoriales para motivar los debates en torno a la selección de patrón de especialización productiva (Ricardo, 1817; Krugman y Obstfeld, 2008).

Por ello, resulta interesante indagar desde una perspectiva histórica las interacciones financieras en la elección del patrón de especialización.

Considerando que los bancos centrales desde sus orígenes han servido como instituciones para la construcción de hegemonía política y financiera, podríamos decir que los mercados internacionales de crédito no son más que la extensión a la esfera internacional de la idea chartista de “Dinero Estatal” (Rochon y Vernengo, 2003; Vernengo, 2018). En este sentido, los mercados de deuda denominados en moneda extranjera en las periferias han sido, desde sus orígenes, extensiones del poder de los centros en la conformación de un mercado global.

Sin embargo, el sistema financiero no ha sido algo estático, sino que ha ido cambiando a lo largo de todo este período. Sin entrar en demasiado detalle, es posible identificar cuatro grandes etapas de globalización financiera moderna.

La primera etapa comienza con el fin de las guerras napoleónicas a comienzos del siglo XIX y termina con la gran depresión en 1931, cuando se implementan restricciones a los flujos de capital y el comercio a nivel mundial. Esta etapa se caracterizó por la vigencia del patrón oro, la desregulación de flujos de capitales y la hegemonía de Inglaterra como centro financiero y económico mundial.

Tras la Segunda Guerra Mundial, se configura una segunda etapa marcada por la hegemonía de los Estados Unidos y las instituciones de Bretton Woods, de baja globalización financiera, elevada regulación bancaria y restricciones sobre los movimientos de capital. El período de “patrón dólar-oro” duró cuarenta años y fue de gran estabilidad local e internacional, casi sin registros de crisis financieras y es conocida como la “edad de oro del capitalismo”.

La tercera etapa de globalización financiera comienza con la crisis del modelo de acumulación fordista durante la década de

1970, la deslocalización productiva de los países centrales al Sudeste asiático, la desregulación financiera y el crecimiento de los flujos de capitales internacionales entre los centros, y con las periferias. A nivel unidad de cuenta global, se abandona la convertibilidad del dólar con el oro y rige el patrón dólar fiduciario con coordinación global entre el centro financiero, compuesto por los Estados Unidos con Europa y Japón.

Luego podríamos hablar de una cuarta etapa en globalización financiera, que comienza en los 2000 con la creación del euro, la eliminación de la división entre bancos comerciales y de inversión en Estados Unidos y continúa hasta la actualidad. Y si bien esta etapa no es más que la profundización de muchas tendencias iniciadas en la década de 1970, la característica más sobresaliente es la expansión de flujos financieros internacionales respecto del comercio mundial, la expansión de los mercados de capitales versus la actividad bancaria, y la creciente relevancia de motivaciones financieras sobre la producción y el consumo real.

Los más de 200 años de globalización financiera han sido testigos de diversos ciclos de expansión y retracción de las condiciones de liquidez en los centros.

El espejo de estos ciclos de liquidez global es lo sucedido en las periferias con su endeudamiento. A medida que las diversas etapas de la globalización financiera han ido avanzando, la dinámica de variables reales como el PBI, el consumo y la inversión se han visto cada vez más sincronizadas con las condiciones financieras internacionales.

La Argentina como país periférico ha participado activamente, y de manera temprana, en cada una de estas etapas de expansión de la liquidez global, incrementando su endeudamiento y registrando diversas crisis financieras y de balance de pagos.

Sin embargo, y aunque el carácter problemático del endeudamiento externo ha sido un tema muy estudiado en la Argentina, las características de estos ciclos y su relación con las condiciones financieras en los centros ha merecido menos atención.

El objetivo del presente trabajo es indagar sobre las características específicas que tuvieron los ciclos de endeudamiento de la economía argentino durante la globalización financiera temprana de 1820 a 1890. Para ello haremos uso de un nuevo *dataset* construido a partir de información oficial sobre emisiones de deuda en moneda extranjera del Estado nacional. A partir de esta información, se elaborará un indicador propio que mida el grado de integración financiera. Con ello buscaremos identificar los distintos períodos o ciclos financieros que tuvieron lugar a lo largo de toda la historia argentina, para estudiar de forma particular el período 1820 a 1890.

Para ello, este trabajo se estructurará de la siguiente manera. En la segunda sección se presentarán los antecedentes y otros conceptos relevantes en el enfoque adoptado sobre el crecimiento restringido por el balance de pagos y la importancia de adoptar un enfoque de dinero estatal para entender la relevancia de la deuda externa en la construcción de una hegemonía financiera a la par de la hegemonía productiva. En la tercera sección describiremos las características de la base de datos. En la cuarta sección presentaremos las principales dinámicas del primer ciclo de integración financiera 1820 a 1824 y del segundo ciclo de 1867 a 1890. En la quinta sección expondremos las principales conclusiones.

Dinero estatal y deuda externa en el nacimiento de las periferias

El estudio de la relación de la deuda externa y las crisis de balance de pagos ha sido un tema de interés central tanto para historiadores como para economistas. Debido a ello, los trabajos sobre el tema son muy numerosos.

De manera simplificada, una primera división que puede hacerse es entre aquellos estudios que enfatizan los aspectos históricos, por un lado, y los de naturaleza económica, por otro. Sin embargo, en muchos casos, la naturaleza divisoria entre uno y otro no es clara ni evidente.

Aquellos trabajos que estudian aspectos históricos se caracterizan por la división entre etapas del proceso de acumulación, los tipos de crisis, su duración, su vinculación con el sistema global de producción, el rol de los actores locales e internacionales y el perfil que adoptó la política económica para contrarrestar o dar origen a estas crisis en cada período (Ferrer, 1968; Di Tella y Zymelman, 1967; Rosa, 1969; Peña, 1975; Chiamonte, 1971; Rapoport, Musacchio y Vicente, 2003).

Así, la mayoría coincide en caracterizar la historia económica en cinco períodos: una etapa colonial, una agroexportadora, una de industrialización por sustitución de importaciones, una fase neoliberal y una fase actual caracterizada por un ida y vuelta entre una creciente regulación y distribución, y la desregulación cambiaria y el estancamiento económico.

En particular para el estudio de la deuda pública argentina, se destacan un conjunto de trabajos de autores argentinos e internacionales. Entre los locales, se pueden mencionar los trabajos de sistematización y recopilación estadística de García Vizcaíno (1972), Galasso (2002) o Ferreres (2005). A nivel internacional, reciente-

mente Kaminsky (2017) llevó a cabo una recopilación y análisis histórico de las emisiones de deuda en la periferia, donde se incluye la Argentina, y Marichal (2013) trabajó sobre la dimensión global de las crisis financieras en América Latina.

Desde la perspectiva económica, el grupo de autores del estructuralismo latinoamericano han identificado a la insuficiencia de divisas como la principal limitante al crecimiento y el desarrollo. Debido al carácter periférico o subsidiario en los mercados de bienes y a la dificultad para financiarse en la moneda soberana, no es un fenómeno monocausal, como tampoco irremediable. En el modelo estructuralista canónico la crisis se desata cuando el sector exportador es incapaz de generar la oferta de divisas para garantizar las importaciones de bienes necesarios para la producción industrial ampliada (Prebisch, 1949; Diamand, 1972; Braun y Joy, 1969). Pero también se suele asignar un rol relevante a los gastos en bienes suntuarios, a los pagos por servicios de deuda, la renta de la inversión extranjera y la fuga de capitales (Nicolini Llosa, 2008; Basualdo y Kulfas, 2000).

De modo que nuestro abordaje buscará vincular ambas literaturas, entendiendo que es posible establecer una historia de las crisis del balance de pagos combinado con un análisis empírico que permita identificar los distintos grados de integración financiera establecidos por la política económica y sus actores en cada uno de los regímenes de acumulación.

Desde la economía internacional, y siguiendo la visión chartista sobre dinero estatal,¹ entendemos que la configuración de los mercados de deuda en moneda extranjera para los países periféricos es resultado de la internacionalización de la política monetaria de los países centrales.

En este enfoque, el dinero es creado por el Estado. Y si bien el dinero tiene tres funciones como es ser medio de cambio, reserva de valor y unidad de cuenta, la más importante y que le da sentido a las otras dos es la de ser unidad de cuenta. Es decir, referencia para el intercambio de todos los bienes de la economía.

Esto es opuesto a la visión metalista, o neoclásica, que considera las funciones al dinero vinculadas únicamente a la eficiencia de este como medio de cambio, pudiendo o no ser estatal, y solo está garantizada en su capacidad de tener reserva de valor (Ingham, 2004).

A nivel nacional, la hegemonía se logra mediante el ejercicio de la autoridad estatal en la elección de un bien específico como dinero, sea fiduciario o no, cuyo desembolso es la garantía última de cancelación de una deuda. Y con el apoyo del Banco Central, para controlar y determinar la tasa de interés que de manera subsi-

¹ Para un debate más profundo sobre la naturaleza del enfoque de dinero estatal, véanse Goodhart (1998) o Wray (2002).

diaria impone el costo de financiamiento y la habilidad del Estado de llevar adelante déficits (Rochon y Vernengo, 2003; Vernengo y Fields, 2016).

Incluso esto se da en situaciones donde la unidad de cuenta esta fija, como sucedía en la etapa del patrón dólar oro. Cuando se trata del dinero fiduciario o dinero moderno, el único respaldo es la fe en el soberano.

Desde la perspectiva chartista, la alianza de la corona con la burguesía mercantil en ascenso implicó la adopción y creación del Banco Central y los mercados financieros para financiar este proceso. Incluso, al recorrer la creación de los bancos centrales desde una perspectiva histórica en los países occidentales, se advierte que estos preceden a los estados mismos. Desde sus orígenes, y especialmente en Inglaterra, funcionaron como herramientas de financiamiento de los estados en la construcción de hegemonía política y militar. Es decir, una herramienta de desarrollo económico en los países centrales (Epstein, 2007).

La creación del Banco de Inglaterra, con la misión específica de ser prestamista del gobierno y agente fiscal de la Corona, permitió la expansión de la deuda pública, que durante las guerras napoleónicas en el siglo XIX llegó a representar el 260% del PBI. Lo mismo se observa en la creación del Banco de Venecia, el Banco de Ámsterdam, el Banco de Estocolmo, tratándose de un elemento crucial en la expansión del Estado fiscal-militar (Vernengo y Fields, 2016).

A nivel internacional, el país hegemónico puede brindar créditos para promover la expansión de la demanda global. Y esto ocurrió a lo largo de todo el patrón oro-libra, donde los países de las periferias tomaban deuda en bancos británicos, cuya liquidez era usada para demandar bienes manufacturados de Inglaterra, y pagaban por el capital e intereses mediante la exportación de materias primas. Mientras que los países estuviesen endeudados en libras, y la libra estuviese garantizada por el Banco de Inglaterra, el estándar “libra-oro” era el patrón de reserva global por excelencia.

A nivel funcionamiento, la liquidez global era provista por Inglaterra a través del déficit de cuenta corriente e inversiones de largo plazo en infraestructura, principalmente ferrocarriles. Cuando un país era superavitario con Inglaterra, estos saldos líquidos que volvían en la forma de inversiones de corto plazo. Por el contrario, cuando un país era deficitario el ajuste se producía mediante deflaciones, salida de la convertibilidad frente a la libra-oro o una combinación de ambos.

Las tasas de interés manejadas por el Banco de Inglaterra y las deflaciones de precios eran condición para garantizar la corrección de los excesos de déficit de cuenta corriente en las periferias y en el

centro. Esto hacía que el sistema sea muy sensible a movimientos de la tasa de interés.

El poder del país hegemónico, y no la credibilidad del numerario, era lo que garantizaba el funcionamiento del sistema. Y si bien la deudas se pagaban en última instancia en oro, un bien cuyo valor el Estado no controlaba de manera directa, sí controlaba la tasa de interés, los flujos financieros globales y el costo de endeudamiento del Estado.

La importancia del poder estatal detrás del país numerario se ve con mayor claridad hoy día con Estados Unidos, un país emisor de dinero global, pero donde el valor del dólar no está fijo a ningún bien.²

Desde la perspectiva de los países periféricos esto significó, al calor de la división internacional del trabajo, la creación de mercados de deuda soberana con los cuales financiar la importación de bienes industriales, y mercados externos en los cuales colocar la exportación de bienes primarios. Tal relación funcionó como una doble vía por la cual se terminó dando forma al patrón de especialización en el comercio mundial y en el mercado financiero internacional. Por ello, la configuración del patrón de inserción comercial no es independiente de la organización del sistema financiero internacional.

Base de datos, fuente de información y metodología

Fuente de información

Para la identificación de los ciclos de globalización financiera construimos una base de datos sobre emisiones primaria de deuda pública argentina. De manera simple, lo que esta base busca es aproximar una medida de agregación financiera *de facto* para la economía argentina.

Para su armado, se utilizaron relevamientos de fuentes primarias sobre emisiones de deuda del Estado nacional. En varios casos debieron consultarse sus prospectos originales de emisión.

Para el período 1820-1880 se utilizó el “Informe del Presidente del crédito público nacional”, volúmenes I, II, III, IV y V. “Publicaciones 1884-1888” de Pedro Agote y el “Presupuesto General de la Nación” disponible en la versión digitalizada de la Biblioteca del Ministerio de Economía. Para el período 1880-1960, el “Presupuesto General de la Nación Argentina”. Para el período 1960-1985, las “Memorias de Hacienda de la República Argentina”, disponibles

² En la visión metalista, el país hegemónico que funciona como unidad de cuenta global para el intercambio entre países no debería ser diferente que ningún otro bien de la economía. Su posición estaría garantizada en la credibilidad de su economía de mantener fundamentos “sólidos” y preservar la moneda como reserva de valor. Sin embargo, esto no es lo que sucede en la realidad. El país hegemónico es justamente el único capaz de proveer liquidez y un activo seguro para reserva de valor, como son los bonos, a todo el régimen financiero global. Por ello, corre con déficit de cuenta corriente y recibe depósitos emitiendo deuda. No es hasta 1844, con la extensión de la teoría cuantitativa y la limitación de funciones a los bancos comerciales, cuando se incorpora la idea de cantidad de oro equivalente a la emisión, y aparece la función del Banco Central con respecto a la estabilidad de precios y a prevenir crisis financieras.

en la versión digitalizada de la Biblioteca del Ministerio de Economía. Para el período 1986-1989, las “Memorias del Banco Central de la República Argentina”.

En términos técnicos, a su vez, las emisiones debieron ser contrastadas y homogeneizadas entre sí (por ejemplo, la moneda en la que figura la emisión). Todas las emisiones fueron convertidas a dólares corrientes a partir de las series de tipo de cambio de Ferreres (2005). No se les dio ningún tratamiento especial a las “reestructuraciones”, con lo cual toda emisión de deuda fue considerada como ingreso de fondos.³

Como resultado de esta compilación, se obtuvo información granular sobre emisiones brutas de deuda pública por fecha, moneda, tasa y plazo de la emisión. Esta es compatible con el registro moderno de ingresos brutos desde el exterior por inversión en cartera en títulos de deuda.⁴

En este sentido, y como aporte propio, el producto inmediato de esta base será la elaboración de un indicador de integración financiera. En términos concretos, este indicador será el promedio de emisión de deuda escalado por el valor corriente anual de las exportaciones para una ventana móvil de cinco años. El promedio del indicador permite suavizar los movimientos. El hecho de escalarlo por las exportaciones permite utilizar este indicador como una medida de alerta temprana de sobreendeudamiento, como comentaremos a continuación.

Ratio de deuda-exportaciones

Un punto importante acerca de cómo medir los procesos de elevada integración financiera o sobreendeudamiento en la periferia es la cuantificación del nivel de endeudamiento. Típicamente, en la literatura se considera el nivel de endeudamiento escalando el pasivo versus la capacidad repago. En el caso de un país, se compara el *stock* de deuda total sobre la capacidad productiva, normalmente el PBI. Sin embargo, esto tiene un conjunto de limitaciones al tratar con deuda externa.

En el caso de los países periféricos, una relevante porción de la deuda es emitida en moneda extranjera. De modo que, al dolarizar el PBI o “pesificar” la deuda, necesariamente debe considerarse el tipo de cambio. Esto hace que en el interior del indicador haya una fuente de endogeneidad para anticipar, entre otras cosas, una crisis de balance de pagos por exceso de endeudamiento. Antes de que ocurra la crisis de balance de pagos, el ratio deuda externa-PBI puede parecer administrable en un valor históricamente bajo. Esto

³ Este es un punto importante pero a la vez sumamente complejo de identificar, ya que la mayoría de los trabajos historiográficos relevados no son los suficientemente precisos en cuanto a los montos de reestructuración ni a los títulos canjeados. Por tales motivos, se encuentra sujeto a revisión y es uno de los aspectos a profundizar a partir del cruce de datos con otras fuentes históricas.

⁴ Véase la metodología para el registro de balance de pagos de CEPAL, <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/Sis-Gen_MuestraFicha_puntual.asp?id_aplicacion=1&id_estudio=1&indicador=2050&id_oma=e>.

sucede precisamente porque el elevado endeudamiento en moneda extranjera implica un ingreso de divisas que lleva a la apreciación del tipo de cambio y, de allí, al aumento del PBI (medido en dólares), manteniendo constante el ratio. Sin embargo, cuando ocurre la crisis, dicho ratio se dispara *vis a vis* lo que devalúa el tipo de cambio.

De modo que la mejor alternativa es medir los flujos de deuda externa y valorar su sustentabilidad a partir del *stock* de reservas o las exportaciones, ya que no contienen el tipo de cambio. Asimismo, como es el caso del nivel de exportaciones, estaremos incluyendo un flujo de divisas real que es la medida sobre la cual se garantizará la capacidad de repago de esta economía.

La Argentina y la integración financiera temprana

Ciclos de endeudamiento en la historia argentina

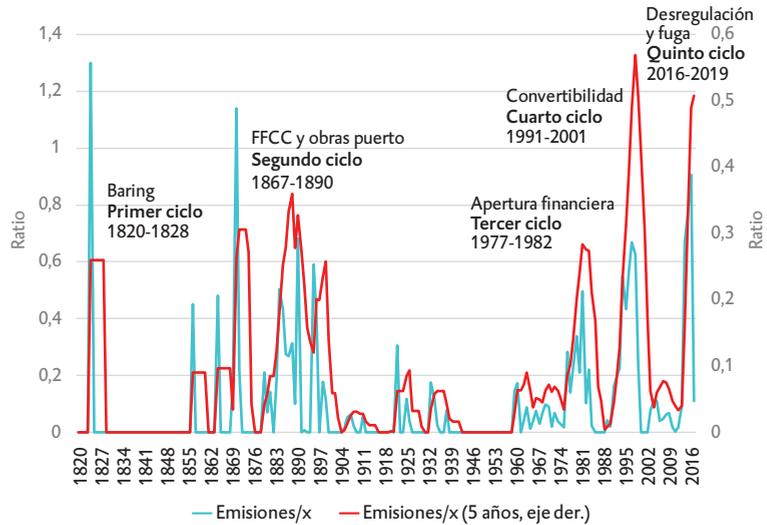
La Argentina participó desde temprano y muy activamente en los diversos procesos de expansión de la integración financiera en las periferias. Haciendo uso del indicador de emisiones de deuda sobre exportaciones, podemos estudiar estos ciclos de expansión y retracción de la integración financiera.

Como se observa en la figura 1, y a grandes rasgos, es posible identificar cinco ciclos de endeudamiento en la historia económica argentina. Más adelante estudiaremos en detalle los dos primeros, ocurridos entre 1820 y 1890, durante la vigencia del patrón oro y la hegemonía de Inglaterra.

El primero de ellos se inicia en 1820, con el empréstito de la Baring al gobierno, y culmina con el primer default de 1828. Lo que tenía como destino inicial la ampliación del puerto de Buenos Aires terminó gastándose en la guerra del Brasil, las importaciones inglesas y en un festival especulativo en torno a la minería y la fuga de capitales que terminó por hacer quebrar el recientemente fundado Banco de las Provincias Unidas del Río de la Plata. La turbulencia política dio inicio a la etapa rosista y la secesión de Buenos Aires. No se volvió a pagar ni contraer deuda hasta el triunfo del mitrismo en Pavón en 1867.

El segundo ciclo de integración financiera se inicia con la consolidación del federalismo porteño hacia 1860 y durará casi treinta años hasta 1890, con la crisis de ese año. Entre 1894 y la Primera Guerra Mundial, hubo un conjunto de colocaciones, aunque el ritmo de inversiones británicas y flujos de endeudamiento disminuyó significativamente.

Figura 1. Ciclos de emisión de deuda en la historia económica argentina



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Economía y estimaciones.

El cambio más importante se produjo luego de la crisis de 1930, el inicio de la Segunda Guerra Mundial y la llegada del peronismo al gobierno. Durante las décadas de 1940 y 1950 se registra un período de muy baja integración financiera, donde se llega a cancelar la totalidad de la deuda externa estatal. Tras el golpe militar, en 1956 nuestro país adhiere al FMI. Pero el contexto de una economía global con fuertes controles de capital durante las décadas de 1950 y 1960 desalentó los movimientos financieros especulativos, por lo que el saldo del balance de pagos argentino se explicaba básicamente por los flujos comerciales.

El tercer ciclo de integración financiera se inicia con la dictadura cívico-militar en 1977 y se extiende hasta 1982, con la crisis de deuda. En estos años, nuestro país funcionó como escenario para la experimentación temprana del monetarismo y el neoliberalismo a nivel internacional, bajo la idea de que la concurrencia del capital especulativo internacional fomentaría la inversión y el crecimiento al moderar las recurrentes crisis de balance de pagos de las economías durante la ISI. Nada de eso pasó. Entre 1976 y 1983 se emitieron un total de US\$25.061 millones (el equivalente a US\$86.900 millones a dólares de hoy), multiplicando por cuatro la relación deuda-exportaciones. Hacia 1981, las condiciones de la economía mundial cambiaron debido a la suba de tasas de interés en los Estados Unidos, lo que hizo imposible el refinanciamiento de la deuda, y la

crisis estalló. La deuda defaulteada recién fue renegociada en 1993 a cambio de la privatización de las empresas de servicios públicos.

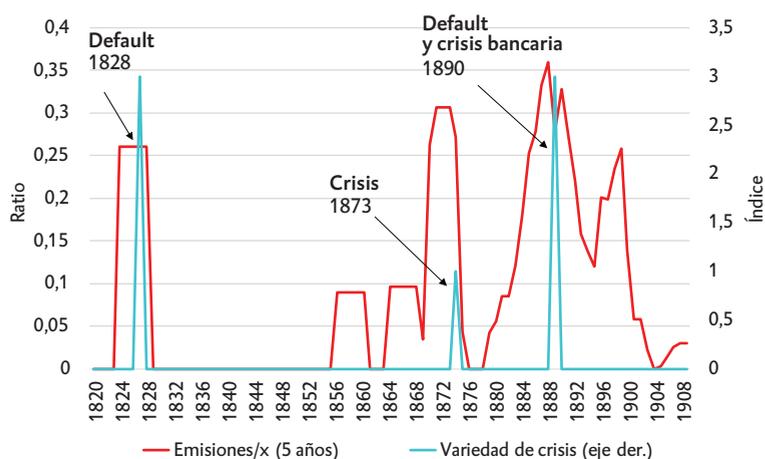
A partir de allí se inicia el cuarto ciclo de integración financiera, con la convertibilidad, y se extiende hasta 2001, tras la crisis económica y social más grande de la historia. Nuevamente, la segunda experiencia neoliberal dio inicio otra vez al circuito de endeudamiento y fuga de capitales. A la par que se profundiza la cultura dolarizadora: la remisión de utilidades de empresas transnacionales y el dólar como método de ahorro de la población dieron formato a un mecanismo de reciclaje de excedente que estableció la fuga como una característica estructural.

El quinto ciclo de integración financiera se inicia en abril de 2016 y finaliza en octubre de 2019 con la implementación del control de cambios en su versión más rígida. En particular, este ciclo corto duró tan solo dos años, ya que desde agosto de 2018 todo estuvo sostenido por los desembolsos del FMI.

Como comentamos, cada uno de estos ciclos de integración financiera se vio interrumpido por una crisis. En la figura 2 se combina el índice de emisiones de deuda con una medida de variedades de crisis.⁵ Como se observa, existe una elevada sincronización entre los excesos de endeudamiento externo y la ocurrencia de crisis de balance de pagos, bancarias y de default de deuda.

Y esto es producto de la desregulación financiera y la mayor fragilidad financiera externa que provoca el endeudamiento. Sucede que los flujos de deuda permiten financiar desequilibrios de cuenta corriente más grandes que si no existiera la deuda, facilita

Figura 2. Ciclos de emisión de deuda y variedades de crisis



⁵ La variedad de crisis indica la suma del evento discreto crisis según sea crisis cambiaria, crisis bancaria o crisis de deuda. 0=no hay crisis; 1=hay una variedad de los tipos de crisis; 2=hay dos variedades de los tipos de crisis; 3=en el mismo año ocurrió una crisis bancaria, externa y default.

Fuente: Elaboración propia a partir de estimaciones.

la remisión de utilidades y la fuga de capitales, aprecia el tipo de cambio y disminuye la noción de riesgo doméstico fomentando el endeudamiento externo bajo la expectativa de que la estabilidad cambiaria perdurará, lo que hace a la economía muy dependiente del ingreso neto de capitales para financiar el desequilibrio de cuenta corriente y refinanciar el capital.

A continuación, analizaremos en detalle lo sucedido con la dinámica de la deuda y el sector externo durante el período de integración financiera temprana, que va de 1820 a 1890.

El primer ciclo de integración financiera de 1820 a 1828

Como mostramos, el primero de los cinco ciclos de integración financiera que ha atravesado la Argentina a lo largo de su historia se originó poco después de la declaración de su independencia, durante la etapa de formación del Estado argentino. Su origen obedece a una combinación de factores locales e internacionales y sus repercusiones se observan tanto en el ámbito financiero como en el productivo/comercial.

En primer lugar, para entender mejor este proceso, se deben comprender los fenómenos que acontecieron en el plano internacional, principalmente en Inglaterra, la potencia económica y el origen del primer empréstito externo público asumido desde la Argentina. Para ese entonces, la revolución industrial había hecho de ese país una nación en plena expansión y necesitada de mercados de consumo. Sin embargo, a principios de 1800 Inglaterra encontraba cerrados sus principales destinos de exportación, como resultado del bloqueo continental por parte de Napoleón en 1804 y las políticas proteccionistas adoptadas por Estados Unidos tras finalizar la guerra por su independencia en 1783. Así, la apertura de mercados era un objetivo primordial para los intereses británicos.

Como sabemos, América Latina se posicionó como un destino estratégico para la superproducción de bienes manufacturados ingleses. Sin embargo, los mercados de la región se encontraban bloqueados producto del monopolio dictado por las metrópolis de España y Portugal. Por esto, además del comercio por contrabando, Inglaterra realizó pequeñas expediciones de carácter militar y comercial con el fin de acercarse a estos mercados, las cuales resultaron fallidas. Al final, el camino se logró allanar con el cambio en la política española en 1808⁶ y, posteriormente, el libre comercio obtenido en América tras las luchas revolucionarias y la posterior independencia de las colonias.

⁶ La resistencia a Napoleón de España la convirtió en una aliada a Inglaterra, otorgándole a esta última facilidades en el comercio en América a cambio de apoyo militar (tratado Apodaca-Canning). Pese a esta alianza, el gobierno inglés jugó una doble política en el Virreinato del Río de la Plata, apoyando también a los insurrectos que luchaban por la independencia de España (Rosa, 1969).

Ya para 1812, en la Argentina el Primer Triunvirato había removido los últimos vestigios que quedaban de monopolio español y había sancionado una serie de decretos que beneficiaban a los ganaderos y comerciantes bonaerenses, quienes se convertirían en la nueva élite económica. Entre estas medidas, se encontraban las que favorecían a la exportación de alimentos, como la quita de derechos de exportación al trigo y harina, carnes saladas y tasajos, que hasta ese entonces estaban altamente gravadas.

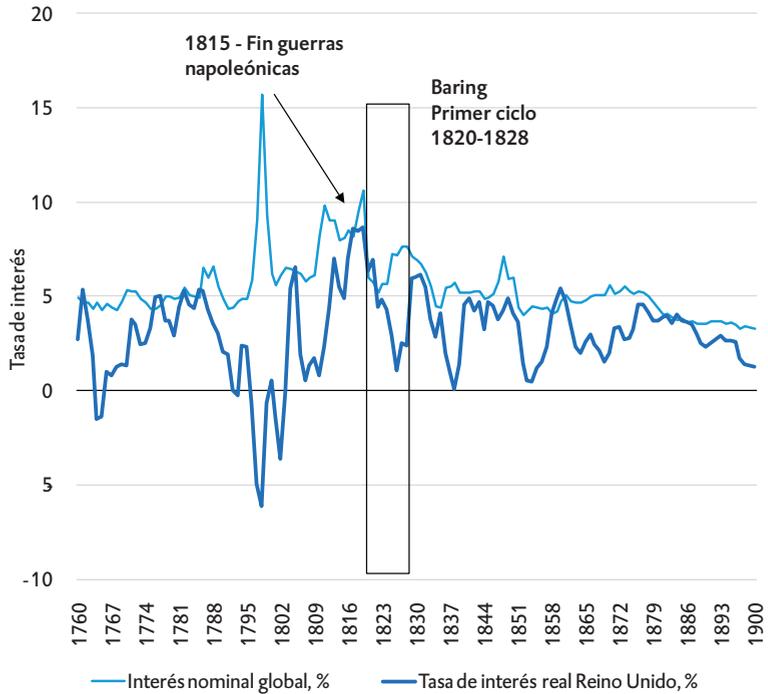
Por otra parte, si bien el Primer Triunvirato buscó compensar a la producción del interior con derechos de importación de entre el 25% y 50%, debido a que el diferencial de precios entre el producto inglés y el criollo tendía a superar el 50%, las Provincias Unidas del Río de la Plata se vieron inundadas de manufacturas británicas, produciendo la ruina de las industrias regionales de calzado, tejidos, alfombras, alfarería, etc. Para la década de 1820, las importaciones desde Gran Bretaña ya representaban más del 50% del total importado por el puerto de Buenos Aires. Lo seguían Brasil y Estados Unidos, con el 12% cada uno, y luego recién Gibraltar, España y el Mediterráneo con el 7% (Puiggrós, 1946).

Así, tanto en la Argentina como en el resto de la región, se produjo un incremento de los bienes importados de origen inglés, cuyos precios eran notablemente inferiores a los del resto de los países. Sin embargo, la presencia creciente de estos productos en América Latina no se vio acompañado con un aumento de la misma magnitud de sus exportaciones. La principal explicación se encuentra en que, en esta etapa, la Revolución Industrial y, por lo tanto, el motor de la economía mundial, se concentraban en Inglaterra, cuyo abastecimiento de materias primas y alimentos provenía principalmente de sus colonias y de Estados Unidos, que contaba con una producción a gran escala con trabajo esclavo y una mayor cercanía geográfica.

De esta forma, el crecimiento de los flujos de bienes importados en América Latina generaba recurrentes desbalances externos y, por lo tanto, depreciaciones de las monedas de los países de la región, por lo que los gobiernos debían contraer empréstitos externos para regularizar su situación en el balance de pagos (Furtado, 1977).

En este sentido, este era el momento ideal para Gran Bretaña, que contaba con una gran liquidez tras el fin de la guerra contra Napoleón. Esta guerra había sido financiada con títulos del Tesoro británico y, tras su fin, sus rendimientos se redujeron, por lo que la City londinense necesitaba de otros destinos donde colocar los fondos que se liberaban. Como se observa en la figura 3, la tasa de interés de Reino Unido disminuyó nominalmente de 10% a menos

Figura 3. Tasa de interés bancaria de Reino Unido



Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de Inglaterra y Schmelzing (2019).

del 5% luego de 1815, y la tasa de interés real pasó de 8,4% a menos de 1,1% en el mismo período. Estos diferenciales de rendimiento hicieron que se observara un *boom* de créditos en las periferias. Los capitales salían del centro a los países de América Latina en búsqueda de rendimientos. Latinoamérica ocuparía un lugar clave para los intereses de la nueva potencia hegemónica.

La mitad de los 55 millones de libras esterlinas otorgados por Inglaterra como empréstitos mundiales durante 1822 y 1825 fueron destinados a los países de América Latina. Sin embargo, gran parte de estos no se hicieron en efectivo, sino en mercaderías y maquinaria, cobrándose por estas altísimos intereses (Vitale, 1986).

El caso argentino no desentonó del resto de los países. Hacia 1820, luego de la batalla de Cepeda, el poder central del directorio se disolvió, fragmentándose el territorio heredado de la autoridad virreinal. En este contexto de autonomía territorial, la provincia de Buenos Aires resultó la más beneficiada al controlar los recursos del puerto. Así, surgió con el gobernador Martín Rodríguez pri-

**Figura 4. Empréstitos otorgados por Inglaterra a América Latina.
Período 1822-1825**

País	Año	Libras esterlinas	Interés anual	Banco
Brasil	1824	3.200.000	5 %	Wilson y Cia.
Brasil	1825	2.000.000	5 %	Rothschild
Argentina	1824	1.000.000	6 %	Baring Hnos.
Chile	1822	1.000.000	6 %	Hullet Hnos.
Colombia	1822	2.000.000	6 %	Herring, Graham y Cia.
Colombia	1824	4.750.000	6 %	Goldschmidt y Cia.
México	1824	3.200.000	5 %	Goldschmidt y Cia.
México	1825	3.200.000	6 %	Barclay, Herring y Cia.
Guatemala	1825	1.428.571	6 %	Powles
Perú	1822	450.000	6 %	Frysy Chapman
Perú	1824	750.000	6 %	Frysy Chapman
Perú	1825	616.000	6 %	Frysy Chapman

Fuente: Elaboración propia a partir de Vitale (1986).

mero, y con Bernardino Rivadavia después, un proyecto de modernización, de corte liberal y centralista, que contemplaba el ingreso de financiamiento desde el exterior.

En 1822, la Junta de Representantes de Buenos Aires autorizó al gobierno de la provincia a negociar la primera colocación de deuda externa. El préstamo debía tener como fin la construcción de un puerto, la instalación de una red de agua corriente en la ciudad de Buenos Aires y la fundación de tres ciudades en el interior de la provincia. Además, se argumentó a su favor que este serviría para dotar de metálico a la plaza local, la cual se encontraba con graves problemas de liquidez por la fuga constante de oro y plata a Inglaterra de manos de los comerciantes británicos.

En 1824, el gobierno de la provincia de Buenos Aires acordó el empréstito con la casa Baring Brothers, de Londres, por un millón de libras esterlinas (monto aproximado al valor de las exportaciones de bienes industriales de Inglaterra a los puertos de Buenos Aires y Montevideo). La operación, que se garantizó con tierras y demás bienes inmuebles de propiedad pública (cuya venta quedó prohibida), contempló una tasa anual del 6% y el desembolso adicional de un 0,5% en concepto de amortizaciones, lo que representaba cerca de un 13% de los ingresos provinciales de 1824.

Ninguno de los objetivos de la ley de 1822 se cumplió. El desembolso fue del 55% del valor nominal, prácticamente no ingresó

Figura 5. Desembolso del empréstito Baring Brothers a la provincia de Buenos Aires. Año 1824

Concepto	Libras esterlinas
Valor nominal del empréstito	1.000.000
. Colocados en el mercado de valores de Londres (70% valor nominal)	700.000
.. Intereses adelantados por dos años (12%)	-120.000
.. Amortizaciones adelantadas (1%)	-10.000
.. Comisiones de gestores + gastos	-17.300
Saldo	552.700

Fuente: Galasso (2002).

metálico a la plaza local y la construcción del puerto quedó postergada de acuerdo a eventuales inversiones privadas⁷ (Ortega Peña y Duhalde, 1968; Rosa, 1969; Vitale, 1986; Rapoport, 2010).

Así, el primer endeudamiento externo sirvió para financiar el incremento en las compras de manufacturas inglesas y la fuga de utilidades derivadas del comercio de bienes importados. Como si esto fuera poco, el crédito funcionó, además, como un anclaje de la política económica de libre comercio adoptada tras el fin del monopolio español. De acuerdo con Vitale (1986), cuando el gobernador correntino Ferré le preguntó al entonces ministro de Gobierno y Hacienda Manuel García sobre por qué no protegían la industria nativa, la respuesta fue: “No estamos en circunstancias de tomar medidas contra el comercio extranjero, particularmente inglés, porque hallándonos empeñados en grandes deudas con aquella nación nos exponemos a un rompimiento que causaría grandes males”.

Por otra parte, las letras ingresadas se utilizaron como capital para la creación del Banco Nacional en 1826 y para financiar los gastos de guerra con Brasil por la Banda Oriental, los cuales implicaron un incremento de las importaciones desde Inglaterra. Para mediados de 1826, la situación financiera del gobierno era delicada, con una guerra internacional, otra civil y con el puerto bloqueado por los brasileños. Además, tras la guerra el precio de la onza subió y subiría aún más tras el anuncio del gobierno de que pagaría en oro los intereses de deuda. De esta forma, el precio de la onza subió de 17, previo a la guerra, a más de 50. Fue un esfuerzo inaudito, que se volvería a cumplir en el siguiente semestre, y que implicó que no cobraran el ejército, ni la escuadra, ni los acreedores del Estado, pero sí los acreedores ingleses. El tercer servicio de deuda que debía pagar el gobierno vencía a principios de 1828 (los dos primeros años de intereses, la Baring se los había asegurado al momento

⁷ Al país ingresaron poco más de la mitad del valor nominal, quedando el resto en Inglaterra en concepto de amortizaciones, adelanto de intereses, comisiones y otros descuentos. Para peor, según los cálculos más favorables, sólo se recibieron en oro 85 mil libras; el resto fue entregado, en letras, a comerciantes británicos radicados en Buenos Aires, quienes además eran socios del empréstito y cobraron una comisión por su intervención en el empréstito.

de desembolsar el crédito). La guerra con Brasil continuaba y ya gobernaba Dorrego, para quien también cumplir con los servicios de deuda era una prioridad. Sin embargo, ni en la plaza local ni la Tesorería quedaba ya una onza de oro. Como resultado, se produjo la primera mora en el pago de la deuda externa argentina, cuyos servicios no se volverían a pagar hasta 1844 (Rosa, 1969).

Cabe destacar, nuevamente, que el caso argentino no es un caso aislado. De a poco, cada uno de los países que habían recibido empréstitos de Inglaterra entraron en mora: Perú en 1825, Colombia en 1826, Chile en 1827, Buenos Aires y América Central en 1828 y México en 1833.

El primer empréstito fue finalmente cancelado a principios del siglo XX y, según estimaciones de Pedro Agote, se devolvieron 44 libras por cada libra prestada (Galasso, 2002). Su utilidad fue afianzar la inserción argentina en la división internacional del trabajo, como proveedor de alimentos y materias primas y mercado de consumo de bienes manufacturados ingleses.

El segundo ciclo de integración financiera de 1867 a 1890

Tras el asesinato de Dorrego en 1828 se declaró el default, y la turbulencia política dio inicio a la etapa rosista y la secesión de Buenos Aires, con lo cual no se volvió a pagar ni contraer deuda hasta el triunfo del mitrismo en Pavón en 1867. El segundo ciclo de integración financiera se inicia con la consolidación del federalismo porteño hacia 1860, y durará casi treinta años, hasta 1890.

Durante este tiempo, la Argentina se incorpora definitivamente en los mercados mundiales, dando inicio al segundo período, que se denomina “modelo agroexportador”. Bajo el esquema de la división internacional del trabajo vigente en la época, el rol de la economía argentina era proveer de materia prima a los países del centro, liderados por Gran Bretaña. Este perfil de inserción en el mercado internacional definiría la relación asimétrica de nuestra economía respecto a los países avanzados, lo que significaba que los ciclos que sufría la economía argentina estaban subordinados a los vaivenes de las economías centrales.

Igualmente, durante esta etapa se observó un crecimiento importante, explicado por una serie de factores tanto internos como externos, entre los que se destaca la consolidación política e institucional del Estado argentino, la incorporación de una vasta cantidad de tierras que se volcaron a la producción y exportación agropecuaria, la creciente demanda externa de alimentos y la acu-

mulación de excedentes de capital por parte de los países industrializados, que se tradujo en un ingreso masivo de capitales en busca de mayores rendimientos (Di Tella y Zymelman, 1967).

Los mayores flujos de deuda y empréstitos externos durante esta época estuvieron relacionados con la inversión en ferrocarriles. Entre 1865 y 1890 ingresó en préstamos externos un total de 65 millones de libras (el equivalente a 8.030 millones de dólares actualizados a precios de hoy), que equivalen al 15% de las exportaciones argentinas por año.

La afluencia de capitales llevó al primer intento de unificación monetaria, por medio de la creación de una caja de conversión que determinaba el valor de la moneda estatal en papel emitida por el Banco Nacional en relación con una cantidad fija de oro. El objetivo de la caja de conversión era que el ingreso de capitales no apreciara el valor de la moneda nacional, reduciendo la renta de los productores ganaderos. La adhesión y eliminación de la caja de conversión fue intermitente durante esos años, donde su abandono correspondía a la disponibilidad de oro.

En 1867 se estableció en Buenos Aires la Oficina de Cambios (dependiente del Banco de la Provincia), cuya función era la compra-venta de papel moneda por oro. El sistema mostró un auge considerable de la actividad bancaria, y en particular de la Oficina de Cambio, debido a los empréstitos conseguidos en Inglaterra para financiar la guerra con el Paraguay y la construcción del ferrocarril. Sin embargo, al momento que se interrumpieron los flujos del exterior, la caja de conversión comenzó a mostrar problemas (Rapoport, Musacchio y Vicente, 2003).

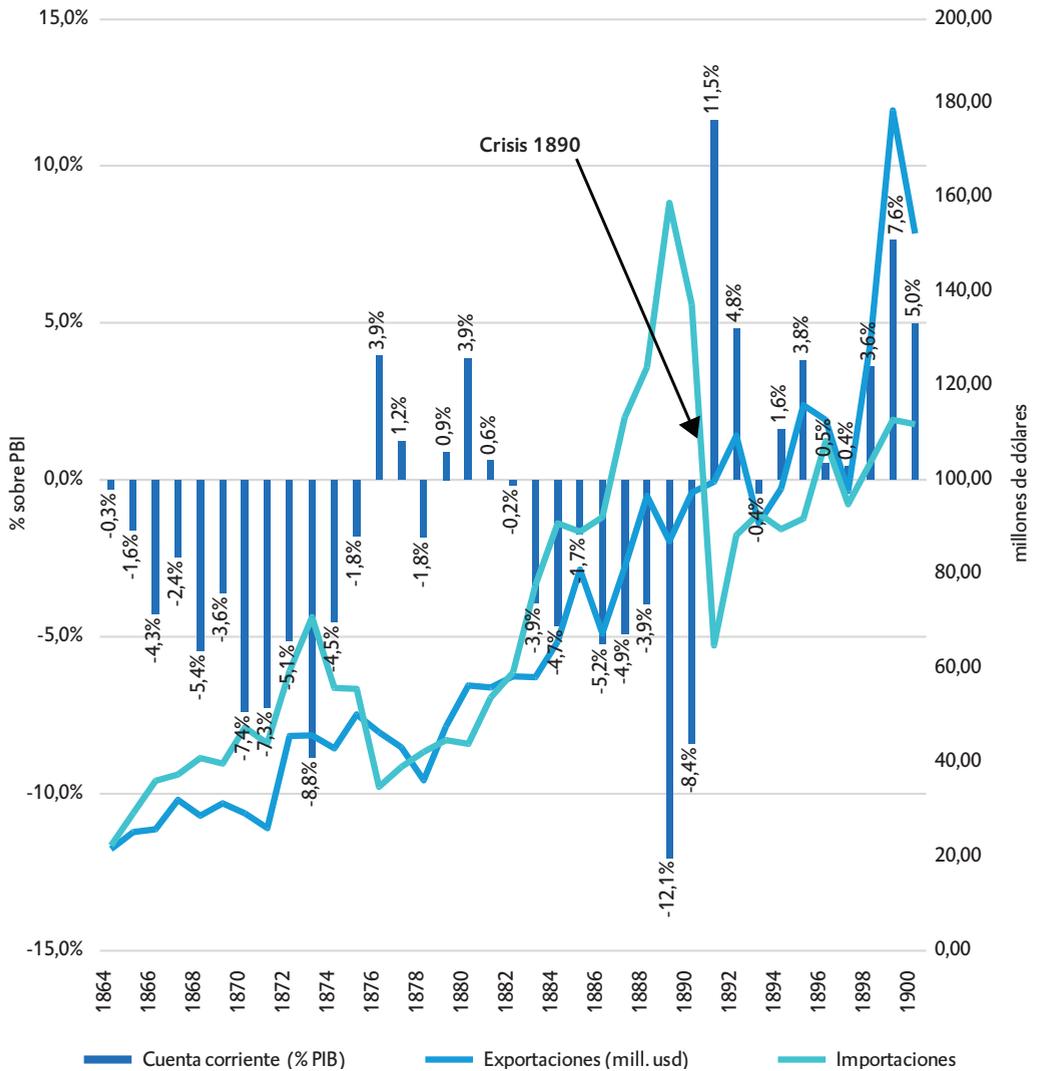
En 1873, el crack de la bolsa de Austria lleva al rápido contagio de la crisis en toda Europa y posteriormente a Estados Unidos, dando lugar a la primera gran crisis financiera mundial. Como las tasas de interés en los países centrales no disminuyeron, la deflación produjo un fuerte aumento de las tasas de interés real.

A nivel local, el impacto mayoritario se registró por el lado de la economía real debido al derrumbe del precio internacional de la lana, el principal producto de exportación argentina. A partir de abril de 1872 se observa el descenso del precio de exportación que tuvo su punto máximo en 1875. Sumado al menor precio, la cantidad total exportada también cayó: entre 1872 y 1874 se contrajo 13%. Ambos elementos provocaron la dificultad para el pago de la deuda externa y con ello el freno en el ingreso de capitales. La crisis se desencadenó en 1876 con el abandono de la caja de convertibilidad (Chiaramonte, 1971).

Luego de esta etapa, la producción de lana nunca volvería recuperarse.⁸ El sector externo recién se recuperó hacia 1876, con la

⁸ Durante este interin surge un conjunto de debates sobre la importancia del proteccionismo industrial para transformar la lana excedente en bienes manufacturados de exportación. Estos debates tienen su punto más alto en 1875-1876, durante la presidencia de Pellegrini, con los proyectos de Ley de Aduanas, donde se destaca la activa participación de Vicente Fidel López y un conjunto de productores locales nucleados en torno al "club industrial", cuyo origen era fundamentalmente agropecuario (Odosio, 2014).

Figura 6. Cuenta corriente, exportaciones e importaciones 1864-1900



Fuente: Elaboración propia a partir de Ferreres (2005).

invención del “barco frigorífico”. Las exportaciones de lana serían abandonadas y reemplazadas por la producción de carne para exportación.

Aunque con altibajos, la crisis internacional llevó al estancamiento de la economía global, hecho que se mantuvo hasta principios de la década de 1890. Dada la importancia del sector externo para la Argentina, tal cosa significó la recurrencia de crisis locales, ya que la convertibilidad de la moneda requería el ingreso con-

tinuo de oro, sea por medio de las exportaciones o del financiamiento extranjero. Entre 1876 y 1884 esto se logró por medio del ingreso de inversiones extranjeras, ya que la balanza comercial era deficitaria.

Luego de allí, los flujos financieros del exterior continuaron perdiendo peso. Y a pesar de que las condiciones financieras internacionales comenzaban a normalizarse, luego de la crisis de 1873, la persistencia del déficit de cuenta corriente socavó la confianza en los inversores, disminuyendo los ingresos de capitales.

El drenaje de reservas implicó que se anulara nuevamente la convertibilidad de la moneda en 1885. Pero los problemas persistían. Como se observa en la figura 6, hacia 1890 el país acumulaba 8 años de déficit de cuenta corriente consecutivos. En 1889 y 1890, en particular, el déficit fue superior a los 8 puntos del PBI.

Finalmente, en 1890 se generaría una nueva crisis, aunque en este caso debido al excesivo endeudamiento en el que incurrió tanto el gobierno como el sector privado, la devaluación arrastró al sector bancario y los servicios de deuda pública y privada (Rapport, Musacchio, y Vicente, 2003). Esta fue la segunda crisis externa de la economía argentina, poniendo fin al segundo ciclo de integración financiera.

La crisis final del modelo agroexportador vendría después. Y aunque comúnmente se sitúa el punto de quiebre en 1930, los problemas habían comenzado con anterioridad. Y en ello influyeron causas externas e internas. Por el lado externo, el aislamiento registrado por la caída de las exportaciones de la Primera Guerra Mundial primero y la crisis internacional después. Y por el lado interno, el estancamiento de la producción agrícola tras el freno a la expansión de la frontera agropecuaria (Bunge, 1921).

Conclusiones

Haciendo uso de una nueva base de datos a partir de emisiones primarias de deuda externa del Estado nacional argentino, este trabajo elaboró un índice de integración con el objetivo de estudiar el período 1820 a 1890.

Al igual que la literatura historiográfica, hemos podido identificar cinco ciclos de integración financiera caracterizados por un fuerte vínculo entre las condiciones de liquidez global y la emisión de deuda.

El período seleccionado para estudio correspondió a la integración financiera temprana. A nivel internacional, este período estuvo caracterizado por la vigencia del patrón oro y la libre movilidad

de capitales, en paralelo con la consolidación del sistema de división internacional del trabajo.

En todos los casos, las crisis fueron precedidas por un fuerte aumento de la emisión de deuda externa sobre PBI, incrementando la vulnerabilidad financiera y haciendo el proceso insostenible. El excesivo deterioro de saldo externo, ya sea por la persistencia de la salida de capitales o la acumulación de déficit externos estructurales, permitió que pequeños cambios en las condiciones de liquidez internacional gatillaran la crisis.

El período 1820-1828 abarca el gobierno de Rivadavia, que incluye la primera emisión de deuda en moneda extranjera. Este período se caracteriza por una fuerte fuga de capitales y el primer incumplimiento de pagos, donde ninguno de los objetivos de la ley de 1822 se cumplió. El primer endeudamiento externo sirvió para financiar el incremento en las compras de manufacturas inglesas y la fuga de utilidades derivadas del comercio de bienes importados. El segundo ciclo, luego con la consolidación del “modelo agroexportador”: a partir de 1867 se inicia un período más prolongado de emisión de deuda e integración financiera. Allí hubo dos crisis de balance de pagos, en 1873 y 1890, esta última de mayor gravedad, con crisis bancaria y default.

En términos estructurales, la experiencia argentina muestra cómo los mercados de deuda denominados en moneda extranjera en las periferias han sido, desde sus orígenes, extensiones del poder de los centros en la conformación de un mercado global. Asimismo, muestra que la determinación del perfil de inserción internacional no es independiente del grado de integración financiera.

En el caso argentino, las enseñanzas de la historia parecen estar más cargadas de frustraciones que de optimismo. La mayoría de los ciclos de integración financiera resultaron en experiencias fallidas producto del excesivo endeudamiento, la especulación y la fuga de capitales.

La mayoría de los países periféricos tienen como característica que toman deuda en una moneda que no emiten, típicamente dólares. Y es por ello que el financiamiento externo se paga, en última instancia, con la capacidad exportadora del país. De modo que como regla debería existir cierta relación entre los fondos obtenidos por el ahorro externo y la generación futura de exportaciones. Caso contrario, la deuda no podrá pagarse.

Al integrarse financieramente, los países ceden espacios de política económica al resto del mundo. Cambios repentinos en la percepción de riesgo dan lugar a reversiones en los flujos financieros que precipitan una crisis que suele tomar la forma de crisis cambiaria.

Referencias bibliográficas

- Agote, P. (1884-1888), *Informe del Presidente del crédito público: sobre la deuda pública, bancos y emisiones de papel moneda; y, acuñación de monedas de la República Argentina (volumen I a V)*, Buenos Aires, La Tribuna Nacional.
- Baba, C. y A. Kokenyne (2011), "Effectiveness of Capital Controls in Selected Emerging Markets in the 2000's", *International Monetary Fund*, N° 11/281.
- Basualdo, E. y M. Kulfas (2000), "Fuga de capitales y endeudamiento externo en la Argentina", *Realidad Económica*, N° 173, pp. 76-103.
- Braun, O. y L. Joy (1968), "A Model of Economics Stagnation: A Case of Study of the Argentina Economy", *The Economic Journal*, vol. 78, N° 312, pp. 868-887.
- Bunge, A. (1921), "Nueva orientación de la política económica argentina. Introducción al estudio de la industria nacional", *Revista de Economía Argentina. Buenos Aires*, vol. 3, N° 36.
- Chang, H.-J. (2002), *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*, Cambridge, Anthem Press.
- Chiaromonte, J. C. (1971), *Nacionalismo y liberalismo económicos en Argentina, 1860-1880*, Buenos Aires, Solar / Hachette.
- Di Tella, G., y M. Zymelman (1967), *Las etapas del desarrollo económico argentino*, Buenos Aires, Eudeba.
- Diamand, M. (1972), "La estructura productiva desequilibrada y el tipo de cambio", *Desarrollo Económico*, vol. 12, N° 45.
- Epstein, G. (2005), *Financialization and the world economy*, Northampton, Edward Elgar Publishing.
- Fernández, A. et al. (2015), "Capital control measures: A new dataset", *National Bureau of Economic Research*.
- Ferrer, A. (1963), "Devaluación, redistribución de ingresos y el proceso de desarticulación industrial en la Argentina", *Desarrollo Económico*, N° 4, pp. 5-18.
- (1968), *La economía argentina: las etapas de su desarrollo y problemas actuales*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Ferreres, O. J. (2005), *Dos siglos de economía argentina (1810-2004): historia argentina en cifras*, Buenos Aires, Fundación Norte y Sur.
- Furtado, C. (1977), *Economic Development of Latin America: Historical Background and Contemporary Problems*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Galasso, N. (2002), *De la banca Baring al FMI: historia de la deuda externa argentina*, Buenos Aires, Ediciones Colihue SRL.
- García Vizcaíno, J. (1972), *La deuda pública nacional*, Buenos Aires, Eudeba.
- Goodhart, C. A. (1998), "The two concepts of money: implications for the analysis of optimal currency areas", *European Journal of Political Economy*, vol. 14, N° 3, pp. 407-432.
- Ingham, G. (2004), *The nature of money*, Cambridge, Polity.

- International Monetary Found (2016), *Article IV Consultation with Argentina. November 2016*, Washington, IMF.
- Kaminsky, G. L. (2017), *The Center and the Periphery: Two Hundred Years of International Borrowing Cycles*, National Bureau of Economic Research.
- Krugman, P. y M. Obstfeld (2008), *International economics: Theory and policy*, Madrid, Pearson.
- Marichal, C. (2013), *Nueva historia de las grandes crisis financieras: una perspectiva global, 1873-2008*, México, Debate.
- Nicolini Llosa, J. L. (1993), "Adjustment and growth with a large foreign public debt in a semi-industrialized country", *Economic Notes by Monte dei Paschi di Siena*, vol. 22, N° 3.
- Noland, M. (2007), "South Korea's experience with international capital flows", en Edwards, S. (ed.), *Capital Controls and Capital Flows in Emerging Economies: Policies, Practices and Consequences*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 481-528.
- Odisio, J. (2014), "Lo que vendrá: Las "Tres cartas" de Emilio de Alvear y el presagio de los debates proteccionistas de 1875 y 1876", *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, vol. 22, N° 43.
- Ortega Peña, R. y E. L. Duhalde (1968), *Baring Brothers y la historia política argentina*, Buenos Aires, Peña Lillo.
- Ostry, J. D. et al. (2010), "Capital inflows: The role of controls", *Revista de Economía Institucional*, vol. 12, N° 23, pp. 135-164.
- Peña, M. (1975), *Historia del pueblo argentino*, Buenos Aires, Emecé.
- Prebisch, R. (1949), "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", *El Trimestre Económico*, N° 63, pp. 347-431.
- Puiggrós, R. (1946), *Historia económica del Río de la Plata*, Buenos Aires, Peña Lillo.
- Rapoport, M. (2010), "Una historia monetaria y financiera de la Argentina. Las lecciones del Bicentenario", *Asociación Bancaria*, N° 203, pp. 2-31.
- , E. Musacchio y A. Vicente (2003), *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Buenos Aires, Ariel.
- Reinhart, C. M. y K. Rogoff (2009), *This time is different: eight centuries of financial folly*, Princeton, Princeton University Press.
- Ricardo, D. (1959) [1817], *Principios de economía política y tributación*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rochon, L. P. y M. Vernengo (2003), "State money and the real world: or chartalism and its discontents", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 26, N° 1, pp. 57-67.
- Rosa, J. M. (1969), *Rivadavia y el imperialismo financiero*, Buenos Aires, Peña Lillo.
- Scalabrini Ortiz, R. (1940), *Política británica en el Río de la Plata*, Buenos Aires, Reconquista.
- Schmelzing, P. (2019), *Eight Centuries of Global Real Rates, RG, and the "Suprasecular" Decline, 1311-2018*, Londres, Banco de Inglaterra.
- Vernengo, M. y D. Fields (2016), "Disorient: Money, Technological Develo-

ppment and the Rise of the West”, *Review of Radical Political Economics*, vol. 48, N° 4, pp. 562-568.

Vitale, L. (1986), *Historia de la deuda externa latinoamericana y entrete-
lones del endeudamiento argentino*, Buenos Aires, Sudamericana/
Planeta.

Wray, L. R. (2002), “State money”, *International Journal of Political Economy*,
vol. 32, N° 3, pp. 23-40.

[Recibido el 4 de julio de 2020]

[Evaluado el 20 de octubre de 2020]

Autores

Nicolás Hernan Zeolla es magíster en Economía del Instituto de Altos Estudios Sociales de la UNSAM y doctorando de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, de la Universidad Nacional de Avellaneda y la Universidad Nacional de Lanús. Investigador del Centro de Estudios Económicos sobre el Desarrollo del Instituto de Altos Estudios Sociales de la UNSAM y del Departamento de Economía Política del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Economista jefe de la Fundación de Investigaciones para el Desarrollo (FIDE).

Publicaciones recientes:

- , A. V. Rampanini y L. Mondino (2020), “La política comercial y su impacto en las elasticidades, precio e ingreso del comercio exterior en sectores muebles, calzado y prendas de vestir en la argentina 2003-2015: un enfoque sectorial”, *Iberoamerican Journal of Development Studies*, <<http://ried.unizar.es/public/abstracts/lapoliticacomercial.pdf>>.
- , R. Fernández y Pablo Bortz (2019), “La economía política del QE: el nacimiento y el fin del ciclo de dinero barato y su impacto en las economías emergentes”, *Realidad Económica*, <<http://www.iade.org.ar/articulos/la-economia-politica-del-quantitative-easing-y-su-impacto-en-las-economias-emergentes>>.
- y R. Lampa (2019), “Argentina 2015-18: un ciclo corto de crecimiento impulsado por las finanzas”, *Voces del Fenix*, N° 78, <https://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/pdf/o3_25.pdf>.

Juan Manuel Telechea es magíster en Desarrollo Económico por el Instituto de Altos Estudios Sociales de la UNSAM, doctorando en Desarrollo Económico por la Universidad Nacional de Quilmes. Director del Instituto de Trabajo y Economía (ITE). Docente e investigador de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora.

Publicaciones recientes:

- (2020), “Dinero, Sistema Monetario y Política Monetaria”, Novak, D. (ed.), *Introducción al Análisis Económico*, Florencio Varela, Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- (2019), “Lineamientos de política económica para un gobierno popular”, en Novak, D. y P. Amaya (eds.), *El Estado, la política y los diseños institucionales*, Florencio Varela, Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- y S. Woyecheszen (2019), “Aportes para una macroeconomía orientada al desarrollo”, en Rossi, A. (ed.), *Hay otro camino. Economía política para el empleo, el crecimiento y la justicia social*, Buenos Aires, Colihue.

Julián Veiras es magíster en Relaciones y Negociaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés y Flacso. Docente-investigador de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Director Provincial de Organismos Multilaterales y Financiamiento Bilateral del Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Buenos Aires.

Cómo citar este artículo

Zeolla, Nicolás, Juan Manuel Telechea y Julián Veiras, “Integración financiera y crisis de balance de pagos en la globalización financiera temprana. La experiencia argentina 1820-1890”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 38, primavera de 2020, pp. 13-37, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/580-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-38.html>>.



Andrea Molinari y Leticia Patrucchi

Desafíos y oportunidades de los bancos subregionales de desarrollo latinoamericanos

Introducción

Los bancos internacionales de desarrollo¹ constituyen un campo de estudio creciente de la economía política internacional. Su dinámica permite observar los entrelazamientos entre los agentes de poder económico y político globales, sus mandatos y los intereses de sus prestatarios. Partimos de la idea que las formas que adquieren descansan en un particular equilibrio entre dos dimensiones: la “legitimidad representativa” y la “dependencia de recursos” (Park y Strand, 2016). La primera refiere a la gobernanza y la distribución del poder político en el organismo y la segunda a las necesidades de capital para cumplir los objetivos del banco, es decir, su sustento material.

Este trabajo se concentra en la segunda dimensión, la dependencia de recursos, y continúa una línea que analiza algunos de los bancos tradicionales² enfocada en una de las fuentes de dependencia de recursos: la dinámica con los prestatarios (Molinari y Patrucchi, 2020). Como señalan Sagasti y Prada (2006, p. 92), “el delicado equilibrio entre actuar como un intermediario financiero y al mismo tiempo atender las necesidades de desarrollo de los países prestatarios ha sido cada vez más difícil de mantener

¹ Bancos multilaterales, regionales y subregionales de desarrollo (BMD, BRD y BSRD, respectivamente).

² Esto incluye tanto al BIRF como a aquellos que responden al modelo de (cuasi) primacía de no prestatarios aportantes de recursos que retienen por ello poder de veto estratégico. Siguiendo a Wang (2017), incluimos en esta categoría a la mayoría de los organismos creados en la primera ola post Bretton Woods en el marco de los procesos de descolonización, similares al BIRF en su gobierno y operatoria, como el BID.

durante los últimos años”. Observamos entonces la necesidad de hacer foco en la dependencia de recursos dado el creciente campo de análisis que busca complejizar la importancia de esta dimensión (como Birdsall, 2006; Babb, 2009; Humphrey, 2015a, 2015b y 2017; Park y Strand, 2016), superando la predominancia de aporte de los accionistas.

Continuamos aquí dicha investigación buscando ahora indagar la dependencia de recursos en un grupo específico: los bancos subregionales de desarrollo (BSRD) que operan en América Latina. El estudio de dicho grupo ha sido relegado, en tanto la literatura observa que dichos organismos regionales y subregionales no habían sido lo suficientemente abordados, captando recientemente una mayor atención para entender la gobernanza económica global (Vivares, 2013; Humphrey, 2016; Strand y Park, 2016; Zappile, 2016).

En este sentido, buscamos contribuir al campo de la dependencia de recursos indagando sobre las principales transformaciones en los bancos estudiados aquí teniendo en cuenta que en términos generales la tensión entre autonomía y recursos enfrentada por los bancos internacionales de desarrollo “no es un simple continuo de renunciar a más o menos autonomía a cambio de recursos, sino más bien perder cierto grado de autonomía a un tipo de autoridad externa (mercados de bonos) en lugar de otro (Estados miembros)”³ (Humphrey, 2015a, p. 2). No obstante, en el caso de los subregionales latinoamericanos analizados la administración no necesita considerar especialmente la negociación con los países desarrollados (en tanto aportantes netos en los bancos tradicionales) y, como consecuencia, ello extrema la afirmación de Humphrey (2015a). Esta es la dinámica que nos interesa explorar, bajo la hipótesis de que la dependencia de recursos está constituyendo una lógica de isomorfismo organizacional que atenta, o por lo menos tensiona, su ventaja relativa de agente regional del desarrollo.

Este artículo comienza caracterizando las tres fuentes de dependencia de recursos utilizadas por los bancos internacionales de desarrollo (capitalizaciones, apalancamiento y dinámica prestataria). En la tercera sección, y a partir de información documental y datos secundarios,⁴ observamos cómo ellas se expresan en las reformas más recientes y los cambios en las orientaciones estratégicas de la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), analizando los desafíos enfrentados por estos tres BSRD que financian a América Latina (AL) en cuanto a sus recientes estrategias para resolver sus restricciones de capital. Finalmente, la cuarta y última sección

³ Traducción propia del inglés.

⁴ Estados financieros, informes para inversores y lineamientos de políticas de los organismos e informes de agencias calificadoras de riesgo crediticio.

plantea los principales desafíos a futuro a partir del análisis de las condicionalidades que conllevan dichas fuentes.

Fuentes de financiamiento de los BSRD y dependencia de recursos

El concepto de dependencia de recursos permite examinar cambios en las estrategias y las políticas de los bancos internacionales de desarrollo. En términos generales, la literatura identifica tres fuentes de recursos para los bancos internacionales de desarrollo: contribuciones de sus países miembro mediante aportes de capital (en tanto propietarios del organismo); distintos instrumentos financieros, entre los que se destacan los bonos emitidos en los mercados de capitales (Babb, 2009;⁵ Humphrey, 2015a,⁶ 2015b y 2017; Graham, 2017; Helleiner y Wang, 2018⁷); y la propia dinámica prestataria (Park y Strand, 2016) al destacar la importancia de las características de sus carteras.

Cada una de estas fuentes supone dependencias diferenciales en cuanto a los condicionamientos del acceso a los recursos que el organismo necesita y un particular peso en su *mix* de financiamiento. La forma y el peso de cada fuente en cada organismo dicta el particular equilibrio de poder entre los principales actores que influyen sobre dichas fuentes (países accionistas no prestatarios y prestatarios, acreedores y calificadoras de riesgo crediticio).

Aportes de capital: el apoyo de los accionistas

Los aportes de capital que realizan los países miembros a los bancos internacionales de desarrollo son la piedra fundamental de su fortaleza financiera y la que más relevancia ha tenido en los análisis, porque dan cuenta tanto del tamaño del organismo como de los intereses de los propios accionistas. Existen tres principales tipos de incrementos de capital: los aumentos generales, las reposiciones y los aumentos selectivos. Dado el carácter acotado de los dos últimos mecanismos,⁸ nos concentramos aquí en el primero.

Los aumentos generales de capital (AGC) sirven para respaldar y/o ampliar la operatoria del organismo. Cada arreglo de AGC es único y generalmente requiere intensas negociaciones entre los principales países accionistas no sólo por su volumen sino también por el destino del mismo y las condicionalidades que algunos buscan imponer a cambio de su aporte. Ejemplos paradigmáticos en este sentido constituyen el poder de veto de Estados Unidos en el

⁵ También incluye el rol del prestatario en forma de “reflujos” de préstamos (por ejemplo, pagos de intereses y cargos).

⁶ Si bien los principales accionistas juegan un papel importante, este autor destaca que la actual naturaleza del financiamiento de estos organismos se encuentra cada vez más centrada en los mercados financieros.

⁷ Humphrey (2015a, 2015b y 2017), Graham (2017), y Helleiner y Wang (2018) ponen mayor foco en el análisis de los mercados financieros (u otros agentes no estatales) como actores relevantes en la dinámica de recursos de estos organismos.

⁸ Las reposiciones son aportes en general en efectivo utilizadas por las ventanillas concesionales para los países más pobres, son voluntarias y renovadas periódicamente (cada 3-5 años). Los aumentos selectivos se usan generalmente para realinear participaciones accionarias.

Banco Mundial (BM),⁹ el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con las reformas de voz y participación o los recientes aumentos de recursos en los primeros dos, o cuando explicitó en el mandato el mantener la calificación AAA e introdujo salvaguardas macroeconómicas durante el Nove-no AGC del tercero.

Una característica saliente de estos organismos, y a diferencia de los bancos privados de inversión, es que en su función de intermediación financiera prima el principio estatutario cooperativo. Dado que, también a diferencia de los privados, los rendimientos de sus inversiones son más difíciles de cuantificar, el valor que le otorgan sus accionistas (generalmente países) suele depender de su dinámica de política interna, en cuanto a la gobernanza entre prestatarios y no prestatarios (Babb, 2009). Así, muchas veces los últimos responsabilizan a sus “pagadores de impuestos” por las diversas condicionalidades impuestas a los primeros para apoyar su financiamiento.¹⁰

Por su parte, en los aumentos de capital generalmente el pago en efectivo (o capital “pagado”) es solo una parte, y casi siempre muy menor, del compromiso total asumido. Es decir, una parte sustancial del aumento se realiza en forma de capital en calidad de “exigible” (o de garantía),¹¹ representando un compromiso financiero asumido por los países accionistas del organismo. Por ejemplo, en el BID y el BIRF el *ratio* de capital en efectivo asciende (en promedio para 2015-2019) a 3,5% y 6,1% (respectivamente) del total, proporciones que cayeron sustantivamente desde la creación de dichos organismos (50% y cerca del 20%, respectivamente).

Por todo ello, esa particular estructura de capital se relaciona con la importancia de la segunda fuente, el apalancamiento, por lo que no todos los bancos le dan la misma relevancia al capital exigible.

El apalancamiento y sus tensiones

Como mencionamos, el capital de los bancos internacionales de desarrollo consta de una parte de garantía que funciona como resguardo al cual el organismo podría acudir o reclamar en caso de contingencia. Si bien esto es improbable y jamás ha ocurrido en la historia de la mayoría de los organismos (Babb, 2009; Park y Strand, 2016; Standard and Poor’s, 2018a y 2018b, entre otros), este es relevante en su potencialidad para apalancarse en los mercados de capital. Por otra parte, los mercados dependen del “apoyo del accionista” como parte del trato de acreedor preferente del que

⁹ Formado por el BIRF (ventanilla para financiamiento soberano de países de ingresos medios) y la Asociación Internacional de Fomento (ingresos bajos).

¹⁰ Por ejemplo, exigiendo originalmente el diseño de estructuras de gobierno que les otorguen una participación determinante en la toma de decisiones, o utilizando a estos organismos para promover sus intereses nacionales de política exterior. Uno de los casos más paradigmáticos que muestra a un país no prestatario utilizando un BRD para promover sus intereses nacionales de política exterior son las reacciones a la nacionalización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), expropiada a la empresa española Repsol en 2012, tanto vía bloqueos de España como también presiones de Estados Unidos (Molinari y Patrucchi, 2020).

¹¹ Es decir, puede ser solicitado (o “exigido”) por el banco en casos muy especiales, como por ejemplo ante problemas de acceso a los mercados de capital privado o a recursos propios para cubrir sus obligaciones de deuda.

disfrutaban distintivamente estos organismos, es decir de señales de Estados soberanos (Perraudin, Powell y Yang, 2016).

La dependencia de los bancos internacionales de desarrollo de esta fuente de recursos incrementó la importancia de la mirada de las agencias internacionales de crédito en tanto “jugadores clave de la economía global”¹² (Weiss y Wilkinson, 2013, p. 4). Esto las posiciona no solo como el principal actor dentro de la dinámica de apalancamiento sino también como condicionantes tanto de los aportes de capital como de la dinámica prestataria (primera y tercera fuentes de recursos) mediante la ponderación del mercado sobre su valoración del riesgo del organismo. Por ejemplo, al igual que con los bancos privados, la mayor parte de la metodología utilizada por las calificadoras para valorar el riesgo de los bancos internacionales de desarrollo prioriza la concentración de su cartera crediticia,¹³ la cual es inherente a la misión de dichos organismos, sobre todo de aquellos regionales y subregionales (Humphrey, 2015b; Perraudin, Powell y Yang, 2016; Molinari y Patrucchi, 2020).

En este sentido, los criterios de riesgo utilizados por las calificadoras para evaluar las emisiones de estos bancos comenzaron a marcar crecientemente su agenda política de los organismos (Humphrey, 2017). Esto implicó que muchos de los organismos modifiquen sus políticas adoptando un cociente entre capital y préstamos (*equity-to-loan ratio*) de corte más conservador (Humphrey, 2015b), lo cual se traduce en una creciente preocupación de los organismos por mantener la mayor nota crediticia (AAA, en el caso de Standard & Poor’s).

Dinámica prestataria: mirando a los beneficiarios

El modelo financiero de la banca internacional de desarrollo depende también de su función como prestamista de los países en vías de desarrollo. Esto incluye aspectos tanto de la gestión de los cargos financieros (y los ingresos obtenidos) como las particularidades de la cartera de préstamos y su impacto en el modelo financiero del banco. Los primeros son relevantes como uno de los componentes de los ingresos, que en muchos organismos son utilizados para alimentar reservas y de esa forma fortalecer su capital. Las segundas responden a las características de los beneficiarios, dimensión que priorizamos aquí dada la falta de atención de la literatura sobre la exposición crediticia de la banca con países prestatarios (Humphrey, 2015a; Park y Strand, 2016).

Dado que los ingresos de los países, y especialmente aquellos de desarrollo medio, son un recurso esencial para la sustentabilidad

¹² Traducción propia del inglés.

¹³ También cuentan, aunque en mucha menor proporción, el riesgo de la deuda de los países accionistas y el trato de acreedor preferente que los países prestatarios les dan a estos bancos.

financiera de estos organismos, sus arreglos de gobernanza son clave en la conformación de su propia viabilidad. En este marco, los efectos de la mencionada dinámica prestataria adquirieron mayor relevancia frente al cambio en la metodología de una de las principales calificadoras de riesgo (Standard and Poor's) en 2012 (Standard and Poor's, 2012). Los bancos se ven impulsados por la necesidad de continuar prestando a los países en desarrollo relativamente más ricos, tanto para atender su demanda como para proteger la calidad de su cartera (Birdsall, 2006; Knack, Rogers y Heckelman, 2012).

Si bien la dinámica prestataria se enfoca sobre la demanda enfrentada por estos bancos frente a distintos cambios en sus países prestatarios, la mencionada fuerte ponderación de la concentración de cartera en la medición de su riesgo torna a estos organismos, y sobre todo a aquellos regionales y subregionales, más concentrados y procíclicos, convirtiéndolos en rivales del mercado para aquellos países de ingresos medios a los cuales necesitan prestar (por ejemplo aquellos con una buena nota crediticia). Así, la dinámica prestataria se transforma en protagonista de la dependencia de recursos, donde el financiamiento de sus clientes más grandes obliga a estos bancos a administrar distintas tensiones. En otras palabras, dado que la calificación de riesgo del prestatario impacta directamente sobre la nota crediticia (*rating*) del organismo, prestar a países con baja o mala calificación crediticia deteriora la solidez financiera del banco. Es por ello que la dinámica prestataria puede terminar tensionando el mandato original contracíclico (o, al menos acíclico) del organismo.

En Molinari y Patrucchi (2020) analizamos dos casos que evidenciaron recientemente esta tensión entre mandato de desarrollo y solidez financiera mediante el estudio de los acuerdos de intercambio de riesgo crediticio (o *swaps* de riesgo: EEA, por sus siglas en inglés) firmados por el BIRF, el BID y el Banco Africano de Desarrollo (BAfD); y el recorte de aprobaciones del BID a la Argentina dada la exposición del banco con el país.

Los EEA son instrumentos financieros (o herramientas de gestión de riesgos) que permiten el intercambio de exposiciones de riesgo entre bancos. Estos acuerdos se firmaron en diciembre de 2015 para optimizar los balances de los tres organismos mencionados, maximizando así su impacto al desarrollo.¹⁴

Un segundo caso clave fue el impacto del cambio en la calificación crediticia de Argentina a *default* (o incumplimiento) selectivo (DS, en 2014) y su relación con la dinámica prestataria, especialmente del BID, desde 2012. Como todo BRD, la cartera del BID está inherentemente concentrada en pocos prestatarios, con la Argen-

¹⁴ Mediante un efecto positivo en los índices de capital y el perfil crediticio institucional de los organismos signatarios.

tina representando cerca del 18% del total, determinando una alta exposición al riesgo del organismo. Dado que la concentración de cartera y la calificación de riesgo del prestatario se refuerzan mutuamente, la caída en la nota del país a DS impactó directamente en la calificación de la cartera del Banco, tensando así las alternativas para mantener un nivel de suficiencia de capital que permitiera al BID no perder su AAA.

Es decir, las acciones de diversificación son complejas en la medida en que estos organismos tienen por mandato una cantidad restringida de clientes y que la posibilidad de reorientar sus préstamos entre ellos, sobre todo en el corto plazo, depende de la capacidad propia de absorción de cada país (Humphrey, 2015b). Es por ello que, como fue mencionado, termina tensionando la atención contracíclica que suponen dichos bancos.

La dependencia de recursos y las tensiones en los tres BSRD que operan en América Latina

Los bancos subregionales de desarrollo constituyen un tipo específico muy amplio y heterogéneo de organismos bajo la categoría de banca internacional de desarrollo. Su atractivo descansa además, recuperando lo expresado en la introducción de este trabajo, en dos cuestiones. Por un lado, cuentan con un escaso espacio en la literatura frente a los bancos tradicionales (Strand y Park, 2016) y aun aquellos nuevos (como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura o el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS). Por el otro, porque los BSRD han venido adquiriendo un mayor peso e importancia en el financiamiento, particularmente en la región latinoamericana. Así, las aprobaciones promedio de los últimos cinco años (2015-2019) de CAF, BCIE y FONPLATA (por US\$9.060 millones) representaron el 43% de los recursos dirigidos a la región que completaron el BM y el BID (US\$20,8 mil millones), y más aún si miramos algunas subregiones, como la centroamericana, donde el BCIE es dominante.

Más aún relevante para el objetivo de este trabajo es la tensión entre su “razón de ser” y las demandas de recursos que parecen homogeneizar a estos organismos. Esto es, tanto su especificidad contando con una gobernanza dominada por prestatarios y una *expertise* geográfica, como por un conjunto de obstáculos que enfrentan, comunes a todos los bancos internacionales de desarrollo, como la restricción de capital (Zappile, 2016) en particular, y la dependencia de recursos, en general. Esta es la dinámica que nos interesa explorar, siguiendo los desarrollos de algunos autores

como Humphrey (2015a), bajo la hipótesis de que la dependencia de recursos está constituyendo una lógica de isomorfismo organizacional que atenta, o por lo menos tensiona, su ventaja relativa de agente regional del desarrollo. Buscamos completar así la lógica observada en los organismos tradicionales, cuya particular configuración de dependencia atenta contra su mandato original de desarrollo (Molinari y Patrucchi, 2020).

Los tres BSRD que financian a AL (CAF, BCIE y FONPLATA) han desplegado en el último tiempo distintas reformas y estrategias para ampliar su capacidad de financiamiento. En lo que resta de esta sección observamos cómo cada una busca resolver su propia restricción de capital sobre la base o bien de diversificarse sin desregionalizarse, lo cual implica fuertes capitalizaciones (CAF), diversificándose y desregionalizándose (BCIE), y/o abriéndose a los mercados de capitales (FONPLATA).

La Corporación Andina de Fomento y la demanda sostenida de capital

La Corporación Andina de Fomento (CAF) se creó en 1968 bajo el dominio de sus países fundadores andinos: Bolivia, Colombia, Venezuela, Ecuador y Perú. El poder de voto en la CAF se define mediante un *mix* cualitativo-cuantitativo que depende de la calidad del accionista y luego de la cantidad de acciones. Actualmente cuenta con 19 países miembros y 13 bancos privados, donde la región de América Latina y el Caribe (ALC) tiene más del 95% de propiedad del poder de voto.¹⁵

Humphrey (2005b), reconstruye con gran claridad cómo fueron los inicios de la CAF en términos de su dependencia de recursos. Mientras que inicialmente el organismo buscó que el poco capital invertido por los países (US\$25 millones) fuera compensado con préstamos blandos de agencias internacionales o países desarrollados y también de los mercados, luego de un tiempo de operatoria los primeros préstamos blandos no se renovaron y la composición de gobernanza del banco (en cuanto a tipo y calidad de accionistas) le terminó cerrando las puertas a los mercados. Como consecuencia, y luego de un período crítico, en la década de 1980 comenzó la CAF a reorientar sus acciones hacia un rol de intermediario financiero, lo cual posibilitó su acceso a los mercados de crédito a partir de 1989. Dicho proceso cobra un gran impulso con la llegada (en 1991) de Enrique García a la presidencia, quien lo acelera, profundiza y afianza durante sus 25 años de mandato: “vi el futuro de la CAF como una institución que se basa esencial-

¹⁵ Véase <<https://www.caf.com/media/2540362/estados-financieros-anales-auditados-2019.pdf>>.

mente en su capacidad para aprovechar el mercado de capital”,¹⁶ también descansando en la apertura tanto no solo de países otros regionales como también de miembros industrializados, lo cual facilitaría significativamente el acceso de CAF a los mercados (Humphrey, 2015a, p. 15).

Bajo la premisa entonces de que su membresía relativamente más restringida podría implicar una mayor dependencia y vulnerabilidad a las fuentes de recursos (Zappile, 2016), la CAF comienza su apertura a otros miembros (incluso no regionales). Así, a lo largo de la década de 1990 el organismo lleva adelante modificaciones en su Convenio Constitutivo que se formalizan en 2005,¹⁷ abriendo la membresía a países no andinos. Esto permitió el ingreso de México (1990), Chile (1992),¹⁸ Trinidad y Tobago (1994), Brasil (1995), Panamá (1997), Paraguay (1997), Jamaica (1999), Argentina (2001), Uruguay (2001), Costa Rica (2002), España (2002), República Dominicana (2004), Portugal (2009), y Barbados (2015).

Con un capital suscrito¹⁹ de casi US\$8,1 mil millones (a fines de 2019), y más allá de su creciente proceso de apalancamiento, el modelo financiero de la CAF contrasta con el de otros bancos de este tipo en varios sentidos. En primer lugar, su estructura de capital se sustenta fuertemente en aportes en efectivo, los cuales superan el 65% del capital suscrito (2015-2019) frente, por ejemplo, al mencionado 3,5% del BID o el 6,1% del BIRF, lo cual también deriva en menores índices de apalancamiento (de 2,2²⁰ en 2019). Por otra parte, este banco capitaliza con mayor frecuencia que los organismos tradicionales. Desde 2007²¹ aprobó cuatro aportes de capital por un monto total de US\$6.902 millones: US\$1.588 millones (en 2007), US\$2.240 millones (en 2009), US\$2.074 millones (en 2011) y US\$4.500 millones (en 2015), integrados en su totalidad en efectivo. Dicho monto es cinco veces más lo que aportaron en efectivo todos los países de ALC al último aumento de capital del BID hace diez años, obteniendo en términos agregados la mitad de los préstamos (US\$6.532 millones anuales en CAF frente a US\$12,2 mil millones del BID para 2015-2019).²²

Es por ello que este modelo, si bien puede derivar en condiciones prestables relativamente menos ventajosas (aunque a veces similares a las del BID y BIRF) (Humphrey y Michaelowa, 2013) debido a sus más bajas calificaciones de deuda (actualmente A+), también le permite mantener cierta autonomía (Humphrey, 2015b; Ray y Kamal, 2019). Ejemplos de ello son el comportamiento del organismo sosteniendo sus aprobaciones con Argentina en 2013-2015, y aun enfrentando tensiones con otros prestatarios,²³ cuando, como señalamos, organismos como el BID recortaron su financiamiento al país. Recientemente, estas tensiones de dependencia del presta-

¹⁶ Humphrey (2015a) citando a García en Latin Finance (1998). Traducción propia del inglés.

¹⁷ <<https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2005/10/firmado-protocolo-que-modificara-convenio-constitutivo-de-la-caf/>>.

¹⁸ Chile fue socio fundador en 1970 pero se retiró en 1977 cuando abandonó el pacto Andino, y se reincorporó en 1992, aunque como accionista de menor peso (serie “C”).

¹⁹ Incluye la porción de capital de garantía y las suscripciones de capital por cobrar.

²⁰ Medido en términos de deuda sobre patrimonio.

²¹ El último había sido en 2002 por US\$250 millones.

²² Fuentes: BID (2020, p. 2); CAF (2016 a 2020).

²³ Por ejemplo, en octubre de 2014 Standard and Poor’s revisó a la baja la tendencia de la calificación de la CAF debido a que existía “una mayor probabilidad de que el continuo deterioro de los fundamentos macroeconómicos de Venezuela debilite la suficiencia de capital ponderado por riesgo, mientras que Argentina sigue en incumplimiento sobre sus *discount bonds*” (traducción propia del inglés) (Standard and Poor’s, 2014).

tario reaparecen. El último informe de Standard and Poor's calcula un índice de capital ajustado por riesgo²⁴ para la CAF de 14,7% (a diciembre de 2019), por debajo del 16,2% (a junio de 2019), reflejando los importantes problemas de crédito experimentados en la región, con dos miembros clave, Argentina y Ecuador, entrando en *default* selectivo.²⁵

La mayor autonomía del organismo también se observó en su manejo de los recientes retrasos de pago de Venezuela.²⁶ Sin embargo, además de la mayor presión por capitalizaciones, la CAF sigue sin estar exenta de enfrentar limitaciones en momentos críticos. Por ejemplo, en su última reunión de accionistas (marzo de 2020) se aprobó por unanimidad la ampliación del número de sillas en su Directorio de dos a cuatro para nuevos países extrarregionales.

La diversificación prestataria y de la membresía como estrategia para el crecimiento en el BCIE

El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) fue creado en 1960 por sus cinco países fundadores (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica), los cuales concentran el poder de decisión, reteniendo la mayoría accionaria, con un 60,9% del poder de voto (a abril de 2020). También destaca la participación de Taiwán y Corea (que suman un 15,4%) (CABEL, 2020).

En 1989 comenzó a permitir la participación de países no regionales beneficiarios: primero ingresaron México y Taiwán (en 1992), luego la Argentina (1995), Colombia (1997), España (2005), más recientemente Cuba (2018) y finalmente Corea (2019); mientras que Belice es país miembro beneficiario no fundador (desde 2006), y Panamá y República Dominicana (ambos desde 2007) son socios regionales no fundadores. Vemos por un lado entonces un proceso progresivo de incorporación de nuevos socios motivado por la necesidad de incrementar su capital, en tanto en su mayoría se trataba de miembros no beneficiarios, suponiendo, como los casos de España, Taiwán y recientemente Corea, un fuerte aporte de capital que implicó, a su vez, que fundadores y regionales resiguen poder de voto, aunque no la mayoría accionaria y, con ello, parte de su dominio del organismo, de los primeros.

Sin embargo, el proceso de reforma de su Convenio Constitutivo, iniciado en la última década por el Banco implicó flexibilizar la Asamblea de Gobernadores para revisar la integración del Directorio, la membresía de los países y el objeto del banco, entre otros. Principalmente, buscó generar un proceso de apertura que le permitiera mejorar su solvencia y volverse más atractivo para el

²⁴ El CAR es el principal indicador de Standard and Poor's para medir la suficiencia de capital, considerando el riesgo de los países prestatarios.
²⁵ Véase <<https://www.caf.com/media/2678892/standard-poors-americas.pdf>>.

²⁶ En marzo de 2020, la Asamblea de accionistas de CAF aprobó un programa de apoyo para la gestión de liquidez en situaciones excepcionales, rescatando el incumplimiento de miembros. Esto le permitió recomprar las acciones de Venezuela para pagar su deuda ante los retrasos (180 días) del país, recurrentes desde 2017. Véase <<https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2020/03/accionistas-de-caf-se-comprometen-con-el-fortalecimiento-de-la-institucion/>>.

ingreso de otros países, lo cual se permeó por dos vías centrales: la diversificación de su cartera y un aumento del capital vía aportes de Panamá y República Dominicana.

En primer lugar, el banco buscaba diversificar su cartera (concentrada en cinco países) como una forma de mejorar su solidez financiera incorporando países regionales no fundadores y extra-regionales, que pasaron a ser prestatarios. Para los países extra-regionales la normativa establece que pueden ser beneficiarios en aquellos proyectos que contribuyan a su integración con Centroamérica. Así, durante 2015-2019 el BCIE aprobó operaciones promedio anuales por US\$2.194 millones, de los cuales el 62% correspondió a los cinco miembros fundadores, nivel que ha venido bajando (perdiendo, por ejemplo, 24 puntos porcentuales desde 2010).

Por su parte, tanto República Dominicana como Panamá, que tenían un capital accionario de US\$57,6 millones y un estatus diferente al de los otros miembros regionales, pudieron acceder, a partir de aumentar su suscripción por US\$256 millones cada uno, a condiciones similares a aquellas otorgadas a los cinco fundadores (como ampliar espacios de financiamiento para ejecutar sus proyectos e integrarse al Directorio con una silla titular para cada uno).

Entre los objetivos explícitos de estas medidas estaban atender a la mirada de las calificadoras de riesgo en lo que hace a la diversificación de la cartera del banco, declarando que este “podrá consolidar su posición financiera y mantener una evaluación positiva ante las agencias internacionales calificadoras de riesgo, potenciar la capacidad de atraer mayores cantidades de recursos y en mejores condiciones”. Por su parte, el banco también destacaba que la perspectiva positiva de Standard and Poor’s (en 2017) “refleja los recientes esfuerzos del BCIE en expandir su base de accionistas, incrementar su capital pagado y diversificar su cartera de préstamos, luego de que entraron en vigor las modificaciones del Convenio Constitutivo del Banco, el pasado 9 de junio”.²⁷

Todo ello logró no sólo mejorar su calificación, sino que también el organismo se vio fortalecido por su reciente incorporación de nuevos miembros, especialmente Corea con su significativo aporte (US\$112,5 millones). Esto motivó una mejora de su calificación de A+ a AA en marzo de 2019.²⁸ Al respecto, en su último informe Standard and Poor’s resalta la ampliación del banco, así como su sólida relación con los accionistas, esperando que mantenga “su sólido tratamiento de acreedor preferente”.²⁹ Asimismo, el BCIE mantuvo una política conservadora con niveles de apalancamiento (medidos en términos de deuda/patrimonio) de 2,3 durante el último quinquenio (2015-2019) (CABEI, 2020).

²⁷ Ambas citas de <<https://www.bcie.org/novedades/noticias/articulo/reformas-al-convenio-constitutivo-permiten-al-bcie-aumentar-su-capital>>; véase también <<https://www.bcie.org/novedades/noticias/articulo/bcie-a-un-paso-de-tener-la-mejor-calificacion-crediciade-toda-america-latina>>.

²⁸ Véase <https://www.standardandpoors.com/en_US/web/guest/article/-/view/type/HTML/id/2177942>.

²⁹ Traducción propia del inglés, <https://www.standardandpoors.com/en_US/web/guest/article/-/view/type/HTML/id/2303300>.

A fines de 2019, el BCIE aprobó su VIII AGC, con un incremento de capital de US\$2 mil millones, de los cuales solo US\$500 millones serán integrados en ocho años. En esa línea, su presidente, Dante Mossi, indicó que, si bien el BCIE ya cuenta con la mejor calificación de riesgo de AL, aún ve espacios de mejora, por lo cual se buscará alcanzar una calificación “AAA” en el marco del presente incremento de capital, con el fin de potenciar las condiciones financieras ofrecidas por el banco. Aparece entonces nuevamente este objetivo como norte del crecimiento del organismo, con los potenciales riesgos de resultar procíclico al tensionar su mandato original de desarrollo.

Hacia la diversificación de las fuentes de recursos: la reforma de FONPLATA

El Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) fue creado en 1974 y comenzó a operar tres años después como el órgano financiero y de apoyo técnico del Tratado de la Cuenca del Plata. Tiene como miembros a los cinco países de la Cuenca del Plata: Argentina y Brasil, que aportan un tercio del capital cada uno, mientras que a Bolivia, Paraguay y Uruguay les corresponde (individualmente) el 11,1%. Sin embargo, y como en la CAF, el poder de voto del organismo no está determinado por el capital accionario de manera proporcional a los aportes sino que en este caso se adopta la fórmula “un país, un voto” y las decisiones se toman con una mayoría de cuatro sobre cinco, lo cual implica una fuerte sobrerrepresentación de los países de menor peso accionario. A ello se suma una política prestable que busca equiparar los volúmenes de préstamos entre los cinco países, su sede en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) y un presidente ejecutivo de nacionalidad uruguaya desde la creación del cargo en 2012 y hasta 2022. Sus aprobaciones promedio de los últimos cinco años crecieron de US\$284 millones (en 2015) a US\$460,5 millones (en 2019), buscando una distribución equitativa según las últimas reformas implementadas, aunque la cartera activa actual del FONPLATA aún no alcanza ese objetivo. De un total de US\$2.201,4 millones en 72 operaciones (a diciembre de 2019) (FONPLATA, 2020), el 28% fue para la Argentina, 26% para Paraguay, 19% para Bolivia, 14% para Uruguay y 12% para Brasil.

En 2010 el organismo comenzó a avanzar con un profundo proceso de reforma que involucró cambios importantes en la gobernanza (como la creación de la figura de presidente ejecutivo, una regla de mayoría diferente al principio original de unanimidad

para las decisiones de la Asamblea de Gobernadores, entre otros), así como en aspectos operativos (como la modernización del ciclo de proyectos y de las políticas prestables). No obstante, fue en su dependencia de recursos donde se propusieron los cambios más importantes.

Antes de esa reforma, el FONPLATA había tenido una única capitalización inicial de US\$200 millones y desde 1994 había aprobado una política de capitalización de utilidades acumuladas, alcanzando para 2012 casi US\$500 millones de capital integrado. Desde su creación, el organismo había financiado 91 operaciones por US\$887 millones, mientras que los últimos diez años aprobó 25 operaciones, en 2009-2010 no aprobó ninguna, y en 2011 solo una. Es decir, previo a la reforma el Fondo enfrentaba una importante parálisis: para 2011 tenía 18 operaciones en ejecución (con importantes demoras) por un monto de US\$300 millones (FONPLATA, 2012). Dicha reforma propuesta entonces implicó transformar y dinamizar el organismo y, fundamentalmente, permitir que apalanque fondos de terceros para aumentar su capacidad prestataria.

Así, en el marco de este proceso, el FONPLATA tuvo dos reposiciones de capital con una importante proporción de capital exigible. La primera se dio en 2012 por US\$1.150 millones, a ser integrados en cinco cuotas anuales iguales (2013-2017), de los cuales US\$350 millones se integraron en efectivo. Primero se buscó aumentar la capacidad prestatable casi exclusivamente mediante la ampliación del capital, utilizando posteriormente un apalancamiento que le permitiera como mínimo duplicar su nivel prestatable respecto del capital integrado.³⁰ En términos de flujos netos, el nivel de los aportes de capital del organismo suponía un gran esfuerzo para los países en el corto plazo. Justamente por ello, y con miras a efectivizar el apalancamiento como fuente de recursos, se aprueba en 2016 un nuevo aumento de capital por US\$1.375 millones, pero con tiempos de integración diferentes a los anteriores: los US\$825 millones de capital exigible iban a ser integrados en un año (durante 2017), mientras que el capital en efectivo se haría en cuotas durante siete años (2018-2024) (FONPLATA, 2017). Con estos procesos, el Fondo logró multiplicar seis veces su capital disponible. En la actualidad, su capital suscrito y autorizado, incluyendo la capitalización recientemente aprobada, alcanza (a diciembre de 2019) los US\$3.014,2 millones, con US\$1.349,2 millones de capital en efectivo (por ejemplo, casi un 45% del total).

Esta transición alcanzó su primer gran hito en 2018, cuando el Fondo logró constituir compromisos significativos de capital exigible y abrió la posibilidad de emitir distintos instrumentos financieros para apalancarse en los mercados. Así, en 2016 el FONPLATA

³⁰ Por norma, su capacidad prestatable no puede superar tres veces su patrimonio, la exposición máxima de la cartera de préstamos por país no puede exceder del 25% de la capacidad prestatable y la cartera pendiente de cobro no puede exceder del 30% de los activos.

obtuvo su primera calificación de riesgo crediticio de A-, nota que mantiene a la fecha con un CAR (a junio de 2019) de 31%. En su último comunicado,³¹ Standard and Poor's reconoce el progreso constante en el logro del funcionamiento y objetivos de préstamos del organismo, así como el apoyo de los accionistas, manteniendo su perspectiva positiva, aunque también remarca su preocupación por el potencial impacto de las recientes bajas de calificación de Argentina, que ya hizo caer el CAR desde 37% en medio año.

Recién en febrero de 2019, el FONPLATA realizó su primera emisión en el mercado internacional de capitales a través del Credit Suisse & UBS por CHF\$150 millones (equivalentes a US\$150 millones). Dado que cuenta con préstamos de otras agencias de desarrollo, el monto total de los endeudamientos contraídos a 2019 asciende a US\$449 millones, de los cuales US\$265 millones han sido desembolsados y vencen entre 2020 y 2042, lo cual deja una capacidad de endeudamiento disponible de US\$934 millones (FONPLATA, 2020).

Finalmente, cabe señalar que en su reforma el FONPLATA también contempló la posibilidad de incorporar nuevos países y otras agencias o bancos de desarrollo como accionistas, aunque al momento no se han registrado movimientos en este sentido.

Reflexiones finales

En este trabajo buscamos problematizar en los bancos subregionales de desarrollo latinoamericanos la dimensión de la dependencia de recursos, que consideramos fundamental para entender no solo su dinámica sino también sus desafíos a futuro de esta banca o de proyectos alternativos que pudieran emerger en la región. Indagar dentro de esta dimensión supone, más allá de los casos, delimitar qué aspectos implican las formas en las cuales se financia la banca internacional de desarrollo y, fundamentalmente, cómo desde ciertos agentes se los mira con una lente de bancos comerciales.

En este sentido, y continuamos una línea de trabajo que caracteriza las tres fuentes de recursos: aportes de capital, apalancamiento en el mercado y dinámica prestataria. Con una mirada de economía política internacional, buscamos ver cómo se movilizan recursos económicos y de poder en la tensión entre (tipo de) autonomía y necesidades financieras. Cada una de estas fuentes supone dependencias diferenciales en cuanto a los condicionamientos del acceso a los recursos que el organismo necesita y un particular peso en su *mix* de financiamiento. Al respecto, la forma y el peso de cada fuente en cada organismo dicta el particular equilibrio de

³¹ Véase <https://www.standardandpoors.com/en_US/web/guest/article/-/view/type/HTML/id/2307192>.

poder entre los principales actores que influyen sobre dichas fuentes (países accionistas no prestatarios y prestatarios, acreedores y calificadoras de riesgo crediticio).

Las capitalizaciones constituyen una señal de respaldo de los países accionistas y sientan las bases de la fortaleza financiera de los tres organismos analizados, los cuales han recurrido a capitalizaciones periódicas, por lo menos cada cinco años. En todos los casos ello supone un esfuerzo considerable para los países (en su mayoría o en su totalidad también prestatarios), llegando al punto de minimizar sus flujos netos con el organismo. Sin embargo, ello presenta diferencias entre los tres organismos estudiados. El caso de la CAF es quizás el más importante, donde el 85% de su capital suscrito responde a las últimas capitalizaciones, aunque también en el marco del crecimiento exponencial de su membresía y aprobaciones. Sin embargo, cabe señalar que en dicho organismo esos aportes se integran en efectivo, con lo que las últimas cuatro capitalizaciones supusieron, desde 2007, un esfuerzo similar al total del último aporte de capital del BID, aunque en este caso solventado por los países regionales. Esto dota a la CAF de un mayor nivel de autonomía frente a otros organismos. En el caso de los otros dos bancos, si bien muy diferentes entre sí debido a su trayectoria, subregión atendida y volumen actual, se presenta una mayor relevancia del capital exigible como recursos para el apalancamiento. La segunda reposición de FONPLATA en 2016 ilustra esto claramente, donde se les dio a los países tiempos diferenciales para la integración del capital exigible (un año) y del aquel en efectivo (siete años).

También observamos la importancia de la fuente vinculada al apalancamiento, donde el mercado les ha permitido crecer en su capacidad de financiamiento, pero también cuya mirada alerta sobre la centralidad de aquellas acciones orientadas a satisfacer sus parámetros y la mirada de las agencias calificadoras de riesgo crediticio. Esto sucede particularmente en el BCIE y la CAF, que operan hace tiempo y para los cuales el mercado constituye una fuente importante de recursos, mientras que para FONPLATA comenzar a serlo fue el motor de la última reforma. Es decir, las tensiones que esto supone aparecen en los tres organismos estudiados, aunque con distinta intensidad.

Así, en varios momentos de la evolución de estos organismos aparece la preocupación por la diversificación, modificando sus mandatos y convenios constitutivos para aceptar tanto otros miembros (regionales o extrarregionales) como para ampliar su campo de intervención (geográfico o sectorial). La CAF logró hacerlo sin salir fundamentalmente de Latinoamérica, ya que España tiene un

rol muy marginal, y recién ahora aparece como una nueva agenda del organismo. El BCIE, en cambio, se ha ampliado fuertemente tanto dentro como fuera de la región. Sin pretender soslayar con esto un interés más amplio en incrementar su volumen o campo de acción, sí resalta que la mirada de los mercados es puesta como un argumento (como “ser más atractivo”), que por momentos se convierte en central para justificar las diversificaciones. En los tres organismos, aunque con mayor intensidad y nivel de concreción en el BCIE, aparece tanto la importancia de considerar la incorporación de prestatarios extrarregionales para asegurar una mayor solvencia, aunque en el último caso ya se menciona explícitamente (al igual que en los organismos tradicionales) la relevancia el objetivo de alcanzar la AAA. En síntesis, vemos que los mandatos de estos bancos suponen un creciente corrimiento hacia una autoridad externa.

Por su parte, la tercera fuente de recursos, que llamamos dinámica prestataria, muestra que estos organismos también se ven inmersos en estas tensiones, y buscan diversificar su cartera, ya sea volviéndola más equitativa y/o ampliando sus beneficiarios. Sin embargo, sus respuestas resultan, frente a los bancos tradicionales, menos restrictivas respecto a los prestatarios, como muestra la experiencia reciente de la CAF con el deterioro de la calificación de la Argentina o de los incumplimientos de Venezuela. Respuesta que para el organismo no solo redundaría en mayores costos de financiamiento por una menor calificación, sino también en el “castigo” de las agencias, como muestra la reciente baja en su nota crediticia.

A modo de síntesis, observamos entonces un proceso de creciente asimilación, o isomorfismo, en los modelos institucionales de los bancos subregionales, que descansa en la dependencia de recursos. Ello plantea desafíos también para proyectos alternativos, como fue por ejemplo la iniciativa inconclusa del Banco del Sur. Consideramos que dicha lógica diluye, o por lo menos tensiona, su ventaja relativa de agente, no ya en calidad de subregional sino también como regional.

Referencias bibliográficas

- Babb, S. (2009), *Behind the Development Banks: Washington Politics, World Poverty, and the Wealth of Nations*, Chicago, University of Chicago Press.
- Banco Centroamericano de Integración Económica (2016), *Memoria Anual de Labores 2015*, Tegucigalpa, BCIE.
- (2017), *Memoria Anual de Labores 2016*, Tegucigalpa, BCIE.

- (2018), *Memoria Anual de Labores 2017*, Tegucigalpa, BCIE.
- (2019), *Memoria Anual de Labores 2018*, Tegucigalpa, BCIE.
- (2020), *Presentación Institucional, abril*, Tegucigalpa, BCIE.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2020), *Informe anual del Banco Interamericano de Desarrollo 2019: Reseña del año*, Washington, D.C., BID.
- Birdsall, N. (2006), *Rescuing the World Bank: a CGD Working Group Report and Selected Essays*, Washington D.C., Center for Global Development, “The Hardest Job in the World: Five Crucial Tasks for the New President of the World Bank”, pp. 13-65.
- Corporación Andina de Fomento (2016), *Detrás de todo lo que hacemos estás tú. Informe Anual 2015*, Bogotá, CAF.
- (2017), *Informe Anual 2016*, Bogotá, CAF.
- (2018), *Informe Anual 2017*, Bogotá, CAF.
- (2019), *Informe Anual 2018*, Bogotá, CAF.
- (2020), *Informe Anual 2019*, Bogotá, CAF.
- Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (2011), *Memoria y Balance 2010*, Santa Cruz de la Sierra, FONPLATA.
- (2012), *Memoria y Balance 2011*, Santa Cruz de la Sierra, FONPLATA.
- (2016), *Memoria y Balance 2015*, Santa Cruz de la Sierra, FONPLATA.
- (2017), *Memoria y Balance 2016*, Santa Cruz de la Sierra, FONPLATA.
- (2018), *Memoria y Balance 2017*, Santa Cruz de la Sierra, FONPLATA.
- (2019), *Memoria y Balance 2018*, Santa Cruz de la Sierra, FONPLATA.
- (2020), *Memoria y Balance 2019*, Santa Cruz de la Sierra, FONPLATA.
- Graham, E. R. (2017), “Follow the Money: How Trends in Financing Are Changing. Governance at International Organizations”, *Global Policy*, Durham, N° 8, pp. 15-25.
- Helleiner, E. y H. Wang (2018), “Limits to the BRICS’ challenge: credit rating reform and institutional innovation in global finance”, *Review of International Political Economy*, vol. 25, N° 5, Abingdon-on-Thames, pp. 573-595.
- Humphrey, C. (2015a), “The Invisible Hand: Financial Pressures and Organisational Convergence in Multilateral Development Banks”, *The Journal of Development Studies*, vol. 52, N° 1, Abingdon-on-Thames, pp. 92-112.
- (2015b), “Are credit rating agencies limiting the operational capacity of multilateral development banks?”, *paper commissioned by the G-24 as part of its work program on enhancing the role of MDBs in infrastructure finance*, Nueva York y Ginebra, UNCTAD.
- (2016), *Global Economic Governance and the Development Practices of the Multilateral Development Banks*, London-New York, Routledge, “The “hassle factor” of MDB lending and borrower demand in Latin America”, pp. 167-190.
- (2017), “He who pays the piper calls the tune: Credit rating agencies and multilateral development banks”, *The Review of International Organizations*, vol. 12, N° 2, Nueva York, pp. 281-306.
- y K. Michaelowa (2013), “Shopping for development: Multilateral lending, shareholder composition and borrower preferences”,

- World Development*, Ámsterdam, N° 44, pp. 142-155.
- Knack, S., F. Rogers y J. C. Heckelman (2012), "Crossing the threshold: A positive analysis of IBRD graduation policy", *Review of International Organizations*, N° 7, Nueva York, pp. 145-176.
- Latin Finance (1998), "In their own words (Enrique García)", N° 147, *Latin Finance*, Miami, <<https://www.latinfinance.com/magazine/2013/25th-anniversary-articles/in-their-own-words-enrique-garcia>>.
- Molinari, A. y L. Patrucchi (2020), "Multilateral development banks: financial constraints and counter-cyclical mandate", *Contexto Internacional*, vol. 42, N° 3, Río de Janeiro, Pontificia Universidade Católica de Rio de Janeiro, en prensa.
- Park, S. y J. R. Strand (2016), *Global Economic Governance and the Development Practices of the Multilateral Development Banks*, Londres y Nueva York, Routledge, "Global Economic Governance and the Development Practices of the Multilateral Development Banks", pp. 3-20.
- Perraudin, W. R. M., A. Powell y P. Yang (2016), "Multilateral Development Bank Ratings and Preferred Creditor Status", *IDB Working Paper Series*, N° IDB-WP-697, Washington, pp. 1-46.
- Ray, R. y R. Kamal (2019), "Can South-South Cooperation Compete? The Development Bank of Latin America and the Islamic Development Bank", *Development and Change*, vol. 50, N° 1, Nueva Jersey, Wiley Online Library, pp. 191-220.
- Sagasti, F. y F. Prada (2006), *Cooperación financiera regional*, Santiago de Chile, CEPAL, "Bancos regionales de desarrollo: una perspectiva comparativa", pp. 91-129.
- Standard and Poor's (2012), *Metodología para calificar instituciones multilaterales de financiamiento y otras instituciones supranacionales*, Nueva York, Standard and Poor's.
- (2014), "Standard and Poor's revisa perspectiva a negativa de Corporación Andina de Fomento; confirma calificaciones de 'AA-' y 'A-1+'", Nueva York, Standard and Poor's.
- (2018a), *Supranationals Special Edition 2018*, Nueva York, Standard and Poor's.
- (2018b), *Metodología para calificar instituciones multilaterales de financiamiento y otras instituciones supranacionales*, Nueva York, Standard and Poor's.
- (2019), *Supranationals Special Edition 2019*, Nueva York, Standard and Poor's.
- Strand, J. R. y S. Park (2016), *Global Economic Governance and the Development Practices of the Multilateral Development Banks*, Londres y Nueva York, Routledge, "The RDBs in the Twenty-First Century", pp. 121-142.
- Strand, J. R. y M. W. Trevathan (2016), *Global Economic Governance and the Development Practices of the Multilateral Development Banks*, Londres y Nueva York, Routledge, "Implications of accommodating rising powers for the regional development banks", pp. 121-142.

- Vivares, E. (2013), *El Banco Interamericano de Desarrollo en la década neoliberal*, Quito, Flacso.
- Wang, H. (2017), “New Multilateral Development Banks: Opportunities and Challenges for Global Governance”, *Global Policy*, N° 8, Hoboken, pp. 113-118.
- Weiss, T. G. y R. Wilkinson (2013), *International organization and global governance*, Londres y Nueva York, Routledge.
- Zappile, T. M. (2016), *Global Economic Governance and the Development Practices of the Multilateral Development Banks*, Londres y Nueva York, Routledge, “Sub-regional development banks”, pp. 187-211.

[Recibido el 6 de julio de 2020]
[Evaluado el 26 de octubre de 2020]

Autoras

Andrea Molinari es doctora en Economía por la Universidad de Sussex (Gran Bretaña), investigadora adjunta del IIEP-BAIRES / CONICET y profesora adjunta regular de Economía Internacional (FCE-UBA). Su principal campo de estudio es la economía internacional, enfocada sobre integración productiva regional, financiamiento al desarrollo y cooperación Sur-Sur. Representó a la Argentina en el BID y el BAFD, y trabajó en el Ministerio de Industria, la Comisión Europea, el Banco Mundial y el BCRA.

Leticia Patrucchi es magíster en Administración Pública por la UBA doctoranda en Ciencia Política por la UNSAM. Investigadora-docente en el Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Moreno y en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Su campo de investigación actual son los organismos multilaterales de desarrollo en el nuevo equilibrio internacional. Fue coordinadora de Relaciones Institucionales con Organismos Internacionales de Crédito del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación entre 2011 y 2016.

Publicaciones recientes:

- (2020), “Rompiendo el molde: logros y desafíos de los nuevos bancos de desarrollo”, *Ciclos*, N° 54, junio, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, <<http://ojs.econ.uba.ar/index.php/revistaCICLOS/article/view/1748/2468>>.
- (2020), “Multilateral development banks: financial constraints and counter-cyclical mandate”. *Contexto Internacional*, vol. 42, N° 3, Río de Janeiro, Pontificia Universidade Católica de Rio de Janeiro, en prensa.
- (2019), “Las tensiones de la banca multilateral de desarrollo en América Latina”, *Serie de Documentos de Trabajo del IIEP*, N° 43, Buenos Aires, IIEP, <<http://iiep-baires.econ.uba.ar/uploads/publicaciones/512/archivos/1.pdf>>.

Cómo citar este artículo

Molinari, Andrea y Leticia Patrucchi, “Desafíos y oportunidades de los bancos subregionales de desarrollo latinoamericanos”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 38, primavera de 2020, pp. 39-57, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/580-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-38.html>>.



Fabián Andrés Britto
y Lorena Soledad Reinoso

La transferencia tecnológica en las universidades nacionales de la provincia de Buenos Aires*

Introducción

A partir del avance vertiginoso de la ciencia, las cadenas globales de valor y la reducción del ciclo de vida de los productos, las formas de producción, comercialización e integración han ido cambiando y, con ellas, el conocimiento se ha constituido en uno de los principales factores explicativos del desarrollo económico y la competitividad –sino el más importante– además de situarse como insumo clave en la producción de bienes y servicios de alto valor agregado. De esta manera, el conocimiento fue objeto de una creciente valorización social y económica, reconociendo su significativa capacidad de aporte al desarrollo integral de las sociedades (Palomares *et al.*, 2008). Este proceso llevó a afirmar que el conocimiento pasó a constituir un factor que transformo de raíz la sociedad contemporánea, a la cual Sakaiya (1995) identificó como “sociedad del conocimiento”.¹

En términos generales, en el plano económico, la innovación cobra un papel preponderante, sin embargo, sus fuentes se tornan difusas, a través de organizaciones que buscan reconfigurarse en su búsqueda, como mecanismo para aumentar su competitividad (David y Forey, 2002). Desde las corrientes evolucionistas y

* Este artículo fue desarrollado a partir del trabajo seminal elaborado en Lugones *et al.* (2015), en el marco del proyecto PICT-2016-4367 “La transferencia tecnológica en las universidades nacionales de la provincia de Buenos Aires: hacia una comprensión de la evolución y trayectorias de las Oficinas de Transferencia” dirigido por Gustavo Lugones. Los autores agradecen a la Agencia de I+D+i y a la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) su financiación y reconocen el trabajo colectivo de los demás miembros del equipo que han intervenido en el proyecto, especialmente a Dario Codner y Paulina Becerra.

¹ El saber y el conocimiento se han transformado en mercancías fundamentales para la generación de nuevos bienes o servicios con alto valor in-

neoschumpeterianas se destaca el papel decisivo de la innovación sobre la mejora de la competitividad y el desarrollo económico (Nelson y Winter, 1982; Nelson, 1993, 1994, 1995; Metcalfe, 1994, 1995; Lundvall, 1985, 1992; Edquist, 1997; David y Foray, 1994; Teubal, 1996, 1997; Freeman, 1982, 1987; entre otros).

Asimismo, la búsqueda de competitividad creciente impulsa a las empresas a adoptar estrategias focalizadas en la innovación y la cooperación para el sostenimiento y desarrollo de ventajas competitivas a partir de la asociación con grupos de investigación, particularmente de universidades, bajo el marco conceptual de innovación abierta (Chesbrough, 2003). En este aspecto, la universidad se posiciona como un agente fundamental en la dinamización del Sistema Nacional de Innovación (SNI), al integrarse en el proceso de desarrollo local, interactuando con empresas y gobiernos.

En este contexto, las universidades latinoamericanas –que pueden ser concebidas como fábricas de tecnologías, siguiendo a Sabato–, se enfrentan al desafío de operar en contextos locales de débil absorción de los resultados de investigación, siendo las empresas transnacionales las que explotan la difusión de los conocimientos, fenómeno denominado en como transferencia tecnológica ciega (Codner *et al.*, 2012 y Codner y Perrota, 2018).

La transferencia de tecnología (TT), entendida como el flujo de conocimiento material, embebido y tácito hacia la sociedad, con su consecuente absorción y difusión, encuentra en las universidades nacionales de gestión pública un agente relevante (Lugones *et al.*, 2015). Las relaciones que se establecen no son de carácter “lineal”: con frecuencia, la agenda de los investigadores recoge y responde a necesidades expresadas por los potenciales receptores de las transferencias, como en el caso de los proyectos de codesarrollo o aquellos que buscan solucionar problemas específicos (Verre *et al.*, 2020). Esto implica que las posibilidades de apropiación local del conocimiento generado se encuentran condicionadas por aspectos institucionales, donde la historia y evolución juegan un papel determinante (Geuna y Muscio, 2009). La estructura organizacional en las que se desarrollan las actividades de TT, parece ser una cuestión clave y es un tema con amplia repercusión en la literatura (Chapple *et al.*, 2005).

El objetivo del presente trabajo es caracterizar las dimensiones a través de las cuales se materializa la transferencia tecnológica en las universidades nacionales de la provincia de Buenos Aires, buscando comprender la manera en que estas se vinculan con su entorno inmediato, estudiando los diversos mecanismos que utilizan las Oficinas de Transferencia Tecnológica (OTT) para operar en el medio socioproductivo. A su vez, teniendo en cuenta la incidencia

corporado. La “sociedad del conocimiento” se desarrolla como una nueva etapa en la economía mundial, debido a la velocidad con la que es generada, la facilidad en su transmisión y los impactos que suscita.

que los aspectos institucionales poseen en las actividades que desarrollan las universidades nacionales, el trabajo versa sobre el análisis de la manera de vincularse con la sociedad por parte de las OTT, a partir de los mecanismos o canales con los que operan y aspectos de la gobernanza institucional existente sobre las actividades de TT, en pos de generar un aporte que permita fortalecer y potenciar estas vinculaciones y relaciones.

Marco teórico

En la actualidad, existe una gran diversidad de estudios que versan sobre las relaciones entre las universidades y el sector productivo, aunque no se analizan individualmente las actividades de transferencia, sino a niveles agregados. En este sentido se puede encontrar en los últimos veinte años investigaciones que estudian dichas relaciones y los procesos catalizados por estas (Cohen *et al.*, 2002; Fontana *et al.*, 2006; D' Este y Patel, 2007; Bercovitz y Feldman, 2003; Agrawal y Henderson, 2002; Perkmann *et al.*, 2013; Friedman y Silberman, 2003; entre otros). De esta manera, se han desarrollado investigaciones que analizan el proceso –principalmente secuencial, dentro del marco del modelo lineal– en el que se desarrolla la transferencia, como en el trabajo de Lee *et al.* (2010), mientras que otros autores han puesto énfasis en estudiar al proceso de transferencia desde una perspectiva descriptiva, que incluye la manera en que se configuran las interacciones necesarias para lograr los resultados (Bozeman *et al.*, 2013 y Markman *et al.*, 2008).

Desde una perspectiva institucionalista, la interacción entre las universidades y la sociedad puede analizarse en función de los incentivos que poseen los actores intervinientes y el nivel de alineación existente entre ellos. Esta situación coloca a los mecanismos de apropiabilidad (patentes conjuntas, secreto industrial, patentes de universidades, entre otras cuestiones), por un lado y, a los esquemas de incentivos que dotan de un marco institucional a las vinculaciones y construcción de vínculos, por el otro, como cuestiones centrales. De esta manera, la presencia de diversos incentivos en universidades, centros tecnológicos y empresas, la discusión sobre bienes públicos y privados y el rol de las instituciones intermedias adquieren relevancia (Geuna y Muscio, 2009; Di Gregorio y Shane, 2003; Tornquist y Kallsen, 1994; Agrawal, 2001).

Al menos dos factores interrelacionados son importantes para analizar esta cuestión: el tipo de conocimiento intercambiado (a través de los canales de transferencia) y la distancia recorrida por el conocimiento, es decir, la proximidad de los socios para la innova-

ción. De hecho, gran parte de la inversión pública en investigación, particularmente la investigación en las universidades se encuentra diseñada para concebirse como bien público. Al mismo tiempo, las empresas han encontrado cada vez más canales de transferencia de conocimiento adaptados que incluyen, entre otros, la investigación colaborativa y los contactos de información (Antonelli, 2008 y Bekkers y Bodas Freitas, 2008).

Adicionalmente, comienzan a cobrar relevancia los estudios que analizan el *matching* entre qué conocimientos se producen en la academia y los que se demandan en el medio socioproductivo. La divergencia de objetivos entre estos perfiles (oferta y demanda) pueden limitar los procesos de aprendizaje e interacción entre estos actores (Arza y Vazquez, 2010; De Fuentes y Dutrenit, 2012), cuyos senderos evolutivos de desarrollo pueden condicionar y generar severas restricciones al desarrollo de estos, de forma individual y/o conjunta. De esta manera, como menciona Yoguel (2017), la interacción requiere del desarrollo de capacidades de absorción mínimas por parte del medio, siendo estas una limitante fundamental a la hora de establecer las conexiones e, incluso, podría ampliar la brecha inicial. Esto implica que, si bien el conocimiento generado en las universidades podría ser considerado un bien público, la factibilidad de acceso requiere del desarrollo de habilidades y manejo del conocimiento y la tecnología endógenas a la organización que pretende articular con los conocimientos que se generan en las universidades.

La evidencia basada en los beneficios de la interacción del medio con las universidades se deriva, en gran medida, de la investigación empírica. Esta sugiere una relación positiva entre la cooperación y la innovación y el desempeño empresarial (Bekkers y Bodas Freitas, 2008). De esta manera, las universidades pueden ser consideradas como un agente entre un conjunto de actores que incluyen empresas competidoras, clientes, proveedores, consultores, intermediarios (*gatekeepers*), centros y laboratorios (públicos y privados) de investigación, etc. Hasta el momento, las investigaciones se han centrado en el efecto que posee la capacidad de absorción sobre la propensión de las empresas a establecer vínculos con las universidades, dejando de lado cómo dicha capacidad puede afectar la colaboración en innovación dentro del ámbito espacial. En relación a esto, como se menciona en Zucker *et al.* (1998), la proximidad geográfica a los grupos de investigación de excelencia de las universidades mejora la capacidad del medio socioproductivo para captar el conocimiento generado en ellos.

Existe una variedad de razones por las que el medio se vincula con universidades y organizaciones externas para desarrollar in-

novaciones. Más allá que los socios más citados para la innovación son aquellos que pertenecen a la cadena de valor, ya sean proveedores o clientes (Abreu *et al.*, 2008), cada vez se presta mayor atención al papel de las universidades como fuentes de conocimiento para la innovación. Así, D'Este y Patel (2007) y Lawton-Smith y Bagchi-Sen (2006) señalan que la mayoría de las interacciones universidad-empresa se encuentran motivadas por objetivos no orientados a los resultados comerciales inmediatos, sino más alineados en términos de acceso a conocimientos especializados, resultados de investigaciones y técnicas de investigación, etcétera.

Los resultados obtenidos por Hewitt-Dundas (2013) sugieren que existen diferencias significativas entre el tipo de empresas que interactúan con universidades más próximas territorialmente y aquellas que lo hacen con instituciones más alejadas. Estos diferentes perfiles se relacionan con el tamaño, el perfil de ventas, la ubicación, la capacidad de absorción y la actividad innovativa de las firmas. Investigaciones empíricas respecto al rol de las universidades como fuente de conocimiento llevadas a cabo en Estados Unidos, Alemania y Francia sugieren que la dimensión geográfica posee un efecto significativo en la generación de las innovaciones (Anselin *et al.*, 1997; Beise y Stahl, 1999 y Autant-Bernard, 2001). Al examinarse de forma más amplia los actores intervinientes (además de las universidades) para la búsqueda de socios de la innovación, los resultados han vuelto a manifestar que la actividad de búsqueda de los negocios está geográficamente limitada a su vecindad inmediata (Stuart y Podolny, 1996, y Rosenkopf y Almeida, 2003).

La creación de nuevos conocimientos resulta plausible, no solo a través de la transferencia de conocimiento codificado, sino también de conocimiento tácito (Nonaka y Takeuchi, 1995), el cual es facilitado por las vinculaciones e interacciones personales (Lundvall, 1992), las que resultan sensibles al incremento de la distancia. En la búsqueda de obtener conocimiento por parte de las universidades y centros de investigación, como argumenta Fristch (2001), la proximidad geográfica se vuelve sumamente importante para facilitar la transferencia de conocimiento, en general, y el conocimiento tácito, en particular. De esta manera, se podría argumentar que las empresas se vinculan con universidades geográficamente cercanas cuando pretenden mejorar sus actividades aguas abajo o para trabajar con científicos, de manera conjunta, con el fin de obtener ayuda en la resolución de problemas de forma presencial y referidas a la movilidad de los recursos humanos.

Estudios recientes señalan que la heterogeneidad del sector universitario conlleva a que las empresas tengan que identificar al

socio universitario más apropiado para la consecución de sus objetivos de innovación (Hewitt-Dundas, 2009 y Cosh *et al.*, 2006)² y que el efecto de las diferencias en las capacidades de investigación determinan el tipo, escala y orientación regional de las actividades de transferencia de conocimiento.

Las oficinas de transferencia tecnológica en la Argentina

² Si todas las universidades fuesen similares en cuanto a su calidad en investigación, uso de equipo especializado, provisión de capacitación, etc., las empresas no necesitarían buscar la universidad más apropiada para sus necesidades de innovación.

³ Esta ley facilitó a las universidades norteamericanas la posibilidad de solicitar patentes de invención por investigaciones financiadas a través de fondos federales.

⁴ Estas oficinas tienen por objeto intermediar entre los distintos elementos pertenecientes a los entornos que componen el SIN con el objeto de facilitar los procesos de articulación y dinamización de la innovación, cumpliendo la función de sensibilizar los elementos que integran los diferentes entornos (científico-tecnológico, productivo, gubernamental).

⁵ La ley define a las UVT como un ente no estatal constituido para la identificación, selección, formulación y administración de proyectos de investigación y desarrollo, transmisión de tecnología, asistencia técnica y transferencia tecnológica. Así, las instituciones de investigación y desarrollo quedan facultadas para establecer y/o contratar unidades de vinculación con la finalidad de facilitar sus relaciones con el sistema productivo en proyectos de innovación tecnológica concertados con empresas.

Como se menciona en Britto (2017b), la tecnología es un elemento necesario para la producción y comercialización de bienes y servicios y, en consecuencia, ella misma se constituye como un objeto de comercio entre los que la poseen y aquellos que la necesitan. La tecnología adquiere así un precio de venta, convirtiéndose en mercancía (un producto de uso comercial intercambiable). Este objeto puede ser *incorporado* en los equipos que la integran o *desincorporado* en el *know-how* del proceso.

A partir de la sanción de la Bayh-Dole Act en los Estados Unidos en la década de 1980,³ se comenzaron a dictar normas en diversos países, en consonancia con ella con el objeto de fomentar la transferencia de tecnología de las universidades e institutos de investigación a la industria. Esto dio un fuerte impulso al desarrollo Entidades de Interfaz (EDI) que funcionan como artefactos institucionales a partir de las OTT (Codner, 2017).⁴

Tal como se menciona en Lugones *et al.* (2015), en la Argentina la institucionalización de estas oficinas tiene su origen formal en 1992, con la Ley de Promoción y Fomento de la Innovación N° 23.877 en la que se crea una nueva figura, denominada Unidad de Vinculación Tecnológica (UVT) a la cual se encomendó cumplir las funciones de intermediación, con el objeto de desarrollar el SIN.⁵ Sin embargo, la existencia de organizaciones que cumplieran con esa tarea es anterior a la sanción de dicha norma, ya que para esa fecha ya existían experiencias de OTT en algunas instituciones del país. Las mismas fueron creadas a partir del modelo español y, debido al fuerte intercambio de experiencias en ese momento, surgieron simultáneamente en varios países de América Latina, como la Argentina, México y Chile.

Como se menciona en Kababe (2010), hasta el año 1995, las UVT funcionaban fuera del ámbito universitario. Sin embargo, a partir de la Ley de Educación Superior N° 24.521, se habilita a las universidades para desarrollar sus propias EDI y acceder a los beneficios de la Ley 23.877, posibilidad vedada hasta dicho momento. A partir de ese momento, cobra relevancia el papel de las OTT dentro del

ámbito de las universidades nacionales como artefactos institucionales desarrollados con la finalidad de intermediación (Lugones *et al.*, 2015), contextualizando su operatoria a través del marco conceptual de EDI (Fernández de Lucio y Castro, 1995).

Respecto a las formas de organización, las universidades nacionales de gestión pública presentan una gran heterogeneidad para las estructuras burocráticas de las OTT. Mientras que algunas se encuentran organizadas en órganos de gestión específicos (por ejemplo, secretarías de Transferencia Tecnológica) o asociadas y subordinadas con otras funciones, como la investigación y/o la extensión, otras funcionan a través de instituciones de derecho privado, como fundaciones, asociaciones civiles o sociedades anónimas. En la Argentina, según Malizia *et al.* (2013) y SECYT (2008), aproximadamente la mitad de los organismos dedicados a la transferencia tecnológica son parte de una universidad o se encuentran vinculadas con ellas.

Asimismo, los diferentes modos organizacionales que asumen las OTT se encuentran basados en las propias estructuras provistas por cada universidad, lo que implica diferentes capacidades, jerarquías y modos de intervención. La finalidad que poseen estas EDI es la intermediación de relaciones y proyectos, ofreciendo actividades de Investigación y Desarrollo (I+D) y servicios de gestión a la sociedad, jugando así un papel decisivo en la vinculación entre aquellos que producen y quienes son usuarios de conocimiento. En este sentido, la vinculación entre diferentes actores obliga a las OTT a desarrollar modelos más complejos de interacción, a partir de su rol de intermediación. Esta situación, compatible con nuevas maneras de producir conocimiento en interacción con el medio (Carayannis y Campbell, 2012), evidencia la necesidad que poseen estas EDI por desarrollar diferentes mecanismos de vinculación e interacción con el medio.

Considerando lo planteado por diversos autores, el éxito del proceso de transferencia de conocimiento dependerá de varios aspectos, a saber: de las características propias de la institución que transfiere el conocimiento; de las características propias de la organización receptora, así como de la capacidad de absorción y retención del nuevo conocimiento; de las características propias del conocimiento, de su grado de codificación, complejidad y dependencia; y de las características del contexto, que incluye elementos que podrían facilitar la transferencia (Calvert y Patel, 2003; Tijssen, 2004 y 2012; Lundberg *et al.*, 2006; Sun *et al.*, 2007; Tijssen *et al.*, 2009; Abramo *et al.*, 2010). Trazar mecanismos para la evaluación de la transferencia tecnológica implica definirla como un proceso que trata de determinar de manera objetiva y sistemática los crite-

rios o categorías básicas para cada una de las “dimensiones” que se identifican en dicho proceso.

Metodología

La presente sección tiene como objeto describir los mecanismos de recolección de los datos utilizados en esta investigación. Estos se basan en información primaria, recolectados de una encuesta *ad-hoc* a los responsables de las OTT de ciertas universidades nacionales radicadas en la provincia de Buenos Aires⁶ y se basó en la indagación respecto de la utilización y/o priorización de canales de transferencia, aspectos institucionales y de gobernanza de dichos procesos.

La metodología utilizada para la recolección de datos pretende actualizar la información desarrollada oportunamente en Lugones *et al.* (2015) y se nutre de los aportes, herramientas y criterios plasmados en Codner *et al.* (2015) y Becerra *et al.* (2017).

Para dar uniformidad a los datos se ha trabajado con datos primarios, relevados y tabulados en cinco categorías cada uno, de cero a cuatro, las cuales representan las categorías que van de “Nulo” a “Muy Alto”, sobre la base de una escala de Likert. En todos los casos se ha pretendido anonimizar las fuentes.

Debido a la gran multiplicidad de actividades e iniciativas que las OTT llevan adelante con el fin de conectar el mundo académico con los negocios y la sociedad, se han desarrollado, desde hace más de dos décadas, infinidad de indicadores que puedan dar cuenta de estos esfuerzos. A partir de los trabajos de Holi *et al.* (2008) y Molas-Gallart *et al.* (2002), se puede lograr agrupamientos que permitan abordar la problemática desde un conjunto relativamente acotado dimensiones y que fueron los utilizados en la encuesta.

El modelo propuesto busca no desechar las interacciones e integrar los “medios” por los cuales se interactúa para la consecución de la transferencia tecnológica. Para ello, primeramente, se presentará la lista de dimensiones utilizadas, a saber:

1. licenciamiento de propiedad intelectual: un conocimiento particular o *know-how* codificado se protegerán mediante un socio académico y un par comercial;
2. actividades emprendedoras: sobre la base de la creación de nuevas firmas sustentadas en conocimiento generado en la academia, con o sin participación de los miembros del equipo que generaron dicho *know-how*;
3. actividades de Investigación: una solución desconocida que debe ser investigada para descubrir nuevos conocimientos o para proponer soluciones que resuelvan un problema;

⁶ Los datos de fuente primaria fueron relevados en el marco del proyecto PICT-2016-4367 “La transferencia tecnológica en las universidades nacionales de la provincia de Buenos Aires: hacia una comprensión de la evolución y trayectorias de las Oficinas de Transferencia”.

4. servicios y consultorías: una solución “conocida” que se aplicará al problema del medio socioproductivo;
5. actividades de enseñanza: capacitación continua para mantener los conocimientos profesionales actualizados debido a su trato con académicos, la transferencia de conocimiento a través de la movilidad de recursos humanos (alumnos y/o graduados) y la radicación temporal de investigadores o becarios en empresas; y,
6. actividades de relacionamiento: implica la participación en redes público-privadas que se reúnen y se encuentran a partir de un tema o disciplina de interés común, así como la realización de conferencias conjuntas, artículos científicos y/o profesionales de manera conjunta entre miembros de la academia y de la sociedad.

Fuentes de datos primarios

La identificación de las OTT se realizó mediante encuestas a los responsables de gestionarlas, considerando aspectos estructurales como: el tamaño, la localización, aspectos institucionales, de gobernanza y la relevancia en cuanto a las actividades de transferencia de conocimiento.⁷

La identificación de estos actores se realizó a través de una base de datos desarrollada para tales efectos, a través de información disponible en el Ministerio de Educación y consultas con actores clave. Esta base de datos se combinó con la información disponible en diversas redes, como la Red Vitec y el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). Se puso énfasis en lograr cubrir la diversidad institucional existente en el contexto de la provincia de Buenos Aires, en cuanto a antigüedad, tamaño y perfil.

Las encuestas realizadas se configuraron para complementar los datos recolectados en Lugones *et al.* (2015), relevados a partir de junio de 2019, y en el presente trabajo se presentan los resultados a partir de las respuestas recibidas. Como consecuencia se obtuvieron 12 encuestas, que representan una cobertura de alrededor del 60% del total de la provincia, si contemplamos únicamente a las universidades que poseen oficina de transferencia.

Generación de los clúster

En este apartado, procedemos a explicitar la metodología de agrupamientos llevada a cabo, a través de conglomerados o clúster. Este

⁷ Dichas encuestas fueron realizadas en el marco del proyecto PICT-2016-4367, dirigido por Gustavo Lugones.

análisis es una técnica diseñada para clasificar un conjunto de observaciones en distintos grupos, con la particularidad de que cada grupo sea lo más homogéneo posible respecto de las variables utilizadas para clasificarlos y que los grupos sean lo más distintos posibles unos de otros respecto de estas mismas variables. Cada uno de los grupos conformados se denomina clúster. Es importante señalar que en el análisis de clúster se desconoce, a priori, la composición de los grupos, y es necesario derivarla a partir de las propias observaciones.

Las variables que se han de utilizar para el agrupamiento versan sobre las dimensiones vinculadas a la transferencia priorizadas por las OTT. En esta investigación se ha pretendido realizar una caracterización taxonómica de las OTT, buscando que los agrupamientos representen, de la forma más cabal posible, los modos de interacción con la sociedad.

Para desarrollar un análisis de clúster, siguiendo a Uriel y Aldás (2005), se puede optar por dos metodologías de análisis:

- jerárquico: cada caso es un grupo en sí mismo, en una primera instancia, pasando a fusionarse con los grupos más cercanos entre sí, hasta que todos los casos confluyen en un solo grupo; y,
- no jerárquico: los grupos no se forman secuencialmente, sino que la cantidad viene establecida de antemano y la clasificación se realiza a partir de dicha cantidad, donde se busca lograr la mayor homogeneidad posible entre los miembros que pertenecen a cada uno de los grupos.

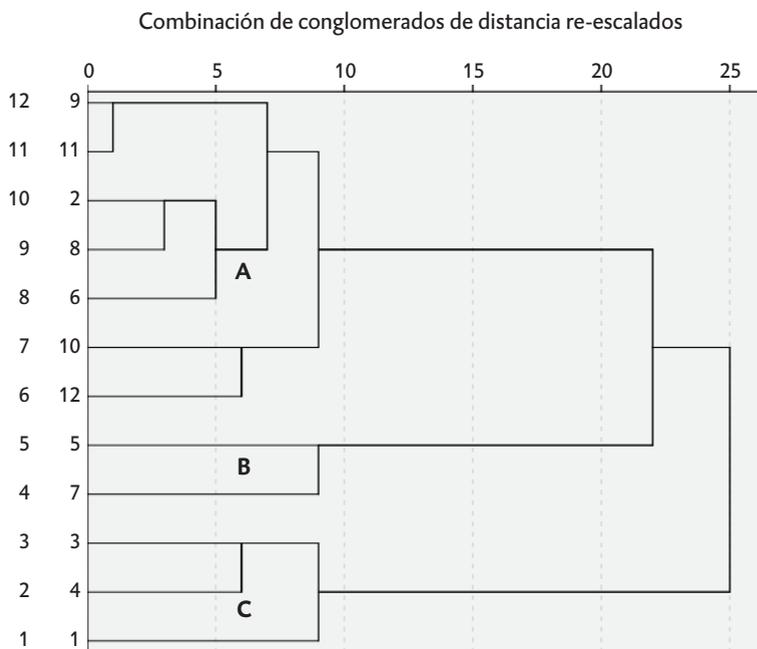
En esta investigación se utilizan ambas de manera complementaria una de otra. Al no tener, inicialmente, el número preestablecido de grupos naturales en los que se deberían agregar las observaciones, el análisis jerárquico es una buena opción, aunque según Milligan (1980) este enfoque requiere que se suministre los centroides iniciales y no siempre es recomendable que estos se elijan de forma aleatoria. De esta manera, para subsanar esta deficiencia, se procede al análisis no jerárquico para lograr una buena aproximación del número óptimo de conglomerados y, a partir de estos, utilizarlos como insumo para efectuar aquel análisis, de manera que permita maximizar la heterogeneidad entre los clúster y la homogeneidad intragrupos.

Para la primera etapa (selección de la cantidad de clúster a partir del análisis jerárquico), se utiliza el dendograma, el cual representa gráficamente el historial de conglomeración y es de gran utilidad para determinar el número óptimo de grupos a retener. Tal como se ha señalado precedentemente, el análisis jerárquico comienza considerando a cada caso como un grupo independien-

te y fusiona, sucesivamente, a los vecinos más cercanos. Se detiene cuando todas las observaciones quedan incluidas en un solo grupo. El punto en donde se debe cortar, se sitúa en aquel donde se observa un gran salto. En la figura 1, se muestra el dendograma resultante y, con la línea de puntos, se delimita la cantidad de grupos a utilizar posteriormente. Esto quiere decir que, a partir de dicha segmentación, la distancia entre conglomerados es tan importante, de manera relativa, que no sería razonable fusionarlos, tal como se menciona en Hair *et al.* (1999).

De esta manera, nos quedan conformados tres grupos, donde se deben agrupar los casos utilizando la metodología no jerárquica. Dentro de dicho análisis, se ha utilizado para definir los casos que pertenecen a cada *clúster*, el algoritmo de las *k-medias* (MacQueen, 1967). Dicho algoritmo es una forma simple de agrupamiento, a través de aproximaciones por etapas sucesivas a un cierto número (prefijado) de conglomerados, haciendo uso de los centroides de los puntos que deben representar. En el anexo se detallan las salidas del SPSS para el algoritmo de *k-medias*, presentando el historial de iteraciones, las distancias finales entre los centros de los conglomerados, entre otros.

Figura 1. Dendograma que utiliza una vinculación media (entre grupos)



Fuente: Elaboración propia.

Este procedimiento ha permitido identificar, primero la selección del número más adecuado de grupos, detectando el número óptimo en tres y, posteriormente aglomerar los casos en grupos lo más homogéneos posibles, basándose en las características de las respuestas relativas de la encuesta.

Resultados

En esta sección, se presentan los resultados del estudio, denotando las diferencias en la dinámica existente en la generación y utilización del conocimiento. Para facilitar la lectura, se han elaborado sendos gráficos que presentan de manera resumida el comportamiento de estas. En los mismos se presentan las seis dimensiones explicitadas en la metodología, según la escala de Likert.

Respecto a las dimensiones utilizadas para las actividades de TT se han conformado tres grupos bien diferenciados. En el gráfico 1 se aprecia instituciones con limitadas vinculaciones con la sociedad. Esto puede deberse a escasas capacidades científico-tecnológicas o a un esquema de incentivos que no fomenta las actividades de TT o colaboración con la sociedad. En el mismo se encuentran desde universidades nacionales de reciente creación a instituciones que poseen suficiencia en investigación, lo que refuerza la preponderancia que poseen los aspectos institucionales y de gobernanza respecto de facilitar la interacción con el medio socioproductivo, lo cual se manifiesta en la escasa o nula existencia de normativas respecto a la TT, pocos recursos humanos destinados a dichas actividades y una débil valoración de la vinculación e interacción con la sociedad, reflejado en exiguos beneficios derivados de dichas actividades, tanto económicos como de desarrollo profesional y en la carrera académica.

En el gráfico 2, se observa al segundo conjunto de universidades. En este caso, se presenta una mayor vinculación con la sociedad. Existe una diferencia sustancial en cuanto a las actividades que realizan, las cuales poseen incidencia en proyectos vinculados a resolver demandas específicas y que se reflejan en la realización de más actividades de investigación y consultorías, junto con las actividades de enseñanza. En este sentido, cobra relevancia la importancia que poseen las actividades de relacionamiento —es el grupo con mayor nivel absoluto—, que denotan un esquema de incentivos desarrollado para potenciar los vínculos y la interacción con el medio, exteriorizado en las normativas específicas para potenciarlos y la valoración de estas actividades a nivel institucional. En este grupo se encuentran desde universidades nacionales de reciente creación e instituciones que poseen importante trayectoria.

Gráfico 1. Dimensiones de TT - Grupo 1

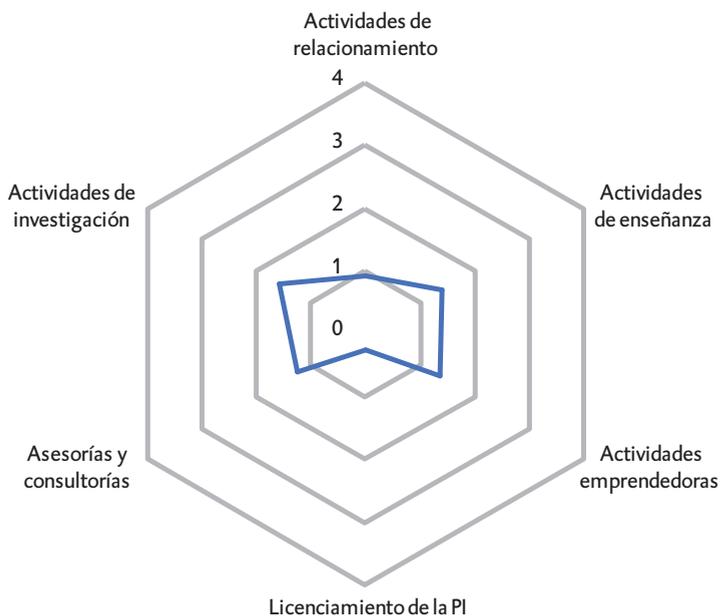
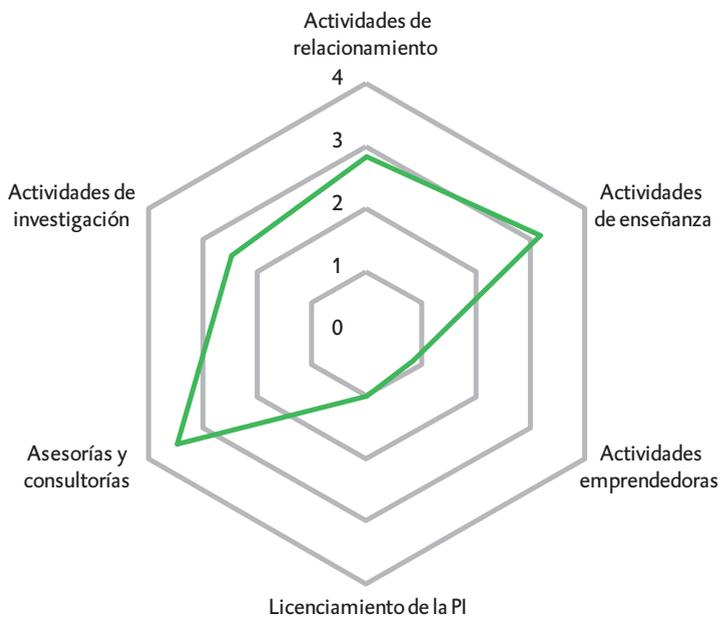
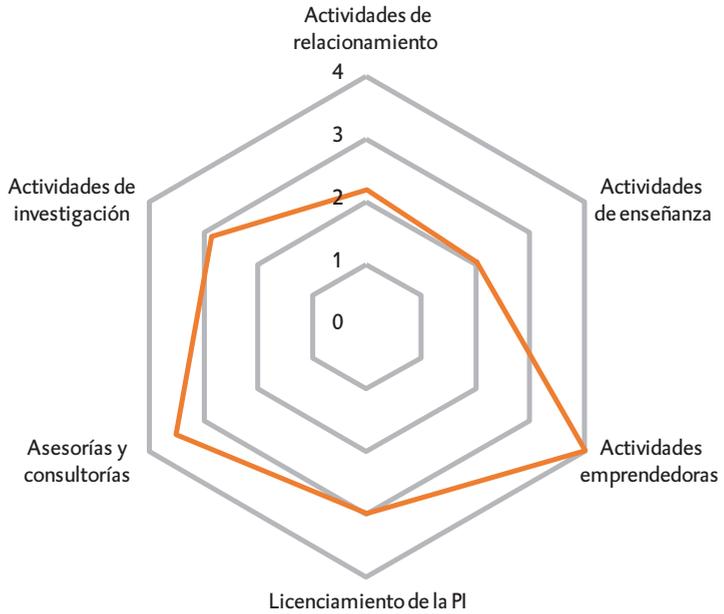


Gráfico 2. Dimensiones de TT - Grupo 2



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 3. Dimensiones de TT - Grupo 3



Fuente: Elaboración propia.

Por último, en el gráfico 3 se describe el tercer grupo, el cual representa un conjunto de universidades nacionales con suficiencia en investigación. En este caso, las acciones desarrolladas comprenden –al igual que en grupo anterior– las actividades de investigación y consultorías, lo que también denota una orientación a abastecer de soluciones a demandas específicas. Sin embargo, en este caso, se presenta como particularidad la orientación institucional a esquemas de incentivos basados en la apropiabilidad del conocimiento relacionados a modelos de gobernanza contractual; cobran relevancia, en este sentido, las dimensiones concernientes al emprendimiento y la comercialización de la propiedad intelectual (PI), manifestando elevadas reglamentaciones referidas al licenciamiento de la PI y la confidencialidad y personal acorde para llevar adelante estas tareas.

Reflexiones finales

En el presente trabajo se caracterizan las dimensiones a través de las cuales se materializa la transferencia tecnológica en las universidades nacionales de la provincia de Buenos Aires, buscando comprender la manera en que estas se vinculan con la sociedad y los esque-

mas de incentivos existentes en el interior de cada institución para direccionar dichos esfuerzos. Para ello, se realizó un relevamiento que abarca a cerca del 60% de las OTT de las universidades nacionales radicadas en la provincia. Con estos resultados, se pretende contribuir a la comprensión de las características que posee el proceso de vinculación y transferencia, contemplando la eventual incidencia que pueden tener las características propias de cada universidad y los esquemas de incentivos y gobernanza imperantes en ellas.

Se ha logrado agrupar en tres categorías bien diferenciadas a las universidades nacionales en función de cómo operan y gestionan la TT e interactúan con el medio socioproductivo. Un primer grupo que tiene poca vinculación con la sociedad y otros dos conglomerados en los cuales se observan características distintivas, manifestadas por la preponderancia a actividades relacionales, en un caso, y por el desarrollo de emprendimientos y licenciamiento de la PI, en el otro.

En función de los resultados obtenidos para los grupos 2 y 3, se aprecia la importancia que posee la gobernanza de los procesos de TT y el marco institucional existente para fagocitar estos procesos, direccionarlos hacia actividades de relacionamiento o de apropiabilidad de la PI o, como en el grupo 1 no propiciarlos.

De esta manera y, basado en lo anteriormente expuesto, se puede inferir que no existe una única estrategia posible para organizar la transferencia tecnológica desde las universidades, sino que hay múltiples posibilidades, de acuerdo con los modos de gobernanza institucional existentes, donde la OTT es la encargada de la gestión de postulados emanados de otras esferas, y todo esto viabilizado por los canales de transferencia que, en última instancia, son los medios para llevar adelante sus actividades.

Anexo. Análisis de conglomerados. Método k medias

Tabla 1. Historial de iteraciones^a

Iteración	Cambio en los centros de los conglomerados		
	1	2	3
1	1,639	2,279	1,500
2	,000	,000	,000

a. Se ha logrado la convergencia debido a que los centros de los conglomerados no presentan ningún cambio o este es pequeño. El cambio máximo de coordenadas absolutas para cualquier centro es de ,000. La iteración actual es 2. La distancia mínima entre los centros iniciales es de 4,583.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2. Centros de los conglomerados finales

	Conglomerado		
	1	2	3
Actividades de relacionamiento	1,00	2,67	2,00
Actividades de investigación	1,50	2,67	3,00
Consultorías	1,25	3,50	3,50
Licenciamiento	,25	1,00	3,00
Actividades emprendedoras	1,50	,83	4,00
Actividades de enseñanza	1,25	3,17	2,00

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3. Distancias entre los centros de los conglomerados finales

Conglomerado	1	2	3
1		3,726	4,763
2	3,726		3,993
3	4,763	3,993	

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4. ANOVA

	Conglomerado		Error		F	Sig.
	Media cuadrática	gl	Media cuadrática	gl		
Actividades de relacionamiento	3,333	2	,148	9	22,500	,000
Actividades de investigación	2,167	2	,481	9	4,500	,044
Consultorías	6,750	2	,528	9	12,789	,002
Licenciamiento	5,083	2	1,194	9	4,256	,050
Actividades emprendedoras	7,542	2	1,093	9	6,903	,015
Actividades de enseñanza	4,542	2	,620	9	7,321	,013

Nota: Las pruebas F solo se deben utilizar con una finalidad descriptiva puesto que los conglomerados han sido elegidos para maximizar las diferencias entre los casos en diferentes conglomerados. Los niveles críticos no son corregidos, por lo que no pueden interpretarse como pruebas de la hipótesis de que los centros de los conglomerados son iguales.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5. Número de casos en cada conglomerado

Conglomerado	1	4,000
	2	6,000
	3	2,000
Válidos		12,000
Perdidos		,000

Fuente: Elaboración propia.

Referencias bibliográficas

- Abramo G., C. D'Angelo y M. Solazzi (2010), "Assessing public-private research collaboration: Is it possible to compare university performance?", *Scientometrics*, N° 84, pp. 173-197.
- Abreu, M., V. Grinevich, M. Kitson y M. Savona (2008), "Taking services seriously: How policy can stimulate the 'hidden innovation' in the UK's services economy", *NESTA*, Londres.
- Agrawal, A. K. (2001), "University to industry knowledge transfer: Literature review and unanswered questions", *International journal of management reviews*, vol. 3, N° 4, pp. 285-302.
- y R. Henderson (2002), "Putting patents in context: Exploring knowledge transfer from MIT", *Management science*, vol. 48, N° 1, pp. 44-60.
- Anselin, L., A. Varga y Z. Acs (1997), "Local geographic spillovers between university research and high technology innovations", *Journal of Urban Economics*, N° 42, pp. 422-448.
- Antonelli, C. (2008), "The new economics of the university: A knowledge governance approach", *The Journal of Technology Transfer*, vol. 33, N° 1, pp. 1-22.
- Autant-Bernard, C. (2001), "Science and knowledge flows: Evidence from the French case", *Research Policy*, N° 30, pp. 1069-1078.
- Arza, V. y C. Vazquez (2010), "Interactions between public research organisations and industry in Argentina", *Science and Public Policy*, vol. 37, N° 7, pp. 499-511.
- Becerra, P., D. Codner y D. Martin (2017), "Scopes of intervention and evolutionary paths for Argentinian University Transfer Offices", *Economics of Innovation and New Technology*.
- Beise, M. y H. Stahl (1999), "Public research and industrial innovations in Germany", *Research Policy*, N° 28, pp. 397-422.
- Bekkers, R. e I. Bodas Freitas (2008), "Analysing knowledge transfer channels between universities and industry: to what degree do sectors also matter?", *Research Policy*, N° 37, pp. 1837-1853.
- Bercovitz, J. y M. Feldman (2003), "Technology transfer and the academic department: who participates and why", *DRUID Summer Conference*, vol. 15, junio, pp. 12-14.
- Boschma, R. (2005), "Proximity and innovation: A critical assessment", *Regional Studies*, N° 39, pp. 61-74.
- Bozeman, B., D. Fay y C. Slade (2013), "Research collaboration in universities and academic entrepreneurship: the-state-of-the-art", *The Journal of Technology Transfer*, N° 38.
- Britto, F. A. (2017a), *Análisis de Indicadores de transferencia tecnológica por parte de grupos de investigación: Una propuesta basada en la adaptación de los canales utilizados en la relación universidad-empresa*, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación.
- (2017b), "Dinámica de la transferencia tecnológica en las universi-

- dades nacionales”, tesis de maestría, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Calvert, J. y P. Patel (2003), “University-industry research collaborations in the UK: bibliometrics trends”, *Science and Public Policy*, N° 30, pp. 85-96.
- Carayannis, E. G. y D. F. Campbell (2012), *Mode 3 Knowledge Production in Quadruple Helix Innovation Systems*, Nueva York, Springer.
- Chapple, W., A. Lockett, D. Siegel y M. Wright (2005), “Assessing the Relative Performance of UK University Technology Transfer Offices: Parametric and Non-Parametric Evidence”, *Research Policy*, vol. 34, N° 3, pp. 369-384.
- Chesbrough, H. (2003), *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*, Boston, Harvard Business School Press.
- Codner, D. (2017), “Elementos para el diseño de políticas de transferencia tecnológica en universidades”, *Redes*, vol. 23, N° 45, pp. 49-61.
- *et al.* (2015), “Las oficinas de transferencia tecnológica en Argentina: estrategias y canales”, en Garrido Noguera, Celso y Norma Rondero López (coords.), *Oficinas de transferencia tecnológica*, México, Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, pp. 23-42.
- Codner, D., P. Becerra y A. Díaz (2012), “Blind Technology Transfer or Technological Knowledge Leakage: a Case Study from the South”, *Journal of Technology Management & Innovation*, vol. 7, N° 2.
- Codner, D. y R. Perrotta (2018), “Blind Technology Transfer Process from Argentina”, *Journal of Technology Management & Innovation*, vol. 13, N° 3.
- Cohen, W. M., R. Nelson y J. Walsh (2002), “Links and impacts: the influence of public research on industrial R&D”, *Management Science*, N° 48, pp. 1-23.
- Cosch, A., A. Hughes y R. Lester (2006), *UK plc: Just how innovative are we?*, Cambridge, Cambridge University Press.
- De Fuentes, C. y G. Dutrenit (2012), “Best channels of academia-industry interaction for long-term benefit”, *Research Policy*, vol. 41, N° 9, pp. 1666-1682.
- Di Gregorio, D. y S. Shane (2003), “Why do some universities generate more start-ups than others?”, *Research Policy*, vol. 32, N° 2, pp. 209-227.
- David, P. A. y D. Foray (1994), “Dynamics of competitive technology diffusion through local network structures: the case of EDI document standards”, en Leydesdorff, L. y P. Van den Besselaar (eds.), *Evolutionary Economics and Chaos Theory: New Directions in Technology Studies*, Londres, Pinter, pp. 63-78.
- (2002), “Una introducción a la economía y a la sociedad del saber”, *Revista Internacional de las Ciencias Sociales*, N° 71.
- D’Este, P. y P. Patel (2007), “University-industry linkages in the UK: What are the factors underlying the variety of interactions with industry?”, *Research Policy*, vol. 36, N° 9, pp. 1295-1313.

- Edquist, C. (1997), *Systems of Innovation: Institutions and Organizations*, Londres, Pinter.
- Fernández de Lucio, I. y E. Castro (1995), "La nueva política de articulación del Sistema de Innovación en España", *Anales del VI Seminario Latinoamericano de Gestión Tecnológica*, Concepción, pp. 115-134.
- Freeman, C. (1982), "Technological infrastructure and international competitiveness", París, OCDE.
- (1987), *Technology policy and economic performance - lessons from Japan*, Londres, Pinter.
- Friedman, J. y J. Silberman (2003), "University technology transfer: do incentives, management, and location matter?", *The Journal of Technology Transfer*, vol. 28, N° 1, pp. 17-30.
- Fristch, M. (2001), "Cooperation in regional innovation systems", *Regional Studies*, N° 35, pp. 297-307.
- Fontana, R., A. Geuna y M. Matt (2006), "Factors affecting university-industry R&D projects: The importance of searching, screening and signalling", *Research Policy*, vol. 35, N° 2, pp. 309-323.
- Geuna, A. y A. Muscio (2009), "The governance of university knowledge transfer: a critical review of the literature", *Minerva*, vol. 47, N° 1, pp. 93-114.
- Hair, J. F. et al. (1999), *Análisis multivariante de datos*, Madrid, Prentice Hall.
- Hewitt-Dundas, N. (2009), "Heterogeneity in knowledge transfer behaviour of UK universities. Paper prepared for NESTA", Londres.
- (2013), "The role of proximity in university-business cooperation for innovation", *Journal of Technology Transfer*, vol. 38.
- Holi, M., R. Wickramasinghe y M. Leeuwen (2008), *Metrics for the evaluation of knowledge transfer activities at universities*, Library House, pp. 1-33.
- Kababe, Y. (2010), "Las unidades de vinculación tecnológica y la articulación entre el sector científico tecnológico y el sector empresario", *SaberEs*, N° 2, pp. 41-59.
- Lawton-Smith, H. y S. Bagchi-Sen (2006), "University-industry interactions: The case of the UK biotech industry", *Industry and Innovation*, vol. 13, N° 4, pp. 371-392.
- Lee, S., G. Park, B. Yoon y J. Park (2010), "Open innovation in SMEs - An intermediated network model", *Research Policy*, N° 39, pp. 290-300.
- Lugones, G. et al. (2015), "Dinámica de la transferencia tecnológica y la innovación en la relación universidad-empresa", informe final de proyecto UNQ / CIECTI, <<http://www.ciecti.org.ar/wp-content/uploads/2016/09/CIECTI-Proyecto-UNQ.pdf>>.
- Lundberg, J., et al. (2006), "Collaboration uncovered: Exploring the adequacy of measuring university-industry collaboration through co-authorship and funding", *Scientometrics*, vol. 69, N° 3, pp. 575-589.
- Lundvall, B.-Å. (1985), *Product innovation and user-producer interaction*, Aalborg, Aalborg University Press.
- (1992), *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Londres, Printer Publishers.

- MacQueen, J. (1967), "Some methods for classification and analysis of multivariate observations. Proceedings of the Fifth Berkeley Symposium on Mathematical Statistics and Probability", *Statistics*, vol. 1, pp. 281-297.
- Malizia, A. I. et al. (2013), "Análisis de los Mecanismos de Transferencia Tecnológica entre los Sectores Científico-tecnológico y Productivo de Argentina", *Journal of Technology Management and Innovation*, vol. 8, N° 4.
- Markman, G. D., D. S. Siegel y M. Wright (2008), "Research and Technology Commercialization", *Journal of Management Studies*, N° 45, pp. 1401-1423.
- Metcalfe, J. (1994), "The economics of evolution and the economics of technology policy", *Economic Journal*, vol. 104, pp. 931-944.
- (1995), "The economic foundations of technology policy: equilibrium and evolutionary perspectives", en Stoneman, P. (ed.), *Handbook of the Economics of Innovation and Technological Change*, Oxford, Blackwell Publishers.
- Milligan, G. W. (1980), "An examination of the Effect of the Six Types of Error Perturbation on Fifteen Clustering Algorithms", *Psychometrika*, N° 45, pp. 325-342.
- Molas-Gallart, J. et al. (2002), "Measuring Third Stream Activities", *SPRU*, University of Sussex.
- Nelson, R. (ed.) (1993), *National Systems of Innovation*, Oxford University Press.
- (1994), "Economic growth via the co-evolution of technology and institutions", en Leydesdorff, L. y P. Van den Besselaar (eds.), *Evolutionary Economics and Chaos Theory: New Directions in Technology Studies*, Londres, Pinter, pp. 21-32.
- (1995), "Recent Evolutionary Theorizing About Economic Change", *Journal of Economic Literature*, vol. 23, pp. 48-90.
- y S. Winter. (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Harvard University Press.
- Nonaka, I. y H. Takeuchi (1995), *The knowledge-creating company*, Oxford, Oxford University Press.
- Palomares-Montero, D., A. García-Aracil y E. Castro-Martínez (2008), "Evaluación de las instituciones de educación superior: revisión bibliográfica de sistema de indicadores", *Revista española de documentación científica*, vol. 31, N° 2, pp. 205-229.
- Perkmann, M. et al. (2013), "Academic engagement and commercialization: A review of the literature on university-industry relations", *Research Policy*, N° 42, pp. 423-442.
- Rosenkopf, L. y P. Almeida (2003), "Overcoming local search through alliances and mobility", *Management Science*, vol. 49, N° 6, pp. 751-766.
- Sakaiya, T. (1995), *Historia del futuro: la sociedad del conocimiento*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello.
- SECYT (2008), *Desempeño de las Unidades de Vinculación Tecnológica en el período 2004-2007*, Buenos Aires.

- Stuart, T. y J. Podoln (1996), "Local search and the evolution of technological capabilities", *Strategic Management Journal*, N° 17, pp. 21-38.
- Sun, Y., M. Negaishi y M. Nisizawa (2007), "Co-authorship linkages between universities and industry in Japan", *Research Evaluation*, vol. 16, N° 4, diciembre, pp. 299-309.
- Teubal, M. (1996), "R&D and Technology Policy at NICs as Learning Processes", *World Development*, vol. 24, N° 3, pp. 449-460.
- (1997), "Catalytic and Evolutionary Approach to Horizontal Technology Policies", *Research Policy*, N° 25, pp. 1161-1188.
- Tijssen, R. J. W. (2004), "Measuring and evaluating science technology interactions: towards international statistics", en Moed, H., W. Glänzel y U. Schmoch (eds.), *Handbook of Quantitative Science and Technology Research: The Use of Publication and Patent Statistics in Studies on S&T Systems*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, pp. 695-716.
- (2012), "R&D globalization processes and university industry research cooperation: measurement and indicators", *CWTS Working Paper Series*, N° 9.
- , T. N. Van Leeuwen y E. Van Wijk (2009), "Benchmarking university-industry research cooperation worldwide: performance measurements and indicators based on co-authorship data for the world's largest universities", *Research Evaluation*, vol. 18, N° 1, pp. 13-24.
- Tornquist, K. M. y L. A. Kallsen (1994), "Out of the ivory tower: Characteristics of institutions meeting the research needs of industry", *The Journal of Higher Education*, pp. 523-539.
- Uriel, E. y J. Aldás (2005), *Análisis multivariante aplicado. Aplicaciones al marketing, investigación de mercados, economía, dirección de empresas y turismo*, Madrid, Thompson.
- Verre, V., D. Milesi y N. Petelski (2020), "Cooperación ciencia-industria: ¿puede aprender también la parte pública?", *Revista CTS*, vol. 15, N° 43, febrero, pp. 11-33.
- Yoguel, G. (2017), "La relación universidad-empresa: una propiedad emergente de un sistema complejo", en Míguez, P. y R. Carmona (coords.), *Valorización del conocimiento en el capitalismo cognitivo. Implicancias económicas, políticas y territoriales*, Buenos Aires, Editorial UNGS, en prensa.
- Zucker, L. G., M. R. Darby y J. Armstrong (1998), "Geographically localized knowledge: Spillovers or markets?", *Economic Inquiry*, vol. 36, N° 1, pp. 65-86.

[Recibido el 8 de julio del 2020]

[Evaluado el 6 de septiembre del 2020]

Autores

Fabián Andrés Britto es magíster en Gestión de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. Docente-investigador del DEYA de la UNQ. Coordinador general del Observatorio de Innovación y Transferencia Tecnológica.

Publicaciones recientes:

- y G. Lugones (2020), *Bases y determinantes para una colaboración exitosa entre ciencia y producción*, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CIECTI).
- (comps.) (2019), *Ciencia y producción para el desarrollo: políticas y actores de la innovación en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial UMET.
- y F. Porta (comps.) (2019), *El (sub)desarrollo en disputa: indagaciones sobre la Argentina y América Latina*, Buenos Aires, Editorial UMET.

Lorena Soledad Reinoso es magíster en Gestión Ambiental. Becaria doctoral del CONICET. Doctoranda en Desarrollo Económico por la UNQ.

Publicaciones recientes:

- y F. Britto (2019), “Estudio de la Transferencia Tecnológica de la Universidades Nacionales a partir de su dimensión regional”, *Divulgatio. Perfiles académicos de posgrado*, vol. 3, N° 9.
- et al. (2019), “Asociación ciencia-empresa para la “domesticación” de la levadura andina y la introducción de mejoras en la producción de cerveza. Estudio Sobre Casos Exitosos de Vinculación y Transferencia Entre Grupos de Investigación y el Medio Socioproductivo. Caso 3”, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CIECTI).
- et al. (2019), “Asociación ciencia-empresa para la producción de medicamentos oncológicos en la Argentina. Estudio Sobre Casos Exitosos de Vinculación y Transferencia Entre Grupos de Investigación y el Medio Socioproductivo. Caso 2”, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CIECTI).

Cómo citar este artículo

Britto, Fabián Andrés y Lorena Soledad Reinoso, “La transferencia tecnológica en las universidades nacionales de la provincia de Buenos Aires”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 38, primavera de 2020, pp. 59-80, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/580-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-38.html>>.

Javier Arakaki

El envejecimiento de la población y los desafíos a la seguridad social

**DIFERENCIALES GEOGRÁFICOS DE LONGEVIDAD
Y CONDICIÓN SOCIOECONÓMICA EN EL ÁREA
METROPOLITANA DE BUENOS AIRES**

El envejecimiento de la población argentina

La población argentina está envejeciendo. Para medir este proceso utilizamos el criterio categorial utilizado por Sandra Huenchuan (2005, p. 2) y partimos a la población en tres grandes grupos etarios:

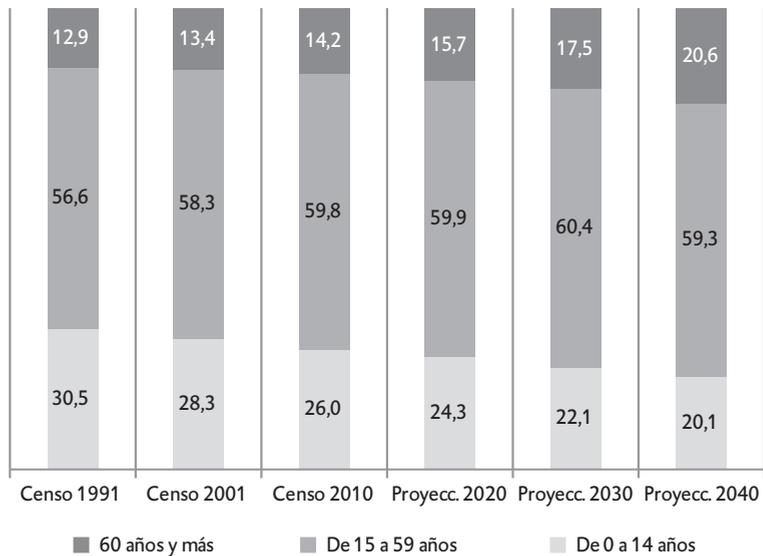
- los niños (0 a 14 años);
- el grueso de la Población Económicamente Activa (PEA) (de 15 a 59 años);
- las personas mayores (60 años y más).

Utilizando esta partición, comparamos los datos de los censos nacionales de 1991, 2001 y 2010, más las proyecciones del INDEC hacia el año 2040, y construimos la evolución de estas categorías (gráfico 1).

Lo que encontramos es una tendencia relativa ascendente del grupo de personas mayores (60 años y más). En 1991 constituían el 12,9% de la población; ya en 2020 representan casi 3 puntos porcentuales más; y en la distribución etaria de la población proyectada por el INDEC, este grupo va a constituir más del 20% de la población para 2040.

Es importante señalar que esta tendencia ascendente del grupo etario de las personas mayores se produce en detrimento del

Gráfico 1. Evolución de la estructura de la población argentina según grandes grupos de edad. 1991-2040



Fuente: Elaboración propia a partir de INDEC / REDATAM, censos 1991, 2001 y 2010; y “Estimaciones y Proyecciones 2010-2040”.

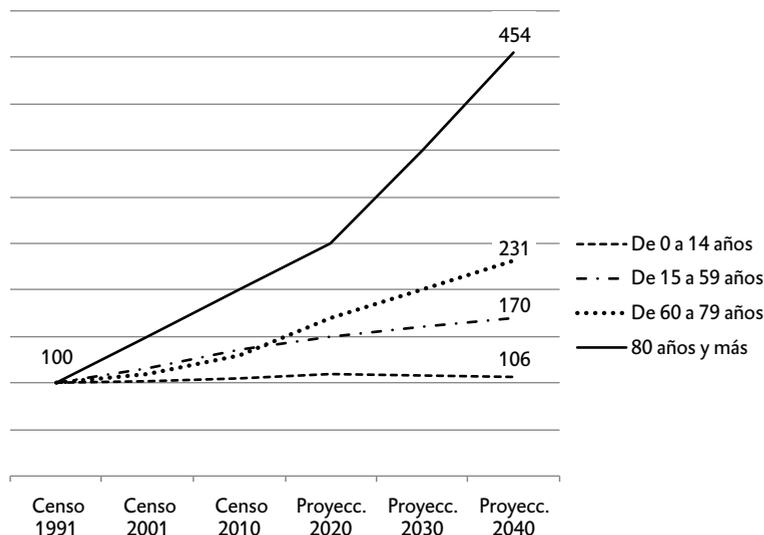
grupo etario niños (de 0 a 14 años), el cual pasa de representar más del 30% de la población en 1991, al 20% en la proyección a 2040.

Y cabe destacar también el otro aspecto que se desprende de este gráfico: el porcentaje de la PEA (entre 15 y 59 años) se mantendrá estable hasta 2040, representando un 60% de la población total. Esta situación constituye una ventaja (económica, productiva) a tener en cuenta en los próximos 20 años, ventaja que en demografía se denomina “bono demográfico”.

Para observar con mayor claridad y detalle este proceso general de envejecimiento de la población argentina en el período 1991-2040 realizamos un cálculo relativo de crecimiento de cada subgrupo etario con respecto a sí mismo. Tomando como “base 100” el censo de 1991, calculamos cuánto creció y proyecta crecer cada grupo etario en los próximos años.

En el gráfico 2 podemos observar que el grupo etario “0 a 14 años” crece levemente hasta 2020, y desde entonces vuelve a decrecer hasta llegar prácticamente al punto de inicio hacia el 2040. Vemos también que el grueso de la PEA (entre 15 y 59 años) va a ser un 70% más voluminoso en 2040 con respecto a 1991. Pero sobre todo vemos que a partir del año 2020 va a crecer marcadamente el grupo etario de “60 años y más”. Y particularmente, dentro de ese

Gráfico 2. Crecimiento relativo de la población argentina por grupos de edad, 1991-2040 (Base 100 en 1991)



Fuente: Elaboración propia a partir de INDEC / REDATAM, censos 1991, 2001 y 2010; y “Estimaciones y Proyecciones 2010-2040”.

grupo, la población de 80 años y más. Este sector de la población va a quintuplicar su volumen absoluto para 2040 con respecto a 1991: donde había 100 personas “de 80 años y más” en 1991, va a haber más de 450 en 2040.

Esta primera observación nos permite ver que la población argentina, en poco más de 20 años desde hoy, va a cambiar fuertemente su fisonomía. Proyecta mantener el volumen actual de niños, pero se prevé una presencia cada vez mayor de personas mayores; sobre todo van a convertirse en sujetos mucho más visibles las personas que superen los 80 años.

De esta manera, en poco más de 20 años, la población argentina va a presentar una distribución etaria en la cual, por primera vez en su historia, habrá más personas mayores que niños. A este proceso se lo denomina “transición demográfica”, y en el mismo se encuentra sumida no solo la población argentina, sino también la región de Latinoamérica y prácticamente todo el mundo a distintos ritmos.

Esta proyección demográfica instala en el debate público –desde hoy mismo– una serie de cuestiones a estudiar y resolver en el corto y mediano plazo. Cuestiones relacionadas con la economía de la salud; las políticas previsionales; los diagnósticos sociosanitarios; la representación política; las adaptaciones culturales necesarias.

Para poder avanzar en la línea de los diagnósticos sociosanitarios, presentamos a continuación un análisis estadístico de una serie de variables asociadas al envejecimiento de las poblaciones.

¿Por qué envejece la población...?

Hay dos grandes lógicas por las cuales una población puede aumentar su volumen: *nacimientos* e *inmigraciones*. Y otras dos por las que puede disminuir su volumen: *muertes* y *emigraciones*.

El proceso inmigratorio en la Argentina tocó su pico en 1914, cuando 1 de cada 3 habitantes era extranjero, pero desde la década de 1980 la presencia de población extranjera en el país no supera el 5%.

Por su parte, no somos un país que se caracterice por el movimiento inverso. El último “pico emigratorio” que se registra tiene que ver con la crisis de 2001, y afectó principalmente a pequeños sectores de la clase media urbana de Buenos Aires, casi imperceptible en las estadísticas nacionales.

La población argentina no envejece o rejuvenece debido a los procesos migratorios. Por lo tanto nos queda observar los otros dos procesos: los *nacimientos* y las *muertes*.

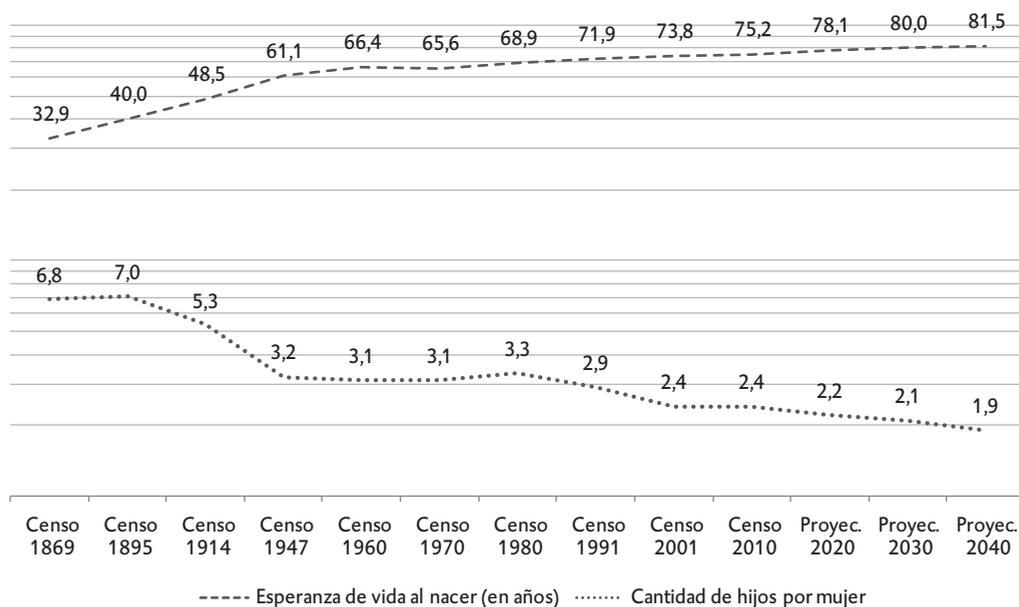
Si comparamos la “tasa de fecundidad (cantidad de hijos por mujer)” y la “expectativa de vida al nacer” de todos los censos desde 1869 más las proyecciones hacia 2040, nos encontramos con la siguiente evolución de ambas variables:

A finales del siglo XIX, el promedio de hijos por mujer era de 7. A mediados del siglo XX era de 3. Desde la década de 1990 ese número viene en claro descenso. Hoy nos encontramos en torno a los 2,3 hijos por mujer. Cuando ese número sea menor a 2,1 (límite de la “tasa de reemplazo”), la población comenzaría a decrecer absolutamente, a menos que se la compense con inmigración.

Por su parte, la expectativa de vida a finales del siglo XIX estaba en torno a los 40 años. A mediados del siglo XX –y gracias fundamentalmente a las políticas sociosanitarias que permitieron una reducción sensible de la mortalidad infantil–, la expectativa de vida se instaló en torno a los 65 años. Hoy se encuentra en torno a los 76 años proyectada a 80 en 2040.

Es decir: vivimos más y tenemos menos hijos. Con este movimiento constante, hay cada vez mayor presencia relativa de personas mayores que de niños. Por lo tanto: la población envejece.

Gráfico 3. Evolución de la tasa de fecundidad y de la esperanza de vida al nacer, Argentina, 1869-2040



Fuente: Elaboración propia a partir de ENCaNVIAM, Serie Estudios INDEC N° 46, INDEC, 2012.

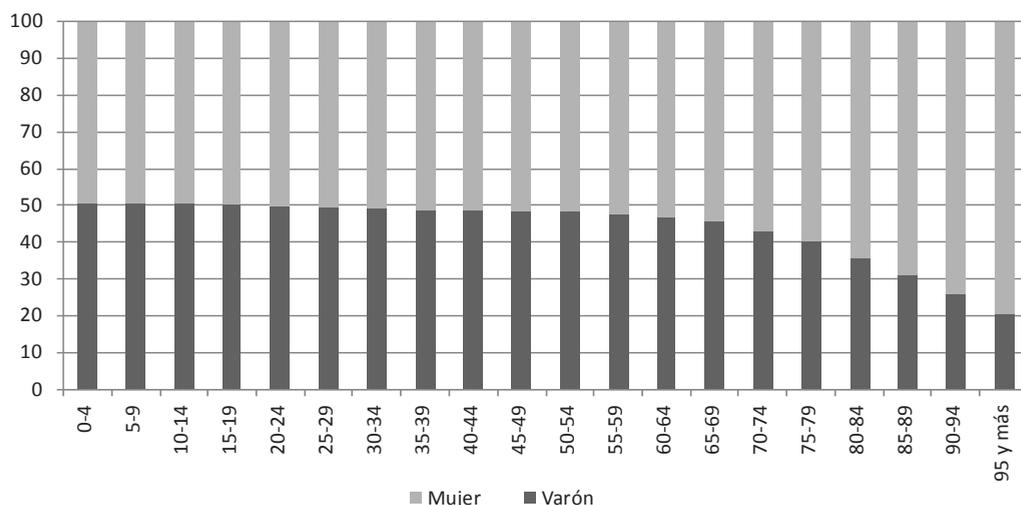
La feminización del envejecimiento

En líneas generales, existe un claro proceso de “feminización del envejecimiento”. Según la distribución por sexo y grupos de edad que surge del Censo 2010, en la población argentina, hasta los 21 años, hay levemente más varones que mujeres. Desde entonces, pero sobre todo a partir de los 60 años, la presencia relativa de mujeres es cada vez más alta para cada grupo de edad (gráfico 4).

La expectativa de vida de las mujeres está en torno a los 79 años, mientras que en los varones se encuentra en torno a los 74. Esta característica del envejecimiento instala un elemento más a tener en cuenta cuando pensamos al universo de las personas mayores: la mayoría son mujeres (el 64% de la población afiliada a PAMI es mujer) (<gobiernoabierto.pami.org.ar>).

Y son también fundamentalmente mujeres las que se encargan de las actividades de cuidado que desarrollan hacia dentro del seno familiar las personas mayores, por ejemplo: cuidando nietos o cónyuges; cuando no también a sus propios padres o abuelas centenarias.

Gráfico 4. Distribución por sexo de la población argentina, en cada grupo quinquenal de edad



Fuente: Elaboración propia a partir de Censo 2010, INDEC-REDATAM.

El cálculo del Índice de Envejecimiento

Un indicador que permite observar en forma directa y sencilla este proceso de envejecimiento poblacional que estamos analizando, es el Índice de Envejecimiento.

Este índice relaciona los dos extremos de la pirámide poblacional, y muestra la cantidad de personas mayores (60 años y más) por cada 100 niños (0 a 14 años).

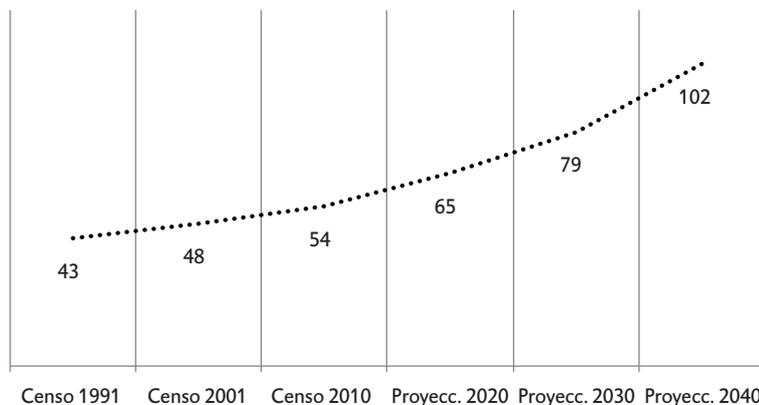
Se calcula de la siguiente manera: Cantidad de Personas Mayores de 60 años / Cantidad de Niños de 0 a 14 * 100. En este momento, el Índice de Envejecimiento en la Argentina es 65, es decir: por cada 100 niños hay 65 personas mayores.

Si observamos la evolución de este índice en la población argentina, entre los censos de 1991 y 2010, más las proyecciones hacia 2040, podemos ver el mismo proceso que observábamos al principio, pero en forma más clara (gráfico 5).

Como vemos en el gráfico, el Índice de Envejecimiento viene en aumento, y hacia el año 2040 se proyecta que va a dar más de 100, es decir: va a haber más personas mayores que niños.

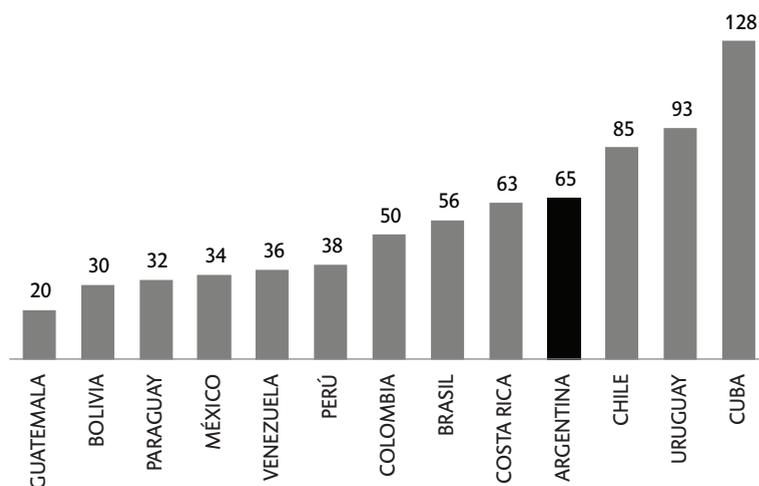
Como todo indicador, para saber si esto es “mucho o poco” hace falta tener puntos de referencia. Para ello, calculamos los índices de Envejecimiento de varios países de la región Latinoamericana y los comparamos con el de la Argentina (gráfico 6).

Gráfico 5. Evolución del Índice de Envejecimiento en la Argentina. 1991-2040



Fuente: Elaboración propia a partir de INDEC / REDATAM, censos 1991, 2001 y 2010; y “Estimaciones y Proyecciones 2010-2040”.

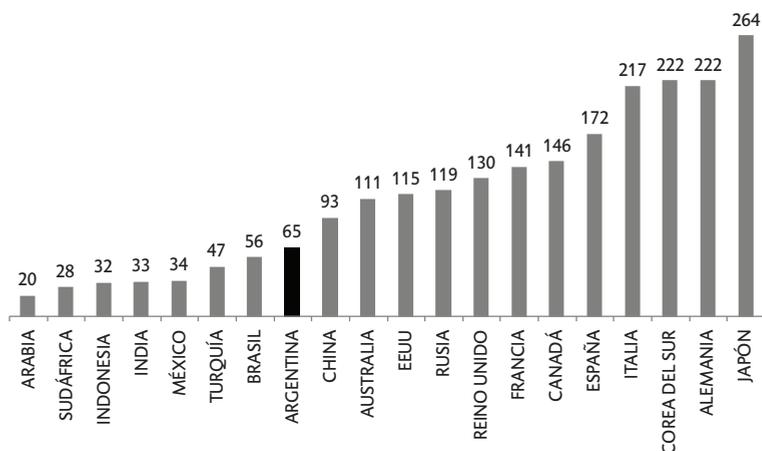
Gráfico 6. Índice de Envejecimiento en países de América Latina



Fuente: Elaboración propia.

Podemos observar que el país más envejecido de América Latina es Cuba, donde hay 128 personas mayores por cada 100 niños. En este ranking, la Argentina ocupa el cuarto lugar, casi junto a Costa Rica. Pero el dato a observar en relación a los cuatro países más envejecidos es que, si sumamos la población total de Cuba, Chile, Uruguay y Costa Rica, es menos que la población argentina.

Gráfico 7. El Índice de Envejecimiento en los países del G20



Fuente: Elaboración propia.

Con lo cual, es interesante comparar el Índice de Envejecimiento entre los países más poblados: Brasil, México, Colombia y la Argentina, donde nuestro país presenta la sociedad más envejecida en este momento.

Otro parámetro es comparar el Índice de Envejecimiento de la Argentina en relación con los países más desarrollados. Como universo tomamos a los países del G20, calculamos los índices de envejecimiento para cada uno de ellos, y construimos la gráfica 7.

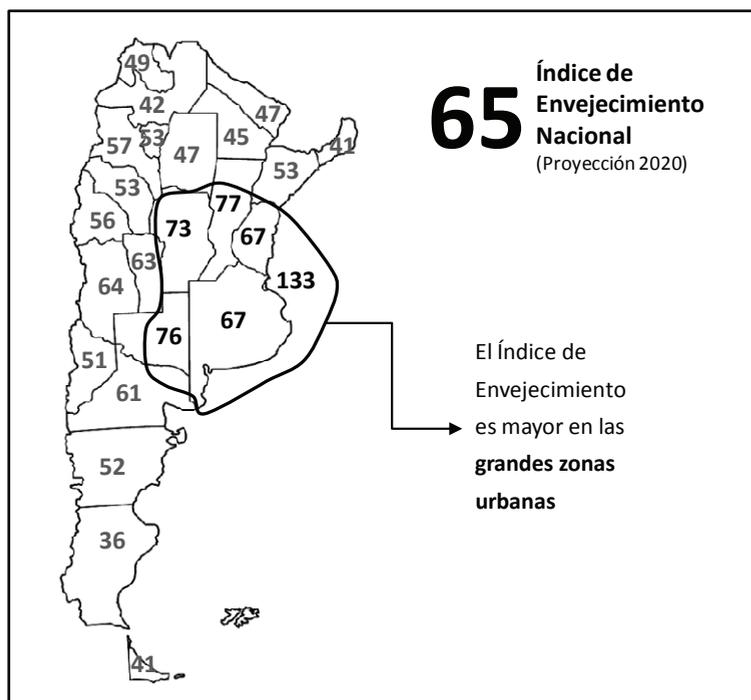
El país más envejecido del planeta es Japón, donde hay 264 personas mayores por cada 100 niños. A su vez observamos que 11 de los 20 países del G20 ya muestran un Índice por encima de 100, es decir: tienen más personas mayores que niños en sus sociedades.

A simple vista, este *ranking* nos muestra que existe un principio de asociación entre Índice de Envejecimiento y desarrollo económico de las sociedades. A continuación analizaremos con más detalle esta relación hacia el interior de la República Argentina.

La distribución territorial del Índice de Envejecimiento en la Argentina

La desigualdad que encontramos cuando comparamos el Índice de Envejecimiento entre distintos países nos obliga a observar cómo es la distribución de este indicador hacia dentro del país. Calculamos y comparamos el mismo entre las provincias y nos encontramos con el patrón de la figura 1.

Figura 1. Distribución del envejecimiento en las provincias

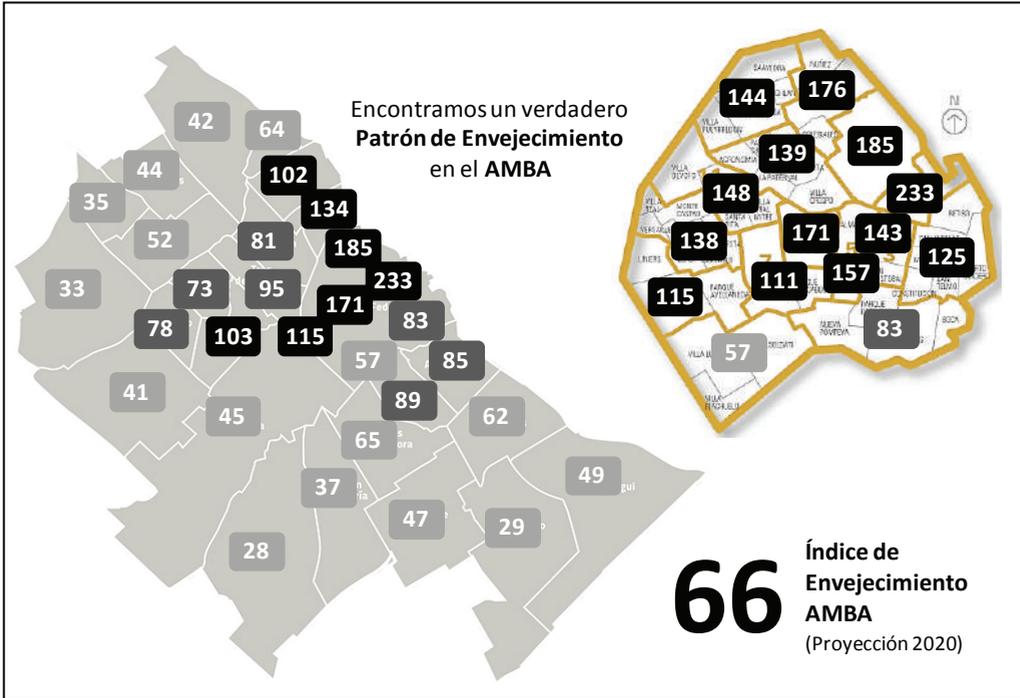


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo 2010, INDEC.

Los extremos NEA, NOA y Patagonia presentan los niveles más bajos de Envejecimiento de la Población, con Índices inferiores a 50 (menos de 50 personas mayores cada 100 niños). Pero podemos ver que en la región Centro del país se concentran las poblaciones más envejecidas, con índices cercanos a 100; y en particular la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) presenta hoy una población con 133 personas mayores cada 100 niños (índice semejante, por ejemplo, al del Reino Unido).

Esta característica de poblaciones más envejecidas en las zonas con mayor concentración de población urbana nos lleva a observar en detalle este índice en la región del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Esta región del AMBA viven casi 13 millones de personas. Representa un 30% de la población del país. La región AMBA se compone para este estudio de 39 núcleos poblacionales: las 15 Comunas de la CABA más 24 Municipios del Gran Buenos Aires. Calculamos el Índice de Envejecimiento para cada uno de ellos y lo georreferenciamos. La primera observación de ese mapa nos ofrece un llamativo patrón de distribución territorial del envejecimiento en el AMBA (figura 2).

Figura 2. Distribución del Índice de Envejecimiento en el AMBA



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo 2010, INDEC.

En los municipios que componen el cordón externo del Gran Buenos Aires (Florencio Varela, Ezeiza, Moreno, José C. Paz), el Índice de Envejecimiento está en torno a los 30 puntos. Pero en la medida que nos acercamos a la CABA, este índice sube sustantivamente. En Avellaneda, Lanús, San Martín o Tres de Febrero, el Índice de Envejecimiento se encuentra en torno a las 85 personas mayores cada 100 niños.

Pero lo más llamativo es cómo se concentran las poblaciones que presentan Índices de Envejecimiento superiores a 100, es decir: donde al día de hoy ya viven más personas mayores que niños. Si observamos desde el Oeste hacia el Centro y de allí hacia el Norte, vemos cómo se dibuja una verdadera “medialuna de la longevidad”.

Esta “medialuna” que arranca en Morón (103), pasa por Ramos Mejía y entra a la CABA por Devoto (138), continúa por Caballito (148) para llegar al extremo de la Recoleta (233), y luego retorna hacia la Zona Norte por el corredor Palermo (185), Belgrano (176), Vicente López (134) y San Isidro (102).

Llamativamente, la distribución del envejecimiento en el AMBA

es absolutamente regular y ordenada. ¿Con qué indicadores socioeconómicos se encuentra asociado este patrón de distribución territorial?

El Índice de Envejecimiento y las características socioeconómicas de las poblaciones

A simple vista, y dejándonos llevar por algunos prejuicios (no necesariamente falsos) asociamos este patrón territorial de la distribución del Índice de Envejecimiento en el AMBA con las características socioeconómicas de las poblaciones de cada núcleo poblacional analizado.

Asumimos que las poblaciones de Belgrano, Recoleta, Palermo, Vicente López o San Isidro detentan mejores condiciones socioeconómicas generales que las de Florencio Varela, Moreno o José C. Paz. Para observar si se corrobora o no este prejuicio, comparamos el Índice de Envejecimiento con dos indicadores sociológicos clásicos que refieren al nivel socioeconómico de las poblaciones:

1. Porcentaje de población mayor de 25 años con estudios secundarios completos y más; tomamos el corte de edad a los 25 años y más para poder medir el volumen de personas con mayor cantidad de años de escolarización.

2. Porcentaje de hogares con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha (NBI): Se considera que un hogar tiene una NBI cuando presenta alguna de las siguientes características:

- NBI1 - Vivienda inconveniente: es el tipo de vivienda que habitan los hogares que moran en habitaciones de inquilinato, hotel o pensión, viviendas no destinadas a fines habitacionales, viviendas precarias.

- NBI2 - Carencias sanitarias: incluye a los hogares que no poseen retrete.

- NBI3 - Condiciones de hacinamiento: es la relación entre la cantidad total de miembros del hogar y la cantidad de habitaciones de uso exclusivo del hogar. Técnicamente se considera que existe hacinamiento crítico cuando en el hogar hay más de tres personas por cuarto.

- NBI4 - Inasistencia escolar: hogares que tienen al menos un niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela.

- NBI5 - Capacidad de subsistencia: incluye a los hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado y que tienen un jefe que no ha completado el tercer grado de escolaridad primaria.

De esta manera, las mejores condiciones socioeconómicas estarían reflejadas en las poblaciones donde es mayor la proporción de personas mayores de 25 años con mayor cantidad de años de escolaridad formal y menor el porcentaje de hogares con alguna NBI. Este es el criterio que utilizamos para comparar estos dos indicadores socioeconómicos con el Índice de Envejecimiento.

Para poder realizar una comparación y medir grados de correlación entre estas tres en los 39 núcleos poblacionales del AMBA, tuvimos que homologar el valor de cada una de ellas.

Para ello calculamos un subíndice que varía entre 0 y 1. La metodología empleada para la homologación de indicadores replica la utilizada por el PNUD (1999, 2010) para medir el desarrollo humano (Índice de Desarrollo Humano-IDH). Esta consiste en establecer la distancia entre el valor obtenido en cada unidad de observación respecto del máximo y mínimo obtenido en toda la distribución (esta operación se repite para cada una de las variables seleccionadas). Se aplicó la siguiente fórmula: $\text{Subíndice} = (\text{"x"} - \text{valor menor}) / (\text{valor mayor} - \text{valor menor})$.

Luego, para poder medir estadísticamente el grado de correlación entre las variables analizadas, para cada cruce de datos aplicamos a través del SPSS el coeficiente de correlación de Pearson. Si el resultado de la "significación" es inferior a 0.001, podemos decir que las variables están relacionadas entre sí. Y a su vez, cuanto más se acerque a "1" el valor del coeficiente Pearson propiamente dicho (el "valor P"), más fuerte es la correlación. Este último valor puede ser positivo (+) o negativo (-) según la relación sea lineal o inversamente proporcional, respectivamente.

Para empezar, ordenamos los núcleos poblacionales del AMBA de menor a mayor Índice de Envejecimiento (gráfico 8).

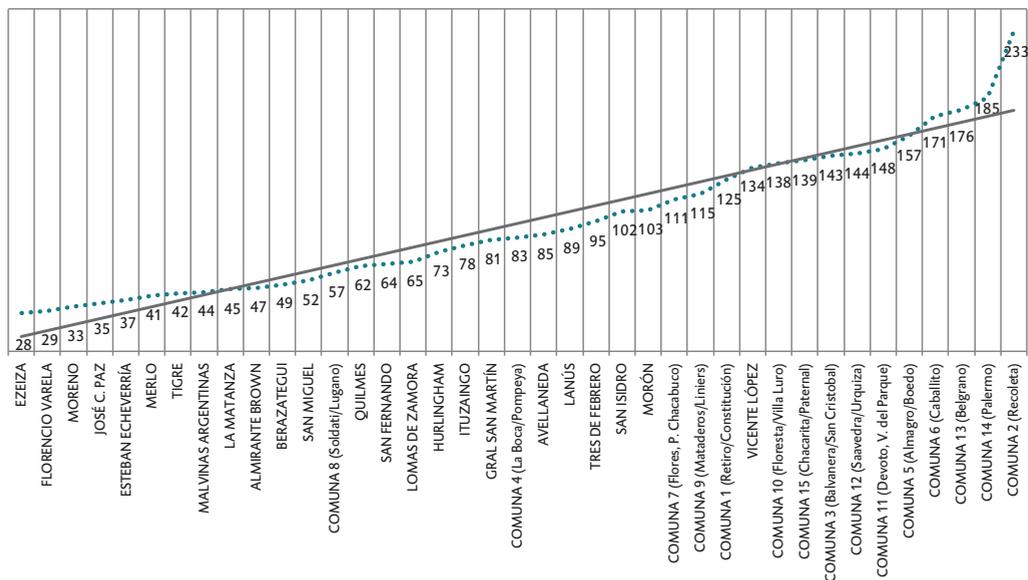
En un extremo de la distribución, los municipios de Ezeiza, Florencio Varela, Moreno y José C. Paz, con el Índice de Envejecimiento más bajo. En el otro extremo, las comunas de Recoleta, Palermo y Belgrano, con la población más envejecida.

Trazamos la línea de tendencia más gruesa para poder observar mejor la regular desigualdad de este indicador. Y tomamos a esta tendencia como la "variable independiente" con la que vamos a comparar las otras.

Luego, sobre esta tendencia, pegamos la distribución del porcentaje de la población mayor de 25 años con secundaria completa y más (12 años o más de escolaridad formal) (gráfico 9).

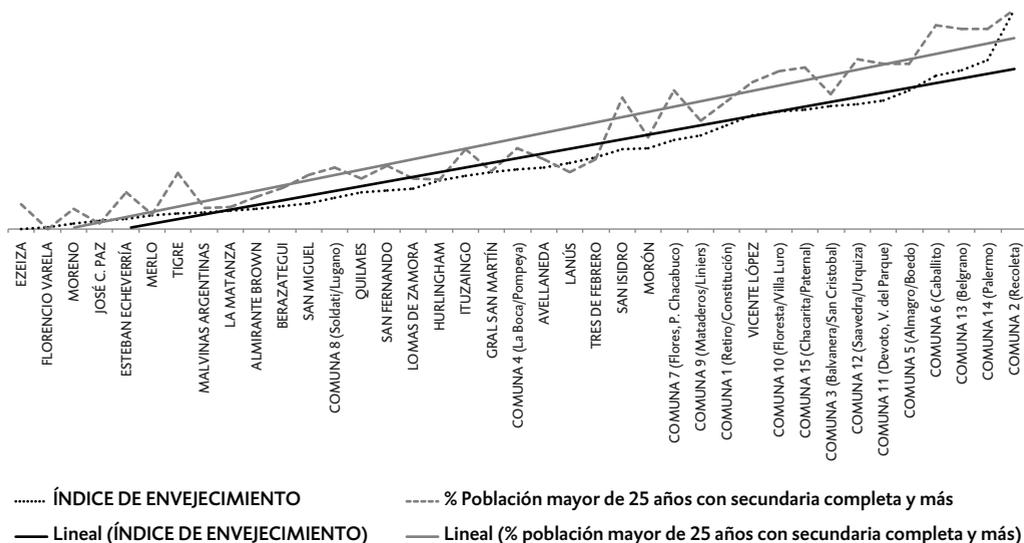
Encontramos una correlación altísima entre las dos variables (Sign: 0.0001 / P: 0.968). Como podemos ver a simple vista, el Índice de Envejecimiento está íntimamente asociado a la presencia de personas con altos niveles de educación formal en cada núcleo

Gráfico 8. Ordenamiento de los 39 núcleos poblacionales del amba de menor a mayor Índice de Envejecimiento



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 9. Correlación entre el Índice de Envejecimiento y el porcentaje de población mayor de 25 años con secundaria completa y más



Fuente: Elaboración propia.

poblacional analizado. El porcentaje de personas de mayores de 25 años con secundario completo y más es de 31% en Florencio Varela y de 88% en Recoleta.

No podemos determinar la relación causal entre ambas variables, porque acaso dependan las dos de una tercera, pero sí podemos asegurar que la posibilidad de que una población alcance altos índices de envejecimiento está muy relacionada con el acceso de dicha a la educación formal.

Luego, utilizando el mismo método, cruzamos la distribución del Índice de Envejecimiento con la proporción de hogares con al menos una NBI en cada núcleo poblacional (gráfico 10).

Lo mismo que en el cruce anterior: ambas variables están muy fuertemente relacionadas, en este caso en forma inversamente proporcional (Sign: 0.0001 / P: -0.791). El Índice de Envejecimiento de cada núcleo poblacional se encuentra inversamente relacionado con la cantidad de hogares con NBI en la población: cuanto mayor sea la cantidad de hogares con NBI, menor es el Índice de Envejecimiento.

La evidencia empírica nos muestra que, en la región más densamente poblada y envejecida del país como es el AMBA, existe una íntima relación entre la condición socioeconómica general de una población y la probabilidad de lograr altos niveles de envejecimiento.

Para reforzar estos datos presentados, queremos mostrar también otras dos variables relacionadas con el Índice de Envejecimiento: la Categoría Ocupacional y el porcentaje de personas de 65 años y más con alguna limitación permanente.

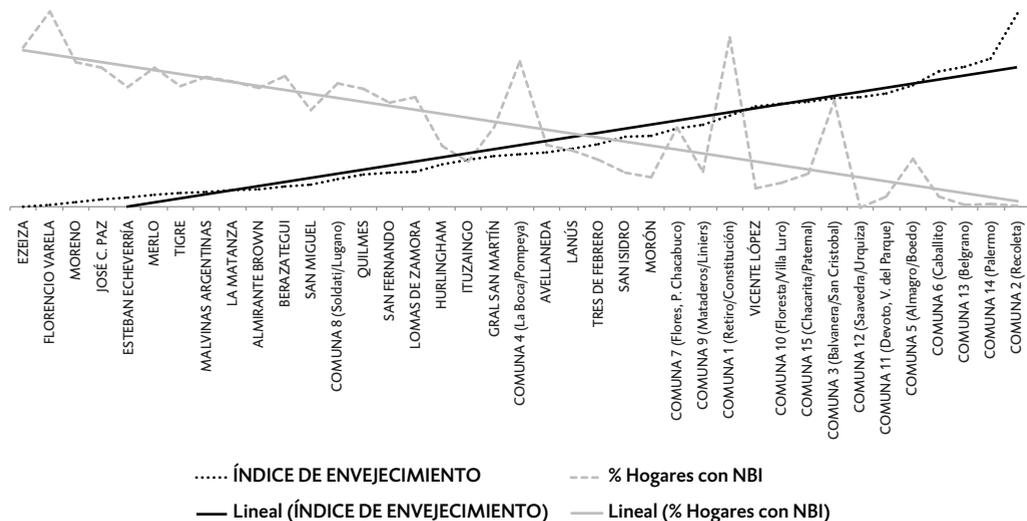
El Índice de Envejecimiento y la Categoría Ocupacional

La Categoría Ocupacional es la posición medida a través de la relación que se establece entre el trabajador y la unidad económica donde desempeña sus tareas, es decir, el modo en que cada sujeto se relaciona con el aparato productivo de una sociedad determinada.

Esta variable tiene cuatro categorías: Patrón/Jefe; Empleado/Obrero; Trabajador por Cuenta Propia; y Trabajador Familiar sin Sueldo.

Vale aclarar que la Categoría Ocupacional refiere justamente a la porción de la población que no está contenida en el Índice de Envejecimiento. Recordemos que este índice relaciona a las personas mayores (60 años y más) con los niños (de 0 a 14 años). En cambio,

Gráfico 10. Correlación entre el Índice de Envejecimiento y el porcentaje de hogares con al menos una NBI



Fuente: Elaboración propia.

la variable Categoría Ocupacional es una categorización que describe principalmente a la PEA, cuyo mayor volumen se encuentra justamente entre los 15 y los 59 años.

Para realizar una comparación más clara decidimos tomar solo las dos categorías más voluminosas de dicha variable:

- porcentaje de la PEA que se inserta como Patrón/Jefe por un lado;
- y el porcentaje de la PEA que se inserta al proceso productivo como Obrero/Empleado.

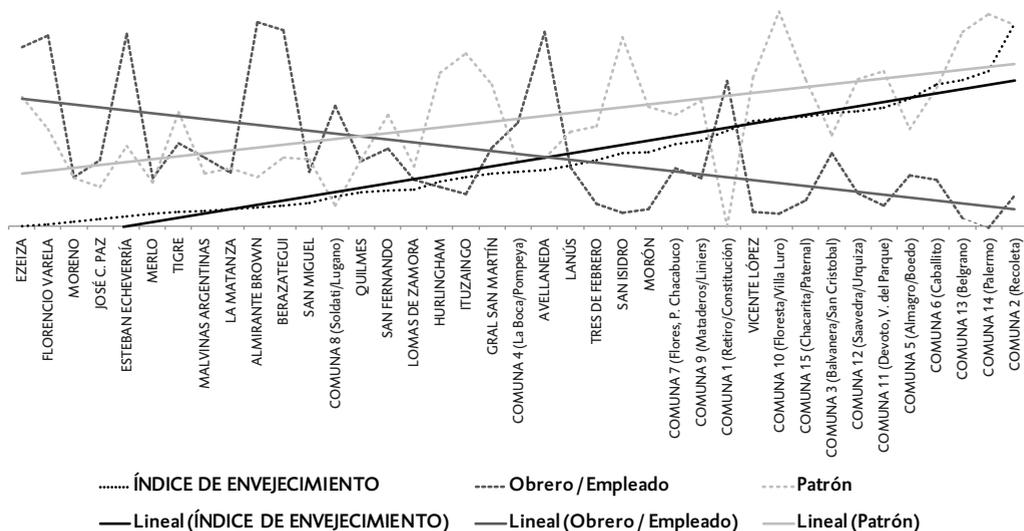
Siguiendo la misma lógica que los gráficos anteriores, construimos la distribución del gráfico 11.

Observamos también una correlación entre la variable Índice de Envejecimiento y estas dos categorías de la variable Categoría Ocupacional. Una correlación menos fuerte que las anteriores, pero significativa (Sign: 0.0001 / P: 0.637) para la relación con la categoría Patrones/Jefes; y para la relación con Obreros/Empleados (Sign: 0.001 / P: -0.531).

A grandes rasgos, podemos ver que en los núcleos poblacionales donde hay mayor proporción relativa de Obreros/Empleados y menor proporción relativa de Jefes/Patrones, el Índice de Envejecimiento es más bajo, y viceversa.

De alguna manera, esta correlación nos muestra que la inserción de los sujetos en el proceso productivo tiene que ver tanto con

Gráfico 11. Correlación entre el Índice de Envejecimiento y el porcentaje según Categoría Ocupacional



Fuente: Elaboración propia.

el volumen de niños presentes en dicha población como con el volumen de personas mayores. En las poblaciones “más obreras” (Almirante Brown, Esteban Echeverría o Florencio Varela, cuya PEA es en más de un 90% Obrero/Empleado y solo un 4% Patrón/Jefe) hay más niños y menos personas mayores; y en las poblaciones “más patronales” (Recoleta, Palermo, cuya PEA es en un 11% Patrón/Jefe y solo en un 60% Obrero/Empleado) hay más personas mayores y menos niños.

Este dato nos parece sumamente importante porque muestra que las políticas públicas que apunten a incidir en las características del Índice de Envejecimiento, deben tener en cuenta también las características en que la PEA se inserta en los procesos productivos, y no solo una mirada parcial sobre “la vejez”.

El Índice de Envejecimiento y las limitaciones permanentes en personas mayores

Por último, y a partir de las correlaciones que fuimos encontrando, decidimos ir a observar una variable que refiere explícitamente al estado de salud de la población de personas mayores. La variable, que fue relevada masivamente en el último censo, mide el porcen-

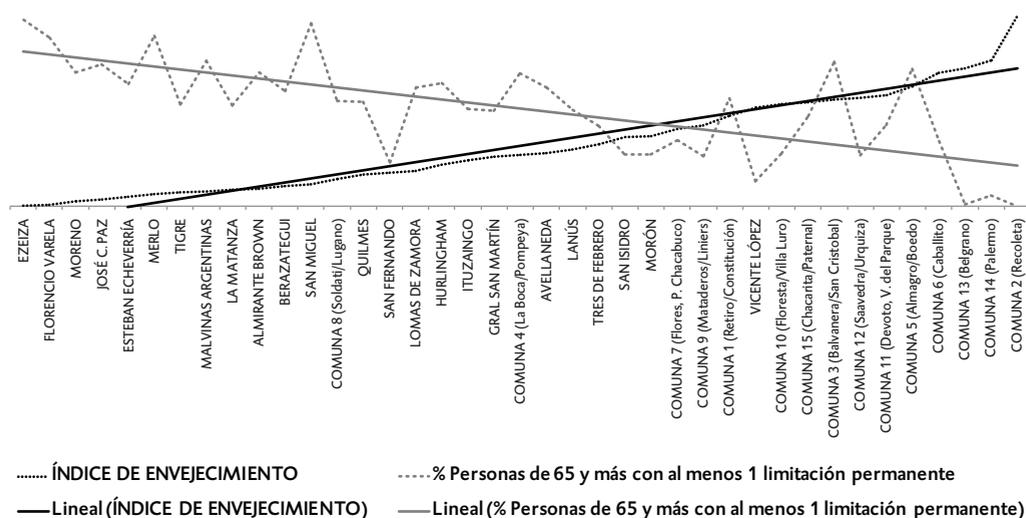
taje de personas de 65 años y más con alguna dificultad o limitación permanente.

El Censo 2010 considera “personas con dificultad o limitación permanente” a aquellas que declaran tener: limitación en las actividades diarias y restricciones en la participación, que se originan en una deficiencia (ver, oír, caminar, agarrar objetos, entender, aprender, etc.) y que afectan en forma permanente para desenvolverse en la vida cotidiana dentro de su entorno físico y social. La prevalencia es una medida generada por el área de la salud, y resulta útil para cuantificar la proporción de población con dificultades o limitaciones de carácter permanente, en la mayor de los casos, adquiridas con la edad.

Siguiendo el mismo método que utilizamos para los gráficos anteriores, construimos una variable que refiere al porcentaje de la población de 65 años y más que presenta al menos una limitación permanente. Calculamos el subíndice para cada núcleo poblacional del AMBA, y comparamos esta distribución con el Índice de Envejecimiento (gráfico 12).

Desde el punto de vista estadístico, encontramos otra fuerte correlación entre estas dos variables (Sign: 0.0001 / P: -0.722). Esto nos indica que en los núcleos poblacionales donde el Índice de Envejecimiento es menor, a su vez hay mayor proporción de personas mayores con limitaciones permanentes, muy probablemente adquiridas durante el tiempo en que se insertaron en el proceso producti-

Gráfico 12. Correlación entre el Índice de Envejecimiento y el porcentaje de personas de 65 años y más con alguna limitación permanente



Fuente: Elaboración propia.

vo (durante su edad de PEA). Y donde hay mayor envejecimiento de la población, es decir, donde hay mejores condiciones socioeconómicas de la población en general, el universo de personas mayores presenta una menor proporción de limitaciones permanentes.

Este dato nos parece muy importante, puesto que en los núcleos poblacionales con peores indicadores socioeconómicos y menor Índice de Envejecimiento –donde a su vez hay mayor proporción de PEA trabajando como Obrero/Empleado– hay también mayor proporción de personas mayores con limitaciones permanentes, es decir, menos autoválidas, más dependientes. Con lo cual, las familias menos favorecidas por la condición socioeconómica, a su vez, deben cuidar en mayor medida a una población mayor con mayores grados de dependencia.

Conclusiones del estudio

A lo largo del trabajo hemos analizado una serie de variables sociodemográficas y sus relaciones entre sí, particularmente en la región del AMBA, donde vive el 30% de la población argentina.

Observamos a las poblaciones del AMBA a la luz del Índice de Envejecimiento que, recordemos, muestra la relación que hay entre la proporción de personas mayores (60 años y más) y la proporción de niños (de 0 a 14 años) en una determinada población.

En la primera parte del análisis descubrimos que este índice se encuentra distribuido en forma desigual pero con un patrón bien definido: mayor envejecimiento poblacional en la zona norte de la CABA y los municipios pegados a la CABA en la zona noroeste; y menor envejecimiento de las poblaciones de la zona sur (de la CABA y el GBA) y los municipios del segundo cordón del Conurbano.

Para acercar intentos de explicación a este patrón descubierta, tomamos al Índice de Envejecimiento como variable independiente, y la cruzamos con la distribución de otras variables socioeconómicas.

Por un lado, encontramos que el envejecimiento de las poblaciones está fuertemente relacionado con la cantidad de años de educación formal en dicha población: a mayor proporción de población con más años de escolaridad formal, mayor índice de envejecimiento. La cantidad de años de escolaridad formal es un indicador indirecto de la condición socioeconómica de los hogares, puesto que se asume que aquellos sujetos que han podido continuar con la educación después del periodo obligatorio, son los que han podido hallar en su entorno (familiar y/o urbano) mayores incentivos y mejores posibilidades materiales para realizarlo.

Por otro lado, este dato se refuerza con el cruce donde encontramos que las poblaciones que se encuentran más envejecidas son aquellas en donde hay menor cantidad de hogares con alguna NBI. La posibilidad de lograr altos índices de envejecimiento poblacional tiene que ver con las condiciones materiales de los hogares.

A su vez, pudimos ver que también existe una correlación entre el envejecimiento de las poblaciones y la categoría de inserción de los sujetos en edad laboral en el proceso productivo. Aquellos municipios donde existe una mayor proporción relativa de Obrero/Empleado es donde el envejecimiento es menor. Y a la inversa sucede con la categoría Patrón/Jefe: las poblaciones más envejecidas del AMBA son donde vive la mayoría relativa de Patrón/Jefe.

Por último, encontramos otra fuerte correlación entre el envejecimiento de la población y la proporción de personas de 65 años y más con alguna limitación permanente adquirida (muy probablemente durante su inserción productiva). Se encuentran más envejecidas las poblaciones donde hay menor proporción de personas mayores con alguna limitación permanente adquirida.

Los desafíos a la seguridad social

Entendiendo que la seguridad social, en tanto *concepto*, tiene por objeto tratar de dar respuesta a todos los eventos que afectan la economía de las personas o sus grupos familiares, tales como: la enfermedad, el desempleo, la vejez, el accidente laboral y/o la enfermedad profesional, las cargas familiares, la maternidad, la discapacidad y la muerte (Ruiz del Ferrier, 2016, p. 4); entendiendo a su vez que el *derecho* de la seguridad social es el conjunto de normas jurídicas que lo regulan; y a la luz de los datos obtenidos en este estudio, vale plantear una serie de *desafíos* que la seguridad social argentina deberá enfrentar en los próximos diez años.

Por un lado, gracias al amplio sistema de jubilaciones y pensiones argentino (incluyendo las dos moratorias previsionales de los últimos 15 años y la PUAM), más del 90% de la población de personas mayores tiene acceso al cobro de un haber. Ante el aumento absoluto y relativo de la población beneficiaria de este derecho: ¿en cuánto y cómo se va a ver afectado económicamente el sistema previsional?; ¿cuáles serán las estrategias presupuestarias que permitan mantener y ampliar este derecho adquirido?

Por otro lado, hemos visto que la población de personas mayores en los territorios con mayores índices de hogares con NBI y población que haya trabajado como Obrero/Empleado presentan en más alta proporción alguna “limitación permanente” que dificulta

la autogestión. Ante un panorama de menores recursos materiales y más dependencia: ¿cómo se puede preparar al sistema de salud (por ejemplo al que depende de PAMI) para enfrentar esta creciente demanda prestacional de acciones médicas y de cuidados?

Sabemos que tanto las obras sociales sindicales como las empresas de medicina prepaga suelen “desprenderse” de las personas mayores, ya sea porque cuando se jubilan no pertenecen más a la rama de actividad que le permitía tener tal o cual obra social o porque las empresas de medicina prepaga aumentan drásticamente sus cuota porque los algoritmos indican que ya es un “afiliado con mayor riesgo de uso del sistema”. Por lo tanto, no suelen prestarle demasiada atención a la prevención de patologías que van a ser prevalentes en la vejez, porque “lo va a tener que resolver PAMI”. Ante esta situación permanente y acumulada: ¿cómo se puede desarrollar una mayor coordinación entre el INSSJP, las obras sociales sindicales y las empresas de medicina prepaga para desarrollar una política de salud más integradora del curso de la vida de las personas?; ¿qué rol puede jugar allí el Ministerio de Salud de la Nación?

Y por último, todo lo analizado nos permite concluir que una “política de salud” que busque lograr que una población alcance una vejez extendida y saludable, no puede dejar de lado la discusión sobre la distribución equitativa de las oportunidades y las condiciones materiales de existencia, desde la niñez en los hogares paternos, pasando por las condiciones de trabajo durante la edad laboral activa, hasta la forma que asumen las diversas vejeces.

Anexo estadístico

Base de datos utilizada a lo largo del trabajo

NÚCLEO POBLACIONAL	ÍNDICE DE ENVEJECIMIENTO	POBLACIÓN				INDICADORES SOCIOECONÓMICOS				
		TOTAL	0-14	15-64	60 años y más	% Hogares con NBI	% Población de 25 años y más con Secundaria completa y más	Obrero / Empleado	Patrón	% Personas de 65 y más con al menos 1 limitación permanente
COMUNA 1 (Retiro/Constitución)	125	206.535	31.599	145.510	39.493	19	64	86	2	28
COMUNA 2 (Recoleta)	233	158.083	17.596	109.007	40.990	2	88	68	11	21
COMUNA 3 (Balvanera/San Cristobal)	143	188.819	28.239	129.816	40.309	12	66	75	6	30
COMUNA 4 (La Boca/Pompeya)	83	218.641	45.647	144.700	38.064	16	52	79	5	29
COMUNA 5 (Almagro/Boedo)	157	178.924	25.972	121.948	40.842	7	74	71	6	30
COMUNA 6 (Caballito)	171	176.611	25.080	118.774	42.994	3	84	71	8	25
COMUNA 7 (Flores, P. Chacabuco)	111	220.495	41.203	144.598	45.741	10	67	73	7	25
COMUNA 8 (Soldati/Lugano)	57	187.565	47.237	120.704	27.071	14	47	82	3	28
COMUNA 9 (Mataderos/Liniers)	115	162.051	30.238	105.179	34.785	5	59	71	8	24
COMUNA 10 (Floresta/Villa Luro)	138	165.788	27.709	109.098	38.112	4	72	66	11	24
COMUNA 11 (Devoto, V. del Parque)	148	189.470	30.327	125.250	44.872	3	74	67	9	26
COMUNA 12 (Saavedra/Urquiza)	144	199.622	31.429	134.199	45.315	2	75	69	8	24
COMUNA 13 (Belgrano)	176	231.534	32.750	155.220	57.712	2	83	65	11	21
COMUNA 14 (Palermo)	185	225.751	28.809	157.124	53.412	2	83	64	11	22
COMUNA 15 (Chacarita/Paternal)	139	182.655	28.561	124.218	39.807	5	73	68	8	27
ALMIRANTE BROWN	47	552.963	146.767	358.407	68.415	14	39	94	4	29
AVELLANEDA	85	342.311	73.466	222.239	62.639	8	49	93	5	28
BERAZATEGUI	49	324.008	84.616	210.993	41.477	15	42	93	5	28
ESTEBAN ECHEVERRIA	37	301.118	83.804	196.417	31.393	14	40	93	6	29
EZEIZA	28	163.850	49.058	105.808	13.731	18	37	91	8	33
FLORENCIO VARELA	29	426.179	128.953	271.842	37.949	21	31	92	6	32
GRAL SAN MARTIN	81	414.893	90.988	269.642	73.913	10	46	76	8	27
HURLINGHAM	73	181.072	41.053	118.676	29.933	8	44	70	9	29
ITUZAINGO	78	167.802	36.848	110.413	28.561	6	52	69	10	27
JOSE C PAZ	35	266.263	77.783	170.119	27.516	16	32	74	4	30
LA MATANZA	45	1.776.156	474.117	1.153.411	214.845	14	37	72	5	27
LANÚS	89	458.499	95.830	299.352	85.438	8	46	73	6	27
LOMAS DE ZAMORA	65	616.245	145.762	401.808	95.208	13	44	71	5	28
MALVINAS ARGENTINAS	44	323.337	88.230	209.608	38.391	15	36	74	4	30
MERLO	41	527.344	146.061	341.105	59.474	16	35	71	4	32
MORENO	33	452.621	133.061	290.857	43.652	16	36	71	4	29
MORON	103	322.193	63.091	211.290	65.109	5	55	67	7	24
QUILMES	62	583.232	142.374	377.169	88.467	14	44	74	5	28
SAN FERNANDO	64	163.232	38.674	106.736	24.606	12	47	75	7	24
SAN ISIDRO	102	293.658	57.877	192.239	59.285	5	65	66	10	24
SAN MIGUEL	52	276.102	69.722	181.870	35.932	11	45	72	5	33
TIGRE	42	376.371	103.214	243.122	43.840	14	46	76	7	27
TRES DE FEBRERO	95	340.634	69.444	222.509	65.682	7	49	67	6	26
VICENTE LOPEZ	134	269.435	45.462	178.229	61.126	4	69	66	9	23

Referencias bibliográficas

- Arakaki, J. et al. (2019), *La Población Centenaria de PAMI: protagonistas de 100 años de historia*, Buenos Aires, INSSJP / OPS-OMS.
- Bustin, J. et al. (2019), "Prescripción de psicofármacos a personas mayores en el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados de Argentina (PAMI)", *Vertex. Revista Argentina de Psiquiatría*, vol. XXX, pp. 70-78.

- Gragnotati, M. et al. (2014), *Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina*, Buenos Aires, Banco Mundial.
- Huenchuan, S. (2005), “Políticas de vejez en América latina: elementos para su análisis y tendencias generales”, *Revista Notas de Población*, N° 78, Santiago de Chile, CELADE, División de Población de la CEPAL.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2014), *Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores 2012*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, INDEC.
- Ruiz del Ferrier, C. y J. Tirreni (2016), *El sistema de protección social en Argentina y en América Latina contemporánea. El rol del Estado frente a la cuestión social*, Documento de Trabajo N° 3, Área Estado y Políticas Públicas, FLACSO.

[Recibido el 31 de mayo de 2020]
[Evaluado el 9 de octubre de 2020]

Autor

Javier Arakaki es licenciado y profesor de Sociología (UBA). Profesional del INSSJP-PAMI. Asesor en el Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y en el Concejo Deliberante de San Isidro.

Publicaciones recientes:

- et al. (2019), *La población centenaria de PAMI: protagonistas de 100 años de historia*, INSSJP / OPS-OMS.
- et al. (2019), “Prescripción de psicofármacos a personas mayores en el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados de Argentina (PAMI)”, *Vertex. Revista Argentina de Psiquiatría*, vol. XXX, pp. 70-78.

Arakaki, Javier, “El envejecimiento de la población y los desafíos a la seguridad social. Diferenciales geográficos de longevidad y condición socioeconómica en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 38, primavera de 2020, pp. 81-102, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/580-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-38.html>>.

Romina G. Amaya Guerrero, Valeria Bucci,
Florescia Isola Zorrozúa, Gabriela N.
Guerrero, Marcela Zangaro

Y nosotras... ¿qué hicimos?

LUCES Y SOMBRAS SOBRE EL PROGRAMA “ELLAS HACEN”*

Introducción

Este trabajo tiene como objetivo presentar un balance del desarrollo del programa “Ellas Hacen”, implementado en 2013 en la Argentina por la gestión de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) y destinado a mujeres¹ madres de tres o más hijos e hijas, con hijos o hijas con discapacidad, o víctimas de violencia de género. Este programa funcionó como una línea específica del “Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja”. El cambio de gestión del año 2015, cuando asumió la Presidencia Mauricio Macri, no modificó la estructura vigente de los programas sociales. Fue recién en el año 2018, cuando se reconfiguraron los programas sociales y el “Ellas Hacen” fue traspasado al entonces recientemente creado “Hacemos futuro”, el cual estuvo vigente hasta principios del 2020.

El balance que aquí presentamos se funda en indagaciones realizadas sobre el “Ellas Hacen” en el marco del Proyecto de Investigación en Temas de Vacancia de la UNQ “Economía del cuidado. Una mirada desde las políticas públicas y la ESS” integrado por las autoras. El proyecto inició en el año 2017, cuando aún el programa no se había reconvertido, y durante ese año y el siguiente se realizaron encuestas y entrevistas a las mujeres integrantes del “Ellas Hacen”² a fin de conocer los arreglos de cuidado que implementaron para cumplir con las tareas propuestas (con especial atención en los mecanismos comunitarios); las limitaciones que se manifestaron en el funcionamiento del programa y las formas de continuidad llevadas a cabo en el contexto de la reconfiguración planteada en 2018.

En resumen, el propósito de este artículo es echar luz sobre la implementación del “Ellas Hacen”, detectar sus falencias y destacar los aspectos que contribuyeron al fortalecimiento

* Versiones anteriores de este trabajo fueron presentadas en el II Congreso de Economía Social y Solidaria en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), en septiembre de 2019, y en el Congreso de Economía Política de la unq y el Centro Cultural de la Cooperación, en octubre de 2019.

¹ A lo largo de este artículo cuando nos referimos a *mujeres*, identificamos como tales a quienes así se autoperciban.

² En el marco de nuestra pertenencia a la Universidad y a diversos proyectos de Extensión Universitaria vinculados a la temática de género realizamos 30 entrevistas no estructuradas a las cooperativistas que aceptaron participar de “conversaciones informales” con nosotras. Estas conversaciones se llevaron a cabo tanto de manera grupal como individual, según las posibilidades de las entrevistadas. Nuestro objetivo era relevar las estrategias que desplegaban para cumplir con las demandas del programa y las tareas reproductivas y de cuidado. Al mismo tiempo, nos interesaba relevar información acerca de cómo evaluaban y valoraban

de mujeres en situación de vulnerabilidad, tanto social como económica. Además, pretendemos mostrar las estrategias que desarrollaron para resolver las falencias inherentes a la implementación y dar continuidad a los trayectos de aprendizaje e inserción laboral (incluso, siendo esta precaria).

su participación en este tipo de propuesta estatal.

La metodología implementada para el análisis de las entrevistas fue cualitativa: buscamos en las palabras de las entrevistadas elementos discursivos que nos permitieran dar cuenta de las construcciones de sentido que se la dan a las prácticas y las vivencias para, posteriormente, contrastarlas con los supuestos y perspectivas subyacentes en los programas nacionales analizados. Además, se realizó observación participante en diferentes actividades que realizaban las mujeres del programa. A partir de 2017, con el Proyecto de Investigación en Temas de Vacancia “Economía del Cuidado”, sistematizamos la información y la ampliamos con 10 entrevistas en profundidad, destinadas a referencias de las cooperativas conformadas, con las que buscamos indagar qué estrategias utilizaron estas mujeres para enfrentar los cambios que acontecían tanto en el programa como en el país. Las entrevistas y la observación participante nos permitió entender el universo de las mujeres desde sus perspectivas (Guber, 1991 y 2016).³ La ley 25.865, de finales del 2003, crea el “Monotributo Social”, una categoría tributaria destinada a incorporar en la economía formal a aquellos emprendedores de la economía informal en situación de vulnerabilidad. La admisión en el monotributo social la realiza el mdsn Este régimen impositivo posibilita emitir factura, ser proveedor del Estado, acceder a una obra social sindical

El programa “Ellas Hacen”

En el año 2009, desde la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (MDSN) se implementó el programa “Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja” (PRIST), el cual se presentó con el objetivo de crear empleo entre la población desempleada y vulnerable. Mientras estuvo vigente (entre 2009 y 2018), el PRIST se conformó como el segundo programa en inversión y en envergadura del Ministerio, luego del de las pensiones no contributivas. Las y los perceptores del PRIST percibían un “ingreso social” de forma bancarizada y mediante una tarjeta y, además, debían conformarse en cooperativas de trabajo en el marco de la economía social. El programa se destinó a personas sin otros ingresos formales en el grupo familiar. Los y las cooperativistas fueron inscriptos en el Monotributo Social,³ y el tiempo en el programa se les computaba como aporte a la seguridad social. Además, se los/as inscribió en una obra social sindical y podían emitir factura (Isola, 2016).

El programa “Ellas Hacen” (EH) fue creado mediante la resolución 2.176 en marzo del 2013 y estuvo vigente hasta febrero del 2018, cuando fue fusionado en el programa “Hacemos Futuro” mediante la resolución 96. Fue una línea específica de cooperativas del programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST) que se menciona en el párrafo anterior, con perspectiva de género, destinada a mujeres madres de tres o más hijos e hijas, o de hijas/hijos con discapacidad; o mujeres en situación de violencia de género, que vivieran en villas de emergencia, asentamientos o barrios populares, y estuvieran dispuestas a efectuar tareas de capacitación y terminalidad educativas (Amaya *et al.*, 2018; Isola, 2015).

En el primer informe que realizara el MDSN sobre el EH (en abril de 2014), se indicaba que la población alcanzada conformaba efectivamente “el núcleo duro de la vulnerabilidad y exclusión sociocupacional”. Además, detallaba que al programa ingresaron 98.876 mujeres, de las cuales el 13,5% tenía hijas o hijos con discapacidad, 20% declaró situaciones de violencia de género en la preinscripción y 40% durante el programa, y más del 50% tenía entre 30 y 39 años. El 89,9% de estas mujeres no había

completado la educación formal, y solo el 2,5% había finalizado estudios secundarios. Eran mujeres que habían accedido al programa por cumplir con los requisitos de vulnerabilidad social requeridos. Para lograr la permanencia tuvieron que realizar tareas de formación tales como la terminalidad educativa mediante el programa “Finalización Estudios Primarios o Secundarios” (FINES)⁴ del Ministerio de Educación y asistir a talleres de salud, plomería y formación en problemática de género y política, entre otros. Percibir o no la Asignación Universal por Hijo (AUH)⁵ fue un requisito para el acceso al programa, por lo que podemos decir que la AUH funcionaba también como una certificación de pobreza y vulnerabilidad social (Isola, 2015; Amaya *et al.*, 2018).

En términos de Nancy Fraser (2008), el EH puede pensarse como una política que articula la redistribución y el reconocimiento, ambas reivindicaciones de justicia social que, en la actualidad, de acuerdo con la autora, aparecen dissociadas y, muchas veces, polarizadas.

Como sostiene Fraser, el género es una “diferenciación social bidimensional” (Fraser, 2008, p. 93) en la que se imbrican cuestiones distributivas, asociadas a “la división fundamental entre trabajo retribuido, ‘productivo’, y trabajo no retribuido, ‘reproductivo’ y doméstico” (Fraser, 2008, p. 92), y cuestiones de diferencia de estatus, que se expresa principalmente en el androcentrismo, cuya consecuencia es que “las mujeres sufren formas específicas de subordinación de estatus, incluyendo las agresiones sexuales y la violencia doméstica” (Fraser, 2008, p. 92).

De esta manera, el EH aparece como una política pública que atiende, por un lado, a las demandas redistributivas de mujeres de los sectores populares dedicadas a las tareas domésticas y de cuidado y, por el otro, a las demandas de reconocimiento, porque visibiliza la violencia de género como cuestión específica y condición de la percepción del ingreso en el programa. Además, el EH resultó una novedad en cuanto a política social por la especificidad de la población objetivo y por su perspectiva de género.

Aunque el EH era principalmente una política redistributiva, tanto porque integra un programa de transferencia condicionada de ingresos como porque el principal fin es que las mujeres obtengan un ingreso fijo mensual, la orientación hacia las mujeres en situación de violencia como los talleres que abordaban roles y estereotipos de géneros lo convierten, también, en una política de reconocimiento. La fusión con el programa “Hacemos Futuro” borra, justamente, el aspecto de

nacional, ingresar al sistema previsional. Es compatible con las pensiones no contributivas, y en el 2009, cuando se lanza la Asignación Universal por Hijo, uno de los grupos a los que incluye, además de los desocupados, los perceptores de programas sociales y los trabajadores en negro, son los monotributistas sociales.

⁴ El Programa FINES del Ministerio de Educación consiste en un programa de terminalidad educativa, primaria y/o secundaria para adultos, el cual se imparte dos veces por semana y que rescata las formas de la pedagogía popular.

⁵ La Asignación Universal por Hijo, decreto 1.602 de 2009, es una de las políticas trascendentes del período. Consiste en un subsistema no contributivo destinado a los menores de 18 años y/o hijo discapacitado; para percibirla se deben completar controles de salud y cumplir con la escolaridad. La perciben los/as hijos/as de los/as trabajadores/as desocupados/as, los/as trabajadores/as informales, los/as monotributistas sociales, los/as trabajadores/as del servicio doméstico, trabajadores/as por temporada en el período de inactividad, o para quienes son perceptores/as del Programa de Ingreso social con Trabajo, Manos a la Obra, Programa de Trabajo Autogestionado, Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, programa Promover la Igualdad de Oportunidades y Seguro de Capacitación y Empleo. A partir del año 2016, la auh es también percibida por los monotributistas.

reconocimiento que implicaba el EH, ya que fusiona toda la población del EH con las otras líneas de cooperativa, y le quita toda su especificidad y singularidad.

A su vez, el pensar la política social (en este caso, bajo un programa destinado a mujeres de sectores vulnerables) nos obliga a reflexionar acerca de cómo desde el Estado se entiende el cuidado. Quién cuida, y cómo se cuida es una cuestión cuya respuesta el EH instaló, de forma pragmática, como una obligación a resolver entre mujeres. Otra cuestión que debemos evidenciar es que el Estado, mediante la política pública, imprime relaciones diferenciadas entre varones y mujeres, y el EH no es ajeno a esto. Las tareas que desde el programa se les encomendaba a las mujeres deben pensarse desde este marco: la política social habilita una idea de familia, de mujer y de cómo se cuida, a la vez que deshabilita otras. De todas maneras, es necesario visibilizar que la idea de familia y de mujer que imprimía el EH –aunque con sus limitaciones– era disruptiva de la mirada tradicional difundida desde el Estado. Sin embargo, debemos remarcar que todo lo novedoso y “transgresor” que presentaba el EH en cuanto a política pública destinada a las mujeres fue cancelado en la fusión de las diferentes líneas de cooperativas en el “Hacemos Futuro”.

¿De qué hablamos cuando hablamos de cuidado?

La noción de cuidado es multidimensional, por lo que puede ser analizada desde múltiples aristas. A su vez, es un concepto en construcción y en disputa. Entendemos por cuidado a las “actividades que se realizan y las relaciones que se entablan para satisfacer las necesidades materiales y emocionales de niños y adultos dependientes” (Daly y Lewis citado en Esquivel, 2012, p. 148).

Las actividades que esta definición comprende son realmente amplias. Sin embargo, todas tienen en común el hecho de que quienes principalmente las llevan adelante son mujeres. De esta manera, enfatizamos la mirada desde una perspectiva feminista, según la cual el cuidado es una actividad principalmente femenina y, por ende, feminizada, es decir, comprendida socialmente como una acción que es responsabilidad de las mujeres. En este sentido, hay aquí una manera primaria de significar las relaciones de poder, como plantea Scott (1996) en su aporte sobre el género como categoría para analizar las relaciones sociales.

A partir de la definición del cuidado que planteamos más arriba, se puede hacer una asociación con la noción de dependencia ya sea por motivos etarios (niños, niñas y personas adultas mayores) o por cuestiones de salud, invalidez, etc. Pero cabe preguntarse, como lo hacen las perspectivas que contribuyen con este enfoque, si más allá de la edad o de la condición de salud, existe alguna persona que no sea dependiente en alguna medida y, por ende, no necesite cuidado. Al responder esta pregunta, es claro que las necesidades de cuidado exceden las situaciones de dependencia más objetivas y deben incluir, también, la consideración del autocuidado.

Así, es necesario visibilizar el cuidado cotidiano que todas las personas necesitan, pero en particular, aquel que hace al trabajo doméstico que no refiere a ninguna persona dependiente pero que, efectivamente, genera las condiciones para que otros cuidados se lleven adelante.

A su vez, y como señala Esquivel (2012), el acento en el cuidado de dependientes hace que desaparezcan del panorama los adultos no dependientes (que se consideran autónomos de acuerdo con la contraposición cuidadora o cuidador autónomo-receptor o receptora de cuidados dependiente), muchos de los cuales son varones.

Adoptando el concepto de cuidado desde una perspectiva más sistémica, la economía del cuidado posibilita salir de esta relación antagónica entre quien cuida y quien recibe cuidados en tanto persona dependiente. Así, Marco Navarro y Rodríguez Enríquez (2010) sostienen que “asociarle al término ‘cuidado’ el concepto de economía implica concentrarse en aquellos aspectos de este espacio que generan, o contribuyen a generar, valor económico. Es decir, lo que particularmente interesa a la economía del cuidado es la relación que existe entre la manera como las sociedades organizan el cuidado de sus miembros y el funcionamiento del sistema económico” (Marco Navarro y Rodríguez Enríquez, 2010, p. 108). En definitiva, lo que busca añadir al cuidado la economía (o la economía al cuidado) es valorar esos procesos de cuidados en tanto económicos. Como señalan Carrasco, Borderías y Torns (2011), “se pasó a valorar el trabajo realizado desde los hogares por sus propias características y por su importancia en el cuidado y bienestar de las personas. Ahora bien, lo que es sorprendente es que un trabajo necesario para el crecimiento y desarrollo de toda persona, para el aprendizaje del lenguaje y la socialización, para la adquisición de la identidad y la seguridad emocional, un trabajo que se había realizado a lo largo de toda la

historia de la humanidad hubiese permanecido invisible tanto tiempo” (Carrasco, Borderías y Torns, 2011, p. 39).

Una dimensión clave para abordar el cuidado es la de las políticas sociales. De esta manera, es posible observar el cuidado desde una perspectiva más amplia, incorporándolo como parte de una organización social: “se utiliza el cuidado como una categoría analítica de los regímenes de bienestar que tiene la capacidad de revelar dimensiones importantes de la vida de las mujeres y los varones y al mismo tiempo capturar propiedades más generales de los arreglos sociales sobre las necesidades personales y el bienestar. El cuidado es entendido como trabajo y relación interpersonal, pero también como responsabilidad socialmente construida que se inscribe en contextos sociales y económicos particulares” (Batthyány Dighiero, 2015, p. 10).

Estas interrelaciones están conceptualizadas en lo que Razavi (2007) denomina el “diamante de cuidado”. En debate con la noción de los “regímenes de cuidado” asociados a los “regímenes de bienestar”, este concepto aparece para identificar las particularidades de los países en desarrollo, donde las características de las políticas sociales fueron diferentes de las de los estados de bienestar europeos. El diamante de cuidado “simbolizaría el rol y la interacción de las cuatro instituciones centrales en la provisión del cuidado: el Estado, las familias, los mercados y las organizaciones comunitarias, que se articulan –y, eventualmente, se compensan– entre sí [...] La principal potencialidad de este marco analítico consiste en facilitar una aproximación multisectorial al examen del ‘régimen de cuidado’, al no limitarse de manera exclusiva a las políticas estatales ni al aporte de las familias y hogares, e introducir el importante rol que las comunidades [tienen]” (Faur, 2014, p. 40).

Articulando estos conceptos, entonces, es posible analizar distintos aspectos del cuidado, de manera social, observando cómo operan estas instituciones. Desde ya, en tanto el Estado otorga el marco normativo de las políticas sociales y de distintas políticas –laborales, económicas– tiene un rol central en la configuración del entramado de este diamante.

¿Qué hicimos nosotras?

Según lo relevado en nuestro trabajo de campo en los distritos de Quilmes, Lomas de Zamora, San Vicente, Presidente Perón y Almi-

rante Brown,⁶ el programa “Ellas Hacen” efectivamente significó para las mujeres un ingreso fijo mensual que se sumó al de la AUH, a partir del cual pudieron idear complicadas estrategias para sostener sus ajetreadas tareas de cuidado. Estos ingresos relativamente fijos⁷ les han permitido un margen (inestable) de proyección y planificación en sus ajustadas vidas (Isola, 2019). Este hecho que mediante el trabajo de campo hemos relevado en los años de aplicación del programa, se corresponde también con lo censado por las universidades nacionales entre el 2014-2015, y expuesto en el informe técnico de abril de 2015. Allí, se sostiene que “Casi el 97% de titulares afirman haber logrado mayor independencia económica y social desde el ingreso al programa, logrando en casi la misma proporción tomar más decisiones hacia el interior de su familia” (MDSN, 2015, p. 29).

Otra cuestión relevada en las entrevistas es que en el período 2013-2015 estos ingresos posibilitaron que las mujeres accedieran a crédito para la compra de electrodomésticos tales como cocinas, heladeras y lavarropas automáticos (Isola, 2015, 2019). Muchas veces, era la primera vez que las mujeres accedían a estos elementos fundamentales para facilitar las tareas de cuidado. Y esto es así en tanto que, en estos últimos años, dada la aceleración de la inflación y la pérdida de ingresos y de trabajo informal, los créditos que el ANSES otorgaba a los y las titulares de programas sociales se destinaban fundamentalmente a resolver cuestiones más inmediatas, tales como alimentación y vestimenta.⁸

En nuestro trabajo de campo hemos observado que si bien mediante el Monotributo Social las receptoras del programa EH (hoy, del “Hacemos Futuro”) pueden acceder a una obra social sindical, la mayor parte de las veces su incorporación no es efectiva. Además, cuando logran efectivamente la incorporación, las obras sociales sindicales les brindan un servicio de segunda categoría. Por eso, las beneficiarias del programa y sus familias siguen acudiendo a la salud pública, a pesar de la sobredemanda a la que está sometida y el desfinanciamiento del que ha sido objeto durante estos últimos años. Entonces, ante esta situación, aquellas cuestiones que hacen al autocuidado de la salud no están resueltas.

A partir de nuestro trabajo de campo hemos observado que, durante la implementación del “Ellas Hacen”, los espacios compartidos en las distintas capacitaciones por las mujeres funcionaron como un importante ámbito de encuentro, así como también para la organización y desarrollo de tareas de cuidado colectivo. Ese cuidado se asumió espontáneamente por las distintas participantes, ya sea porque los hijos e hijas que asistían junto a ellas se cuidaban entre sí, o porque ante determinadas circunstancias particulares como la provisión de un medicamento, el acompañamiento en

⁶ Los distritos a los que se hace referencia son parte del sur del Conurbano que bordea la Ciudad de Buenos Aires, capital de nuestro país. Se encuentran a menos de 30 kilómetros los más cercanos (Quilmes y Lomas de Zamora) y a más de 55 los más lejanos (Presidente Perón y San Vicente). De acuerdo con datos del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) de 2018, en estas localidades se encuentran 230 barrios populares, es decir, barrios que tienen deficiencia en el acceso a servicios básicos y a infraestructura habitacional. A su vez, concentran bolsones históricos de pobreza dentro de una población que representa, aproximadamente, el 12% del total de la provincia de Buenos Aires.

⁷ Decimos relativamente fijos porque hemos observado que los ingresos pueden ser suspendidos por no cumplir las obligaciones que el programa prevé, o por deficiencias administrativas.

⁸ Este rasgo aparece como distintivo en el caso de las Asignaciones Universales por Hijo (AUH). De acuerdo con datos de CEPA, en junio de 2019 el endeudamiento llegó al 92% de las Asignaciones. En su mayoría, quienes se endeudan son mujeres y el destino principal del endeudamiento está relacionado con satisfacer necesidades básicas como alimentos, vestido o remedios.

situaciones de violencia, la realización de trámites vinculados al programa, etc., las mujeres se autoorganizaban para acompañarse. La organización colectiva aparece, así, como respuesta ante la necesidad por fuera de la institucionalización estatal general y del programa particular. Observamos que esta organización popular que era facilitada por el EH a partir del hecho de que las mujeres se encontraban en diversos espacios colectivos para la capacitación, en el “Hacemos Futuro” se encuentran desarticulados y, como efecto, las mujeres ya no se encuentran ni se organizan.

Esto se debe a que, a pesar de estar destinado específicamente a mujeres madres de varias criaturas, el programa no previó ninguna solución de cuidado para ellas. Desde la propia concepción de la política, el cuidado aparece como un “compromiso y un deber femenino y maternal” (Faur, 2014, p. 192): las mujeres debían asistir a instancias de capacitación o a las cooperativas y, además, ellas mismas debían ocuparse de buscar alternativas de cuidado para sus hijos e hijas. Cuidarlos y cuidarlas continuó siendo un problema privado de las participantes, ya que no se implementó ninguna medida para la desfamiliarización y la desmercantilización de esos cuidados. En los contextos en los que estas mujeres viven, el cuidado de niñas y niños menores de edad sigue siendo una preocupación constante. Algunas de las entrevistadas comentan que no están tranquilas dejando solos y solas a adolescentes en sus hogares por la peligrosidad del barrio en el que viven. Recordemos también que se trata de barrios en los que tampoco hay instituciones estatales como espacios de primera infancia o escuelas de jornada completa: según datos del Relevamiento Nacional de Barrios Populares, el 54,1% de estos barrios carece de espacios para la primera infancia a menos de un kilómetro.

Otras mujeres comentaban que dejaban al cuidado de sus hijas e hijos pequeños otros hijas e hijos aún más pequeños por no contar con instituciones estatales que pudiesen encargarse de ellas y ellos, y porque no podían llevarlas/os a las capacitaciones, no porque esto estuviese explícitamente vedado, sino por lo dificultoso y costoso que resulta el traslado de varios a una capacitación.

En el actual “Hacemos Futuro” encontramos que los espacios colectivos que se habían logrado han sido dinamitados y, en consecuencia, desaparecieron las posibilidades de organización espontánea de las mujeres, asociadas a ellos. Desde ese programa se focaliza en la libertad de elegir qué cursos las mujeres de forma individual quieren hacer. A su vez, se enfatiza una política que fomenta el emprendedorismo, que pareciera ser considerado una virtud innata y autónoma de las mujeres. No se promueve el asociativismo, sino el fortalecimiento de capacidades individuales que

generen competencias para afrontar las situaciones de desempleo. De igual manera, se orientan los cursos hacia la mejora de las capacidades de empleabilidad de las mujeres, indicando que la desocupación se debe a la falta de las capacidades requeridas por el actual mercado de trabajo, sin contemplarse la complejidad de las relaciones sociales, económicas, ocupaciones y tareas de cuidado que envuelve a las mujeres receptoras del programa.

La nueva modalidad impuesta por el “Hacemos Futuro”, además, requiere que durante el año las mujeres realicen una entrevista cuatrimestral en ANSES. En esa entrevista deben incluso validar mediante certificaciones los cursos que han realizado, justificando así el total de horas anuales requeridas, a las que deben sumarles un control de salud también anual. La nueva modalidad de control de las obligaciones convierte al programa “Hacemos Futuro” en una política social condicionada, en la que se debe cumplir una serie de requisitos claramente tipificados por la administración burocrática. Las actuales certificaciones cuatrimestrales de cursos complejizan aún más la vida de las mujeres, ya que burocratizan un proceso que antes, bajo la modalidad previa, las mujeres podían sortear mediante acuerdos informales en sus barrios, con sus referentes y con las propias docentes de los talleres y espacios de formación. El no cumplimiento de estos requisitos suspende el pago de la asignación del programa hasta que no se regulariza la situación.

En las entrevistas, las mujeres enfatizan que tratan de sostener informalmente la trama solidaria que se había formado en la interacción generada en la participación de las cooperativas. Siguen recurriendo a las “referentes” ante problemas cotidianos, los que cada vez más a menudo se encuentran relacionados con problemas económicos para comprar medicamentos o alimentos; pero también recurren a ellas para colaborar con las antiguas compañeras. Sin embargo, los nuevos requisitos mencionados más arriba dificultan la interacción. También comentan que, al asistir a las oficinas de ANSES, se les insiste con que ya no es necesario participar de las reuniones de las cooperativas. Son las docentes de los espacios de formación quienes, a veces, las ayudan a reflexionar sobre las ventajas de mantenerse en esa red de contención social que tanto costó armar.

A modo de cierre

La implementación del programa “Ellas Hacen” permitió que miles de mujeres accedieran a un ingreso propio y a distintas instancias de formación y trabajo que, aunque disímiles de acuerdo con

las características propias de cada territorio, significaron para las participantes la posibilidad de valorarse como mujeres y trabajadoras y tender redes con otras mujeres e instituciones.

La concepción de la política, como acá se ha visto, pretendió tener un enfoque de género, aunque dejó por fuera una dimensión central: el cuidado. Esto significó diversos trastornos a la hora de que las mujeres se incorporaran a las actividades del programa y su resolución pasó por la construcción de redes de cuidado colectivas *ad hoc*. Estos mecanismos no se institucionalizaron en el EH y quedaron como parte de las experiencias de sus participantes. De igual manera, la respuesta a esta “crisis de cuidado” no fue a través de otras instituciones estatales, como jardines o espacios de infancia, debido a que prácticamente no existen en los territorios donde el programa se llevó adelante.

Este punto es una clara demostración de la importancia que tiene la creación de una red de instituciones de cuidado, tanto para menores de edad como para personas mayores o enfermas. Sin embargo, esto sigue sin percibirse como un derecho y sigue sin ingresar en la agenda pública.

La finalización del programa EH trajo consigo la desarticulación de los espacios colectivos en que funcionaban: talleres de formación, cooperativas de trabajo, etc. Aunque en algunos casos los vínculos allí generados perduran, la orientación de la política social durante el gobierno de Mauricio Macri estuvo basada en el individualismo y el empoderamiento personal de quienes perciben los ingresos. Esto puede verse en la reconfiguración que se llevó adelante con el “Hacemos Futuro”, programa al que se incorporaron quienes percibían el EH.

A su vez, este traspaso implicó la pérdida de la dimensión del reconocimiento, en términos de Fraser, que implicaba la política. Y, por ende, asimiló las demandas de las mujeres con las de los otros y otras que se incluyen en el nuevo programa. La potencialidad del trabajo colectivo, especialmente para las mujeres que muchas veces se ven forzadas a resolver individualmente el trabajo de cuidados, es una dimensión clave para considerar este tipo de políticas, aunque, desde ya, bajo un nuevo paradigma general de la política social.

Sin embargo, consideramos necesario profundizar en estos debates y, por ejemplo, nos preguntamos por qué desde el Estado se imprimen relaciones diferenciadas entre varones y mujeres con respecto a las responsabilidades que se deben cumplir para percibir este tipo de ingresos. Y, a su vez, nos interrogamos: ¿por qué desde el Estado se les exige a las mujeres pobres y sobrecapadas tareas extras para cobrar la percepción del programa? Especial-

mente en contextos donde el Estado se desentiende de esas tareas y no garantiza el cuidado de la infancia y las personas enfermas y mayores, ¿acaso no es suficiente con las tareas de reproducción y cuidado que esas mujeres ya realizan?

El cambio de gobierno en diciembre de 2019 trajo consigo la creación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, que aglutina institucionalmente varias demandas del movimiento de mujeres y feminista de nuestro país. Distintas líneas, en este Ministerio y en otros, incorporan el cuidado como parte de los ejes de gobierno.

Al momento de escribir estas líneas nos encontramos, sin dudas, ante un contexto inesperado que nos enfrenta a nuevos desafíos debido a la pandemia mundial de COVID-19. Las políticas sociales se han ido reconfigurando en este período, focalizando hacia nuevos beneficiarios y beneficiarias y, también, orientando para dar respuesta a desigualdades de género, como evidencian algunas líneas del Plan Nacional de Acción contra las Violencias por Motivos de Género.

Las enseñanzas de los programas anteriores, como el “Ellas Hacen”, y la perspectiva del cuidado, tal como hemos desarrollado en este trabajo, son, indudablemente, insumos fundamentales para el diseño de una política que tenga al cuidado en centro de la agenda.

Referencias bibliográficas

- Amaya Guerrero, R., G. Guerrero y M. Zangaro (2018), “Reflexiones sobre el trabajo de cuidados: análisis de la experiencia del Programa ‘Ellas Hacen’”, *Mediações. Revista de Ciências Sociais*, vol. 23, N° 3.
- Batthyány Dighiero, K. (2015), “Las políticas y el cuidado en América Latina. Una mirada a las experiencias regionales”, *Serie Asuntos de Género*, N° 124, CEPAL.
- Carrasco, C., C. Borderías y T. Torns (2001), *El trabajo de cuidados. Historia, teoría y políticas*, Madrid, Catarata, “Introducción. El trabajo de cuidados: antecedentes históricos y debates actuales”, pp. 13-96.
- Esquivel, V. (2012), “Cuidado, economía y agendas políticas: una mirada conceptual sobre la ‘organización social del cuidado’ en América Latina”, en AA.VV., *La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*, Santo Domingo, ONU Mujeres, pp. 141-189.
- Faur, E. (2014), *El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Fraser, N. (2008), “La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación”, *Revista de trabajo*, año 4, N° 6, pp. 83-99.

- Guber, R. (1991), *El salvaje metropolitano*, Buenos Aires, Legasa.
- (2016), *La etnografía. Método, campo y reflexividad*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Isola Zorrozuía, F. (2015), “Implementación del Programa social “Ellas Hacen”. Actores y Territorio. Caso San Vicente, Pcia. de Bs. As. (2013-2015)”, ponencia presentada en las 4^o Jornadas de Política Social “La sociabilidad en cuestión. Políticas sociales en Argentina y América Latina. Instituciones y condiciones de vida”, Área de Política Social del Instituto del Conurbano de la UNGS, y en el III Seminario Latinoamericano “Desigualdad y políticas socio-laborales”, del GEPSyCT, Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA.
- (2016), “Diseño, implementación y evaluación del Programa Argentina Trabaja”, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, <sociales.unq.edu.ar>.
- (2019), “Trayectorias del cuidado en el programa social Ellas Hacen”, en Guerrero, N., K. Ramacciotti y M. Zangaro, *Los derroteros del cuidado*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- Marco Navarro, F. y C. Rodríguez Enríquez (2010), “Pasos hacia un marco conceptual sobre el cuidado”, en Montaña Virreira, S. y C. Calderón (coords.), *El cuidado en acción: Entre el derecho y el trabajo*, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 93-113.
- MDSN (2014), “Primer Informe. Antecedentes, creación y primera etapa de Ellas Hacen”. Disponible en: <<https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/2.-1er-informe-antecedentes-creacion-y-1er-etapa.pdf>>.
- (2015), “Ellas Hacen. Caracterización de titulares a casi dos años de inclusión. Total país”. Disponible en: <<https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/4.-Perfil-de-cooperativistas-de-Ellas-Hacen-todo-el-pa--s.pdf>>.
- Razavi, S. (2007), “The political and social economy of care in a development context: conceptual issues, research questions and policy options”, *Gender and development paper*, N° 3, Ginebra, Naciones Unidas.

Fuentes

- Asignación Universal por Hijo (AUH), decreto 1.602 de 2009.
- Ley N° 25.865, creación del Monotributo Social, sancionada por el Honorable Congreso de la Nación el 17 de diciembre de 2003.
- Ley de Protección Integral a las Mujeres, 26.845/2009.
- MDSN, Resolución 2.476/2010.

[Recibido el 30 de mayo de 2020]

[Evaluado el 20 de septiembre de 2020]

Autoras

Romina G. Amaya Guerrero es magíster en Ciencias Sociales con mención en Economía por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y se encuentra cursando el Doctorado en Desarrollo Económico en la UNQ. Es profesora instructora ordinaria de distintas materias del Departamento de Economía de la UNQ y codirectora del proyecto de Extensión Universitaria “No me callo nada”. Es investigadora del proyecto “Economía del cuidado. Un análisis desde las políticas públicas y la economía social y solidaria”.

Publicaciones recientes:

- y R. Desimone (2020), “Acá encerradas en casa. Empleadas domésticas en tiempos de coronavirus”. Disponible en: <<https://www.quepasaweb.com.ar/aca-encerradas-en-casa-empleadas-domesticas-en-tiempo-de-coronavirus/>>.
- (2019), “Cuidado a la economía y economía al cuidado”, en Guerrero, N., K. Ramacciotti y M. Zangaro, *Los derroteros del cuidado*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en: <<https://deya.unq.edu.ar/publicaciones/cuidado/>>.
- (2018), “Aportes de la teoría feminista para (re)pensar el Estado”, *Divulgatio*, N° 6. Disponible en: <http://revistadivulgatio.web.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/65/2016/11/D6_ART6_ama-ya_2018.pdf>.

Valeria S. Bucci es licenciada en Comercio Internacional por la UNQ y realizó una maestría en Economía Política en Flacso. Forma parte del proyecto de Extensión de la UNQ “No me callo nada”. Actualmente se desempeña como directora provincial de Planificación Estratégica en el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Publicaciones recientes:

- (2019), “PEX. Programa municipal de exportaciones que fortalece a la industria local de Berazategui”, en Giudicatti, M. y H. Bazque (comps.), *El desafío de la competitividad para las pymes argentinas. Miradas desde la gestión, la competitividad y las políticas públicas*, Bernal, Unidad de Publicaciones, Departamento de Economía y Administración, Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en: <<https://deya.unq.edu.ar/competitividadparalaspymes/>>.

Gabriela Nelba Guerrero es especialista en Ciencias Sociales y Humanidades por la UNQ. Es profesora asociada ordinaria con dedicación exclusiva de la UNQ, donde también dirige el proyecto de investigación “Economía del cuidado” y participa en el proyecto de Extensión “No me callo nada”.

Publicaciones recientes:

- y D. García (2019), *Economía territorio y desarrollo: contribuciones para pensar desde las aulas*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en: <<http://ufcd.web.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/139/2020/03/EconomiaTerritorioDesarrolloEyA.pdf>>.
- , K. Ramacciotti y M. Zangaro (comps.) (2019), *Los derroteros del cuidado*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en: <<https://deya.unq.edu.ar/publicaciones/cuidado/>>.

Florencia Isola Zorrozúa es licenciada en Ciencias Sociales y Humanidades por la UNQ, y cursa el Doctorado en Ciencias Sociales y Humanidades en la misma universidad. Es profesora instructora de Textos de Economía y Administración del Departamento de Economía (UNQ) y directora del Proyecto de Extensión Universitaria “El Pampero, la universidad y el barrio”. Es investigadora del proyecto “Economía del

cuidado. Un análisis desde las políticas públicas y la economía social y solidaria”, del proyecto “Economía y política de la Argentina contemporánea”, e integra el Centro de Investigaciones sobre Economía y Sociedad en la Argentina Contemporánea.

Publicaciones recientes:

— (2019), “Trayectorias de cuidados de las receptoras del programa social Ellas Hacen”, en Guerrero, N., K. Ramacciotti y M. Zangaro, *Los derroteros del cuidado*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en: <<https://deya.unq.edu.ar/publicaciones/cuidado/>>.

Marcela Zangaro es profesora normal y especial en Filosofía por la UBA, doctora en Ciencias Sociales (UNQ), y finalizó el Programa de Actualización en el Campo de Problemas de la Subjetividad (Facultad de Psicología, UBA). Es profesora en grado y posgrado. Se desempeña como investigadora formada en diversos proyectos de investigación y extensión. Coorganiza el Grupo de Estudio sobre Sociología del Management (GESOM) y codirige la consultora Alfatecto.

Publicaciones recientes:

—, R. Amaya Guerrero y G. Guerrero (2018), “Reflexiones sobre el trabajo de cuidados: análisis de la experiencia del Programa ‘Ellas Hacen’”, *Mediações. Revista de Ciências Sociais*, vol. 23, N° 3, <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/33490/pdf>>.

— (2019), *La producción del conocimiento en las ciencias sociales y las humanidades*, Buenos Aires, Ediciones del Aula Taller.

— (2019), N. Guerrero y K. Ramacciotti, *Los derroteros del cuidado*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en: <<https://deya.unq.edu.ar/publicaciones/cuidado/>>.

Cómo citar este artículo

Amaya Guerrero, Romina G. *et al.*, “Y nosotras... ¿qué hicimos? Luces y sombras sobre el programa ‘Ellas Hacen’”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 38, primavera de 2020, pp. 103-116, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/580-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-38.html>>.

MISCELÁNEAS



revista de
ciencias
sociales

segunda época



Noemí M. Girbal-Blacha

Territorio, agro y poder en las economías marginales del NEA

REFLEXIONES HISTÓRICAS

A modo de presentación

La relación territorio, agro y economía en el Nordeste Argentino (NEA) ha sido estudiada desde la geografía, la historia, la estadística, la economía, la sociología y la antropología, para ponderar la estructura productiva de esa región de fisonomía fronteriza, sus cambios, permanencias y desplazamientos poblacionales. Como proceso de regionalización y planificación cobra cuerpo hacia mediados del siglo XX con la creación de la Universidad Nacional del Nordeste. Desde la explotación forestal, pasando por el cultivo del algodón, la yerba mate, el tabaco, el complejo arrocero correntino y la soja, dichos estudios han puesto el acento preferentemente en las variables cuantitativas, descriptivas, que con sólidas bases empíricas mostraron la trascendencia de los análisis de casos desde lo micro a lo macro, en la producción social del espacio y sus transformaciones (Madueño, 1942; Cozzo, 1967; Bruniard, 1975; Miranda, 1980; Rofman, 2000; Bolsi y Meichtry, 1982;

Zarrilli, 2004; Gori, 2006; Slutzky, 2011; Valenzuela, Mari y Scavo, 2011; Girbal-Blacha, 2011; Carlino y Carrió, 2012; Gomez Lende, 2014; Leoni, 2015, pp. 35-54; Bageneta, 2015; Paolasso, Longhi y Velazquez, 2017; Rodríguez, 2018; Fernández, 2019).

Sobre esas bases historiográficas, este trabajo histórico se propone reflexionar acerca del revés de la trama, desde otras variables conceptuales, para describir e interpretar la situación del NEA, en tanto economía marginal respecto del modelo agroexportador instaurado en la Argentina a fines del siglo XIX y mantenido –con variaciones– hasta los tiempos de la historia nacional reciente (Leoni, 2015, pp. 35-54; Pantaleón, 2005, pp. 67-69). La relación entre territorio, agro y poder vinculada al accionar del Estado y las políticas públicas, pretende brindar en este estudio un análisis crítico y cualitativo, para sumar sus resultados a la historiografía regional. Estudios de casos permitirán sostener la conceptualización elegida (territorio y poder) para cumplir con el objetivo planteado,

acerca de las bases de la marginalidad territorial desde la reflexión histórica.

El trinomio territorio-agro-poder

El *territorio* puede ser entendido como un espacio construido socialmente. Su gobierno adecuado es una cuestión política, pero también ecológica y económica. La organización es un desafío que suele enfrentarse a una escasa cultura social y jurídica del territorio, incidiendo en su ordenamiento (Vaquer Caballería, 2018, pp. 17-29). Trasciende el plano físico propio del suelo. “Es el espacio físico efectivo de la comunidad política”, un elemento constitutivo del Estado y –al mismo tiempo– es “un bien jurídico ideal y complejo” (Vaquer Caballería, 2018, p. 18). Una gestión de los recursos naturales de modo responsable que incluye la protección del medio ambiente y de la agrobiodiversidad (Soluri, 2013, pp. 67-74), es condición necesaria para usar racionalmente el territorio. Al mismo tiempo, “significa el espacio en que el poder del Estado puede desenvolver su actividad específica, o sea la del poder público” (Jellinek, 2000, p. 385), vale decir, un modo de enunciar conceptualmente el territorio, como aquí se pretende.

Los vínculos entre el territorio y el Estado se expresan tanto en la organización y gobernanza como en el ejercicio del poder, mientras la cultura opera como agente mediador entre la sociedad y la naturaleza (Santos, 1996). Así, “el territorio delimita el ámbito de aplicación de las normas y de las competencias” (Vaquer Caballería, 2018, p. 41). Como el territorio conforma el Estado y este gobierna el territorio, el ordenamiento resulta

un concepto capaz de integrar las políticas públicas que lo definen y modifican en toda su complejidad. El desarrollo territorial sostenible es el principio que se propone vertebrar las políticas que gobiernan el territorio, protegiendo y transformando a la vez; para lo cual los principios éticos y la evaluación se convierten en componentes sustantivos al ponderar el impacto de las políticas públicas.

También existe un “desgobierno del territorio”, asociado al crecimiento económico sin objetivos precisos, la degradación ambiental, la distribución inequitativa de la población en el espacio, el desequilibrio entre política territorial e infraestructura, la privatización del espacio público, las trabas a la planificación del territorio, la discrecionalidad administrativa y la corrupción (Vaquer Caballería, 2018, pp. 51-71). El NEA es una expresión en el largo plazo de estas condiciones como lo demuestran los estudios cuantitativos realizados y algunos de los citados en la introducción de trabajo.

Hoy la *territorialidad* se presenta como un fenómeno poroso y complejo, por la importancia que cobra la política de gobierno del territorio, las tecnologías vinculadas a factores biogeográficos y sus vínculos con la cohesión de este (Daniele y Di Ruggiero, 2017, pp. 3-25). En este contexto, el *poder* como una relación social asimétrica –que en clave weberiana trasciende la autoridad– asume un rol protagónico para conocer las *economías regionales*, sus redes agrícolas, de innovación y sus diferencias, más allá del perfil agroindustrial que caracteriza a estas (Zapata, 2005, pp. 33-80). Si el poder no es solo una institución y una expresión jurídica, si configura una relación desigual de fuerzas móviles y de distinto ran-

go, con coherencias y contradicciones, y también es expresión de las hegemonías sociales, puede afirmarse que donde hay poder hay resistencia, que alimenta la denominada por Michel Foucault: polivalencia táctica de los discursos.

Poder y saber se articulan en el discurso, como “una serie de segmentos discontinuos cuya función táctica no es uniforme ni estable”, sino resultado de una multiplicidad de elementos argumentativos que actúan diferente ante estrategias diversas. El proceso es complejo y el discurso puede –a la vez– ser instrumento y efecto del poder, pero también resulta punto de inicio para elaborar una estrategia opuesta. “El discurso transporta y produce poder”, pero además lo expone, lo torna frágil y le estipula límites. Le fija tolerancias, aunque no siempre sean nítidas. Los discursos actúan entonces como “bloques tácticos” en el campo de las relaciones de fuerzas e integran la estrategia que se proponen (Foucault, 1985; Blacha, 2015, pp. 73-122). Así, por acción o por omisión la marginalidad –en tanto pertenencia al margen– forma parte de ellos y de sus características. Los hechos no se imponen por sí mismos; un discurso los acompaña, los legitima o los descalifica y los impregna, como un conjunto de procedimientos intelectuales. Un estudio que analice el poder debe tener en cuenta –dice el lingüista Teun Van Dijk– un recurso de control social como el discurso público. En tal sentido, su análisis y el del estilo retórico aportan algunas claves para desentrañar los rasgos de una gestión gubernativa especialmente en relación con el ordenamiento del territorio, tal como aquí se lo ha definido (De Ípola, 1999, pp. 325-332; Lechner, 1997, pp. 33-35).

En un país como la Argentina, de casi tres millones de kilómetros cuadrados, con una base socioeconómica históricamente agraria, donde en una cuarta parte del territorio se concentran desde los inicios del siglo XX las tres cuartas partes de la población, la agricultura, la ganadería y la infraestructura direccionada a la ciudad-puerto de Buenos Aires, el poder y las *políticas públicas* –como expresión para regir los asuntos de gobierno– se convierten en protagonistas de la desigualdad regional y también de la “nueva ruralidad”, entendida como “una expresión social en un medio de baja densidad demográfica, diverso y en continua adaptación a la realidad cambiante” (Ginés Sánchez y Querol Vicente, 2019, p. 37).

Del conjunto del territorio nacional, el NEA es la región que más tardíamente se incorpora al modelo agroexportador (1895), mediante la explotación de su riqueza forestal y desde los años de 1920, con la plantación y producción algodonera en la subregión del Gran Chaco Argentino. Forma parte de la Argentina marginal, por su pertenencia al margen de dicho modelo, que ni la producción sojera incentivada desde mediados del decenio de 1990 ha podido rescatar para favorecer la inclusión y la equidad. Posiblemente porque cuando se trata de proteger el ambiente y “el desarrollo de las tecnologías supera el umbral de coincidencia entre sujetos que reciben los beneficios y sujetos que pagan los costos, se amplía el área de decisiones políticas” (Bobbio, 1991, p. 1246), creando dificultades mayores hasta depredar el medio ambiente.

Exclusión, pobreza, concentración del ingreso y del poder en instituciones que pierden su calidad democrática son

aún hoy las características principales de esta economía regional, que –más que en otros casos– devuelven una imagen de su realidad largamente postergada. Un sintético recorrido histórico desde la conformación del Estado nacional (1880) puede aportar conocimientos para comprender los aspectos fundamentales de esa marginalidad vigente en el largo plazo, apelando a la interrelación propuesta en el título de este trabajo: *territorio-agro-poder*, y avanzar, así, más allá del análisis cuantitativo.

La economía regional del NEA desde la organización y la gobernanza del territorio

A partir de los nexos entre territorio, agro y poder, puede establecerse que en los años ochenta del siglo XIX la constitución de una dirigencia nacional conformada por importadores-exportadores, terratenientes de la región pampeana nucleada en torno a los puertos de Buenos Aires y Rosario (Santa Fe) y los agroindustriales (azúcares y vinos) del interior (Noroeste y Cuyo respectivamente) dan origen al Estado y al mercado nacional. Más de una cuarta parte del territorio argentino austral –la Patagonia– se encuentra en un significativo aislamiento y sin infraestructura adecuada, además de estar constituida totalmente por Territorios Nacionales, quedando excluida de ese pacto intersectorial y con el ejercicio de una ciudadanía limitada por su dependencia del gobierno central.

El NEA, que también tiene predominio de Territorios Nacionales (Chaco, Formosa y Misiones), registra una estrecha supervisión del Ejecutivo Nacional. No es una región aislada porque cuenta

con ríos navegables y unos 1.200 kilómetros de líneas férreas que pasan por esta región fronteriza; resulta por entonces mayoritariamente un territorio poblado por aborígenes y sin una burguesía local establecida. Se suma al modelo agroexportador –hacia mediados de los años de 1890– a través de la explotación forestal y yerbatera. Las dos provincias que integran el NEA, Corrientes más allá de su centro-sur ganadero, con sus históricas propuestas de autonomía ante el poder central, y tangencialmente Santiago del Estero, otra provincia alejada del oficialismo roquista de turno y donde habrá de radicarse el juarismo para marcar distancias, tampoco logran sentarse a la mesa de negociaciones para conformar el Estado Nacional. Esas ausencias marcan las diferencias cuando se trata de gestionar y ejercer el poder y también al organizar el territorio y decidir prioridades.

El Gran Chaco Argentino (Formosa, Chaco, Santiago del Estero, Norte de Santa Fe y el Este de Tucumán y Salta) –que integra el NEA– se compone de dos subregiones. Hacia el Oriente se extiende –cercano a los ríos y vinculado al comercio de exportación– el Chaco Santafesino, que desde 1905 pasa a ser base de la poderosa Compañía inglesa-alemana The Forestal Land, Timber, and Railways Ltd. S.A. Se convierte desde entonces en la gran exportadora de rollos de quebracho taninero –el “oro rojo”– hacia el puerto de Hamburgo, con destino final a distintos lugares de Europa y que cuenta con sus oficinas comerciales en Londres. La situación generaría conflictos a la empresa durante la Primera Guerra Mundial (1914-1918), al estar Alemania y Gran Bretaña en bandos bélicos distintos. Hacia el Oeste –por su parte– despliega su riqueza

boscosa de lapacho, quebracho blanco, ñandubay y otras maderas duras no taníferas el Chaco Santiagueño, donde la penetración del bosque depende de la extensión ferroviaria y la producción maderera se destina al mercado interno, proveyendo durmientes, postes y leña. En esta subregión se instalan (1905-1906) dos importantes sociedades anónimas, Quebrachales Chaqueños y Quebrachales Tintina, dirigidas por dos poderosos comerciantes, financistas y terratenientes de la región pampeana Luis Zuberhübler y Ernesto Tornquist, respectivamente (Girbal-Blacha, 2011; Soto, 2006, pp. 91-94).

La ausencia de oligarquías locales afincadas permite a estos inversores de la región más rica del país —cercana a los puertos del litoral— diversificar convenientemente sus negocios centrales disminuyendo el riesgo empresario, a través de la conformación de estas sociedades anónimas que poco protegen el medio ambiente, frente a un Estado ausente cuando se trata de preservar la riqueza forestal. Al mismo tiempo, no existen políticas públicas consistentes ni de mediana duración, que obliguen a replantar los bosques originarios ni a invertir parte de las ganancias obtenidas en la región de la cual se extrae la riqueza. Los efectos más negativos del modelo agroexportador quedan al desnudo en estas regiones con economías extractivas, depredadoras, poco vinculadas al saber experto y de escasa tecnología. La

fábrica de extracto de quebracho y de rollizos predomina en el Chaco Santiagueño, en tanto el obraje como núcleo urbano forestal —que solo radica población mientras dura la explotación maderera— define al Chaco Santiagueño (Bruniard, 1979, pp. 1-259). La deforestación no obedece a cuestiones demográficas locales sino —como en este caso— a agentes externos a la región deforestada. La población y la economía regionales padecen las consecuencias (Slutzky, 2011).

El Estado instrumenta pocas acciones y políticas públicas para frenar el desmonte. Es hacia 1946 cuando, con el peronismo en el gobierno, se retoma la iniciativa a favor de una ley forestal que se presentara en septiembre de 1938 en la Cámara de Diputados de la Nación.¹ Los primeros avances sobre el tema se plantean en el Congreso Nacional en julio de 1946 hasta que el Poder Ejecutivo presenta, en enero de 1947, un proyecto de ley en defensa de esa industria que recibe un especial tratamiento en la Comisión de Legislación Agraria de la Cámara de Diputados.² Universidades, organizaciones sindicales, federaciones y asociaciones de productores forestales, empresarios, entidades de diversa naturaleza se pronuncian a favor de un Régimen Forestal, que finalmente será aprobado y puesto en funcionamiento en 1948, cuando la depredación de los bosques en el Norte argentino es notoria y afecta el medio ambiente.³ Por su parte: “el cultivo de algodón acompañado

¹ Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Archivo Parlamentario (AR-HCDN-SP-DAPYM), Sección Expedientes, caja 27, año 1938, expte. 1262-D-1938, 50 f.; caja 1, año 1946, expte. 49-OV-1946, 3 f.

² AR-HCDN-SP-DAPYM, Sección Expedientes, caja 5, año 1946, expte. 147-PE-1946, 119 f.; caja 54, año 1946, expte. 2352-D-1946, 3 f.

³ AR-HCDN-SP-DAPYM, Sección Expedientes, caja s/n, año 1948, expte. 36-P-1948, 5 f.; caja 3, año 1948, expte. 224-P-1948, 5 f.; caja 1, año 1949, expte. 22-PE-1949, 8 f.; caja 11, año 1949, expte. 714-P-1949, 4 f.

de planes de colonización en el Chaco húmedo se realizó sobre paisajes naturales (incluyendo bosques y sabanas) y el cultivo industrial de la yerba mate se expandió en la provincia de Misiones (Territorio Nacional hasta mediados del siglo XX) reemplazando áreas de selva paranaense” (Paolasso, Krapovickas y Gasparri, 2012, p. 36).

La mano de obra forestal ocupada intermitentemente y la presencia de aborígenes darían incentivo a la producción algodonera en Chaco y Formosa especialmente, desde el decenio de 1920. Se suele utilizar la fibra para el mercado interno aunque en la década de 1930 un 80% de la producción se exporta. Controlan el mercado y las cotizaciones grandes firmas como Bunge & Born, Louis Dreyfus y Adam Clayton (Gomez Lende, 2014, pp. 54-55). La crisis de 1929 afecta el corazón de la Argentina agroexportadora (región pampeana), mientras el algodón en el NEA no sufre tal impacto por sus características, tanto en la producción como en la comercialización del producto. El área algodonera pasa de unas 300.000 hectáreas en 1945 a 450.000 hectáreas en 1960 (Gomez Lende, 2014, p. 56).

Recién en la década del 60, el NEA con sus 290.000 kms² y una superficie agropecuaria de unos 20.000.000 de hectáreas, practica las forestaciones industriales (pinos) –esencialmente en el Chaco– para abastecer a las procesadoras de celulosa, aunque por entonces la cuestión impositiva y el despido de trabajadores del sector son asuntos

primordiales en debates sobre el tema, como parte de la propuesta desarrollista impulsada durante el gobierno del radical intransigente Arturo Frondizi (Bolsi, 1985).⁴ “El modelo productivo de la época del ‘oro blanco’ y del ‘oro verde’ giraba alrededor de la explotación familiar” (Slutzky, 2011, p. 467), aunque durante la cosecha ocupaba un importante número de mano de obra extra; mientras tanto, la tecnología sigue ausente de estos cultivos hasta dos décadas después. La diferencia entre oferta y demanda hace caer los precios del algodón, sumada a la competencia de la fibra sintética. La situación se torna más compleja.

Desde el decenio de 1970, en medio de la depresión regional que involucra al mercado interno y con menos exigencias que los cultivos anteriores aunque con efectos de deforestación, avanza la frontera agropecuaria provocando consecuencias mayores de marginalidad para la región y sus pobladores, de la mano de la soja que inicia su avance en el contexto de la dictadura y de la ortodoxia económica de mediados de ese decenio, conforme a las exigencias del mercado externo (Lattuada y Neiman, 2005, capítulos 4 y 5; Bolsi, 2006, pp. 227-266). Las pequeñas y medianas unidades productivas padecen las consecuencias de esa política, mientras con el retorno del peronismo al poder en 1973, desde el ámbito legislativo se apuesta a la concertación entre expansión agropecuaria y forestal, a través de actas de compromiso entre el Estado y los productores, para garantizar la de-

⁴ AR-HCDN-SP-DAPYM, Sección Expedientes, caja 6, año 1960, expte. 527-D-1960, 3 f.; caja 13, año 1960, expte. 970-P-1960, 3 f.

⁵ AR-HCDN-SP-DAPYM, Sección Expedientes, caja 1, año 1973, expte. 30-S-1973, 19 f.; caja 5, año 1973, expte. 103-PE-1973, 14 f.

fensa forestal.⁵ En suma, mientras el uso de la tierra sufre cambios, es evidente que “los vínculos entre deforestación y procesos demográficos en las regiones donde avanza la agricultura empresarial orientada al mercado global son bastante más complejos que los reseñados por la bibliografía” (Paolasso, Krapovickas y Gasparri, 2012, p. 40).

Se generan nuevas formas de planificación territorial en tanto patrimonio del nuevo modelo instalado y de una renovada cultura territoriana, capaz de potenciar “infraestructuras verdes” (corredores de biodiversidad, ecosistemas). La gobernanza, como experiencia neoinstitucionalista de buen gobierno opera en la transformación del territorio y su ambiente, con una adecuada coordinación interinstitucional y sostenida participación política (Farinos, 2017, pp. 213-245). En momentos de cambio y de incertidumbre para estas economías marginales, la cohesión social corre riesgos, pero también puede ofrecer alguna oportunidad, ya sea para construir una nueva institucionalidad o bien para aferrarse a las tradiciones sin superar la exclusión. En suma, desarrollo territorial sostenible, gobernanza y territorialidad son instrumentos centrales si el propósito es diseñar políticas e instrumentarlas (Farinos y Romero, 2007, p. 11). Su ausencia es un significativo factor que impulsa la exclusión y la marginalidad.

Como territorio de frontera móvil y límites de fácil transgresión, que conforman las jurisdicciones del NEA, el concepto encierra un importante componente social y político enlazado a su movilidad y fragilidad de límites. Una situación que da cuenta de una fluctuación política significativa, enlazada en este caso a la presencia de Territorios Nacionales,

con una ciudadanía política restringida, marginalidad ascendente y gobierno regional dependiente unilateralmente del poder central. Toda frontera tiene funcionalidad en lo social, lo político, lo económico, lo fiscal, lo legal y lo cultural. Esta región da un ejemplo concreto de esta trama compleja reseñada.

El ordenamiento del territorio, la construcción del espacio, las fronteras (flexibles o no) forman parte del ejercicio del poder que los dimensiona, los regula y también los reestructura. “Traducción, regulación, diferenciación y relación son los principios que siempre aparecerán en el límite o en la frontera”, como “el único medio para superar lo particular, para alcanzar lo general” (Shmidt di Friedberg, Neve y Cerarols Ramirez, 2018, p. 128). El caso del NEA muestra el irregular funcionamiento de esta ecuación y el deterioro del medio ambiente, frente a la indiferencia del Estado y la ausencia de políticas públicas generadoras de orden, desarrollo y coordinación en el uso racional del suelo y de los recursos naturales, para poder dar cuenta de un accionar estratégico e integrador de la región, en medio de los conflictos por el poder. La territorialidad y el derecho de ciudadanía tejen vínculos con una necesaria función de coordinación, concertación y cohesión entre ambos conceptos, que el NEA –con mayoría de Territorios Nacionales hasta mediados del siglo XX, como se subraya– deja expuesta a la vulnerabilidad, porque se trata de un ámbito donde la dirigencia procede de otros espacios más ricos y ligados al modelo agroexportador. “El debate académico sobre la ordenación territorial en general, o sobre un determinado modelo territorial, no debe olvidar que sus propuestas co-

rresponden al ámbito político” (Zoido Naranjo, 2007, p. 24), con sus escalas y niveles, que indican que no es posible un desarrollo sustentable sin contar con un modelo territorial sostenible.

El análisis de las políticas públicas –vinculadas al cambio institucional– ayuda a comprender estas diferencias y como parte de aquellas a la burocracia, en sentido weberiano, es decir, como una forma social, como un instrumento o estrategia de la clase dominante al servicio de sus propios intereses; pero también como el eje de la acción de la administración pública en sus distintos niveles (nacional, regional y local) vinculada a un necesario proceso de evaluación, que no siempre está presente (Urteaga, 2010, pp. 13-24 y 195-196). Desde los tiempos del Estado interventor (1930) primero y del Estado dirigista-planificador durante la gestión peronista, las políticas públicas en tanto variables dependientes, así como la burocracia técnica y el saber experto cobrarían mayor relevancia, pero no con igual presencia para todo el espectro regional argentino. Por otra parte, las redes de políticas públicas se enlazan a la gobernanza de la cual no son ajenos los actores no estatales (Fontaine, 2015, capítulos 1, 2 y 3).

Los vaivenes económico-financieros y políticos ocurridos desde los años de 1970 acentúan las desigualdades en medio de la globalización y “la marginación social generalizada de sus habitantes rurales y aun urbanos” (Urquidí, 2008, p. 388). Una situación que se agrava con el neoliberalismo de la década de 1990, así como con los efectos del Plan de Convertibilidad que abre y desregula la economía encareciendo el crédito para las producciones agrarias regionales. Las privatizaciones de las empresas de ser-

vicios públicos, el avance sojero, la siembra directa y sus consecuencias completan este oscuro panorama más allá del accionar de los organismos oficiales para sostener dichas economías (Junta Nacional del Algodón, INYM –Instituto Nacional de la Yerba Mate–, Fondo Nacional del Tabaco). Mientras tanto, la región permanece alejada del impacto de las plataformas de innovación, sus redes y la tecnología que podría mejorar y hacer más eficiente su base agrícola, aun en tiempos contemporáneos y más allá de los cambios en las orientaciones políticas de los gobiernos de turno. La contrapartida es la persistencia de rubros tradicionales con una significativa concentración de empresas agroindustriales, así como una desocupación y pobreza crecientes.

El caso de Formosa

De los Territorios Nacionales del NEA, Formosa padece los mayores efectos de la marginalidad, aun hasta el presente. Entre 1876 y 1930, cuenta con 15 colonias y solo 5 son agrícolas; en los años 20 un 34% de su población (19.093 habitantes) es de origen paraguayo (no todos radicados), quienes detentan casi la cuarta parte de las explotaciones agropecuarias; el tanino representa el 10% y el algodón el 1,4% del total producido en la Argentina. Después de la década de 1930 y a causa de los efectos de la crisis internacional, la producción forestal se estanca y el proceso de ampliación de la frontera agrícola y del poblamiento y asentamiento en las colonias formoseñas pierde significado, marcando hacia el interior de la región nordestina diferencias –por ejemplo– con el Chaco. En 1937, en

el Chaco, de un total de 466.078 hectáreas cultivadas, un 50% corresponde a plantación de algodón; en Formosa, de un total de 30.945 hectáreas cultivadas, el 61% corresponde al algodón que se expande desde el Chaco. Para 1960, las hectáreas cultivadas crecen notablemente en ambos casos, aunque las diferencias relativas se mantienen. En el Chaco, de 539.782 hectáreas plantadas, 397.769 lo están con algodón; mientras en Formosa, de las 75.056 hectáreas cultivadas, 55.437 (74%) pertenecen al cultivo algodonero (Slutzky, 2011, pp. 111-121). La población paraguaya radicada en Formosa para 1960 ha crecido y representa un 21,5% del total de sus habitantes.

Respecto de la escala de las explotaciones agropecuarias formoseñas, las diferencias también hacen de este territorio un caso singular. En 1914, predominan las de entre 1.001 a 5.000 hectáreas (28,5%), seguidas de las pequeñas de entre 6 y 25 hectáreas (27%); en 1947 son las más chicas las que predominan (24,4%), seguidas de las de 1.001 a 5.000 hectáreas (21%) y de las de hasta 5 hectáreas (17,7%). Para 1960, el paradigma se consolida con el 38% de las explotaciones de 6 a 25 hectáreas, 21% de las de hasta 5 hectáreas y 12,2% de entre 1.001 y 5.000 hectáreas. Los algodonales formoseños ocupan 1.285 hectáreas en 1921-1925 y 57.500 hectáreas en 1971-1972. Son ocupantes (86,6%) y arrendatarios (13,2%) los que predominan desde mediados del decenio de 1930 (Slutzky, 2011, pp. 126 y 128). En el Chaco, las explotaciones de 26 a 55 hectáreas representan entonces el 27,3%, seguidas de las de 16 a 25 hectáreas (22,8%) y de las de 6 a 16 hectáreas (20,5%) (Slutzky, 2011, p. 134). Entre los años 1960 y 1970, el 75% de la tierra apta

para la agricultura aparece subutilizado con ganado o está ocioso, mientras el tamaño de las que sí se dedican al agro superan las 1.000 hectáreas, ocupando un 88% de la superficie. Entre 1966 y 1973, en Formosa se adjudican 3.754 explotaciones, equivalentes a una superficie de 2.046.599,17 hectáreas (Slutzky, 2011, pp. 147-149).

La situación reconoce antecedentes históricos de importancia y se mantienen aun en tiempos del peronismo histórico. Para agosto de 1950, la Gobernación de Formosa produce un informe que presenta ante la Secretaría de Asuntos Técnicos de la Nación. Plantea las complejidades para el Territorio ante la implementación de la ley 13.273 de Defensa Forestal, cuando se trata de repoblar bosques cuyas especies originarias cuentan aún con extensiones importantes para el abastecimiento de maderas, como es el caso de Formosa, dice el técnico informante. Propone en cambio, la instalación de un vivero forestal en la zona de Laguna Blanca, por sus condiciones climáticas y para evitar la erosión en tierras aptas para la agricultura. El documento subraya la importancia de las dos grandes fábricas de tanino ubicadas en Formosa; en Quebrachales Dubosc y en tierras de la Compañía Argentina de Quebracho Marca Formosa. De ellas, de los aserraderos y de las actividades afines dependen la economía local y la suerte de la sociedad formoseña. La ayuda a los colonos y la rebaja en los fletes para llegar a los puntos de embarque procuran alentarse ante el diagnóstico de este informe, pero son herramientas insuficientes para revertir la marginalidad.⁶

Más allá de las particularidades de Formosa, gran parte del Chaco es el que sufre la mayor deforestación del bosque

nativo en el mediano plazo, con negativos efectos directos en la población autóctona (wichis, tobas, maticos, quom) y en los pequeños productores criollos. Esta explotación forestal indiscriminada que no respeta la sustentabilidad del medio ambiente genera insuperables consecuencias en el ecosistema y en la calidad de vida de los habitantes locales, para exclusivo beneficio de muy pocas empresas inversoras privadas. En la Argentina, entre 1937 y 2008 se pierden unos 6,5 millones de hectáreas de bosque nativo, un “proceso que se ha acelerado principalmente a partir de la década del 80 con la expansión agrícola” (Slutzky, 2011, pp. 486-487). La mayor erradicación forestal se da en Santiago del Estero, Salta y Chaco, lugares donde la soja avanza de la mano del agronegocio y la siembra directa desde mediados de la década de 1990.

Aun en el contexto de la región del NEA, Formosa ofrece estas particularidades que la tornan marginal en el interior de la propia marginalidad nordestina, más allá del ferrocarril que atraviesa su territorio de este a oeste, su riqueza forestal, sus tierras aptas para ganadería y también como consecuencia de los pocos beneficiarios de grandes extensiones de tierras, arraigados desde fines del siglo XIX. Si bien desde los años de 1930 se subdivide la escasa tierra fiscal que queda al amparo de la colonización, mayormente se produce solo para el consumo local. Recién desde los tiempos del peronismo –con el Estado dirigista y planificador que apuesta a la redistribución

del ingreso– se advierte la expansión del cultivo algodonero en áreas de pequeñas extensiones, prolongando el avance chaqueño en este rubro, primero, y desde la década de 1960 –ante la competencia del nailon que afecta al algodón chaqueño– enlazado al minifundio formoseño predominante (Slutzky, 2011, pp. 150-152).

Si bien la reconversión sojera en detrimento del algodón desde fines de la década de 1990 fue más lenta que en el caso del Chaco, el avance local se hizo a expensas de los bosques del lugar. “Los sembradíos de soja se expandieron, entre 1998 y 2006, un 1.514,1% en Formosa, explicando el 42,2% del área desmontada, y a costa de la floresta autóctona” (Gomez Lende, 2014, p. 60). A mediados del decenio de 2010 Formosa –el 1,9% del territorio nacional– concentra el 1,3% de la población del país (densidad de 8 habitantes por kilómetro cuadrado) y participa con un 20% de la producción taninera argentina. Su población está ocupada –al amparo del poder político– en el sector servicios en un 31,6%; en el comercio, un 22,7%, y solo un 6,9% se dedica a la agricultura, la ganadería y la pesca, en medio de una importante informalidad laboral y un creciente clientelismo político. Las empresas registradas representan un 0,5% del total nacional y en un 65,3% se trata de microempresas, solo un 10,8% representa a las grandes empresas.⁷ Todo un diagnóstico de situación que da cuenta de la marginalidad provincial en el ámbito regional nordestino.

⁶ Archivo Histórico de Formosa, Informe 428/50, Formosa, expte. 8202/1950, Registro de la Gobernación del Territorio, fs. 1-5.

⁷ Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo de la Nación Argentina, Dirección Nacional de Planificación Regional, *Informes productivos provinciales. Formosa*, Buenos Aires, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación, 2016, p. 3.

El NEA es una expresión contundente del capitalismo agrario concentrado, con la conflictividad social que conlleva asociada al uso y explotación de los recursos naturales: tierra, agua, riqueza forestal, en un ambiente de precariedad ocupacional del recurso suelo. “El desarrollo capitalista agrario en profundidad implicó la desaparición de una gran cantidad de pequeñas explotaciones, pequeños productores y la concentración de los frutos del progreso técnico en un número reducido de grandes empresarios” (Slutzky, 2011, p. 478). La población económicamente activa y esencialmente la dedicada a la producción algodonera ve decrecer su número por dicha concentración y la falta de dinamismo económico, mientras se acentúan las formas tradicionales de explotación que postergan el crecimiento productivo regional en medio de la desocupación, precarias condiciones de vida, pobreza y exclusión. El poder político acompaña este estado de situación. En Formosa, por ejemplo, el gobierno es ejercido por el veterinario y político justicialista Gildo Insrán desde el 10 de diciembre de 1995 de modo ininterrumpido.

El caso del Chaco

El Territorio Nacional del Chaco tiene un claro perfil forestal desde fines del siglo XIX hasta 1930, con la instalación de unas 15 fábricas productoras de tanino, en medio del dominio de The Forestal Land, Timber and Railways Ltd. desde 1906 (Del Río, 2004). “Según el censo de 1935, las fábricas instaladas ocupaban

1.288 obreros y 154 empleados, y utilizaban el 50% de la fuerza eléctrica disponible en el territorio. A su vez, la actividad maderera empleaba 2.077 obreros en 79 aserraderos, obrajes y carpinterías, pero consumía el 5% de la electricidad” (Carlino y Carrió, 2012, p. 61).

En la década de 1940 –por causas internas (costos de producción, impuestos) y externas (competencia de otros países, de la mimosa, y desarrollo de productos químicos curtientes)– solo quedarían 11 establecimientos forestales chaqueños productores de extracto de quebracho, según la publicación *El Chaco de 1940* editada por la Comisión Organizadora de la Primera Gran Exposición del Territorio Nacional del Chaco reunida en la Capital Federal (noviembre de 1940 a marzo de 1941). Tres decenios más tarde, la descapitalización del ambiente natural de la región resultaría irreversible (Zarrilli, 2004, pp. 255-284). En 1973, durante la gestión peronista y más allá de la política de concertación, los subsidios al Instituto de Investigaciones Forestales y Agropecuarias del Chaco siguen siendo un paliativo para frenar la deforestación sin límites.⁸

A partir de 1920, el avance del cultivo algodonero marcaría otra etapa económica local, aunque “el procesamiento local de la materia prima no logró pasar del nivel de las desmotadoras”, con establecimientos textiles que se radicaban fuera de la región y explotaciones familiares predominantes de unas 30 hectáreas (Carlino y Carrió, 2012, p. 57; Valenzuela y Scavo, 2011, p. 1). Después de la ya mencionada competencia de las fibras sintéticas de la década de 1960,

⁸ AR-HCDN-SP-DAPYM, Sección Expedientes, caja 64, año 1973, expte. 3286-D-1973, 10 f; caja 65, año 1974, expte. 3319-D-1973, 3 f.

la industria textil sufriría los efectos de la expansión productiva sojera desde la mitad del decenio de 1990, así como las consecuencias de las políticas neoliberales y la desregulación económica. El monocultivo dejará al descubierto sus efectos más negativos y la concentración en la propiedad de la tierra junto con el avance tecnológico para el cultivo algodónero (74%), que tornaría inevitable la desaparición de los pequeños productores de algodón. Las explotaciones más chicas pasaron del 20,8% en los años sesenta al 8,8% en 1988 (Gomez Lende, 2014, p. 57; Valenzuela y Scavo, 2011, pp. 95-120), acompañadas del aumento en los costos financieros y la falta de crédito agrícola. A la disminución de la fibra de algodón se sumaba el alto costo del financiamiento interno, los ciclos climáticos desfavorables y el autoabastecimiento brasileño (Rofman, 2000) (Gobierno del Chaco, 2011, p. 454).

Entre 1994 y 1996, el precio internacional del algodón se incrementó. El área productiva creció y también su producción, alentados por los créditos del Banco de la Nación Argentina. Pero desde septiembre de 1997, las inundaciones afectarían esas esperanzas para la agricultura local, mientras se producía la desregulación estatal del mercado. La plaga del picudo y la caída en los precios internacionales completaron la depresión algodónera. Paradójicamente, pronto la Argentina importaría fibra de algodón desde Brasil y desde los Estados Unidos para su consumo interno (Gomez Lende, 2014, p. 59).

La expansión sojera en el Chaco se dio por una suma de factores donde nuevos actores, los consorcios agropecuarios, pasaron a tener protagonismo desde 1998. Grobocopatel, Soros (Adecoagro), Liag, Werthein (Cresud), Pérez Com-

panc, Aceitera General Deheza, entre otros, acrecentaron sus negocios y con ellos la frontera sojera, especialmente a través del arriendo de tierras, llevando a la quiebra a los pequeños productores algodóneros. Los más grandes no tardarían en sumarse al modelo de la soja transgénica (Gomez Lende, 2014, p. 61).

La crisis del 2001 y cuatro malas cosechas consecutivas afectarían de lleno el cultivo algodónero, que asiste a la baja en sus rendimientos y a una gran caída del precio del producto en consonancia con el avance de la soja y la expansión de la frontera agropecuaria ya mencionada, con un sostenido rendimiento por hectárea de este nuevo cultivo (Carlino y Carrió, 2012, pp. 70-71). “Fueron los mismos productores capitalizados que llegaron al Chaco para producir algodón los que realizaron la reconversión de nuestros campos algodóneros al cultivo sojero. De esta manera, se inició una nueva fase en la economía chaqueña que ha provocado profundas transformaciones en su estructura productiva” (Carlino y Carrió, 2012, p. 71).

En la economía chaqueña, el avance sojero se une a la concentración de la tierra, el arraigo del gran empresariado agrario, las nuevas tecnologías rurales y sus asimetrías según el tipo de cultivo, la expansión de la frontera agrícola que cambia la escala productiva y el auge de los *commodities*. El poder neoliberal de la década de 1990 deja su impronta junto con la agricultura de precisión y la soja transgénica. Entre 1999 y 2008, las hectáreas plantadas con soja en el Chaco pasan de 215.000 a 703.070 hectáreas y lo hacen en detrimento del algodón, principalmente (Carlino y Carrió, 2012, p. 73). Un firme y creciente mercado externo de soja y sus derivados completa

la ecuación que beneficia al sector –con menos riesgos y costos que otros cultivos–, consolidando la renta del sistema agrario. La reconversión agrícola logra que el 91,20% de la expansión sojera se hiciera a expensas del retroceso del algodón, que lentamente iría recuperando un espacio al amparo de la genética y solo para quienes pudieran apartarse de las prácticas de los cultivos tradicionales y la cosecha manual. Desde inicios del siglo XXI, los sectores agrícolas menos favorecidos tendrían que enfrentar los efectos de la siembra directa, el endeudamiento y la escasa capacitación (Gomez Lende, 2014, pp. 60-63). La integración regional del NEA se torna difícil y la sociedad local sufre los efectos de la exclusión, la marginalidad y la ausencia de políticas públicas capaces de revertir dichas condiciones de largo arraigo.

Reflexiones sobre las frustraciones de largo plazo

En las primeras décadas del siglo XX, los sectores quebracheros-tanineros son los ganadores del NEA mediante una persistente deforestación. Después de la década de 1930, al disminuir la explotación forestal, se retiran los capitales más importantes atraídos por la mimosa en África, y ante la competencia de los productos químicos para curtiduría del cuero luego de la Segunda Guerra Mundial, el cultivo algodonero (promovido en la década de 1920) se afianza en la región, en tanto la ganadería extensiva crece afectando el nutriente de los suelos una vez arrasado el bosque originario. Sin dudas, la región es una construcción histórica que forma parte de un proceso cultural de diferencia-

ción integrado al imaginario territorial. A partir de mediados de la década de 1990 y al amparo del neoliberalismo, la soja ganaría posiciones, frente a la marginalidad creciente del Gran Chaco Argentino, el despojo de la naturaleza y del patrimonio cultural del territorio.

Ante la postergación de las subregiones del NEA, el Estado no alentaría los nexos orgánicos regionales, tampoco arbitraría leyes ante la presencia activa y sostenida del mercado. El algodón sufriría los efectos más negativos desde los años de 1960 ante la nueva coyuntura, la creciente apertura de la importación, la desregulación, la gran competencia a nivel internacional, las plagas y los efectos climáticos negativos. El avance de la soja y su tecnología sería la opción preferida de los productores con capacidad para hacerlo, sumiendo en una profunda decadencia a la economía familiar algodonera.

La expansión de la frontera agropecuaria tiene entonces otros actores, otra organización y otra tecnología. En el circuito algodonero del Chaco y Formosa, muy apegado a la tradición, “predomina un cotidiano horizontal, formado por campesinos, minifundistas y pequeños productores absolutamente ajenos a la modernidad actual, y fuertemente limitados para continuar desarrollando esa función en condiciones aceptables de rentabilidad” (Gomez Lende, 2014, p. 67). Recién hacia 2005-2006 las políticas públicas tratarían de buscar paliativos: la refinanciación de deudas, alentar subsidios y ejecutar el Plan de Desarrollo Sustentable y Fomento de la Producción Algodonera, para organizar un fondo compensatorio garante de un precio mínimo a los productores de algodón, aunque su efecto solo fuera coyuntural (Valenzuela y Scavo, 2011, p. 112).

Hasta la crisis global del 2008 que afectara directamente al sector agrario, el Estado de Bienestar dejaría su impronta. Entonces, el avance sostenido de políticas favorables al sector financiero volcaría sus efectos de exclusión, desigualdades, fragmentación social, aumento de la indigencia, concentración del ingreso y un debilitamiento del Estado ante la imposición de las reglas del mercado que se muestra como “agente proveedor de bienestar individual” (Herrera-Gutiérrez, 2018, p. 13). El Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos del Chaco se presenta en 2009 (ley 26.331), pero no logra eludir el avance del “aprovechamiento forestal”, que afecta y degrada al ecosistema regional (ley provincial 6.409 y decreto reglamentario 932/10),⁹ mientras se ejecutan los subsidios hasta 2017 para el “manejo sostenible” forestal desde la Dirección de Bosques de la Provincia del Chaco.¹⁰

En 2010, la Secretaría de Política Económica del Gobierno Nacional presenta un Informe Final del Plan de Fortalecimiento Institucional para atender a las economías regionales del Norte Argentino. Una condición es ineludible y se subraya allí “la recuperación de las capacidades del Estado y de la estrategia pública de planificación integral del desarrollo económico territorial a mediano y largo plazo” (citado en Slutzky, 2011, p. 481). Sin dudas una de las mayores deudas históricas de la dirigencia argentina. Factores económicos, comer-

ciales y tecnológicos se complementan dejando al descubierto la desigualdad regional que reconoce profundas raíces históricas.

Hoy –cuando hay 3,39 millones de hectáreas menos de bosques–, estudios del INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) y de la Fundación Vida Silvestre advierten que la ecorregión chaqueña “podría perder una superficie de bosques que equivale a 167 veces la Capital”,¹¹ mientras se reclama el cumplimiento pleno de la ley 16.336 de bosques para evitar que ese proceso avance y crezca en dimensión territorial. El estudio de referencia se enfoca en el Gran Chaco Americano por su diversidad ambiental y social. El que refiere a la región del Gran Chaco Argentino representa un 40% del área forestal del país. El avance sojero influye directamente en el medio ambiente. En todo caso, hay –al menos– dos actores que deben actuar en consonancia: el gobierno con sus políticas públicas y los productores asumiendo el compromiso con “soluciones económicas compatibles con la conservación de los bosques” (Fundación Vida Silvestre).¹² Para la organización Greenpeace –muy crítica a la hora de pedir la aplicación de la Ley de Bosques–, de las 112.766 hectáreas desmontadas en 2018, un 40% –40.965 hectáreas– ocurrió en bosques legalmente protegidos.¹³

Este sintético recorrido, con perspectiva histórica, ha pretendido dar muestras

⁹ <<http://argentinambiental.com/legislacion/chaco/ley-6409-ordenamiento-territorial-los-bosques-nativos/>>.

¹⁰ <http://direcciondebosques.blogspot.com/p/ley-26331_1913.html>.

¹¹ *Clarín*, Buenos Aires, domingo 16 de junio de 2019, p. 48.

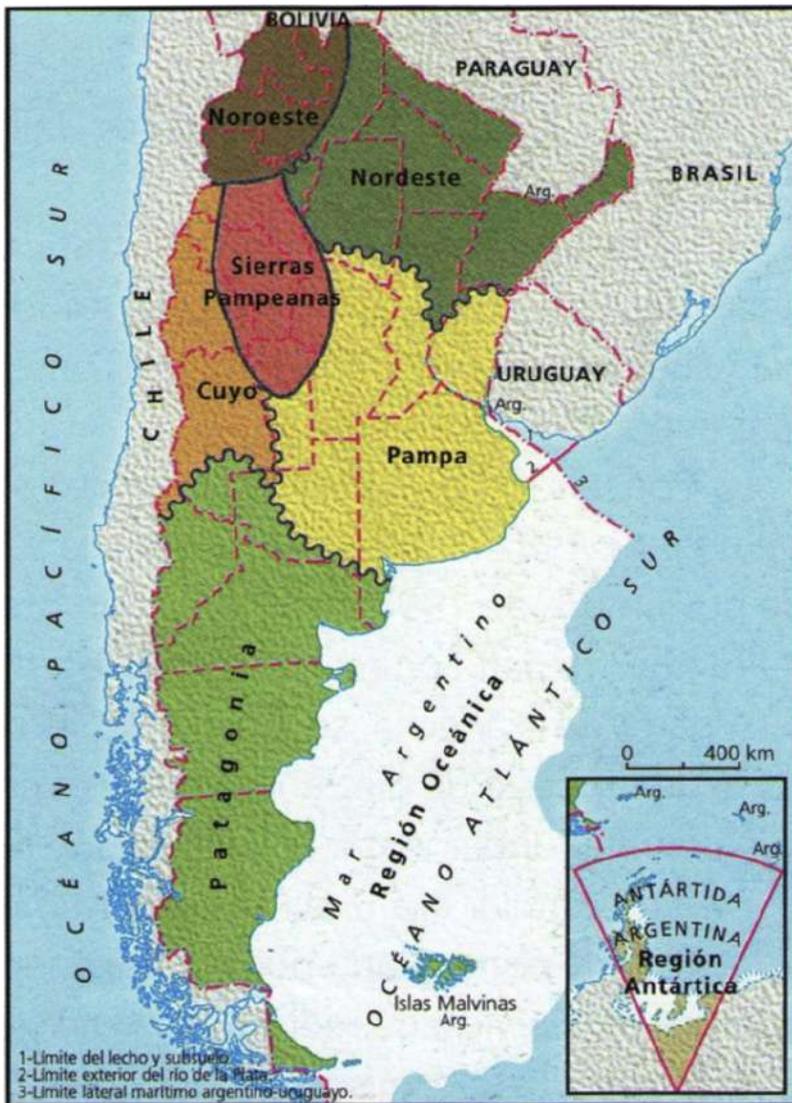
¹² *Clarín*, Buenos Aires, domingo 16 de junio de 2019, p. 48. (Escribe Irene Hartmann)

¹³ <<https://www.greenpeace.org/argentina/issues/bosques/1075/greenpeace-durante-2018-se-deforesta-ilegalmente-el-equivalente-a-dos-veces-buenos-aires/>>.

de la estrecha relación entre territorio, agro y poder, vinculada al accionar del Estado y a la influencia –por acción o por omisión– de las políticas públicas, para caracterizar desde este enfoque específico la pertenencia al margen –del pre-

dominante modelo agroexportador– de esta región del NEA. Los casos de Formosa y Chaco, aquí destacados del conjunto, focalizan los rasgos del trinomio planteado, mediante un recorrido conceptual capaz de perfilar la Argentina desigual.

Figura 1. Regiones de la Argentina



Fuente: <<http://pzc-pics.blogspot.com/2013/04/mapa-de-argentina.html>>.

Referencias bibliográficas

- Bageneta, J. M. (2015), *Del algodón a la soja. Territorio, actores y cooperativas en el Gran Chaco Argentino (1960-2010)*, Buenos Aires, Editorial Intercoop.
- Blacha, L. (2015), *La clase política argentina, 1930-1943. La oposición ausente y la pérdida de poder*, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Bobbio, N., N. Matteucci y G. Pasquino (1991), *Diccionario de política*, México, Siglo XXI.
- Bolsi, A. (1985), *Apuntes para la Geografía del Nordeste Argentino. (Un ejemplo de regresión regional.)*, Resistencia, IIGHI-Conicet.
- y N. Meichtry (1982), *Realidad y política migratoria en el nordeste argentino*, Resistencia, IIGHI-Conicet.
- Bolsi, A., P. Paolasso y F. Longhi (2006), “Norte Grande Argentino entre el progreso y la pobreza”, *Población y Sociedad*, N° 12/13, pp. 227-266.
- Bruniard, E. (1975), *El Gran Chaco Argentino: ensayo de interpretación*, Resistencia, Universidad Nacional del Nordeste.
- (1979), “El Gran Chaco Argentino (ensayo de interpretación geográfica)”, *Revista Geográfica*, N° 4, Resistencia, Universidad Nacional del Nordeste, pp. 1-259.
- Carlino, A. y M. Carrió (2012), “De la industria taninera al desplazamiento de la actividad textil en la provincia del Chaco como consecuencia de la producción sojera”, *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas-UNNE*, N° 9, Resistencia, septiembre.
- Cozzo, D. (1967), *La Argentina forestal*, Buenos Aires, Eudeba, 1967.
- Daniele, V. y A. Di Ruggiero (2017), “Las raíces de la desigualdad global: el papel de la biogeografía y la diversidad genética”, *La Revista de Estudios del Desarrollo*, N° 2, México, UNAM, diciembre, pp. 3-25.
- De Ípola, E. (1999), “El hecho peronista”, en Altamirano, C. (ed.), *La Argentina en el siglo XX*, Buenos Aires, Ariel, pp. 325-332.
- Del Río, C. R. (2004), *El extracto de quebracho, origen y evolución*, Buenos Aires, Editorial Dunken.
- Farinos, J. (2017), “La gobernanza como elemento de transformación territorial, ambiental y urbana ¿gobernanza territorial sin territorio?”, en Serrano Rodríguez, A. (coord.), *Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en un mundo en cambio*, Valencia, Universitat de Valencia, pp. 213-245.
- y J. Romero (2007), “El gobierno del desarrollo territorial sostenible. A modo de presentación”, en Farinos, J. y J. Romero (eds.), *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*, Valencia, Universitat de Valencia, pp. 32-43.
- Fernández, D. A. (2019), “‘Un desierto verde’. La agricultura pampeana (1988-2018): cosechas récord y crisis de la producción chacarera”, *Economía Agraria y Recursos Naturales*, vol. 19, N° 1, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, pp. 151-174.
- Fontaine, G. (2015), *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*, Barcelona, Editorial Anthropos, prólogo y capítulos 1, 2 y 3.
- Foucault, M. (1985), *Un diálogo sobre el poder*, Madrid, Alianza Editorial.
- Ginés Sánchez, X. y V. A. Querol Vicente (2019), “Construcción social de lo rural y Nueva Ruralidad. Una aproximación al marco de interpretación de lo rural de agentes políticos y sociales”, *Economía Agraria y Recursos Naturales*, vol. 19, N° 1, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, pp. 37-57.
- Girbal-Blacha, N. (2011), *Vivir en los márgenes. Estado, políticas públicas y conflictos sociales. El*

- Gran Chaco Argentino en la primera mitad del siglo XX*, Rosario, Prohistoria Ediciones.
- Gobierno del Chaco (2011), *Chaco, su historia en cifras*, Resistencia, Librería de la Paz.
- Gomez Lende, S. (2014), "Orden global y reestructuración local: algodón y soja en el Nordeste Argentino. Provincias de Chaco y Formosa (1990-2012)", *Caminhos de Geografia. Revista online*, vol. 15, N° 49, Uberlandia, Universidad Federal de Uberlandia, marzo, pp. 50-69.
- Gori, G. (2006), *La Forestal. La tragedia del quebracho colorado*, Santa Fe, Mauro Yardin Ediciones.
- Herrera-Gutiérrez, M. R. (ed.) (2018), *Políticas públicas en tiempos de incertidumbre: Aportes para una agenda de investigación*, Valencia, Tirant Lo Blanch.
- Jellinek, G. (2000), *Teoría general del Estado*, Granada, Editorial Comares.
- Lattuada, M. y G. Neiman (2005), *El campo argentino: crecimiento con exclusión*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Lechner, N. (1997), "Intelectuales y política", en Baca Olamendia, L. e I. Cisneros (eds.), *Los intelectuales y los dilemas políticos en el siglo XX*, México, Flacso / Triana Editores, t. 2, pp. 411-417.
- Leoni, M. S. (2015), "Elites culturales de la región del Nordeste Argentino en el siglo XX", *Coordenadas. Revista de Historia local y regional*, N° 2, año II, julio-diciembre, pp. 35-54.
- Madueño, R. (1942), *Evolución del régimen forestal argentino*, Buenos Aires, Espasa Calpe Argentina.
- Miranda, G. (1980), *Tres ciclos chaqueños*, Resistencia, Editorial Norte Argentino.
- Pantaleón, J. (2005), "Ciencia y política en la invención de la región del Noroeste argentino", en Frederic, S. y G. Soprano (comps.), *Cultura y política en etnografías sobre la Argentina*, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, pp. 67-106.
- Paolasso, P., J. Krapovickas y N. Gasparri (2012), "Deforestación, expansión agropecuaria y dinámica demográfica en el Chaco seco argentino durante la década de los noventa", *Latin American Research Review*, vol. 47, N° 1, Washington, Latin American Studies Association, pp. 35-63.
- Paolasso, P., F. Longhi y G. Velázquez (coords.) (2017), *Desigualdades y fragmentación territorial en la Argentina durante la primera década del siglo XXI*, Buenos Aires, Imago Mundi.
- Rodríguez, L. (2018), *Yerba mate y cooperativismo en la Argentina. Sujetos sociales y acción colectiva en el NEA (1936-2002)*, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Rofman, A. (2000), *Desarrollo regional y exclusión social. Transformaciones y crisis en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Santos, M. (1996), *Metamorfosis del espacio habitado*, Vilassar de Mar, Oikos Tau.
- Schmidt di Friedberg, M., M. Neve y R. Cerarols Ramirez (2018), "Con obstinada y contraria dirección", en Schmidt Di Friedberg, M., M. Neve y R. Cerarols Ramirez (comps.), *Claude Raffestin. Territorio, frontera, poder*, Barcelona, Icaria / Espacios Críticos.
- Slutzky, D. (2011), *Estructura social agraria y agroindustrial del Nordeste de la Argentina: Desde la incorporación a la economía nacional al actual subdesarrollo concentrador y excluyente*, Buenos Aires, CIEA-CEUR-UBA.
- Soluri, J. (2013), "Los campesinos y la historia oculta de la biodiversidad", *RCC Perspectives*, N° 7, Múnich, Rachel Carson Center, pp. 67-74.
- Soto, G. (2006), "Situación socio-económica del Chaco argentino", en Brown, A., U. Martínez Ortiz, M. Acerbi y J. Corcuera (comps.), *Situación ambiental argentina*, Buenos Aires, Fundación Vida Silvestre, pp. 91-93.
- Urquidi, V. L. (2008), "La globalización de la economía: oportunidades e inconvenientes", en Trejo Reyes, S. (ed.), *Ensayos sobre economía*, México, Colegio de México, pp. 347-374.

- Urteaga, E. (2010), *Las políticas públicas en cuestión*, Jaén, Universidad de Jaén.
- Valenzuela, C. y A. Scavo (2011), “Reestructuración productiva, asociativismo y diversificación. El proyecto de los consorcios productivos en el sector agrícola chaqueño”, *Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, N° 7, Santa Fe y Montevideo, pp. 95-120.
- Valenzuela, C., O. Mari y A. Scavo (2011), “Persistencias y transformaciones del sector algodonero tradicional en la Provincia del Chaco en la Argentina”, *Revista Universitaria de Geografía*, vol. 20, N° 1, Bahía Blanca.
- Vaquero Caballería, M. (2018), *Derecho del territorio*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Zapata, F. (2005), “Procesos sociales”, en Zapata, F., *Cuestiones de teoría sociológica*, México, Colegio de México, pp. 247-251.
- Zarrilli, A. G. (2004), “Historia y economía del bosque chaqueño: la mercantilización de los recursos forestales (1890-1950)”, *Anuario IHES*, N° 19, Tandil, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, pp. 255-284.
- Zoido Naranjo, F. (2007), “Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política”, en Farinos, J. y J. Romero (eds.), *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*, Valencia, Universitat de Valencia, pp. 19-48.

[Recibido el 15 de junio de 2020]

[Evaluado el 30 de septiembre de 2020]

Autora

Noemí M. Girbal-Blacha es doctora en Historia por la Universidad Nacional de La Plata. Investigadora superior emérita del Conicet. Profesora emérita de la Universidad Nacional de Quilmes. Publicaciones recientes:

- (2019), “Identidad territorial, agro y políticas públicas. Reflexiones históricas sobre las desigualdades regionales en la Argentina hasta mediados del siglo xx”, *áreas. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, N° 38, agosto, Murcia, Universidad de Murcia, pp. 7-18.
- (2019), “Sobre intereses agrarios y agroindustriales en la Argentina (1910-1960): representaciones históricas”, *História, Debates e Tendências*, vol. 19, N° 4, Passo Fundo, diciembre, pp. 698-719.
- (2018), ¿“La Argentina que no fue”? *Las economías regionales norteñas en la Revista de Economía Argentina*, Rosario, Prohistoria Ediciones.

Cómo citar este artículo

Girbal-Blacha, Noemí M., “Territorio, agro y poder en las economías marginales del NEA. Reflexiones históricas”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 38, primavera de 2020, pp. 119-136, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/580-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-38.html>>.

Sofía Ares, Claudia Mikkelsen
y Cristina Carballo

Los buscadores

NARRACIONES TERRITORIALES DE NUEVOS GÉNEROS
DE VIDA RURAL EN EL PARTIDO DE GENERAL
PUEYRRREDÓN, PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Introducción: del estereotipo rural a las nuevas funciones sociales

Los cambios territoriales promovidos en las últimas décadas por políticas neoliberales fueron y van acompañados de valorizaciones productivas que rompen con el estereotipo de la imagen del espacio rural pampeano. Políticas consumadas en diversas escalas socioterritoriales, que irrumpen en la trama social de la ciudad, y la privatizan. En este escenario muta el paisaje conocido y se instalan diversos niveles de fragmentación social. Fuimos testigos de los cambios que imprimieron en el territorio rural las nuevas funciones productivas, que en muchos casos desplazan a las tradicionales o conviven con ellas en una puja de tensiones y negociaciones frente a las nuevas demandas sociales. Comunidades de jóvenes y familias que van en busca de una nueva forma de construir su hábitat. Los buscadores de una promesa rural.

El eje de análisis que nos convoca es el particular proceso territorial de nuevos géneros de vida ya sea por los

noveles actores urbanos, ya sea por los desplazados trabajadores rurales, con la convivencia de los oriundos vecinos del lugar. Todo confluye en nuevos espacios y vivencias, otrora marginales para el mercado inmobiliario. Estas comunidades no solo procuran solucionar la problemática de la vivienda, sino que van en búsqueda de un nuevo género de vida en territorios rurales. No buscan un género de vida rural sino uno distinto a lo urbano conocido, rural.

Estas visiones de lo rural superan el simple mecanismo de apropiación generada por las inversiones inmobiliarias de la década de 1980, es mucho más profundo y se ha extendido con múltiples procesos de producción de suelo urbano en contextos de ruralidad. Este mundo es el resultado de asincrónicas políticas públicas-privadas, que agudizan el proceso de la fragmentación urbana por fuera del modelo instalado por la centralidad metropolitana de Buenos Aires. El partido de General Pueyrredón desenvolverá sus propias lógicas locales que hibridan los procesos de extensión urbana con el desdoblamiento rural. Estos conocidos procesos territoriales

nos plantean otros interrogantes frente a esas mutaciones en la escala local, en el vínculo con el lugar. Y de allí, la propuesta de la resignificación de la categoría geográfica *género de vida*.

La revalorización de los espacios rurales con fines residenciales es un proceso de larga data (Kayser, 1972; Nates Cruz y Raymond, 2007; Nogué, 1988, entre otros). En la Argentina, este proceso genera enclaves que algunos han estudiado desde la idea de neorruralidad (Mikkelsen, 2007; Tadeo, 2010; Quirós, 2017; Trimano, 2017; Sili, 2019, por ejemplo), pero que más allá de los rótulos pone en debate ideas como el desdoblamiento rural y rompe con el estereotipo de una visión única de la dicotomía rural-urbano.

El partido de General Pueyrredón, ubicado en el sudeste de la provincia de Buenos Aires, tiene una red de asentamientos poblacionales conformada por Mar del Plata (656.000 habitantes según el INDEC en 2018), población rural dispersa y un mosaico de localidades que reúnen entre 200 y 15.000 habitantes. Las localidades se sitúan en proximidad de las rutas de acceso a Mar del Plata, en entornos de belleza paisajística, aunque con deficiencias en cuanto al aprovisionamiento de servicios básicos. Hasta la década de 1980, estas aglomeraciones tenían escasa población y sus funciones se vinculaban con la prestación de servicios al entorno agropecuario o eran ámbitos con segundas residencias e infraestructura turístico-recreativa. Desde entonces, sobresalen por su crecimiento demográfico acelerado (Ares y Mikkelsen, 2014, pp. 404-408).

Experiencias previas de investigación, como así también el análisis de literatura sobre el tema, nos permiten

sostener que en la transición desde lo puramente agroproductivo hacia la situación actual de solapamiento de funciones (agropecuarias, residenciales, segundas residencias, logística, gastronomía, recreativas y otros servicios), los procesos expansivos no solo implican transformaciones demográficas, sino cambios en la vida cotidiana de los sujetos y transformaciones en los géneros de vida urbanos vinculados a traslados de residencia habitual, enmarcados en desplazamientos de tipo urbano-rurales. Dado que las variables poblacionales interactúan entre sí pero también con múltiples dimensiones territoriales (económicas, políticas, culturales, sociales), las variaciones demográficas inciden sobre el bienestar, las estructuras sociales y económicas, la cohesión y la sustentabilidad, como indica Vinuesa Angulo (2017, pp. 55-56). La expansión sobre territorios que no están preparados adecuadamente también ocasiona crecimiento de las demandas hacia las autoridades, especialmente respecto de la infraestructura social y de servicios.

Resumiendo, el escenario de cambios territoriales observados en las últimas décadas en el partido de General Pueyrredón nos propone variados desafíos, entre los que se encuentra avanzar en los conocimientos sobre las localidades menores del distrito, su entorno inmediato y sus habitantes.

En esta línea de trabajo nos planteamos como objetivo central analizar y comprender el *género de vida* de los sujetos habitantes de localidades menores del partido de General Pueyrredón a través de los *sentidos de lugar*.

Para ello, se resolvió metodológicamente trabajar con técnicas de naturaleza cualitativa, principalmente en-

entrevistas en profundidad realizadas en Chapadmalal (4.112 habitantes según el INDEC en 2010) y Sierra de los Padres-La Peregrina (4.249 habitantes según el INDEC en 2010). Localidades elegidas por sus características funcionales, históricas y demográficas. Las entrevistas se hicieron a partir de informantes calificados, a través de quienes construimos una muestra cualitativa aplicando la técnica bola de nieve (Scribano, 2008, p. 37).

El artículo se organiza en tres momentos de análisis. En el primero presentamos la construcción de conceptos operativos como *género de vida* y *sentidos del lugar*. A continuación se presentan los principales resultados, recorriendo para ello la definición de tres ejes de sentidos de lugar, así como las relaciones que tienen entre sí. Finalmente, proponemos algunas conclusiones provisionarias de la investigación.

El sentido del lugar y el retorno al género de vida rural: conceptos operacionales

Al territorio, para este trabajo, se lo enmarca en las complejas articulaciones entre sus dimensiones materiales e ideales (Raffestin, 1986; Tizón, 1996). Haesbaert (2004, p. 235) señala que el territorio se construye a partir de un espacio híbrido (entre naturaleza y sociedad, entre materialidad e idealidad) debido a la imbricación de múltiples relaciones de poder, desde el más material de orden económico-político, al más simbólico de las relaciones culturales.

En estas coordenadas conceptuales nos preguntarnos de qué modo comprender las relaciones sociales e indivi-

duales que sostienen y transforman el territorio rural, dando como resultado localidades con características singulares. Es por ello que el concepto género de vida (*genre de vie*) –propio de la geografía tradicional– nos resultó una lente adecuada para el acercamiento a los procesos que actualmente se observan en las localidades en estudio, menores a 15.000 habitantes.

A través del género de vida podemos pensar un análisis integral y relacional, combinando materialidad, acciones y sentidos. Claro que el contenido del concepto se renueva, adaptándolo al tercer milenio y congregando distintos aportes (Juan, 1994, 2008; Veal, 2000; Haesbaert *et al.*, 2012).

En la escuela tradicional preguerra mundial, el estudio de los géneros de vida implicaba considerar un conjunto de elementos a través de los cuales se expresan los hábitos, disposiciones y preferencias de cada grupo. Así, para Derruau los modos de vida presuponen instrumentos, procedimientos y elementos sociales (como los vínculos creados por una comunidad de trabajo) (1983, p. 128).

En años recientes, asistimos a cierta revalorización de la obra de Vidal de la Blache así como de conceptos clave para la geografía. De la mano de la geografía cultural, por ejemplo, Claval explica que el género de vida permite un análisis integral teniendo en cuenta técnicas, herramientas y formas de habitar, donde se articulan hábitos, formas de hacer y paisajes (1999, p. 39). Desde la geografía fenomenológica, Buttimer indica que el género de vida modeló y fue modelado por el sentido de lugar (1983, p. 177), destacando que la experiencia del mundo vivido puede describirse

como la orquestación de ritmos témporo-espaciales. Afirma además que los géneros de vida se entrelazan y ajustan entre sí modelando horizontes de espacio-tiempo en común.

Dentro y fuera de la geografía se aplican términos relacionados con el género de vida, como estilo de vida, modo de vida, forma de vida. Estos se usan habitualmente, pero en general las definiciones son poco claras o directamente se omiten (Dumont y Clúa García, 2015, p. 84). Cada vez más, se destacan, reflexiones que contribuyen a pensarlos y al mismo tiempo proponer una definición operativa del género de vida para la época presente (Veal, 2000; Dumont y Clúa García, 2015). Ideas como las de Heller, Veal o Juan nos han proporcionado elementos para pensar en el género de vida como una lente adecuada para observar lo que ocurre en los poblados del sudeste bonaerense.

Ágnes Heller se centra en la vida cotidiana, explicando que en ella se concreta “el conjunto de actividades que caracteriza la reproducción de los hombres particulares, los cuales, a su vez, crean la posibilidad de la reproducción social” (1977, p. 19). En la vida cotidiana, destaca la autora, se convierte en central el saber usar cosas o instituciones, el “saber cómo”. Otro punto por considerar consiste en admitir que los sujetos deben afrontar los cambios, redefiniendo su forma de vivir. Si transmitimos sus argumentos a la vida diaria en las localidades, observamos que efectivamente los conocimientos son prioritarios para organizarse, tanto en las actividades locales como en las que requieren movibilidades.

Juan (1994, 2008) conecta vida cotidiana con prácticas y establece que el

género de vida “permite la identificación de formas culturales relativamente estables en un contexto histórico y social dado. El género de vida permite distinguir diferentes maneras de vivir, es decir, conjuntos de actividades dentro de situaciones comparables en términos de clase social, medio de vida y estatuto familiar” (Juan, 2008, p. 451). Además, indica: “Buscando géneros de vida, tratamos de comprender cómo los proyectos personales pueden orientar la acción ordinaria y conformar sistemas de usos” (Juan, 2008, p. 452), en los cuales participan las actividades (con su carga de significados) y las interacciones, es decir la alteridad como componente indispensable de las formas de vivir en el cotidiano. Con estas argumentaciones se superan dos ideas: a) la de individuos reunidos detrás de una práctica (modo de vida), b) la de combinación de prácticas que caracterizan a un individuo (estilo de vida).

A partir de las contribuciones citadas, definimos el *género de vida* como conjuntos de actividades, interacciones, comportamientos, significados y valores que, en articulación compleja y dinámica, gestan sentidos de lugar. En consecuencia, entre género de vida y sentidos de lugar hay una relación bidireccional, dialéctica.

Esto nos lleva, al concepto e idea del sentido del lugar, desarrollado centralmente por Yi Fu Tuan (1976, 1983). Para Tuan la experiencia abarca las diferentes formas a través de las que una persona construye y conoce la realidad. Implica, a su vez, que en el aprendizaje a través de las vivencias los sujetos se aventuran primero en lo absolutamente desconocido y luego, progresivamente, en la vida cotidiana.

Por otra parte, el concepto de experiencia espacial es el que facilita la integración entre prácticas, conocimientos y subjetividad espacial¹ pero también entre lo individual y lo social en tanto está moldeada y orientada socialmente (Lindón, 2006, p. 388). La experiencia espacial como conocimiento y práctica del territorio, se puede observar a través de entramados de sentidos que los sujetos asignan a localizaciones y trayectos, definiendo lugares. Así, “El lugar encarna las experiencias y aspiraciones de la gente. El lugar no es un simple hecho a explicar en el ancho marco del espacio, pero es una realidad para ser clarificada y entendida desde la perspectiva de quienes lo dotan de significado” (Tuan, 1976, p. 387).

De acuerdo con Pred (1984, p. 280), los sentidos de lugar pueden ser mucho más que una experiencia personal, es probable que emerjan o se rediseñen entre diferentes grupos generacionales. A través de los sentidos se confirman el significado de imágenes, ideas y símbolos, creando así una experiencia total del medio. Los sentidos de lugar surgen, se modifican o incluso desaparecen relacionados con las dimensiones del territorio, pero también con la posición del sujeto en la estructura socioeconómica, su patrimonio cultural, su historia. Todos estos elementos teóricos nos proporcionan el encuadre conceptual de resignificación de género de vida asociado a la experiencia espacial que nos provoca el sentido del lugar.

Contextualización territorial de Sierra de los Padres-La Peregrina y Chapadmalal

En la actualidad, las aglomeraciones no son ajenas a dinámicas que ocurren en otras escalas, pero ofrecen características singulares que las han transformado, en muchos casos, en puntos atractivos para la localización residencial. Sobre el concepto de localidad, nos basamos en la definición adoptada en el Sistema Estadístico Nacional, es decir, “áreas de edificación bastante compacta interconectada mediante una red densa de calles”. “[...] No sería razonable exigir, además, que la aglomeración se defina como área edificada continua [...] dos o más áreas contiguas cuyos bordes disten entre sí no más de dos kilómetros a lo largo del camino más corto se consideran aquí partes componentes de una sola aglomeración” (Vapñarsky y Gorojovsky, 1990, p. 127).

Se caracterizan por estar alejadas de Mar del Plata (figura 1) en distancias que oscilan entre los siete y los cuarenta kilómetros, en intersticios de espacios rurales donde se continúan desplegando actividades agropecuarias tradicionales (ganadería, cultivo de cereales y oleaginosas, horticultura, floricultura) y novedosas (cultivos de kiwi, uvas, frambuesas, arándanos), donde también se potencian características de lo rural (el verde, lo “gauchesco” o tradicional). Como respuesta a las demandas actua-

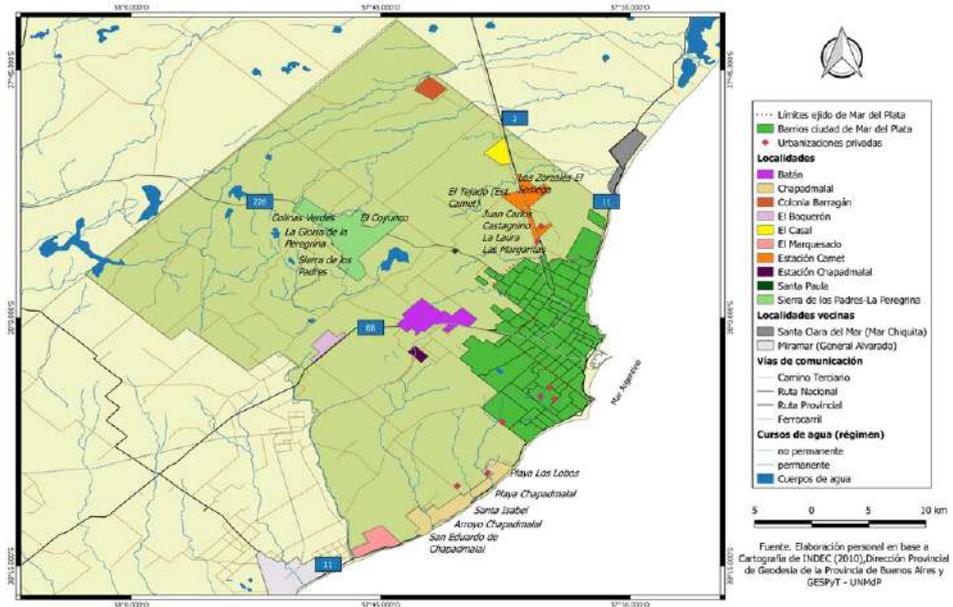
¹ No trabajaremos con la noción de imaginario espacial, cercana, sí, pero no igual a los sentidos y significados. Ambos conceptos pueden confundirse, por eso es preciso tener en consideración la siguiente aclaración: “[Las prácticas, las situaciones y los lugares] denotan y connotan significados y sentidos muy específicos. En cambio, los imaginarios constituyen tramas de significación sumamente amplias, extensas y fragmentadas, dentro de las cuales se van anudando significados y sentidos singulares” (Lindón, 2012, p. 77).

les, en algunas de estas localidades se brindan servicios de turismo de salud (spa), turismo rural, alojamiento en distintas modalidades (hoteles, hosteles, hosterías, cabañas), recreativos, deportivos, gastronómicos, venta de productos típicos y culturales, museos o espacios donde se resalta la historia local (reducción jesuítica Nuestra Señora del Pilar o el Museo Tradicionalista José Hernández). En la zona sur del partido, los hallazgos paleontológicos también están abriendo un camino para poner en valor

las áreas donde la erosión va dejando a su paso evidencias del pasado remoto. Además, esta zona se ha estado construyendo como destino privilegiado para la práctica del surf, congregando servicios que tienen en cuenta las necesidades de los deportistas.

En pocas palabras, la figura 1 nos ofrece un lenguaje que sintetiza algunos rasgos centrales de las localidades estudiadas: la ubicación, las redes que conectan a las localidades, así como también la distancia a Mar del Plata.

Figura 1. Localidades del partido de General Pueyrredón



Contextualización metodológica de las narrativas espaciales

Referir a la experiencia espacial, a la relación entre género de vida y sentido de lugar, implica adentrarse en las vivencias

territoriales de los sujetos. La metodología cualitativa nos permite descubrir las relaciones de carácter afectivo, sensorial y emotivo que los sujetos establecen con sus lugares; una forma de explorar esas construcciones fue a través de técnicas específicas como las entrevistas en pro-

fundidad. Los resultados se obtuvieron con la aplicación de entrevistas a sujetos territorializados, así como mediante la observación directa. El guion de la entrevista contempló dos bloques temáticos, el primero destinado a profundizar sobre las características que tuvo la radiación en la zona, así como las transformaciones sufridas en la vida cotidiana. El segundo eje buscó desentrañar significados sobre los lugares, sensaciones, demandas, la participación en instituciones, el futuro, los planes, los hijos, la vinculación con el municipio.

La selección de casos se hizo de forma no probabilística, apelando a una combinación entre el muestreo por contexto y bola de nieve, en el cual la selección de cada uno de los entrevistados fue a través de informantes clave. De tal manera, se obtuvieron datos sobre 21 hogares y sus integrantes, aplicando como criterio de selección que hubiera referentes de hogar masculinos y femeninos, familias con y sin hijos convivientes, personas en edad activa y jubiladas. Durante el invierno de 2017, en Sierra de los Padres-La Peregrina se hicieron 10 entrevistas completas. En el conjunto de hogares, los adultos tienen en promedio 44 años y los menores, 10 años. En Chapadmalal se hicieron 11 entrevistas, en la primavera del año 2017.

Las narrativas obtenidas y analizadas son formas de leer el territorio, en sus palabras se hallan lógicas de acción y expresiones que ponen luz sobre los sentidos otorgados a las formas y a las acciones. Las narrativas son personales pero el sentido de los lugares está lejos de ser individual: por su génesis en las relaciones intersubjetivas, se define socialmente y está ligado con distintos matices a la vida en sociedad.

Territorios interrogados: propuesta de las principales narrativas espaciales

Entre los principales resultados, contamos con las narrativas espaciales que nos han permitido poner voz e identificar el protagonismo del territorio a través de los paisajes, las relaciones sociales, las cosmovisiones, los saberes y sentidos. En la conformación de los discursos, se reconocen interdependencias entre las características socioeconómicas y culturales de los buscadores de un lugar, pero el producto final las trasciende poniendo atención sobre los acuerdos intersubjetivos.

En las dos localidades, los textos espaciales tienen semejanzas y diferencias, primando las primeras. Por tanto, proponemos su análisis conjunto a través del recorrido de tres grandes ejes de sentido (figura 2) que son constituyentes de sendas tramas: a) el sentido de la pertenencia, arraigo, refugio y soledad; b) Los buscadores de paz y tranquilidad; y c) los significados de la naturaleza.

Figura 2. Trama de sentidos de lugar



Fuente: Elaboración propia.

El sentido del lugar: pertenencia, arraigo, refugio y soledad(es)

La revalorización de los espacios naturales, o de apariencia natural, en la búsqueda de alternativas residenciales es un fenómeno que cobró vigor en los últimos treinta años, pero no es nuevo ya que anteriormente se registraron movimientos de exaltación de lo natural, algunos de ellos en el siglo XIX de la mano de la literatura romántica y la ética protestante. En los últimos decenios, la propuesta por recuperar la vida comunitaria, la relación con la naturaleza y un estilo de vida simple, alejado de la mercantilización propia del capitalismo han incidido en estos procesos (Nates Cruz y Raymond, 2007).

En estos contextos, cuestiones en apariencia simples, sobre las que poco se reflexiona, se convierten en centrales definiendo sentidos de apropiación o pertenencia. Asimismo, “a lo largo del tiempo una persona invierte fragmentos de vida emocional en su hogar, y más allá de este, en su vecindario” (Tuan, 2007, p. 158), dejando parte de sí en el lugar y al mismo tiempo recibiendo su influencia, remodelando sus sentires. De este modo el hogar, el barrio y la localidad pueden convertirse en ámbitos de protección respecto del exterior, refugios a los que se anhela regresar cada día. Sus narrativas ejemplifican lo expresado por Tuan, es decir, “[...] el sentir que uno tiene hacia un lugar porque es nuestro hogar, el asiento de nuestras memorias o el sitio donde nos ganamos la vida” (Tuan, 2007, p. 130). Los pobladores caracterizan a las localidades como lugares de ensueño, paraísos imperfectos en los que han encontrado una forma de vivir satisfactoria.

El arraigo toma diferentes características en cada localidad, pero en las dos analizadas se visibilizan expresiones que aluden al *enamoramiento* por el lugar, y al deseo de permanecer allí “*hasta la muerte*”, mientras “*aguante el cuerpo*” o “*dé el cuero*”.

Los entrevistados afirman que estar y permanecer en Sierra de los Padres-La Peregrina son causa y consecuencia, al mismo tiempo, del bienestar, la calidad de vida, la felicidad y la paz. Para muchos es el lugar donde permanecer hasta la muerte y aun más allá.

Sin embargo, entre las condiciones que caracterizan a la vida serrana se registra cierto aislamiento, una soledad no siempre buscada. Los sujetos expresan su preferencia por permanecer en el hogar, contactarse poco con otros, vivir su propia vida y poner distancia con los vecinos. En este marco aparece la idea de reclusión, confinamiento en el hogar o el entorno próximo. De modo que en relación con los entrevistados se puede pensar en la noción de aislamiento de doble dimensión, o sea, hacia afuera –sobre todo con respecto de Mar del Plata– y hacia adentro –acerca de los vecinos–, un juego de repliegue/reclusión.

Las ideas de repliegue y reclusión se erigen alrededor de términos y expresiones como “*ermitaño*”, “*aislarse*”, “*meterse para adentro*”, “*no querer ir a Mar del Plata*”, “*juntar las cosas (las actividades) en Sierras*”.

Una situación diferente atañe a quienes han vivido siempre en la zona, condición que se asocia con el rechazo a la ciudad, por un lado, y la búsqueda de compañía local, entre los afectos de toda la vida. Este último punto es una diferencia importante, ya que la coexistencia entre usos residenciales y

productivos, la pertenencia a la comunidad boliviana² (aun de los nacidos en la Argentina), promueve un cerramiento distinto, que implica cierto rechazo por la ciudad, pero afectos intensos por el lugar y los miembros de la comunidad migratoria.

Quienes residen en Chapadmalal, en general van desarrollando un fuerte sentido de pertenencia territorial, expresado en deseos de permanecer y trabajar para el crecimiento de la localidad (figura 3). Los sujetos enfatizan en el desarrollo de actividades educativas, culturales y de sociabilidad, para reducir la necesidad de viajar a Mar del Plata.

Lo paisajístico, la cercanía al mar, el verde, son caracteres que los sujetos relacionan con el bienestar. La mayoría de los entrevistados revelaron su gusto por el lugar en el que viven, su felicidad por estar allí, su bienestar, su amor por Chapadmalal y, en algunos casos, el deseo de permanecer indefinidamente en la localidad.

En varias entrevistas los sujetos han referido a la vida en comunidad, a la existencia de una comunidad³ en Chapadmalal. Se usan expresiones como “compartir”, “complementar”, “aprender” y “construir la comunidad”. Constituye un punto importante el agrupamiento con objetivos en común, no solamente fiestas o peñas, sino proyectos a futuro como la escuela alternativa

o agroecológica. Asimismo, algunos expresan descreimiento de las instituciones del Estado y con ello la necesidad de generar alternativas autogestionadas para lograr cambios positivos en la localidad. Desde un punto de vista territorial, esta comunidad no se circunscribe a un barrio, sino que abarca todo Chapadmalal. Se trata, desde el punto de vista de los sujetos, de una comunidad en el sentido de horizontes compartidos, con disidencias y tensiones, por supuesto, pero objetivos medianamente claros con miras al futuro.

Figura 3. Expresiones de arraigo, Chapadmalal



Fuente: Ares, septiembre de 2019.

Los sujetos revelaron amor intenso por su localidad, pero no aversión por las ciudades. Por ello se elige referir al repliegue territorial, es decir, una vida

² Sierra de los Padres-La Peregrina se encuentra en el cinturón hortícola del partido de General Pueyrredón y en uno de los núcleos con mayor concentración de población nativa boliviana y sus descendientes, en general abocada a tareas en el sector primario de la economía.

³ Hablar de comunidad implica tener algo en común, compartir, en espacio-tiempo percibido como habitual, ámbito de copresencia. Lo que se comparte en la comunidad son valores y percepciones (Mikkelsen y Ares, 2017). La comunidad tiene tres elementos fundamentales: a) el lugar o área, b) las personas e instituciones y c) el sentido de pertenencia (Butz and Eyles, 1997). La reunión de personas y lugar es el proceso que constituye a este último como matriz de símbolos, incluyendo el componente ideológico de la comunidad.

donde los sujetos no se sienten reclusos, sino que eligen la soledad, pero también la posibilidad de compartir sueños, actividades e incluso disidencias con los vecinos.

Se reafirman las ideas, a partir del análisis, acerca de que el hogar puede preservar la privacidad y la distancia con los otros, pero también ser lugar de encuentro. El arraigo, en consecuencia, no solo se configura en y por la localidad, sino también por el hogar y el espacio de bienestar construidos a su alrededor.

Los buscadores de paz y tranquilidad

Vivir en paz, sin sobresaltos por situaciones violentas o por el temor a transitarlas está asociado al binomio seguridad-inseguridad. Ambas sensaciones se configuran fundamentalmente en el quehacer cotidiano actual, pero se nutren de experiencias vividas y de hechos narrados por otros. Como indica Giddens, en la experiencia presente se incorporan sucesos distantes que contribuyen a organizar la conciencia cotidiana (1995, p. 41).

En las dos localidades la diferencia principal con Mar del Plata radica en la frecuencia de hechos delictivos y su menor nivel de violencia, con predominio de robos en viviendas desocupadas, sea de forma temporal o permanente. Otros aspectos que dominan en sendas áreas son los hurtos en obras en construcción, tanto de materiales como herramientas, y la usurpación de terrenos baldíos.

En el entorno serrano la definición de seguridad oscila, según las vivencias particulares, desde pensar la localidad como un lugar muy seguro donde se cree que nada malo puede suceder, a

considerarla un lugar donde empiezan a observarse hechos delictivos, aunque no tan graves como en las ciudades.

En Chapadmalal la seguridad también está relacionada con la paz y la tranquilidad, pero además con la posibilidad de entrar o salir del hogar, caminar por los barrios sin temor a ser víctima de algún delito. Los temores, la falta de seguridad, surgen en zonas más solitarias, oscuras, con vegetación densa. En las entrevistas se dejó ver la diferenciación de la seguridad entre varones y mujeres, quienes pueden sentirse limitadas en sus acciones habituales. Además, los vecinos han indicado saber quiénes delinquen y se reconocen atentos a los movimientos o ingresos de personas ajenas a los barrios.

En el área serrana, las zonas donde los sujetos se sienten seguros y que utilizan a diario para sus compras, prácticas deportivas o recreativas se superponen a los espacios de aprovechamiento turístico generándose en ocasiones situaciones conflictivas por intereses contrapuestos entre locales y visitantes. Los fines de semana se suman otros desencuentros en relación con la disposición de los residuos, el tránsito (las velocidades, el estacionamiento) y la ocupación de áreas privadas (veredas, parques e incluso piscinas).

Las quejas reiteradas sobre visitantes ponen en entredicho la condición de área turística, tal como es promovida por agencias de turismo receptivo y el Ente Municipal de Turismo. Sobre el particular, los excursionistas suelen catalogarse como perturbadores del orden establecido y guardado por los serranos. Respecto de estas situaciones, los propios vecinos son conscientes de que algunos problemas podrían ser

de menor dimensión si se proveyera la infraestructura necesaria para la recepción de visitantes, es decir, espacios públicos equipados con servicios sanitarios, recipientes para residuos, demarcación de lugares de estacionamientos, entre otros.

Además, el escenario de aparente paz y tranquilidad no solo se altera en momentos de gran afluencia de visitantes, sino también por controversias entre vecinos debido a los perros sueltos, la poda sin autorización y el tránsito.

En Chapadmalal, estas situaciones se viven de otra manera. Por un lado, las actividades agropecuarias en grandes establecimientos generan algunas disidencias debido al deterioro de las calles que ocasiona el tránsito de camiones, pero fundamentalmente por las fumigaciones. Los barrios lindan con unidades de producción donde se realizan cultivos de soja o trigo. En estas las fumigaciones no respetan la franja de 1.000 metros propuesta en las reglamentaciones municipales vigentes,⁴ poniendo en riesgo la salud de forma inmediata (por el contacto con los agrotóxicos) y de largo plazo (por el consumo de agua de napas que podrían estar contaminadas).

Finalmente, respecto de los visitantes hay una valoración positiva debido a la gran presencia de emprendedores y artesanos que especialmente en verano tienen mayor demanda de sus productos. Se remarcan puntos de leves desacuerdos en la disposición de residuos, el volumen de la música, la falta de compromiso con la localidad.

Los significados de la naturaleza

El tercer eje de sentidos congrega los significados sobre la naturaleza. Es una noción que se construye desde el sentido común (el verde, la belleza del paisaje, las sierras, la lejanía de la ciudad, el silencio, la tranquilidad, la amplitud y la poca densidad de población). La relativa simpleza de la naturaleza es el contrapunto para el elevado nivel de artificialización y complejidad de las sociedades urbanas, desde donde arriban los pobladores (Ares y Mikkelsen, 2010; Ares, 2019). Nates Cruz y Raymond sostienen que la radicación en espacios naturales “hace alusión a personas que se instalan en las zonas rurales por razones ideológicas y filosóficas: es una

⁴En el PGP están vigentes reglamentaciones para regular la fumigación, las que sin embargo no se cumplen y generan diversas manifestaciones por parte de las poblaciones afectadas. La primera ordenanza fue la 184.740 (2008), la que luego fue modificada por las ordenanzas 19.110 y 21.097 (2012). La ordenanza vigente establece en su primer artículo:

Artículo 1º.- Prohíbese dentro del radio de mil (1.000) metros a partir del límite de las plantas urbanas o núcleos poblacionales –entendiéndose por tales aquellos donde habitan personas– y en la totalidad de la planta urbana propiamente dicha: a. La utilización de cualquier plaguicida de síntesis (fungicida, insecticida, bactericida, rodenticidas, herbicida, acaricida) y todo otro producto de carácter similar de aplicación agropecuaria o forestal; b. el tránsito de maquinaria terrestre cargada con cualquier plaguicida de síntesis (fungicida, insecticida, bactericida, rodenticidas, herbicida, acaricida) y todo otro producto de carácter similar de aplicación agropecuaria o forestal; c. el descarte y abandono en el ambiente terrestre, acuático y/o urbano de envases de cualquier plaguicida de síntesis (fungicida, insecticida, bactericida, rodenticidas, herbicida, acaricida) y todo otro producto de carácter similar de aplicación agropecuaria o forestal, en particular envases de plaguicidas y de cualquier otro elemento usado en dichas operaciones en el área mencionada en este artículo o fuera de ella.

búsqueda de la naturaleza, una ‘huida’ de la ciudad contemporánea y de la vida urbana de consumo” (Nates Cruz y Raymond, 2007, p. 9).

Esta naturaleza no es prístina, sino fuertemente transformada. Es decir, los espacios que se piensan y describen como naturales tienen en sí fuertes improntas de construcciones sociales. Pese a ello, continúan presentándose de una manera distintiva y, sobre todo, antagónica respecto de las ciudades. La naturaleza aparece indefectiblemente ligada a las ideologías de quienes la sustentan (Carballo, Batalla, 2018, p. 2). Estos símbolos e imágenes de lo natural son un componente recurrente en las nuevas comunidades que buscan lo rural como sinónimo de naturaleza.

En Sierra de los Padres-La Peregrina, los entrevistados valoran la observación de estrellas, del inicio y fin de los días, de fauna de la zona y fenómenos meteorológicos como esporádicas y pequeñas nevadas. Llama la atención que estas, por su escasa frecuencia sean, sin embargo, un punto destacado en varios discursos. De este modo, lo inusual (las nevadas, el avistamiento de algún ciervo) se naturaliza y convierte en protagonista de los relatos sobre la vida en la naturaleza. Dentro de esta concepción, también se aprecian la amplitud de los espacios y el silencio (figuras 4 y 5). A la baja densidad de pobladores y viviendas se agregan la presencia de lotes baldíos o vacantes, los relictos de actividades rurales y el vacío de memoria. Acerca de este último punto, en la historia de la localidad se superponen las biografías de sus habitantes, quienes la van reconstruyendo lejos de testigos conocidos y de los controles sociales “de toda la vida”.

Figura 4. Sierra de los Padres-La Peregrina, zona Colinas de los Padres



Fuente: Ares, noviembre de 2019.

Otra idea recurrente en los buscadores territorializados relaciona el ambiente natural con la salud y el bienestar, en especial de los más pequeños. Estar en un lugar natural o campestre implica estar lejos y sentir la distancia de modo diferente de acuerdo con los capitales culturales, económicos o sociales disponibles. De este modo, la distancia puede recibir una valoración positiva o negativa, inclusive alternándose ambas a lo largo del mismo relato. En este punto intervienen por supuesto las obligaciones, que pueden fluctuar según el momento del año, la disponibilidad de vehículo propio y la satisfacción respecto del sistema público de transporte.

Cuando los sujetos refieren de modo adverso a la distancia, alegan sufrir el tránsito, tener una movilidad que pesa. A ello se suma que la cantidad de kilómetros por recorrer tiene como complemento, en quienes dependen del transporte público, la llegada a las paradas de colectivo y el regreso desde estas a sus viviendas. Aquí la topografía ondulada y la situación meteorológica tienen un rol clave, en tanto los días de lluvia, de intenso frío o calor, la caminata por las

calles, en especial las de tierra, se vuelve un desafío. Es entonces cuando la distancia garante de naturaleza puede acobardar, cansar y recluir.

Figura 5. Sierra de los Padres-La Peregrina, zona barrio Sierra de los Padres



Fuente: Ares, noviembre de 2019.

Para la mayoría, sin embargo, estar alejados de la ciudad se convierte en una cualidad propicia dado que con la distancia se suman seguridad y naturaleza, junto con los beneficios enunciados por los entrevistados. Aquí también, como en los otros ejes de sentido, se visualiza la coexistencia de elementos adversos y positivos.

En Chapadmalal, de modo más marcado que en la zona serrana, la baja densidad de población y viviendas, como la disponibilidad de lotes baldíos, la presencia de actividades agropecuarias de diversa envergadura y el vacío de memoria, se conjugan complementariamente en esta definición del “vivir en la naturaleza” (figura 6). Así, los sujetos narran cómo en este ámbito considerado natural tienen en el día a día la posibilidad de apreciar el bosque, las flores que crecen espontáneamente, las estrellas, los arroyos, los pájaros, la playa.

Los espacios amplios, el silencio, son cualidades valoradas e incluidas dentro de la concepción de naturaleza y la posibilidad de conectarse con lo natural.

En algunos casos la distancia respecto de la ciudad es una preocupación que fomenta la organización y planificación del día a día para que la movilidad no sea un factor que disminuya el bienestar. Otros, por el contrario, ponen en valor cuestiones positivas, relegando la distancia o la falta de medio de transporte propio porque estiman que es más lo que han ganado en calidad de vida.

Figura 6. Lomadas en Chapadmalal, barrio Playa Chapadmalal



Fuente: Aveni y Gordziejczuk, noviembre de 2017.

El estar lejos de la ciudad ofrece como beneficios extra la seguridad, la pervivencia de caracteres naturales y de vínculos sociales estrechos. Pero, la naturaleza alabada, deseada, también puede tener manifestaciones negativas, las que llegan de la mano de fenómenos meteorológicos y sus consecuencias. La naturaleza genera asombros y deleite, pero también pone en jaque la cotidianidad, los encuentros personales, a través de los efectos negativos que producen algunos procesos meteorológicos intensos.

Los buscadores de sentidos. Comentarios finales

Las redes de sentidos de los buscadores-pobladores nos permiten inferir la construcción de nuevas formas de vida que hacen a las mutaciones espaciales, recurriendo a los sentidos y nexos subjetivos de los sujetos frente y en el territorio. Estos contemporáneos buscadores agencian individualmente, como pueden, la incertidumbre de una economía urbana que hoy conocemos. La utopía de volver a lo rural parece como un destino elegido, aunque a veces, es forzada por el deterioro social y por las insuficientes políticas públicas frente a la fragmentación urbana-territorial.

En la elección del concepto género de vida fueron significativas las experiencias previas de trabajo en las pequeñas localidades principalmente porque allí fue común encontrar en los discursos la idea de buscar otra “forma de vivir”.

En consecuencia, partimos de suponer que, a través del estudio de estas formas de vivir, de realizar prácticas cotidianas, de significar los lugares, podríamos profundizar sobre las lógicas inherentes a la construcción del territorio, caracterizarlas e interpretarlas a partir de la construcción de sentidos del lugar.

Los resultados permiten sumar algunos conocimientos acerca del crecimiento de las pequeñas localidades, cuyas particularidades demográficas y socioeconómicas se relacionan con la configuración de un género de vida. Esta categoría conceptual visibilizó procesos territoriales más complejos. A la vez, nos pone en evidencia las recientes territorialidades de nuevas comunidades de buscadores que, por cierto, son ¿neorrurales o neurbanos?

Al respecto observamos que, en las localidades analizadas, por un lado, los sujetos construyen un género de vida entre lo idílico y lo materialmente construido; y, por otro lado, estos sujetos son buscadores de sentido dado que agencian las respuestas a sus necesidades individuales, a través del lugar. Las narraciones de los buscadores están marcadas por sus experiencias espaciales centradas en la movilidad cotidiana –fundamentalmente hacia Mar del Plata–, el aislamiento, la sensación de encontrarse en entornos naturales. Otros puntos surgen de notar la valorización de vínculos interpersonales fuertes, la tranquilidad y seguridad, el estar en familia.

Por otra parte, a diferencia del significado tradicional del género de vida –que busca definiciones universales y homogeneidades–, en esta propuesta la categoría nos impone una diversidad de construcciones sociales. El género de vida de las localidades no sería homogéneo al menos desde el análisis desarrollado. Sus matices proceden fundamentalmente de características demográficas, antigüedad residencial, cosmovisión y prácticas espaciales cotidianas.

Otro aspecto por destacar es que, si bien conceptualmente nos hemos desprendido del determinismo físico-natural del concepto, empíricamente, en el día a día de los sujetos se instalan en su cotidiano contradicciones que hacen a las condiciones materiales del paisaje, con lo cual resulta imposible cercenar al género de vida del territorio, en un sentido complejo. Por ejemplo: entre el amor por la naturaleza y las características inherentes a ella (estado del tiempo, topografía o vegetación, y las condicio-

nes materiales del paisaje semirural con todo lo que implica para la visión urbana de lo natural). El territorio de las localidades, por ende, es distinto. Es otro territorio. No solo porque sus condiciones físico-naturales aún son visibles, delimitando paisajes donde lo natural y lo construido no se solapan totalmente, sino porque el género de vida que allí se construye contribuye en cierta forma a sostener tal distinción.

Además, se ponen de relieve los procesos de poblamiento acelerado, que conllevan evidentes cambios en las pequeñas localidades, generando tensiones entre las áreas residenciales y las agroproductivas, como también disputas entre vecinos de distintas generaciones o entre pares con distintas formas de ver el mundo y proyectarse hacia el futuro. Por tanto, distintas lógicas se plasman en la construcción del territorio, en paisajes diferenciales, los que a su vez repercuten en la continuidad de los procesos de poblamiento.

El estudio a través de la lente que proporciona el *género de vida* nos ha permitido adentrarnos en los procesos subyacentes al crecimiento de las localidades en que coexisten diferencias y solidaridades colectivas de anclaje terri-

torial. También, y de sumo interés para la gestión local, nos ha mostrado desde la perspectiva de los sujetos cuáles son las ventajas y limitaciones de estos territorios. En tal sentido, la persistencia del poblamiento y el sostenimiento de lo logrado hasta el presente ganarían vigencia de la mano de proyectos de políticas públicas destinadas a alcanzar mejoras que repercutan positivamente en aspectos de la calidad de vida que hasta el momento no han sido considerados por las políticas públicas, como son el transporte público, la provisión de agua potable y servicios sanitarios, entre otros.

Nos preguntamos, y dejamos como interrogante pendiente, cuál será la situación de estas pequeñas localidades en el marco de la pospandemia. En el mundo ya se escuchan voces en torno a nuevos procesos de puesta en valor de áreas rurales, de pequeños pueblos, en una segunda ola de revalorización neorrural, construido como el opuesto a la ciudad enferma. Resta saber qué ocurrirá en la Argentina y cómo se posicionarían las localidades ante eventuales procesos que renueven la dinámica demográfica con un retorno a la vida rural que continúe transformando nuestros sentidos del lugar.

Referencias bibliográficas

- Ares, S. (2019), "El poblamiento de localidades menores en el sudeste bonaerense. Comprender los procesos desde el sujeto habitante", *Cardinalis*, N° 12, pp 132-157. Disponible en: <<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/cardinal/article/view/24983>>.
- y Mikkelsen, C. (2010), "Dime dónde vives y sabré por qué llegaste. Movilidad territorial y poblamiento de localidades pequeñas del partido de General Pueyrredón (Buenos Aires)", *Investigaciones geográficas*, N° 72, pp 101-119. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So188-46112010000200008>.
- (2014), "Dinámica socioterritorial de las localidades menores del partido de General Pueyrredón, un escenario de cambios y continuidades", en Fernández Equiza, A. (comp.), *Geografía, el desafío de construir territorios de inclusión*, Tandil, UNICEN.

- Buttimer, A. (1983), “Aprendendo o dinamismo do mundo vivido”, en Christofolletti, A. (org.), *Perspectivas da Geografia*, San Pablo, DIFEL, pp. 165-193.
- Carballo, C. y Batalla, M. R. (2018), “Territorios de agua y paisajes de biodiversidad social en Pilar, Buenos Aires (Argentina)”, en Zaar, M. y H. Capel (coords.), *Las ciencias sociales y la edificación de una sociedad postcapitalista*, Barcelona, Universidad de Barcelona / Geocrítica. Disponible en: <<http://www.ub.edu/geocrit/XV-Coloquio/CarballoBatalla.pdf>>.
- Chernobilsky, L. (2007), “El uso de la computadora como auxiliar en el análisis de datos cualitativos”, en Vasilachis, I. (coord.), *Estrategias de investigación cualitativa*, Buenos Aires, Gedisa, pp. 239-262.
- Claval, P. (1999), *La geografía cultural*, Buenos Aires, Eudeba.
- Derruau, M. (1972), *Tratado de geografía humana*, Barcelona, Vicens Universitat.
- (1983), *Geografía humana*, Barcelona, Vicens Universitat.
- Dumont, G y R. Clúa García (2015), “Acercamiento socio-antropológico al concepto de estilo de vida”, *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, N° 66, julio-septiembre, pp. 83-99, <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=495950262004>>.
- Giddens, A. (1995), *Modernidad e identidad del yo*, Barcelona, Península.
- Haesbaert, R. (2004), *O mito da desterritorialização*, Río de Janeiro, Bertrand Brasil.
- , S. Nunes Pereira y G. Ribeiro (dirs.) (2012), *Vidal, Vidais: textos de Geografía Humana, Regional e Política*, Río de Janeiro, Bertrand Brasil.
- Heller, A. (1977), *Sociología de la vida cotidiana*, Barcelona, Península.
- Juan, S. (1994), “Les niveaux d’analyse sociologique des systèmes de représentation et de pratiques”, *Espaces et sociétés*, vol. 73, N° 1, pp 13-50. Disponible en: <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k56197428.image.f14.tableDesMatières#xd_co_f=ZGIwOThmNjktZWRmZiooOWRlLWFmYjEtZTgzOTk4NzEzZDgy~>>.
- (2008), “Un enfoque socio-antropológico: automatismos, rutinas y elecciones”, *Espacio abierto*, vol. 17, N° 3, pp 431-454. Disponible en: <http://www.fts.uner.edu.ar/secretarias/academica/catedras_en_linea/tfoi/mat_catedra/analisis/ejemplos/enfoque_socioantrop_de_la_vida_cotidiana.pdf>.
- Kayser, B. (1972) “El espacio rural y el nuevo sistema de relaciones ciudad-campo”, *Revista de geografía*, vol. 6, N° 2, pp. 209-217, <<https://www.raco.cat/index.php/RevistaGeografia/article/view/45864>>.
- Lindón, A. (2006), *Tratado de geografía humana*, Barcelona, Anthropos.
- (2012), “¿Geografías de lo imaginario o la dimensión imaginaria de las geografías del *Lebenswelt*?”, en Lindón, A. y D. Hiernaux (dirs.), *Geografías de lo imaginario*, Barcelona, Anthropos, pp. 66-85.
- Lopes de Sousa, M. (1995), “O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento”, en De Castro, E., C. da Costa Gomes y L. Correa (orgs.), *Geografía: conceitos e temas*, Río de Janeiro, Bertrand Brasil, pp. 67-116.
- Mikkelsen, C. (2007), “No me banco las hormigas, yo me voy de la ciudad. Los cambios de residencia en el partido de General Pueyrredón”, en Sánchez, L (ed.), *Observar y escuchar*, Mar del Plata, EUDEM, pp. 45-75.
- y S. Ares (2017), “Quality of life and commuting. A study in rururban communities of General Pueyrredón district, Argentine”, *Social Indicators Research Series*, Springer, pp. 55-81.
- Nates Cruz, B. y S. Raymond (2007), *Buscando la naturaleza. Migración y dinámicas rurales contemporáneas*, Barcelona, Anthropos.
- Nogué i Font, J. (1988), “El fenómeno Neorrural”, *Agricultura y sociedad*, N° 47, pp 145-175.

Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_ays/ao47_06.pdf>.

- Paasi, A. (2003), "Territory", en Agnew, J., K. Mitchell y G. Toal (eds.), *A companion to political Geography*, Londres, Blackwell Publishing, pp. 109-122.
- Pred, A. (1984), "Place as Historically Contingent Process: structuration and the time-geography of becoming places", *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 74, N° 2, pp. 279-297. Disponible en: <<https://doi.org/10.1111/j.1467-8306.1984.tb01453.x>>.
- Quirós, J. (2017), "Nacidos, criados, llegados: procesos políticos y migración neo-rural en el interior de Córdoba, Argentina", *II Actas Jornadas Interdisciplinarias: (in)justicias espaciales en Argentina y América Latina*, Buenos Aires, 9-10 de noviembre.
- Raffestin, C. (1986), "Écogenèse territoriale et territorialité", en Auriac, F. y R. Brunet (eds.), *Espaces, jeux et enjeux*, París, Fayard & Fondation Diderot, pp. 175-185. Disponible en: <<https://archive-ouverte.unige.ch/unige:4419>>.
- Scribano, A. (2008), *El proceso de investigación social cualitativo*, Buenos Aires, Prometeo.
- Sili, M. (2019), "La migración de la ciudad a las zonas rurales en Argentina. Una caracterización basada en estudios de caso", *Población & Sociedad*, vol. 26, N° 1, pp. 90-119.
- Tadeo, N. (2010), "Los espacios rurales en la Argentina actual. Nuevos enfoques y perspectivas de análisis desde la Geografía Rural", *Mundo Agrario*, vol. 10, N° 20. Disponible en: <<http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/>>.
- Tizón, P. (1996), "Qu'est-ce que le territoire?", en Di Méo, G. (dir.), *Les territoires du quotidien*, París, L'Harmattan, pp. 17-34.
- Trimano, L. (2017), "Paisas y gringos. Neorruralidad serrana. Transformaciones relacionales e identidades emergentes", *Chungará*, vol. 49, N° 3, pp. 461-471.
- Tuan, Y. (1976), "Humanistic Geography", *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 66, N° 2, junio, pp. 226-276.
- (1983), *Espaço e Lugar: A Perspectiva da Experiência*, San Pablo, DIFEL.
- (2007), *Topofilia*, Barcelona, Melusina.
- (2015), *Geografía romántica. En busca del paisaje sublime*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- Vapñarsky, C. y N. Gorojovsky (1990), *El crecimiento urbano en la Argentina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Veal, A. (2000), "Leisure and Lifestyle. A Review and Annotated Bibliography", *Online Bibliography*, N° 8, School of Leisure, Sport & Tourism, University of Technology Sidney.
- Vinuesa Angulo, J. (2017), "Dinámica demográfica y transformación territorial", en Sempere Souvannavong, J. D. y E. Cutillas Orgilés (eds.), *La población en España: 40 años de cambio (1975-2015)*, Sant Vicent del Raspeig, Publicacions de la Universitat d'Alacant, pp. 55-66.

[Recibido el 22 de julio de 2020]

[Evaluado el 6 de octubre de 2020]

Autoras

Sofía Estela Ares es doctora por la Universidad de Quilmes (UNQ) con mención en Ciencias Sociales y Humanas. Es jefa de trabajos prácticos en Demografía (Departamento de Sociología) y ayudante de primera en Demogeografía (regular) (Departamento de Geografía), Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Mar del Plata. Es investigadora del Grupo de Estudios sobre Población y Territorio (GESPYT), UNMDP / INHUS-Conicet.

Publicaciones recientes:

- , C. Mikkelsen, M. Gordziejczuk y N. Picone (2020), “El bienestar rural en el sudoeste bonaerense en relación con el escenario provincial”, en Guerrero, A (coord.), *Investigaciones para el desarrollo territorial del Sudoeste Bonaerense: provincia de Buenos Aires*, Bahía Blanca, Editorial de la Universidad Nacional del Sur.
- (2019), “El poblamiento de localidades menores en el sudeste bonaerense. Comprender los procesos desde el sujeto habitante”, *Cardinalis*, año 7, N° 12, Universidad Nacional de Córdoba. pp 132-157.
- , C. Mikkelsen (2017), “Quality of life and commuting. A study in rururban communities of General Pueyrredon district, Argentine”, *Social Indicators Research Series*, Springer, pp. 55-81.

Claudia Andrea Mikkelsen es doctora en Geografía por la Universidad Nacional del Sur (UNS) e investigadora adjunta del Conicet. Es profesora en FCH-UNCPBA y jefa de Trabajos Prácticos parcial en la FHUM-UNMDP. Es codirectora del Grupo de Estudios sobre Población y Territorio (GESPYT), FHUM-UNMDP / INHUS-Conicet.

Publicaciones recientes:

- y M. Gordziejczuk (2020), “Abordaje de la calidad de vida desde la perspectiva espacial en Argentina: aportes al estado del arte”, *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, N° 27, CIG-IGHECS-UNCPBA, pp. 1-22.
- , A. Auer y N. Maceira (2019), “El proceso de agriculturización en territorios con diferente matriz ecológico-productiva. El caso de la cuenca Mar Chiquita, provincia de Buenos Aires, Argentina”, *Revista Norte Grande*, N° 72, pp. 27-53.
- y G. A. Velázquez (2019), “Localidades del sudeste de la provincia de Buenos Aires, aproximación al estudio de su dinámica poblacional”, *Huellas*, vol. 23, N° 2.

Cristina Teresa Carballo es doctora en Geografía Social por la Université Du Maine, Francia, con mención de honor. Obtuvo el Posdoctorado en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba. Es profesora Titular Ordinaria del Departamento de Ciencias Sociales en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Es directora de la Licenciatura en Geografía de la UNQ. Es investigadora del Centro de Desarrollo Territorial de la UNQ.

Publicaciones recientes:

- (2020), “No solo se trata de barbijos. Debatir el cuerpo urbano en tiempos y espacios de pandemia”, *Sociales y Virtuales*, Universidad Nacional de Quilmes, en prensa.
- y M. Lacabana (2018), “Fragilidad ambiental y paisajes diferenciados en Villa Itatí (Quilmes)”, en Vidal Koppmann, S (comp.), *Dinámica socio-espacial de regiones metropolitanas. Claves para el análisis de un fenómeno complejo*, Buenos Aires, IMHICIHU-Conicet, pp. 91-118.
- y M. R. Batalla (2018), “Territorios de agua y paisajes de biodiversidad social en Pilar, Buenos Aires (Argentina)”, en Zaar, M. y H. Capel (coords.), *Las ciencias sociales y la edificación de una sociedad postcapitalista*, Barcelona, Universidad de Barcelona / Geocrítica. Disponible en: <<http://www.ub.edu/geocrit/XV-Coloquio/CarballoBatalla.pdf>>.

Cómo citar este artículo

Ares, Sofía, Claudia Mikkelsen y Cristina Carballo, “Los buscadores. Narraciones territoriales de nuevos géneros de vida rural en el partido de General Pueyrredón, provincia de Buenos Aires”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 38, primavera de 2020, pp. 137-155, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/580-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-38.html>>.



Silvia Gorenstein

Territorios primarizados en la Argentina reciente

MEGAMINERÍA EN SAN JUAN, VACA MUERTA EN NEUQUÉN Y RÍO NEGRO, Y BIOCOMBUSTIBLES EN CÓRDOBA *

La persistente primarización de la estructura productiva de la Argentina, inserta en cadenas globales con presencia dominante de empresas transnacionales y lógicas financiarizadas, perfila y profundiza procesos de acumulación diferenciados al interior del país al combinarse con las condiciones naturales (ambiente y dotación de recursos naturales), posición geográfica (accesibilidad, conectividad) y las trayectorias específicas de los territorios respectivos. Dos nuevas actividades, como la megaminería y la de los hidrocarburos de reservorios no convencionales se sumaron a las transformaciones en la producción agroalimentaria (ampliación de la frontera agrícola, producción de biocombustibles) en el marco de dispositivos regulatorios que generaron las condiciones para el ingreso de importantes inversores globales que conducen estos negocios.

Las realidades que se abordan en este artículo tienen características y trayec-

torias económico-productivas bastante diferentes; exhiben desigual exposición, vulnerabilidad y resiliencia frente a bases de exportación vinculadas a *commodities*, también distintos. No obstante, la megaminería en la provincia de San Juan, el desarrollo de los reservorios no convencionales de hidrocarburos en la formación geológica Vaca Muerta en la Cuenca Neuquina (Neuquén/Río Negro), y la producción de biocombustibles en el interior de Córdoba, exhiben en su evolución algunos rasgos comunes vinculados a los factores que fragmentan e imprimen mayor heterogeneidad a los aparatos productivos urbano-regionales.

¿Se trata de procesos de *clusterización* que, entre otros, posibiliten el surgimiento de proveedores locales de servicios especializados en nuevas tecnologías, o predominan las características de un *enclave* con mínimas interrelaciones productivas y económicas locales? ¿Qué importancia tienen en

* En este artículo se realiza un análisis estilizado de los resultados que se obtuvieron en el proyecto "Recursos naturales y nuevas territorialidades en la Argentina reciente", entre los años 2016-2019, subsidiado por FONCYT / Agencia de Promoción Científica y Tecnológica. Sus resultados se publicaron en De la Torre y Moscheni (2020), Landriscini (2020), Hernández y Castro (2020), y Schorr y Ortíz (2020).

estos procesos las trayectorias sociales, económicas y tecnológicas previas de los territorios? ¿Cuál es el rol del Estado y sus traducciones en términos normativos y de políticas públicas? ¿Cuáles han sido las repercusiones socioeconómicas y ambientales de los nuevos desarrollos?

Frente a la actual crisis del capitalismo mundial, profundizada por la pandemia de la COVID-19, pareciera atemporal e ilusorio reflexionar sobre estos procesos. Sin embargo, y paradójicamente, las evidencias estilizadas en este artículo pueden ser útiles para retomar el necesario debate acerca de los límites, desafíos y restricciones que enfrentan regiones (y países) de la periferia, especializados en actividades intensivas en recursos naturales (RRNN), para avanzar en los procesos de diversificación productiva y desarrollo.

Dimensiones analíticas y conceptuales

Las cadenas basadas en RRNN, en particular las tres que se despliegan en los territorios aquí analizados, se caracterizan por fuertes relaciones de interdependencia sectorial y técnica, con tecnologías basadas en la escala y con grados diversos de articulación local-regional. En su análisis se aplican aportes renovados de la teoría sobre organización industrial a través del enfoque de cadenas globales de valor (CGV). Esta perspectiva analítica, al margen de la que se ha difundido a partir del enfoque neoclásico,¹ reconoce la existencia de asimetrías tecnoeconómicas que perfilan la coordinación (*governance*) entre sus parti-

cipantes, teniendo en cuenta el poder y control económico que ejercen las empresas núcleo en el actual contexto de acumulación del capital a escala global y los mecanismos de apropiación-transferecia en tanto proceso que reproduce las jerarquías y asimetrías propias del capitalismo (Gereffi *et al.*, 2005; Kaplinsky y Morris, 2001).

Así, la noción de CGV al centrarse en la coordinación globalmente dispersa, pero eslabonada de los sistemas de producción, muestra que muchas cadenas son caracterizadas por una o más partes dominantes que determinan el carácter total de esta. En este rol hay una distinción entre dos tipos de *poder y control*: aquel donde el control proviene de los compradores (“cadena de bienes conducida por compradores”), como las grandes cadenas de distribución minorista y, en cierto modo, la de bioetanol, y aquel donde son los productores los que ejercen el poder (“cadena de bienes conducida por productores”), como las de hidrocarburos y minería.

El abordaje de la dimensión territorial se centra en las determinaciones estructurales y sus manifestaciones, asumiendo la conflictividad social y, entre otros aspectos, el entramado de intereses y trayectorias de acumulación en disputa siguiendo aportes complementarios provistos por vertientes críticas de la economía espacial y la geografía (Massey, 1984; Lipietz, 1977; Rallet y Torre, 1995; Harvey, 2001, entre otros). Esta combinación permite articular un marco interpretativo de los procesos de transformación asociados a dichas cadenas productivas identificando, en particular,

¹ Desde esta visión, la CGV es una forma de organización empresarial que maximiza la productividad y la eficiencia.

los elementos sustantivos que acompañan los cambios y/o rupturas en los patrones históricos de especialización en los territorios considerados. La trayectoria territorial previa (*place of path-dependence*)² permite distinguir posibilidades y condicionantes específicos a los “derrames” locales vinculados a las nuevas bases exportadoras basadas en RRNN.

Por último, se vincula el rol del Estado y de ciertas tramas institucionales localizadas a partir de dos tipos de abordajes, en buena medida complementarios, que permiten entender los disímiles arreglos y mecanismos que interactúan en las territorialidades emergentes. Por un lado, visibilizando los dispositivos regulatorios que se materializan en diferentes instrumentos sectoriales para explicar su articulación con las lógicas transnacionalizadas y financiarizadas de los actores núcleos de las cadenas estudiadas. Por otro lado, se aborda otras formas de implicación estatal (provincial, local) a través de sus intervenciones en los conflictos y disputas frente a la afectación de recursos del territorio y/o estrategias de reproducción.

Procesos de reespecialización en actividades intensivas en recursos naturales. Rasgos comunes

Los tres casos analizados presentan procesos de reespecialización en RRNN, ya

sea avanzando en el mismo sector gracias a las oportunidades abiertas por las nuevas tecnologías y a las lógicas de los consorcios multinacionales (explotación de hidrocarburos no convencionales en Vaca Muerta, Neuquén); ya sea redefiniendo el patrón histórico de especialización primaria hacia otra actividad basada en recursos naturales (San Juan y su paso de la vitivinicultura a la megaminería de la mano de algunas de las mayores empresas mineras globales); ya sea con la producción de biocombustibles (etanol) de primera generación compitiendo con el uso de materias primas alimentarias (Córdoba).

Desde una lectura comparativa y estilizada se pueden identificar los rasgos comunes que se describen en los siguientes apartados.

Incidencia de las dinámicas sectoriales/globales

En ambas cadenas –minería e hidrocarburos–, las interfaces entre naturaleza y producción son centrales para la diferenciación de estrategias de acumulación de las empresas núcleo que intervienen y, en el país, es el Estado el que controla estos accesos. Se combinan las estructuras de costos, aspectos técnicos de la exploración, el desarrollo y la producción, con la configuración de estos negocios por los grandes jugadores globales que poseen una porción signi-

² Esta conceptualización puede entrelazarse con la noción myrdaliana de causación acumulativa y, desde una perspectiva general, con las contribuciones de Massey y Harvey sobre la influencia que ejerce la historia económica de las regiones en la dinámica del proceso de división espacial del trabajo y el desarrollo espacial desigual del capitalismo (Martin y Sunley, 2010).

³ Entre las veinte primeras firmas transnacionales, en función del volumen de activos en el exterior, seis de ellas pertenecen a los sectores minería e hidrocarburos, encabezando la Royal Dutch Shell, Total S.A., British Petroleum (BP), Exxon Mobil Corporation, Chevron Corporation y Glencore Xstrata PLC (Méndez, 2018, p. 265).

ficativa de las reservas mundiales de alguno de estos recursos naturales y un nivel de producción en consonancia.³ Las barreras de entrada se producen por los requisitos tecnológicos, organizativos, financieros y de habilidades, pero también por el poder y la capacidad de crear estructuras de mercado oligopólicas. Las empresas líderes mantienen las actividades para las cuales estas las barreras y las rentas son altas, tercerizando aquellas técnico-productivas en las que existe o se puede crear competencia entre empresas, dificultando la captación de rentas por parte de estas.

Por su parte, en las cadenas de biocombustibles, específicamente los de primera y segunda generación que son los que se producen en el país, la relación con la naturaleza deviene de la producción agrícola que funge como materia prima principal y a través de ella se manifiestan los eslabonamientos tecnoproductivos y las articulaciones locales hacia atrás (*backward linkages*) y hacia adelante (*forward linkages*). En su dinámica, este eslabón combina intereses petroleros y agrícolas en los que intervienen el capital tradicional y nuevo, de empresas grandes (nacionales o no) y medianas, así como el Estado en la construcción y dinámica del mercado local de biocombustibles.

Las tres siguientes situaciones se destacan de la lectura comprensiva.

a) El proceso inversor en la formación geológica de Vaca Muerta, protagoniza-

do por YPF y empresas petroleras líderes mundiales (cuadro 1) da cuenta de la intensificación y vaivenes del ciclo productivo en el marco de una compleja dinámica en la que se combinan las estrategias de las compañías que controlan la cadena global de los hidrocarburos de los reservorios no convencionales, los precios internacionales del petróleo y gas, las estrategias de los accionistas financieros de estas compañías líderes, junto a las señales de los mercados financieros, sumado a las opciones que plantean las energías renovables y los cambios en la orientación que se produjeron en las políticas macroeconómicas y energéticas nacionales desde el inicio del “proyecto Vaca Muerta”, al cual hoy se suma la profundización del factor incertidumbre.⁴

b) La entrada al país de algunas de las más importantes empresas mineras del mundo, desde fines de la década de 1990, inaugura el desarrollo de la minería en gran escala para la producción de oro y cobre. En el caso sanjuanino un solo producto (el oro), introduce la transmisión de las tendencias cíclicas relacionadas con la volatilidad del precio en el mercado internacional y las dinámicas asociadas a las estrategias de las filiales de las empresas extranjeras o *joint ventures*, en los que también se combina la participación del capital financiero (cuadro 2).

c) La producción de biocombustibles se asocia nítidamente a la tendencia mun-

⁴ Al respecto, el ejemplo más reciente es el de la crisis desatada en marzo de 2020 por la pandemia de la COVID-19 combinada con la esperada dinámica recesiva de la economía mundial. Ello se tradujo en la caída de los precios del petróleo, seguida por la excepcional cotización negativa frente a la saturación de la infraestructura de almacenamiento, sumado al abrupto descenso de la demanda de insumos, bienes de consumo y de capital, de las acciones de las corporaciones y de los bonos públicos, imponiendo un cese casi total en la actividad de Vaca Muerta.

Cuadro 1. Cuenca Neuquina. Inversiones multinacionales en reservorios no convencionales. Período 2012-2017

Actividad / Emprendimiento	Empresas	Origen del capital	Localización
Shaleoil (Loma Campana, Cuenca Neuquina)	YPF - Chevron	Argentina - Estados Unidos	Neuquén
Tight gas (El Orejano, Cuenca Neuquina)	YPF - Dow Dupont	Argentina - Estados Unidos	Neuquén
Tight gas (Aguada Pichana Este y Oeste, Cuenca Neuquina)	Total - Wintershall - YPF	Francia - Alemania - Argentina	Neuquén
Tight gas (Aguada San Roque)	Total - Pan American Energy	Francia - China - Inglaterra - Argentina	Neuquén
Tight gas (Fortín de Piedra)	Tecpetrol	Italia	Neuquén
Tight gas (Lindero Atravesado Bandurria Centro y Coirón Amargo Sur)	Pan American Energy	China - Inglaterra - Argentina	Neuquén
Tight gas (área Centenario)	Pluspetrol	Argentina	Neuquén
Tight gas (área La Calera)	Pluspetrol - YPF	Argentina	Neuquén
Shaleoil (Aguada Federal y Bandurria Norte)	Wintershall	Alemania	Neuquén
Shaleoil y gas (Los Toldos, Bajo del Choique-La Invernada)	Exxon Mobil y Qatar Petroleum	Estados Unidos - Qatar	Neuquén
Tight gas (Sierra Chata)	Exxon Mobil - Total - Pampa Energía	Estados Unidos - Francia - Argentina	Neuquén
Shaleoil (Sierras Blancas y Cruz de Lorena, Rincón de la Ceniza)	Shell	Holanda y Gran Bretaña	Neuquén
Tight gas (Fernández Oro-Allen)	YPF (subsidiaria YSur)	Argentina	Río Negro
Shaleoil (Bajo del Toro Este)	Statoil - YPF	Noruega - Argentina	Neuquén
Shaleoil (Entre Lomas, Bajada del Palo y Agua Amarga)	Vista Oil and Gas	México	Neuquén
Petróleo y gas (varias áreas)	Cía. General de Combustibles	Argentina - Luxemburgo	Neuquén y Río Negro
Tight gas (El Mangrullo y Tacanas Norte)	Pampa Energía	Argentina	Neuquén
Shaleoil y Tight (Bajo del Toro Este, Parva Negra Oeste)	Gas y Petróleo Neuquén S.A. - Statoil - Shell	Argentina - Noruega - Holanda - Gran Bretaña - Estados Unidos	Neuquén

Fuente: Landriscini (2020).

dial que promueve el uso de energías limpias. En efecto, desde los años 2000 se genera un mercado mundial que ha sido construido por las políticas públicas motivadas por la intención de contar

con fuentes energéticas alternativas a las derivadas de los combustibles fósiles y, entre otros aspectos, los acuerdos internacionales orientados a la disminución de los gases de efecto invernadero. En la

Cuadro 2. Inversiones multinacionales en minería metalífera, provincia de San Juan, 1995-2017

Actividad / Emprendimiento	Empresas	Origen del capital	Localización
Minería de oro y plata (Veladero y Pascua Lama)	Barrick Gold Shandong	Canadá China	San Juan (Departamento de Iglesia)
Minería de oro (Gualcamayo)	Yamana Gold* - Minas Argentinas	Canadá	San Juan (Departamento de Jáchal)
Minería de oro y plata (Casposo)	Austral Gold - Troy Resources**	Canadá - Australia	San Juan (Departamento de Calingasta)

* En octubre de 2018 fue anunciada la venta de la participación accionaria de Yamana Gold en el yacimiento Gualcamayo a la colombiana Mineros.

** Empresa de pequeño tamaño que cotiza en bolsa.

Fuente: Gorenstein, Landriscini y Ortíz (2018).

Argentina ello se articula con el objetivo de generar una fase de agregación de valor a las cadenas primarias existentes (azúcar, soja y maíz). La cadena productiva intersecta intereses petroleros y agrícolas, de las grandes compañías globales agroalimentarias y de combustibles, sumando otras empresas grandes y medianas nacionales, y exhibiendo dinámicas que traducen las tensiones del juego de estos intereses intersectoriales. En suma, en las tres actividades basadas en RRNN se manifiesta la supremacía de las lógicas de acumulación sectoriales/globales que se combinan a través de las estrategias de los actores económicos que lideran las cadenas productivas. En estas actividades, que por su naturaleza requieren fijación espacial, se refuerza la dependencia de las dinámicas económicas del territorio respecto a las decisiones empresariales guiadas por el ciclo global del negocio y por la creciente incidencia de la lógica financiera en la cual se refleja la fluidez y movilidad del capital que participa en las sociedades inversoras.

El Estado y el rol de las políticas públicas

Los incentivos a la inversión en actividades intensivas en RRNN se combinaron y profundizaron a través de las políticas públicas nacionales de fomento sectorial, en el marco de la continuidad de una estructura regulatoria en la cual se articula la Ley de Inversiones Extranjeras, formulada a fines de la década de 1970, otras leyes y decretos de promoción productiva, y la reforma constitucional (1994), que otorgó el dominio de recursos a las provincias donde se localizan. Por su parte, los tratados bilaterales son funcionales a las estrategias de las empresas transnacionales favoreciendo la profunda imbricación entre las dimensiones productivas y financieras de las inversiones en recursos naturales. En tal sentido, se facilita la rápida distribución de las utilidades, su dolarización y el giro al exterior en detrimento de los procesos de reinversión (Schorr y Ortíz, 2020, pp 89-90).

El marco normativo generó muy importantes incentivos para la entrada de

los capitales extranjeros en los dos sectores extractivos (minería e hidrocarburos) y, en el caso de los biocombustibles, impulsó activamente el surgimiento de este nuevo eslabón en la cadena agroalimentaria con segmentos de orientación diferenciada: mercado interno (bioetanol) y exportación (el biodiésel en los inicios y ambos destinos en los últimos años). Entre las facilidades otorgadas, se destacan:

- Incentivos fiscales a través de exenciones impositivas, deducciones sobre impuestos a las ganancias y el congelamiento de la carga tributaria total, incluyendo impuestos nacionales, provinciales y municipales a los proyectos mineros por un período de hasta treinta años, y dotación de infraestructura. Eliminación de tasas y derechos de importación de los bienes de capital e insumos para las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos y para proyectos mineros.
- Subsidios al precio del petróleo crudo y del gas nuevo en boca de pozo en el estadio inicial de la explotación no convencional y, a partir de año 2016, la desregulación del sector, incrementando las libertades de gestión en función de beneficios empresariales, a partir de la liberación de los precios de los combustibles en el mercado interno y de la habilitación de la libre importación de insumos, otorgamiento de facilidades en otros requerimientos aduaneros y la exportación de la producción.
- Extensión de las concesiones petroleras y gasíferas, en línea con las otorgadas tanto a nivel provincial como nacional, muchos años antes del vencimiento de los contratos vigentes.

Libre disponibilidad de divisas para las empresas mineras, beneficio que se levantó en el 2012 y fue repuesto a partir del 2016.

La mediación político-institucional del poder público territorial (Estado y justicia provincial, gobiernos municipales) se revela con nitidez cuando se plantean los conflictos socioambientales y en las negociaciones previas y continuas por las definiciones de políticas sectoriales proactivas. A su vez, con el objetivo de impulsar la densificación regional de actividades y agregado de valor local, se identifican políticas públicas provinciales que establecen exigencias de un porcentaje de compras locales para las empresas que operan en las actividades extractivas, no siempre efectivas, y desembolsos específicos destinados a fortalecer inversiones en infraestructuras básicas.

Los diversos arreglos institucionales –*governance*– reflejan la relevancia territorial que han adquirido estas actividades productivas; intervienen actores privados, nacionales y extranjeros, representantes públicos de diferentes niveles jurisdiccionales y los que devienen de los intereses sectoriales, orientados a intermediar en las relaciones capital-trabajo, en las tensiones que se manifiestan con grupos locales afectados y entre los propios capitales que interactúan en las cadenas productivas. Se destacan, particularmente:

- La mesa y el clúster de Vaca Muerta, ámbitos sectoriales público-privados creados por la jurisdicción provincial y la nacional, respectivamente, que involucran a estos ámbitos, a los representantes privados nacio-

nales y extranjeros de la industria petrolera, a entes de financiamiento, y en ocasiones a los representantes del trabajo y de las proveedoras pyme. El objetivo es la resolución de conflictos y dar respuesta a las necesidades de las actividades en el marco de un ideario que promueve su intensificación y desarrollo sorteando las restricciones macroeconómicas y los compromisos internacionales.

- La reingeniería institucional que se efectúa en la provincia de San Juan a través del Plan de Asistencia Técnica para el Desarrollo del Sector Minero (PASMA) y el consecuente ascenso al rango de ministerio de la Secretaría de Minería provincial.⁵
- Las organizaciones locales gestadas al calor de conflictos socioambientales como: la Asamblea “Jáchal no se toca”, repuesta de la sociedad local frente al derrame de cianuro de la minera Barrick Gold en el río sanjuanino; la agrupación de vecinos de la localidad de Allen y Fernández Oro en Río Negro cuyas demandas promueven regulaciones municipales (Código de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Ordenanzas) que restringen la actividad

extractiva dentro de los ejidos históricos de las ciudades y en medio de las chacras; y, entre otros, los movimientos y organizaciones de pueblos originarios en permanente reclamo por la ocupación y desplazamiento de sus tierras tras la activación de los proyectos inversores en la Cuenca Neuquina.

- Las estrategias de responsabilidad social empresaria que despliegan las compañías, conectando con gobiernos locales y organizaciones vecinales, para la realización de proyectos comunitarios.

En consecuencia, el Estado (en sus distintos niveles y a través de diferentes poderes) juega un rol clave en el marco de un proceso en el que se disputan nuevos protagonismos y hegemonías socioeconómicas, y se reproducen múltiples conflictos que, con los avances del capital global y nacional, se traducen en resistencias locales por cuestiones socioambientales. A su vez, el poder del Estado se expresa en la construcción y difusión de las nuevas identidades productivas de ambos territorios. Por su parte, el arraigo de las empresas núcleo de las cadenas se produce a través de diversas articulaciones en la estructura de

⁵ La posición del gobierno provincial se refleja en la declaración siguiente: “La minería es para el Gobierno de San Juan una Política de Estado. Por esta razón, el reconocido desarrollo minero que experimenta nuestra provincia está soportado por un conjunto de leyes que han sido aprobadas por todos nuestros legisladores provinciales y nacionales, que consolidan a la minería en nuestra provincia como una Política Minera del Estado Provincial [...]. Después de décadas de esperas y frustraciones, fueron estos propios imperativos y equilibrios los que condujeron a la actual gestión de Gobierno a asumir con determinación que nuestro territorio constituido por solo el 2,4% de terrenos cultivables y por algo más de un 80% de cordones montañosos donde se aloja el potencial minero provincial más importante de la Argentina, nos otorgaba una ventaja comparativa. Una ventaja que naturalmente hace a nuestra realidad geográfica y territorial y que solo puede ser asimilable a las extraordinarias ventajas que posee y ofrece la pampa húmeda” (“En San Juan la minería es una política de Estado”, entrevista con el Ing. Felipe Nelson Saavedra, secretario de Estado de Minería de la provincia de San Juan, Vial, <<http://revistavial.com/en-san-juan-la-mineria-es-una-politica-de-estado-26310/>>).

poder local y se manifiesta de distintas maneras, entre ellas las que tienen por epicentro al conjunto de la comunidad local, a través de la conocida agenda que emana de los manuales de responsabilidad social empresarial, y, las que se reflejan en el accionar regulatorio o no de los gobiernos. En particular ello se manifiesta frente a conflictos por contaminación ambiental (agua, residuos tóxicos en tierras de cultivo, entre otros) o relacionadas con los derechos colectivos sobre territorios de pueblos originarios, y otras manifestaciones que afectan a los ejidos urbanos.

Los procesos de reespecialización en los territorios

La búsqueda de transformaciones y los factores de anclaje en los territorios analizados contempló efectos en los mercados locales de trabajo (creación de empleo, tipos de trabajo, salarios); interrelaciones con el tejido productivo (proveedores locales, dinamización del mercado de bienes y servicios, precios); recursos fiscales que obtienen las arcas públicas del territorio; vínculos con el sistema de innovación local; problemáticas (nuevas y/o intensificación de las preexistentes) en términos de distribución de ingresos, brecha salarial y socioambientales. En lo que sigue se estilizan las principales evidencias.

Megaminería e hidrocarburos de reservorios no convencionales

Existen diferencias significativas entre las condiciones previas en uno y otro

caso. La provincia de Neuquén tiene tradición y trayectoria en la producción de hidrocarburos; para San Juan, en cambio, la irrupción de la megaminería ha implicado una ruptura con su histórica especialización en la actividad vitivinícola. Ello se traduce en la fertilidad que manifiesta uno y otro ambiente en términos de activos socioterritoriales y posibilidades abiertas a otras capacidades y “anclas” locales, al margen de los límites que devienen de las características tecnológicas de ambas cadenas productivas.

La articulación con el tejido productivo provincial tiene alcances diferentes en ambas experiencias. Las evidencias en el sistema urbano regional neuquino dan cuenta de un mayor estímulo a empresas locales proveedoras de servicios especiales para la exploración-explotación, y en la construcción de infraestructuras, almacenamiento y transporte. Los proveedores nacionales, en general empresas grandes, provienen mayoritariamente de estos sectores. En el caso de San Juan, y luego de 15 años de funcionamiento de la megaminería, se observa cierta maduración de un grupo de pyme locales que adquirieron experiencia como proveedoras diversificadas de servicios a los emprendimientos mineros. Esta conformación se vincula con la política de legitimación territorial que desarrollan las grandes empresas mineras, si bien mayoritariamente se trata de compras que requieren escasa complejidad, valor agregado y volúmenes menores. Unas pocas empresas locales con cierta tradición industrial, básicamente de ramas metalmeccánicas, se convirtieron con el tiempo en proveedoras de ciertos componentes y partes sin que ello derive en un vínculo con-

tractual permanente (De la Torre y Moscheni, 2020).

En ambas provincias se producen repercusiones significativas en los mercados locales de trabajo. El nivel de empleo de la etapa de funcionamiento es bastante menor al que se generó en las primeras fases de implantación de la inversión (exploración, construcción propiamente dicha en el caso de la minería, instalación de equipos y de plantas de tratamiento en hidrocarburos no convencionales). En San Juan ello se expresa con un 75% de trabajadores de origen provincial—más de 3.000 empleos directos—que obtienen, en muchos casos, su primer empleo formal con salarios que más que sextuplican los que se obtienen en la vitivinicultura. Este efecto es particularmente relevante considerando, a su vez, el menor peso de la conmutación de la fuerza de trabajo extrarregional respecto de otras experiencias internacionales. Se constituye, entonces, en una eficaz herramienta de aceptación-legitimación social de la actividad y ejerce, junto con la conversión de ciertas empresas locales en proveedoras, una fuerte influencia en las posiciones “promineras” de una parte de la sociedad de la provincia.

El empleo generado por la cadena hidrocarburiífera en Neuquén superaba los 22.000 puestos, según registros de 2017,⁶ si bien cabe subrayar las reducciones cíclicas resultantes de las nuevas regulaciones basadas en la flexibilidad laboral y los cambios en las políticas macroeconómicas y sectoriales. El desarrollo de los reservorios no convencionales produjo un cambio regulatorio signifi-

cativo al pasar del trabajo estable, intensivo, a la flexibilidad funcional y a una mayor tercerización de las tareas en las explotaciones, acompañada por la ejecución de tareas bajo modalidad remota por el uso de las nuevas tecnologías. En tal sentido, existen núcleos laborales integrados por personal capacitado y profesionales vinculados a las empresas de estos sectores o a las tercerizadas (proveedores y servicios ligados a estas producciones). Por su parte, la estructura salarial dista mucho de ser internamente homogénea dado que la “brecha” constituye una de las características e implica la heterogeneidad estructural interna que a su vez impacta en diversos mercados locales regionales, desde la provisión de vivienda a otros bienes de consumo y servicios personales, con el consecuente aumento de los precios de estas provisiones, y la segregación residencial y fragmentación socioterritorial. En suma, mayor heterogeneidad en la estructura laboral que profundiza la segmentación de la estructura distributiva de ingresos y, lo que no es menos importante, una mayor exposición de la economía provincial a estos vaivenes (Landriscini, 2020, pp. 121-127).

Las repercusiones fiscales tienen un peso relativo diferente y están relacionadas con trayectorias sectoriales distintas (hidrocarburos-minería) que se expresan, en buena medida, en la captura pública de las rentas respectivas. En Neuquén y otras provincias de importante actividad petrolera se refleja su tradición en esta actividad y el posicionamiento ganado en la negociación y reparto de la renta de los

⁶ El estudio de Gutman y Rivas (2017) evalúa que las empresas multinacionales que operan en la Argentina en los sectores extractivos (petróleo, servicios petroleros y minería metálica) concentran el 64% del empleo sectorial en la región Patagónica y un 12% en el NOA, con la región de Cuyo.

hidrocarburos frente al Estado nacional y demás actores de las cadenas productivas. Las regalías son parte central en el presupuesto provincial, a lo que se agrega el impuesto a los sellos por los contratos con proveedores de servicios. En cambio, la renta minera, por su magnitud y reparto, refleja otro de los incentivos orientados a generar atractivos para que este tipo de inversiones se localicen en el país “sin tradición minera”. De este modo, las regalías por la explotación de gas y petróleo en la provincia de Neuquén han representado entre el 15% y el 30% de su presupuesto público, mientras que las originadas por la megaminería en la provincia de San Juan han oscilado entre el 4% y el 2% en el mismo orden. En este caso se suman las contribuciones de las grandes empresas mineras a los fideicomisos destinados a infraestructura básica (agua potable, sistemas de riego, cloacas, electrificaciones, etc.) y al Fondo de Desarrollo Minero.

Cabe subrayar, sin embargo, que tanto los recursos fiscales como la dinámica económica de estos territorios tienen una fuerte dependencia del ciclo de negocios de las cadenas de *commodities*; son economías con una fuerte vulnerabilidad asociada al devenir de los precios y la demanda en el mercado internacional.

Respecto a los vínculos con el sistema de innovación local las evidencias son también dispares. La minería impulsa escasas ventajas locales relacionadas con el desarrollo de capacidad innovadora, si bien se implementan políticas provinciales y nacionales orientadas a este objetivo. En tal sentido, se visualizan algunas experiencias desarrolladas por instituciones científicas o de transferencia tecnológica (INTI, INPI) relacionadas con la adaptación y

certificación de equipamiento específico y cierta interacción con el entorno académico local que provee servicios especializados. En los reservorios no convencionales de la Cuenca Neuquina, en tanto espacio productivo internacionalizado, se producen conexiones a redes de proveedores globales, centros de tecnología, universidades y consultores externos. Se combinan procesos de transferencia tecnológica y el desarrollo de aprendizajes y competencias estratégicas por parte de YPF y otras compañías y, por el momento, se observan débiles derrames tecnológicos en el entramado de pyme locales. Ello obedece a las barreras propias de una actividad fuertemente internacionalizada y concentrada sumado a las propias limitaciones de este perfil empresarial, carente de espacios propios de investigación y desarrollo, y a las restricciones financieras.

Los biocombustibles como estrategia de agregación de valor

La producción de biocombustibles en el sur de la provincia de Córdoba aporta evidencias que contribuyen a la discusión en torno a los procesos de acumulación y crecimiento del país a partir de la agregación de valor por parte de los complejos agroalimentarios de alta significación. Asimismo, permite identificar los diferentes factores de anclaje local que se reflejan en las experiencias analizadas. La lectura propuesta combina elementos que hacen al debate en torno de las formas de acumulación derivadas de la integración subordinada a cadenas globales de valor (CGV) y, con ese foco, las potenciales contribuciones o limitaciones al

desarrollo regional en el caso particular de este sector vinculado a RRNN (Hernández y Castro, 2020, pp. 206-210).

Las ventajas otorgadas por las políticas públicas nacionales, desde mediados de los años 2000, impulsaron la instalación de plantas de bioetanol y biodiésel en distintas zonas del país. En este contexto, la trayectoria territorial (*path-dependence*) influyó de manera notable en la localización de las plantas de producción. Así, la tradición del cultivo de la caña de azúcar en el noroeste argentino, en particular en la provincia de Tucumán, y la del maíz en el sureste cordobés, explican el emplazamiento de las productoras de bioetanol fuertemente concentradas en esas provincias. En tanto, la producción de biodiésel se ha centralizado, conforme su intención original de exportación, en la región portuaria del litoral santafesino (cuadro 3).

En el sur cordobés, las empresas BIO4, ACABIO y PROMAÍZ producen bioetanol en plantas localizadas en la ciudades de Río Cuarto, Villa María, y en la localidad de Alejandro Roca, respectivamente. La empresa ACABIO, es una cooperativa de segundo grado; BIO4 es de propiedad de un conjunto de productores agropecuarios, vecinos de ese aglomerado urbano y con larga tradición en la siembra de maíz en la región; y PROMAÍZ, un *jointventure* en el que participan Aceitera general Deheza y Bunge Born.

Con un efecto empleo de escasa significación (alrededor de unos 300 puestos entre las tres plantas) se identifican ciertas variaciones en los efectos econó-

micos territoriales según el origen del capital, destacando BIO4 por sus mayores vínculos con proveedores locales y las relaciones establecidas con el sistema de innovación regional. En cambio, la instalación fabril, propiedad de dos grandes empresas del agronegocio, al margen de unos pocos puestos de trabajo, opera como un enclave aprovechando la proximidad con uno de los centros de acopio localizados en la región.

Más allá de estas repercusiones, la evolución de esta estrategia de valor agregado se enfrenta a dos desafíos principales. Por una parte, el estancamiento de la demanda internacional como resultado de la contención al uso del suelo agrícola para fines no alimentarios⁷ y, por otro lado, dado el lugar que ocupa en la cadena de valor, las inestabilidades propias de las pujas competitivas entre las compañías globales de abastecimiento de *commodities* agrícolas y las grandes compañías petroleras. En el mercado interno de biocombustibles ello se traduce en una estructura oligopsónica, con unas pocas empresas petroleras pujando con las firmas bioetanoleras, sumado el poder regulatorio del Estado que define las condiciones del corte de los combustibles líquidos de origen fósil y el precio según sea el biodiésel o bioetanol a partir de caña de azúcar o maíz. La vigencia de este régimen está cada vez más tensionada por los intereses petroleros, y tal como se desprende de manifestaciones sectoriales recientes, el retiro del Estado como regulador pondrá en condiciones desfavorables a las productoras de biocombustibles.⁸

⁷ Tienen influencia las nuevas dinámicas tecnológicas que reemplazan las materias primas agrícolas utilizadas en los biocombustibles de primera y segunda generación.

⁸ Este conflicto ya ha comenzado a emerger: <<https://www.pagina12.com.ar/242706-pelea-entre-petroleras-y-productores-de-biocombustibles>>.

Cuadro 3. Producción de biocombustibles por empresas y provincias, en m³, 2018

	Empresa	Provincia	Producción
Bioetanol	ACABIO Cooperativa L.T.D.A.	Córdoba	168.778
	Alconoa S.R.L.	Salta	132.606
	Bio Ledesma S.A.	Jujuy	89.157
	Bio San Isidro S.A.	Salta	265
	Bioenergética Leales S.A.	Tucumán	17.614
	Bioenergía La Corona S.A.	Tucumán	22.857
	Bioenergía Santa Rosa S.A.	Tucumán	27.699
	Bioetanol Río Cuarto S.A.	Córdoba	92.787
	Biotrinidad S.A.	Tucumán	27.323
	Compañía Bioenergética La Florida S.A.	Tucumán	122.747
	Diaser S.A.	San Luis	91.381
	Energías Ecológicas del Tucumán S.A.	Tucumán	11.980
	Fronterita Energía S.A.	Tucumán	24.543
	Promaíz S.A.	Córdoba	168.487
	Río Grande Energía S.A.	Jujuy	17.248
	Vicentín S.A.I.C.	Santa Fe	64.185
	Bio Atar S.A.	Tucumán	26.215
Ingenio y Refinería San Martín del Tabacal S.R.L.	Salta	7.908	
Total del país		1.113.781	
Biodiésel	COFCO Argentina S.A. (Ex Noble Argentina S.A.)	Santa Fe, Timbúes	5,264
	Cargill S.A.	Santa Fe, Villa Gobernador Gálvez	8,111
	T6 Industrial S.A. (AGD).	Santa Fe, Puerto San Martín	24,967
	Idc S.A. (Dreyfus)	Santa Fe, General Lagos	34,676
	Renova S.A.	Santa Fe, Timbúes	40,703
	Total del grupo		113,721
	Total del país		51,5%

Fuente: Hernández y Castro (2020).

Reflexiones finales

El renovado y ampliado impulso a la explotación de RRNN que se produjo en el país durante los últimos años repite

desafíos persistentes, vinculados a la densificación localizada de actividades relacionadas. Tanto en Neuquén como en San Juan, estas actividades utilizan recursos locales (productivos y humanos)

y sus impulsos son diferentes no solo por los sectores involucrados sino por ciertas fertilidades económicas territoriales, fruto de la trayectoria y tradición productiva previa. El caso de los biocombustibles, que amplía cadenas primarias pampeanas expandiendo el uso agrícola para su producción industrial, revela una baja incidencia en la demanda de trabajo y otras articulaciones productivas localizadas en el sur de Córdoba.

En un marco agudizado por la globalización, la dupla empresa transnacional-financiarización, configurada en las actividades analizadas, establece fuertes límites a la territorialización de los excedentes generados. Las implicancias del accionar del capital financiero, a través de sus múltiples registros y formas de apropiación de las ganancias resultantes de los procesos productivos, impactan en la dinámica de acumulación y, entre otros aspectos, van redefiniendo el escenario para las políticas públicas orientadas a estimular procesos de desarrollo (nacional/regional) a partir de actividades basadas en RRNN. Más aún si se combinan los potenciales impactos que se presumen tras el nuevo fenómeno en el devenir de la presente fase del capitalismo global —la pandemia de la COVID-19— cuyas futuras repercusiones sobre la sociedad y la economía mundial son inciertas e interpelan, sin ninguna duda, a la agenda de investigación sobre la actividad productiva, el trabajo, el espacio y, en general, las situaciones concretas, retos y desafíos en los países/regiones.

Desde la perspectiva de los territorios involucrados, la propia naturaleza de las actividades extractivas plantea dudas sobre su continuidad en la medida en que solo se desarrollen estas fases. Por un lado, los rápidos cambios tecno-

lógicos en curso tensionan las ventajas económicas vinculadas a la dotación de recursos naturales. El progreso técnico, de la mano de las estrategias de acumulación de los capitales globales, impulsa procesos de relocalización/revalorización y/o desvalorización de estas ventajas naturales generando ciclos de menor duración y más fluidos de arraigo o desplazamiento territorial de los procesos productivos vinculados a estos recursos. Cabe advertir, a su vez, que una posible jerarquización de la problemática del cambio climático en la agenda internacional también podría redefinir estrategias públicas y del gran capital.

Estas nuevas tensiones ya se vislumbran en los debates en curso frente al proyecto de ley en torno a los procesos de inversión en el *shale* de Vaca Muerta. La difusión de ciertos argumentos globales estaría resignificando la oportunidad estratégica de los reservorios no convencionales *vis a vis* las nuevas posibilidades tecnológicas de recuperación terciaria en pozos de hidrocarburos convencionales, por su menor costo (económico) y los mayores costos ambientales asociados a los pozos del *fracking* agotados. Estos debates se han profundizado bajo la crisis por el coronavirus y las fuerzas combinadas que están impactando en la industria de hidrocarburos global induciendo una fuerte caída en el valor del petróleo. En tal sentido, se han generado nuevos interrogantes, para ser abordados en futuros estudios más comprensivos sobre el sector petrolero en su conjunto, con sus expresiones, desafíos y potencialidades a nivel nacional/territorial.

Redireccionar el escenario instalado en el período gubernamental anterior no es tarea sencilla, pero forma parte

de los desafíos de una política integral necesaria para el desarrollo de trayectorias dinámicas de las cadenas de valor vinculadas a RRNN, potenciando sus contribuciones territoriales. Nótese que el cambio o profundización de la especialización productiva en las provincias de San Juan y Neuquén ha significado la difusión de expectativas y proyecciones favorables, provenientes tanto desde los intereses sectoriales como del campo político nacional y provincial. Estos procesos se perciben como la recreación de oportunidades de “desarrollo” con significados asociados a una “nueva Pampa Húmeda”,⁹ una construcción que ha tenido influencia en el soporte regulatorio provisto a la instalación y funcionamiento de los proyectos respectivos, integrados a la lógica de acumulación de las empresas multinacionales vinculadas.

De este modo, con la reinstalación y fortalecimiento de las políticas neoliberales entre los años 2016-2019, se generaron las condiciones para profundizar la intervención privada disminuyendo el control público en la explotación de los RRNN. La reducción o ausencia regulatoria ha revelado los condicionantes que imponen las estrategias de acumulación conducidas por grandes inversores globales, bajo los intereses combinados de capitales financieros, limitando la reinversión de utilidades y definiendo y utilizando distintos mecanismos de fuga de los excedentes obtenidos. Otro ámbito de intervención activa es el ambiental. La le-

gislación existente no se aplica por la omisión —políticamente instalada— desde el sistema de contralor público ejercido por las jurisdicciones públicas competentes, y aun en presencia de voluntad de control, se registran escasas o nulas capacidades en los gobiernos locales para conformar instancias que den respuesta, previniendo efectos contaminantes derivados del funcionamiento y cierre de las actividades extractivas. En tal sentido, la nueva agenda de políticas ambientales debería involucrar el desarrollo de este tipo de capacidades técnicas en las jurisdicciones provinciales y departamentales.

En suma, la integración externa “exitosa” (exportaciones y divisas generadas) no asegura en sí misma posibilidades de avanzar hacia formas más endógenas, densificando y dinamizando entramados productivos locales regionales. Esto sucede, en buena medida, por las estrategias de inversión de los actores globales asociadas, fundamentalmente, al atractivo gestado por la dotación de un recurso natural. Por ello, la agregación de valor local/regional/nacional y el aporte de las rentas obtenidas en la actividad primaria para financiar esos procesos demandan una presencia estatal activa, repensando estrategias en el marco de las condiciones que devienen de las CGV respectivas. Pero, además, tal como señala Arceo (2020, pp. 33-34), las herramientas tradicionales del Estado desarrollista no son suficientes y se requiere un Estado “con capacidad de

⁹ Las reservas probadas en Vaca Muerta equivalen a 10 veces el PBI nacional —o a 150 años de cosechas de la Pampa Húmeda—, lo cual haría de Vaca Muerta una verdadera oportunidad, si bien involucraría tensiones por pasar de una economía centrada en la producción agropecuaria a una basada en la explotación de hidrocarburos (Ricardo Arriazu citado en “Vaca Muerta. Se despierta el gigante que va por el milagro”, *La Nación*, 7 de abril de 2019, énfasis agregado). Véanse también los artículos que integran el Suplemento Vaca Muerta que publicó *La Nación* durante 2019, sumados a los programas especiales emitidos por el canal La Nación +.

planificación y de ejecución que crea empresas o participa en su gestión”. Para ello, la nueva agenda de políticas sectoriales-territoriales debería incluir, además del control y la adecuada resolución de la apropiación pública de las rentas generadas en las fases primarias, la definición de funciones de producción que

incorporen otros recursos locales (trabajo, empresas) y el apoyo de los sectores de ciencia y tecnología, a los fines de generar-promover nuevas capacidades y la emergencia de eslabonamientos de mayor complejidad tecnológica en fases de procesamiento que resulten estratégicas, según cada complejo.

Referencias bibliográficas

- Arceo, E. (2020), “Globalización y desarrollo”, *Realidad Económica*, N° 329, pp. 9-34.
- De la Torre, D. y M. Moscheni (2020), “Minería metalífera en San Juan. Transformaciones socioeconómicas territoriales”, en Gorenstein, S. (coord.), *Territorios primarizados en la Argentina. Viejas y nuevas fragilidades socioeconómicas*, Buenos Aires, CK Editora, pp 147-184.
- Gereffi, G., J. Humphrey y T. Sturgeon (2005), “The governance of global value chains”, *Review of International Political Economy*, vol. 12, N° 1.
- Gorenstein, S., G. Landriscini y R. Ortíz (2018), “Re-primarización y disputas territoriales. Casos paradigmáticos en la Argentina reciente”, *Realidad Económica*, año 48, N° 327.
- Gutman, G. y D. Rivas (2017), “Empresas multinacionales y heterogeneidades territoriales en la Argentina”, *Serie Estudios y Perspectivas*, Buenos Aires, CEPAL.
- Harvey, D. (2001), *Spaces of Capital. Towards a Critical Geography*, Nueva York, Routledge.
- 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 la Argentina. Viejas y nuevas fragilidades socioeconómicas*, Buenos Aires, CK Editora, pp 185-224.
- Kaplinsky, R. y M. Morris (2001), “A handbook for value chain research”, <http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/fisheries/docs/Value_Chain_Handbook.pdf>.
- Landriscini, G. (2020), “Hidrocarburos de reservorios no convencionales en la cuenca Neuquina. El desarrollo de Vaca Muerta”, en Gorenstein, S. (coord.), *Territorios primarizados en la Argentina. Viejas y nuevas fragilidades socioeconómicas*, Buenos Aires, CK Editora, pp 93-146.
- Lipietz, A. (1977), *Le capital et son espace*, París, Maspéro.
- Manzanal, M. y M. Arzeno (comps.) (2007), *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*, Buenos Aires, Ediciones Ciccus.
- Martin, R. y P. Sunley (2010), “The place of path dependence in an evolutionary perspective on the economic landscape”, en Boschma, R. y R. Martin (comps.), *The Handbook of Evolutionary Economic Geography*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 62-92.
- Massey, D. (1984), *Spacial Division of Labour. Social Structures and the Geography of Production*, Londres, Macmillan Education.
- Méndez, R. (2018), *La telaraña financiera. Una geografía de la financiarización y su crisis*, Santiago, Ril Editores.
- Rallet, A. y A. Torre (1993), *Économie Industrielle et Économie Spatiale*, París, Economica.

Schorr, M. y R. Ortíz (2020), “Argentina: factores de impulso al proceso de reprimarización reciente”, en Gorenstein, S. (coord.), *Territorios primarizados en la Argentina. Viejas y nuevas fragilidades socioeconómicas*, Buenos Aires, CK Editora, pp 73-92.

[Recibido el 28 de julio de 2020]
[Evaluado el 20 de agosto de 2020]

Autora

Silvia Gorenstein es licenciada y magíster en Economía por la Universidad Nacional del Sur (UNS). Es especialista en Planificación Regional por ILPES / CEPAL / NU e investigadora del Conicet en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR). Es docente en cursos de posgrado en las universidades nacionales de Buenos Aires, Rosario, San Juan, del Sur y en Flacso. Es 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) y Políticas Públicas y Territorio (Universidad Nacional de San Juan).

Publicaciones recientes:

- (2020), “Reflexiones en torno a la regionalización del ‘conflicto Vicentín’”, *Boletín del IADE*, <<http://www.iade.org.ar/noticias/reflexiones-en-torno-la-regionalizacion-del-conflicto-vicentin>>.
- (2019), “Enfoques y debates sobre recursos naturales, acumulación y territorio”, *Semestre Económico*, vol. 22, N° 51, abril-junio, pp. 125-148.
- y R. Ortíz (2018), “Natural resources and primary sector-dependent territories in Latin America”, *Area Development and Policy*, <<https://doi.org/10.1080/23792949.2018.1431555>>.

Cómo citar este artículo

Gorenstein, Silvia, “Territorios primarizados en la Argentina reciente. Megaminería en San Juan, Vaca Muerta en Neuquén y Río Negro, y biocombustibles en Córdoba”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 38, primavera de 2020, pp. 157-173, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/580-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-38.html>>.



**DOCUMENTOS
POLÍTICOS DE
COYUNTURA**



**revista de
ciencias
sociales**

segunda época



PRESENTACIÓN

El director y el secretario de redacción vuelven a presentar la sección Documentos Políticos de Coyuntura de la *Revista de Ciencias Sociales, segunda época* de la Universidad Nacional de Quilmes como propuesta de publicación de diversas expresiones y posturas acerca de problemáticas políticas sin restricciones de las posiciones o matices que manifiestan proyectos, propuestas, reflexiones, adhesiones, críticas, incomodidades y/o incertidumbres referidas al nivel local, 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 lleve a la convivencia con bienestar e igualdad de los seres humanos.

Aquí, Jiang Shixue y Fortunato Mallimaci abordan la problemática referida a cómo comprender el efecto de la guerra comercial entre Estados Unidos y China en América Latina. Seguidamente se expone un debate al respecto coordinado por Jiang Shixue. Finalmente, Oscar González y Emiliano Arena abordan el tema de la participación popular en la democracia.



CÓMO ENTENDER EL EFECTO DE LA GUERRA COMERCIAL ENTRE ESTADOS UNIDOS Y CHINA EN AMÉRICA LATINA

Jiang Shixue / Fortunato Mallimaci

Jiang Shixue*

Las relaciones bilaterales entre China y América Latina se han ido desarrollando muy rápidamente en las últimas dos décadas. En el ámbito económico, por ejemplo, el comercio ha sumado más de 300.000 millones de dólares estadounidenses en 2018. La inversión de China en América Latina y el Caribe alcanzó los 406.800 millones de dólares estadounidenses, aunque el 95,8% se encontró en las Islas Caimán y las Islas Vírgenes Británicas.

La razón más importante por la que los lazos económicos entre China y América Latina están tan cerca es que las dos partes pueden compartir complementariedad basada en sus propias ventajas comparativas. Por ejemplo, América Latina es rica en recursos naturales y productos primarios, mientras que China es poderosa en su capacidad de fabricación.

No hace falta decir que las relaciones económicas entre China y América Latina se ven afectadas por varios factores. En el lado latinoamericano, se cree que China solo importa recursos naturales y productos primarios de América Latina. Este patrón ha creado la llamada “recomodificación” o “reprimarización” de la economía latinoamericana.

Esta acusación no es del todo correcta. De hecho, China desea aumentar las importaciones de América Latina. La pregunta clave es qué puede Latinoamérica exportar al mercado chino. El mercado chino es enorme, pero la competencia también es feroz. Es decir, si América Latina quiere ampliar su cuota de mercado en China, sus productos deben ser lo suficientemente competitivos con respecto a otros países que también desean vender más a China.

Recientemente, el comercio entre China y América Latina se ha visto afectado por otro factor: la guerra comercial entre Estados Unidos y Chi-

* Profesor y director del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Shanghai.

na. Casi todos están de acuerdo en que Estados Unidos no está dispuesto a que su dominio en los asuntos mundiales sea desafiado por China, una economía emergente que ha experimentado un rápido desarrollo. En 1979, el primer año de la reforma y apertura de China al mundo exterior, el PBI de China fue de solo 178.000 millones de dólares estadounidenses, el 7% de los Estados Unidos (2,6 billones de dólares estadounidenses); ahora el PBI de China ha llegado a 13,6 billones de dólares estadounidenses, es decir, el 66% de los Estados Unidos (20,5 billones de dólares estadounidenses).

Por lo tanto, es inevitable que Estados Unidos intente por todos los medios contener el ascenso de China. Luchar una guerra comercial con China es una de las armas del arsenal de Washington.

Según un proverbio chino, cuando un pájaro y una almeja están luchando entre sí, el pescador es feliz. Es decir, cuando el pájaro quiere comer la almeja pero la almeja aprieta su agarre de la boca del pájaro, ambos no se moverán, y el pescador puede atrapar fácilmente a ambos.

En una guerra comercial entre Estados Unidos y China, el efecto de contagio no es despreciable. Para satisfacer la demanda del mercado interno, China necesita importar más de América Latina y otras partes del mundo. Esta es la razón más importante por la que Brasil y la Argentina han exportado más soja y otros productos a China.

En este sentido, América Latina se ha beneficiado de la disputa comercial entre Estados Unidos y China. Por otro lado, sin embargo, América Latina también es la víctima porque esta fricción comercial entre las dos economías más grandes del mundo ha ralentizado el crecimiento de la economía mundial. En su última *Perspectiva de la Economía Mundial*, publicada no hace mucho tiempo, el fmi predijo un ligero repunte en 2020, pero también dijo que el crecimiento este año será el más débil desde la crisis financiera de 2008, principalmente debido al aumento de las tensiones políticas en Oriente Medio y la guerra comercial entre Estados Unidos y China. Definitivamente, una economía mundial lenta es perjudicial para América Latina y cualquier otro país del mundo.

Políticamente hablando, los lazos entre China y América Latina también se han encontrado con un obstáculo. Esa es la actitud de Estados Unidos hacia la presencia de China en América Latina. Altos funcionarios del gobierno de los Estados Unidos, como el vicepresidente Mike Pence y el secretario de Estado Mike Pompeo, han afirmado que la Doctrina Monroe sigue siendo relevante para los Estados Unidos.

China nunca pide a América Latina que tome partido y América Latina quiere mantener buenas relaciones tanto con Estados Unidos como con China. De hecho, las relaciones comerciales e inversiones de China con América Latina pueden contribuir al desarrollo económico en América Latina, y una América Latina más desarrollada es beneficiosa para Estados Unidos, ya que habría menos migración ilegal y narcóticos a los Estados Unidos.

Se informa que China y Estados Unidos pronto encontrarán una solución a sus fricciones comerciales. Eso será una buena noticia para todos.

En conclusión, la guerra comercial entre Estados Unidos y China no sería una especie de fuerza de impulso a largo plazo para los lazos económicos entre China y América Latina. Para seguir desarrollando sus relaciones bilaterales, China y América Latina necesitan fortalecer el consenso político, diversificar su patrón de comercio e inversión y promover el entendimiento mutuo.

Fortunato Mallimaci*

En el mes de agosto del año 2019, por invitación del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Shanghai dirigido por el profesor Jiang Shixue, fuimos convocados académicos de diversas universidades y centros de estudios de excelencia de China y América Latina y el Caribe (ALC) para reflexionar sobre el desafío para la gobernanza global de los recientes conflictos entre China y Estados Unidos a nivel mundial y su impacto en nuestra región.

Participaron además funcionarios y exfuncionarios del gobierno nacional chino vinculados a ALC que compartieron sus visiones históricas y actuales sobre la importancia de análisis profundos y complejos sobre las transformaciones que se están viviendo a nivel global.

Para la gran mayoría de los colegas chinos allí presentes, su país y el mundo están viviendo “una de las peores crisis de los últimos cien años” y es necesario encontrar salidas desde una “cooperación” donde “todos ganen”, incorporar el “encuentro y el diálogo entre los pueblos” y construir un mundo “cada vez más justo y armonioso”. Los temas académicos se mezclan con las especificidades de lo que cada uno investiga, y a su vez se proyectan las dificultades no previstas que se avizoran en el panorama mundial, en especial la conflictividad con los Estados Unidos.

Debemos estar atentos a que los problemas, reflexiones y salidas son también hoy “globales”. La discusión académica entre la propuesta que dice que “la gobernanza global es más libre mercado” y las que afirman que se debe fortalecer una globalización “del mercado y comercio justo” fue tanto entre colegas latinoamericanos como chinos, mostrando las discusiones que atraviesan espacios académicos y científicos de un lado y de otro.

El conflicto con el actual gobierno de Estados Unidos no es pasajero o accidental sino estructural, fruto de la cada vez mayor presencia económica, científica, social y cultural de la China que pone en tela de juicio el

* Director del Centro de Investigación Mixto Internacional “Globalización y Sociedad”, CEIL / Conicet - Universidad de Shanghai.

unilateralismo del país norteamericano a nivel global. La iniciativa china de una relación mundial comercial y financiera a través de la propuesta de La Franja y La Ruta disloca y trastoca el “sueño universal americano”. Al mismo tiempo, la inesperada y fuerte reacción del gobierno de Estados Unidos a lo que llama “amenaza china” modifica también el panorama en China.

Cuando junto con mi colega Jiang Shixue publicamos y compilamos el año pasado el libro *La franja y la ruta. Iniciativa china de cooperación con América Latina y el Caribe*,* mostramos los distintos proyectos comerciales, financieros, extractivos, educativos, empresarios, científicos y culturales que hoy se están elaborando en la región desde actores chinos y actores locales. Proyectos que son complementarios, enfrentados, facilitadores o destructores de lo que ya se está realizando para el desarrollo sustentable en la región, mostrando la importancia de ver caso por caso y buscar cómo superarlos.

La guerra comercial entre China y Estados Unidos abre para nuestro país, por ejemplo, nuevas perspectivas para ocupar espacios a nivel global donde prime el interés nacional y el de las grandes mayorías populares, en los vínculos con Estados Unidos, Europa, Rusia y China.

China acaba de entrar como miembro pleno al FMI (decisión basada más en el reconocimiento internacional de su moneda que en la cooperación “donde todos ganen”) y, al mismo tiempo, participa con créditos financieros directos como los que recibe nuestro país y en la creación de distintos bancos de desarrollo regionales.

La llegada al gobierno argentino del presidente Alberto Fernández abre una nueva y excelente oportunidad para intensificar y profundizar la cooperación estratégica e integral con el pueblo y el gobierno China, que se vio debilitada los últimos años ante la fuerte “opción americana” del gobierno saliente.

Las relaciones multilaterales que se deben seguir forman parte de un panorama mundial que encuentra hoy a China en conflicto con Estados Unidos. La Argentina debe transformarse en una fuente confiable y segura de exportaciones de diversos productos agrícolas con valor agregado suplantando los que llegaban de Estados Unidos, y también buscar nuevos nichos de exportaciones industriales. Debe además fortalecer los vínculos financieros que no sean para “la fuga de capitales” sino para inversiones productivas que nos permitan avanzar en un desarrollo industrial sostenible. La pregunta de mi colega Jiang Shixue es clara y urgente: “¿qué puede exportar la Argentina a China más allá de cereales y carne vacuna?”.

Al mismo tiempo, es una oportunidad para lograr una cooperación académica, científica y técnica de alto nivel que permita elaboración y

* Jian Shixue y Fortunato Mallimaci (comps.), *La franja y la ruta. Iniciativa china de cooperación con América Latina y el Caribe*, Ushuaia, Ediciones untdf, 2018.

transferencia en ciencia y tecnología de punta entre China y la Argentina, quebrando dependencias, dominaciones e incercias históricas. Nuestro país posee un sistema académico y científico con esas posibilidades –el mundo de las universidades públicas, el Conicet y otros centro similares como el INTI, CNEA o INTA– que debe ponerse urgente al servicio de este desafío de alta calidad: producir en conjunto tecnología en computación, comunicación cuántica, inteligencia artificial o 5G y producción alimentaria de alto valor agregado. Más aún: nuestro país debe mostrar que esta nueva cooperación científica de punta con China no debe ser solo para los habitantes de la Argentina sino que debe ser cabecera de puente para que desde aquí se colabore en la integración y solidaridad científica y tecnológica, ya sea en el Mercosur, ya sea con el resto de América Latina y el Caribe –en especial hoy con México–, contribuyendo así a la creación de la Patria Grande. El conflicto chino con Estados Unidos nos abre esta nueva puerta de oportunidades y esperanzas.

Ustedes podrán leer algunas de estas reflexiones y discusiones en los textos de varios colegas chinos que hoy aparecen en esta sección. Léanlos en sus diferentes dimensiones, propuestas y comprensiones. Es una oportunidad única, y agradecemos a la Universidad Nacional de Quilmes que hoy los esté publicando. La próxima oportunidad será con colegas argentinos reflexionando sobre estos mismos temas, pero publicados en China.

Cómo citar este artículo

Jiang Shixue y Fortunato Mallimaci, “Cómo comprender el efecto de la guerra comercial entre Estados Unidos y China en América Latina”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 38, primavera de 2020, pp. 179-183, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/580-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-38.html>>.



CÓMO ENTENDER EL IMPACTO SOBRE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS DE LA GUERRA COMERCIAL INICIADA POR ESTADOS UNIDOS

DISCUSIÓN ORGANIZADA POR JIANG SHIXUE*

Song Haiying**

La nueva etapa de fricción comercial chino-estadounidense ha tenido un profundo impacto en el patrón comercial agrícola de China. Como el “granero mundial” del siglo XXI, América Latina se ha convertido en una potencial fuente de productos agrícolas en los que China puede confiar. Si podemos expandir las importaciones de América Latina, podemos reducir el impacto de la fricción comercial en el mercado interno.

Considero que América Latina difícilmente reemplazará a los Estados Unidos en algunos productos como la soja y el sorgo. Sin embargo, América Latina posee una potencialidad significativa en alimentos y productos acuáticos, etc. Además, América Latina posee un gran potencial basado en frutas, verduras, carne de cerdo y otros productos.

Sin embargo, si los productos agrícolas latinoamericanos van a ingresar al mercado chino en gran cantidad, aún deben implementarse mejoras en términos de calidad del producto, sistema de cadena de suministro y entorno comercial internacional. Sobre este tema, China y América Latina deberían fortalecer las consultas y trabajar de manera conjunta.

Lu Yang***

El impacto de la guerra comercial en América Latina se basa principalmente en los siguientes aspectos.

* Director del Centro de Estudios Latinoamericanos, Instituto de Estudios Globales de la Universidad de Shanghai.

** Directora del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Estudios Internacionales de Zhejiang.

*** Investigador Asistente, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Instituto de Relaciones Internacionales Contemporáneas de China.

Primero, el aumento de los aranceles ha reducido la demanda de materias primas en el mercado internacional, y la exportación de productos a granel desde América Latina ha disminuido. Si bien la industria de soja en Brasil, la Argentina y otros países puede aumentar su participación en el mercado, no es suficiente para cubrir la pérdida por el empeoramiento del entorno comercial general.

En segundo lugar, las fricciones comerciales han intensificado la incertidumbre de la economía mundial, han alimentado la especulación financiera e inducido directamente a la agitación financiera en la Argentina. A mediano y largo plazo, esta incertidumbre también ha llevado a los inversores internacionales a reducir la inversión en los mercados emergentes aumentando así el costo de financiamiento para los gobiernos y empresas latinoamericanos.

Estados Unidos ha aumentado en intensidad las fricciones comerciales para suprimir, sancionar y contener las industrias de alta tecnología de China, y como consecuencia, la cadena industrial, la cadena de valor y la cadena de suministro a nivel global se han visto afectadas. Esta situación plantea un gran desafío para Chile, Perú, México y otras economías altamente integradas en la división industrial global del trabajo.

El impacto de largo alcance es a nivel estratégico. Estados Unidos obligó a América Latina a “seleccionar un bando” entre China y Estados Unidos, suprimiendo la cooperación entre China y América Latina e impidiendo que las empresas, el capital y la tecnología chinos ingresen a América Latina.

El propio “proteccionismo” y la “Doctrina Monroe” de los Estados Unidos no han podido aportar beneficios al desarrollo económico latinoamericano, sino que han impedido las estrategias de desarrollo de “apertura múltiple” y “transformación e innovación” en los últimos años de los países latinoamericanos.

Por supuesto, la guerra comercial sino-estadounidense puede hacer que los países latinoamericanos se beneficien en ciertas áreas. Por ejemplo, algunos de estos países podrían pedir a los Estados Unidos que se les otorgue más beneficios económicos para cumplir con los requisitos estadounidenses de no usar el 5G de China. También hay algunos países latinoamericanos que podrían solicitar a China que transfiera tecnología 5G antes de firmar el Memorandum de la Iniciativa de la Franja y la Ruta.

Wang Weijun *

El impacto en América Latina de la guerra comercial lanzada por Estados Unidos contra China puede dividirse en sus consecuencias a largo y corto plazo. A corto plazo, la guerra comercial sino-estadounidense no traerá un

* Investigador invitado, Centro de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Shanghai.

impacto negativo demasiado grande en las relaciones comerciales de China con América Latina, e incluso puede ser beneficiosa para los países latinoamericanos de manera individual. Por ejemplo, la estructura económica y los productos de exportación tradicionales de Brasil y la Argentina pueden compensar por completo las brechas y los daños que el conflicto comercial entre China y Estados Unidos pueda causar a China, como lo demuestran las recientes transacciones de harina de soja entre China y la Argentina.

Sin embargo, la estructura comercial ya existente del comercio entre China y América Latina no se romperá tan fácilmente. Partiendo de la estrategia global de China y de las relaciones entre China y Estados Unidos, China continuará colocando el comercio sino-estadounidense en la posición más importante durante mucho tiempo y no abandonará fácilmente el mercado norteamericano. Por lo tanto, no creo que haya un gran cambio en la relación comercial entre China y América Latina.

Siempre he sido optimista sobre la solución del conflicto comercial sino-estadounidense. Pero el impacto en América Latina de la guerra comercial lanzada por Estados Unidos será a largo plazo, ya que además de causar daños a la cadena de suministro del comercio internacional, este tipo de comportamiento perverso en los Estados Unidos también dañará el espíritu de libertad y apertura del comercio internacional. Esto puede llevar a China a explorar activamente la posibilidad de firmar un acuerdo de libre comercio con países y grupos de países latinoamericanos.

Xu Man*

El impacto directo de la guerra comercial sino-estadounidense en América Latina consiste básicamente en que el aumento de los aranceles provocado por las fricciones comerciales sino-estadounidenses ha desencadenado un efecto de transferencia comercial. A corto plazo, resulta beneficioso para países latinoamericanos como Brasil, la Argentina y México, que van a expandir las exportaciones de productos relacionados con aquellos que se exportan entre China y Estados Unidos como la soja y la carne. La industria mexicana aumentará sus exportaciones hacia los Estados Unidos.

Por otro lado, el impacto indirecto de esta guerra comercial en América Latina ha sido, en primer lugar, desencadenar la agitación del mercado financiero internacional, conmocionando al frágil mercado financiero latinoamericano, por lo que países como la Argentina han experimentado grandes fluctuaciones en su economía. En segundo lugar, se ha estimulado a los países latinoamericanos a buscar socios comerciales entre terceros, como la Unión Europea y otros países, para intensificar su “agrupamiento” y lograr la firma de acuerdos de libre comercio. En los últimos dos

* Investigadora Asistente, Academia China de Comercio Internacional y Cooperación Económica.

años, México, Chile y la Unión Europea (UE) han seguido impulsando el avance del Tratado de Libre Comercio, y el Mercosur ha firmado un acuerdo de libre comercio con la UE, iniciado del mismo modo negociaciones de libre comercio con Canadá, Corea del Sur y Singapur. En tercer lugar, a largo plazo, la continua disputa comercial entre China y Estados Unidos conducirá inevitablemente a la desaceleración del crecimiento económico y de la demanda de energía globalmente. Los precios de los productos internacionales a granel como el petróleo crudo enfrentarán riesgos a la baja, lo que generará más incertidumbre en la economía latinoamericana.

Zhang Min*

La guerra comercial sino-estadounidense ha traído nuevas oportunidades a algunos países latinoamericanos a corto plazo, especialmente en el campo del comercio de soja. Según las estadísticas del Ministerio de Comercio de la República Popular de China, en 2018, Brasil exportó 66.081.959,9 toneladas de soja a China, y Estados Unidos exportó 16.640.073,1 toneladas de soja a China. En 2017, Brasil exportó 50.927.401,1 toneladas de soja a China, y Estados Unidos exportó 32.855.582,1 toneladas de soja a China.

Obviamente, en 2018, después del comienzo de la guerra comercial sino-estadounidense, la cantidad de soja exportada de Brasil a China se disparó porque la soja exportada de Estados Unidos a China disminuyó rápidamente.

Sin embargo, la guerra comercial sino-estadounidense también ha traído muchas incertidumbres al comercio de los países latinoamericanos, lo que ha causado preocupación en dichas naciones. Por ejemplo, el documento “Pronóstico de empresas agrícolas brasileñas 2018/2019 a 2028/2029”, emitido por el Ministerio Agricultura, Ganadería y Abastecimiento de Brasil mencionó: “Debido al conflicto entre los Estados Unidos y China sobre aranceles de importación, existe un cierto grado de incertidumbre en el mercado internacional. No se sabe cuánto durará esto y hasta la fecha no hay una evaluación exhaustiva de su impacto”.

En resumen, el impacto de las guerras comerciales tiene sus ventajas en América Latina, así como sus desventajas.

Niu Haibin**

Afectada por las políticas económicas nacionalistas del actual gobierno de los Estados Unidos, la guerra comercial sino-estadounidense se

*Profesora asociada, Centro de Estudios Americanos, Universidad de Agricultura de Nanjing.

**Director adjunto del Instituto de Política Exterior, Instituto de Estudios Internacionales de Shanghai; director adjunto del Centro de Investigación de las Américas.

ha prolongado durante mucho tiempo, aumentando la dificultad de recuperación en las economías latinoamericanas. A corto plazo, como proveedores alternativos de productos agrícolas de Estados Unidos, economías latinoamericanas relevantes como Brasil y la Argentina se han visto beneficiadas; así como también México, en su calidad de país vecino y de poseedor de acuerdos comerciales institucionales superiores, se ha beneficiado del rediseño global de la cadena industrial de Estados Unidos.

A largo plazo, las perspectivas inciertas de las guerras económica y comercial sino-estadounidenses han aumentado la incertidumbre del crecimiento económico mundial, reduciendo así la demanda externa de materias primas y el entusiasmo por invertir en América Latina. Debido a esto, México está ansioso por llegar a un arreglo en las negociaciones del acuerdo comercial con Estados Unidos y Canadá. La finalización acelerada de las negociaciones del TLC entre el Mercosur y la UE también es una opción para que los países latinoamericanos reduzcan el impacto de las guerras comerciales sino-estadounidenses, pero la entrada en vigor de estos acuerdos llevará tiempo.

En general, la rápida mejora de las relaciones económicas y comerciales sino-estadounidenses será la mayor ventaja que permitirá la recuperación económica de América Latina.

Li Renfang*

En primer lugar, después de iniciada la guerra comercial, el volumen total de exportaciones de América Latina ha seguido creciendo. Debido a la influencia de las políticas de proteccionismo comercial de los Estados Unidos, muchos países latinoamericanos importantes como la Argentina, México y Chile han reducido sus exportaciones a los Estados Unidos. En marcado contraste, China ha tomado la iniciativa de expandir su apertura al mundo exterior. La demanda de importación de China ha sido una fuerza clave que ha impulsado las exportaciones latinoamericanas, especialmente en el campo de los productos agrícolas y procesados. China se está volviendo un socio más confiable y, consecuentemente, ha ido creciendo como tal en América Latina. Con más espacio para socios comerciales, las relaciones económicas y comerciales entre China y América Latina se han fortalecido considerablemente.

En segundo lugar, la guerra comercial no cambiará la estructura de los principales productos de exportación de América Latina, que está determinada por su ventaja en la dotación de recursos, pero puede modificar

* Investigador del Centro de Estudios Latinoamericanos, Universidad Suroeste de Ciencia y Tecnología.

la estructura del mercado regional de las exportaciones latinoamericanas. Con el rápido crecimiento de la demanda de importación de China, los países latinoamericanos están expandiendo gradualmente sus exportaciones a China.

Desatada la guerra comercial, China se ha visto en un gran riesgo de dependencia excesiva en la importación de muchos productos de los Estados Unidos, y ha comenzado a aumentar rápidamente sus importaciones de los países latinoamericanos. La estrategia acelerada de diversificación de importaciones de China ha permitido a los países latinoamericanos trasladar más rápidamente sus exportaciones de América del Norte y Europa a China. Esta y los países asiáticos emergentes se están convirtiendo cada vez más en importantes destinos de exportación en América Latina.

En tercer lugar, la guerra comercial permitió a América Latina obtener una comprensión más profunda de lo que están haciendo los Estados Unidos. El período de la guerra comercial coincidió con el reflujo de la izquierda política latinoamericana: el proteccionismo comercial de los Estados Unidos en realidad perjudicó los intereses económicos de los países latinoamericanos, lo que resultó en un desempeño de gobernanza generalmente pobre de los partidos latinoamericanos de derecha y su tasa de apoyo popular cayó significativamente. Esto permitió que dichos partidos de derecha en toda América Latina se dieran cuenta de que el discurso de los Estados Unidos acerca de únicamente hablar de política y no de intereses es esencialmente inconsistente con los deseos del pueblo latinoamericano, y también le permitió a este observar la actitud de China basada en no tener prejuicios ideológicos cuando se trata de la cooperación económica y comercial.

Recientemente, el primer ministro Li Keqiang hizo hincapié una vez más en que China continuará defendiendo el principio básico de “construcción económica como clave”, lo que significa que ni la ideología actual ni la futura son ni serán factores que interfieran con las relaciones económicas y comerciales entre China y América Latina. Esta actitud de identidad básica afectará profundamente la cooperación económica y comercial a largo plazo entre China y América Latina.

Finalmente, resulta importante tener en cuenta que Trump ha aprovechado la alta dependencia de los mercados de otros países en los productos estadounidenses, sancionando y combatiendo a los países que no comparten los intereses de los Estados Unidos, lo que ha llevado a muchas naciones de todo el mundo a detectar los riesgos potenciales de una excesiva dependencia del mercado estadounidense. Por lo tanto, incluso si China y Estados Unidos llegan rápidamente a un acuerdo comercial, el cambio de estructura del mercado regional que está teniendo lugar entre China y América Latina no se revertirá mucho.

Liu Jianhua*

La guerra comercial iniciada por Estados Unidos hace más de un año ha causado considerables daños a la economía de países de todo el mundo, incluida América Latina. Si los Estados Unidos continúan implementando su política comercial unilateral descuidando las consecuencias, inevitablemente empeorará la situación económica de algunos países latinoamericanos e incluso creará nuevas crisis. En respuesta, los países latinoamericanos están trabajando arduamente para explorar nuevas áreas del comercio multilateral y, al mismo tiempo, brindar nuevas oportunidades para la cooperación económica y comercial entre China y América Latina.

Ante el unilateralismo comercial y la intimidación comercial adoptada por los Estados Unidos, los países latinoamericanos y las organizaciones económicas multilaterales están tomando medidas para enfrentarlo. El Mercosur ha firmado acuerdos de libre comercio con la Unión Europea y con el Área Europea de Libre Comercio (Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza). Chile ha aprobado el acuerdo CPTPP, que ampliará aún más el libre comercio con China y 11 países de Asia y el Pacífico. Chile también es el primer país en negociar con el Reino Unido sobre un acuerdo comercial posterior al Brexit. Además, Chile espera establecerse de mejor manera como un centro financiero en América Latina, eliminando así gradualmente su dependencia de las exportaciones de cobre.

Incluso si las medidas anteriores no tienen necesariamente un efecto inmediato, continúan siendo un beneficioso intento a largo plazo para promover el multilateralismo, el libre comercio y consecuentemente promover la globalización.

América Latina puede llenar el vacío del suministro de carne y soja para China causado por la guerra comercial de Estados Unidos, pero esto no descarta el impacto negativo de la guerra comercial en la economía mundial y la economía latinoamericana. El presidente boliviano Evo Morales ha citado un proverbio africano: “La hierba está pisada mientras luchan los elefantes”. Dicho proverbio tiene cierta razón.

Cómo citar este artículo

“Cómo entender el impacto sobre los países latinoamericanos de la guerra comercial iniciada por Estados Unidos. Discusión organizada por Jiang Shixue”, *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época, N° 38, primavera de 2020, pp. 185-191, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/580-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-38.html>>.

*Doctorando, Instituto de Estudios sobre Países de Habla Portuguesa, Universidad de la Ciudad de Macao.



QUIÉN DECIDE QUÉ. CONSOLIDAR LA DEMOCRACIA AMPLIANDO LA PARTICIPACIÓN POPULAR

Oscar R. González* y Emiliano Arena**

Ahora que se exhuman las invocaciones golpistas para hostigar a las autoridades legítimas y se reanuda la ominosa intención de que lo privado impere sobre lo público, conviene recordar que a mediados de la década de 1980 Juan Carlos Portantiero sostuvo que el dilema de la democracia consistía en articular las diferencias, es decir, ordenar la multiplicidad de demandas que surgen de los diversos sectores de la sociedad.

En esa concepción, el equilibrio entre conflicto y consenso debe enlazar a las instituciones clásicas de la democracia formal –Ejecutivo, Legislativo, partidos, sindicatos, organizaciones empresarias, asociaciones profesionales– con otros actores cuyos reclamos no se encuentran representados por aquellas. Una articulación que, para ser efectiva, debe estar mediada por un acuerdo democrático, un compromiso sobre el marco institucional que contenga la eventual conflictividad social.

Esta idea de pacto social es la que viene planteando el presidente Alberto Fernández desde el inicio mismo de su gestión y aun antes, desde su campaña, y la expresó claramente tanto en su discurso de asunción como al abrir las sesiones del Congreso. Esa concepción del pacto o acuerdo social cobra fuerza en este tiempo en que las democracias de la región se encuentran atravesadas por profundas crisis, como las que agitan a las sociedades chilena, boliviana y de otros países. Y que en nuestro país se expresa en la empeñada resistencia a que el gobierno nacional se aplique a cumplir con sus responsabilidades y programas, enviando al Parlamento iniciativas para que ese órgano de la democracia las considere.

La discordia corporativa con esas proposiciones se vio reflejada hace un tiempo en la renovada puja tributaria entre la Nación y un segmento

* Abogado (Universidad de Buenos Aires). Miembro de la Asociación Argentina de Democracia Participativa (<www.dparticipativa.org>).

** Politólogo (Universidad de Buenos Aires). Miembro de la Asociación Argentina de Democracia Participativa (<www.dparticipativa.org>).

del sector agroexportador y ahora, entre el interés público de la sociedad en el tema comunicacional y la voracidad empresarial que se aferra con garra privatista y monopólica a comprender la naturaleza social de ese negocio.

Esos fenómenos y otros similares, que expresan tensiones distributivas y demandas corporativas, son utilizados como armas políticas y mediáticas para erosionar la legitimidad democrática concitando animadversión por el gobierno y desafección por lo político. Así, surgen en todo el mundo movimientos autoritarios y conservadores fundados en el fanatismo religioso o en el despotismo de mercado que objetivamente constituyen nuevos peligros para las democracias.

Una mera respuesta liberal-democrática conduce a afirmar que solo el Congreso y el Ejecutivo deciden las políticas estatales. Y aunque esa visión es estrecha, toda vez que la heterogeneidad de la sociedad civil implica demandas que no cobijan las instituciones convencionales, aun así el interés faccional y corporativo reniega de esos mecanismos tradicionales.

Lejos de asumir como una limitación esa impenitente resistencia al imperio de la pragmática constitucional, ella quizás nos deba instar a pensar no solo en ratificar esos dispositivos de la democracia representativa sino a perfeccionar a esta con la incorporación de otro diseño de mayor protagonismo popular.

En un contexto regional y nacional inestable donde coexisten movimientos de avanzada y amenazas reaccionarias, se requiere encarar esa realidad imaginando instituciones participativas que permitan consolidar la vida democrática. Eso puede lograrse solo desde una intervención activa de la ciudadanía, limitando el poder de las élites políticas y económicas, asumiendo el control de la acción gubernamental y facilitando la expresión de las preferencias mayoritarias en materia de políticas públicas.

Para que ello sea posible, todo pacto o convenio social debe legitimarse mediante la incorporación de mecanismos de intervención ciudadana y, en esta materia, hay antecedentes tanto en la Argentina como en la región y en el mundo, donde se han desarrollado distintas instituciones participativas y metodologías de democracia directa que pueden contribuir a perfeccionar el régimen representativo, ampliando su perfil y consolidando su vigencia.

Esos modos de intervención ciudadana son muchos y algunos de ellos podrían integrar un repertorio de políticas públicas que el actual gobierno podría aplicar con éxito.

Desde las conferencias de políticas públicas, probadas en Brasil, cuyo diseño combina representación, deliberación y participación en un proceso que se inicia con debates en el ámbito local que luego escalan a través de representantes al nivel federativo, hasta las más conocidas expresiones de protagonismo popular como la del presupuesto participativo, que reconoce una larga trayectoria desde sus orígenes gauchos a fines de la

década de 1980 pero que trepa a política estatal a partir de 2017, cuando Portugal asume a nivel nacional esta metodología asamblearia.

En nuestro caso, sería muy útil fortalecer aquellas instancias ya existentes, entre las que destaca en el nivel local la de Presupuesto Participativo que, través del Programa Nacional de Presupuesto Participativo y la Red Nacional de Presupuesto Participativo (RAPP), desplegó entre 2008 y 2015 un centenar de valiosas experiencias, muchas de las cuales aún perduran. Relanzar aquel programa y su correlativa RAPP en esta nueva etapa constituiría un aporte sustancial al perfeccionamiento de la representación política, más allá de los cánones meramente electorales, indiscutibles, pero quizás insuficientes.

Junto a dicha recuperación de una experiencia reciente, debieran considerarse las demás instancias que en varias provincias se expresan en otros dispositivos de la llamada democracia semidirecta, como las audiencias públicas, el referéndum, la revocatoria de mandato o la iniciativa legislativa. Y, en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cumpliendo el mandato constitucional local de aplicar el presupuesto participativo.

El establecimiento de este nuevo pacto social con la inclusión de la dimensión participativa fortalecería mucho nuestro régimen político y podría ser parte del conjunto de reformas que permitan construir un Estado que contribuya a atenuar la desigualdad, reconocer las diversidades y expandir la intervención ciudadana al momento de aplicar recursos y determinar políticas públicas.

Cómo citar este artículo

González, Oscar R. y Emiliano Arena, “Quién decide qué. Consolidar la democracia ampliando la participación popular”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 38, primavera de 2020, pp. 193-195, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/580-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-38.html>>.



**EXPRESIONES
ARTÍSTICAS**



**revista de
ciencias
sociales**

segunda época

Grabados

Fernando Polito



Fernando Polito, artista gráfico

Número tras número, la *Revista de Ciencias Sociales* de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) nos invita a participar en este *dossier*, un espacio del que ya nos sentimos parte desde el Programa de Cultura de la Secretaría de Extensión Universitaria. Esta vez invitamos a Fernando Polito, un artista gráfico quilmeño, de esos que denominamos *amigos de la casa*, de nuestra casa de altos estudios que hoy no podemos habitar, porque es tiempo de quedarse en casa. Pero a través de ese lazo, ese afecto y este espacio nos sentimos un poco más en casa.

Yo no sé cómo estos grabados que en este instante están saliendo de estas paredes no se están observando en este mismo momento en todas las escuelas del país. Es más, aun cuando la organización de este evento vaya a invitar a alumnos de primaria y secundaria (siguen existiendo la primaria y secundaria, ¿no?), alguien igual debería sacar estos cuadros de acá, llevarlos a las aulas, fundar las materias Polito I y Polito II. ¿Vieron cuando los monstruos mutantes de Hombres de negro se cansan de su farsa y se sacan el traje bobo del ferretero al que le costaba caminar? Bueno: con su humor y sus gubias maravillosas, nuestro amigo hace lo mismo. Desenmascara. Crea verdad. Los grabados no son eso que está ahí, sino lo que sucede adentro tuyo y a mí —esos colores— me pasa esto: por el medio del telón de brillantina con el que la verdad oficial nos ciega y nos encandila, irrumpe un pez gigante que abre la boca, se lanza encima de la platea y nos come crudos a todos.

(Texto curatorial de la serie *Fulbito*, Ignacio Fusco, locutor y periodista deportivo, junio de 2019)

Polito I

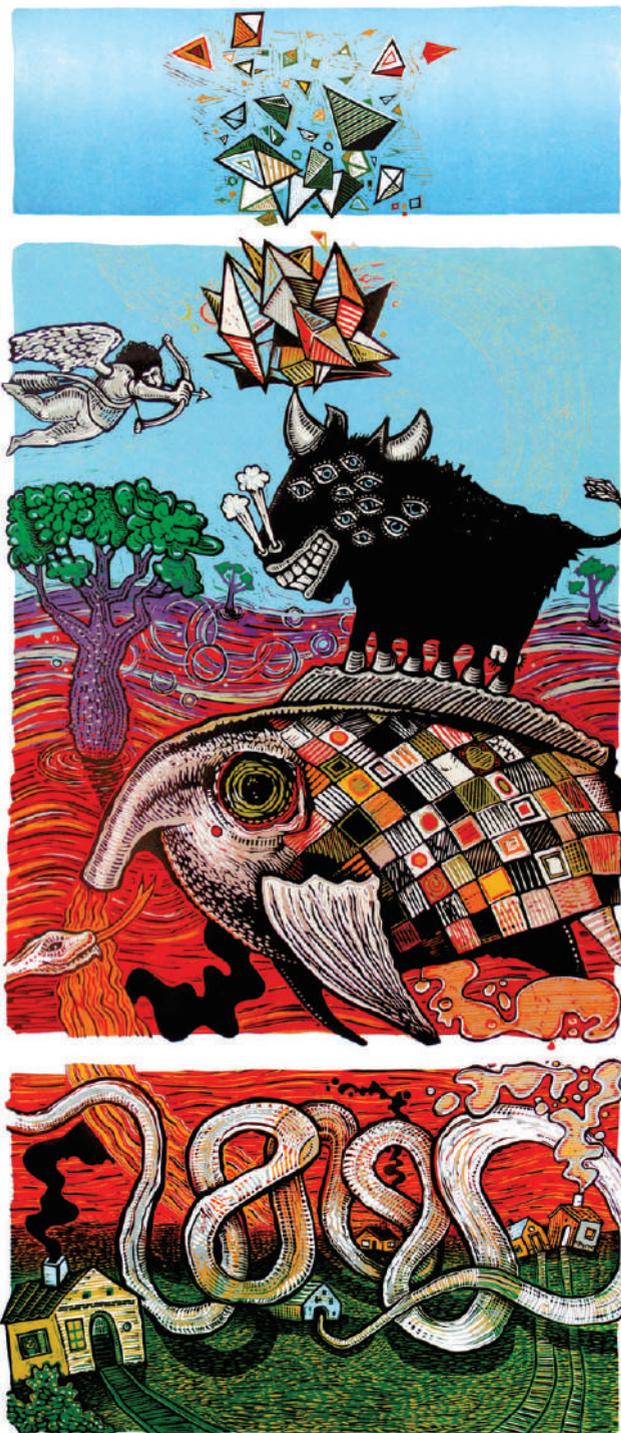
Los grabados de Fernando Polito están vivos. Sea por sus criaturas híbridas, como el Gatopato, o por la convivencia en sus paisajes ríoplatenses de una referencialidad realista y unos pájaros fantásticos que ¿cómo nombrarlos? Sea por el peligro que generan coexisten-

cias perturbadoras: camión de basura, cocodrilos y maletines o las palabras “TINTA”, “SANGRE”, “VIDA” igual de rojas. Tal vez esta sensación de estar frente a un ser orgánico, un pez que va a comernos crudos, esté en su concepción dramática de la imagen: “Aglomeraciones de personajes en situaciones diversas, siempre dentro de un fondo contextualizado casi como en un escenario teatral”. Quizás sea el color que él describe como una irrupción que abrió nuevas posibilidades: “la tinta color llegó para quedarse, y manteniendo una técnica bastante tradicional dentro del grabado en relieve, las temáticas se dispersan hacia varias series: *Seres imaginarios, Fútbol, Ilustraciones literarias, Protesta y Simbología conurbana*. Todo sazonado con sátira e ironía”. La producción de Fernando Polito es abundante, hacia afuera en sus series, pero también hacia adentro en los detalles. Cada vez que nos encontramos frente a uno de sus grabados descubrimos un detalle en el que la vez anterior no habíamos reparado: el pescado que espía lo que dibuja esa niña o la casa dentro del salero. Nos dispone a asombrarnos, con una actitud infantil, sí, pero sin inocencia, ante esos mundos posibles y mutables en los que no hay sitio ni especulación para ninguna normalidad.

Polito II

Fernando Polito vive en Wilde y trabaja en su taller de la Ciudad de Quilmes. Considera al grabado como algo fundamental en su vida. “Percepciones de la realidad, junto con incursiones en libros, películas y música, todo es alimento rico en traslaciones hacia la imagen gráfica. Esa construcción empieza en ideas y bocetos previos en cientos de hojas de pequeños cuadernos, preferentemente Rivadavia tapa dura”. Paralelamente a su producción, desarrolla la tarea de transmitir experiencias gráficas por medio de la docencia. Se desempeña como profesor de grabado en la Escuela Municipal de Bellas Artes Carlos Morel en Quilmes, de donde es egresado y en el ISFA Manuel Belgrano de la Ciudad de Buenos Aires. Ha realizado quince muestras individuales y participado en más de cien muestras colectivas nacionales e internacionales. Ha obtenido importantes distinciones tanto nacionales como internacionales. Transita el mundo de las artes visuales hace ya 24 años, llevando como bandera y forma de vida “crecer en la creación continua y gestionar proyectos en espacios participativos y colectivos como transformador social”.

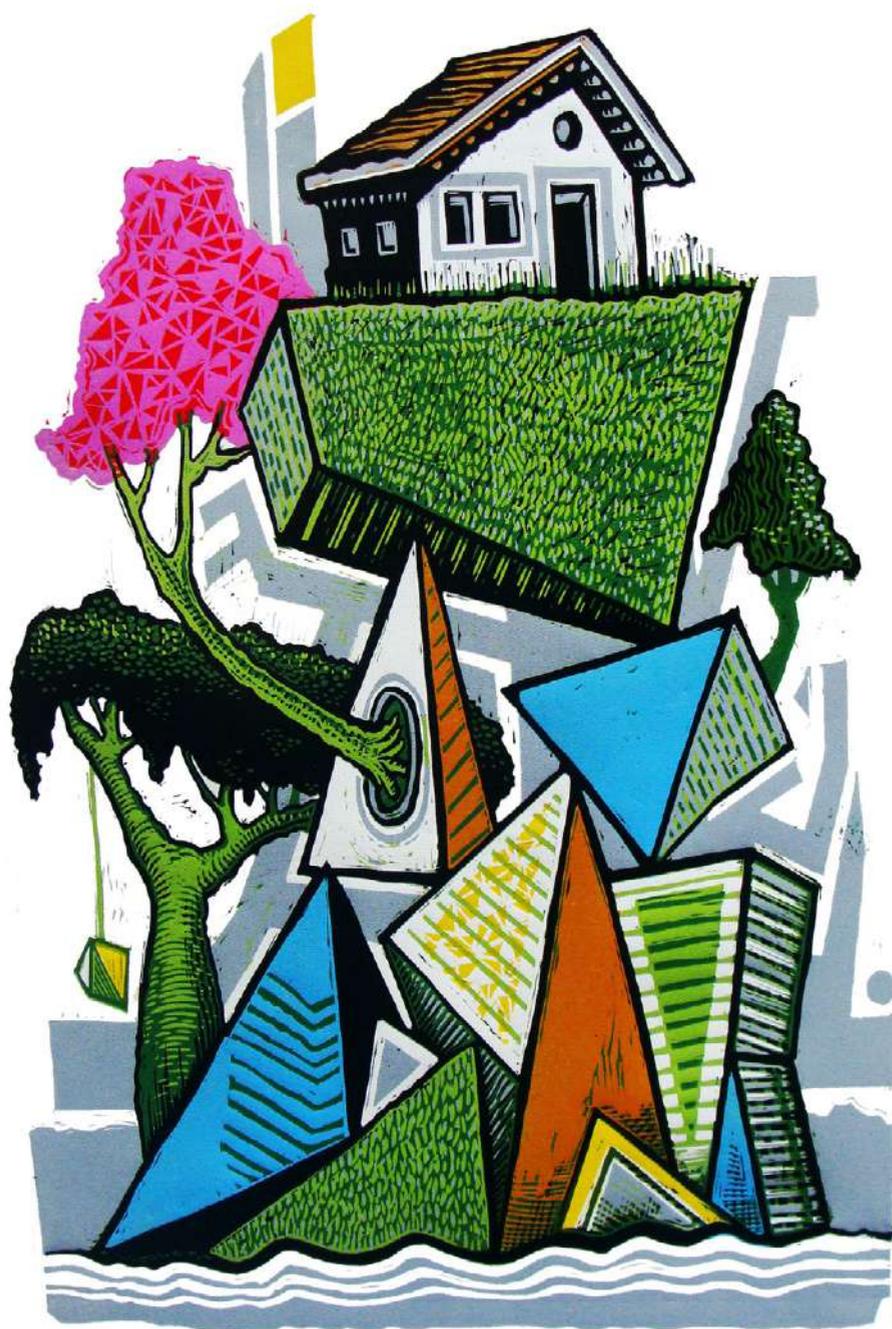
Ana Antony, Natalia Fidel, Facundo Ibarra, Roxana Ybañes
Programa de Cultura, SEU, UNQ



Bahamut, 2018. Linóleo, 148 x 64 cm



El sembrador (en tiempos de pandemia), 2020. Linóleo, 43 x 29 cm



La isla, 2019. Linóleo, 84 x 63 cm



La trata no es cuento II, 2013. Linóleo, 100 x 70 cm



Paisaje río-platense, 2013. Linóleo



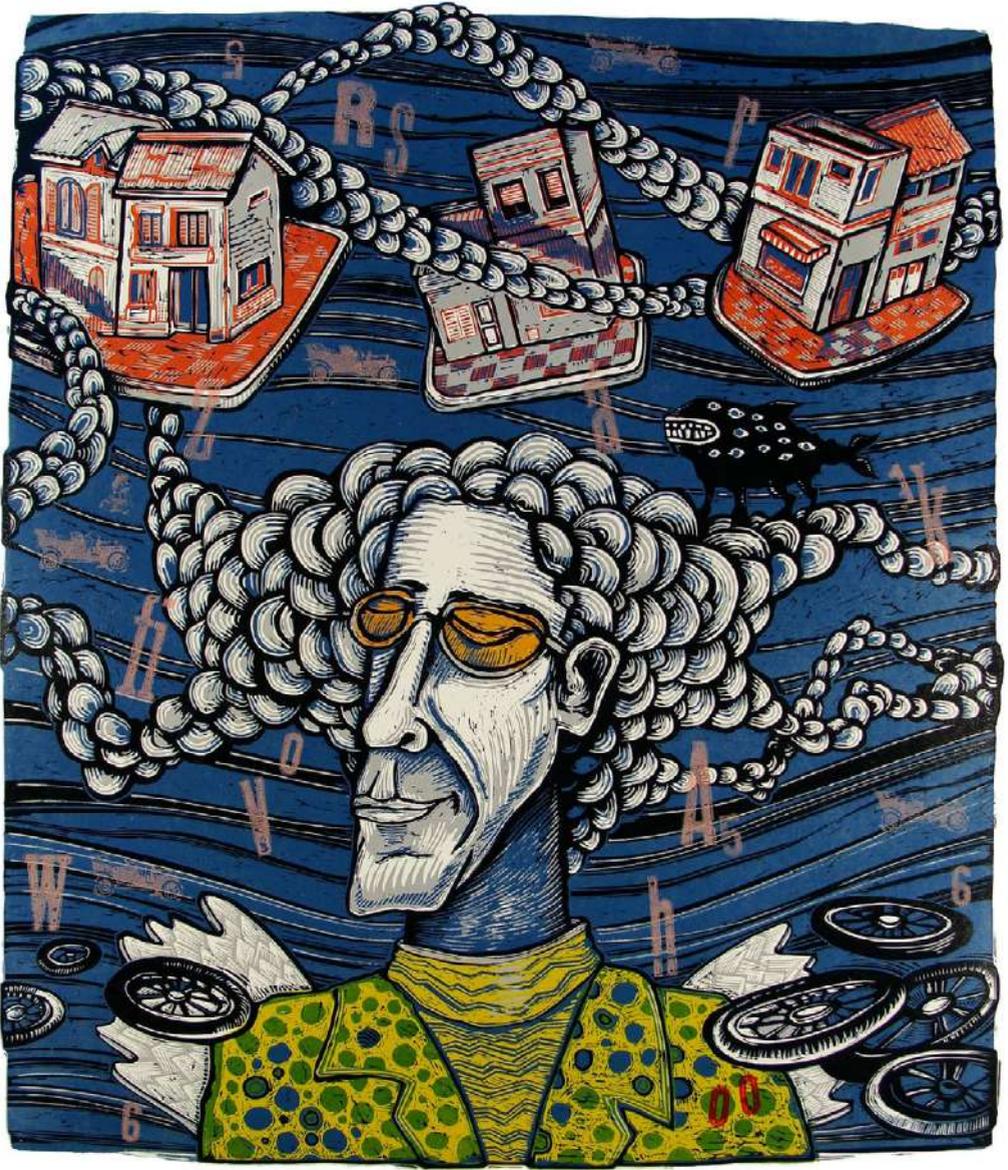
Pájaro dinamita,
2019. Linóleo,
60 x 40 cm



Pescados capitales, 2010. Grabado en plástico, 50 x 70 cm



Sacando la basura, 2016. Linóleo, 65 x 100 cm

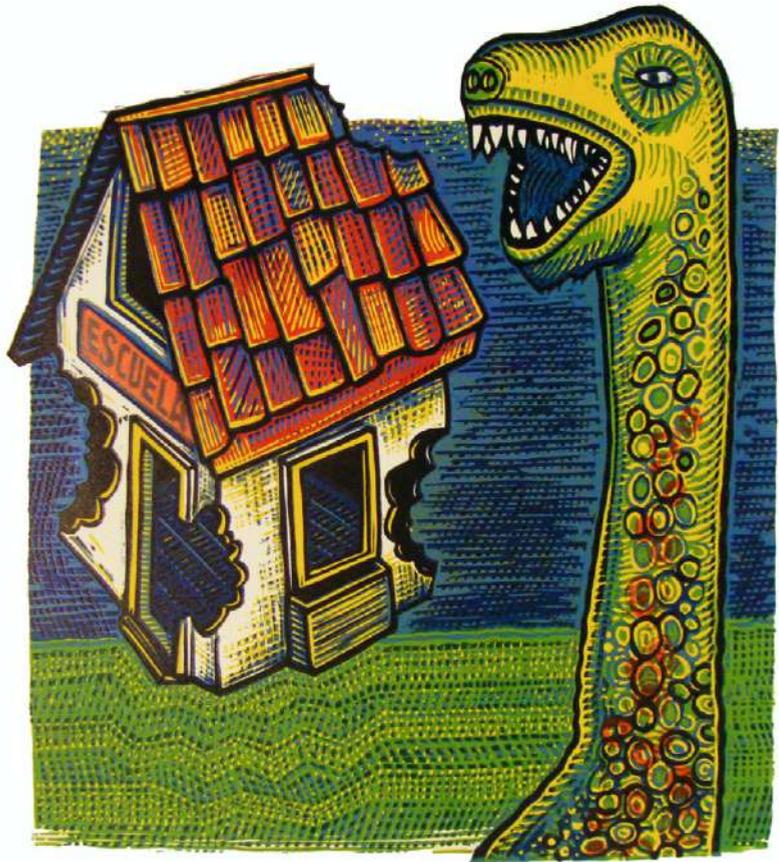


Spinetta dorsal, 2013. Linóleo + tipos móviles

*Toro tinta sangre
vida, 2017. Linóleo,
15 x 20 cm*



*Un día de escuela,
2019. Linóleo.
40 x 38 cm*





Carta de un león a otro, de la serie en homenaje a María Elena Walsh. 2015. Linóleo, 35 x 49 cm



El país de la geometría, de la serie en homenaje a María Elena Walsh. 2015, Linóleo, 35 x 49 cm



Gatopato, de la serie en homenaje a María Elena Walsh, 2015. Linóleo, 35 x 49 cm



La pípla, de la serie en homenaje a María Elena Walsh, 2015. Linóleo, 35 x 49 cm



Bisabuela, de la serie en homenaje a María Elena Walsh, 2018. Linóleo, 35 x 49 cm

RESÚMENES



**revista de
ciencias
sociales**

segunda época



Nicolás Zeolla, Juan Manuel Telechea y Julián Veiras
Integración financiera y crisis de balance de pagos en la globalización financiera temprana: la experiencia argentina 1820-1890

Resumen

El vínculo entre las condiciones de liquidez internacional, la deuda y las crisis en los países periféricos ha atraído la atención de la literatura económica e historiográfica desde hace varias décadas. Haciendo uso de una nueva base de datos a partir de emisiones primarias de deuda externa del Estado nacional argentino, este trabajo estudia el período de integración financiera temprana que va de 1820 a 1890. En la misma línea que la literatura historiográfica, la evidencia empírica permite identificar dos momentos de integración financiera y elevado endeudamiento. El primero abarca el período 1820-1828 durante el gobierno de Rivadavia, que incluye la primera emisión de deuda en moneda extranjera, una fuerte fuga de capitales y el primer incumplimiento de pagos. Luego, con la consolidación del “modelo agroexportador”, se inicia un segundo ciclo de integración financiera y endeudamiento. Allí hubo dos crisis de balance de pagos, en 1873 y 1890, esta última de mayor gravedad, que incluyó una crisis bancaria y *default*. Estos ciclos demuestran el vínculo especial que ha tenido la selección del patrón de especialización productiva dado por las ventajas comparativas en productos agrícolas y la participación temprana en los mercados de deuda soberana.

Palabras clave: historia económica argentina, deuda externa, crisis de balance pagos, modelo agroexportador.

Abstract

The connection between international liquidity conditions, debt growth and economic crisis in peripheral countries has brought attention from both economic and historiographic literature from decades ago. By using a new dataset of Argentinean government primary debt issuances, this paper studies the early financial integration from 1820 to 1890. In the same spirit of historiographic literature, the empirical evidence allows to identify two periods of financial integration and high debt. The first goes from 1820 to 1828 under Rivadavia’s government which holds the first foreign debt issuance in Argentinean history, a high capital flight and the first debt default. Then, with the consolidation of the “agro-export model”, a second cycle of financial integration and debt begins. There, two balance of payment crisis can be recognized, in 1873 and 1890, the later has been more severe, combining a currency, banking and default crisis. This shows how Argentina from very early has actively participate in debt

and financial flows markets, and that each cycle is not independent of the international monetary regime and with its expansion tends to reinforce specialization patterns in land comparative advantages.

Keywords: Argentinean economic history, foreign currency debt, balance of payment crisis, agro-exporter model.

Andre Molinari y Leticia Patrucchi

Desafíos y oportunidades de los bancos subregionales de desarrollo latinoamericanos

Resumen

Los bancos internacionales de desarrollo enfrentan diferentes desafíos en el marco de las crecientes demandas de financiamiento de sus prestatarios. La manera en la cual financian dichas demandas es un tema central que ha estado relegado como dimensión para estudiarlos. Esa “dependencia de recursos”, además, no ha sido suficientemente problematizada en la literatura que estudia estos organismos, y menos aún respecto a los bancos subregionales de desarrollo (BSRD). Este trabajo caracteriza las tres fuentes de financiamiento de los bancos internacionales de desarrollo: contribuciones de capital, apalancamiento y dinámica prestataria, y luego profundiza dichas fuentes para la Corporación Andina de Fomento, el Banco Centroamericano de Integración Económica y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata. Finalmente, analizamos las recientes estrategias de estos BSRD para resolver su restricción de capital, a partir del análisis de las condicionalidades que conllevan dichas fuentes, observando una lógica de isomorfismo que debilita los atributos de su regionalismo.

Palabras clave: bancos subregionales de desarrollo, financiamiento, Latinoamérica.

Abstract

International development banks face different challenges within the context of the growing financing demands of their borrowers. The way in which they finance those demands is a central issue that has been relegated as a dimension when trying to study them. Furthermore, this “resource dependence” has not been sufficiently problematised in the literature which studies these institutions, and even less with respect to sub-regional development banks (SRDB). This paper characterises the three sources of financing for the international development banks: capital contributions, leverage and borrowing dynamics, and then delves into these sources for the Andean Development Corporation, the Central American Bank for Economic Integration and the Financial Fund for the Development of the Countries of the River Plate Basin. Finally, we analyse

the recent strategies of these SRDB to resolve their capital restriction, based on the analysis of the conditionalities that such funding sources entail, observing a logic of isomorphism that weakens their regionalism.

Keywords: subregional development banks, Financing, Latin America.

Fabián Andrés Britto y Lorena Soledad Reinoso
**La transferencia tecnológica en las universidades
nacionales de la provincia de Buenos Aires**

Resumen

A partir de las últimas décadas del siglo XX comienza a experimentarse un proceso transformador en los diferentes ámbitos de la sociedad, tanto en los culturales y sociales como en los económicos y políticos. Esto colocó al conocimiento como uno de los principales factores explicativos del crecimiento y del desarrollo socioeconómico, impulsando de manera acelerada la integración de las universidades a la dinámica social, empresarial y gubernamental.

El objetivo del presente trabajo es caracterizar las dimensiones a través de las cuales se materializa la transferencia tecnológica en las universidades nacionales (UUNN) de la provincia de Buenos Aires, buscando comprender la manera en que estas se vinculan con la sociedad, estudiando los diversos mecanismos, canales con los que operan y aspectos de la gobernanza institucional existente sobre las actividades de transferencia de tecnología (TT) que utilizan las oficinas de transferencia tecnológica.

Como resultado, se ha logrado agrupar en tres categorías bien diferenciadas a las UUNN en función de cómo operan y gestionan la TT e interactúan con el medio socioproductivo. Un primer grupo que tiene poca o nula vinculación con la sociedad y otros dos conglomerados, en los cuales se observan características distintivas, manifestadas por la preponderancia de actividades relacionales, en un caso, y al desarrollo de emprendimientos y licenciamiento de la propiedad intelectual, en el otro.

Palabras clave: universidad-industria, oficinas de transferencia tecnológica, vinculación y transferencia tecnológica, gobernanza.

Abstract

Starting in the last decades of the 20th century, a transformative process began to be experienced in different areas of society, both culturally and socially, as well as in economic and political ones. This placed knowledge as one of the main explanatory factors for growth and socioeconomic development, accelerating the integration of universities into the social, business and government dynamics.

The objective of the present work is to characterize the dimensions through which the technological transfer is materialized in the UUNN of the province of Buenos Aires, seeking to understand the way in which these are linked with society, studying the various mechanisms, channels with operating and aspects of existing institutional governance over TT activities used by OTT.

As a result, it has been possible to group the UUNN into three well-differentiated categories based on how they operate and manage the TT and interact with the socio-productive environment. A first group that has little connection with society and two other conglomerates, in which distinctive characteristics are observed, manifested by the preponderance of relational activities, in one case, and the development of entrepreneurship and licensing of IP, in the other.

Keywords: University-industry, Technology Transfer Offices, Linkage and Knowledge transfer, Governance.

Javier Arakaki

El envejecimiento de la población y los desafíos a la seguridad social. Diferenciales geográficos de longevidad y condición socioeconómica en el Área Metropolitana de Buenos Aires

Resumen

Se trata de un estudio ecológico, analítico y cuantitativo, basado en datos secundarios, sobre las poblaciones que componen el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) proyectadas a 2020 (N: 12.812.062 habitantes). Se tomó como variable independiente al Índice de Envejecimiento (IE = Cantidad de Personas Mayores de 60 años / Cantidad de Niños de 0 a 14 años * 100) y se lo calculó para cada uno de los 39 núcleos poblacionales que componen el AMBA (24 municipios del Gran Buenos Aires y 15 comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

Se utilizó el coeficiente de Pearson para medir la correlación entre la variable independiente (IE) con otros indicadores socioeconómicos de cada núcleo poblacional, como: porcentaje de población mayor de 25 años con secundaria completa o más (Sign: 0.0001; P: 0.968); porcentaje de hogares con al menos una NBI (Sign: 0.0001; P: -0.791); categoría ocupacional de la población económicamente activa (con Patrón/Jefe, Sign: 0.0001; P: 0.637); con Empleado/Obrero Sign: (Sign: 0.001 / P: -0.531); y población de 65 años y más con alguna limitación permanente (Sign: 0.0001 / P: -0.722). El análisis nos permite asegurar que la población argentina se encuentra envejeciendo en forma acelerada y desigual. Y que la posibilidad de lograr una vejez extendida y saludable para las poblaciones se encuentra en ín-

tima relación con las condiciones materiales de existencia a lo largo de todo el curso de vida. Sobre estas conclusiones se plantea una serie de desafíos futuros para la seguridad social argentina.

Palabras clave: envejecimiento poblacional, condición socioeconómica, seguridad social.

Abstract

It is an ecological, analytical and quantitative study, based on secondary sources, on the populations that make up the Metropolitan Area of Buenos Aires (AMBA) projected to 2020 (N: 12.812.062 inhabitants).

It was taken as an independent variable the Aging Index (AI: Number of inhabitants over the age of 60 / Number of inhabitants under the age of 15 * 100) and it was calculated for each one of the 39 population centers that compose the AMBA (24 municipalities of the Greater Buenos Aires and 14 communes of the Autonomous City of Buenos Aires).

It was used the Pearson correlation coefficient to measure the correlation between independent variable (AI) and other socio-economic indicators of each population center, for example: percentage of inhabitants over the age of 25 with secondary education or more (Sign: 0.0001; P: 0.968); percentage of households with unsatisfied basic needs (Sign: 0.0001; P: -0.791); occupational category of the economically active population with Patron/Boss (Sign: 0.0001; P: 0.637); with Employe/Worker (Sign: 0.001 / P: -0.531); and inhabitants over the age of 65 with a permanent limitation (Sign: 0.0001 / P: -0.722).

The analysis allows us to be certain that the Argentinian population is aging in an accelerated and uneven way and that the possibility of reaching a healthy and extended elderly relies deeply within the material conditions of one's existence throughout his life.

On these conclusions a series of future challenges are laid for the social security of Argentina.

Keywords: Population Aging, socio-economical condition, social security.

Romina G. Amaya Guerrero, Valeria Bucci, Florencia Isola Zorrozúa, Gabriela N. Guerrero y Marcela Zangaro

Y nosotras . . . ¿qué hicimos? Luces y sombras sobre el programa "Ellas Hacen"

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo presentar un balance del desarrollo del programa "Ellas Hacen", implementado en 2013 por la gestión de gobier-

no de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) y destinado a mujeres madres de tres o más hijos e hijas, con hijos o hijas con discapacidad, o víctimas de violencia de género. Hasta el año 2018, “Ellas Hacen” funcionó en el marco del programa “Ingreso Social con Trabajo- Argentina Trabaja”. A partir de ese año sufrió una reconfiguración que terminó en su desarticulación y traspaso al programa “Hacemos futuro”.

El balance que aquí presentamos se funda en indagaciones realizadas sobre el “Ellas Hacen” en el marco del Proyecto de Investigación en Temas de Vacancia de la UNQ “Economía del cuidado. Una mirada desde las políticas públicas y la ESS”, integrado por las autoras. Se realizaron encuestas y entrevistas a las mujeres integrantes del “Ellas Hacen” a fin de conocer los arreglos de cuidado que implementaron para cumplir con las tareas propuestas por el programa (con especial atención en los mecanismos comunitarios), así como las limitaciones que se manifestaron en el funcionamiento del programa y las formas de continuidad llevadas a cabo en el contexto de la reconfiguración planteada en 2018.

Palabras Clave: programa “Ellas Hacen”, cuidado, género.

Abstract

This paper aims to show a review of the development of the “Ellas Hacen” program, implemented in 2013 by the government administration of Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) and focused to women mothers of three or more sons and daughters, with children or daughters with disabilities, or victims of gender violence. Until 2018, “Ellas Hacen” operated within the framework of the “Argentina Works” program. From that year on, it underwent a reconfiguration that ended in its disarticulation and transfer to the “Hacemos futuro” program.

The balance that we present here is based on inquiries made about the “Ellas Hacen” within the framework of the Research Project on Vacancy Themes of the UNQ “Economía del cuidado. Una mirada desde las políticas públicas y la ESS” (“Care economy. A look from the public policies and the Social and Solidary Economics”), integrated by the authors. Surveys and interviews were carried out with the women members of “Ellas Hacen” in order to learn about the care arrangements they implemented to fulfill the tasks proposed by the program (with special attention to community mechanisms); the limitations that were manifested in the operation of the program and the forms of continuity carried out in the context of the reconfiguration proposed in 2018.

Keywords: “Ellas Hacen” Program, care, gender.

Noemí M. Girbal-Blacha
**Territorio, agro y poder en las economías
marginales del NEA. Reflexiones históricas**

Resumen

La relación territorio, agro, poder y economía en el Nordeste Argentino (NEA) ha sido estudiada desde diversos campos de las ciencias sociales, para analizar la estructura productiva de esa región fronteriza, sus cambios y permanencias. Desde la explotación forestal al cultivo del algodón, la yerba mate, el tabaco, el complejo arrocero correntino y la soja, dichos estudios ponen el acento en las variables cuantitativas para transitar de lo micro a lo macro. Este trabajo histórico pretende reflexionar desde otras variables conceptuales, para caracterizar e interpretar la situación del NEA, como economía marginal respecto del modelo agroexportador. El trinomio se analiza desde el accionar del Estado y las políticas públicas. Algunos estudios de casos sostendrán la conceptualización elegida, acerca del revés de la trama de esa prolongada marginalidad regional.

Palabras clave: territorio, agro, Nordeste Argentino, poder.

Abstract

The relationship among the territory, agro, power and economy in the North-East Argentina has been studied from various fields of the social sciences in order to analyze the productive structure of this bordering region, its changes and continuities. From the forestry exploitation to cotton crop, yerba mate, tobacco, the complex correntino rice sector and soy, this research emphasizes the quantitative variables to go from the micro to the macro structures. This historical research proposes to reflect on other concept variables to characterize and interpret the North-East Argentinean situation, such as the marginal economy with regard to the agro-exporting model. This trinomial is analyzed from the State action and the public policies. Some case studies will support the chosen conceptualization about the setback of this long-lasting regional marginality.

Keywords: territory, agro, North-East Argentina, power.

Sofía Ares, Claudia Mikkelsen y Cristina Carballo
Los buscadores. Narraciones territoriales de nuevos
géneros de vida rural en el partido de General
Pueyrredón, provincia de Buenos Aires

Resumen

La resignificación del *género de vida* nos permitió construir una mirada complementaria a los datos demográficos y reconocer la renovada trama social de los espacios rurales. Las recientes apropiaciones territoriales que buscan una “forma diferente de vivir” ponen en evidencia procesos de ocupación urbana y provocan rupturas con los estereotipos del paisaje rural pampeano, en consonancia con las nuevas continuidades sociales. Se pone en juego un análisis local integrando las recientes lógicas capitalistas que introducen cambios en el espacio rural productivo y del trabajo con las formas renovadas de expansión urbana. Todo confluye en nuevos espacios, otrora marginales para el mercado inmobiliario. ¿Las comunidades de buscadores solo procuran solucionar la problemática de la vivienda?, ¿qué imágenes utópicas se construyen y qué experiencias de un nuevo género de vida se asocian al territorio rural? Para dar respuesta a estas preguntas se propuso una metodología cualitativa. Las entrevistas en profundidad se constituyeron en la principal técnica para la recolección de datos empíricos. Las localidades de Chapadmalal y Sierra de los Padres-La Peregrina, partido de General Pueyrredón (provincia de Buenos Aires) fueron elegidas por ser áreas testigo. El artículo se organiza en tres momentos: en una primera instancia, presentamos la construcción de conceptos operativos como *género de vida* y *sentidos del lugar*. Y la contextualización territorial como metodología. A continuación, se sintetizan los principales resultados del trabajo de campo realizado que nos permitió acceder a la definición de tres tipos de narraciones territoriales. Finalmente, proponemos algunas conclusiones provisorias de estos géneros de vida que nos dejan abierto el debate.

Palabras clave: género de vida, espacio rural, narraciones territoriales, General Pueyrredón.

Abstract

The attachment of a new significance to what is currently understood by *way of life (genre de vie)* enabled us to build up a complementary outlook upon the demographic data compiled and to acknowledge the renewal of the social fabric of rural areas. Recent territorial appropriations searching for “a different way of life” expose and convey urban occupation processes and trigger off the breakdown of the Pampas scenery stereotypes in keeping with the new social continuities. What is at stake is an

all-encompassing local view of the recent capitalist approaches that introduce changes into the productive rural landscape and employment and its merging with the renewal of urban expansion. Everything seems to flow towards new areas which had once before been rejected as unfit by the Real Estate market. Are the communities of seekers only trying to find a solution for their housing problem? What utopian images are they piecing together and what new life experiences have become linked to rural areas? In order to answer to all these open questions a qualitative research methodology has been undertaken. In-depth interviews were conducted as the main survey instrument for empirical data collection. Chapadmalal and Sierra de los Padres-La Peregrina in the Municipality of General Pueyrredón (Buenos Aires Province) were the localities selected as control sites. Accordingly, this article has been organized as follows: firstly, an introduction to the definition of operational concepts such as “ways of life” and “sense of place”, which includes the framing of the territorial context as part of the methodology applied to our research. Secondly, a summary of the key results drawn from the fieldwork conducted by us enabled us to define three types of territorial narratives. And lastly, we pose several *ad interim* conclusions on these ways of life that keep the debate open.

Key words: way of life, rural area, territorial narratives, General Pueyrredón.

Silvia Gorenstein

Territorios primarizados en la Argentina reciente. Megaminería en San Juan, Vaca Muerta en Neuquén y Río Negro y biocombustibles en Córdoba

Resumen

En el artículo se analizan repercusiones económicas territoriales de los hidrocarburos de reservorios no convencionales en la Cuenca Neuquina (Vaca Muerta); la minería metalífera en San Juan, y los biocombustibles en Córdoba.

Palabras clave: recursos naturales, territorio, cadenas globales de valor.

Abstract

The article analyzes territorial socio-economic effects of hydrocarbons from unconventional reservoirs in the Neuquina Basin (Vaca Muerta); metal mining in San Juan, and biofuels in Córdoba.

Keywords: natural resources, territory, global value chains.



NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS

1. Todos los artículos remitidos a la *Revista de Ciencias Sociales, segunda época* deberán ser inéditos.
2. Los autores aceptan la evaluación de sus artículos por parte del referato de la revista, y envían sus trabajos con conocimiento de que eventualmente podrían no ser publicados.
3. Se publicarán artículos en español.
4. Los autores enviarán su artículo electrónicamente a: <rsc.unq@gmail.com> o al secretario de redacción: <juanpabloringelheim@gmail.com> o al director: <chfidel@unq.edu.ar>.
5. Los 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.

Impreso en el Centro de impresiones de la Universidad Nacional de Quilmes,
Roque Sáenz Peña 352, (B1876BXD), Bernal, República Argentina.