

ISSN 2796-9967

Revista

DESAFÍOS   
DEL DESARROLLO

NÚMERO 2

DICIEMBRE - JULIO 2022

DDD

# DESAFÍOS DEL DESARROLLO

Desafíos del Desarrollo es una revista científica de publicación semestral, digital y de acceso abierto, se edita semestralmente, en el mes de julio y diciembre, por el Instituto de Desarrollo Regional y de la Pequeña y Mediana Empresa (IDR) de la Universidad Nacional del Oeste.

Tiene por objetivo promover la producción científica y académica de las áreas temáticas relativas a los problemas del Estado, la administración, la economía, las políticas públicas, el desarrollo territorial, el pensamiento científico y el análisis histórico.

El editor no se responsabiliza por los conceptos, opiniones o afirmaciones vertidas en los artículos de los colaboradores de la publicación, que son a título personal y de exclusiva responsabilidad de los respectivos autores.

Revista Desafíos del Desarrollo  
ISSN 2796-9967  
Número 2  
Diciembre - Julio 2022

Revista digital: <https://desafiosdeldesarrollo.uno.edu.ar>  
Correo electrónico: [desafiosdeldesarrollo@uno.edu.ar](mailto:desafiosdeldesarrollo@uno.edu.ar)



**eduno**

Editorial de la Universidad Nacional del Oeste

---

Instituto de Desarrollo Regional y de la Pequeña y Mediana Empresa (IDR).  
Universidad Nacional del Oeste.  
Av. Belgrano 369 (Of. IDR), San Antonio de Padua, Merlo, Provincia de Buenos Aires, República Argentina.  
Correo electrónico: [desafiosdeldesarrollo@uno.edu.ar](mailto:desafiosdeldesarrollo@uno.edu.ar)  
C.P. 1718 - Tel. 0220 483-4150  
ISSN 2796-9967 (versión en línea)

## **Equipo de la Revista Desafíos del Desarrollo**

### **Director:**

Miguel Francisco Gutiérrez (UNO - UBA, Argentina)

### **Consejo Editorial:**

Maximiliano Molina D'Orio (UNO - UBA, Argentina)

Rolando Mateos (UNO, Argentina)

Silvana Pierri (UNO, Argentina)

Andrés Di Pelino (UNO - UBA, Argentina)

### **Consejo Académico:**

Roberto Jesús Gallo (UNO, Argentina)

Little L. Roch (Universidad del Externado, Colombia)

Pavlakis, Efthimia (Universidad Kapodistriaca de Atenas, Grecia)

Ross César (Universidad de Santiago de Chile, Chile)

Rodolfo Armando Canto Sáenz (Universidad Autónoma de Yucatán, México)

María de Monserrat Llairó (UBA, Argentina)

Daniel Stigliano (Scholas, Argentina)

Graciela Scavone (UBA – USAL, Argentina)

Enrique del Percio (Universidad de San Isidro, Argentina)

Enrique Gutiérrez Márquez (Universidad Iberoamericana, México)

Gastón Mutti (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)

Silvia Fontana (Universidad Católica de Córdoba, Argentina)

Melina Guardamagna (Universidad Nacional de Cuyo, Argentina)

Diego Pando (Universidad Metropolitana - Universidad de San Andrés)

Alejandro Estévez (UBA, Argentina)

### **Dirección Editorial:**

Rut Beresovsky

### **Diseño Editorial y Maquetación Web:**

Victoria Tarnoczy

Anabella Mattio

# ÍNDICE

## Editorial

Miguel Francisco Gutiérrez.....6-7

## Artículos y ensayos

**Vinculación tecnológica y patentes universitarias en Argentina. Políticas y estrategias de circulación nacional y trasnacional de la innovación en el caso de la UNSAM**

Víctor Hugo Algañaraz.....8-36

**¿Qué quedó de la Teoría de los Sistemas-Mundo? Olvidos, legados y actualizaciones en la historiografía**

Luciano Alonso.....37-57

**¿Cómo leer geopolíticamente un mapa? Una propuesta desde las Relaciones Internacionales argentinas**

Esteban Agustín Covelli - Luis Maximiliano Barreto.....58-74

**¿Políticas industriales (exitosas) sin capacidades estatales? El caso “imposible” de la provincia de San Luis en la Argentina**

Luis E. Karamanef.....75-97

**Economías alternativas y crisis sociales. Consideraciones en torno a la emergencia de “otras economías” durante contextos inestables en la provincia de San Juan**

Flavia Cecilia Prado - María Gabriela Lirussi.....98-115

**Orden y desarrollo. Claves para un abordaje de la trayectoria político - intelectual de Mariano Grondona**

Martín Vicente.....116-141

**Impuestos a la riqueza en Argentina: esfuerzo fiscal en perspectiva comparada**

Martín L. Mangas, Carlos R. Martínez y Ricardo A. Paparás.....142-161

**Cambio climático, balanza de pagos y financiamiento: una mirada a América Latina**

Pablo G. Bortz.....162-176

## Reseñas e informes

***El enigma del desarrollo argentino. Biografía de Aldo Ferrer. Marcelo Rougier***

Miguel Francisco Gutiérrez.....177-179

***Tocqueville en el fin del mundo. La generación de 1837 y la ciencia política argentina. Gabriela Rodríguez Rial***

Iván Sánchez.....180-183

## **Textos inéditos**

**La Educación es el camino para el desarrollo de toda sociedad moderna. Sin Educación toda sociedad está condenada al fracaso**

María de Monserrat Llairó .....184-186

## **Colaboraciones**

Página de colaboraciones.....187-189

## Editorial

Desafíos del Desarrollo es una revista científica de publicación semestral, digital y de acceso abierto, se edita semestralmente, en el mes de julio y diciembre, por el Instituto de Desarrollo Regional y de la Pequeña y Mediana Empresa (IDR) de la Universidad Nacional del Oeste.

El objetivo de la presente publicación es facilitar la difusión de conocimientos que se generan producto de las investigaciones del ámbito universitario, pero también generar un espacio de publicación y debate sobre las problemáticas económicas, sociales y políticas que conciernen al Desarrollo de las capacidades de los actores territoriales. En este sentido la publicación adopta un enfoque amplio que promueve la discusión y el intercambio entre profesionales y áreas de trabajo fomentando la diversidad y la inclusión. Con este último fin, Desafíos del Desarrollo recibe publicaciones de profesionales, docentes e investigadores pertenecientes a distintas instituciones académicas, gubernamentales y no gubernamentales, tanto nacionales como extranjeras. Se trata de una publicación interdisciplinaria que se financia y edita con fondos de investigación de la Universidad Nacional del Oeste.

La presente publicación científica busca propiciar la divulgación y fomentar la discusión de pensamiento académico en el ámbito de las ciencias sociales. La diversidad de enfoques y de temas que conforman la revista se corresponden con la decisión editorial de la misma considerando al dialogo interdisciplinar una de las condiciones y riquezas de la construcción de valor y conocimiento científico. El conjunto de materiales publicados recuperan el estudio del desarrollo desde el enfoque de la construcción de capacidades como elemento de síntesis argumental.

Desafíos del Desarrollo recupera dos categorías centrales en la reflexión sobre la construcción de capacidades locales. El Desarrollo comprende en este sentido la búsqueda de generación de procesos que promueven la construcción de capacidades que brindan mayores grados de libertad para los actores del territorio. Pensar el Desarrollo es un objetivo en sí mismo en la elaboración de políticas públicas y de regulación en un país que ha perdido oportunidades y capacidades sistemáticamente a lo largo de su historia.

Pensar los desafíos del Desarrollo comprende tres ejes de trabajo principales. En primer lugar, pensar los procesos que promueven la generación de ventajas comparativas creadas en lo económico es un desafío para la generación de valor. En segundo lugar, reflexionar sobre las regulaciones y mecanismos de distribución del ingreso son un desafío para la cohesión social de largo plazo. Y finalmente garantizar el equilibrio ambiental y la sustentabilidad que se inscribe en la economía circular completa los ejes desde los cuales la revista abordará la reflexión sobre el futuro de inserción internacional de la Argentina.

La revista de investigación científica busca de esta forma reunir artículos que desde diversas disciplinas y enfoques contribuyan a la reflexión sobre la construcción de un futuro con más oportunidades, en mayor libertad y con mayor riqueza.

Los ocho artículos que componen el segundo número de la revista DDD expresan la consolidación de una publicación científica centrada en el estudio de las ciencias sociales relativas al desarrollo de capacidades. La publicación se completa con dos reseñas y un artículo no editado donde recuperamos reflexiones de la Dra. María de Monserrat Llairó en ocasión de la recepción de su Doctorado Honoris

Causa por parte de la Universidad Nacional del Oeste en el 2022.

El artículo de Algañaraz aborda el estudio de la vinculación tecnológica y la generación de patentes universitarias en la Argentina. Para esto aborda el caso de la UNSAM. “Este trabajo se recupera un conjunto específico de indicadores analíticos del llamado “Manual de Cuyo”, vinculados a las diversas acciones de transferencia realizadas en las universidades, conociendo y reconociendo todas sus modalidades y ámbitos geográficos de circulación: local, nacional e internacional”.

Luciano Alonso por su parte se propone repensar la relación entre la teoría de los sistemas-mundo y los estudios historiográficos. “Sin pretensión de exhaustividad alguna dada la amplitud y variaciones de esos reconocimientos u olvidos, este texto se dedica a rastrear algunos vínculos y trasvases, con el objetivo de reconocer en qué aspectos esa teoría sigue siendo inspiradora para una historiografía crítica”.

Esteban Agustín Covelli plantea una manera de analizar geopolíticamente un mapa. “El trabajo tiene un fin didáctico-pedagógico por cuanto aspira a aportar un instrumento con el cual docentes, estudiantes, investigadores e interesados en la materia puedan fácilmente analizar un mapa desde las Relaciones Internacionales en clave geopolítica”.

Luis E. Karamanefff aborda el análisis de las políticas de desgravaciones y ventajas impositivas como medio de la transformación productiva del territorio. “En este artículo se muestra cómo un estado sin burocracia calificada ni enraizamiento en el sector privado transforma su estructura productiva mediante un bypass burocrático”.

Por su parte Flavia C. Prado y María G. Lirussi analizan el tema de las “otras economías” y las crisis sociales. “En el presente artículo se pretende analizar el modo en el cual los contextos de crisis (específicamente la crisis del 2001 y 2019) afectan y hacen (re)surgir las llamadas 'economías populares o economía social'”.

Martín Vicente nos acerca un estudio sobre pensamiento intelectual en la figura de Mariano Grondona en base a las categorías de Orden y Desarrollo. Realiza un recorrido por las diversas etapas de su vida y obra intelectual.

Martín L. Mangas, Carlos R. Martínez y Ricardo A. Paparás nos proponen un análisis de los impuestos sobre la riqueza como una potente herramienta para mejorar la distribución del ingreso mediante el sistema tributario en la Argentina. “El trabajo busca aportar al debate en términos de coordinación fiscal federal y nivel óptimo de participación en la recaudación total, analizando la evolución histórica de cada tributo en las últimas tres décadas en una perspectiva comparada y contrastando con lo sucedido a nivel internacional”.

Pablo G. Bortz presenta un estudio sobre el cambio climático, la balanza de pagos y el financiamiento para América Latina. “El artículo reseña alternativas disponibles para Países en Desarrollo (PED), particularmente América Latina, para financiar las inversiones requeridas para mitigar y adaptarse al cambio climático”.

*Miguel Francisco Gutiérrez*

# Vinculación tecnológica y patentes universitarias en Argentina. Políticas y estrategias de circulación nacional y transnacional de la innovación en el caso de la UNSAM

Fecha de recepción: 14 de noviembre de 2022  
Fecha de aceptación: 30 de noviembre de 2022

*Victor Hugo Algañaraz*\*

## Resumen

Desde un enfoque de la circulación del conocimiento científico, que valoriza sus múltiples escalas geográficas, dimensiones y formatos de producción, el presente artículo aborda una de las funciones misionales más relevante de las universidades públicas en Argentina y que ha cobrado gran relevancia en el último tiempo: la vinculación científico-tecnológica, en particular bajo el formato de patentes de invención. Enmarcadas en la compleja relación Universidad-Sociedad, las políticas de patentamiento de dichas instituciones dan cuenta de la estructura disponible respecto a los procesos de producción y circulación de conocimientos y tanto más de su capacidad asociativa en relación a los diversos sectores sociales, empresariales y/o productivos de su entorno. De allí que este trabajo examina, tomando como caso de estudio instrumental, las políticas y estrategias de patentamiento de la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM) situada en el conurbano bonaerense. En pos de superar el mero abordaje de indicadores bibliométricos y patentométricos que se proponen cuantificar y cualificar el comportamiento de la producción tecnológica en términos de publicaciones y patentes concedidas, en este trabajo se recupera un conjunto específico de indicadores analíticos del llamado "Manual de Cuyo", vinculados a las diversas acciones de transferencia realizadas en las universidades, conociendo y reconociendo todas sus modalidades y ámbitos geográficos de circulación: local, nacional e internacional. En base a ello, se partirá de contextualizar la trama de la vinculación tecnológica y, en particular, las políticas de propiedad intelectual de la institución respecto al escenario nacional. Se revelarán, además, sus vínculos con el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y sus escenarios de interacción con otras instituciones nacionales e internacionales en materia de coinventión de patentes, indagando además las oficinas de registro de las mismas (tanto nacionales como extranjeras, reconociendo incluso las latinoamericanas) en tanto ámbitos de visibilización/legitimación de dichos registros. Pero el lente de análisis se posiciona no sólo a nivel de la institución sino también sobre sus grupos de investigación desarrolladores de patentes, identificando adicionalmente a los tipos de registros de propiedad intelectual, el género, disciplinas de pertenecía y filiaciones institucionales de sus inventores/as.

---

\* Licenciado y Profesor en Sociología por la Universidad Nacional de San Juan (UNSJ) y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo).

Investigador Adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y Profesor Titular en las carreras de Sociología y de Ciencias Políticas en la Facultad de Ciencias Sociales de la UNSJ.

ORCID: 0000-0001-7056-4141 - Correo electrónico: victor.algz@gmail.com

## Abstract

From an approach to the circulation of scientific knowledge, which values its multiple geographical scales, dimensions and production formats, this article addresses one of the most relevant missionary functions of public universities in Argentina and which has gained great relevance in recent times: the scientific-technological link, in particular under the format of invention patents. Framed in the complex University-Society relationship, the patenting policies of these institutions account for the available structure regarding the processes of production and circulation of knowledge and even more so of their associative capacity in relation to the various social, business and/or social sectors. or productive of their environment. Hence, this work examines, taking as an instrumental case study, the patenting policies and strategies of the National University of General de San Martín (UNSAM) located in the suburbs of Buenos Aires. In order to go beyond the mere approach of bibliometric and patentometric indicators that aim to quantify and qualify the behavior of technological production in terms of publications and granted patents, this paper recovers a specific set of analytical indicators from the so-called "Manual de Cuyo", linked to the various transfer actions carried out in universities, knowing and recognizing all its modalities and geographical areas of circulation: local, national and international. Based on this, the intellectual property plot of the institution will be contextualized with respect to the national scenario, its links with the National Council for Scientific and Technical Research (CONICET) and its interaction scenarios with other national and international institutions will be revealed in matter of coinvention of patents, also investigating the registration offices of the same (both national and foreign, even recognizing Latin American ones) as areas of visibility/legitimation of said registrations. But the analysis lens is positioned not only at the institution level but also on its patent developer research groups, additionally identifying the types of intellectual property registrations, gender, disciplines of belonging and institutional affiliations of its inventors.

## Palabras Clave

Patentes universitarias - circulación de conocimientos - inventores - bases patentométricas - registro de propiedad intelectual - CONICET - UNSAM

## Keywords

University patents - circulation of knowledge - inventors - patentometric bases - intellectual property registration - CONICET - UNSAM

## Introducción

La discusión sobre las formas y alcances de los sistemas de producción, información y comunicación de conocimientos científicos se ha renovado recientemente en diversas partes del mundo, principalmente por el avance del movimiento de acceso abierto y la crítica a la sobreponderación de las publicaciones indexadas

como fuente exclusiva de reconocimiento institucional/individual. Sobre esta base, el presente trabajo procura aportar a una comprensión más integral de la complejidad que revisten las diversas modalidades de producción de conocimientos científicos e innovaciones tecnológicas y de sus escalas espaciales de circulación y reconocimiento académico, observables especialmente en espacios académicos considerados periféricos como Argentina.

En nuestro país, durante las últimas décadas (principalmente durante el interregno 2003-2015), se ha incrementado la inversión en ciencia, tecnología e innovación (CTI) evidenciada en la sanción de la Ley 25.467 que establece el marco general para la promoción de dichas actividades, y en la consecuente creación de nuevas agencias de investigación y triplicación del número de investigadores/as, tecnólogos/as y becarios dedicados a tareas de investigación y desarrollo. Como corolarios, ha devenido un fortalecimiento de las capacidades CTI tanto en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) como en las Universidades Nacionales, que constituyen los ejes centrales del campo científico-universitario nacional de carácter acentuadamente público, desde donde fueron estimulándose alianzas estratégicas con diversos actores tanto del mismo sector público como privado. De este proceso, devino una etapa de fortalecimiento de la articulación hacia adentro de las universidades y una mejora en la circulación del conocimiento con CONICET y otros organismos científicos, pero también el fortalecimiento y/o creación de otros espacios y redes nacionales e internacionales de investigación e innovación.

Dado el innegable rol que las Universidades Nacionales (públicas) vienen desempeñando como locus destacados en la producción de conocimientos, así como su creciente interacción con diversos actores intervinientes del medio socio-productivo, en este trabajo interesa asentar sobre ellas el foco de análisis. Partimos de reconocer que estas instituciones vienen desplegando diversas políticas y estrategias de relacionamiento con el medio socio-productivo en pos de generar, aplicar y/o comunicar el conocimiento devenido a partir de los desarrollos científico-tecnológicos.

La comprensión del fenómeno de la vinculación CTI producida en las universidades públicas argentinas como una de sus funciones prioritarias, es aún cuestión de intensos debates académicos y políticos. De allí que las dinámicas y características de la estructura de vinculación entre las universidades, el sector socio productivo, la sociedad civil y el Estado hayan devenido en objeto de indagación en un número cada vez mayor de estudios especializados.

En particular, desde el Centro de Estudios sobre la Circulación del Conocimiento Científico (CECIC, Argentina) se viene desarrollando un estudio de indicadores institucionales sostenido en una transición tanto instrumental como conceptual desde la internacionalización hacia la circulación de saberes producidos en las universidades a partir de reconocer sus diferentes interacciones con la sociedad gestadas a escalas local, nacional e internacional. Se focaliza en las universidades públicas nacionales, en tanto actores relevantes dentro del campo científico-universitario argentino por sus funciones históricas de formación, docencia, investigación, vinculación tecnológica y extensión social. Adhiriendo a dicho enfoque de circulación multiescalar del conocimiento, la metodología desplegada ha consistido en la instrumentación un set de indicadores específicos sobre la circulación del

conocimiento, nucleados en torno al denominado “Manual de Cuyo” elaborado precisamente por el CECIC (Beigel y Algañaraz, 2020). Este manual se presenta desde un enfoque multiescalar para conocer las interacciones sociales de la producción científico-tecnológica abordando múltiples dimensiones de análisis, que deben ser relevadas en el propio entorno de cada universidad, conforme a una lógica de recolección de información “desde abajo hacia arriba”, para así sortear las limitaciones que conlleva la mera instrumentación de datos provenientes de las bases cuantitativas o patentométricas mainstream.

En este caso, se presentan los hallazgos alcanzados en uno de los estudios institucionales desplegados en el país, el de la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM), focalizando en el bloque de indicadores relativo a sus capacidades e interacciones en materia de vinculación tecnológica devenidos del Manual de Cuyo, con énfasis en las políticas y estrategias de coinventión y patentamiento. En efecto, en pos de comprender la problemática relacionada con la vinculación tecnológica universitaria se plantea analizar el protagonismo de la UNSAM en el desarrollo de la vinculación tecnológica, sus modalidades de gestión, la trayectoria histórica de su modelo transferencial, pero identificando a su vez los actores relevantes de este proceso a partir de la herramienta mapa de actores.

En cuanto a las fuentes de información recuperadas, se han articulado las siguientes: a) una base de datos de actividades de transferencia provista por el Sistema SIGEVA-UNSAM; b) información estadística y documental brindada por el Vicerrectorado de Investigación, Innovación y Transferencia de la Universidad; c) el servidor de búsqueda web de Google-Maps para indagar tanto la geolocalización de las instituciones/organismos de transferencia que interactuaron como contrapartes de las actividades declaradas por sus docentes-investigadores/as y d) diferentes bases patentométricas: la World Intellectual Property Organization (WIPO), el Instituto Nacional de la Propiedad Intelectual Industrial Argentina, la European Office Patente (EPO), la United States Patent and Trademark Office (USPTO), la China National Intellectual Property Administration (CNIPA), que permitieron identificar los propietarios intelectuales de las patentes en las que participaron académicos/as UNSAM.

### **Conocimiento e innovación en Argentina: límites y alcances de un centro científico periférico en expansión**

En las últimas décadas se observa una creciente aceleración en el ritmo del desarrollo de conocimiento científico y adopción social de nuevas tecnologías en diversas latitudes del mundo. En efecto, las múltiples actividades de CTI ocupan un rol cada vez más significativo en las estrategias de los países y en los grados de autonomía de los que disponen para llevar adelante sus agendas de desarrollo (Ha-Joon, 2002). En este marco, la vinculación tecnológica ha devenido en una dimensión fundamental para el fortalecimiento del locus académico y desarrollo del sector productivo, ya que facilita la articulación entre los actores involucrados y permite el aprovechamiento social del capital intelectual.

Pero ¿qué fenómenos se encuadran dentro de la vinculación tecnológica? Siguiendo a Corvalán (2016) antes que nada es imperioso distinguir la transferencia tecnológica, en tanto dinámica depositaria y unidireccional del conocimiento, respecto a la vinculación tecnológica que comprende la idea de un proceso bidirec-

cional y de retroalimentación entre contrapartes igualmente activas. En efecto, la vinculación tecnológica es un constructo que remite al entramado de relaciones tanto de la universidad como del resto del sector científico tecnológico en pos de responder a las crecientes interpelaciones del sector socio-productivo respecto a los diversos problemas concretos de la ciudadanía.

En definitiva, la vinculación tecnológica remite a aquellos procesos de colaboración entre la Universidad, el Estado mediante recursos y políticas públicas y diversos actores sociales, empresariales y/o productivos tales que implican: gestión de propiedad intelectual e industrial y de licencias, creación de nuevas empresas de base tecnológica, contrataciones de actividades de investigación y/ servicios tecnológicos, entre otras. Dichos procesos tienen por finalidad que el conocimiento y/o la tecnología generados por la Universidad, puedan ser aplicados de acuerdo con las necesidades y demandas de sus destinatarios y, habitualmente, se incluyen tanto actividades rentadas como no rentadas.

En su obra clásica, Sábato (1979) propuso un modelo de abordaje de tres vértices (conocido como “triángulo de Sábato”), integrado por el Gobierno, la infraestructura de Ciencia y Tecnología y la propia estructura productiva, a partir del cual las tecnologías tendrán un mayor o menor impacto en el desarrollo de cada país, en función del dinamismo de los vínculos que se aceiten entre dichas contrapartes. Adicionalmente, la Comisión Europea propuso, a partir de los trabajos de Carayannis y Campbell (2006) un modelo de Cuádruple Hélice en el que se incorpora, además de los tres actores propuestos por Sábato (1979); a las organizaciones de la sociedad civil. Este enfoque es el que se ha generalizado entre la literatura especializada, ponderando la idea de un ecosistema integral de innovación.

Respecto al devenir histórico-estructural de dichas actividades, Rivas y Solís (2003) han reconocido diferentes etapas históricas en el perfilamiento de las capacidades de innovación y producción tecnológica a nivel de la sociedad global. De acuerdo a dichos autores, durante la revolución agrícola su reconocimiento era más bien territorial y las innovaciones eran lentas y de reducido impacto social, pero tras el desarrollo industrial se dinamizó la transferencia tecnológica y en especial la propiedad intelectual, y la escena internacional estuvo signada por la firma de importantes convenios y tratados multilaterales y la aparición de diversas leyes y regulaciones nacionales. No obstante, en la llamada sociedad de la información, junto a los artículos publicados en bases mainstream y la hipercentralidad que adquirió el idioma inglés, el sistema de patentes se convirtió en una entidad global y jerárquica del mundo académico, formalizándose su relación en el entramado del comercio mundial. Desde entonces, las patentes son reconocidas como un incentivo para el desarrollo tecnológico de los diversos países al facilitar a los innovadores, sus instituciones y gobiernos la obtención de importantes cuotas de capital (económico y simbólico) a partir de sus invenciones.

Actualmente, la vinculación tecnológica involucra campos de los más variados, desde el big data, la inteligencia artificial, la robótica, la nanotecnología, la biotecnología, la ciencia de los materiales hasta las energías renovables y satelitales, entre muchas otras. En consecuencia, el desarrollo tecnológico y la apropiación del conocimiento científico a través de la propiedad intelectual constituyen un activo estratégico en la economía del conocimiento y en el desarrollo autónomo de los países. Adicionalmente, la pandemia causada por el COVID-19 ha estimulado aún

más estas dinámicas de cambio tecnológico en todos los ámbitos de la economía, la sociedad y la cultura. En esta línea cabe mencionar el reciente debate generado en torno a la cuestión de la liberación de patentes para alcanzar una distribución global más equitativa de las vacunas contra la enfermedad por COVID-19. Este nuevo escenario ha suscitado un replanteo en relación a políticas de patentamiento a nivel global y, además, se ha visto planteado la necesidad de pensar en nuevos enfoques de políticas frente a estos complejos desafíos globales en materia sanitaria, económica y social.

En este trabajo focalizaremos particularmente en torno a las patentes de invención, enmarcadas dentro de las diversas modalidades que incluye la vinculación tecnológica y específicamente la propiedad industrial. Son concebidas como un derecho exclusivo concedido sobre una invención, sea un producto tecnológico o un procedimiento o solución técnica para un problema (OMPI, 2000). Dichas invenciones tienen un gran impacto a escala nacional, generando/potenciando asimetrías regionales/institucionales/disciplinares dentro de los márgenes de cada campo científico-universitario. Pero al mismo tiempo, han estimulado también cambios estructurales en la distribución de poder en el sistema científico y tecnológico mundial. Por ejemplo, hacia el año 2018 China había superado a Estados Unidos en la solicitud de patentes. Según datos de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) dicho país tenía una participación del 46,4% en el total de solicitudes de patentes mundial en 2018, mientras que EEUU representaba solo un 18%.

En este contexto global, América Latina se encuentra relativamente rezagada en materia de innovación. Su participación en las solicitudes de patentes a nivel mundial es más bien de tipo marginal, en contraste con otras regiones del mundo. Según la OMPI (2018), América Latina solo representa el 1,7% del total de las solicitudes de patentes en el sistema CTI mundial. Pero, además, la solicitud de patentes de la región evidencia una caída pronunciada en los últimos años a nivel regional: disminuyó de 59.000 en 2008 a 56.000 en 2018. Adicionalmente, si se comparan los mecanismos de apropiación de la propiedad intelectual con otras regiones, se evidencia también una debilidad de las políticas públicas de los países de la región al respecto.

La literatura especializada disponible (Algañaraz, 2020; Arza, 2019; Mazzoleni y Nelson, 2017; Liefner y Schiller, 2008; Giuliani y Arza, 2009; Cohen y Levinthal, 1990) revela que la llamada vinculación tecnológica suele centrarse habitualmente en las características económicas de los países desarrollados y desde esos parámetros se examina y evalúa/pondera el devenir de otros países y regiones. De allí que, las estructuras productivas heterogéneas de los países latinoamericanos, sean consideradas generalmente como rezagadas en materia de innovación, sobreestimando sus márgenes de dependencia en materia de exportación de materias primas. No obstante, las condiciones y condicionamientos de los países centrales o desarrollados en pos de mejorar sus sistemas nacionales de innovación no son asimilables a las de los países considerados periféricos, como tampoco sus dinámicas de relacionamiento entre sus campos científico-universitarios y los sectores sociales-productivos. Además, tanto las instituciones científicas y universitarias de gestión pública como las firmas empresariales y actores de la producción y los servicios en los países en desarrollo tienen características diferenciales en

relación a sus contrapartes de los países desarrollados.

Respecto a la situación de Argentina, presenta ciertas particularidades que lo revisten como un país de interés analítico, representando un caso especial de “centro científico periférico” (Beigel, Gallardo y Bekerman, 2018). Si bien ha logrado un desarrollo significativo en sus capacidades científicas y tecnológicas en los últimos tiempos con una mayor profesionalización e institucionalización, aún presenta marcadas asimetrías y sus capacidades en materia de coproducción de conocimientos evidencian limitaciones significativas. En nuestro país, los principales organismos dinamizadores de transferencias son a) la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (Agencia I+D+i) que motoriza, a través del Fondo Argentino Sectorial (FONARSEC), proyectos y actividades que desarrollen formas asociativas (publico-privadas) e incorporación de innovación tecnológica en sectores estratégicos de la economía y la sociedad, b) el CONICET mediante sus Oficinas de Vinculación Tecnológica (OVT), en tanto unidades de enlace entre las demandas de innovación tecnológica de los diversos sectores de la sociedad y los equipos de investigadores y profesionales del CONICET y c) REDVITEC: espacio interinstitucional que promueve el desarrollo, profesionalización e instancias de cooperación entre las áreas de vinculación tecnológica de las Universidades Nacionales.

De acuerdo con Britto y Lugones (2020), Argentina ha logrado cultivar un sistema científico-tecnológico con altos niveles de desarrollo, pero con vaivenes en su trayectoria de acuerdo al sentido histórico que le confirieron los diferentes gobiernos. En efecto, a pesar de ser un país destacado en materia de investigación científica solo una escasa proporción de proyectos de desarrollo tecnológico llegan al mercado y la sociedad, bajo nivel de patentes de invención y otras innovaciones tecnológicas. Un fenómeno de particular relevancia que afecta al sistema científico nacional es el proceso de transferencia ciega (Codner y Perrota, 2018).

En comparación con los países centrales, las empresas que operan en la región no invierten significativamente en I+D, reforzando una estructura productiva históricamente rezagada. Asimismo, el discurso asociado a la colaboración universidad-empresa ha servido para justificar los recortes del presupuesto público y ha sido presentado como la panacea frente a un problema de larga data (Rikap y Naidorf, 2020: 57).

Adicionalmente, el acelerado aumento de la publicación de artículos científicos en revistas internacionales de alto impacto hace a la ciencia argentina visible en todo el mundo, sin embargo, el lado oculto de este fenómeno es que Argentina no logra obtener rédito alguno en esa circulación de conocimiento que es la materia prima para patentes tecnológicas en los países industrializados. En definitiva, hay un flujo de conocimiento desde la ciencia argentina (predominantemente pública y asentada en el CONICET y las Universidades de gestión estatal) a instituciones y compañías nacionales y extranjeras, algunas privadas, que lo apropian a través de patentes, por ejemplo, sin lograr ningún rédito económico.

En términos generales, los especialistas coinciden en señalar que Argentina carece de políticas públicas en materia de patentamiento y de hecho el Estado no constituye un miembro activo del Patent Cooperation Treaty. Ciertos grupos de científicos han tratado de impulsar una política nacional de patentamiento durante años, pero patentar ha devenido en una actividad mercantilizada y por tanto muy costosa. Respecto al estado de situación en el país, Albornoz, Barrere y Sokil

(2018), han señalado que entre 2016 y 2018, Argentina presentó 286 patentes. El CONICET es quién lidera estas presentaciones, mientras que en otros países como Brasil, Chile y los llamados “países centrales” lo hacen empresas o instituciones privadas. En cuanto a las estrategias de patentamiento, actualmente las prácticas entre las universidades se orientan a iniciar el trámite en el país para luego escalar internacionalmente, mayoritariamente vía tratados de patentes internacionales. La mayoría de las universidades han co-patentado vinculadas al CONICET. Si bien algunas universidades han tenido bastante éxito en materia de patentamiento, existe un alto grado de concentración entre aquellas que consiguen patentar un desarrollo propio. En base a la información suministrada por el MINCyT (2019), menos del 10% de las Universidades concentran aproximadamente el 70% de las patentes concedidas a las instituciones de educación superior, aglutinando dos tercios del total de patentes otorgadas. Esta tendencia de gran concentración, guarda similitud con la monopolización de publicaciones científicas indexadas en bases mainstream.

Ahora bien, respecto a las estadísticas de patentes, instrumentadas habitualmente para interpretar el curso de la innovación y el desarrollo tecnológico existente en un país o región determinada, se han convertido en las últimas décadas en un indicador exclusivo y excluyente para medir la dimensión cuantitativa de los resultados de actividades científico-tecnológicas innovadoras orientadas a sectores sociales y productivos. En relación a ello, Díaz Pérez y Giraldez Reyes (2013) han señalado que en los diversos países de América Latina los organismos públicos y entidades del Estado especializados en estudios de patentes utilizan generalmente como fuentes de información a las Oficinas Nacionales de Patentes de cada país, ponderando indicadores cuantitativos en términos de patentes concedidas y solicitadas, y que ello ha perjudicado significativamente la relevancia y visibilidad de la producción y desarrollo tecnológico latinoamericano a nivel internacional.

En sintonía, diversos autores (Beigel y Algañaraz, 2020; Britto y Lugones, 2020; Codner y Perrota, 2018; Rikap y Naidorf, 2020; Codner, 2017; Lugones, Codner y Britto, 2015) evidencian cierto consenso sobre los peligros de sobreestimar la medición de la calidad del conocimiento científico e innovación vía información procedente de las Bases de Datos de patentes. En efecto, en tanto indicadores predictivos de la efectividad de los medios dedicados a la innovación y del comportamiento tecnológico de empresas, industrias, áreas tecnológicas, países y regiones, las bases patentométricas han tendido a invisibilizar otros tipos de actividades de transferencia, extensión y procesos de vinculación de las instituciones académicas y organismos científicos con el medio social. Al mismo tiempo, dichos autores señalan que las acciones de extensión, transferencia y vinculación han sido tradicionalmente poco valoradas en las instancias de evaluación académica. De hecho, en un trabajo reciente Beigel (2020) ha indicado que algunas agencias de investigación y universidades han incorporado recientemente las actividades de vinculación en los procesos de evaluación, aunque con indicadores no siempre sujetos a la reflexión y contextualización. Indicadores que, adicionalmente, han profundizado una escisión disciplinar en los procesos de generación de tecnologías, servicios y patentes, marginando además a las ciencias sociales y humanas.

De allí que desde el Centro de Estudios de la Circulación del Conocimiento (CECIC) tomamos distancia conceptual y empírica del tradicional concepto domi-

nante de internacionalización identificado como deudor de las jerarquías impuestas por un sistema de producciones científicas publicadas y/o propiedades intelectuales e industriales patentadas que se ha mercantilizado y promovido la acumulación de prestigio académico “internacional” en unos países, instituciones, lenguas y disciplinas, favoreciendo la periferalización del resto. Para ello, hemos diseñado el “Manual de Cuyo de indicadores de circulación”, un modelo de indicadores institucionales de circulación del conocimiento en las universidades y organismos científicos con el propósito de ampliar el estrecho horizonte de los rankings internacionales e indicadores bibliométricos y patentométricos, indagando y reconociendo las múltiples modalidades y circuitos (locales, nacionales, regionales e internacionales) a través de las cuales circula el conocimiento. De este manual de indicadores se trabajará específicamente en este artículo con aquellos indicadores relacionados con la circulación del conocimiento y, en especial, las múltiples vías de vinculación tecnológica existentes entre el sistema CTI y la sociedad (CECIC, 2020), focalizando como se dijo en el caso de la UNSAM.

Cabe destacar que la Universidad en estudio, se encuentra situada en el conurbano de la provincia de Buenos Aires y fue institucionalizada en el año 1992, durante un particular período signado por la creación de varias universidades en dicha localidad. Desde su origen, la UNSAM presentó ciertos rasgos diferenciales en su proceso de institucionalización y desarrollo que la sitúan como un caso periférico significativo para estudiar: incursión temprana en el dictado de clases bajo modalidad virtual o a distancia, oferta académica predominantemente de nivel de posgrado, organización institucional basada en escuelas e institutos, establecimiento de redes de cooperación internacional y articulación significativa de la investigación científica con la vinculación tecnológica, entre otras (García de Fanelli, 1997; Rovelli 2012).

### **Devenir histórico de la UNSAM y apuesta temprana por la innovación tecnológica**

El 10 de junio de 1992 fue sancionada la Ley 24.095 de creación de UNSAM cuya sede fue ubicada en el Partido de General San Martín, correspondiente a la región metropolitana de Buenos Aires. Si bien las actividades académicas en la institución se iniciaron en 1994, desde el comienzo se crearon institutos en asociación con organismos de producción científica y tecnológica que ya funcionaban en la región. El informe de Evaluación Externa de la UNSAM (CONEAU, 2006) señala que, durante la primera etapa de organización y normalización, junto a las actividades propiamente de organización institucional (tales como localización de sede, designación de autoridades, diseño institucional y académico) comenzaron a establecerse diversos tipos de relaciones con la comunidad local, en las cuales las actividades de investigación y transferencia ocuparon un lugar central. En efecto, se designó una Comisión Organizadora de la UNSAM y hacia fines de 1993 se celebró un primer convenio interinstitucional marcando un importante hito en materia de vinculación de la Universidad: se trató del convenio establecido entre la UNSAM y la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) para la creación del Instituto de Tecnología “Jorge Sabato” (CONEAU, 2006: 4-5). Además, en esta etapa se crearon las siguientes estructuras institucionales: 1) Instituto de Investigaciones Biotecnológicas, en convenio con el CONICET en 1994 (IIB, que en mayo de 1999 se fu-

sionó con el Instituto Tecnológico de Chascomús -INTECH); 2) Escuela de Ciencia y Tecnología y Escuela de Economía y Negocios en 1995; 3) Instituto de Calidad Industrial, fundado en convenio con el INTI en 1995.

Entre 1996 y 1999 ocurrió también un hecho significativo para comprender "...dos de las características que identifican a la Universidad desde su fundación: su voluntad asociativa y su capacidad innovadora" (CONEAU 2014:16): la gestación de un Polo Tecnológico Constituyente (PTC) en San Martín, cuyo objeto era prestar servicios en el área de investigación y desarrollo tecnológico, asesoría y capacitación, incluyendo la provisión de know-how, la realización de cursos y seminarios, la asesoría en sistemas de control de calidad y factibilidad técnica económica de proyectos, la prestación de servicios técnicos, la realización de adaptaciones y mejoras, el desarrollo de programas de capacitación entre otras. En 1997, mediante resolución 231/97 la Secretaria de Ciencia y Tecnología del Ministerio de Cultura y Educación, constituyó el Polo Tecnológico Constituyentes S.A. que en años posteriores fue entablando diversas articulaciones institucionales: con el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), con la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), el Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR), el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas de las Fuerzas Armadas (CITEFA), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), entre otros. En noviembre de 1999, dicha sociedad se constituyó como Unidad de Vinculación Tecnológica (UVT) en los términos de la Ley N° 23.877/90 de Promoción y fomento de la Innovación Tecnológica, comenzando a establecer convenios con universidades, centros de investigación y empresas, incluyendo acuerdos de colaboración empresarial, uniones transitorias de empresas u otros contratos asociativos y otras asociaciones de cualquier tipo.

Desde entonces, el PCT viene actuando como un organismo especializado en la promoción y despliegue de acciones interinstitucionales de vinculación. Se trata, en definitiva, de un ente destacado en la coordinación de actividades específicas orientadas a la investigación científica y transferencia de tecnología:

El Polo Tecnológico Constituyentes S.A, trabaja con una modalidad de articulación en forma de redes, con el propósito de detectar, coordinar y satisfacer las demandas tecnológicas de la comunidad. Se han conformado cuatro tipos de redes: la red científico-tecnológica y académica que comprende a las distintas instituciones que componen el PTC: la red empresarial compuesta por el PTC y los agentes productivos de la zona; la red local-institucional, constituida por el PTC y las agencias públicas, los gobiernos y diversas entidades locales y nacionales; y la red internacional que propende a conectar al PTC con organizaciones similares en el exterior. (CONEAU, 2006: 6-7).

En materia de vinculación Universidad-Sociedad, la CONEAU señala que desde el año 2003 la UNSAM reorganizó sus programas y áreas en materia de transferencia de conocimientos científicos-tecnológicos al medio, y elaboró un plan estratégico muy claro, moderno y eficiente, cristalizado en dos grandes programas: a) Programa Universidad-Empresa, a partir del cual se desarrollaron Incubadoras de Empresas de base tecnológica, de base social, asistencia tecnológica a empresas preexistentes y transferencia de tecnología según los requerimientos del medio industrial, y b) Plan estratégico y desarrollo local, mediante el cual la UNSAM/PTC junto con otras 104 instituciones (entre las que se encuentra la Municipalidad de General

San Martín) pasó a integrar el Consejo General del Plan Estratégico de General San Martín (CONEAU, 2006).

Otro hito importante a destacar fue la conformación de la Fundación de la Universidad Nacional de San Martín (FUNINTEC), que fue creada en el año 2007, como una de las herramientas de principal apoyo a la UNSAM en la gestión de actividades de transferencia y por contribuir a la promoción de actividades científicas, tecnológicas y de asistencia técnica. Después de algunos inconvenientes para su puesta en marcha, recién a mediados del año 2010 comenzó a funcionar plenamente y desde septiembre de 2012 se constituyó como Unidad de Vinculación Tecnológica (UVT), según Resolución N° 290 de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT). En el período 2010-2012, esta Fundación pasó a gestionar alrededor de 75 convenios y contratos nacionales e internacionales (CONEAU, 2014). Dicho organismo asumió desde entonces un rol de significativa relevancia en las funciones de asesoramiento y consultoría en la UNSAM.

Otro aspecto destacable es que en 2007 la Universidad creó el Consejo de Investigación (Res. 89/2007) y dividió el área en dos secretarías, una de Investigación y otra de Innovación y Transferencia, otorgando una fuerte importancia a esta última para desarrollar capacidades de I + D en vinculación con el medio. Atendiendo a lo señalado por la 2<sup>a</sup> Evaluación Externa de CONEAU, desde entonces “Se promueve la transferencia de tecnología como aspecto de la enseñanza de grado y posgrado y conjuntamente con la investigación básica provocan un efecto sinérgico que contribuyó a perfeccionar la actividad académica y de investigación (CONEAU, 2014: 77). Por Resolución CS N° 89/007 se crearon los Comité de Calidad que definen los Consejos de Calidad Institucional, Consejo de Calidad Académica, Consejo de Calidad Administrativa, Consejo de Investigación, Consejo de Innovación y Transferencia. Respecto a estos últimos, se integra por la Secretaría de Innovación y Transferencia de la Universidad y las Secretarías de Investigación y Transferencia de las Escuelas e Institutos (CONEAU, 2014).

Finalmente, hacia 2016 la UNSAM aprobó un segundo Plan Estratégico 2016-2022 (Res. CS. 75/16), que incluyó una línea específica de “*Innovación y Transferencia tecnológica*”, que apuntaba a desarrollar la innovación, transferencia y difusión de los conocimientos científico-tecnológicos orientándolos hacia actividades emprendedoras. En este marco, se formuló un Plan de Mejoramiento (PM) que incluyó diversas acciones como: reglamentar la creación y funcionamiento de centros, institutos y laboratorios, crear un comité de ética, una oficina de propiedad intelectual, articular la gestión de las unidades académicas con las secretarías de investigación y la de innovación y transferencia, entre otras. Algunos de estos objetivos se concretaron, por ejemplo, la aprobación del nuevo Estatuto en marzo de 2020 que pasó a reglamentar el funcionamiento de los centros, institutos y laboratorios; y también se aprobó un Reglamento de propiedad intelectual (UNSAM, 2020). De acuerdo a dicha normativa:

...quedarán comprendidas en el Reglamento todas las actividades científicas, proyectos de investigación y desarrollos tecnológicos que se realicen por los miembros de Universidad que puedan generar resultados, nuevos conocimientos y/o tecnología, y Derechos de Propiedad Intelectual que sea conveniente preservar y proteger para hacer eficiente una eventual posterior transferencia tecnología (UNSAM, 2020: 2).

## El lugar de la vinculación tecnológica en la estructura organizativa de la UNSAM

Para comprender el lugar que ocupa y la relevancia adquirida/otorgada a la vinculación tecnológica en la UNSAM, es relevante indagar como se presenta la estructura de dichas actividades en relación al concierto general de las Universidades públicas de país. Como sabemos, las funciones misionales de las instituciones universitarias son públicamente visibles en su ejecución y registradas en diversas oficinas administrativas. En cuanto a las actividades de vinculación tecnológica, se administran desde oficinas específicas (llamadas Oficinas de Vinculación Tecnológica OVT u Oficinas de Transferencia Tecnológica OTT) que, en su mayoría, tienen nivel de secretaría rectoral.

A partir de nuestro relevamiento realizado, apreciamos que, del total de 65 Universidades Nacionales nucleadas a la fecha en el Consejo Interuniversitario Nacional (excluyendo para el análisis los institutos universitarios), 53 cuentan con áreas específicas de gestión para la vinculación tecnológica, mayoritariamente centralizadas a nivel de rectorado.

*Gráfico N° 1: Tipos de Oficinas de Vinculación/Transferencia Tecnológica en Universidades Nacionales de Argentina, año 2020.*



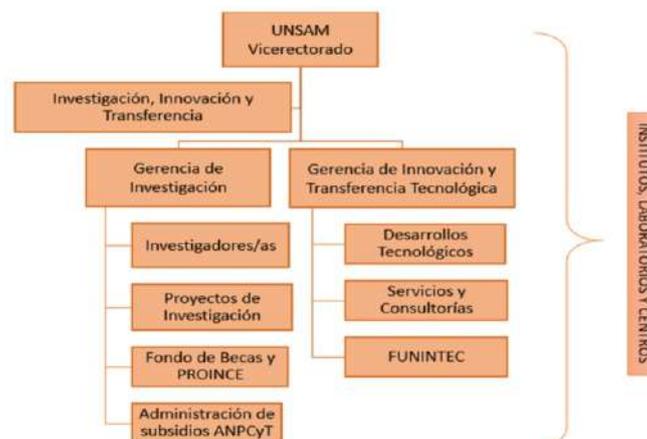
**Fuente:** Elaboración propia con base en relevamiento nacional de OVT/OTT en Universidades Nacionales.

Como las universidades pueden estar mayormente orientadas a la función de investigación, a la docencia, a la transferencia al medio social, o bien, a una articulación más o menos equilibrada entre ellas, resulta complejo obtener un mapa comparativo y uniforme de su configuración institucional a nivel del campo científico-universitario nacional. Al analizar la estructura de las oficinas encargadas de llevar adelante las actividades de vinculación en las diferentes instituciones universitarias, advertimos que es realmente complejo distinguir aquellas destinadas exclusivamente a las actividades de vinculación de otras actividades universitarias

tales como la investigación, la enseñanza, la extensión, o la difusión. El gráfico anterior muestra de hecho que, en la mayoría de los casos, dichas actividades se encuentran articuladas con procesos de investigación, docencia, difusión, extensión, y no quedan registradas como actividades de vinculación en sí mismas. En efecto, sólo el 22% de las Universidades Nacionales cuentan con áreas de vinculación autónomas, es decir oficinas específicas en la materia. La gran mayoría (el 70%) son oficinas vinculadas o dependientes de otras áreas de las universidades, principalmente de la investigación (40%), en la mayoría de los casos en asociadas a las Secretarías de Ciencia y Técnica, pero también a Secretaría de Extensión (12%). Hay un pequeño grupo de instituciones que se destacan porque no tienen áreas específicas de vinculación, pero se configuran en asociación con otras oficinas: Secretarías de Cooperación Técnica y Relaciones Internacionales; de Servicios Públicos o de Relaciones Institucionales y de Comunicación, por ejemplo. Como datos adicionales del relevamiento realizado, puede mencionarse también que el 77% de dichas oficinas tienen estructuras de menos de 10 personas y son de carácter técnico-profesional. Hay, además, una equilibrada dependencia respecto al origen de sus recursos entre aquellos provenientes del presupuesto institucional (56%) y los provenientes de actividades de comercialización vía la venta de servicios (44%). En cuanto a los ámbitos de demanda, el 47% son requeridos por instituciones del entorno local más próximo, un 24% de ámbitos provinciales/nacionales y solo un 2% proviene del extranjero.

Ahora bien, respecto a la estructura organizativa de la vinculación tecnológica en la UNSAM, como vimos en la periodización antes examinada, asume un carácter fuertemente asociativo respecto a la de investigación. De hecho, a diferencia de la Secretaría de Extensión Universitaria y la Gerencia de Comunicación (ambas relacionadas también con la dinámica de interacción con la sociedad) que dependen del Rectorado, la transferencia en tanto área integrada a la investigación se encuentra bajo la égida del Vicerectorado. En el siguiente organigrama puede apreciarse su configuración particular:

Gráfico N° 2: Organigrama del área de Investigación, Innovación y Transferencia en UNSAM. Año 2020.



Fuente: Elaboración propia, en base a Informe de Gestión Vicerectorado (UNSAM, 2019).

Como vimos, en 2007 fue cuando se dividió el área de investigación de la

UNSAM en dos secretarías: una de Investigación y otra de Innovación y Transferencia y además se creó el Consejo de Investigación (Res. 89/2007), que integra la organización de la función de investigación en la Universidad junto con otras tres estructuras:

- i. El Consejo de investigación: integrado por la Secretaría de Investigación de la Universidad y las Secretarías de Investigación y Transferencia de Escuelas e Institutos, cuyos objetivos principales son: identificar criterios y metodologías de evaluación, acreditación y ejecución de programas y proyectos de investigación.
- ii. La Secretaría de Investigación (SI), integrada por el Secretario de Investigación, Director de Planeamiento, Director de Articulación y Director de Administración y tiene la responsabilidad de diseñar e implementar políticas de investigación de la universidad y desarrollar el Plan Estratégico de investigación
- iii. La Secretaría de Innovación y Transferencia Tecnológica (SIyTT), integrada por el secretario de IyTT, el Director general de Transferencia Tecnológica, el Director de Innovación, el Gerente de incubadora micro y pequeñas empresas y el Coordinador administrativo.

En 2007 también se crearon los Comité de Calidad que definen los Consejos de Calidad Institucional, Consejo de Calidad Académica, Consejo de Calidad Administrativa, Consejo de Investigación, Consejo de Innovación y Transferencia (Resolución CS N0 89/007). Este último está integrado por la Secretaría de Innovación y Transferencia de la Universidad y las Secretarías de Investigación y Transferencia de Escuelas e Institutos, del mismo modo que el Consejo de Investigación.

En definitiva, la investigación ocupa un lugar central en el organigrama de la gestión y el gobierno de la UNSAM, pero se halla directamente vinculada a las actividades de transferencia. A propósito, según la web institucional de la UNSAM, la misión del Vicerectorado es “consolidar a la Universidad como una institución de investigación, innovación y transferencia de conocimientos, cuya comunidad desarrolle al máximo su capacidad de generar conocimientos y valor para la sociedad” y como tal, congrega tanto las funciones de investigación como de transferencia.

Un rol destacado en este marco ha venido desarrollando la FUNINTEC, en tanto organismo que concentra la mayoría de los programas permanentes de asesoramiento a empresas, y a emprendedores de la institución. Entre sus actividades, coadyuva a los investigadores de la UNSAM a desarrollar actividades de transferencias, por medio del establecimiento “contratos de transferencias”, junto al asesoramiento sobre la gestión de estos. A partir del despliegue de un programa de emprendedores que funciona de modo conjunto con el FUNINTEC Labs, este organismo asesora y evalúa proyectos desarrollados por estudiantes de la UNSAM. FUNINTEC, además, cuenta con un Centro de Biodegradabilidad y Compostabilidad de plástico, el cual brinda asistencia técnica focalizada en procesos de transformación y puesta a punto de equipamientos en plantas, en conjunción con la formación de nuevos materiales biodegradables. Dicho centro, además, genera cursos de capacitación de la temática y del marco normativo correspondiente.

### **Las capacidades de transferencia/vinculación tecnológica en la UNSAM**

Sobre las capacidades de vinculación tecnológica en la UNSAM, es impor-

tante reparar en la cuestión del financiamiento, pues más del 70% de sus recursos provienen de organismos externos de la órbita nacional: especialmente desde el MINCyT y la SPU.

- Dentro del MINCyT, ha sido específicamente el Fondo Argentino Sectorial (FONARSEC) el principal instrumento dentro de la estructura institucional del vice rectorado de la UNSAM para la formulación y ejecución de proyectos de transferencia e innovación, orientados a desarrollar capacidades tecnológicas y conocimientos aplicados. En la mayoría de los casos, se trata de proyectos asociativos público-privados que apuntaran a resolver problemas o aprovechar oportunidades tecnológicas de alto impacto sectorial.

- Ahora bien, la SPU constituye otro de los socios fundamentales en materia de financiamiento para la UNSAM. De hecho, recientemente (año 2018) desarrolló una convocatoria específica de Proyectos de Vinculación Tecnológica denominada "Universidades Agregando Valor", en la cual UNSAM adjudicó 3 proyectos: APPLICH; Nativas y producción melífera y Desarrollos para empresas por montos que oscilaron entre los \$100.000 y \$150.000, según el anexo de la Res N°: RESOL-109-APN-SEECPU#MECCYT.

En cuanto a la administración de fondos relativos a las actividades de transferencia e investigación, las 2 fundaciones que administran fondos en la UNSAM son FUNINTEC y la Fundación del IIB.

Ahora bien, respecto a las actividades de transferencia realizadas, de los datos recuperados desde el sistema SIGEVA-UNSAM, fue posible identificar un total de 24 acciones de estas características desarrolladas por sus docentes-investigadores/as en el periodo 2014-2020. Mayoritariamente han reflejado actividades de extensión (132) y de divulgación social del conocimiento (83). Por ello mismo, resulta un dato de interés, dada la escasa información disponible sobre transferencias.

*Tabla N°1: Acciones de transferencia tecnológica desplegadas por docentes-investigadores de UNSAM durante el periodo 2014-2020, según tipos.*

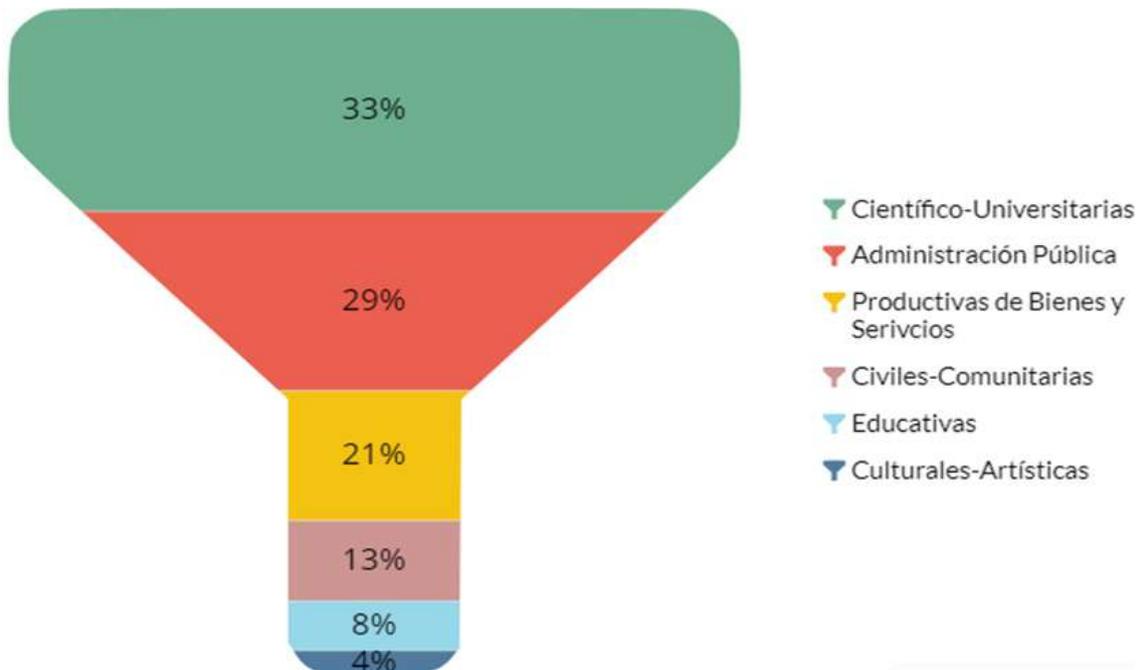
Acciones de transferencia tecnológica - UNSAM		Total
Tipos de actividad	Asesoramientos y consultorías	16
	Servicios, contratos y convenios	8
Total transferencias 2014-2020		24

**Fuente:** Elaboración propia, con base en datos SIGEVA-UNSAM (2019).

Sobre los tipos de actividades de vinculación tecnológica, el 67% de las acciones realizadas y declaradas por los/las docentes investigadores/as son de asesoramiento y consultoría. Se trata, por ejemplo, asesoramientos al poder legislativo nacional y a municipios. En cuanto al 33% restante, corresponde a tareas de servicios, contratos y convenios. Por ejemplo, convenios de ingeniería clínica o relevamientos en huertas escolares.

La otra cuestión importante a tomar en cuenta es la referida a las instituciones contraparte. Si atendemos al tipo de público destinatario de tales actividades, se observa que el 63% son actores sociales de tipo no académicos y el 37% restante son de carácter académico. Pero si desagregamos las distintas instituciones contrapartes se observa la siguiente tendencia:

Gráfico N° 3: Actividades de transferencia en UNSAM, según instituciones contraparte (período 2014-2019).



**Fuente:** Elaboración propia, con base en datos SIGEVA-UNSAM (2019).

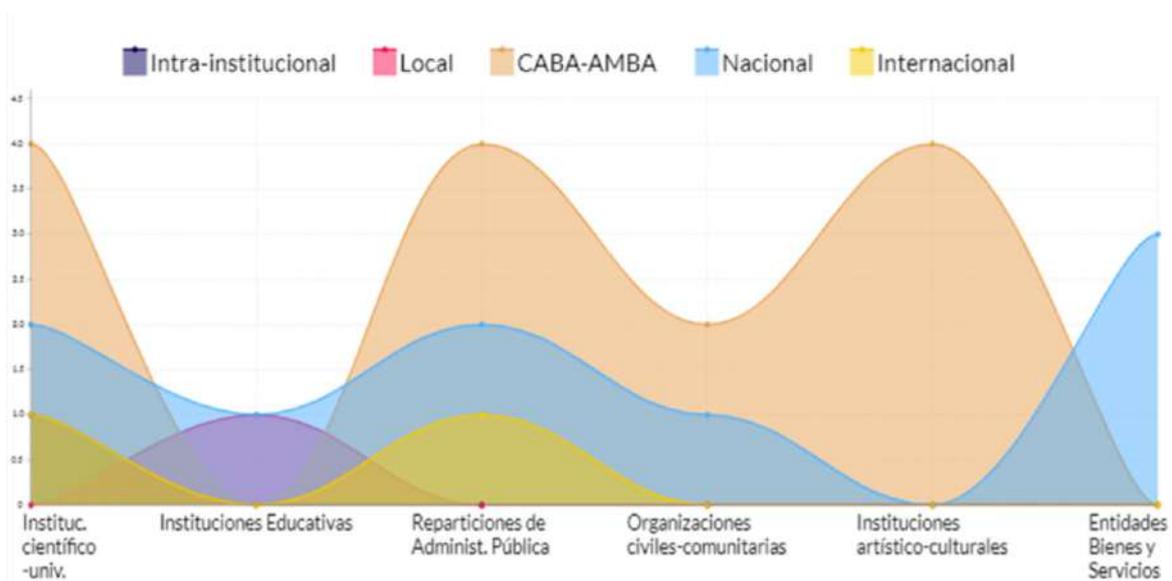
Dentro del grupo de contrapartes no académicas se encuentran diferentes entidades de la Administración Pública (29%), entidades productivas de bienes y servicios (21%)<sup>1</sup> así como organizaciones civiles y comunitarias (13%)<sup>2</sup>. Dentro del segundo grupo, referido a los actores académicos, encontramos desde organismos científicos como el CONICET, la propia CNEA, otras Universidades públicas como la de Lanús o La Matanza (que representan el 33%) hasta laboratorios y editoriales privadas (5%).

Ahora bien, alcanzado este punto interesa reparar en torno a los ámbitos de demanda de dichas acciones de vinculación, pudiendo observarse que la mayoría de las acciones se han realizado con contrapartes localizadas en CABA-AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires) correspondiendo al 46%, tal como puede observarse en el siguiente gráfico:

<sup>1</sup> Como ejemplo cabe mencionar diversos servicios ofrecidos a PYMES Metalmecánicas, acompañamientos técnicos a instituciones educativas o de salud particulares, entre otros.

<sup>2</sup> Entre este tipo de acciones se destaca, por ejemplo, el asesoramiento a la asociación WICHI HANYAJH para el desarrollo de proyecto comunitario Wichi de educación superior de gestión indígena, o el asesoramiento para la declaración de la Reserva Natural Ciudad Evita, entre otros.

Gráfico N° 4: Actividades de transferencia en UNSAM, según ámbitos de demanda. Años 2014-2020.



**Fuente:** Elaboración propia, en base a datos de SIGEVA-UNSAM, año 2020.

Del gráfico anterior se desprende que el ámbito de las principales interacciones en materia de transferencias tecnológicas para la UNSAM lo constituye el mismo conurbano bonaerense que concentra el 52% del total de actividades de vinculación desplegadas durante el período analizado. Sin embargo, destacan también vinculaciones con instituciones emplazadas en otras localidades del país (por ejemplo, acompañamiento técnico a la Delegación de EIB en Chaco), dando cuenta más bien de una circulación nacional de sus conocimientos CTI (33%). Y a nivel internacional se ha identificado un escaso 7% de transferencias, correspondiendo a sólo 2 actividades: un convenio de vinculación tecnológica con Universidades israelíes y una asesoría sobre reformas políticas para la Organización de Estados Americanos (OEA). Adicionalmente, se han identificado transferencias de alcance local e intrainstitucional con un 4% cada una, correspondiendo a actividades del estilo de un relevamiento etnográfico de huertas escolares.

### Las patentes de invención en UNSAM: características histórico-institucionales

Uno de los tipos de actividades más relevantes en materia de vinculación tecnológica, lo constituyen sin lugar a dudas las patentes de invención, entendidas como un derecho exclusivo que el Estado otorga al inventor (sea un agente individual o institucional), a cambio de que brinde a la sociedad el fruto de su investigación.

En cuanto a las políticas de patentamiento en el caso de la UNSAM, como vimos en el año 2020 la institución aprobó un Reglamento de propiedad intelectual (Resolución 019-20-CS). Pero la sanción de esta normativa, debe ser entendida como el corolario de un largo proceso de desarrollo de innovaciones tecnológicas en la institución que data desde su misma creación. En efecto, desde su institucionalización en el año 1992 hasta el año 2019 la UNSAM ha logrado obtener la pro-

propiedad intelectual de un total de 12 patentes, ya sea en carácter de única propietaria intelectual o en copropiedad con otras instituciones, tales como el CONICET, el INTA, la CNEA, la UTN y la Universidad de Alberta (Canadá), como se aprecia en la tabla siguiente:

*Tabla N° 2: Patentes desarrolladas por la UNSAM, desde su creación a la fecha, según año de publicación e institución copropietaria intelectual.*

Código de patente	Año de publicación	Co-propietario intelectual	Tipo de patente	Inventores/as
P970104951	31-01-2001	Ninguno	Vacuna contra la enfermedad de Chagas.	
2012297533	18-04-2013	CONICET – Universidad de Alberta (Canadá)	Method of diagnosing bacterial infections using bacterial glycoproteins.	-UGALDE, Juan (IIB-INTECH) -CIOCCHINI, Andrés (IIB-INTECH) -COMERCI, Diego (IIB-INTECH)
US20150316549A2	13-11-2014	CONICET – Universidad de Alberta (Canadá)	Method of diagnosing bacterial infections using bacterial glycoproteins	-UGALDE, Juan (IIB-INTECH) -CIOCCHINI, Andrés (IIB-INTECH) -COMERCI, Diego (IIB-INTECH)
AR087557A1	03-04-2014	INTA	Bobino que produce leche humanizada	-CRESCENCIO, Nicolás (IIB-INTECH) -KAISER, Germán (IIB-INTECH) -MUTTO, Adrián (IIB-INTECH)
AR090115A1	21-02-2013	CONICET	Péptidos de Galectina 8 como ayudantes de vacunas.	-CAMPATELLA, Oscar (IIB-INTECH) -TRIBULATI, Virginia (IIB-INTECH)
AR093466A1	10-06-2015	CONICET	Método para evaluar la actividad de una patología autoinmune en mamíferos.	-DEWEY, Ricardo (IIB-INTECH)
AR103977A1	14-06-2017	CONICET	Método para detectar la enfermedad de Chagas y kit de vacunas.	-NIELSEN, Morten. (IIB-INTECH) -TEKIEL, Valeria (IIB-INTECH) -MUCCI, Juan (IIB-INTECH) -CAMPATELLA, Oscar (IIB-INTECH) -BUSCAGLIA, Carlos (IIB-INTECH) -FRASCH, Alberto (IIB-INTECH)
AR108565A1	05-09-2018	CONICET	Medio de cultivo y procedimiento de preparación para microorganismos.	-NOSEDA, Gabriel (IIB-INTECH) -JARAMILLO, Santiago (IIB-INTECH) -ALBERTO, Edgardo (IIB-INTECH)
AR111502A1	24-07-2019	CONICET	Matriz de afinidad y método de aislamiento y purificación de polipéptidos y anticuerpos	-ROSET, Mara (IIB-INTECH) -ORTÍZ, Gastón (IIB-INTECH) -BRIONES, Carlos (IIB-INTECH)
WO2019155415A1	09-02-2019	CONICET	Immunomodulating and immunostimulating polypeptides for drug-delivery	-CASSATARO, Juliana (IIB-INTECH) -PASQUEVICH, Karina (IIB-INTECH) -CORIA, Mirta (IIB-INTECH)
AR110991A1	22-05-2019	CNEA, UTN, CONICET, Pedro Ferreirós Auer.	Aleaciones de circonio, niobio y tantalio	-FERREIRÓS AUER, Pedro (ITS) -ALONSO, Paula (ITS) -FORTI, Mariano (ITS) -GARGANO, Pablo (ITS) -KNIZNIK, Laura (ITS) -LANZANI, Liliana (ITS) -RUBIOLO, Gerardo (ITS)
WO2020065576A1	2020-04-02	CONICET – Ricardo Kratje – Universidad Nacional del Litoral - UNSAM	Modified human erythropoietin	-APARICIO, Gabriela (IIB-INTECH) -SCORTICATI, Camila (IIB-INTECH)

**Fuente:** Elaboración propia, en base a World Intellectual Property Organization (WIPO, 2019), Instituto Nacional de la Propiedad Intelectual Industrial Argentina (INPIIA, 2019) y European Patent Office (EPO, 2020).

La tabla antepuesta evidencia que la UNSAM comparte la mayoría de sus autorías con el CONICET (7 patentes en total), las cuales han consistido en la instrumentación de péptidos de galectina 8 como adyuvantes en la construcción de vacunas para mamíferos, en los cuales se incluyen humanos (2014); la construcción de un método de evaluación de la actividad patología autoinmune en mamíferos (2015); el desarrollo de un método específico de detección de la enfermedad de Chagas, junto al diseño de un kit de vacunación (2017); la determinación de un procedimiento de preparación de un medio de cultivo apto para el crecimiento de bacterias, levaduras, hongos filamentosos, así como protozoos específicos (2018); la instrumentación de una matriz de afinidad, en conjunción a un método de aislamiento y purificación de péptidos de interés o anticuerpos (2019), y la invención de modificaciones de bacterias polipéptidas (2019)<sup>3</sup>.

Adicionalmente, comparte la propiedad intelectual de 4 patentes más con otras instituciones: en conjunto con el CONICET y la Universidad de Alberta docentes-investigadores de la UNSAM diseñaron un Método de diagnóstico de infecciones bacterianas utilizando glicoproteínas bacterianas (2013); también, junto al CONICET, la Universidad Nacional de Litoral y un investigador proveniente de Santa Fe, Argentina, desarrollaron una modificación de especies de eritropoeinas humanas. Por otro lado, en conjunción con la CNEA y la UTN, científicos de la UNSAM crearon una aleación de circonio, niobio y tantalio resistente a la corrosión y a temperaturas “extremas”, apta para su implementación en el revestimiento del combustible como también de partes específicas del núcleo de reactores nucleares (2019). En este sentido, cabe destacar la colaboración con especialistas del INTA, mediante la cual lograron el desarrollo de un mamífero bobino bitransgénico que produce leche humanizada.

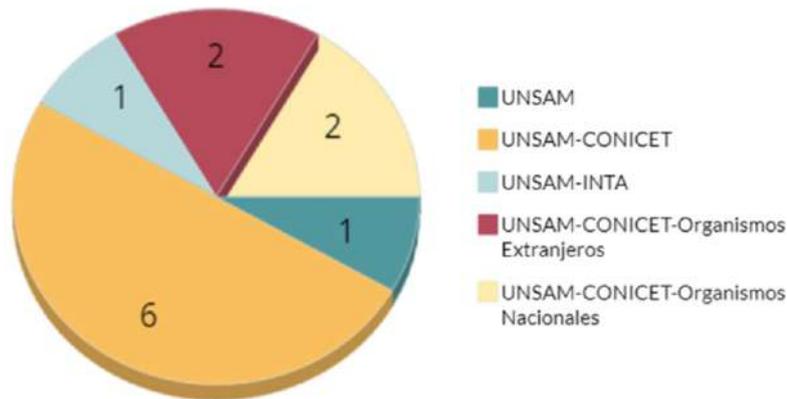
Un rasgo importante a destacar es que la primera patente obtenida por la UNSAM ha sido la única en la que no comparte autoría, y consiste en una vacuna contra la enfermedad de Chagas, capaz de estimular la respuesta inmune contra el factor de virulencia transsialidasa del parásito *Tripanosoma Cruzi* publicada en el año 2001.

De lo anterior, se advierte como la UNSAM en la mayoría de los casos ha obtenido una propiedad intelectual de patente compartida con otros organismos CyT, principalmente nacionales, destacándose el binomio de propiedad intelectual UNSAM-CONICET, como se ilustra en el siguiente gráfico:

---

<sup>3</sup> Cabe destacar que casos específicos como el desarrollo de un mamífero bobino bitransgénico, como así también la invención de modificaciones de bacterias polipéptidas alcanzaron tal nivel de relevancia que han sido registrados como patentes tanto a nivel nacional (Argentina) como internacional.

Gráfico N° 5: Patentes obtenidas por la UNSAM desde su creación a la fecha (N= 12), según copropietario intelectual. En valores absolutos.



**Fuente:** Elaboración propia en base a World Intellectual Property Organization (WIPO, 2019), Instituto Nacional de la Propiedad Intelectual Industrial Argentina (INPIIA, 2019) y European Patent Office (EPO, 2020).

Respecto a los docentes-investigadores/as de la UNSAM que se han desempeñado como desarrolladores/as de patentes, mediante el motor de búsqueda Google Patents (sobre la base de los/as 2914 docentes y/o investigadores UNSAM al 2020) se pudo identificar un universo específico de 54 inventores/as, según el siguiente detalle:

- a) 32 han participado como inventores/as en las 12 patentes obtenidas por la UNSAM (como titular o cotitular), correspondiendo el 35% de los desarrollos alcanzados a mujeres inventoras;
- b) 27 lo han hecho como inventores/as en patentes donde la UNSAM no es propietaria ni copropietaria, lo que significa que muchos han registrado sus patentes por fuera de la institución. En la mayoría de los casos directamente desde el CONICET. De ese total, el 37% son precisamente mujeres inventoras;
- c) 5 docentes-investigadores/as han participado en ambas instancias: tanto en calidad de inventores/as de patentes en UNSAM como en otras instituciones.

Sumado a ello, puede destacarse lo siguiente respecto a los ámbitos de co-inventoría:

Tabla N°3: Inventores/as de UNSAM que registraron patentes fuera de la institución (N: 27), según localización de instituciones propietarias:

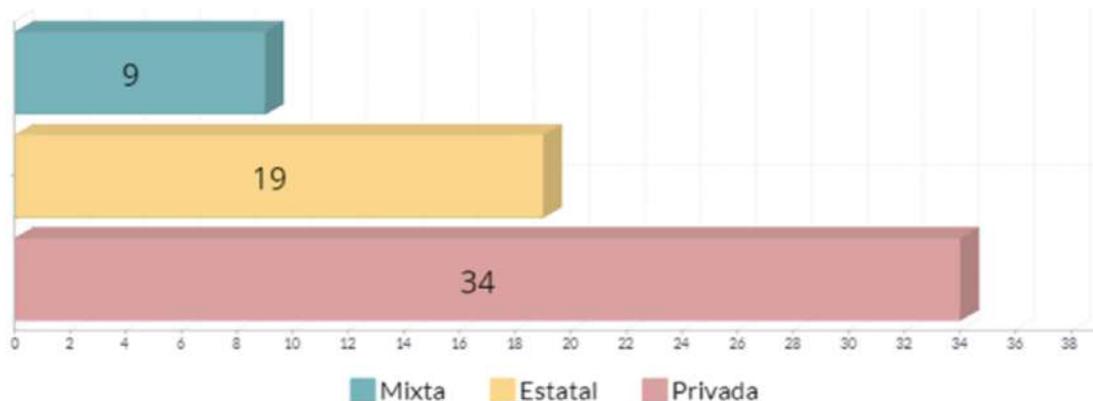
Desarrollo de patentes fuera de UNSAM		Total
Porcentaje inventores/as que registraron fuera de UNSAM	En otras instituciones/organismos nacionales	44%
	En otras instituciones/organismos latinoamericanos (exceptuando nacionales)	0%
	En otras instituciones/organismos extranjeros (exceptuando latinoamericanos)	56%
<b>Total inventores que registraron fuera de UNSAM</b>		<b>27</b>

**Fuente:** Elaboración propia, con base en datos de Google Patents (2020).

Entre estos 27 inventores/as de patentes, la mayoría (14 de ellos/ellas) integran la Carrera del Investigador Científico del CONICET y 13 cuentan con cargos propios de la UNSAM para desarrollar sus tareas académicas. Sobre la unidad académica de afiliación de dichos inventores/as, cabe destacar que la gran mayoría de quienes desarrollaron las 12 patentes históricas de la UNSAM, provienen del Instituto de Investigaciones biotecnológicas (IIB-INTECH). Pero si nos concentramos en los 27 docentes-investigadores/as de la Universidad que han participado como inventores/as o integrantes de equipos de invención fuera de dicha casa de estudios, su pertenencia a las unidades académicas es la siguiente: 8 pertenecen al IIB-INTECH, igual cantidad (8) de patentadores/as provienen de la Escuela de Ciencia y Tecnología; 6 del Instituto de Tecnología Prof. Jorge Sábato (ITS); 2 del Instituto en Nanosistemas (INS); 1 del Instituto de calidad industrial (INCALIN), 1 del Instituto de investigación en Ingeniería Ambiental (3IA) y 1 de la Escuela de Economía y Negocios (EEyN). Al focalizar en las disciplinas de los/as inventores/as antes descritos/as se advierte una gran concentración disciplinar en torno a las llamadas “ciencias duras”. Específicamente, en torno a las Ingenierías y Tecnologías.

Respecto a los ámbitos de interacción vía coinventiones, 62 es el total de patentes de invención en las que han participado docentes-investigadores/as afiliados a la UNSAM pero registradas por otras instituciones/organismos externos. Si tenemos en cuenta los tipos de gestión de sus propietarios intelectuales, puede advertirse que quienes registran las patentes se tratan de organismos CTI y/o empresas tanto nacionales como internacionales, los cuales en determinadas situaciones han compartido la propiedad intelectual de alguna patente en particular, como será detallado más adelante. Según su tipo de gestión, los propietarios intelectuales se distribuyen del siguiente modo:

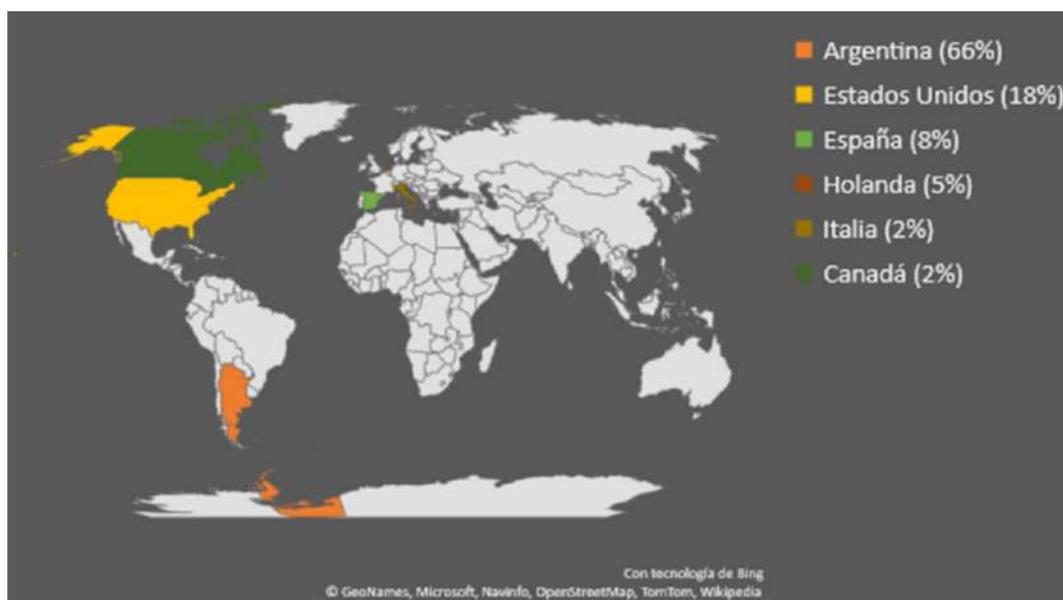
*Gráfico N° 6: Propietarios intelectuales de patentes (N= 62), según su tipo de gestión. En valores absolutos.*



**Fuente:** Elaboración propia en base a Google Patents (Google, 2020), European Patents Office (EPO, 2020), United States Patent and Trademark Office (USPTO, 2020) y China National Intellectual Property Administration (CNIPO, 2020).

Como puede verse, la mayoría de las patentes en las cuales han participado docentes, como también docentes-investigadores/as UNSAM y/o UNSAM-CONICET han sido registradas por industrias o empresas de Gestión Privada (55%). Principalmente refieren tanto a compañías dedicadas a la construcción, donde participaron agentes que se desempeñan en el ITS, como también industrias dedicadas a la biotecnología, en las cuales produjeron conocimiento diversos docentes y/o docentes-investigadores del IIB-INTECH. Por otro lado, cabe destacar que 19 de esas patentes presentan como propietarios intelectuales a organismos CTI de Gestión Estatal tanto nacionales como internacionales, contándose entre otros al propio CONICET, la CNEA, la Universidad del País Vasco, la Universidad de Vermont y el INTA. Finalmente, se advierten también ciertas patentes con grupos mixtos de propietarios intelectuales, los cuales se conforman por algún organismo CTI de Gestión Estatal y una empresa. En su mayoría, dichos registros se erigen como propiedad intelectual del CONICET junto a la empresa estadounidense INIS BIOTECH LLC.

*Gráfico N° 7: Participación de inventores de UNSAM en patentes externas (N=62), según geolocalización de propietarios intelectuales.*



**Fuente:** Elaboración propia, con base en datos de Google Patents (2020).

Del mapa antepuesto, se desprenden varias consideraciones de importancia respecto a los ámbitos geográficos de procedencia de los propietarios intelectuales de las patentes que venimos examinando:

**a)** La mayoría de las patentes (41 en total) fueron registradas por organismos/instituciones situados en el propio territorio nacional. En efecto, se destacan la empresa Siderca SA con 14 registros de propiedad intelectual y el CONICET junto a otras instituciones con una suma de 12. A dichas instituciones los acompañan otros organismos CTI como la CNEA que es propietaria de 5 patentes y el INTA que cuenta con 5 también; luego el relevamiento per-

mitió identificar las siguientes empresas: Tomografía de Hormigón Armado SA, junto a Halitus Instituto Médico SA., propietarias de 2 y 1 patentes respectivamente.

**b)** 7 pertenecen a copropietarios argentinos-estadounidenses y 4 son propiedad intelectual exclusiva de instituciones/organismos procedentes de dicho país, alcanzando un 18% del total de patentes. Concretamente, Estados Unidos por medio de sus empresas denominadas INIS BIOTECH LLC, Shopperception, junto a instituciones académicas como la Universidad de Vermont se posiciona como el segundo país con mayor participación en las propiedades intelectuales de las patentes analizadas.

**c)** 3 patentes pertenecen a grupos propietarios argentinos-españoles y 2 más son propiedad intelectual de Instituciones/organismos procedentes de España, significando un 8% del universo de patentes. Destaca el Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria – organismo CTI español– como propietario intelectual de las dos patentes mencionadas.

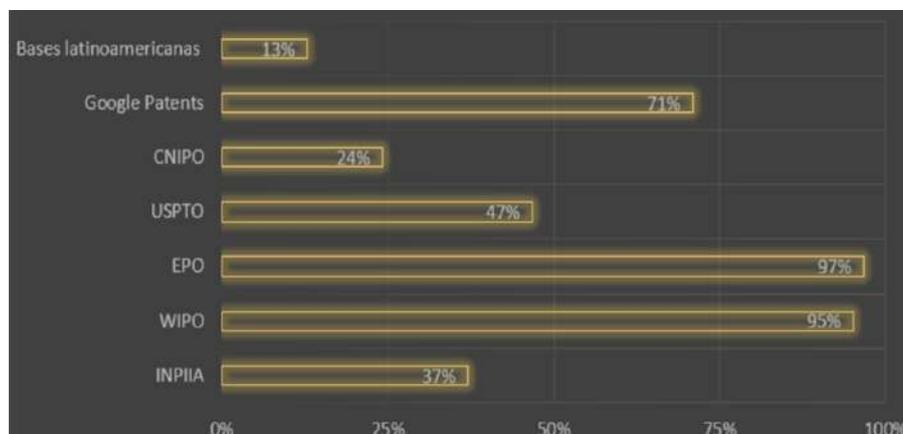
**d)** 3 patentes fueron registradas por la empresa holandesa Tenaris Connections AG (representando un 5% del total). En dicho registro colaboró la Dra. Teresa Pérez quien se desempeña en el ITS.

**e)** 1 invención más fue registrada por institución/organismo italiano (2%) y, finalmente

**f)** 1 es propiedad de una institución/organismo de origen canadiense (2%). Se trata de la empresa italiana Industriale Chimica SRL, y la canadiense Algoma Tuber Inc. Registraron una patente cada una, cuyos grupos de inventores estuvieron integrados por docentes y/o docentes-investigadores UNSAM y/o UNSAM-CONICET.

En cuanto a la visibilización de dichas patentes en las diferentes bases patentométricas que fueron abordadas durante nuestro relevamiento, puede señalarse que:

*Gráfico N° 8: Visibilización de patentes (N=62), según bases de datos en que fueron registradas.*



**Fuente:** Elaboración propia en base a Google Patents (Google, 2020), European Patents Office (EPO, 2020), United States Patent and Trademark Office (USPTO, 2020) y China National Intellectual Property Administration (CNIPO, 2020).

Del gráfico anterior se desprende que: a) la mayor cantidad de patentes identificadas (60 en total) se encuentran registradas en la European Patent Office (EPO); b) 59 en la World Intellectual Property Organization (WIPO); c) 44 en el motor de búsqueda *Google Patents*; d) 29 en la United States Patent and Trademark Office (USPTO); e) 23 en el Instituto Nacional de la Propiedad Intelectual Industrial Argentina (INPIIA); f) 15 en la China National Intellectual Property Administration (CNIPO) y; g) 8 en diversas bases patentométricas latinoamericanas (excluyendo a Argentina).

Finalmente, a fin de dar cuenta de los diferentes modos en que circula el conocimiento desarrollado por docentes-investigadores/as de la UNSAM materializado en las diversas patentes en las cuales han integrado grupos de desarrolladores/as, se presenta la siguiente tabla que ilustra las instituciones/organismos propietarias intelectuales, su procedencia, académicos/as de la Universidad en estudio que participaron, así como la procedencia de los equipos inventores de las 62 patentes:

*Tabla N° 4: Patentes según institución propietaria intelectual, personal UNSAM participante en su desarrollo y procedencia de integrantes del equipo inventor.*

Propietarios intelectuales	Patentes Publicadas	Personal UNSAM Participante	Procedencia Integrantes de equipo inventor
CONICET CSIC	1	-Cecilia Fuertes (ITS) -Galo Soler-Illia (INS)	Argentina - España
CONICET Fundación Articular INIS BIOTECH LLC	2	-Tania Rodríguez (IIB-INTECH) -Ricardo Dewey (IIB-INTECH)	Argentina - Estados Unidos
CONICET - INIS BIOTECH LLC	3	-Juliana Cassataro (IIB-INTECH) -Mirta Coria (IIB-INTECH) -Karina Pasquevich (IIB-INTECH)	Argentina - España
Halitus Instituto Medico SA Agente Independiente	1	-Martín Radrizzani (ECYT)	No posee
Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria Alternative Gene Expresion	2	-Andrés Wigdorovitz (IIB-INTECH)	Argentina - España
INTA UTN	1	-Alfredo Favret (ITS) -Adrián Canzian (ITS)	Argentina
Universidad del País Vasco CONICET	2	-Roberto Candal (3IA) -Gerardo Rubiolo (ITS)	Argentina - España
Algoma Tuber Inc.	1	-Teresa Pérez (ITS)	Argentina
CNEA	5	-Emilia Halac (ECYT) -Hugo Huck (ECYT) -Andrés Kreiner (ECYT) -Alberto Lamagna (ECYT) -Carlos Rinaldi (INS)	Argentina
GOLDGENE LLC	2	-Juliana Cassataro (IIB-INTECH)	Argentina
Agentes Independientes	7	-María Pérez (ECYT) -Carlos Arregui (IIB-INTECH)	Argentina - Estados Unidos
Industriale Chimica SRL	1	-María Comin (INCALIN)	Argentina - Italia
INIS BIOTECH	1	-Diego Viale (ECYT)	Argentina

INTA	5	-Andrés Wigdorovitz (IIB-INTECH)	Argentina - Dinamarca - Francia - España
Shopperception Inc	1	-Ariel Di Stéfano (EEYN)	Argentina
Siderca I C SA	14	-Teresa Pérez (ITS) -Hugo Ernst (ITS)	Argentina
Tenaris Connections AG	3	-Teresa Pérez (ITS)	Argentina - Canadá - Inglaterra
Tomografía de Hormigon Armado SA	2	-Marcelo Ruffolo (ECYT)	Argentina - Estados Unidos
Universidad de Vermont	1	-Sergio Ángel (IIB-INTECH)	Argentina - Estados Unidos
CONICET - CNEA - UTN	1	-Gerardo Rubiolo (ITS)	Argentina
Varias instituciones estatales argentinas	1	-Gerardo Rubiolo (ITS)	Argentina
Tenaris Coiled Tuber LLC	1	-Hugo Ernst (ITS)	Argentina - Estados Unidos
CONICET - CNEA	2	-Galo Soler-Illia (INS)	Argentina
CONICET - CNEA - investigadores	1	-Alberto Lamagna (ECYT)	Argentina
Chemo Res. S. L. – Universidad Nacional de Quilmes	1	-Maria Comin (INCALIN)	Argentina

**Fuente:** Elaboración propia en base a Google Patents (Google, 2020), European Patents Office (EPO, 2020), United States Patent and Trademark Office (USPTO, 2020) y China National Intellectual Property Administration (CNIPO, 2020).

## Consideraciones finales

La llamada vinculación tecnológica, viene siendo impulsada sostenidamente en los últimos años tanto en el CONICET como en las diversas instituciones universitarias y centros de investigación. De hecho, dichas instituciones han evidenciado un gran avance en términos de institucionalización y profesionalización de la gestión, a punto tal que en buena parte del sistema universitario se ha consolidado como una “cuarta función sustantiva” ya adoptada en los estatutos (Erreguerena, 2021). Sin embargo, este proceso de autonomización y especialización ha redundado también en una desconexión o aislamiento de las actividades de vinculación tecnológica respecto de la investigación básica y de la extensión social. La primera ofrece un anclaje indispensable para la creación de conocimientos y la segunda un vehículo de entrada a organizaciones comunitarias con las que la Universidad ha establecido lazos duraderos y significativos, lo que puede estimular cooperaciones más fructíferas y la coproducción de conocimientos.

Partiendo de este diagnóstico, en este trabajo procuramos poner en relación un cúmulo exhaustivo de información documental, estadística y testimonial respecto a la estructura institucional de la vinculación tecnológica en la UNSAM y sus capacidades de transferencia/patentamiento, con el objetivo de visualizar cómo esas actividades se plasman en las zonas de influencia de la institución en articulación con actores del medio social y productivo, así como dentro de sus propias unidades académicas y entre sus docentes-investigadores/as.

Este estudio de la UNSAM forma parte de una investigación de mayor alcan-

ce que busca ampliar el estrecho horizonte de los rankings e indicadores bibliométricos tradicionales, dando cuenta de la multiplicidad de modalidades a través de las cuales es producido el conocimiento científico en las universidades argentinas. La intención de fondo es mover el foco de atención desde el “impacto” medido desde bases de datos parcializadas, asentadas casi exclusivamente en el conteo de publicaciones indexadas y patentes en bases mainstream, hacia el análisis del universo de formas de producción incluyendo todas las escalas de la circulación (local, nacional, regional, global). En base al estudio de caso que hemos desarrollado en la UNSAM pudimos escudriñar la multiescalaridad en las distintas acciones de la Universidad, en los perfiles de sus docentes e investigadores/as, en la producción tecnológica que circula fuera y dentro de la institución y en las acciones desplegadas con su entorno.

A lo largo del trabajo, pudimos observar que el desarrollo institucional de la UNSAM desde sus inicios hasta la actualidad ha ido gestando un claro modelo aspiracional con fuerte énfasis en la investigación y la transferencia tecnológica de escala internacional. Del análisis efectuado en el sistema SIGEVAUNSAM, advertimos también que en la mayoría de las unidades académicas de la institución sus docentes declararon realizar actividades de transferencia, tanto en aquellas dedicadas a las disciplinas tecnológicas como también, aunque en menor medida, en aquellas vinculadas a las ciencias sociales y humanidades.

El estudio desarrollado ha permitido, también, dar cuenta de dos modalidades de circulación destacadas en materia de vinculación tecnológica y patentamiento universitario:

- i. Un modo de circulación de carácter interinstitucional nacional de gestión privada-estatal. Esta modalidad refleja de cómo los/as académicos/as de la UNSAM han motorizado, por un lado, una significativa participación en actividades de “transferencia” (bajo el formato de servicios, contratos y convenios con terceros) cuyas contrapartes se emplazaron en el territorio nacional, específicamente a nivel local y en la región CABA-Bonaerense, y por otro lado, se destaca un fuerte vector de patentamiento motorizado por empresas de gestión privadas, tales como la argentina Siderca I. C. SA., como también por instituciones/organismos científicos-tecnológicos como el CONICET, el cual ha tendido a dinamizar las estrategias de articulación interinstitucional al momento de registrar las propiedades intelectuales analizadas. En efecto, el Consejo es copropietario de patentes en conjunto con la empresa INIS BIOTECH LLC y también con otros organismos CTI como CSIC de España, la CNEA, la Universidad Nacional de Quilmes, como también la Universidad del País Vasco.
- ii. Otro modo de circulación de carácter interinstitucional internacional de gestión predominantemente privada. Esta modalidad de circulación se asienta básicamente sobre otra de las variantes de patentes (no así en transferencias circunscriptas mayormente al ámbito local/nacional). En efecto, los/as docentes/investigadores/as analizados cuentan con una prolífera participación en equipos internacionales desarrolladores/as de patentes que han sido registradas como propiedad intelectual de empresas estadounidenses, italianas, como así también británico-canadienses. Ahora bien, también es significativa su participación en equipos de especialistas españoles/as y argentinos/as cuyos desarrollos han sido registrados por

tituciones/organismos científico-tecnológicos estatales tanto argentinos como españoles, tales son los casos del CSIC y el Instituto Nacional de Tecnología Agraria y Alimentaria de España, junto al INTA y el CONICET argentinos, los cuales han tendido a patentar de modo colaborativo.

En tal sentido, puede destacarse la participación de dichos académicos/as UNSAM en el desarrollo de patentes compartiendo equipos de inventores integrados por agentes de diversas procedencias y registradas por múltiples instituciones/organismos nacionales e internacionales. Ello dinamiza la circulación de diferentes cuotas de conocimientos desarrollados en la Universidad en las direcciones señaladas. En efecto, podemos identificar al menos tres estilos de conformación de equipos e interacción de agentes en materia de patentamiento particularmente:

**a.** Intrainstitucional: caracterizada por el tránsito entre las diferentes Unidades Académicas de la UNSAM, a partir de la conformación de equipos de inventores/as integrados por agentes de la universidad que se desempeñan en distintas Escuelas o Institutos. En efecto, pueden señalarse los casos de equipos integrados por académicos/as de la ECyT y el IIB-INTECH; o por agentes que se desempeñan en el ITS y el 3IA, como así también el caso de un grupo inventor conformado por integrantes del ITS y el INS.

**b.** Interinstitucional nacional: materializada a partir de la conformación de equipos desarrolladores integrados tanto por especialistas argentinos/as externos a la UNSAM que trabajan de modo mancomunado con docentes-investigadores/as de la Universidad. De esto último, puede señalarse que se han advertido equipos interinstitucionales conformados por especialistas tanto de empresas como de organismos científico-tecnológicos.

**c.** Interinstitucional internacional: la cual es constituida a partir del despliegue de acciones colaborativas orientadas al desarrollo de patentes desplegadas por académicos/as de la UNSAM en conjunción con inventores/as que se desempeñan en instituciones/organismos provenientes de países ubicados en América del Norte y Europa, tales son los casos de Estados Unidos, Italia, España, Holanda y Francia, entre otros.

Todo ello ha contribuido, además, a que la visibilización de las patentes en las cuales han participado como desarrolladores los/as docentes-investigadores/as sea potenciada en bases patentométricas globales y/o europeas, como ha sido advertido en el estudio realizado. En efecto, La Oficina de Patentamientos de la Unión Europea, junto al organismo global de patentamientos cuentan en su haber con una amplia mayoría de registros intelectuales en los cuales han participado los/as académicos/as relevados/as, traduciéndose ello tanto en la potestad de la propiedad intelectual, como así también en las posibilidades de circulación de tales conocimientos en dichas redes. Ahora bien, el motor de búsquedas Google Patents visibiliza también un 71% de dichas patentes, lo cual podría traducirse como una especie de visibilización también de alcance global.

Ahora, al focalizar en las acciones de transferencia/vinculación tecnológica desarrolladas por personal de la UNSAM y relevadas a partir del análisis de la base de datos provista por SIGEVA-UNSAM, se destaca como dijimos, una contundente presencia de la Universidad en el ámbito geográfico correspondiente al Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Así también, dichas acciones se han destacado por ir generando una presencia significativa, en materia de asesoramientos técni-

cos a diferentes instituciones, organismos y empresas que se encuentran emplazadas en la región Nordeste del país.

Sumado a ello, es significativo señalar que el conocimiento desarrollado en la UNSAM ha tendido a circular en tanto acciones de transferencia, de modo frecuente, a partir del despliegue de acciones relativas al asesoramiento y consultorías. En efecto, se destacan capacitaciones en manejo del riesgo tecnológico; asesoramientos materializado desde disciplinas como las Ciencias Sociales en materia de construcción de marcos normativos, diseños de proyectos comunitarios, como así también en el diagramado metodológico para la construcción de instrumentos de Observatorios de desarrollo social. En tal sentido, puede señalarse también que la circulación de conocimiento e interacción interinstitucional ha sido desplegada, las más de las veces, en conjunción con instituciones/organismos científico-universitarios y entidades gubernamentales.

Lo hasta aquí señalado en materia de vinculación tecnológica desplegada en el marco de la UNSAM permite advertir un tipo de circulación del conocimiento generado en dicha casa de estudio que podría caracterizarse como bifronte. En efecto, es evidente una contundente tendencia hacia la internacionalización del conocimiento de modo “sur-norte” en el caso de la participación de docentes-investigadores/as en equipos desarrolladores de patentes cuyos propietarios intelectuales son instituciones/organismos científico-tecnológicos, así como empresas euro-americanas. En ellos se destaca una fuerte presencia de académicos/as UNSAM provenientes de las Ciencias Naturales, como también de las Ingenierías y Tecnologías. Una segunda tendencia cristaliza en las acciones de transferencia, frecuentemente materializadas en asesoramientos y consultorías cuyas instituciones contrapartes son entidades gubernamentales, como también instituciones académicas geolocalizadas tanto en la región AMBA como en el resto del país. En ellas, como se ha señalado, docentes-investigadores/as provenientes de las Ciencias Sociales cuentan con un rol significativo.

## Bibliografía

- Albornoz, M.; Barrere, R. y Sokil, J. (2018). “Las universidades lideran la I+D en América Latina”. En *El Estado de la Ciencia 2017*. RICYT, OEI: Buenos Aires.
- Algañaraz, V. (2020). Indicadores institucionales sobre el desarrollo de patentes: relevamiento de indicadores de la dimensión Vinculación universidad-sociedad del Manual de Cuyo en el caso UNSAM. "Seminario interno: estudio realizado en la Universidad Nacional de San Martín". Mendoza.
- Arza, V. (2019). “Canales, beneficios y riesgos de las interacciones público-privadas en la transferencia de conocimiento: marco conceptual inspirado en América Latina”. En *Tópicos de la teoría evolucionista neoschumpeteriana de la innovación y el cambio tecnológico* (págs. 1-50). Buenos Aires: Libro universitario argentino. Universidad Nacional General Sarmiento.
- Beigel F., Gallardo O, y Bekerman, F. (2018). “Institutional expansion and scientific development in the periphery. The structural heterogeneity of Argentina's academic field (1983-2015)”. *Minerva. A Review of Science, Learning and Policy*, N° 56, vol 3, 205-331.

- MinCyT (2019). Indicadores de ciencia y tecnología. Argentina 2018. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/indicadores\\_de\\_cyt\\_argentina\\_2018.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/indicadores_de_cyt_argentina_2018.pdf)
- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (2000). *La propiedad intelectual para las pequeñas y medianas empresas. El caso chileno*. OMPI: Nueva York. Disponible en: [https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/es/sme/795/wipo\\_pub\\_795.pdf](https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/es/sme/795/wipo_pub_795.pdf)
- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (2018). *Datos y cifras de la OMPI sobre PI*. OMPI: Nueva York. Disponible en: [https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/es/wipo\\_pub\\_943\\_2018.pdf](https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/es/wipo_pub_943_2018.pdf)
- Rikap, C. y Naidorf, J. (2020). Ciencia privatizada en América Latina. *Conciencia Social (2° época)*, 57-76. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7320837.pdf>
- Rivas, F. y Solís, A. (2003). "Sociedad de la información y sistema de patentes: los casos de México y Corea del Sur". *Revista mexicana de estudios sobre la Cuenca del Pacífico*, pp. 75-89.
- Rovelli, L. (2012). Expansión universitaria y movilidad académica: Trayectorias de investigadores universitarios en el área metropolitana de buenos aires. *Pilquen - Sección Ciencias Sociales*, 15(1), 1.
- Sábato, J. (2004). *Ensayos en Campera*. Juárez Editor: Buenos Aires. Disponible en: <https://repositorio.esocite.la/632/1/Sabato1979-EnsayosenCampera.pdf>

## Fuentes documentales

- CECIC (2020). Manual de Cuyo: indicadores de circulación de conocimientos. Dimensión: capacidades e interacciones en investigación. UNCuyo: Mendoza.
- CONEAU (2006). Informe Final de Evaluación Externa. Universidad Nacional de San Martín. Disponible: <http://www.coneau.gob.ar/archivos/evaluacion/UNSAMInformeFinal.pdf>
- CONEAU (2014) Informe de Evaluación Externa. Universidad Nacional de San Martín. Disponible: [https://www.coneau.gob.ar/archivos/libros\\_evaluacion\\_externa/49UNSaM.pdf](https://www.coneau.gob.ar/archivos/libros_evaluacion_externa/49UNSaM.pdf)
- UNSAM (2007). Resolución N°: 089/2007 – Consejo Superior de la Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.
- UNSAM (2020). Resolución N°: 19/20 – CS.
- UNSAM (2019). Resolución N°: 368/19 – CS.

## ¿Qué quedó de la Teoría de los Sistemas-Mundo? Olvidos, legados y actualizaciones en la historiografía

Fecha de recepción: 14 de noviembre de 2022

Fecha de aceptación: 30 de noviembre de 2022

Luciano Alonso \*

### Resumen

En 2012, el prestigioso historiador social Jürgen Kocka publicó un artículo sobre la "historia global" como una nueva tendencia historiográfica que se consolidaba. Allí, hacía referencia al enfoque de Immanuel Wallerstein respecto de la teoría de los sistemas-mundo como algo pasado, remitiéndolo a los años de 1970-1980 y aludiendo inmediatamente a textos que irían "más allá" de esa perspectiva analítica. Ese uso de un tiempo verbal pretérito para referir a la producción de Wallerstein era un tanto llamativo, pues el año anterior el nombrado había publicado del tomo IV de *El moderno sistema mundial* y no dejaba de ser citado por autores que renovaban los abordajes sobre diversos objetos de estudio.

Quizás la expresión de Kocka era sintomática de una cierta forma de entender a la teoría de los sistemas-mundo desde la historiografía, que supone su ubicación en el debate sobre la "transición del feudalismo al capitalismo" de los años '70 pero su olvido de otros aportes o de la misma construcción de una explicación sobre el funcionamiento del capitalismo como sistema histórico. Actitud congruente con la omisión de las contribuciones de otros exponentes de ese enfoque analítico como Giovanni Arrighi, Beverly Silver, Ho-Fung Hung, Christopher Chase-Dunn y muchos más.

Resulta en consecuencia conveniente repensar la relación entre la teoría de los sistemas-mundo y los estudios historiográficos. Sin pretensión de exhaustividad alguna dada la amplitud y variaciones de esos reconocimientos u olvidos, este texto se dedica a rastrear algunos vínculos y trasvases, con el objetivo de reconocer en qué aspectos esa teoría sigue siendo inspiradora para una historiografía crítica.

### Palabras Clave

Teoría de los Sistemas-Mundo / Historiografía / Sociología Histórica / Capitalismo

### Abstract

In 2012, the prestigious social historian Jürgen Kocka published an article on "global history" as a new historiographic trend that was consolidating. There, he

---

\* Doctor en Humanidades con mención en Historia. Docente-investigador del Centro de Estudios Sociales Interdisciplinarios del Litoral, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral (UNL) y del Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (CONICET/UNL), Santa Fe, Argentina.

ORCID 0000-0001-5728-9747 - Correos electrónicos: lpjalonso8@gmail.com / lalonsofhuc.unl.edu.ar

referred to Immanuel Wallerstein's approach to world-systems theory as past, referring it back to the 1970s and 1980s and immediately alluding to texts that would go "beyond" that analytic perspective. Speaking in the past tense to refer to this theory was strange, since the previous year Wallerstein had published Volume IV of *The Modern World System* and was constantly cited by different authors regarding new objects of study.

Perhaps Kocka's expression was the symptom of a way of understanding world-systems theory from historiography. This theory is located in the debate about the "transition from feudalism to capitalism" of the 1970s, but other contributions or the same explanation about the functioning of capitalism as a historical system are forgotten. This attitude is similar to the omission of the contributions of other exponents of this analytical approach such as Giovanni Arrighi, Beverly Silver, Ho-Fung Hung, Christopher Chase-Dunn and many more.

Thus, it is convenient to rethink the relationship between world-systems theory and historiographical studies. Without pretending to be exhaustive, this text is dedicated to tracing some links and transfers, with the aim of recognizing in what aspects this theory continues to be inspiring for a critical historiography.

## Keywords

World-Systems Theory / Historiography / Historical Sociology / Capitalism

### **Sobre la cuestionada actualidad de una "Teoría de los Sistemas-Mundo"**

Es evidente que el título de este texto es simplemente un artificio retórico, ya que la Teoría de los Sistemas-Mundo (en adelante TSM) tiene una amplia presencia en el mundo académico. Este enfoque, perspectiva analítica y en cierta medida modelo teórico<sup>1</sup> inaugurado por Immanuel Wallerstein hace cincuenta años, tiene hoy una gran cantidad de representantes. Existe una vasta serie de instituciones en las cuales se practica, desde el Institute for Research on World-Systems de la Universidad de California en Riverside al Centro de Estudios, Información y Documentación "Immanuel Wallerstein" de San Cristobal de las Casas en Chiapas. Muchas revistas especializadas recogen sus desarrollos y hasta se cuenta con una reciente y prestigiosa serie bibliográfica como *World-Systems Evolution and Global Futures*,

---

<sup>1</sup> Hay una copiosa bibliografía que discute el carácter de la TSM y sus implicancias epistemológicas. Alcanza aquí con señalar que suele distinguirse entre la "teoría" y la "perspectiva analítica", como dos marcos epistemológicos distintos (Flamini, 2020), aunque Immanuel Wallerstein destacara que la TSM no era una escuela determinada sino un "tipo de análisis" (para las características esenciales de ese modelo analítico véase Fernández, 2017: caps. I y II). En estas páginas no se adopta una u otra alternativa, sino que se supone que aunque en sus diferentes versiones la TSM tiene componentes variables, en todas se privilegian las visiones totalizantes, comparatistas, interconectadas y jerarquizadas de diversas dimensiones espaciales. Se hace en gran medida abstracción, en consecuencia, de otros elementos que pueden ser definitorios de la tendencia solo respecto de campos de conocimiento determinados, como ser la teoría de los ciclos económicos y de la hegemonía a nivel de la economía-mundo, la relación entre estructuras materiales y culturales, el privilegio del método deductivo o del comparativo, o la tipología de los sistemas sociales.

publicada en a nivel multinacional por una empresa suiza, con responsables de los Estados Unidos de América, Finlandia y Rusia.

El fallecimiento de Wallerstein el 31 de agosto de 2019 y el cierre del Fernand Braudel Center for the Study of Economies, Historical Systems, and Civilizations de la Binghamton University que él había dirigido el 30 de junio del año siguiente, con la consiguiente reorganización institucional, representaron el paso definitivo de la TSM a una nueva etapa de interrogaciones y modificaciones. En la última parte de su vida Wallerstein había comenzado a revertir algunos de los componentes más economicistas y deductivos de su propuesta<sup>2</sup>, dedicándose en particular al estudio de la cultura y cambiando en ese sentido el plan de obra de El moderno sistema mundial al centrar el cuarto tomo en cuestiones políticas y culturales (Wallerstein, 1979, 1984, 1998a y 2014). Otros autores y autoras ya venían enfatizando la co-determinación entre estructuras materiales y estructuras culturales a nivel del sistema-mundo capitalista (Lee, 2010), convertido por su extensión en sistema mundial<sup>3</sup>. La idea de que el mismo análisis de los sistemas-mundo debía mutar en función de un cambio de época fue esbozada por Coker (2011) a propósito de la cuestión cultural y por Hung (2019) a propósito de la lógica imperial. Pero todas esas variaciones y muchas otras no implicaron la disolución de esa teoría o perspectiva, que se afirmó ampliamente.

Dada la proliferación de obras y autorías – así como la dedicación a campos historiográficos variados que serán aludidos luego – no deja de llamar la atención que en muchos ámbitos historiográficos dedicados a los estudios europeos, la TSM se referencie únicamente al debate de los años de 1970-1980 sobre la “transición del feudalismo al capitalismo”<sup>4</sup> y casi en exclusiva al tomo I de El moderno sistema mundial dedicado a los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI.

Ese registro unidireccional latía evidentemente en la referencia realizada en 2012 por el prestigioso historiador social Jürgen Kocka, en un artículo sobre la “historia global” como una nueva tendencia historiográfica que se consolidaba. Allí, hacía referencia al enfoque de Immanuel Wallerstein y a la TSM como algo pasado, remitiéndolo a las décadas precitadas y aludiendo inmediatamente a textos que irían “más allá” de esa perspectiva analítica (Kocka, 2012: 2). Ese uso de un tiempo verbal pretérito para referir a la producción de Wallerstein era un tanto llamativo, pues el año anterior el nombrado había publicado el citado tomo IV de El moderno sistema mundial y no dejaba de ser referido por quienes renovaban los abordajes

---

<sup>2</sup> Sobre el privilegio de la lógica deductiva y la centralidad de la economía en la producción anterior de Wallerstein véase Alonso, 2002. Una visión más general y ponderada en Fernández, 2017.

<sup>3</sup> Sobre la distinción entre world-system o “sistema-mundo” y world system o “sistema mundial”, véase Tortosa, 1999: 107.

<sup>4</sup> Como es sabido, el debate sobre la transición del feudalismo al capitalismo se desarrolló inicialmente entre economistas e historiadores marxistas, para extenderse luego a historiadores sociales de variada adscripción. Una primera etapa identificada con el “debate Dobb-Sweezy” se desarrolló entre los años 50 y 60 del siglo pasado, mientras que una segunda etapa identificada con la oposición “Brenner-Wallerstein” es factible de ser identificada en las décadas de 1970-80. Puede considerarse también que el debate sobre la “crisis del siglo XVII” lanzado inicialmente por Eric Hobsbawm y Hugh Trevor-Roper y con antecedentes en los trabajos de Christopher Hill, constituye una subvariante de esas otras discusiones, al tratar sobre la interpretación de ese período en el desarrollo de la modernidad. Véase v. g. Hilton, 1982; Aston y Philpin, 1988; Garrido, 2013; Aston, 1983; Benigno, 2000; Dewald, 2008 y una extensa bibliografía.

sobre diversos objetos de estudio y en particular sobre la misma historia global. Asimismo, como la inmensa mayoría de las y los historiadores modernistas y muchos contemporaneístas, Kocka directamente ignoraba otro texto fundamental de la TSM cual era *El largo siglo XX* (Arrighi, 1999), que presentaba también una interpretación de la emergencia y de los ciclos del sistema capitalista. Quizás su expresión fuera sintomática de una cierta forma de entender a la TSM desde las historiografías sobre la modernidad, que supone su ubicación en aquel debate sobre la “transición” pero su olvido de otros aportes o de la misma construcción de una explicación sobre el funcionamiento del capitalismo como sistema histórico. Incluso un ligero repaso de la multitud de referencias al debate Brenner-Wallerstein, permite iluminar, por contraposición, la omisión en los ámbitos historiográficos de las contribuciones de otros exponentes de ese enfoque analítico como el mismo Giovanni Arrighi o Beverly Silver, Ho-Fung Hung, Christopher Chase-Dunn, Richard Lee, Andrey Korotayev y muchos más.

Resulta en consecuencia conveniente repensar la articulación, tensión o alejamiento entre la TSM y diversas historiografías, para apreciar en qué quedaron esas relaciones a casi cincuenta años del cimbronazo producido por el primer tomo de *El moderno sistema mundial*. Sin pretensión de exhaustividad alguna dada la amplitud y variaciones de esos reconocimientos u olvidos y con un tono sin dudas más impresionista que analítico, el presente texto busca identificar qué se suele recuperar de ella y en qué aspectos esa teoría o perspectiva sigue siendo inspiradora para las historiografías críticas.

## Las primeras recepciones de la TSM en la historiografía modernista

La aparición en 1974 del primer tomo de *The modern world-system*, considerado un acontecimiento fundante de la moderna sociología histórica (Paramio, 1986: 1), impactó de muy variada manera en la historiografía y muy especialmente en la dedicada a la Modernidad Temprana o Edad Moderna. En ese texto, Wallerstein trabajaba una tesis de múltiples facetas: primero, que la unidad de análisis para comprender el cambio social eran los sistemas sociales, entendidos como sistemas-mundo; segundo, que hacia el siglo XVI emergió una economía-mundo capitalista hegemónica por determinadas regiones europeas, en la cual diversas formas de trabajo obligado se articularon con el desarrollo del trabajo libre; tercero, que esa economía-mundo vinculó comercialmente el funcionamiento diferencial de regiones centrales, periféricas y semiperiféricas frente a otros sistemas o arenas exteriores, así como promovió un sistema de estados nacionales y de relaciones coloniales para el control territorial y social (Wallerstein, 1979). La insistencia del autor en que los sistemas sociales deben ser considerados sistemas históricos (Wallerstein, 1988), lo llevó a argumentar respecto del desarrollo particularizado de multitud de territorios y de la cambiante dinámica de la economía-mundo. Los siguientes volúmenes de esa obra estuvieron dedicados a mostrar no solo cómo se ampliaba espacialmente el capitalismo histórico incorporando periferias y qué transformaciones sufría, sino además la lucha por la hegemonía entre los estados centrales hacia los siglos XVII-XIX y la construcción de una geocultura liberal en ese último siglo.

Si bien la TSM se construyó como perspectiva académica y tuvo pronto impacto en el ámbito sociológico y en muchas interpretaciones tercermundistas del desarrollo – dando continuidad de alguna manera a la Teoría de la Dependencia de raíz latinoamericana –, su suerte historiográfica fue en rigor muy variada. La obra de Wallerstein fue en general recibida como una versión marxistizante de Fernand Braudel (1976 y 1986), siendo menos destacada la manera en la cual articulaba y resignificaba aportes plurales de otras tradiciones de estudio del cambio social<sup>5</sup>. La tesis de la constitución de una economía-mundo capitalista desde el siglo XVI se tornó el aspecto dominante en los debates, opacándose otros como ser el desarrollo de una teoría de la hegemonía a nivel del sistema social, la cuestión de la existencia práctica de las clases y sus luchas, la relación entre elementos económicos, políticos y culturales o la macro-temporalidad del sistema en una combinación de las fases A y B de François Simiand con los ciclos económicos identificados por Nikolái Kondrátieff.

A veces ese encasillamiento en la herencia braudeliana – que el mismo Wallerstein se encargó de destacar – llevó a críticas infundadas. Muchas visiones confrontativas se basaron en oposiciones al interior de lo que se podría identificar como la estela del pensamiento de Karl Marx, suponiéndose que la TSM constituiría una concepción espuria del marxismo, o una desnaturalización “circulacionista” o “neo-smithiana” (Brenner, 1977) – algo por otra parte muy discutible (Garrido, 2013; Taylor y Flint, 2002: cap. 1). Varios investigadores de las economías coloniales negaron la interpretación sobre el carácter capitalista de las formaciones sociales americanas, por cuanto no encontraban trabajo asalariado bajo la formulación canónica, e insistieron en la acusación de circulacionismo (Cardoso y Pérez Brignoli, 1981: 152-157), cuando para Wallerstein el capitalismo no implicaba predominio cuantitativo del trabajo asalariado, sino una especial combinación de este con diversos tipos de trabajo no asalariado – incluso en territorios diversos –, al tiempo que consideraba inescindibles las esferas de la producción y la circulación (Wallerstein, 1998b: 269-272). En esa línea de críticas, incluso se llegó a la consideración de Wallerstein como una suerte de individualista metodológico weberiano (Astarita, 2007 y 2008)<sup>6</sup>. Muchas veces podría predicarse de los ataques al primer tomo de *El moderno sistema mundial* lo que en un simposio sobre esa obra planteó Christopher Chase-Dunn respecto de una de las cuestiones en debate: “Esos críticos que dicen que Wallerstein ignora la lucha de clases no deben haber leído el libro” (Chase-Dunn, 2012: 11, en inglés en el original).

Por el contrario, del desarrollo del debate sobre la transición del feudalismo

<sup>5</sup> Respecto de las filiaciones de la obra de Wallerstein, que han sido ampliamente tratadas, véanse v. g. Bonnell (1994), Sckopol (1994a y 1994b), Taylor y Flint (2002) o Aguirre Rojas (2005).

<sup>6</sup> De acuerdo con Astarita, para los historiadores sociales ingleses y lo que él llama la “escuela marxista francesa” construida en la unión entre marxismo y nouvelle histoire, la influencia de quienes insistían en el estudio de las articulaciones entre centro y periferia y en la transferencia de excedente como Immanuel Wallerstein, André Gunder Frank o Samir Amin “fue modestísima”. Apenas la identifica para realizar un contrapunto entre esos autores y los antropólogos franceses preocupados por la articulación comercial entre modos de producción capitalistas y no capitalistas (Astarita, 2009: 12-13). Esa falta de consideración era congruente con su concepción de la sociología histórica como una disciplina formalista y deductiva (Astarita, 2001), contestada apropiadamente por Waldo Ansaldi (2002) y en rigor contradictoria con la idea de una construcción del conocimiento “a la Weber” a partir de los individuos.

al capitalismo se desprendieron también consideraciones favorables. Incluso críticos feroces que postulaban la continuidad del feudalismo hasta el momento mismo de la Revolución Francesa debieron conceder algunos de los aciertos evidentes de la TSM, sobre todo teniendo en cuenta que “La noción de sistema espacial no deja de ser... una herramienta extremadamente útil, y Wallerstein parece ser el primero en habérsela tomado en serio” (Guerreau, 1984: 120). Se pusieron en juego los parámetros interpretativos de Brenner y Wallerstein en casos puntuales, con evidente ventaja del segundo en la explicación de procesos amplios de cambio social (Denemark y Thomas, 1989). Se destacó la concepción de la génesis del capitalismo como un desarrollo que no puede explicarse suficientemente en base a factores inmanentes o endógenos, al tiempo que se señaló que:

En el carácter históricamente concreto de sus análisis, en su categorización y en la simpatía constructiva con la que Wallerstein aplica a su labor sus propias experiencias en el “tercer mundo” (como africanista y sociólogo de los movimientos de liberación africanos), deja muy atrás cualquier intento de formular una teoría de la modernización... // ...sería un error condenarle sencillamente por ser un seguidor neomarxista de Adam Smith, obsesionado por los problemas del intercambio y la circulación (Medick, 1984: 188-190).

Como correlato de esos debates académicos, la suerte dispar de la obra fundamental de Wallerstein y de su versión de la TSM todavía se deja ver en el ámbito de la enseñanza universitaria, donde la cita canónica de sus obras coexiste con silencios atronadores. Así, su perspectiva globalizante resultó central para los planteos de manuales especializados en el período moderno (Van Dülmen, 1984; Ribot, 2016) o en la formación del capitalismo (Duplessis, 2001), que hicieron hincapié en la articulación diferencial de diversos espacios. Inversamente, en textos similares es imposible encontrar la menor de las referencias a ese autor y a sus planteos (Bennassar et alii, 1998; Floristán, 2011; Tenenti, 1985 y 2000) y en otras hay apenas alguna alusión al concepto de economía-mundo, que luego es tratado mayormente a partir de Fernand Braudel y no de la TSM (Floristán, 2002: 254). Si nos atenemos a los programas de asignaturas universitarias argentinas, es abrumadora la presencia en las bibliografías obligatorias de capítulos de distintos tomos de *El moderno sistema mundial* (principalmente Wallerstein, 1979; en menor medida 1984 y 1998a; casi nunca 2014), textos que en general se encuentran ausentes de los programas de universidades españolas, en los que prima el recurso a manuales en los que como se ha visto las referencias son variables<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> La presencia o ausencia de una referencia precisa a determinadas obras en manuales y programas de estudio puede resultar un elemento de juicio respecto de la receptividad o el decantamiento que habrían recibido en los medios académicos. En casos como el español, donde hay asignaturas que tienen contenidos mínimos fijados para títulos oficiales en concierto entre las universidades y los órganos de gobierno, los manuales para esas materias pueden ser un indicador interesante. En casos como el argentino, donde se carece de uniformización respecto de las carreras de una disciplina como la historia y no hay manuales que puedan aplicarse a nivel nacional, los programas de las asignaturas pueden servir de referencia alternativa. Aunque el relevamiento realizado aquí no ha sido exhaustivo, se ha detectado que solo en una cátedra de historia moderna —radicada en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires— aparece un texto de Wallerstein distinto de los citados.

Podría decirse que el hecho de que en un manual tan reciente como el de Ribot (2016) – el más nuevo de los antes aludidos –, la obra de Wallerstein siga siendo citada más de 40 años después de publicada para comprender el desarrollo desigual de la modernidad temprana, es quizás marca de una incidencia duradera. Pero también es cierto que la duda que enunciaba Chase-Dunn se transforma en certeza respecto de multitud de historiadoras e historiadores modernistas que directamente ignoran El moderno sistema mundial, a veces por liso y llano desconocimiento y a veces por voluntad de mantener lejos de la disciplina lo que se entiende como una elucubración teórica sin anclaje empírico. Puede aventurarse que en los estudios modernistas – cuando se lo considera – predomina una reducción de los aportes de Wallerstein a la noción braudeliana de economía-mundo capitalista como un sistema espacial articulado por circuitos mercantiles. También, aunque en menor medida, aparece el supuesto de que el desarrollo desigual conduce a la captación de excedente por los países centrales y por tanto del proceso de acumulación capitalista a nivel mundial, en un emparentamiento con otras concepciones dependentistas como las de Samir Amin, Eric Wolf o André Gunder Frank.

Por el contrario, hay en el contexto modernista una absoluta falta de referencias a la obra de Giovanni Arrighi, que representó una serie de variaciones dentro de la misma TSM. Más allá de la dedicación compartida a las redes mercantiles, se ha destacado que mientras Wallerstein hacía hincapié en la agricultura, la demografía, la producción en general y las estructuras de clases, Arrighi se enfocaba en la colaboración entre el capital financiero y el estado hegemónico (Chase-Dunn, 2012: 10). Por otra parte, este último presentaba una versión similar pero al tiempo modificada de los ciclos de acumulación capitalista y de la sucesión hegemónica, así como la idea de con la incorporación al mercado mundial los países en desarrollo que tienen estados fuertes pueden maximizar las ventajas del atraso y alcanzar tasas de crecimiento mucho más elevadas que las de los centrales, rompiendo en consecuencia la noción de una reproducción de la situación al interior del sistema-mundo (Arrighi, 1999 y 2005; Dabat, 2010)<sup>8</sup>. Quizás fuera en el ámbito de los estudios sobre el colonialismo y sobre el período contemporáneo de la acumulación capitalista donde hubo mayores referencias a estos autores, con una especial dedicación al “resurgimiento” de China.

## Las vicisitudes de una historia del moderno sistema mundial

La narrativa plurisecular de la TSM sobre la emergencia del capitalismo tuvo escasa incidencia en en las propuestas más innovadoras de la historiografía luego del “debate sobre la transición”, pues en realidad amplios sectores de la disciplina estaban dando un giro hacia el estudio de lo cultural y hacia la microhistoria (Sewell, 2011; Zemon Davis, 1991). Esa deriva, que en algunos casos extremos terminaría en el solipsismo cultural y en el microanálisis radical, resultó paradójica tanto para

---

<sup>8</sup> Esta variación de Arrighi también supone la alteración de la correlación entre economía y estado que aparece en autores como Wallerstein o Frank, en quienes hay una correspondencia directa entre niveles de desarrollo y estructuras de poder. Por el contrario, a similitud de Dabat (1994: caps. IV y V), se abre a la posibilidad de que las semiperiferias tengan “estados fuertes” desde la perspectiva de la concentración del poder y la capacidad de acción, lo que los hace “fuertes” en el sentido wallersteniano de asegurar la acumulación de capital.

la tesis fundacional de la TSM como para la sociología histórica en su conjunto: mientras disminuía su impacto en algunos ámbitos historiográficos occidentales y era nulo en los más tradicionales, estas disciplinas se convertían en las que más presencia tenían en la formulación de relatos amplios sobre el pasado. Geoff Eley sintetizaba la situación diciendo que:

Por un lado, los diagnósticos radicales de la “condición posmoderna” están proclamando la caída de las grandes narrativas; por otro lado, los más ambiciosos sociólogos históricos están definiendo su proyecto de producción de... un nuevo surtido de grandes narrativas (Eley, 1999: 90).

Al mismo tiempo se estaba produciendo un “giro historiográfico” en las ciencias sociales (McDonald, 1996), que tuvo consecuencias duraderas. Al tiempo que amplios sectores de la disciplina historiográfica abandonaban la dedicación al cuantitativismo, los estudios económicos o las estructuras sociales, otras disciplinas como la sociología, la antropología y la economía ocupaban esos espacios vacantes considerando prioritariamente la dimensión temporal (Klein, 2018) y generaban narrativas en las cuales algunos de los postulados de la TSM y en particular de Wallerstein tenían mayor receptividad.

En las décadas de 1990-2000 creció el impacto de Wallerstein, Arrighi y otros exponentes de la TSM y la tesis de la emergencia de la economía-mundo europea se resignificó, como primera gran etapa de la “globalización” contemporánea<sup>9</sup>. Las obras de esos dos autores fueron reconocidas como antecedentes de un análisis de la construcción económica global con un enfoque totalizante (Sewell, 2010: 161) y, al decir de Eduardo Grüner, la TSM apareció como la empresa intelectual más importante en un contexto de mundialización acelerada (Grüner, 2002: 40-41). Señalando que Wallerstein tenía formación como sociólogo y Arrighi como economista, Sewell destacaría que ambos planteaban pertinentemente problemas históricos sobre la evolución del capitalismo que se remontaban al siglo XVI y que era paradójico que los cambios desgarradores de la etapa neoliberal no hubieran generado investigaciones sobre esas cuestiones por parte de historiadores e historiadoras (Sewell, 2010: 165-166). El impacto en el ámbito de la historia contemporánea se acrecentó correlativamente, en especial con la obra coordinada por Arrighi y Silver en la que abordaban los equilibrios de poder entre los estados, la relación entre estados y organizaciones empresariales, las posibilidades de poder de los grupos subordinados y los equilibrios entre la civilización occidental y las no occidentales (Arrighi y Silver, 2001). La visión de largo plazo se fundamentó en la identificación de ciclos económicos y en su articulación con los ciclos hegemónicos. En ese sentido, la narrativa plurisecular de desarrollo del sistema-mundo capitalista se enriqueció con una economía retrospectiva que analizaba la interacción entre las ondas de Kondratieff y los ciclos de Juglar (sintetizada años después, por ejemplo, en Grinin, Korotayev y Tausch, 2016).

Para los años de 1990-2000, las obras de la TSM ya involucraban un amplio abanico de temas en diversas dimensiones espacio temporales (véase más ade-

---

<sup>9</sup> Para esa época Wallerstein fue presidente de la Asociación Sociológica Internacional (1994-1998) y presidente de la Comisión Gulbenkian para la reestructuración de las ciencias sociales (Wallerstein, 1998c).

lante) y comenzaron a comprenderse como parte integrante e inspiración de una nueva historia global, incluso de aquella a la que refería Kocka. Habiendo sido en los años de 1970-1980 la principal alternativa a la teoría de la modernización, la TSM pasó luego a inspirar los enfoques globales en aspectos como ser la decisión de no aceptar apriorísticamente a las entidades políticas como bases del análisis, el concepto de “incorporación” progresiva a un contexto dominado por Europa para comprender la dinámica del mundo moderno y la importancia otorgada al cambio estructurado en un macronivel (Conrad, 2017: 48-51). Esos elementos impactaron en historiadores e historiadoras que desarrollaban una historia interconectada y que, aunque fueran en general reacios a asumir un discurso sobre sistemas<sup>10</sup>, se vieron influidos en asuntos tales como la definición de áreas centrales y periféricas, las interinfluencias a través de redes complejas y la extensión de modelos o patrones de comportamiento y organización.

En ese contexto de desarrollo y paralelo impacto de la TSM, se discutió especialmente la supuesta tesis sobre el “ascenso de Occidente” que habría caracterizado a las visiones eurocéntricas del desarrollo durante los siglos XIX y XX. Así como hubo científicos sociales que asumieron de una u otra manera el relato wallersteiniano y de otros exponentes de la perspectiva de los sistemas-mundo, hubo quienes, al tiempo que admitían la noción de una progresiva centralidad de los países europeo-occidentales, pusieron en cuestión las explicaciones de esa situación. Particularmente la Escuela de California – que podría ser comprendida como una variante de la historia global dedicada a explicar la desigualdad entre regiones y estados en el mundo moderno – atacó la interpretación de Wallerstein de la emergencia de la modernidad a partir del desarrollo europeo del siglo XVI. Para esta corriente la división entre países centrales y periféricos – o mejor entre Occidente y Oriente y en rigor entre Europa y China – recién podría plantearse a partir una “Gran Divergencia” producida a mediados del siglo XVIII por una multitud de causas que irían de las innovaciones tecnológicas al papel de la guerra. El planteo de Wallerstein fue tachado de eurocéntrico y unificado por tanto con todas las interpretaciones anteriores del desarrollo del capitalismo, incluida la de Brenner (Pomeranz, 2000: “Introduction”), pese a la opinión más matizada de algunos otros autores de la Escuela. Así, aun acordando respecto del supuesto eurocentrismo de la TSM, uno de los integrantes de esa Escuela como Robert Marks reconocía que el planteo de Wallerstein permitía distinguir entre el sistema mundial capitalista y sistemas-mundos equiparables a lo que él mismo consideraba un conjunto policéntrico previo al predominio de Europa, y destacaba a Arrighi por su atención a las peculiaridades de los estados asiáticos en un contexto global (Marks, 2015: *passim*).

Similares tensiones se produjeron respecto de las historiografías poscolo-

---

<sup>10</sup> Para un autor tan poco empirista como Sewell, preocupado principalmente por los problemas socio-culturales e influido aunque no obnubilado por el giro lingüístico: “probablemente debamos intentar reconstruir las prácticas semióticas concretas y sus articulaciones sin recurrir a “sistemas” o “dinámicas”. En realidad, tales conceptos “macro” sólo son útiles si pueden ser identificados de manera concreta, mostrando de qué manera esos sistemas y dinámicas están compuestos de juegos interrelacionados de lenguaje” (Sewell, 2006: 62-63). Sin embargo, las observaciones de esas páginas sobre el sistema financiero internacional y los ahorristas argentinos son fácilmente cotejables con algunas de las argumentaciones de Arrighi o Wallerstein, en las cuales los mercaderes genoveses o los patrones navieros holandeses aparecen jugando como los operadores financieros de la actualidad a los que alude Sewell.

niales. Por un lado la TSM era vista desde sus orígenes como expresión de una posición política tercermundista (v. g. Skocpol, 1994a) y Wallerstein había dado sobradas pruebas de su posición antieuropeísta (Wallerstein, 1998b y 2000; Balibar y Wallerstein, 1991). En su concepción, compartida por muchos integrantes de la TSM, las ciencias sociales se construyeron en una perspectiva eurocéntrica en su historiografía explicativa de la dominación del mundo, en un universalismo “provinciano” que tomó por válido el patrón histórico occidental como una civilización superior que concedería cierta superioridad “moral” frente a los pueblos no occidentales, en el orientalismo como contracara de esa visión y en la imposición de una teoría del progreso que piensa la historia como una sucesión de etapas. Sin embargo, desde las posiciones poscoloniales se consideró a Wallerstein como un teórico comprometido con las ciencias sociales asociadas al desarrollo del imperialismo, que solo quería que no fueran instrumentalizadas en ese sentido pero que no apreciaría la diferencia colonial que suponían como forma de conocimiento (Mignolo, 2001: 38-39).

Respecto de los cuestionamientos de la Escuela de California, los desarrollos de distintas autoras y autores de la TSM se orientaron a demostrar que la divergencia entre Occidente y China se gestó en diversas transformaciones previas del mundo europeo y que con el tiempo la incorporación de distintos países a la economía-mundo capitalista producía procesos de convergencia, que se expresaba claramente en el “resurgimiento de China” (Zinkina, 2019; Arrighi, 2007). La nueva narrativa de los sistemas-mundo, generada a partir pero más allá de los aportes de Wallerstein, considera los años de 1500-1800 en términos de incubación de la “gran divergencia” identificada por la Escuela de California hacia 1750, pero – en palabras de Jack Goldstone, integrante de esta última tendencia – ha presentado una mejor articulación entre esa concepción y la tradicional noción del “ascenso de Occidente” y explica más claramente la “gran convergencia” que representa el ascenso de los países en desarrollo en el marco de un proceso de modernización global (Goldstone, en Grinin y Korotayev, 2015: V-VIII).

Con relación a los enfoques poscoloniales, la tensión inmanente a los planteos diferenciales que identificaba Mignolo desde una perspectiva afin a estos no presenta posibilidades de superación. El mismo Wallerstein había realizado una objeción contra un antieuropeísmo relativista. Para él, un típico error de las críticas al eurocentrismo fue el de negarle a Europa el mérito de haber transformado el mundo entre los siglos XVI y XIX, cayendo en el relativismo cultural. Eso provocaría un “eurocentrismo antieurocéntrico” que conduciría a quitar importancia al papel dominante y opresivo del capitalismo europeo y del imperialismo, tanto por la vía de hipostasiar las peculiaridades locales como por la de postular modernidades múltiples irreductibles unas a otras (Wallerstein, 2000, *passim*; Conrad, 2017: 190). En ese sentido, la idea de Dipesh Chakrabarty de “provincializar Europa” desde los estudios subalternos sería un planteo con el cual no se podría encontrar ningún punto de contacto<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Desde otra variante de la sociología histórica se ha impugnado de manera semejante el relativismo poscolonial (Chibber, 2015), mientras que el carácter simplista de la concepción civilización / barbarie invertida por los estudios subalternos – en un gesto que recuerda el “eurocentrismo antieurocéntrico” que criticaba Wallerstein –, ha sido destacada desde la historiografía modernista, en una crítica a “los burdos sofismas de la dogmática poscolonial tan generosamente jaleada en algunos campus norteamericanos” (Schaub, 2004: 58).

En ese amplio panorama de influencias, debates y mutuos desconocimientos, se produjo en los últimos años un retorno historiográfico a algunos de los postulados de la TSM sobre la emergencia del moderno sistema mundial. En esa línea hay que destacar los trabajos de Bernd Hausberger que, afirmándose en la concepción de capitalismo de Braudel y Arrighi, refiere a una “globalización temprana” de los siglos XVI-XVIII como interconexión de tres polos comerciales: Europa, China y América Hispana, articulados en función de las manufacturas euroasiáticas y los metales americanos (Hausberger, 2019a: Prólogo y cap. 1). A diferencia de las concepciones multipolares tradicionales, Hausberger recupera explícitamente a Braudel y Wallerstein tanto para defender un corte epocal hacia el siglo XVI como para explicar las transferencias económicas a favor de la acumulación capitalista europea. Aún con discrepancias sobre si considerar a Hispanoamérica un polo o no, es esa también la concepción de Mariano Bonialian (Bonialian y Hausberger, 2018; Bonialian, 2018; Hausberger, 2019b), al tiempo que los actores mercantiles que destacan ambos autores como agentes de interconexión son equivalentes a los identificados por los cultores de la TSM. Ese relato de la emergencia de la globalización sería similar al de la articulación entre los orígenes del mundo moderno en el siglo XVI y la resignificación de esa globalización desde los siglos XVIII-XIX con la revolución industrial, que adoptan las nuevas variantes de la TSM (véase más arriba).

Probablemente esa suerte de retorno del dependentismo, que supone recuperar la noción de un sistema-mundo desigual en el que hay una división internacional del trabajo y en el cual los países periféricos y semiperiféricos transfieren excedentes a los estados del centro, no sea ajeno a la colosal crisis de deudas de América Latina y al desarrollo de dos oleadas de gobiernos progresistas desde los años 2000 a la actualidad que trataron de reposicionar a sus países en el contexto global<sup>12</sup>. Desde esa perspectiva, los postulados de la TSM siguen siendo inspiradores para pensar la historia del capitalismo desde el muy variado “tercer mundo”.

## Variaciones temáticas y desafíos de actualidad

En general, los desarrollos explícitamente enmarcados en TSM y los que se pueden considerar emparentados por recurrir parcialmente a su universo categorial o por establecer algunas filiaciones con los principales referentes, entrarían en la categoría de “macrohistoria”, que de acuerdo con la definición de Juan Andrés Bresciano se caracterizaría por:

- a) Utilizar una escala de observación amplia para describir y explicar los objetos;
- b) Recurrir a una perspectiva temporal de larga duración;
- c) Aplicar las modalidades de la conceptualización generalizadora para dar cuenta de sistemas, estructuras, agentes y procesos; y
- d) Operar en clave interdisciplinaria (Bresciano, 2003: 21-24).

Desde esa perspectiva, una diferencia notoria con las “microhistorias de lo global” (Conrad, 2017: 118 y ss.) ha sido el hecho de que en la TSM no se utilizan casos puntuales en perspectiva global, construyendo a partir de ellos lo general, sino que se los considera cuantitativamente o se utilizan para ilustrar lo general. Esa es una discrepancia que ha alejado a la corriente y su universo cercano de las historiografías centradas en casos, pero al tiempo le ha permitido vínculos con los estu-

dios sociológicos, económicos y demográficos, o incluso llegar a trabajos transdisciplinarios.

Más allá de una narrativa sobre la historia general de la economía-mundo capitalista, la TSM fue desarrollando aportes sobre diversos temas o problemas del sistema mundial. Destacó al respecto una dedicación a la agencia de los sectores subordinados y a la historia de las estructuras ocupacionales y los movimientos obreros. Tempranamente el estudio de las ondas largas de la economía capitalista, defendido por Wallerstein, había dado lugar a búsquedas de su correlación con los cambios en los procesos de trabajo y los momentos de organización e incremento de la conflictividad de la clase obrera (Coombs, 1985; Screpanti, 1985). Esas correlaciones fueron afirmadas en textos como *Caos y orden en el sistema-mundo moderno* (Arrighi y Silver, 2001) o *Fuerzas de trabajo* (Silver, 2005), donde además se afinó su vínculo con los ciclos de movilidad del capital, los ciclos de productos y las formas de la conflictividad laboral.

Paralelamente, la TSM dio lugar a la noción de “movimientos antisistémicos” a partir del intento de Wallerstein de considerar conjuntamente el potencial emancipador y la lógica general de dos formas de acción colectiva que normalmente se entendían separadas: los movimientos sociales y los movimientos nacionales. Ello superaba también el formalismo de la distinción entre “viejos” y “nuevos” movimientos sociales, y facilitaba la distinción entre viejas y nuevas izquierdas en función del problema del poder del estado. Arrighi, Hopkins y Wallerstein (1999), se focalizaron con esa categoría en agentes colectivos que podían canalizar intereses contrarios a los de la acumulación capitalista y a la de los agentes hegemónicos, aunque en la práctica totalidad de los casos culminaran llevando a cabo acciones integrativas en aras de una política factible en el marco del sistema mundial. La perspectiva analítica buscaba entonces fundamentar una consideración de las opciones posibles para las clases y sectores subalternos (Wallerstein, 1998d), a modo de una articulación entre pasado, presente y futuro que caracteriza a la TSM. Esas líneas de trabajo tuvieron impacto en los estudios sobre la movilización social. Por una parte supusieron la articulación con las sociologías de la estructuración (Taylor y Flint, 2002: cap. 8) y por otra parte fueron recuperadas por la historiografía sobre el movimiento obrero (van der Linden, 2019: cap. 12), aun cuando a veces se hicieran reparos a distintas cuestiones teóricas o empíricas. Un aspecto importante en ese desarrollo fue la reformulación de la noción de clase social<sup>12</sup>, que permitió considerar a trabajadores y trabajadoras de distinta condición jurídica y régimen laboral como parte del mismo proceso de acumulación de capital.

En otra dimensión, con la consideración de sistemas-mundos premodernos,

---

<sup>12</sup> Es interesante recordar que de acuerdo con Immanuel Wallerstein hay episodios de lucha de clases sin que todos los agentes implicados hayan desarrollado una plena conciencia de clase “para sí” (Wallerstein, 1979, cap. 7). Más allá de énfasis diversos, ese planteo es llamativamente coincidente con la noción thompsoniana de las clases que no preexisten a la lucha sino que se construyen en ese mismo proceso (Thompson, 1984, pp. 34 a 37). En distintos textos Wallerstein habló de clases objetivas o globales y de clases nacionales o subjetivas, las primeras definidas analíticamente por su función en el modo de producción capitalista y las segundas autodefinidas por su conciencia o articulación política – véase Taylor y Flint, 2002, cap. 1 –. Algunas de sus categorizaciones, como el concepto de clase social global o la concepción de un “sistema de una sola clase” que aparecen en el texto citado más arriba, pueden ser interesantes pero faltas de referencialidad empírica y – en el segundo caso – potencialmente erróneas.

la TSM se colocó en un nivel historiográfico similar a los proyectos macrohistóricos designados en el mundo anglosajón con denominaciones como “Big History”, “Universal History” o “Megahistory”. En ese campo, los trabajos de autores como Christopher Chase-Dunn, Leonid Grinin, Andrey Korotayev, Julia Zinkina y muchos otros y otras fueron construyendo narrativas aumentadas sobre diversos sistemas-mundo. Así, se ha identificado el movimiento de los mini-sistemas postulados en su momento por Wallerstein (1998b) a las economías-mundo y los imperios-mundo, con el paso del paleolítico a los períodos de revolución urbana y a la formación de los imperios territoriales (Zinkina et alii, 2019), que en ocasiones se analiza como proceso de emergencia del estado frente a otras alternativas organizacionales (Grinin y et alii, 2004). Para estas visiones, allí se encontraría la primera conformación de espacios con dinámicas globales, muy anteriores a la emergencia del capitalismo. Eso permitiría hablar de sucesivas globalizaciones a partir incluso de las evidencias arqueológicas de la prehistoria, en el sentido de sociedades interconectadas e interdependientes que crecen en complejidad pero que todavía serían “sistemas sin estado” (Chase-Dunn y Lerro, 2016: caps. 5 a 7). No habría una única lógica de globalización, sino que los procesos de integración diferencial en el espacio se producirían por variadas tendencias. En ocasiones, esos análisis discuten el carácter estado-centrista de algunas aproximaciones, y en otras destacan la coexistencia de tendencias globalizadoras asociadas a ondas largas con otras referibles a procesos regionalizados que facilitan la interconexión (Chase-Dunn y Babones, 2006: parte I). En consecuencia, el proceso de globalización tiende a superponerse con el desarrollo de las civilizaciones, y esas oleadas de interconexión y difusión cultural tendrían en el período temprano-moderno una etapa más, decisiva pero no única, caracterizada por el crecimiento, la crisis y la divergencia globales (Zinkina et alii, 2019; Chase-Dunn y Anderson, 2005; Chase-Dunn y Lerro, 2016). De esa manera la narrativa wallersteiniana sobre el moderno sistema-mundo capitalista ha sido integrada – con mayor o menor respeto por el original – en un macro-relato del desarrollo de los sistemas-mundo a lo largo de la historia. La perspectiva comparativa se despega de lo central y lo periférico como puntos nodales, para trabajar principalmente el cotejo entre diferentes sistemas-mundo y las interrelaciones socio-tales.

Más allá de los temas abordados y pensando en los marcos teóricos, hay que destacar que la versión de la TSM representada por Wallerstein y Arrighi respecto de la emergencia del mundo moderno y su desarrollo fue siendo revisada al interior mismo de la corriente. Un aporte importante fue Global Formation. Structures of the World Economy de Christopher Chase-Dunn, que a partir de los planteos de Wallerstein propuso una revisión “metateórica” de la forma de construcción de la teoría y de las metodologías analíticas (Chase-Dunn, 1998). La apuesta de este autor avanzó luego en la consideración de factores antes no estimados por los exponentes de la TSM, como las bases biológicas y fisiológicas que tendrían incidencia en la constitución de sociedades humanas interconectadas, y en la definición de distintos modos de acumulación a lo largo de la historia (Chase-Dunn y Lerro, 2016: parte I). Como lo ha mostrado Roxana Flammini a propósito de los estudios sobre la edad de bronce, esa tendencia ya no se enmarca en una World-Systems Theory sino en el World-Systems Analysis, como una perspectiva que trata de elaborar categorías cada vez más precisas para el estudio de las interconexiones societales en escenarios premodernos (Flammini, 2020).

Por su parte, teniendo en cuenta a la TSM como un enfoque evolutivo del de-

sarrollo de las instituciones e interacciones globales y atendiendo a los desarrollos de los estudios geográficos, Bohumil Doboš propuso repensar los sistemas estatales a partir de la expansión de los modelos europeos. Al interior del movimiento histórico del moderno sistema-mundo desde sus inicios, identifica primero una etapa caracterizada por un sistema medieval en descomposición, luego el “sistema de Westfalia” que da lugar a los modernos estados nacionales y por fin la globalización, como un período novedoso en el cual se debilita el paradigma estatal, con la perspectiva de una “nueva edad media” (Doboš, 2020). En un sentido muy diferente pero teniendo en consideración también los aspectos políticos como un eje esencial del desarrollo del sistema mundial, Ho-Fung Hung se ha interrogado respecto de por qué no se ha producido o se demora el relevo de los Estados Unidos por parte de la República Popular China, concluyendo que el control del dólar como moneda mundial y el poder militar son elementos que imposibilitan la construcción de una hegemonía por parte del segundo país. En consecuencia, plantea que la lógica de los ciclos de acumulación y hegemonía identificados en toda la historia del sistema-mundo moderno se encuentra hoy fracturada, siendo conveniente que la TSM entre en diálogo con las teorías e historiografías sobre los imperios para estudiar la situación actual (Hung, 2019).

Esa desconfianza respecto de las formulaciones anteriores de la TSM, que tenían un fuerte criterio economicista, como así también la necesidad de repensar los efectos de la globalización planetaria, llevaron a la idea de que habría cierta imposibilidad de una identificación clara de los ciclos Kondratieff con posterioridad a la crisis del fordismo<sup>13</sup>. La dimensión política apareció también en la profundización del estudio de los vínculos entre el capital y los estados y de las relaciones interestatales que había privilegiado Arrighi, incorporando los modelos de desarrollo identificados por Kaname Akamatsu (Grinin, Korotayev y Tausch, 2016: capítulos 4 y 6).

Frente a esa amplísima gama de temas y de opciones teórico-metodológicas, que van más allá de la perspectiva globalizante e interconectada, de la identificación de espacios jerarquizados y del predominio de la explicación estructural, habría que preguntarse con Sebastian Conrad si ya no sería imposible referir a la TSM como una teoría unificada, siendo necesario pensarla como diversas teorías emparentadas (Conrad, 2017: 51). Por ello, cuando ya no se puede descartar en masa a esa corriente como derivación de una única fórmula teórico-conceptual y se diversifican sus aportes, asombra más aun el relativo silencio de modernistas y contemporaneístas respecto de la TSM y del menos rígido análisis de los sistemas-mundo. Quizás solo sea índice de que historiadores e historiadoras se encuentran cada vez más aislados de los grandes problemas que enfrenta el mundo moderno (Klein, 2018: 312), aunque algunos diagnósticos sobre el retorno de lo social y su reformulación puedan ser auspiciosos (Sewell, 2011: in fine).

## A modo de cierre: evaluación y perspectivas de la TSM

Luego de estos repasos, podría decirse que la pregunta inicial admite varias respuestas. Es factible pensar a la TSM como una empresa intelectual que nació

---

<sup>13</sup> En una perspectiva distinta, Robert Brenner ha destacado que después de la crisis del fordismo se entra en una “economía de la turbulencia global”, en el contexto de una larga fase descendente en la que nuevos estados capitalistas desafían a los antes establecidos (Brenner, 2009).

del cotejo entre la experiencia tercermundista y la academia de los países centrales, y que hoy muta de sedes y se afirma en espacios académicos de Rusia o China. Puede también apreciarse cómo multitud de autores y autoras siguen referenciándose a sus postulados, ora recuperando algunos de los planteos originales, ora modificando sus categorías e incluso proposiciones teóricas, manteniendo los grandes marcos interpretativos. Puede verse como pasa de “teoría” a “perspectiva analítica” en un proceso en el cual tiene incidencia sobre los campos de estudios más variados, que van del paleolítico a la mundialización capitalista. Entonces habrá amplias variaciones de sus vigencias, en función de referentes empíricos y espacios académicos diversos. En ese sentido los aportes de la TSM – y del análisis de los sistemas-mundo como su derivación – se aplican a estudios sobre los sistemas premodernos y sus interrelaciones, el cotejo del desarrollo de Europa y China, la distribución globalizada de la fuerza de trabajo y las oleadas de conflictividad laboral, los movimientos antisistémicos y sus derivas, las ondas largas de la economía capitalista global y las dinámicas regionales, las capacidades estatales en función del desarrollo económico y muchos otros temas.

Tal vez la pregunta sobre qué quedó de la teoría de los sistemas-mundo, podría cambiarse por qué quedó de aquella parte de ella que había impactado originalmente en la historiografía modernista, a saber, la tesis de Wallerstein sobre la emergencia y dinámica del capitalismo. Habría que señalar que el problema principal planteado por ese polémico inicio sigue vigente, cual es el de conceptualizar al capitalismo más allá de las estrecheces de una “economía de mercado” o de un “modo de producción”<sup>14</sup> y apreciar la lógica de la acumulación capitalista desde una perspectiva global. En ese punto la TSM ha sido un acicate para pensar el desarrollo comparado en largo plazo, lo que la hace potencialmente funcional al retorno de la historiografía a una historia “más poderosa y significativa” que, tal cual lo sugiere William Sewell, recupere el estudio de la vida económica en períodos extensos (Sewell, 2010: 166). Esa línea de trabajo es congruente con lo que el último autor citado comprende como la reformulación del problema de la totalidad social respecto del período contemporáneo, que a su juicio debería centrarse en la acumulación interminable de capital en un sentido marxista y desde allí abordar las consecuentes reconfiguraciones del capitalismo como procesos tanto culturales como materiales (Sewell, 2011: 105-106). Precisamente la acumulación como elemento motor y definitorio del desarrollo – bajo las categorías de modo de producción o de modo de acumulación – ha sido uno de los grandes logros de autores como Wallerstein, Arrighi o Chase-Dunn, aunque historiadores como Sewell discutan sus metodologías desde una lógica disciplinar.

Probablemente el mayor éxito de la TSM esté en haber establecido como un subtexto de los estudios históricos – desarrollados por personas que se entienden inscriptas en la historiografía pero también en la sociología, la economía, la demografía o los estudios sobre la cultura – las nociones de interconexión de los espacios y de cambio social global. Precisamente al repasar los aportes de Wallerstein y

---

<sup>14</sup> Como lo han señalado Taylor y Flint (2002: cap. 1) el concepto de modo de producción de Wallerstein desbordó los parámetros de la herencia marxiana respecto de la propiedad privada de los medios de producción y del trabajo asalariado, y se constituyó en una herramienta para apreciar las distintas facetas de la acumulación. Precisamente para una concepción amplia del capitalismo de gran actualidad, Fraser (2014) toma en consideración algunos aportes de Wallerstein y Arrighi.

la corriente por él inaugurada, Conrad destacaba que:

sin alguna noción de interdependencia de las formas estructuradas – económica, pero también política y cultural – resulta difícil explicar la lógica del cambio relacionado, pero al mismo tiempo diferenciado, que ha dado forma al mundo durante los últimos siglos (Conrad, 2017: 51)<sup>15</sup>.

Hay que recordar que esa visión de la interdependencia supone también una jerarquización al interior del sistema espacial. Claramente, el legado de la TSM se inscribe en una deconstrucción del europeísmo y del correlativo orientalismo, pero a un tiempo supone no menospreciar el papel del capitalismo europeo-occidental en la emergencia del mundo moderno y construir categorías analíticas universalistas, que eviten la postulación de lo particular como inconmensurable. Entonces la TSM es también un vallado para los excesos relativistas de las tendencias deconstruccionistas y poscoloniales (Conrad, 2017: 190), al tiempo que inspira – por imitación o por el intento de su superación – nuevas construcciones historiográficas desde las periferias y las semiperiferias.

Más allá de las insuficiencias historiográficas de la TSM y de las insuficiencias de la historiografía para su aprovechamiento, esta corriente de la sociología histórica ha construido puentes interdisciplinarios para el estudio de aquello que Charles Tilly llamaba “grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes” (Tilly, 1991), en una óptica que ha regresado de la mano de la historia global en distintas versiones. En la actualidad, la TSM se encuentra en un cruce de tendencias, en gran medida derivado de un cruce de experiencias que atraviesan a la sociedad globalizada. Por un lado su relato del desarrollo de los ciclos de acumulación capitalista y de los ciclos hegemónicos es convincente, pero por otro ella misma constata la imposibilidad de pensar la actual “turbulencia” de la economía mundial y la crisis de hegemonía en el molde de las ondas largas pasadas. En un principio se fundamentó en una suerte de determinismo económico estructural y ahora se asoma a los ámbitos de la cultura y de la política como esferas que pueden explicar el funcionamiento del sistema mundial. Por una parte construyó una visión poderosa de las relaciones centro-periferia y por la otra permitió pensar que los procesos de centro y los procesos de periferia se encuentran regionalmente entremezclados, en una espacialidad que se redefine en atención a procesos de acumulación de capital, a luchas sociales y a capacidades estatales. Por fin, emergió como una forma de concebir el mundo moderno y se transformó en una perspectiva para pensar los mundos premodernos. Hoy, probablemente, pueda plantearse que su legado más relevante es una perspectiva analítica y que los elementos propiamente teóricos se sostienen o no respecto de problemas o períodos específicos, sin poder ser trasladados a los todos los ámbitos en los que hay desarrollos en ella inspirados.

---

<sup>15</sup> El mismo autor plantea, poco más adelante, que para muchas interpretaciones de la historia global “sigue siendo imprescindible, como herramienta, un marco de concepción laxamente marxista”, señalando que los historiadores e historiadoras que recurren a esta perspectiva en la estela de la TSM han descartado los modelos mecánicos de base y superestructura y aspiran a comprender al capitalismo como una forma histórica específica que aúna antagonismos sociales y tendencias culturales (Conrad, 2017: 51-52).

En su último comentario publicado en la web del Fernand Braudel Center, exactamente dos meses antes de su fallecimiento, Immanuel Wallerstein registró ese punto basculante en el que se encuentra la TSM, frente a un mundo moderno que de la misma manera que su propuesta se halla a la vez en el fin y en el principio, abierto a posibilidades tanto inquietantes como esperanzadoras (Wallerstein, 2019). Se termina quizás una época del capitalismo – ¿o el mismo capitalismo? – y comienza otra cuyas características futuras desconocemos, en tanto que la corriente inaugurada por aquel autor ha llegado a un punto en el cual ya no puede ser acreditada como una teoría unificada y se abre a la interpenetración con variadas disciplinas y enfoques. Es decir, la TSM ha sido presa de su misma historicidad y va ramificándose y mutando, ofreciendo en ese proceso multitud de herramientas conceptuales y metodológicas. Sería un error anclarla en un debate sobre la transición del feudalismo al capitalismo – por otra parte nunca cerrado del todo – y no apreciar aquello que brinda para la construcción de historiografías críticas y renovadas.

## Bibliografía

(Se cita según el año de la edición utilizada)

- Aguirre Rojas, Carlos (2005). "Immanuel Wallerstein y la perspectiva crítica del «análisis de los sistemas-mundo»". En: *Revista Colombiana de Sociología* N° 25.
- Alonso, Luciano (2002). "La interpretación de las revoluciones contemporáneas en la obra de Immanuel Wallerstein". En: *Sociohistórica* N° 9/10.
- Ansaldi, Waldo (2002) "De abejas, de arquitectos y de carpinteros. A propósito de 'Historia y ciencias sociales', un artículo de Carlos Astarita". En: *Sociohistórica* N° 11/12.
- Arrighi, Giovanni (1999). *El largo siglo XX. Dinero y poder en los orígenes de nuestra época*. Madrid: Akal.
- Arrighi, Giovanni (2005). "Comprender la hegemonía". En: *New Left Review* edición castellana, Nros. 32 y 33.
- Arrighi, Giovanni (2007). *Adam Smith en Pekín. Orígenes y fundamentos del siglo XXI*. Madrid: Akal.
- Arrighi, Giovanni y Silver, Beverly J. (2001). *Caos y orden en el sistema-mundo moderno*. Madrid: Akal.
- Arrighi, Giovanni; Hopkins, Terence K. y Wallerstein, Immanuel (1999). *Movimientos antisistémicos*. Madrid: Akal.
- Astarita, Carlos (2001). "Historia y ciencias sociales. Préstamos y reconstrucción de categorías analíticas". En: *Sociohistórica* N° 8.
- Astarita, Carlos (2007). "En las tradiciones de Weber y de Marx. Reflexiones sobre un artículo de Waldo Ansaldi". En: *Sociohistórica* N° 19-20.
- Astarita, Carlos (2008). "Crisis en la historia. Revisiones y perspectivas". En: *Edad Media Rev. Hist.* N° 9.
- Astarita, Carlos (2009). "La historia de la transición del feudalismo al capitalismo en el marxismo occidental". En: *Anales de Historia Antigua, Medieval y Moderna* Vol. 41.
- Aston, T. H. y Philpin, C. H. E., eds. (1988). *El debate Brenner. Estructura de clases*

- agraria y desarrollo económico en la Europa preindustrial*. Barcelona: Crítica.
- Aston, Trevor, comp. (1983). *Crisis en Europa. 1560-1660*. Madrid: Alianza.
- Balibar, Etienne y Wallerstein, Immanuel (1991). *Raza, nación y clase*. Madrid: IEPALA.
- Benigno, Francesco (2000). *Espejos de la revolución. Conflicto e identidad política en la Europa moderna*. Barcelona: Crítica.
- Bennassar, Bartolomé et alii (1998). *Historia moderna*. Madrid: Akal.
- Bonialian, Mariano (2018). "La globalización temprana". En: *Historia Mexicana* vol. LXVIII, Nº 2.
- Bonialian, Mariano y Hausberger, Bernd (2018). "Consideraciones sobre el comercio y el papel de la plata hispanoamericana en la temprana globalización, siglos XVI-XIX". En: *Historia Mexicana* vol. LXVIII, Nº 1.
- Bonnell, Victoria E. (1994). "Los usos de la teoría, los conceptos y la comparación en sociología histórica". En: *Ansaldi, Waldo, comp., Historia / Sociología / Sociología Histórica*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Braudel, Fernand (1976). *El Mediterráneo y el mundo mediterráneo en la época de Felipe II*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Braudel, Fernand (1986). *La dinámica del capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Brenner, Robert (1977). "The Origins of Capitalist Development: a Critique of Neo-Smithian Marxism". En: *New Left Review* Nº 104.
- Brenner, Robert (2009). *La economía de la turbulencia global*. Madrid: Akal.
- Bresciano, Juan Andrés (2003). *Los enfoques macrohistóricos y sus aportes recientes (1974-2001). Una bibliografía introductoria*. Montevideo: Librería de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación UDELAR.
- Cardoso, Ciro F. S. y Pérez Brignoli, Héctor (1981). *Historia económica de América Latina. Tomo I. Sistemas agrarios e historia colonial*. Barcelona: Crítica.
- Chase-Dunn, Christopher (1998). *Global Formation. Structures of the World Economy*. Boston: Rowman y Littlefield.
- Chase-Dunn, Christopher (2012). "The Emergence of Predominant Capitalism: The Long Sixteenth Century". En: *Contemporary Sociology* Vol. 41, Nº 1.
- Chase-Dunn, Christopher y Anderson, E. N., eds. (2005). *The Historical Evolution of World-Systems*. New York: Palgrave-Macmillan.
- Chase-Dunn, Christopher y Babones, Salvatore J. (2006). *Global Social Change. Historical and Comparative Perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Chase-Dunn, Christopher y Lerro, Bruce (2016). *Social Change. Globalization from the Stone Age to the Present*. New York: Routledge.
- Chibber, Vivek (2015). "Capitalismo, clase y universalismo. La necesidad de salir del callejón sin salida del posestructuralismo y de la teoría poscolonial". En: *Sin Permiso* Nros. 13-14.
- Coker, Rachel (2011). "The end of an era?" En línea el 3 de noviembre en <https://discovere.binghamton.edu/features/braudel-4142.html>
- Conrad, Sebastian (2017). *Historia global. Una nueva visión para el mundo actual*. Barcelona: Planeta.
- Coombs, Rod (1985). "Ondas largas y cambio en el proceso de trabajo". En: *Zona Abierta* Nº 34/35.

- Dabat, Alejandro (1994). *Capitalismo mundial y capitalismos nacionales. 1. La transición europea al capitalismo, el mercantilismo y el primer sistema colonial*. México: UNAM / Fondo de Cultura Económica.
- Dabat, Alejandro (2010). "Macroanálisis y alternativas de desarrollo", entrevista por Luciano Alonso, José Larker y María Laura Tornay. En: Rojo y Negro N° 1.
- Denemark, Robert A. y Thomas, Kenneth P. (1989). "El debate Brenner - Wallerstein". En: Zona Abierta N° 50.
- Dewald, Jonathan (2008). "Crisis, Chronology and the Shape of European Social History". En: American Historical Review vol. 113, N° 4.
- Doboš, Bohumil (2020). *New Middle Ages. Geopolitics of Post-Westphalian World*. Cham: Springer.
- Duplessis, Robert S. (2001). *Transiciones al capitalismo en Europa durante la Edad Moderna*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Eley, Geoff (1999). "¿El mundo es un texto? De la Historia Social a la Historia de la sociedad dos décadas después". En: Entrepasados N° 17.
- Fernández, Víctor Ramiro (2017). *La trilogía del erizo-zorro: Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia*. Barcelona / Santa Fe: Anthropos / Universidad Nacional del Litoral.
- Flammini, Roxana (2020). "World-systems from 'the theory' to 'a perspective' of social interconnections in the Bronze Age". En: e-Topoi. Journal for Ancient Studies vol. 7.
- Floristán, Alfredo, coord. (2002). *Historia Moderna Universal*. Barcelona: Ariel.
- Floristán, Alfredo, coord. (2011). *Historia de España en la Edad Moderna*. Barcelona: Ariel.
- Fraser, Nancy (2014). "Tras la morada oculta de Marx. Por una concepción ampliada del capitalismo". En: New Left Review edición castellana N° 86.
- García Linera, Álvaro (2021). Discurso pronunciado en la Universidad Nacional de La Rioja, Argentina, al momento de recibir el nombramiento de Doctor Honoris Causa. En línea el 5 de noviembre en <https://www.unlar.edu.ar/>.
- Garrido, Luis (2013). "A 40 años de El moderno sistema mundial: la polémica Brenner-Wallerstein, o la dicotomía entre relaciones de producción y fuerzas del mercado". En: Izquierdas N° 17.
- Grinin, Leonid E. et alii, eds. (2004). *The early State, its alternatives and analogues*. Saratov: Uchitel Publishing House.
- Grinin, Leonid y Korotayev, Andrey (2015). *Great Divergence and Great Convergence. A Global Perspective*. Cham: Springer.
- Grinin, Leonid; Korotayev, Andrey y Tausch, Arno (2016). *Economic Cycles, Crises, and the Global Periphery*. Cham: Springer.
- Grüner, Eduardo (2002). *El fin de las pequeñas historias. De los estudios culturales al retorno (imposible) de lo trágico*. Buenos Aires: Paidós.
- Guerreau, Alain (1984). *El feudalismo. Un horizonte teórico*. Barcelona. Crítica.
- Hausberger, Bernd (2019a). "La globalización temprana. Réplica a Mariano Bonifacio". En: *Historia Mexicana* vol. LXVIII, N° 4.
- Hausberger, Bernd (2019b). *Historia mínima de la globalización temprana*. México: El Colegio de México.
- Hilton, Rodney, ed. (1982). *La transición del feudalismo al capitalismo*. Barcelona. Crítica.

- Hung, Ho-Fung (2019). "El capitalismo, la hegemonía y los imperios a escala global". En: Benzecry, C.; Reed, I. A. & Krause, M. comps.; *La teoría social, ahora*. Buenos Aires. Siglo XXI.
- Klein, Herbert S. (2018). "The 'Historical Turn' in the Social Sciences". En: *Journal of Interdisciplinary History* vol. XLVIII, N° 3.
- Kocka, Jürgen (2012). "Global History: Opportunities, Dangers, Recent Trends". En: *Culture & History Digital Journal* N° 1.
- Lee, Richard E. (2010). *Knowledge Matters: The Structures of Knowledge and the Crisis of the Modern World System*. Brisbane: University of Queensland Press.
- Marks, Robert B. (2015). *The Origins of the Modern World. A Global and Environmental Narrative from the Fifteenth to the Twenty-First Century*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Mcdonald, Terrence, ed. (1996). *The Historic Turn in the Human Sciences*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Medick, Hans (1984). "La transición del feudalismo al capitalismo: renovación del debate". En: Samuel, Raphael ed., *Historia popular y teoría socialista*. Barcelona: Crítica.
- Mignolo, Walter (2001). "Introducción". En: Mignolo, Walter, coord., *Capitalismo y geopolítica del conocimiento: El eurocentrismo y la filosofía de la liberación en el debate intelectual contemporáneo*. Buenos Aires: Del Signo.
- Paramio, Ludolfo (1986). "Defensa e ilustración de la sociología histórica". En: *Zona Abierta* N° 38.
- Pomeranz, Kenneth (2000). *The Great Divergence. China, Europe, and the Making of the Modern World Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Ribot, Luis (2016). *La Edad Moderna. Siglos XV-XVIII*. Madrid: Marcial Pons.
- Sader, Emir (2008). "América Latina ¿El eslabón más débil? El neoliberalismo en América Latina". En: *New Left Review* edición castellana N° 52.
- Schaub, Jean-Frédéric (2004). "Historia colonial de Europa. De Civilización a barbarie". En: *Istor* N° 16.
- Screpanti, Ernesto (1985). "Ciclos económicos largos e insurrecciones proletarias recurrentes". En: *Zona Abierta* N° 34/35.
- Sewell Jr., William H. (2006). "Por una reformulación de lo social". En: *Ayer* N° 62.
- Sewell Jr., William H. (2010). "A strange career: the historical study of economic life". En: *History and Theory*, 49.
- Sewell Jr., William H. (2011). "Líneas torcidas". En: *Historia Social* N° 69.
- Silver, Beverly J. (2005). *Fuerzas de trabajo. Los movimientos obreros y la globalización desde 1870*. Madrid: Akal.
- Skocpol, Theda (1994a). "Estrategias recurrentes y nuevas agendas en sociología histórica". En: Ansaldi, Waldo, comp., *Historia / Sociología / Sociología Histórica*. Op. cit.
- Skocpol, Theda (1994b). "La imaginación histórica de la sociología". En: Ansaldi, Waldo, comp., *Historia / Sociología / Sociología Histórica*. Op. cit.
- Taylor, Peter y Flint, Colin (2002). *Geografía política. Economía-mundo, estado-nación y localidad*. Madrid: Trama.
- Tenenti, Alberto (1985). *La formación del mundo moderno. Siglos XIV-XVII*. Barcelona: Crítica.

- Tenenti, Alberto (2000). *La Edad Moderna. Siglos XVI-XVIII*. Barcelona. Crítica.
- Thompson, Edward Palmer (1984). "Inglaterra en el siglo XVIII: ¿Lucha de clases sin clases?". En: *Tradición, revuelta y consciencia de clase. Estudios sobre la crisis de la sociedad preindustrial*. Barcelona: Crítica.
- Tilly, Charles (1991). *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*. Madrid: Alianza.
- Tortosa, José María (1999). "Para seguir leyendo a Wallerstein". En: Wallerstein, Immanuel; *El futuro de la civilización capitalista*. Barcelona: Icaria.
- Van Der Linden, Marcel (2019). *Trabajadores y trabajadoras del mundo*. Buenos Aires: Ediciones CEHTI / Imago Mundi.
- Van Dülmen, Richard (1984). *Los inicios de la Europa moderna. 1550-1648*. México: Siglo XXI.
- Wallerstein, Immanuel (1979). *El moderno sistema mundial. I. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*. México: Siglo XXI.
- Wallerstein, Immanuel (1984). *El moderno sistema mundial. II. El mercantilismo y la consolidación de la economía-mundo europea, 1600-1750*. México: Siglo XXI.
- Wallerstein, Immanuel (1988). *El capitalismo histórico*. Madrid: Siglo XXI.
- Wallerstein, Immanuel (1998a). *El moderno sistema mundial. III. La segunda era de gran expansión de la economía-mundo capitalista, 1730-1850*. México: Siglo XXI.
- Wallerstein, Immanuel (1998b). *Impensar las ciencias sociales. Límites de los paradigmas decimonónicos*. México: Siglo XXI.
- Wallerstein, Immanuel, coord. (1998c). *Abrir las ciencias sociales. Informe de la Comisión Gulbenkian para la reestructuración de las ciencias sociales*. México: Siglo XXI.
- Wallerstein, Immanuel (1998d). *Utopística o las opciones históricas del siglo XXI*. México: Siglo XXI.
- Wallerstein, Immanuel (2000). "El eurocentrismo y sus avatares: los dilemas de las ciencias sociales". En: *New Left Review* edición castellana Nº 0.
- Wallerstein, Immanuel (2014). *El moderno sistema mundial. IV. El triunfo del liberalismo centrista, 1789-1914*. México: Siglo XXI.
- Wallerstein, Immanuel (2019). Commentary No. 500, "This is the end; this is the beginning". En línea el 1 de julio en <https://www.binghamton.edu/fbc/commentaries/index.html>
- Zemon Davis, Natalie (1991). "Las formas de la historia social". En: *Historia Social* Nº 10.
- Zinkina, Julia et alii (2019). *A Big History of Globalization. The Emergence of a Global World System*. Cham: Springer.

## ¿Cómo leer geopolíticamente un mapa? Una propuesta desde las Relaciones Internacionales argentinas

Fecha de recepción: 14 de noviembre de 2022  
Fecha de aceptación: 30 de noviembre de 2022

*Esteban Agustín Covelli*<sup>\*</sup>  
*Luis Maximiliano Barreto*<sup>\*\*</sup>

### Resumen

El presente artículo tiene un carácter propositivo-conceptual ya que plantea una manera de analizar geopolíticamente un mapa a través tomando elementos de las Relaciones Internacionales y de la Geopolítica. Si bien en términos teóricos y empíricos se trabaja con datos de la República Argentina, nada impide – con las debidas consideraciones – emplear el esquema en otros países. El trabajo tiene un fin didáctico-pedagógico por cuanto aspira a aportar un instrumento con el cual docentes, estudiantes, investigadores e interesados en la materia puedan fácilmente analizar un mapa desde las Relaciones Internacionales en clave geopolítica.

### Palabras clave

Relaciones Internacionales, Geopolítica, Mapa, Argentina.

### Abstract

This article has a propositive-conceptual character since it proposes a way to geopolitically analyze a map through elements of International Relations and Geopolitics.. Although in theoretical and empirical terms we work with data from the Argentine Republic, nothing prevents – with due considerations – from using the scheme in other countries. The work has a didactic-pedagogical purpose in that it aspires to provide an instrument with which teachers, students, researchers and those interested in the subject can easily analyze a map from International Relations in a geopolitical key.

### Keywords

International Relations, Geopolitics, Map, Argentina.

---

\* Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Doctorando en Relaciones Internacionales (UNR). Docente externo en la Universidad Austral.

ORCID: 0000-0003-2306-3859 - Correo electrónico: esteban.covelli@gmail.com

\*\* Profesor en la Universidad Nacional de Rosario y en la Pontificia Universidad Católica Argentina. ORCID: 0000-0002-2932-0046 - Correo electrónico: maximilianobarreto@uca.edu.ar

## Introducción

Es una idea ampliamente extendida que la Geopolítica fue proscripta en muchas bibliotecas y como herramienta de análisis y debido a su asociación con posturas belicosas y la responsabilidad que se le asignó por desastres como la Segunda Guerra Mundial o, en el caso argentino a las políticas agresivas hacia los países vecinos.

Claro está que esa prohibición se circunscribió más bien sobre el público general de la sociedad civil sin acceso a espacios de la alta política, potenciándose en los países no centrales<sup>1</sup>. En los planeamientos políticos y estratégicos radicados en los círculos civiles de alto nivel decisional, así como los vinculados al campo militar gozaron de excepcionalidad. Un ejemplo de esto fue la obra de Nicholas Spykman (1893-1943) que dio un marco a las políticas de contención por parte del bloque occidental al bloque soviético en el contexto de la Guerra Fría. Por su parte, Rojas (1980), Marini (1983), Atencio (1986), entre otros, representan dicha exclusividad militar sobre el pensamiento geopolítico en una asociación con hipótesis de conflicto, sin descartar con el planeamiento geográfico de un Estado.

Con el paso de los años dicha “cultura de cancelación” comenzó a desandarse, siendo una cuestión de orden empírica antes que teórica la que trajo nuevamente a escena a la Geopolítica. Si bien a partir de los años '60 se dio una revitalización del interés entre los estudiosos y los encargados de trazar políticas por las teorías ambientales del comportamiento político (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993: p. 63) y figuras como la de Henry Kissinger o la aparición del enfoque crítico de la Geopolítica contribuyeron a traerla a escena nuevamente, su regreso no fue mayoritario en términos de los círculos civiles. Inclusive, Mead expresa que, finalizado el orden bipolar, entrando en la última década del siglo XX, la Geopolítica volvería a caer en desuso (2004, como se citó en Covelli, 2016: p.5).

Asimismo, la inmediata Posguerra Fría y el consecutivo fuerte impulso de la globalización conllevaron una “desespacialización” de la política, surgiendo la interpretación de que la mayoría de los desafíos geopolíticos habían sido superados, con excepción de un puñado de problemas relativamente menores (como la disputa israelí-palestina y la inestabilidad de Yugoslavia). Se entendía que los mayores problemas en la política internacional no iban a implicar conceptos geopolíticos como “esferas de influencia”, “autodeterminación nacional”, “bases militares” o “límites territoriales” (p. 28).

Es en este sentido que, cuando las tendencias de la realidad evidenciaron la fuerza de los factores ambientales en la explicación de la política internacional – sumado a una paulatina disipación de la visión peyorativa sobre la Geopolítica – su regreso se hizo más contundente. (i) Los cuestionamientos a la tesis de Francis Fukuyama (1989) sobre el fin de la historia; (ii) la erosión de la Pax Americana

---

<sup>1</sup> “La mayoría de los trabajos teóricos [geopolíticos] fueron y siguen estando basados en posiciones de las grandes potencias en torno a la región conocida como Euroasia, dejando de lado el resto del mundo. Si bien brindan ciertas herramientas para poder trabajar otras regiones, los países del 'circulo exterior' no entran, o lo hacen muy marginalmente, en las teóricas geopolíticas tradicionales (Covelli, 2016: pp. 6-7).

constituida tras las implosión de la URSS; (iii) la aparición de escenarios que se configuraban como un choque de civilizaciones (Huntington, 1993); (iv) the rise of the rest de la mano de los BRICS y particularmente de China; (v) los conflictos localizados con claras conexiones con recursos naturales y geografías estratégicas como el presente conflicto en Ucrania; (vi) el papel de los mares en las grandes estrategias de las potencias; etc., hicieron patente que el mundo podía entenderse siguiendo las pistas de Geopolítica. En otras palabras, se comenzó a recuperar una perspectiva geográfica o una “re-espacialización” de la política (internacional) en sus fases de planeamiento ejecución, como de disputa.

Por otro lado, cabe decir que también la relación entre la Geopolítica y la disciplina de las Relaciones Internacionales (RRII) se vio atravesada por aquel proceso, al menos en los países periféricos. A pesar de que las RRII han girado de manera predominante en torno a escuelas occidentales y del Norte, con obras clave como *Politics Among Nations* de Hans Morgenthau – por mencionar uno – que, precisamente no evitan acercarse a los factores ambientales, la situación fue distante. Además, contrario sensu, se pueden vincular las diferentes escuelas de la Geopolítica con las de RRII, particularmente aquellas orientadas al realismo, donde los intereses y las capacidades materiales de los Estados, como actores fundamentales del sistema internacional, prevalecen y se materializan en el campo siendo la supervivencia de estos la principal preocupación.

En este contexto, el artículo se inscribe en las RRII y contiene una propuesta que se entrelaza con la Geopolítica. Dentro de las RRII, la propuesta se inserta en el campo específico de los estudios de la seguridad y la defensa y reviste un doble carácter: por un lado, pedagógico-didáctico para quienes requieran vincularse con la Geopolítica. Por otro, posee un carácter teórico-conceptual por cuanto se utiliza una investigación antecedente otorgándole otro uso en términos de herramienta conceptual, proporcionando un modelo para dar sentido analítico a la realidad. En este último plano, el artículo recupera la idea de “puntos axiales del sistema de defensa argentino”<sup>2</sup>. A su vez, al reconocer que la Geopolítica trabaja y parte desde el espacio, el terreno y la geografía, la manera de visualizar esa dimensión es en las representaciones geográficas a escala. Justamente el mapa en tanto una herramienta fundamental para realizar análisis, o mejor dicho, apreciaciones geopolíticas, es el nexo que articula ambas disciplinas en el presente artículo.

Tras esta introducción, el trabajo continúa con la exposición en el siguiente apartado de la propuesta conceptual desagregándola en subapartados referidos a los elementos que la constituyen y aplicándolos al caso argentino, específicamente, en torno a la provincia de Neuquén. El texto finaliza con breves reflexiones sobre lo trabajado a lo largo del mismo.

## Leyendo el mapa a través de las Relaciones Internacionales y la Geopolítica

Un primer concepto que clarificar es que la Geopolítica, en principio, es una disciplina que estudia la “influencia de los factores geográficos, en la más amplia

<sup>2</sup> “El sistema de defensa argentino. Aportes de la Geopolítica y las Relaciones Internacionales para su conceptualización” del libro *Puntos axiales del Sistema de Defensa Argentino*, Magnani, E. y Barreto, M. (eds.) publicado en el año 2020, UNR Editora.

acepción de la palabra, sobre el desarrollo político en la vida de los pueblos y Estados” (Atencio, 1986: pp. 24–25). En efecto, una apreciación geopolítica atraviesa todo aspecto de la política de un Estado. Esta situación cobra mayor importancia cuando se revisan los tres componentes básicos de un Estado: población, estructura burocrática y “territorio”. Esto quiere decir que la lectura que un pueblo y su dirigencia hagan sobre su geografía (incluyendo su ubicación en el globo), condicionará todo su desarrollo.

En el mundo en que vivimos ningún país escapa a que una porción de su geografía y, en ocasiones, su territorio completo se vea implicado o potencialmente implicado por consideraciones de la política internacional de otro/s estado/s y, por supuesto, de la propia. Así, fragmentos de territorios son disputados entre los estados por diversos elementos más allá de la importancia intrínseca de los mismos; a menudo, vemos que diferentes puntos geográficos al interior de una unidad estatal son objeto de atención por potencias extranjeras – pudiendo conducir a tensiones entre las partes implicadas – o bien, algunos factores geográficos se vuelven de interés del Estado pues se consideran como elementos del poder nacional. En efecto, ante estos escenarios, la Geopolítica puede allanar el camino para realizar diversos análisis. Ahora bien, quienes son expertos en Geopolítica tienen mayores dificultades para plantear los escenarios en dicha clave y, por ejemplo, ante la ausencia de experiencia o conocimiento, muchas veces se observa una confusión entre lo que es un escenario geopolítico (tomando en consideración los factores que se desarrollarán seguidamente) con un escenario de la política internacional propiamente dicha, ignorando las consideraciones geográficas. Realizando esta lectura, es que la propuesta aquí esbozada tiene un carácter didáctico-pedagógico pues busca ser una herramienta para quienes requieran por primera vez leer un mapa en clave geopolítica proviniendo de la disciplina de las RRII.

Aunque, como se verá, el análisis implica realizar apreciaciones del ámbito doméstico de la unidad estatal, la especificidad disciplinar está dada por el hecho por el cual cualquier espacio geográfico que se analice, pese a ubicarse fronteras adentro, a la luz de la propuesta que sigue, tiene contacto con lo internacional (Barreto, 2020: p.30). Es decir que se reconocen las implicancias internacionales que puede llegar a tener una decisión de una nación respecto a sus fronteras, como así también a que la Geopolítica es una herramienta permite realizar valoraciones simultáneamente internas y externas. Tal como lo expresa Castaño (2003), la distinción entre lo doméstico y lo internacional es el supuesto epistemológico fundamental de la disciplina. A modo de ejemplo, un hipotético territorio con recursos estratégicos emplazados estrictamente fronteras adentro de un país requiere además de la valoración interna (dichos factores pueden contribuir al desarrollo de la nación), una valoración que lo conecte con el plano internacional. En este sentido, podría ser probable el interés de una potencia extranjera en la explotación de estos. Entonces, si sobre una geografía es posible discernir consideraciones internas y externas, será disciplinarmente pertinente el análisis que se haga con la herramienta aquí propuesta.

Como punto de partida para introducir la propuesta cabe decir que la misma se afirma sobre i) una noción integral de la defensa por cuanto esta no solo se circunscribe a las Fuerzas Armadas, sino que considera, además, otros actores (Presidente de la Nación, el Pueblo de la Nación, el Congreso Nacional, etc.); se prolo-

ga a los tiempos de pugnacidad así como de paz y su dimensión espacial incluye todos los territorios de un país, ya sea espacios continentales, islas, el Sector Antártico – como en el caso argentino –, incluidos, los ciudadanos y bienes en terceros países y en aguas y espacios aéreos internacionales<sup>3</sup>. En segundo término, ii) en la literatura de la defensa se inscribe en la línea de estudios sobre los fundamentos de la defensa nacional, tal como fue denominada por Battaglino (2015), esto es, aquella cuya preocupación refiere a los motivos por los que los países destinan más o menos recursos a la defensa. Este subcampo, si bien pone énfasis en los fundamentos domésticos, no desconoce los fundamentos exógenos.

Dicho ítem conduce a la tercera observación: iii) la propuesta se esfuerza en notar que la defensa no es algo abstracto ni lejano al cotidiano de la gente. Si tomamos el mapa, por su dimensión geográfica, la defensa puede estar a nuestras espaldas en el río que bordea nuestra ciudad o en una instalación crítica próxima a nuestra localidad. De ahí la metáfora de hablar acerca de la “defensa nacional de las cosas”<sup>4</sup> (Barreto y Magnani, 2021).

Por último, iv) la herramienta es una construcción analítica, por tanto, la identificación de sus elementos en el mapa responde con a una decisión docente, del investigador, de conveniencia metodológica etc., lo cual significa que, evidentemente, la herramienta no se encuentra en la realidad, sino que es necesario construirla.

## Primer abordaje a un mapa

Con un objetivo netamente pedagógico, se propone el abordaje de un mapa (para su lectura geopolítica) en tres pasos iniciales. En primer lugar, identificar la proyección y perspectiva geográfica. En segundo lugar, la individualizar los factores geopolíticos. Y, en tercer lugar, determinar qué actores se pueden encontrar, cuáles son sus intereses y cómo los cristalizan. En definitiva, ir respondiendo las siguientes preguntas: ¿cómo se presenta? ¿qué (cosas) hay? ¿quiénes están? ¿qué hacen? Ante este último paso, nos guiaremos con el concepto de punto axial el cual permite construir esquema coherente susceptible de análisis que integre dichos elementos.

Un punto clave para una lectura geopolítica es atender a la característica de que esta disciplina busca observar las dinámicas entre los actores influidos por la geografía, y no limitarse a una fotografía, siendo esta la gran diferencia con la Geografía Política (Atencio, 1986).

Como se anticipó párrafos más arriba, la forma en que se observa un mapa, así como la forma de representar las cosas en él, hablan mucho sobre las perspectivas geopolíticas que tenga el sujeto interactúe con este. En efecto, como primer paso se propone observar la Ilustración 1. Al ojo inexperto le parecerá una cuestión

<sup>3</sup> Es importante recordar que la Geopolítica no es exclusivamente una disciplina reservada al planeamiento militar, sino al Estatal en general. De hecho, la “subdisciplina” dedicada específicamente a la lectura geográfica militar es la “Geoestrategia”.

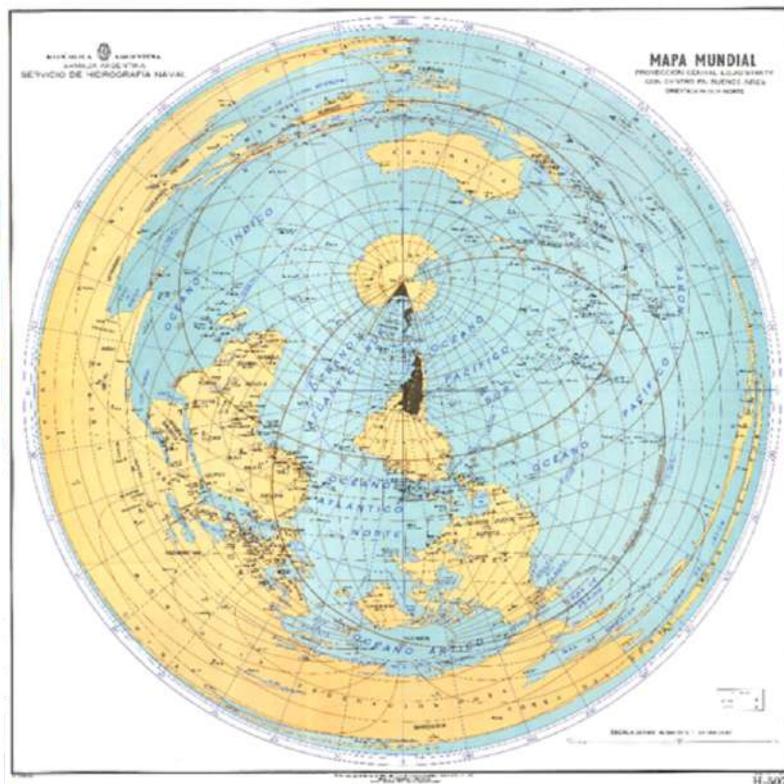
<sup>4</sup> Con esta expresión se parafrasea al llamado Internet de las cosas (IoT, por su sigla en inglés), la cual es una etiqueta que cotidianiza la conectividad a la red dada su presencia en cada vez más cantidad de objetos. Así, Internet está cerca: en un reloj, en el smartphone, en el auto. Aquí, asumir esto significa acercar a la defensa a una gran cantidad de activos, procesos, actores y geografías que nos son cercanas.

curiosa y despertará varias preguntas al respecto, pero lo que principalmente surgirá es la manera en que cambia la percepción a partir de las diferentes formas de representar una situación en particular.

La carta H-5072 se diferencia de los mapas que usualmente utilizamos debido a una serie de cuestiones. Lo primero que emerge es que tiene una forma redonda y no cuadrada, debido a la proyección que emplea (acimutal), frente a la usual que se suele ver (cónica-mercator). En segundo lugar, el observador notará la inversión de los polos, es decir, arriba está el sur y no el norte. En tercer lugar, se apreciará que el mapa está centrado en Buenos Aires y, finalmente, la enorme proporcionalidad de agua que rodea a la Argentina (americana) que se proyecta hacia el Atlántico y al continente antártico.

Asimismo, esa proyección argentina ubica al país rodeado de agua, convirtiéndolo en términos geopolíticos: en peninsular (Guglielmelli, 1979)<sup>5</sup>. Esta apreciación extiende sus implicancias en la integración económica nacional, su integración al comercio internacional, así como con las relaciones del resto de los países, sobre todo con los de la vecindad.

*Ilustración 1: Carta H-5072. Mapa Mundial*



**Fuente:** Servicio de Hidrografía Naval.

<sup>5</sup> Guglielmelli hace una crítica a la perspectiva que impulsaba Storni (1916), que concebía a la Argentina como una “isla”, debido a que este concebía que el futuro del país y sus relaciones iban a ser exclusivamente por mar; dejando en segundo plano las relaciones con los países vecinos. Pero ambos compartieron una visión de la importancia del mar para la geopolítica argentina y cómo esta se insertaba a aquel como una “cuña”.

Las apreciaciones geopolíticas se encuentran muy atravesadas por esta “conciencia geográfica”. Un segundo ejemplo, más difundido por el público general son, de hecho, los mapas escolares, de los cuales se pueden realizar lecturas geopolíticas. Como se puede observar en la ilustración 2, previa a la sanción de la Ley 26.651 en el año 2010, aquellos que transitaban su formación primaria o secundaria veían una Argentina exclusivamente americana, con una Argentina antártica relegada a un segundo plano y fuera de escala. Las Islas Georgias del Sur y Sandwich del Sur, completamente excluidas. Otro detalle que escapaba era la demarcación de los límites internacionales en los espacios marítimos. Por un lado, el límite meridional con la República de Chile se encuentra cercenado, no observándose el último punto establecido por el Tratado de Paz y Amistad de 1984. Los límites de los espacios marítimos jurisdiccionales – donde el Estado nacional tiene derechos de soberanía – tampoco se visualizaban (Covelli, 2021).

*Ilustración 3: Mapa Físico Político previa ley 26.651 (derecha) y Mapa Político Bicontinental*



**Fuente:** Instituto Geográfico Nacional.

Finalmente, el uso del mapa bicontinental – incorporando a la Antártida de manera proporcional – ayuda a dimensionar los diferentes espacios en donde la República Argentina tiene y reclama soberanía. Esto no solo aporta al conocimiento general de la población colaborando en el carácter nacional, sino que su utilización sienta precedentes para los diferendos territoriales aun no resueltos del país, es decir: Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur, con sus espacios circundantes – ocupados por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte- y el Sector Antártico Argentino – espacio cuyo reclamo de soberanía se encuentra “congelado” por el Tratado Antártico de 1959 (Artículo IV) (Covelli, 2021).

## Los factores geopolíticos

Como se anticipó, el segundo paso es la identificación de la partícula más pequeña involucrada en el territorio que se quiere analizar. Este paso es el que nos

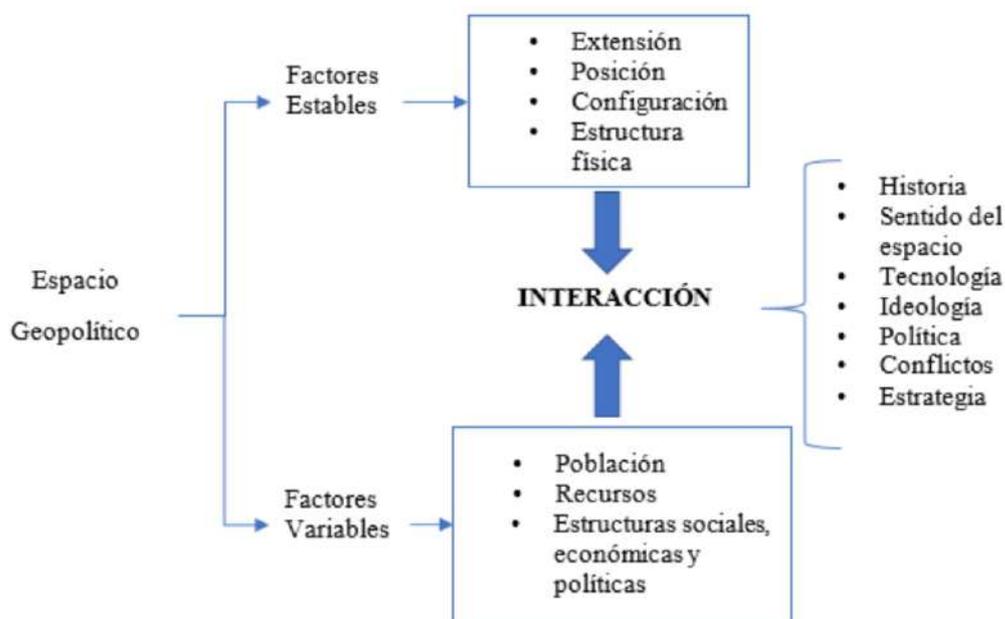
conecta con la Geopolítica pues recurrimos a una de sus expresiones mínimas: la idea de “factor geopolítico” que designa una o un conjunto de circunstancias o condiciones. Al respecto, Marini (1985) nos explica que en un espacio geopolítico actúan tanto los factores de la geografía general (física, demográfica, económica y política) en conjunción con los factores políticos, a los que se pueden añadir los militares y diplomáticos.

Cabe decir que los estudiosos clasificados a los factores en categorías como: geográficos (geografía física), históricos, poblacionales (geografía humana), económicos y políticos (Fraga, 1994: p. 17). O bien, otra clasificación frecuente es dividirlos en factores estables y variables (Celerier en Marini, 1985). A modo de ejemplo, siguiendo a Fraga (1994: p. 38) mencionamos una selección de ellos:

-factores estables: i) espacio y sus divisiones políticas; ii) territorio: extensión, estructura física, configuración, fisiografía, etc. iii) posición geográfica: clima, situación marítima o continental, accesibilidad, zonas de fricción, etc. iv) políticas de Estado, si las hubiera.

-factores variables: i) población, etnografía, demografía, densidad, núcleos, espacios vacíos, regímenes alimentarios y sanitarios, tasa de natalidad y mortalidad, religión, tradiciones, ideologías valores éticos, culturales, intelectuales y morales. ii) poder económico y recursos naturales, comercio, industria, finanzas, productividad, necesidad de capitales, agricultura, minería, transportes, energía, etc. iii) estructuras políticas y administrativas, defensa y seguridad.

Ilustración 3: Factores Geopolíticos



Fuente: Marini, 1985, p. 49.

Asumiendo que el lector ha escogido la proyección y perspectiva geográfica del mapa (apartado anterior), comencemos a aplicar las categorías. Como dijimos, nos concentramos en la provincia argentina de Neuquén: un territorio delimitado por la Cordillera de los Andes, los Ríos Colorado y Río Limay; ubicado en el noroes-

te de la Patagonia y al oeste de la región del Comahue - la cual desde hace una década viene edificándose como un punto de nodal importancia .

Allí, por un lado, podemos identificar como factores estables – recordando la posición, configuración y estructura física – que Neuquén es una provincia mediana, mediterránea, cordillerana, a una distancia considerable de la costa atlántica, del poder político nacional y de los principales mercados nacionales; pero a la vez cercana al Pacífico, la cordillera de los Andes y Chile mediante. Además, se resalta la presencia de la formación geológica de shale conocida como “Vaca Muerta”, presentando potenciales factores geopolíticos variables (a gran escala): el futuro aprovechamiento que, representarían los recursos energéticos de la cuenca Neuquina.

Por otro lado, continuando con los factores geopolíticos variables podemos identificar la Estación del Espacio Lejano (EEL) que China estableció allí en el año 2015 y, más recientemente, el proyecto de instalación en 2018 del Centro de Operación y Coordinación ante Emergencias (COCE) financiado por EEUU y a tan solo 200 km de la EEL (Barreto: 2021, p. 4). Se pueden considerar, además, las infraestructuras logísticas presentes y proyectadas.

*Ilustración 4: Mapa Geopolítico Cuenca Vaca Muerta*



**Fuente:** Elaboración propia.

Entonces, la lectura de un mapa se realiza en forma de “capas”. La identificación de los factores a abordar y la ponderación de estos es un criterio exclusivo del ojo observador que los someterá a una “geopolitización”, proceso que será abordado a continuación.

## El Método Geopolítico

Como se ha planteado previamente, una lectura geopolítica implica partir de la observación del espacio geográfico y determinar los efectos de sus características en la vida <sup>6</sup> de un Estado. En este sentido, una apreciación subjetiva o intersubjetiva determina qué problemas u oportunidades surgen y tras un análisis se busca dar soluciones viables a tales cuestiones.

Entonces, superada la primera lectura de un mapa, el razonamiento geopolítico propuesto se puede resumir en tres pasos:

1. Comprensión del problema: interpretar la esencia del objetivo político enmarcado en un contexto témporo-espacial, en el cual se identifican los actores involucrados;
2. Análisis de la influencia de los factores del espacio geopolítico y de los intereses existentes; y
3. Formulación de soluciones posibles.

Ahora bien, no toda existencia geográfica influye necesariamente en una apreciación geopolítica. De hecho, el carácter “geopolítico” de los factores anteriores no es intrínseco a ellos, sino que se debe a un proceso donde se los factores se “geopolitizan” en sentido estricto. En resumidas cuentas, esto significa que, por ejemplo, la formación geológica de shale no importa per se sino debido al i) “influjo geopolítico” en tanto efecto que los factores anteriormente mencionados producen sobre los entes decisionales (interés, desinterés, alta consideración, baja consideración, etc.) y ii) la “apreciación geopolítica”, esto es las valoraciones y decisiones que se toman en función de los influjos geopolíticos.

Siguiendo con el ejemplo, si revisamos la última Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) publicada por Argentina podemos ver los influjos y apreciaciones geopolíticas sobre el territorio en cuestión. “[L]a protección de los recursos naturales [formación de shale], contenidos en la definición más comprehensiva de recursos estratégicos, constituye un aspecto medular en la formulación de la actitud estratégica defensiva de la República Argentina (...)” “asegurar la disponibilidad de recursos naturales renovables y no renovables localizados en el territorio nacional es una forma tangible de materializar los intereses vitales de la Nación” (Boletín Oficial, 2021). Dicho extracto representa el influjo geopolítico que los recursos naturales producen ante las instancias decisionales (V.G. el recurso natural es vital para el interés nacional) y conduce a la siguiente apreciación geopolítica: “[D]eben planificarse las capacidades y doctrinas acordes para proteger los espacios y recursos estratégicos ante la potencialidad de un ataque militar estatal externo, sobre todo aquellos que revisten una importancia fundamental para el desarrollo socioeconómico y el sustento de la población, la producción agrícola e industrial, el transporte a través del territorio nacional y la generación de energía” (Boletín Oficial, 2021).

En este proceso, una noción accesoria y útil para los análisis es la de “activo estratégico” en tanto constituye una específica articulación de factores estables y

---

<sup>6</sup> La elección del vocablo “vida” no es aleatorio, sino que recuerda la identificación de los Estados con los organismos vivos de los geopolitólogos clásicos, como Rudolf Kjellen.

variables que, por medio de un proceso de geopolitización, recibe en sentido estricto el calificativo “estratégico”. Por ejemplo, una represa es un activo (estratégico) conformado por la articulación de factores geopolíticos estables (el río, el clima, etc.) y variables (la instalación, su burocracia administrativa, etc.) que se vuelve estratégico por la acción de un influjo geopolítico: la represa es considerada importante por alimentar una específica estructura crítica (Barreto: 2021, p.3).

De este razonamiento se puede desprender que los influjos despiertan intereses vitales o estratégicos para los actores involucrados. En este caso, para continuar con el ejercicio, identificamos al menos cuatro a nivel estatal: la República Argentina, la República Popular China, la República de Chile y los Estados Unidos.

En el caso de la Argentina, nuestra principal perspectiva, gira en torno al interés de generar la capacidad de explotar los hidrocarburos presentes en la provincia de Neuquén y asegurarlos. China y EEUU, como potencias a nivel mundial, dejan soslayar la existencia de intereses propios con su presencia material con la instalación de una Estación de Espacio Lejano administrada por la Administración Espacial Nacional China y un “Centro de Operación y Coordinación ante Emergencias” por parte del gobierno estadounidense. Y, ante la presencia de todos estos factores, es esperable que Chile realice su propia apreciación y actúe en consecuencia.

Para continuar con el análisis geopolítico, las soluciones que se pueden observar en el mapa ofrecido corren por tres canales. En lo que hace a la explotación, se visualizan numerosos pozos de extracción dentro de la cuenca de Vaca Muerta; que es complementado con los gasoductos existentes y el avance del proyecto “Transport.ar”, también conocido como gasoducto “Néstor Kirchner”. Esta infraestructura irá tomando su relevancia geopolítica como el ejemplo de la represa, acercando el recurso energético al mayor foco de consumo que se encuentra a unos 950 Km. Finalmente, la protección se puede ver reforzada con la presencia de las diferentes brigadas del Ejército Argentino presentes en el recorrido del fluido, como particularmente dentro de la provincia neuquina.

## El punto axial

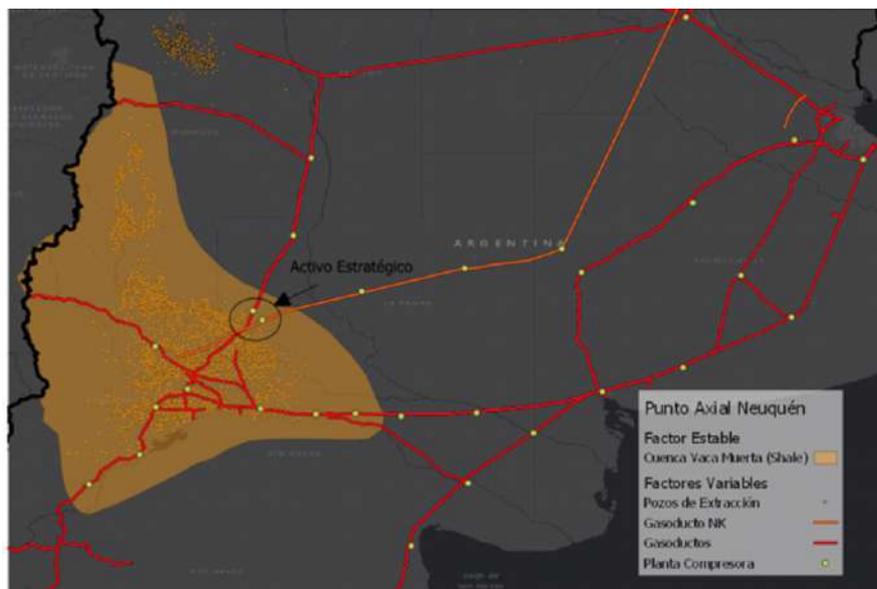
El concepto de “punto axial” en tanto conjunto o entramado de factores geopolíticos y activos estratégicos que, en un contexto determinado, presentan nodal importancia para el país, aporta al análisis en capas del mapa y nos conecta con las RRII. En sintonía con lo mencionado arriba, un determinado conjunto o entramado de factores geopolíticos no se encuentra dado en la realidad, sino que es fruto de una operación analítica. Además de la intervención de los influjos y apreciaciones geopolíticas que le dan sentido, se incorpora la idea de “sistema”. La inclusión de tal idea tiene como fin consolidar la integración de los factores geopolíticos que lo conforman. Parafraseando a Pope Atkins (1991: p. 19), ello permitirá contribuir a la comprensión puesto que ordenará hechos [factores geopolíticos] aparentemente distintos en un esquema coherente susceptible de análisis. En efecto, Atkins define al sistema como “la interacción entre dos o más unidades distintas y en las consecuencias de esa interacción” (1991: p. 20). El propio autor destaca la versatilidad del concepto al expresar su posibilidad de empleo en cualquier nivel de actividad política, incluyendo sistemas subnacionales, políticas nacionales (como lo es la defensa), entre otros (1991, p. 21).

Por añadidura, la idea de sistema habilita la identificación de subsistemas al interior de este en tanto conjunto de unidades que interactúan regularmente en forma diferente del proceso total, sin ser autónomas del sistema (1991: p. 22). O bien, el sistema sobre el que se hace foco, puede ser un subsistema dentro de un sistema mayor. Por ejemplo, un específico conjunto de factores e influjos geopolíticos con apoyatura en el espacio nacional constituye una parte de un sistema mayor: el sistema de defensa nacional. Esto último tiene lugar en el caso de identificar un punto axial en la provincia de Neuquén.

Por otro lado, siendo más específicos, el análisis en clave de sistema o subsistema implica la i) diferenciación de las unidades: esto es, determinados factores geopolíticos que actúen como unidades separadas y ii) simultáneamente, la integración: es decir la presencia de regularidad en las relaciones, dependencia mutua y algún grado de coordinación, a fin de realizar las funciones del sistema. En este sentido, los factores geopolíticos mencionados y el influjo y la apreciación geopolítica generados (unidades diferenciadas) conforman un esquema con interacciones y consecuencias específicas (integración) de la provincia de Neuquén que puede considerarse como un punto axial.

Cabe decir que esta idea de sistema se asienta sobre elementos de la Geopolítica pues de acuerdo con Dollfus (1982: p. 8), el espacio geográfico se presenta como el soporte de unos sistemas de relaciones, determinándose unas a partir de los elementos del medio físico (en el ejemplo, la formación de shale) y otras procedentes de las sociedades humanas (instalaciones china y estadounidense mencionadas).

*Ilustración 5: Punto axial en la provincia de Neuquén*



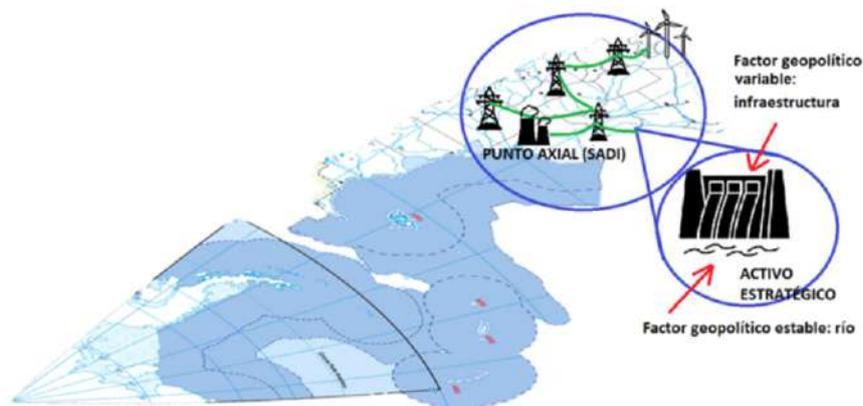
**Fuente:** Elaboración propia.

Por último, repasando lo dicho, un punto axial del sistema de defensa se representa por un conjunto de determinados factores e influjos geopolíticos que

actúan de manera diferenciada, aunque integrados a partir de la regularidad de sus relaciones, la dependencia mutua existente entre ellos y cierto grado de coordinación a fin de realizar las funciones del sistema mayor.

Haciendo un parangón entre un “activo estratégico” y un “punto axial”, este último se visualiza como un esquema con un mayor nivel de importancia geopolítica. Una represa puede considerarse como un activo estratégico, pero no es por sí misma un punto axial, sino que, en todo caso, es parte de un punto axial junto a otros activos estratégicos y factores geopolíticos. En el gráfico a continuación, la represa es parte del punto axial que el tendido eléctrico nacional puede representar en un país (Sistema Argentino de Interconexión Eléctrico - SADI, en el caso argentino).

*Ilustración 6: diferencia entre un activo estratégico y un punto axial*



**Fuente:** Elaboración propia.

## El carácter interméstico

Identificados los elementos anteriores, dado que conectamos la geopolítica con las RRII es necesario reforzar el análisis en torno a aspectos que le otorguen un carácter interméstico a un punto axial, fundamentalmente, aspectos internacionales.

Volviendo al ejemplo de la provincia de Neuquén, cabe considerar que i) el COCE forma parte de un programa de Asistencia Humanitaria y Respuesta de Desastres del Departamento de Defensa, donado por el US. Southern Command. Como se sabe, el formidable presupuesto militar de EEUU (38% del gasto mundial) no solo financia el funcionamiento cotidiano de sus Fuerzas Armadas, la adquisición de material bélico y operaciones militares, sino también el despliegue global de su instrumento militar en más de 700 bases y centros logísticos de ultramar, así como grandes proyectos de investigación y desarrollo (I+D) que han contribuido a ampliar la frontera tecnológica en el campo estratégico-militar (Boletín Oficial, 2021). Por otro lado, ii) aunque durante la gestión de Macri se sumó un anexo a los acuerdos de la EEL indicando su uso no militar, la Agencia Estatal China de Lanzamiento, Seguimiento y Control General de Satélites (CLTC) que gestiona la estación depende de Ejército Popular chino y ello configura en dicho territorio una situación de tensión

geopolítica pues ambos activos estratégicos extranjeros están próximos y sobre los recursos energéticos de Vaca Muerta. Tal como expresa Tokatlian (2018): “para las grandes potencias, declinantes y emergentes por igual, los intereses de las empresas en los hidrocarburos son, también, intereses gubernamentales y los intereses gubernamentales incluyen intereses militares. Paralelamente, se sabe que la existencia de grandes riquezas naturales en países de la periferia puede alentar conflictos, generar despilfarro y estimular la volatilidad, entre otros”. Asimismo, esta situación se enmarca en el reconocimiento de que iii) los documentos estratégicos de máximo nivel de las principales potencias del mundo vuelven a ubicar en el centro del escenario a las tensiones y conflictos interestatales. Esto corre a las amenazas no estatales (en primer lugar, el terrorismo) del centro de la planificación estratégica, configurando una agenda en la que la competencia entre Estados vuelve a constituir la principal preocupación para la seguridad internacional (Boletín Oficial, 2021). Al respecto de China, la brecha de gastos en defensa con EEUU se redujo sensiblemente, representando el 14% del gasto militar mundial. En este escenario, no es menor que la gran inversión estatal en I+D en las últimas décadas ha implicado que las capacidades técnicas de su equipamiento se encuentren actualmente en condiciones de competir con las producidas por las potencias militares occidentales. Esta última consideración, sin dudas, tiene lugar en el Neuquén.

Revisando la Integrated Country Strategy, se visualiza que los recursos energéticos argentinos – presentes en el Neuquén – se revelan a los ojos de la Casa Blanca como un pivote para potenciar los vínculos y, a la par, atender a los objetivos estratégicos de EEUU. Sobre la lectura de que Argentina posee “impresionantes” recursos naturales – en energía, minería y agricultura – no avanzar en el establecimiento de relaciones de cooperación dejaría libre el camino a los intensos esfuerzos del gobierno de China. Argentina cuenta con recursos energéticos de clase mundial, incluidos la eólica, la solar y una de las cuencas de gas y petróleo de esquisto más grandes del mundo (por ejemplo, en la provincia de Neuquén) (Departamento de Estado, 2020). La idea de los recursos energéticos como un pivote toma forma en función de que “la mayoría de estos recursos se encuentran en las primeras etapas de desarrollo, lo que significa grandes oportunidades potenciales para la inversión estadounidense (...)”. “(...) La economía argentina y su relación económica con los Estados Unidos tiene el potencial de expandirse dramáticamente al capitalizar de manera sostenible el potencial de estos recursos naturales. Las empresas estadounidenses son líderes mundiales en la producción de gas y petróleo no convencional y están en una ubicación única para capitalizar el desarrollo de la formación de esquisto Vaca Muerta en Argentina” (Departamento de Estado, 2020). En una escala más alta, la DPDN observa que Argentina debe evaluar detenidamente el desenvolvimiento de las tensiones en torno de rutas comerciales y recursos estratégicos toda vez que las condiciones de explotación que se fijen pueden afectar su seguridad y la viabilidad de sus proyectos de desarrollo económico-social (Boletín Oficial, 2021). Aunque esta apreciación forma parte de la apreciación estratégica del escenario global, sub ítem tablero económico-comercial, nada impide que la definición de las rutas comerciales no pueda incluir un paso por el territorio argentino y que las condiciones de explotación puedan impactar en los reservorios argentinos. De hecho, párrafo seguido se indica que: “[R]esulta fundamental que la Argentina pondere adecuadamente la situación de grandes

espacios territoriales efectiva o potencialmente provechosos en materia de recursos naturales (...). “Los referidos cambios económicos han revitalizado la puja por los recursos naturales estratégicos y por el control de las rutas de comercio que transportan dichos recursos desde sus zonas de extracción hacia las de producción y consumo. La demanda mundial de agua dulce, petróleo, gas, minerales y alimentos, entre otros bienes escasos, se vislumbra como potencial fuente de conflictos entre Estados. Asimismo, es crucial desarrollar una clara perspectiva sobre el valor estratégico de los recursos minerales del país”. Sin dudas, estas apreciaciones internacionales suman a la provincia de Neuquén importancia geopolítica.

Aunque estas menciones son sucintas, ponen de relieve la naturaleza intermística de todo punto axial, a pesar de conformarse mayoritariamente por elementos fronteras adentro del país en cuestión. Y contribuyen a una configuración más definida del punto axial.

Una última consideración al momento de leer un mapa en clave geopolítica es tener presente que, aunque un punto axial exhibe una lógica de funcionamiento diferenciada, no es autónomo del sistema de defensa en su conjunto, por lo cual, las interconexiones con otros puntos aportan al entendimiento de los puntos axiales particulares. Por ejemplo, el creciente interés por los espacios australes argentinos que se traslució en la visita al país del almirante Craig Faller, jefe del Comando Sur, en abril de 2021, estuvo motorizado por las crecientes relaciones de China con la región. Aunque el viaje de Faller incluyó la entrega de equipamiento sanitario donado en el marco de la pandemia de COVID-19, el leitmotiv fue confirmar o descartar el rumor que avecinaba la posibilidad del emplazamiento de una base militar de la Armada Argentina en Ushuaia – de alto valor estratégico por ser puerta de acceso a la Antártida y próxima al Paso de Drake – con financiación de China. Justamente, este rumor es importante no solo por la valoración geopolítica específica de Ushuaia, sino porque China sumaría otra presencia a la existente en la provincia de Neuquén. Además, no hay que perder de vista que en pocos meses China establecerá, en un área sensible como es el avistaje espacial, un nuevo observatorio lunar en el Departamento Calingasta en la provincia de San Juan, y ello se suma a otros proyectos estratégicos donde Pekín está dando serios pasos.

## A modo de cierre

Dado el regreso de la Geopolítica a los análisis que cotidianamente se realizan tras una larga historia de distancia tanto con el público general como entablando un diálogo con la disciplina de las RRII, el trabajo se propuso realizar un esbozo que estableciera fácilmente una conexión entre ambos campos del saber y cumpliera con un rol didáctico-pedagógico al proporcionar elementos para quienes deseen acercarse a leer y analizar un mapa en clave geopolítica desde las RRII.

Retomando el concepto de “punto axial”, esquema que se inserta en el campo de los estudios de la seguridad y la defensa, se presentaron los diferentes elementos que lo constituyen en pos de clarificar sus alcances aplicándolo a un caso concreto de la realidad como lo es el territorio de la provincia argentina de Neuquén. Aunque los referentes empíricos se circunscribieron a Argentina, nada impide que genéricamente la herramienta pueda emplearse para otros países.

Tal como se mencionó, el mundo en que vivimos deja pocas posibilidades

para que los países eviten que una porción de su geografía y, en ocasiones, su territorio completo se vea implicado o potencialmente implicado por consideraciones de la política internacional de otro/s estado/s y, por supuesto, de la propia. En este sentido, se espera que la herramienta facilite los análisis y que ello, además, permita visualizar con más claridad los desafíos que los países enfrentan. El aporte es modesto, y su carácter preliminar deja espacios para críticas y diálogos que permitan mejorar la herramienta colectivamente. A quienes lo deseen, las puertas para seguir este camino están abiertas.

## Bibliografía

- Del Arenal, C., (2007). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Tecnos.
- Atencio, J. (1986). *Qué es la Geopolítica*. Buenos Aires. Pleamar.
- Atkins, P. (1991). *América Latina en el Sistema Político Internacional*. Buenos Aires, Argentina. Grupo Editor Latinoamericano.
- Barreto, M. (2020). “El sistema de defensa argentino. Aportes de la Geopolítica y las Relaciones Internacionales para su conceptualización”, en Magnani, E. y Barreto M.(eds.), *Puntos axiales del sistema de defensa argentino. Los desafíos de pensar la defensa a partir del interés nacional*. UNR Editora, pp. 21-34. Disponible en: <https://rehip.unr.edu.ar/handle/2133/19910>
- Barreto, M. y Magnani, E. (2020). “Reseña de Puntos Axiales del Sistema de Defensa Argentino”, *Politólogos al Whisky*. Disponible en: <https://politologosalwhisky.com/2021/06/04/resena-de-puntos-axiales-del-sistema-de-defensa-argentino-2020/>
- Barreto, M. (2021). “Comentarios sobre el “punto axial del Comahue” a la luz de las relaciones de defensa recientes entre Argentina y Estados Unidos (2019-2021)”, En Anuario en Relaciones Internacionales 2021, Instituto de Relaciones Internacionales.
- Boletín Oficial (2021). “Directiva de Política de Defensa Nacional”, República Argentina. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/246990/20210719>
- Calduch, R. (2011). *Relaciones Internacionales*. Editorial Ciencia Sociales.
- Castaño, P. (2003) Distinción entre lo doméstico e internacional como sustrato epistemológico de las Relaciones Internacionales. En *Colombia Internacional*, N° 56-57, pp. 132-147.
- Covelli, E. (2016). *Desarrollo de la Teoría Geopolítica en la Argentina durante el siglo XX* (Tesina de grado, Universidad Nacional de Rosario).
- Covelli, E. (2021). *Los Intereses Marítimos en el Siglo XXI*. Ponencia preparada para el XV Congreso Nacional de Ciencia Política “La democracia en tiempos de desconfianza e incertidumbre global. Acción colectiva y politización de las desigualdades en la escena pública”, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 10 al 13 de noviembre de 2021.
- Departamento de Estado (2020). “Integrated Country Strategy: Argentina”, Gobierno de los Estados Unidos. Disponible en: [https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/11/ICS\\_WHA\\_Argentina\\_Public-Release.pdf](https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/11/ICS_WHA_Argentina_Public-Release.pdf)
- Dollfus, O. (1982). *El espacio geográfico*. Oikos-tau.

- Dougherty, J. y Pfaltzgraff, R. (1993). *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Fraga, J. (1994). *Visión Geopolítica de la Argentina*. Instituto de Publicaciones Navales.
- Fukuyama, F. (1989). The end of history? The national interest, (16), 3-18.
- Guglielmelli, J.E. (1979). *Geopolítica del Cono Sur*. Buenos Aires: El Cid Editor.
- Huntington, S. (1993). The clash of civilizations.
- Morgenthau, H., & Nations, P. A. (1948). *The struggle for power and peace*. Nova York, Alfred Kopf.
- Tokatlian, J. (2018). "La defensa nacional y la geopolítica de Neuquén", Página12, 10 de agosto. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/134248-la-defensa-nacional-y-la-geopolitica-de-neuquen>

## ¿Políticas industriales (exitosas) sin capacidades estatales? El caso "imposible" de la provincia de San Luis en la Argentina

*(Successful) industrial policies without state capacities?  
The "impossible" case of the province of San Luis in Argentina*

Fecha de recepción: 14 de noviembre de 2022  
Fecha de aceptación: 30 de noviembre de 2022

Luis E. Karamanef\*

### Resumen

En este artículo se muestra cómo un estado sin burocracia calificada ni enraizamiento en el sector privado transforma su estructura productiva mediante un bypass burocrático. Éste consiste en la delegación informal de competencias burocráticas a un agente no institucionalizado con la finalidad de realizar tareas que el aparato estatal no tiene capacidad de llevar a cabo y, de esa manera, promover la llegada de inversiones a su territorio. Dado que las políticas de desgravaciones y ventajas impositivas para la relocalización de empresas son una constante en todo el mundo, el uso de estas herramientas extra-burocráticas pueden ser utilizadas como una forma de promover el desarrollo económico en territorios desfavorecidos. En el caso de Argentina, estas políticas se canalizaron a través del régimen de promoción industrial regional que otorgó subsidios para relocalizar empresas en provincias económicamente deprimidas. Para comprobar el argumento se muestra, mediante un rastreo de proceso (process tracing), cómo el gobierno de una provincia periférica transformó su estructura productiva en un plazo de diez años (1982-1992), al radicar una cantidad ingente de industrias en su territorio por medio de un bypass a su administración pública.

### Palabras Clave

Economía política - Política pública subnacional - Desarrollo territorial

### Abstract

This article shows how a state without a qualified bureaucracy or embeddedness in the private sector achieves the transformation of its productive structure by means of a bureaucratic bypass. This consists of the informal delegation of bureaucratic competencies to a non-institutionalized agent in order to perform tasks that the state apparatus does not have the capacity to carry out and, in this way, promote the arrival of investments in its territory. Since tax relief policies and tax advantages

---

\* Doctorando de la Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín. Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) - Argentina.  
ORCID: 0000-0002-8488-6229 - Correo electrónico: luis-karamanef@gmail.com

for the relocation of companies are a constant throughout the world, the use of these extra-bureaucratic tools can be used as a way to promote economic development in disadvantaged territories. In the case of Argentina, these policies were channeled through a regional industrial promotion regime that granted subsidies to relocate firms in economically depressed provinces. To test the argument, we show, by means of process tracing, how the government of a peripheral province transformed its productive structure in a period of ten years (1982-1992), by locating a huge number of industries in its territory through a bypass of its public administration.

## Introducción

En una región caracterizada por múltiples desigualdades, la Argentina –país federal<sup>1</sup>– se destaca por una en particular: tiene la mayor desigualdad entre provincias de los cinco países más grandes de América Latina. Tal es la diferencia que la provincia con el producto más bajo del país tiene un PIB per cápita casi diez veces más pequeño que el de la más rica<sup>2</sup>. Como resultado de diferentes acuerdos entre gobiernos provinciales y nacionales se concedieron, a lo largo de los años y con distinto énfasis, incentivos arancelarios, financieros y tributarios tendientes a, por lo menos, aminorar estos ostensibles desequilibrios territoriales. Esto se canalizó mediante un régimen de promoción industrial regional, por el cual se otorgaban subsidios al capital, bajo el supuesto de que la radicación de nuevos emprendimientos productivos en las provincias menos desarrolladas se lograría mediante el aumento de las tasas internas de retorno de los proyectos de inversión.

De esta manera, mediante el régimen de promoción industrial regional, se implementó una política de descentralización productiva por la cual se brindaba asistencia a provincias económicamente no desarrolladas con el propósito de mejorar el empleo y acortar las tendencias a la concentración. Este sistema general de incentivos fiscales se extendió desde principios de la década de los ochenta en las provincias argentinas de Catamarca, La Rioja, San Luis y San Juan. Si bien la promoción industrial tuvo efectos importantes en todas las provincias, en San Luis los cambios fueron de tal magnitud que la provincia logró transformar su estructura productiva. Entre 1983 y 1991, la economía de la provincia creció un 227%, a una tasa anual promedio cercana al 30% y el sector industrial representa, hasta hoy, más del 50% de su Producto Bruto geográfico (PBG). Esto aumentó tres veces su participación en la economía nacional y superó el promedio nacional de producto per cápita<sup>3</sup>.

La literatura clásica de economía política ha destacado dos condiciones importantes para la eficacia en la implementación de políticas públicas para el de-

---

<sup>1</sup> La República Argentina es un estado Federal constituido por 23 Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que cumple la función constitucional de ser la Capital de la República. Cada Provincia constituye un estado autónomo que ejerce todo el poder no delegado expresamente a la Nación y tiene competencias legislativas en los términos establecidos en sus respectivas constituciones en las que de forma expresa manifiestan su adhesión a la República, tiene su propia constitución, leyes, autoridades, formas de gobierno, aunque primero esto debe conformar con las leyes y la constitución nacional.

<sup>2</sup> Recuperado el 20 de febrero de suplemento Cash, disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/191629-al-amigo-todo>

<sup>3</sup> (CEPAL, 2003).

sarrollo económico. En primer lugar, se ha demostrado que burocracias con contratación meritocrática altamente selectiva y recompensas de carrera a largo plazo crean un compromiso y un sentido de coherencia corporativa que influye de manera decisiva en el crecimiento económico de los estados (Johnson (1982), Nordlinger (1987), Amsden (1989), Schneider (1999) y Kholi (2004)). En segundo lugar, la idea de enraizamiento (Evans, 2012) señala que los vínculos formales e informales entre la burocracia y el sector privado facilitan la circulación de información entre ambos y permiten el establecimiento de compromisos creíbles entre ambos. De esta forma, la idea de autonomía enraizada sintetiza la necesidad de contar con la capacidad del Estado para fijar metas y movilizar recursos con el rol del sector privado en la organización del proceso productivo.

En ninguna de las numerosas investigaciones que se llevaron a cabo para indagar los efectos generales de la promoción industrial se da cuenta de la existencia de una burocracia weberiana en las provincias beneficiadas<sup>4</sup>. Por el contrario, se señala que el control de la organización del Estado estaba concentrado en un pequeño grupo de individuos personalmente relacionados y no existían patrones de contratación meritocráticos ni carreras profesionales predecibles para el personal burocrático. A partir de ello, esta investigación trata de responder: ¿cómo una provincia que no cuenta con recursos burocráticos calificados ni enraizamiento con el sector privado logra transformar su estructura productiva?

Para ello, se parte de la hipótesis de que tanto la capacidad burocrática como el enraizamiento con el sector privado pueden ser sustituidos – en la primera etapa del proceso de desarrollo – mediante un bypass a la administración pública. El concepto de bypass burocrático se refiere a la delegación informal de competencias a un agente no institucionalizado con la finalidad de realizar tareas que el aparato estatal no tiene intenciones o capacidad de llevar a cabo. Esto se debe a que en ausencia de un tipo de estructura administrativa coherente y autoorientada, los lazos personales de los agentes no burocráticos constituyen una fuente de cohesión que permite reducir los costos de información y de transacción en el cumplimiento de determinados objetivos. La centralidad de los vínculos externos sugiere que la eficacia del bypass surge no solo de la capacidad técnica de las redes informales, sino de la complejidad y estabilidad de sus interacciones con los agentes del mercado.

Esto implica que estados sin autonomía enraizada pueden implementar estrategias de captación de inversiones que no requieran de una burocracia weberiana – en una primera etapa – sino una combinación de decisión política y el uso pragmático de recursos extra-burocráticos. Esto porque, dada su estrecha vinculación con el mundo empresario, los agentes privados de la red dotan al proceso de fiabilidad, predecibilidad, mínimas garantías de competencia y compromiso haciendo que las relocalizaciones lucen menos riesgosas para el empresariado. En este sentido, la articulación derivada del uso del bypass burocrático favorece la fluidez en el vínculo entre la élite gobernante, el personal directivo de las empresas es-

<sup>4</sup> (Azpiazu, 1989; CEPAL, 1989; Consejo empresario Mendocino, 1999; Eaton 2003; Gutman, G., Yoguel, G., Gatto, F., Quintar, A., & Bezchinsky, G. 1988; Borello, 1989; Sawers y Massacane, 2001; Schvarzer 1987), y del caso San Luis en particular (Behrend, 2011; Bianchi, 2016; Chávez, 2003; Gervasoni, 2009; Giraudy, 2010; Guiñazú, 2003; Mera, 2016; Niedwiczki, 2016; Karamanef y Salvia, 2019; Samper, 2006; Trocello 2008)

tablecidas, los contratistas estatales y la clase empresarial que surge bajo el estímulo de las nuevas inversiones. Ante ello, la necesidad de cumplir con las demandas de esta nueva gobernanza aumenta las capacidades del Estado – mediante la reorganización administrativa y la creación de burocracia especializada – para agilizar los procedimientos y dotar de la infraestructura necesaria al proceso de transformación productiva.

*Cuadro 1: Mecanismo causal*



**Fuente:** Elaboración propia

Mediante la técnica de “rastreo de procesos” (process tracing) se traza el recorrido de la primera etapa de la promoción industrial en San Luis (1982-1992) para señalar como la implementación del bypass burocrático explica el diferencial en la cantidad de radicaciones industriales que alcanzó esta provincia. Para ello, luego de esta introducción, se presenta el apartado metodológico y en el tercero se encuentra el marco teórico. En el cuarto apartado, se desarrolla el concepto de bypass burocrático. En el quinto, se caracteriza el régimen de promoción industrial y, en el sexto, se presenta el caso de San Luis. Por último, en el séptimo apartado se encuentran las conclusiones preliminares de la investigación.

## Metodología

La estrategia metodológica utilizada en este artículo consiste en un análisis de “rastreo de procesos” (process tracing) con el objetivo de identificar el mecanismo por el cual, mediante un bypass burocrático, la provincia de San Luis transformó su estructura productiva en el transcurso de diez años. De acuerdo a Bennett y Checkel (2015), la técnica de process tracing se basa en el análisis de la evidencia sobre los procesos, secuencias y coyunturas de los acontecimientos dentro de un caso con el fin de desarrollar o comprobar las hipótesis sobre los mecanismos causales que podrían explicarlo.

En este punto, Beach y Perderson (2019) señalan que existen tres tipos de process tracings: 1) los que se utilizan para comprobar la teoría, en los cuales se deduce una teoría de la literatura y se estudia si la evidencia empírica apoya cada parte del mecanismo causal hipotético presente en el caso; 2) los que se usan para construir teoría, que buscan construir un modelo generalizable a partir de la evidencia empírica y de los mecanismos causales del caso y 3) los que sirven para explicar “puzzle” empíricos y que buscan una explicación que sea mínimamente suficiente de un resultado empírico en un caso histórico.

En este trabajo, el objetivo no es probar teorías generales ni elaborar explicaciones mínimamente suficientes de casos específicos (Collier 2010) sino que se

busca construir teoría, mediante la descripción de un mecanismo causal, que pueda ser generalizable más allá de un caso específico. En consecuencia, se utiliza el segundo tipo de process tracing. Esta variante comienza con el análisis empírico y realiza un análisis estructurado del mismo para detectar mecanismos causales hipotéticos que vinculen la causa al efecto. La diferencia con la comprobación de teoría es que se comienza por el análisis de los hechos para luego construir la teoría, en lugar de comenzar desde la teoría para luego ir hacia lo empírico.

Con el objetivo de comprobar la hipótesis planteada en este artículo, la mayor parte de los indicadores relevados de fuentes primarias se recolectaron a través de entrevistas semi-estructuradas con políticos provinciales, empresarios industriales, líderes sindicales, consultores, funcionarios públicos y académicos expertos en el tema. Por su parte, los datos que surgen de fuentes secundarias se relevaron en base a trabajo de archivo en internet (sitios oficiales del gobierno de la provincia de San Luis y del gobierno nacional), periódicos locales, nacionales, estadísticas impresas obtenidas en organismos oficiales, boletines oficiales y productos impresos obtenidos durante las diferentes entrevistas.

## Marco teórico

Esta investigación parte del supuesto de la existencia de un área de intersección entre las elites económicas y políticas, especializada en conectar las esferas del mundo estatal y el mundo empresarial. Este supuesto se vincula al concepto de circulación público-privada (Adolph, 2013; Hecló 1988; Maillet, González Bustamante y Olivares, 2017), el cual implica que determinados grupos de individuos desarrollan sus carreras laborales entre el Estado y el sector privado. Por lo general, la literatura (González-Bustamante, Maillet y Olivares, 2016; Canelo, Castellani y Gentile, 2018) analiza los beneficios que conlleva para el sector privado el acceso al gobierno, pero no suele considerar el uso que algunos gobiernos pueden hacer del mismo fenómeno. Por lo tanto, la idea de circulación público-privada es un punto de partida para analizar las diversas posibilidades de interacción entre ambas esferas, establecer hipótesis que la expliquen, incorporar la dimensión temporal de los diferentes procesos y abordar empíricamente, a través de la reconstrucción del vínculo, el alcance y la magnitud del fenómeno.

Siguiendo esta teoría, la circulación público-privada puede ayudar a movilizar el capital económico dado que los actores participantes se mueven con naturalidad y seguridad en varios mundos simultáneamente, a la vez que gracias al control que ejercen sobre el conocimiento de dichos mundos tienen la capacidad de mediar entre ellos y maximizar su posición. Dado que el conocimiento como recurso de poder no es neutral y es utilizado como uno de los insumos más importantes para la producción de la sociedad misma (Savage y Williams, 2008), se trata de profesionales expertos que pueden movilizar conocimiento y normalizar visiones.

Por un lado, estos individuos tienen la experiencia, es decir conocen por dentro la operatividad de las empresas privadas, pudiendo orientar de mejor forma la acción estratégica de los gobiernos que deben regirse por las acciones de aquellas. Por otro lado, son poseedores del "know-how", el conocimiento acumulado de procesos, criterios y estándares que son claves a la hora de pensar la posible relocalización de una industria. Por último, estos individuos acarrear consigo

un set de contactos o de capital social, esto es, otros individuos a quienes contactar, consultar o contratar en el futuro a la hora de recibir consejo oportuno y eficiente sobre cómo orientar la acción del gobierno ante el empresariado.

En este sentido, es el acceso a la elite empresaria, el sentido de pertenencia común, la capacidad de ajustarse a los cánones, lo que configura una zona de interacción que, a su vez, es codificada y vendida como un servicio. Por lo tanto, resulta útil fijar una mirada sobre cómo determinados individuos se constituyen como piezas clave del mapa del poder en una sociedad. Para ello, se trata de encontrar los criterios relevantes para distinguir, dentro de las elites, aquellos grupos que se ocupan de conectar las esferas y, de esta manera, aumentar las probabilidades de obtener beneficios concretos de dichas conexiones.

Esta circulación y sus potenciales intercambios fueron siempre analizados bajo la perspectiva empresaria, en el sentido de cómo el sector privado buscaba influir e incidir en los procesos decisorios de la administración pública. Probablemente el caso más reconocido sea el llamado fenómeno de "puerta giratoria" que alude al paso de algunas personas por altos cargos en el sector público y privado en diversos momentos de sus trayectorias laborales. Canelo y Castellani (2016) señalan que puede darse en estas direcciones: a) altos directivos del sector privado que acceden a puestos relevantes en el sector público (puerta giratoria de entrada); b) funcionarios que al dejar su cargo público son contratados por el sector privado para ocupar puestos directivos (puerta giratoria de salida); o c) individuos que van ocupando altos cargos en el sector privado y el sector público alternativamente (puerta giratoria recurrente).

Pero ¿es posible que ocurra un fenómeno similar pero guiado no por el empresariado o por el interés de los grupos de individuos particulares sino por las autoridades estatales? ¿Existe la posibilidad de que los gobiernos acudan a una estrategia similar y utilicen estos servicios para aceitar el vínculo con los empresarios? ¿Es posible que ante la ausencia de una burocracia competente y enraizada con el sector privado se promueva el vínculo con el empresariado por canales alternativos? A partir de estos interrogantes, se desarrolla el concepto de bypass burocrático con el objetivo de dar respuesta a estas inquietudes

## **Bypass burocrático**

Un bypass es una delegación informal de competencias burocráticas a un agente no institucionalizado con la finalidad de realizar tareas que el aparato estatal no tiene capacidad de llevar a cabo (Karamanef, 2021). Esto se debe a que en ausencia de un tipo de estructura administrativa coherente y autoorientada, los lazos personales de dichos agentes constituyen una fuente de cohesión que permite reducir los costos de información y de transacción en el cumplimiento de determinados objetivos. En materia de desarrollo económico, ante la falta de una estructura burocrática que establezca vínculos regulares con el sector privado, se impulsa la interacción no formal de estos agentes con el empresariado por canales particulares.

Dado que algunos gobiernos no siempre cuentan con los recursos óptimos para la implementación de una política eficaz para el desarrollo económico (burocracia calificada y enraizada en el sector empresario), la elite gobernante encuen-

tra una alternativa para la implementación de una política de su interés en estos intermediarios del sector privado. Los líderes de los gobiernos acuden a estas individuos u organizaciones con el objetivo de articular recursos (información, contactos), influir en la acción del empresariado y facilitar los acuerdos entre ambos sectores. Estos intermediarios acreditan mayores niveles de formación, – generalmente consultores, estudios jurídicos contables y/o financieros – y mantienen vínculos estrechos entre ellos y con la dirigencia política (provenientes de las mismas elites y redes profesionales) lo que les permite niveles mayores de fluidez en la coordinación de acciones.

Estas estructuras de intermediarios son, al mismo tiempo, políticas y operativas porque pueden influir en las decisiones del empresariado sobre el destino de radicación de sus empresas, en las decisiones del gobierno sobre los sectores y/o empresarios a los cuales incentivar y, al mismo tiempo, proporcionar apoyo material e información sobre las condiciones económicas, políticas y/o productivas de la provincia o del sector involucrado.

Además, estos individuos u organizaciones suelen no ser retribuidos en forma directa por los gobiernos, sino que sus incentivos económicos están dados por la venta de sus servicios específicos – contables, jurídicos y/o financieros – al empresariado cuando se relocalizan o bien, por fondos no legales. Por otro lado, en términos materiales, estas retribuciones suelen ser mayores a los potenciales ingresos de un salario de administración pública por lo que el interés en incorporarse – de manera formal – a la burocracia no es un incentivo (al menos no en una primera instancia). De esta manera, los incentivos para su involucramiento radican en el interés (privado) económico de estos grupos de intermediarios y las ganancias que obtienen de los procesos de relocalización.

Por otro lado, dado que requieren de la posterior aprobación de los líderes políticos para gestiones administrativas o seguir operando con nuevas relocalizaciones, la preocupación de cada intermediario por lo que los funcionarios piensan de él conduce a una mayor adhesión a las normas de comportamiento. En este sentido, la movilización de inversiones permite la formación de vínculos más fuertes con el empresariado, mejorando la comunicación y, por tanto, la eficacia gubernamental. De esta manera, se genera un sentido de compromiso con el objetivo de radicar más inversiones y un "espíritu de cuerpo" que promueve y refuerza el buen rendimiento de este entramado.

Por lo tanto, esta política de captación de inversiones no requiere – en su primera etapa – una burocracia weberiana sino una combinación de decisión política y el uso pragmático de recursos extra-burocráticos. Esto se produce dada la conformación de una red informal de profesionales que, en una primera instancia, funcionan como conectores entre un pequeño grupo de altos funcionarios y los dueños y gerentes de compañías. En este sentido, dada su estrecha vinculación con el mundo empresario, los operadores de la red dotan al proceso de fiabilidad, predecibilidad, mínimas garantías de competencia y compromiso de modo que las relocalizaciones parezcan menos arriesgadas.

El uso del bypass permite suplir no solo la falta de una burocracia weberiana sino muy especialmente el enraizamiento del que carece un aparato estatal sin ningún tipo de tradición ni cercanía con el sector privado. De esta manera, el uso de redes informales le permite condensar burocracia y enraizamiento mientras que la

autonomía es conservada por el gobierno al reservar la orientación general del proceso. En este sentido la centralidad de los vínculos externos sugiere que la eficacia del bypass surge no solo de la capacidad técnica de las redes informales, sino de la complejidad y estabilidad de sus interacciones con los agentes del mercado.

Sin embargo, esto no implica que el estado no requiera luego la conformación de una burocracia weberiana, sino que algunas funciones específicas son temporalmente suplidas ante la ausencia de determinadas capacidades burocráticas. En este punto, el factor clave para determinar el correcto funcionamiento del bypass está dado por su temporalidad: una vez radicadas, las densas redes de conexión sin una sólida estructura interna dejarían al Estado incapaz de resolver los problemas de acción colectiva, de trascender los problemas individuales, de trascender los intereses individuales de sus contrapartes privadas.

Por lo tanto, el bypass no puede extenderse en el tiempo, sino que funciona como un instrumento eficiente para la búsqueda y atracción impulsando la acumulación de capital industrial y luego se transforma para abordar los problemas y oportunidades generados por el éxito de su funcionamiento. La llegada de las inversiones puede funcionar como un motor que pone en funcionamiento al Estado, creando o agilizando estructuras públicas capaces de brindar los bienes y servicios necesarios para el desarrollo de la nueva matriz económica.

En este punto, el uso del bypass burocrático promueve la creación de una ruta alternativa en la que se ve facilitada la coordinación entre la élite gobernante local, los potenciales inversores y – una vez radicados – el personal directivo de las empresas, los contratistas estatales y la clase empresarial que surge bajo el estímulo de la inversión pública y privada. En otras palabras, de manera temporal y con la dirección política de un gobierno autónomo, un bypass burocrático puede facilitar la conformación de un entramado de actores colectivos con la sustentabilidad política, social y económica necesaria para la transformación productiva de un estado sin burocracia weberiana ni enraizamiento con el empresariado.

## El régimen de promoción industrial

El régimen de promoción industrial regional fue una política de descentralización productiva en Argentina por el cual se brindaba asistencia a provincias económicamente no desarrolladas con el propósito de mejorar el empleo y acortar las tendencias a la concentración. A pesar de las sucesivas reglamentaciones y modificaciones<sup>5</sup>, el sistema general de incentivos fiscales se extendió desde principios de la década de los ochenta, hasta finales de 2012 en las provincias de La Rioja (Ley N° 22.021/79), San Luis, Catamarca (Ley N° 22.702/82) y San Juan (Ley N° 22.973/83). Entre los principales beneficios promocionales previstos en el régimen y sus modificatorias se encuentran:

1. La deducción y/o exención del impuesto a las ganancias;
2. La exención del impuesto sobre el capital de las empresas y los bienes incorporados al patrimonio;

---

<sup>5</sup> El marco legal que sostenía el régimen de promoción industrial era el "Acta de Reparación Histórica". Luego, mediante el Decreto 1125/96 se estableció que los beneficios para los proyectos de implementación diferida expirarían en 2005 pero un año más tarde, el decreto 69/97 amplió este límite de tiempo hasta finales de 2012.

3. La liberación (en escala decreciente) del impuesto al valor agregado (IVA) por las ventas al mercado interno;
4. La liberación (en escala decreciente) del IVA para las empresas que proveyeran de materias primas, insumos o bienes de uso a las empresas beneficiarias del régimen sobre las ventas que aquellas realizaran a estas últimas;
5. La exención del pago de los derechos u otros impuestos a las importaciones para la compra de bienes de capital, herramientas y elementos componentes de dichos bienes;
6. La posibilidad de deducir el monto imponible del impuesto a las ganancias o de diferir el pago de impuestos por parte de los inversionistas en empresas beneficiarias (beneficio que luego fue discontinuado).

Por primera y única vez en la historia de la política industrial del país, se les otorgaba a los gobiernos provinciales el rol de autoridad de aplicación del régimen de promoción industrial. De esta manera se les proporcionaba un mayor nivel de autonomía en la planificación económica y, por ende, más responsabilidad en el desarrollo de sus estructuras productivas. Así, las provincias promocionadas recibían el beneficio pleno de los incentivos a la inversión pero el costo se diseminaba sobre todas las provincias. Esto se debía a que, por el régimen de coparticipación federal vigente en el país<sup>6</sup>, la provincia que actuaba como autoridad de aplicación otorgaba beneficios tributarios de impuestos federales y reducía la renta disponible para el Tesoro Nacional – y el del resto de las provincias – mientras favorecía la localización de inversiones en su propio territorio.

Sin embargo, si bien la autoridad formal puede cambiar de un día para otro, la capacidad necesaria para hacer uso de las nuevas facultades transferidas requiere otros tiempos. En este sentido, dadas las mencionadas características de la política de promoción industrial, la importancia de tener una burocracia provincial eficiente no radicaba tanto en su capacidad administrativa para evaluar y aprobar proyectos sino en la capacidad para promover la llegada y radicación de industrias en el territorio. Por ello, el análisis aquí realizado intenta explicar cómo los gobiernos de provincias periféricas pueden desarrollar (o no) vínculos estrechos con el sector privado para promover las relocalizaciones en sus territorios. Esto se debe a que las decisiones empresarias para la relocalización de activos no se basan, exclusivamente, en incentivos fiscales sino que incluye diferentes componentes político, sociales, burocráticos, organizacionales.

En este punto, como muestra Borello (1988), muy pocas empresas deciden de la nada acogerse a un régimen de incentivos fiscales para esas relocalizaciones. Antes de esta decisión hay, en general, una coyuntura previa que se relaciona con la estructura de producción y acumulación y que se resuelve a través de una decisión que tiene un impacto espacial. Una vez que hay una decisión de acogerse a un régimen de promoción – además del nivel de incentivos que ofrecen las distintas jurisdicciones – se consideran otros factores: desde la actitud de los organis-

---

<sup>6</sup> La Coparticipación Federal es el sistema de rango constitucional que tiene por objeto coordinar la distribución del producido de los tributos impuestos por el Estado Federal, en virtud de una delegación efectuada por las Provincias a la Nación, quien debe recaudar las contribuciones, retener su porción y redistribuir el resto entre aquellas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (incorporada al sistema desde la reforma constitucional del año 1994).

mos y funcionarios públicos a cargo de la política de promoción y el nivel de calificación de los trabajadores, hasta los servicios de salud y recreación disponibles para quienes allí se radican.

En virtud de que recibían el beneficio pleno de los incentivos a la inversión, pero el costo se diseminaba sobre el resto del país, la promoción industrial abría una verdadera ventana de oportunidad para el desarrollo económico de las provincias promocionadas<sup>7</sup>. En este punto, el bypass burocrático era la alternativa posible en provincias sin administraciones públicas calificadas ni enraizamiento con el sector privado dado que – en ausencia de un tipo de burocracia coherente y autoorientada – los lazos personales de los operadores privados constituyeron una fuente de cohesión que permitía reducir los costos de información y de transacción en el cumplimiento de los objetivos establecidos por la conducción política del gobierno de la provincia.

## El caso San Luis

Si bien las cuatro provincias experimentaron cambios importantes derivados de la implementación del régimen de promoción industrial<sup>8</sup>, los datos sobre el costo fiscal de la promoción muestran que las cuatro provincias promocionadas concentraron el 98,0% de los incentivos regionales que se otorgaban en el país y que, entre las cuatro, San Luis alcanzó a capturar casi el 70% de esos beneficios (ver cuadro 1). Antes del régimen de incentivos fiscales, la economía de San Luis se caracterizaba por el claro predominio de las actividades primarias (agricultura y ganadería) y, dentro de ellas, de la ganadería bovina, en particular. Por su parte, la industria presentaba una muy escasa diversificación en cuanto a las ramas que explicaban el grueso del empleo y la producción. Antes de la implementación del régimen de promoción, la industria manufacturera representaba menos del 15% del PBG de la provincia y, dentro de ella, la producción de alimentos, bebidas, tabaco y minerales no metálicos concentraban el 50% de los establecimientos, el 70% de la ocupación y el 85% del valor de producción. El resto de las ramas tenía un peso muy pequeño y completaban una estructura industrial provincial que se presentaba como rígida y escasamente diversificada (ver cuadro 2).

En este sentido, la transformación de San Luis fue de tal magnitud que la provincia cambió en más de un aspecto. En primer lugar, modificó su estructura económica al punto que la industria puntana presenta, hoy, un considerable grado de diversificación que comprende desde el procesamiento de productos agrope-

<sup>7</sup> Por el régimen de coparticipación federal vigente en el país, la provincia que actuaba como autoridad de aplicación otorgaba beneficios tributarios de impuestos federales – reduciendo la renta disponible para el Tesoro Nacional y el del resto de las provincias – mientras favorecía la localización de inversiones en su propio territorio. De esta manera, las provincias promocionadas recibían el beneficio pleno de los incentivos a la inversión, pero el costo se diseminaba sobre todas las provincias.

<sup>8</sup> En promedio, en Catamarca, La Rioja y San Juan se presentaron entre cien y trescientos proyectos, mientras que en San Luis se presentaron más de mil (Ministerio del Interior de la Nación, 1996). Entre 1983 y 1991, el Producto Bruto Geográfico (PBG) de la provincia creció un 227%, a una tasa anual promedio cercana al 30%, y hacia fines de la década del noventa seguía recibiendo – en promedio – el triple de inversión privada que las otras provincias promocionadas (CEPAL, 2001). Esto aumentó tres veces su participación en la economía nacional y superó el promedio nacional de producto per cápita (CEPAL, 2003).

cuarios hasta manufacturas industriales de mayor contenido tecnológico y niveles de empleo asalariado industrial muy por encima de los principales centros urbanos del país (Karamanef y Salvia, 2019). En segundo lugar, la promoción industrial le dio al gobierno provincial el control de los recursos materiales y simbólicos para ampliar su base de poder, ser reelecto por cinco mandatos consecutivos y proyectarse a nivel nacional (Behrend, 2011). A partir de ello, la literatura reduce la explicación del éxito de San Luis para captar el grueso de las inversiones a dos opciones: las condiciones derivadas de su emplazamiento geográfico y el entramado político institucional de la provincia.

Aquellos que sostienen el argumento geográfico (Bianchi, 2013) plantean que, si bien los incentivos promocionales tuvieron un rol primordial en la localización de la actividad industrial, el hecho de que la provincia haya recibido un mayor número de proyectos productivos – y la mayor parte de aquellos con orientación exportadora – estuvo determinado por su ubicación estratégica. Esto se debe a que San Luis se encuentra en el centro geográfico del Corredor Bioceánico que une el puerto de Buenos Aires con el de Valparaíso (Chile) y, al mismo tiempo, presenta una mayor cercanía con los principales centros de consumo de mercado interno del país. Estos mismos estudios (Bianchi, 2013; Sawers y Massacane, 2001) aseguraban además que las empresas instaladas tenían como único propósito recaudar los beneficios fiscales y que, una vez finalizados los subsidios, las fábricas se volverían a trasladar<sup>9</sup>.

El argumento alternativo entiende que la fluidez en el vínculo entre las autoridades locales y el empresariado que se radicó en la provincia fue la variable explicativa de la transformación productiva de San Luis. Esto se debería a que la industrialización desde arriba favoreció la articulación entre la élite gobernante local y el personal directivo de las empresas establecidas, los contratistas estatales y la clase empresarial que surgió bajo el estímulo de la inversión pública y privada (Guiñazú, 2003). A diferencia de las otras provincias, el gobierno puntano llevó a cabo una reorganización administrativa – que incluyó la creación de burocracia especializada – dedicada a agilizar los procedimientos y facilitar el acceso de los empresarios a las autoridades locales<sup>10</sup>.

Sin embargo, ninguno de los argumentos logra explicar de forma completa el éxito de San Luis en captar la mayoría de las inversiones porque dejan de lado a

---

<sup>9</sup> En estudios anteriores (Karamanef y Salvia, 2019; Karamanef, 2019; Karamanef, 2021) se puso a prueba este argumento y los resultados de dichas investigaciones muestran que, una vez terminada la promoción industrial en San Luis, se produjo un aumento en la cantidad de asalariados industriales del orden del 13 % y que además – cinco años después de haber finalizado el régimen – había un 30 % más de probabilidades de ser empleado asalariado industrial en San Luis que en el resto del país. Esto se debería a que, además de las ventajas que otorgaba una ubicación estratégica y los beneficios de un Gobierno local que responde a sus intereses, los costos de traslado y radicación de fábricas que llevaban instaladas ya algunos años reducían los incentivos para que el empresariado abandonara la provincia de San Luis. De esta manera, se evidencia que los mecanismos promocionales permitieron no solo la descentralización de las actividades productivas hacia espacios de menor desarrollo relativo, sino que, una vez finalizados los beneficios, las empresas alcanzaron un nivel de competitividad que les permitió mantenerse en la provincia

<sup>10</sup> El ejemplo paradigmático fue el Ministerio de Industria – creado por la ley N° 4524/83 –, que desempeñó un papel clave en el fomento de la inversión industrial y de la reorganización del personal de la Administración Pública – decreto N° 1085/94 – que, entre otras modificaciones, establecía el ingreso por concurso a la carrera administrativa.

un actor clave del proceso: el empresariado. La decisión de trasladar activos y relocalizarse en otra provincia no es un acto reflejo ante un estímulo fiscal, sino que requiere de una acción planificada. Si el criterio de la radicación era la cercanía de los centros de consumo, la explicación geográfica no contempla el motivo por el cual, existiendo múltiples regímenes de promoción industrial en todo el país – incluso en zonas y provincias más cercanas a los mayores centros de consumo –, San Luis haya resultado más exitoso en la captación de industrias. ¿Por qué no utilizar otros beneficios de promoción industrial y continuar donde estaban ubicados o relocalizarse en lugares más cercanos? Si la respuesta es que los beneficios eran mayores en las cuatro provincias promocionadas, se entiende que los costos de instalación, la formación de nuevos trabajadores y, fundamentalmente, los costos de fletes lo hubieran compensado.

Por su parte, la tesis de que el éxito fue la conformación de una coalición entre la élite gobernante local, el personal directivo de las empresas establecidas, los contratistas estatales y la clase empresarial tiene sentido para una etapa posterior, cuando la radicación ya se había producido. Este planteo no explica por qué la mayoría de los inversores radicaron sus industrias en San Luis, sino lo que sucedió luego de haberse instalado. Dado que la construcción de esa coalición requirió primero la captación y radicación de las inversiones, este argumento podría explicar la sostenibilidad del modelo, pero no su origen.

En virtud de que recibían el beneficio pleno de los incentivos a la inversión, pero el costo se diseminaba sobre el resto del país, la promoción industrial abría una verdadera ventana de oportunidad para el desarrollo económico de las provincias promocionadas. Una oportunidad que el gobierno de San Luis aprovechó mediante la implementación de una estrategia diferente a la de las otras provincias: hizo un bypass sobre su propia burocracia y tercerizó, de manera informal, la búsqueda de inversiones en un conjunto de actores privados. En un marco generalizado de debilidad institucional e inestabilidad de políticas (Levitsky y Murillo, 2009), que se acentuaba por la transición democrática, la estrategia de captación de empresas requería premura porque el tiempo de duración de la delegación de la autoridad de aplicación era incierto. En ese contexto, la provincia no contaba con una burocracia altamente calificada ni con el nivel de enraizamiento suficiente con el sector privado para promover la llegada de empresas<sup>11</sup>.

Ante esta situación, el gobierno decidió tercerizar de manera informal la búsqueda de inversiones en actores privados – por lo general, estudios jurídicos/contables – que constituían verdaderas redes no institucionalizadas de intermediación con los empresarios. Estos operadores ofrecían la gestión rápida de los decretos de radicación<sup>12</sup> y mostraban los beneficios que, además, le reportarían localizarse en una provincia con una ubicación estratégica, a saber: la posibilidad de contratar trabajadores con menores niveles de sindicalización, el vínculo directo con las autoridades provinciales, la baja o nula imposición de tributos locales y la provisión de los servicios e infraestructura necesaria para la instalación de sus fábricas. Esta tercerización de la búsqueda de inversores se hacía tanto para suplir la escasa ca-

<sup>11</sup> Sobre la burocracia en San Luis, ver Samper (2006).

<sup>12</sup> El decreto de radicación era el acto administrativo emanado del Poder Ejecutivo provincial que aprobaba las exenciones fiscales del régimen de promoción industrial a las empresas que se radicaban en las provincias.

pacidad técnica de la burocracia local como para aprovechar el estrecho vínculo que – por las características de sus actividades – estos operadores mantenían con el empresariado. Operar por fuera de la burocracia también ofrecía otros incentivos como la venta de los decretos de radicación<sup>13</sup>, acelerar los tiempos de llegadas de las industrias y no ampliar la planta administrativa del Estado en tiempos de restricción presupuestaria.

Históricamente, cuando no contaban con facultad para aprobar proyectos, a los gobiernos provinciales solo les quedaba la opción de hacer promesas de infraestructura, dado que no tenían capacidad para asegurar el otorgamiento de las exenciones impositivas, las cuales debían ser aprobadas por el gobierno central. Con la delegación de la autoridad de aplicación, los gobiernos provinciales obtuvieron una mejor posición para negociar directamente con los empresarios pero sin contar con servicios burocráticos calificados, ni vinculación con el sector empresario de las provincias centrales. En este punto, se tornó factible la alternativa de hacer un bypass a la burocracia y tercerizar la búsqueda de inversiones.

Dado que los operadores de las redes informales eran proveedores de servicios para los empresarios (a través de sus estudios jurídicos y contables), la tercerización también funcionaba como una suerte de seguro – para los industriales – del cumplimiento de los compromisos que asumía el gobierno: infraestructura, no predación con impuestos locales, asistencia y facilidades administrativas en la radicación. Esa tercerización implicaba que un conjunto de actores privados – generalmente abogados y contadores de estudios vinculados al nuevo gobierno – realizara la búsqueda de las inversiones y la posterior articulación con las autoridades provinciales para, así, conseguir los decretos de radicación y los beneficios fiscales que aquellos otorgaban. En este sentido, la articulación con los intermediarios habilitaba un juego en el que los empresarios obtenían los decretos de radicación y el compromiso de las autoridades de cumplir con las demandas necesarias para su instalación en la provincia, el gobierno provincial conseguía – a un costo bajísimo – nuevas inversiones en su territorio y, los estudios jurídicos-contables, nuevos servicios que vender a las empresas con la elaboración de los proyectos.

Por otro lado, el uso del bypass permitía suplir no solo la falta de una burocracia weberiana sino muy especialmente el enraizamiento del que carecía un aparato estatal sin ningún tipo de tradición ni cercanía con el sector privado. San Luis era una provincia que se caracterizaba por el claro predominio de actividades primarias (agricultura y ganadería) y la industria era prácticamente inexistente (Morina, 1989, Guiñazú, 2003). De esta manera, el uso de redes informales le permitía condensar burocracia y enraizamiento mientras que la autonomía era conservada por el gobierno al reservar la orientación del proceso y la decisión final de la aprobación de los proyectos de radicación. En este sentido la centralidad de los vínculos externos sugiere que la eficacia del bypass surgió no solo de la capacidad técnica de las redes informales, sino de la complejidad y estabilidad de sus interacciones con los agentes del mercado.

---

<sup>13</sup> Acusaciones que nunca fueron probadas en instancias judiciales, fueron presentadas contra las supuestas prácticas ilegales apoyadas por el gobierno provincial. Funcionarios y operadores del gobierno fueron acusados continuamente de venta de decretos, lo cual significaba solicitar dinero para la aprobación legal de proyectos industriales. En otras palabras, vender lo que no debía venderse y otorgar autorización legal a proyectos industriales sin la debida inspección (Guiñazú, 2003).

*Cuadro 1: Participación de las provincias en el "costo fiscal teórico" total del sistema de incentivos fiscales regionales, 1980 -1988 (En porcentajes)*

Provincia	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Catamarca				0,2	2,0	6,5	7,3	6,7	8,7
La Rioja	1,0	3,9	12,0	10,1	15,6	11,7	9,4	7,7	10
San Juan					0,4	4,3	7,5	5,8	9,9
San Luis				0,6	12,0	36	39,4	59,3	69,4
Cuatro provincias	1,0	3,9	12,0	10,9	30,0	58,5	63,6	79,5	98,0
Provincias restantes	99,0	96,1	88	89,1	70,0	41,5	36,4	20,5	2,0
<b>Total</b>	<b>100</b>								

**Fuente:** Secretarías de Industria y de Hacienda, reproducido en Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 17 de mayo de 1988, pág. 272.

*Cuadro 2: Evolución del producto bruto geográfico en San Luis. 1980-1990.*

Sectores	PBG por sectores	
	1980	1990
<b>Año</b>		
Agricultura y ganadería	25,1	4,4
Minería	11,2	2,1
Industria	14,7	63,7
Servicios públicos (agua, gas y electricidad)	1,6	0,9
Construcción	11,1	3,5
Comercio	13,4	4,5
Transporte y comunicación	3,2	2,4
Financiero	0,2	9,4
Administración pública	19,5	9,2
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Consejo Federal de Inversiones. Dirección de Estadísticas y Censos provincia de San Luis. Cuaderno de información estadístico N 9, 1995.

## Captación y radicación de inversiones

En diciembre de 1982, si bien el gobierno de facto de San Luis ya contaba con la autoridad de aplicación de los proyectos de radicación, las autoridades militares de la provincia adoptaron una estrategia conservadora en la que esperaban que los beneficios fiscales fueran suficiente para que los industriales decidieran radicarse en la provincia. El proceso para la aprobación de los proyectos incluía un comité evaluador que, en palabras de sus integrantes, replicaba los criterios de la Secretaría de Industria de la Nación "haciendo todo mucho más lento" y demoraba

la entrega de los decretos de radicación<sup>14</sup>. Esta situación recién cambiaría en diciembre de 1983, con la transición democrática y la decisión del nuevo gobernador electo, Adolfo Rodríguez Saá<sup>15</sup>, de tercerizar de manera informal la búsqueda de inversores y centralizar la autoridad política para la aprobación de los proyectos.

Esta situación se vería rápidamente reflejada en la cantidad de proyectos radicados: 54 nuevas industrias durante el último año del gobierno militar (1983) y 266 en el primer año del gobierno de Rodríguez Saá (1984) (Morina, 1989). La cantidad de proyectos autorizados en 1984 representa uno por día hábil a lo largo de todo el año, lo cual es muestra, tanto del interés empresario en el régimen, como de la facilidad de aprobación por parte de las autoridades provinciales. Esto se debía, como fue mencionado antes, a que la autoridad de aplicación otorgaba a los gobiernos provinciales el nivel de autonomía para negociar directamente con los empresarios, promover vínculos de confianza y asumir los compromisos necesarios para lograr la radicación de las industrias en sus territorios. Tarea para la que el gobierno de San Luis acudió a los servicios extra burocráticos de operadores privados como forma de aprovechar su vinculación con el sector empresario.

A partir de una serie de entrevistas realizadas en el marco de esta investigación surgió con frecuencia la idea de que el gobierno buscaba radicar la mayor cantidad de empresas posibles sin importar el origen, la actividad o el valor agregado que generaran. En palabras del entonces gobernador de la provincia "la promoción era como ver caer Maná del cielo y había que aprovecharlo"<sup>16</sup>. Una muestra de lo que sucedía se desprende del relato de los integrantes del comité evaluador del Ministerio de Industria cuando señalan situaciones en las que "había cosas que, técnicamente, no cuadraban pero en una semana había que entregarles el decreto de radicación". Cuando ellos mismos cuestionaban a la autoridad política sobre la conveniencia de aprobar radicaciones de manera tan rápida por el temor a que se fueran cuando se terminaran los beneficios fiscales, la respuesta de los gobernantes era: "a las empresas primero hay que radicarlas y luego se resuelve cómo retenerlas".

## Nueva gobernanza

Con el objetivo de obtener los beneficios fiscales, las grandes empresas no relocalizaban la totalidad de los procesos productivos sino que los fragmentaban y trasladaban fases de la producción a las provincias promocionadas (Kosacoff, 2007). Además de reducir los costos, esto permitía a los industriales que quienes se radicaran de manera permanente en esos nuevos destinos no fueran ellos, sino algunos gerentes y otros directivos de rango menor. Estos representantes de los industriales – una vez que la provincia les otorgaba los decretos de radicación – fungían como los "adelantados"<sup>17</sup> que tenían a cargo la tarea de montar las fábricas.

<sup>14</sup> Entrevista con integrante del Comité evaluador durante el gobierno de facto y, luego, funcionario del Ministerio de Industria en democracia.

<sup>15</sup> Ejerció durante cinco períodos consecutivos la gobernación de San Luis entre 1983 y 2001, cargo que abandonó al ser elegido por la Asamblea Legislativa como presidente interino de la República.

<sup>16</sup> Adolfo Rodríguez Saá en entrevista con el autor (2019)

<sup>17</sup> Esta denominación del siglo XVI era utilizada para referirse a un alto dignatario español que llevaba a cabo o adelante una empresa pública por mandato de servicio, cuenta y bajo designio real. El título de "adelantado mayor" se otorgaba, usualmente, a individuos distinguidos o apreciados por sus cualidades militares y, ante todo las leales, aparejando al encargo real la inherente cobertura de poderes jurídico materiales para "adelantar" la empresa propuesta.

Ellos serían quienes conformarían, junto a funcionarios provinciales, contratistas estatales, líderes sindicales, operadores de estudios, comerciantes y proveedores de servicios locales, la coalición industrializadora que lideraría la provincia durante las siguientes décadas.

Los gerentes radicados en aquel entonces suelen repetir sus relatos sobre la llegada a un "páramo" al que fueron a hacer "punta" para que, luego, otros industriales, convencidos por la veracidad y el efectivo funcionamiento del régimen de promoción, los siguieran en sus relocalizaciones. En este sentido, manifiestan la idea de que cumplían un rol similar al de los "adelantados" pero, como los capitanes de la industria con un mandato: no se trataba, únicamente, de obtener los beneficios fiscales que otorgaba la promoción industrial sino llevar "el desarrollo al desierto". Así, en sus alocuciones, suelen hablar del éxito de San Luis como el resultado de un desarrollo exógeno, en el que "ochenta fábricas – veinte de dueños con apellidos ilustres – generaron una nueva cultura. Eran mundos en sí mismos". Mundos que, en San Luis, no existían<sup>18</sup>.

Estos adelantados fueron quienes fundaron las cámaras empresarias que, luego, a la hora de plantear demandas, particularmente, en materia de infraestructura, se convertirían en las interlocutoras privilegiadas con las autoridades gubernamentales. Dado que hubo dos polos de radicación diferenciados – la ciudad de San Luis y Villa Mercedes –, en 1983 se crea la Cámara de Industriales de Villa Mercedes y, en 1984, la Cámara de la Industria de San Luis. Ambas conformarían, posteriormente, la Unión Industrial de San Luis, que funge como nexo provincial con la Unión Industrial Argentina (UIA). En palabras de uno de los fundadores de la Cámara "...lo que había era lo mínimo para un pueblito, y a todos nos faltaba lo mismo: agua, teléfono, energía eléctrica". Por lo tanto, para ellos: "constituir la cámara era una necesidad" que les serviría, tanto para canalizar sus demandas, como para exigir al gobierno provincial el cumplimiento efectivo de sus compromisos.

Con respecto al vínculo institucional de las cámaras con los funcionarios, lo recuerdan como fluido, durante todo el gobierno de Adolfo Rodríguez Saá. Como muestra de la relación, el presidente de la Cámara Industrial de Villa Mercedes señala: "venía el gobernador, sentaba a su gabinete y discutíamos durante horas. Revisábamos toda la situación, [había] criterio de escucha, [capacidad de] entender. Sobre todo, para resolver problemas de infraestructura, de energía, que al principio era desastrosa. Con Adolfo [Rodríguez Saá, el gobernador] había respeto institucional. Vos sabías que tenías llegada". Esto le permitía al gobierno establecer prioridades dadas las múltiples demandas de los industriales y, al mismo tiempo, a los empresarios articular, canalizar y potenciar sus exigencias.

Muchas de las inversiones provenían de grandes empresas que no relocalizaban la totalidad de los procesos industriales en la provincia, sino que trasladaban determinadas fases de su producción. Los sucesivos avances tecnológicos habían permitido la desconcentración de establecimientos según las necesidades de cada etapa y, de esta manera, muchos empresarios desarrollaron estrategias multiplanta y multilocalización para alcanzar los mayores beneficios de los regímenes de promoción. Esto se debía a que como los proyectos de radicación de hasta un determinado monto<sup>19</sup> eran evaluados exclusivamente por el gobierno provincial, los interme-

<sup>18</sup> Entrevista con ex gerente de Glucovil SA y ex presidente de la Cámara Industrial de Villa Mercedes. Ing. Martín André (2020).

<sup>19</sup> Un millón de dólares, aproximadamente.

diarios del bypass aconsejaban a los empresarios fragmentar los proyectos para asegurar su aprobación por el gobierno provincial y en el menor tiempo posible.

Tal vez, el caso más paradigmático de fragmentación sea el de la empresa siderúrgica Acindar<sup>20</sup>, que encaró un proceso de desintegración productiva de su planta de la provincia de Santa Fe<sup>21</sup>. Como señalan Lozano, Azpiazu y Basualdo (1991), además de los beneficios fiscales, el régimen promocional le permitió a los dueños de la empresa desconcentrar la abundante mano de obra existente en la planta principal, en un contexto donde la resistencia sindical post-dictadura era más fuerte de la esperada. De la misma manera que Acindar, se radicaron plantas pertenecientes a grandes empresas aunque muchas de ellas no aparezcan como tales. Entre las plantas más importantes instaladas en la provincia durante este periodo existen algunas pertenecientes a los grupos económicos más destacados del país<sup>22</sup>. La mayoría de estas firmas seguían estrategias similares a las de Acindar y fragmentaban el proceso productivo para trasladar terminales de sus fábricas a San Luis.

Esta radicación fragmentada funcionaría como un catalizador para la relocalización de industrias de determinados sectores, producto de los efectos de aglomeración<sup>23</sup>. Esto se daba no solo porque los costos de producción declinaban significativamente por localizarse unas empresas en las cercanías de otras, sino porque la magnitud de los beneficios fiscales era tal que permitía, a quienes se relocalizaban, fijar precios más competitivos<sup>24</sup>. Esto forzaba a las empresas del mismo sector a pensar en la relocalización como una alternativa para poder competir con las industrias radicadas en las provincias promocionadas. En este punto, la rapidez en la estrategia del bypass burocrático permitió al gobierno de San Luis, por efectos de aglomeración económica, captar a las industrias líderes de sectores que terminaron fungiendo como señuelos para muchas otras empresas de menor tamaño.

<sup>20</sup> Acindar es una de las principales siderúrgicas del país. Para mayor información y análisis sobre la empresa y el uso de los beneficios promocionales ver Strada Rodríguez (2019).

<sup>21</sup> Para ello trasladaron a la provincia de San Luis, entre otras, la producción de alambres de púas y galvanizado para el agro (Puar S.A.), de clavos (Clamet S.A.), de mallas de alambre tejido (Tejimet S.A.), de alambres y varillas para fardos (Fardernet S.A.), de mallas y hierro redondo para la construcción (Indema S.A.), de trenzas para hormigón pretensado (Toron S.A.), de manufacturas de acero (Baplesa S.A.), de perfiles de acero (Perfilar S.A.), de hierro redondo (Sampa S.A.), de clavos y tachuelas (Clavimet S.A.), de otras manufacturas de acero (Laminar S.A.), de servicios y ciertas manufacturas (Aser S.A.); siempre sobre la base de la provisión de materias primas por parte de la propia Acindar S.A. y de la comercialización de los productos finales por parte de firma controlada M. Heredia y Cia. S.A.

<sup>22</sup> Fueron los casos de Pérez Companc (S.A.D.E., Tubos Transelectric S.A.I.C.F.A.); Panam S.A. (Astrojet S.A., Polipro S.A., Fibrafil S.A., Fitalse S.A., Vardoc); Alpargatas (Palette Oeste S.A., Textil San Luis S.A.); Garovaglio y Zorraquín (Electrónica San Luis S.A., Saiar-Hheen); Banco de Galicia (Plavinil Argentina S.A.); Ledesma (Glucovil, Govil); Drean (Drean San Luis S.A.); Bunge y Born; Zanella; Georgalos; Bagley; Eguimad S.A..

<sup>23</sup> Las "economías de aglomeración" hacen referencia a los beneficios obtenidos por las empresas por localizarse en las cercanías de otras empresas. Mientras más empresas en campos relacionados se establezcan en áreas contiguas, más significativamente podrán declinar sus costos de producción (las empresas tienen que competir por proveedores múltiples; un resultado de aglomerarse sería una mayor división y especialización en el trabajo).

<sup>24</sup> Este fue el caso, por ejemplo, de la industria de la pintura, donde el principal fabricante del país (Sintoplast SA) sostiene que "los beneficios que las empresas eran de tal magnitud que quienes no se relocalizaban corrían el riesgo de quedar fuera del mercado porque no podían competir con sus precios." Entrevista con Eduardo Mirengo (2019).

## Capacidad estatal

El uso del bypass burocrático no significaba que el estado no requirió el desarrollo de capacidades estatales para promover el desarrollo económico de la provincia sino que algunas funciones específicas fueron temporalmente suplidas ante la ausencia de determinadas condiciones burocráticas. En este punto, el factor clave para determinar el correcto funcionamiento del bypass estuvo dado por su temporalidad: las densas redes de conexión sin una sólida estructura interna robusta hubiesen dejado al Estado incapaz de resolver los problemas de acción colectiva, de trascender los problemas individuales y superar los intereses individuales de sus contrapartes privadas. Por lo tanto, el bypass no podía extenderse en el tiempo sino que funcionaba como un instrumento eficiente para impulsar la acumulación de capital industrial y luego transformarse para abordar los problemas y oportunidades generados por el éxito de su funcionamiento.

Por ello, además de los beneficios fiscales, los empresarios se interesaban en algunos asuntos claves para concretar las relocalizaciones de sus industrias, los cuales, en buena parte, dependían directa o indirectamente del estado provincial: la infraestructura disponible para instalar y producir, el nivel de calificación y salarios de los trabajadores, el grado de conflictividad gremial y la presión tributaria local. La vinculación mediada por los consultores y estudios que gozaban de la confianza de los empresarios le brindaba una mayor certidumbre respecto al compromiso de las autoridades provinciales.

Además de aprobar la mayoría de los proyectos de radicación, las nuevas autoridades del gobierno buscaban sellar acuerdos con los dueños de aquellas empresas captados por los intermediarios que podían realizar una inversión significativa para la generación de empleo o capaces de atraer otros capitales. Estos acuerdos implicaban, principalmente, el compromiso de que el gobierno cumpliera con la realización de obras de infraestructura, contribuyera con todas las facilidades administrativas para el otorgamiento de los decretos de radicación, implementara una política fiscal provincial amigable con el empresariado y, colaborara tanto con la formación, como con el disciplinamiento de los trabajadores.

Para ello, la administración de la provincia puso en marcha algo que el gobernador había planificado y prometido durante la campaña electoral: centralizar la autoridad política del régimen de promoción industrial en un Ministerio de Industria. En este sentido, la captación de las inversiones, por parte de los operadores privados, obligaba a las autoridades gubernamentales a negociar luego con los empresarios el otorgamiento de los decretos.

En esa instancia, lograr una mayor radicación de fábricas necesitaba que, una vez que el empresario decidiera la relocalización, se pusieran en movimiento los organismos estatales encargados de la aprobación de los decretos de radicación. Para ello, apenas asumió el gobierno de Rodríguez Saá, en 1983, se creó el Ministerio de Industria encargado de la aprobación de los tramites de radicación<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Alberto Rodríguez Saá – en ese entonces senador nacional y actual gobernador de la Provincia – aseguraba: “La reforma del Estado explica en parte el éxito de la promoción industrial. Nada más tomar posesión del cargo, creamos el Ministerio de Industria, algo que no hicieron las demás provincias. En el ministerio, los empresarios negociaban con el gobierno, evitando así los retrasos burocráticos en el proceso de aprobación de los proyectos” Ex senador nacional, hermano y principal asesor del entonces gobernador Adolfo Rodríguez Saá. Es el actual gobernador de San Luis. En entrevista con Guiñazú (2003).

En simultáneo, sobre la administración pública, se desplegó una agresiva estrategia para equilibrar la planta de trabajadores que incluía acciones que iban desde jubilaciones y retiros voluntarios hasta la creación de comisiones para obstaculizar reincorporaciones de empleados cesanteados durante la dictadura (Samper, 2003). En 1991, la cantidad de empleados del sector público de la provincia se había reducido en más de un 33% mientras que la cantidad de trabajadores en el sector privado aumentaba un 17,2 %, el servicio doméstico un 3,6%, los trabajadores por cuenta propia un 9,5% y aquellos que se habían convertido en patrones o empleadores un 47,4% (ver cuadro 3).

La activación del aparato estatal no solo implicaba la gestión administrativa para el otorgamiento de los beneficios fiscales a las empresas sino que también requería resultados en materia de infraestructura para los nuevos trabajadores que se asentaban en búsqueda de oportunidades laborales. Esta transformación se observa, por un lado, en los datos de crecimiento relativo intercensal, donde se advierte que los efectos de la promoción industrial no solo evitaron la emigración de los residentes, sino que también provocaron la llegada de población (ver cuadro 4). Y, por el otro, en un incremento del 50,3%<sup>26</sup> en la cantidad de viviendas del Gran San Luis que, en su mayoría, fue resultado de la gestión del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) - Instituto Provincial de Vivienda y Urbanismo, con participación de sociedades intermedias (por lo general, sindicatos) para la compra de los terrenos.

El aumento en la capacidad del estado provincial también se observa en la provisión de bienes públicos ligado a infraestructura vial, urbana, de energía y transporte. Esto incluyó desde la creación de una nueva ciudad (La Punta) hasta escuelas, hospitales, centros de salud, diques, acueductos, plantas potabilizadoras, la provisión de servicios, (agua, luz y gas, comunicaciones e información), el ordenamiento territorial de áreas turísticas, tareas de forestación, señalización, la construcción de rutas y caminos (autopista ruta 7, rutas nacionales N° 7, N° 9, N° 146, N° 147, N° 148 y rutas provinciales N° 3, N° 49) que contribuyeron a la organización de la circulación urbana y accesos a la ciudad, favorecieron el desarrollo turístico y productivo y la comunicación e integración de San Luis con las principales ciudades de la provincia y el país<sup>27</sup>.

*Cuadro 3: Población empleada en San Luis. Variación por sector (En porcentajes). 1980-1991*

Sector	1980	1991	Variación %
En relación de dependencia	73,5	68,6	-6,7
Sector público	33,2	22,1	-33,4
Sector privado	34,8	40,8	17,2
Servicio doméstico	5,5	5,7	3,6
Cuentapropia	18,9	20,7	9,5
Empleador/Patrón	3,8	5,1	34,2
Trabajo familiar sin salario	3,8	5,6	47,4

**Fuente:** INDEC, San Luis. Censo 1991

<sup>26</sup> Según datos del Censo Nacional de 1980 y del Censo Provincial de Población y Vivienda, se pasó de 17.463 viviendas en 1980, a 26.247 en 1988. Para mayor información ver Morina (1989).

<sup>27</sup> Para un análisis pormenorizado de las obras de infraestructura en la Provincia y su impacto en la urbanización local ver Segovia, M. C. (2012). El desarrollo urbanístico y espacial de San Luis/Cuyo-Argentina en la segunda mitad del siglo XX: Hacia un modelo de diferenciación socio-espacial y funcional de una ciudad mediana.

*Cuadro 4: Crecimiento urbano por localidades  
(En absolutos y porcentajes). 1980-1988*

Localidad	Departamento	Población		Crecimiento
		1980	1988	80-88
San Luis	Capital	72598	100721	38,7
Va. Mercedes	Gral. Pedernera	50992	70196	37,7
J. Daract	Gral. Pedernera	6346	7967	25,5
Merlo	Junín	3325	6617	99
La Toma	Pringles	4320	5419	25,4
Quines	Ayacucho	3332	4364	31
Tilisarao	Chacabuco	2911	3670	26,1
Santa Rosa	Junín	2896	3393	17,2
San Francisco	Ayacucho	2654	2695	1,5
Concarán	Chacabuco	2365	2689	13,7
Unión	Gob. Dupuy	988	1922	94,5
Naschel	Chacabuco	1216	1881	54,7
Buena Esperanza	Gob. Dupuy	1534	1771	15,4
Luján	Gob. Dupuy	1348	1600	18,7
Candelaria	Ayacucho	1230	1481	20,4
<b>Total</b>		<b>158055</b>	<b>216386</b>	<b>36,9</b>

**Fuente:** Morina (1989) sobre la base del Censo Nacional de Población de 1980 y del Censo Provincial de 1988.

## Conclusiones

Las cuatro provincias beneficiadas por el régimen de promoción industrial contaban con iguales atribuciones de aplicación, la posibilidad de otorgar los mismos beneficios y, si bien experimentaron cambios importantes en su estructura productiva, obtuvieron resultados diferentes en la implementación de dicha política. Los datos sobre el costo fiscal del régimen muestran que las cuatro provincias promocionadas concentraron el 98,0% de los incentivos que se otorgaban pero que, entre ellas, San Luis capturó casi el 70% de esos beneficios. Esto se traduciría en una transformación radical de la economía provincial cuando el sector secundario pasó de representar el 27,4% del PBG en 1980 al 68,1% en 1990. De esta manera, la industria de San Luis presenta hoy, un considerable grado de diversificación que comprende desde el procesamiento de productos agropecuarios hasta manufacturas industriales de mayor contenido tecnológico y niveles de empleo asalariado industrial muy por encima de los principales centros urbanos del país.

Esta investigación muestra cómo la diferencia obtenida por la provincia de San Luis se explica por el bypass a la administración pública que le permitió al gobierno provincial, además de conseguir mayores inversiones, conformar una nueva gobernanza para sostenerse en el tiempo y proyectarse en el ámbito nacional. Esto se debe a que el gobierno provincial incentivó a un conjunto de operadores privados para que realizara la búsqueda de las inversiones y articulara el otorgamiento de los decretos de radicación. Esto implicaba aprovechar la experticia de los intermediarios (generalmente, contadores y abogados especialistas en cuestiones fis-

cales) para la elaboración de los proyectos de radicación sin mayores costos que los honorarios que pagaban las empresas y acelerar los tiempos de la radicación sin ampliar la planta administrativa del Estado.

Esta estrategia se fundaba tanto en la necesidad de suplir la baja capacidad técnica de la burocracia provincial como del aprovechamiento de las interacciones con los agentes del mercado que le proveía la red de profesionales. El vínculo era encausado por esta red informal de modo que el gobierno obtenía mayores inversiones en el territorio sin mayor costo por el trabajo de intermediación, los empresarios obtenían la rápida aprobación de los beneficios fiscales y los consultores recibían el pago – por parte de las empresas – del armado de los proyectos de radicación. Además, dada su estrecha vinculación con el mundo empresario, los operadores de la red dotaban al proceso de fiabilidad, predecibilidad, mínimas garantías de competencia y compromiso de modo que las relocalizaciones en la provincia parecieran menos arriesgadas. De esta manera, esta red informal de profesionales funcionó – en una primera etapa – como puente entre un pequeño grupo de altos funcionarios provinciales y los dueños y gerentes de compañías industriales atomizadas.

En este sentido, dado que la política de promoción industrial regional era una disputa por la relocalización de las industrias existentes en el país, de lo que se trataba era de convencer a los empresarios de la posibilidad de asentarse en un nuevo territorio. Con este objetivo, el gobierno de San Luis decidió utilizar una estrategia que implicó pasar por alto su burocracia y utilizar un grupo de intermedios para que ofreciera a la provincia como la mejor opción posible para relocalizar una industria. Sin contar con una trayectoria industrial, ni planes estratégicos que fueran en ese sentido, la promoción industrial constituyó una verdadera ventana de oportunidad que el gobierno de la recién recuperada democracia supo aprovechar. Una oportunidad que, a diferencia de la idea convencional de desarrollo económico, no se basaba en el aumento de la productividad mediante el avance tecnológico, o en la formación de los trabajadores, sino que se organizaba en torno a la capacidad del gobierno para atraer y gestionar la relocalización de industrias en su territorio.

En conclusión, mientras se volvía común la idea de que el crecimiento capitalista requería de un Estado con autonomía enraizada, en Argentina, una provincia periférica lograba captar inversiones, radicar industrias e incluso transformar su estructura productiva. Es decir, se señalaba la necesidad de contar con una burocracia calificada pero la que se desarrollaba era la economía de una provincia con cumplimiento relativo de las reglas formales, una administración pública que no distinguía entre el personal y el cargo, y bajo nivel de formación profesional de sus funcionarios. Este contraste interesa porque una potencial desviación de estrategias para la captación de inversiones (u otras políticas que requieren de articulación público-privada) podría señalar alternativas más eficientes en la implementación de políticas públicas no solo a nivel subnacional sino también nacional.

## Bibliografía

Azpiazu, D. (1989). La Promoción de la Inversión Industrial en la Argentina: Efectos Sobre la Estructura Industrial. B. Kosacoff and D. Azpiazu, *La Industria Argentina: Desarrollo y Cambios Estructurales*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

- Azpiazu, D., & Schorr, M. (2011). La industria argentina en las últimas décadas: una mirada estructural a partir de los datos censales. *Realidad económica*. N 259 (2011).
- Bianchi, M. F. (2013). The political economy of sub-national democracy: Fiscal rentierism and geography in Argentina (Doctoral dissertation, Paris, Institut d'études politiques).
- Behrend, J. (2011). The unevenness of democracy at the subnational level: Provincial closed games in Argentina. *Latin American Research Review*, 150-176.
- Bill Chavez R. (2003) The Construction of the Rule of Law in Argentina. A tale of two provinces. En *Comparative Politics*, Vol. 35, No. 4 (Jul., 2003), pp. 417-437. Comparative Politics, Ph.D. Programs in Political Science, City University of New York. EEUU.
- Borello, J. A. (1989). Posibilidades y limitaciones de una vieja herramienta de desarrollo regional: el caso de la promoción industrial en la provincia de La Rioja; 1980-1987: informe final.
- Canitrot, A. (1980). La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976. *Desarrollo económico*, 453-475.
- Cao, H. A. (2008). La administración pública argentina: nación, provincias y municipios.
- Canelo, P. V., Castellani, A. G., & Gentile, J. N. (2018). Articulación entre elites económicas y elites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri (2015-2018).
- Castellani, A. (2018). Lobbies y puertas giratorias: Los riesgos de la captura de la decisión pública. *Nueva Sociedad*, (276), 48-61.
- Centeno, M. A. (1994). Between rocky democracies and hard markets: dilemmas of the double transition. *Annual Review of Sociology*, 20(1), 125-147.
- Cetrángolo, O. & Gatto, F. (2003). *Dinámica productiva provincial a fines de los años noventa* (Vol. 14). United Nations Publications.
- Doner, R. F., Ritchie, B. K., & Slater, D. (2005). Systemic vulnerability and the origins of developmental states: Northeast and Southeast Asia in comparative perspective. *International Organization*, 327-361
- Eaton, K. (2003). La lógica de la delegación de poderes legislativos: la reforma de la promoción regional en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 499-518.
- Gatto, F., & Cetrángolo, O. (2003). *Dinámica productiva provincial a fines de los años noventa*. CEPAL.
- Gervasoni C. (2009). ¿Cuán democráticas son las provincias Argentinas? Estrategias Objetivas y Subjetivas de Inferencia Descriptiva. En *Boletín de Política Comparada*. Edición Nº1.
- Giraudy A. (2010) Varieties of Subnational Undemocratic Regimes: Evidence from Argentina and Mexico. En *Studies in comparative international development*. Vol 4; nº 2. Springer. Cambridge. EE.UU.
- Giraudy A. (2013). La política territorial de la democracia subnacional. En *Journal of Democracy en Español*. 2011; Nº3 (Julio). Pp: 42-57.
- Gonzalez, L y Del Tredici R. (5 de mayo de 2019) Al amigo, todo. Página 12. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/191629-al-amigo-todo> [consultado en Marzo de 2021]

- Guiñazú, M. C. (2003). The subnational politics of structured adjustment in Argentina: the case of San Luis (Doctoral dissertation, Massachusetts Institute of Technology).
- Karamanef, L. E. (2019). Fábricas sin ruedas. El fin de la promoción industrial y el mito del abandono masivo: el caso San Luis (2005-2017). *ceehd*, 11.
- Karamanef, L. E. (2021). Impacto de las políticas de descentralización productiva en Argentina. El caso de la promoción industrial en las provincias de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis. En el libro *Nuevas tensiones de las democracias en América Latina*. DALC-ALACIP. Editorial: LEMOS MÍDIA Editora. Belo Horizonte, 2021 (En prensa)
- Karamanef, L. E. (2021). Un bypass a la administración pública. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 7(2), 50-63.
- Karamanef, L., & Salvia, A. (2019). ¿Se van o se quedan? El fin de la promoción industrial y sus efectos en los mercados de trabajo provinciales. Los casos de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis (2005-2017). *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3(3), 71-93.
- Kosacoff, B. (2007). *Hacia un nuevo modelo industrial. Idas y vueltas del Desarrollo Argentino*. Buenos Aires: Claves para todos. Colección dirigida por José Nun. Capital Intelectual.
- Latinoamericanas, F. D. I. E. (2000). *La economía oculta en la Argentina*. FIEL, Buenos Aires.
- Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2009). Variation in institutional strength. *Annual Review of Political Science*, 12, 115-133.
- Mendocino, C. E. (1999). *Impacto económico para la Argentina y Mendoza de los regímenes de promoción de las Provincias de San Juan, La Rioja, San Luis y Catamarca*. CEM. Mendoza.
- Mera, M. E. (2016). *National Democracies, Local Autocracies: The Uneven Democratization of Subnational Governments in Argentina and Brazil* (Doctoral dissertation, Georgetown University).
- Ministerio del Interior. Secretaría de asistencia para la Reforma Económica Provincial. 1996. "Costo fiscal de la promoción industrial." Buenos Aires
- Morina, J. O. (1989). *Características e impacto de la promoción industrial en la provincia de San Luis*.
- Panorama Económico Provincial, CEPAL, 2001. Disponible en [www.eclac.cl/argentina](http://www.eclac.cl/argentina)
- Samper, J. (2006). *San Luis: Entre el atraso y el autoritarismo*. Editorial Dunken.
- Sawers, L., & Massacane, R. (2001). Structural reform and industrial promotion in Argentina. *Journal of Latin American Studies*, 33(1), 101-132.
- Schvarzer, J. (1987). *Promoción industrial en Argentina: características, evolución y resultados* (Vol. 90). Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración.
- Segovia, M. C. (2012). *El desarrollo urbanístico y espacial de San Luis/Cuyo-Argentina en la segunda mitad del siglo XX: Hacia un modelo de diferenciación socio-espacial y funcional de una ciudad mediana*.
- Strada Rodríguez, J. (2019). *La industria siderúrgica en Argentina: reestructuración productiva y tercerización laboral (1990-2017)*.
- Zudaire, H. E. (2003). *incentivos Tributarios y el Costo Fiscal de la promoción industrial*.

## **Economías alternativas y crisis sociales. Consideraciones en torno a la emergencia de "otras economías" durante contextos inestables en la provincia de San Juan**

*Alternative economies and social crises. Considerations about the emergence of "other economies" during unstable contexts in the province of San Juan*

Fecha de recepción: 14 de noviembre de 2022  
Fecha de aceptación: 30 de noviembre de 2022

Flavia Cecilia Prado<sup>\*</sup>  
María Gabriela Lirussi<sup>\*\*</sup>

### **Resumen**

En términos generales, referirse a la economía social – o popular – implica entenderla como el resultado de la desestructuración neoliberal del mundo del trabajo asalariado. En el presente artículo se pretende analizar el modo en el cual los contextos de crisis (específicamente la crisis del 2001 y 2019) afectan y hacen (re) surgir las llamadas 'economías populares o economía social'. En este sentido, la pregunta rectora sería, en los momentos de crisis ¿los sectores sociales excluidos, buscan alternativas laborales autogestionadas? ¿Cuáles son las alternativas que emergen desde los propios actores sociales, para atravesar las crisis en San Juan? Los hallazgos principales indican que las crisis del modelo de desarrollo neoliberal, revitalizan y/o da origen a organizaciones productivas que no pertenecen al sector privado tradicional ni al sector público. La metodología utilizada en este artículo es de relevamiento bibliográfico y discusión teórica.

### **Palabras clave**

Economía social, Sociología del trabajo, Crisis, Pandemia.

### **Keywords**

Social Economy, Sociology of work, Crisis, Pandemic.

### **Abstract**

In general terms, referring to the social – or popular – economy implies un-

---

<sup>\*</sup> Licenciada y profesora en Sociología. Becaria doctoral de CONICET (IISE-CONICET) y docente en la Universidad Nacional de San Juan (UNSJ). San Juan, Argentina.

ORCID: 0000-0001-5433-1276 - Correo electrónico: flaviacprado@gmail.com

<sup>\*\*</sup> Licenciada en Ciencias Políticas. Magister en Economía y Administración Estratégica de Negocios. Docente-investigadora en la Universidad Nacional de San Juan (UNSJ). San Juan, Introducción: Argentina.

ORCID: 0000-0002-2667-2572 - Correo electrónico: glirussi@yahoo.com.ar

This article aims to analyze the way in which the contexts of crisis (specifically the crisis of 2001 and 2019) affect and (re)emerge the so-called 'popular economies or social economy'. In this sense, the guiding question would be, in times of crisis, do the excluded social sectors, look for self-managed labor alternatives? What are the alternatives that emerge from the social actors themselves, to go through the crises in San Juan? The main findings indicate that the crises of the neoliberal development model revitalize and/or give rise to productive organizations that do not belong to the traditional private sector or the public sector. The methodology used in this article is based on a bibliographic survey and theoretical discussion.

## Introducción

El término otras economías refiere a la posibilidad de desarrollar una socioeconomía, en la cual los agentes económicos no son separados de sus identidades sociales, de su historia y de su inserción en la cultura. Esta economía produce sociedad y no sólo utilidades económicas, genera valores de uso para satisfacer necesidades de los mismos productores y grupos sociales de sus comunidades – generalmente de base territorial, étnica, social o cultural –, esencialmente no está orientado por la ganancia y la acumulación de capital sin límites.

Las formas laborales inmersas en estas economías, se configuran como alternativas y representan la inclusión de las masas – en su mayoría urbanas –, frente a la profundización de regímenes laborales predominantemente flexibles y desprotegidos al interior de ese esquema global. Estas aparecen como una experiencia de los barrios periféricos de las ciudades latinoamericanas o del llamado Sur Global.

Varios autores (Elgue, 2006; Nuñez, 2014; Coraggio, 2020) coinciden en destacar la importancia que tienen las diversas estrategias de supervivencia que generan los propios actores sociales. Para ellos, hay una economía alternativa, compuesta por trabajadores-productores y cuya finalidad no es la satisfacción de las necesidades de capital, sino las necesidades integrales. Particularmente, en contextos de crisis y guiadas por la idea del trabajo como mecanismo de integración social, se revitalizan o comienzan a surgir propuestas "desde la sociedad" que intentan achicar la brecha del desempleo y, a la vez, avanzar hacia una estructura social cohesionada por vínculos de solidaridad.

Siguiendo a José Luis Coraggio (2012), toda economía está compuesta por tres formas de organizar los procesos económicos: (a) el empresarial capitalista privado, (b) el estatal o público, (c) el de la economía popular o social. En este sentido, el Trabajo, el Capital y el Estado son los espacios de los tres sectores que interactúan en un sistema económico nacional, abierto a las relaciones con actores de otras economías existentes en otros Estados y Sociedades, en campos de fuerzas no separados de la política y los colectivos sociales.

En el presente artículo se pretende comprender, a la luz de dos marcos teóricos específicos, cómo los momentos de crisis hacen resurgir las economías alternativas. Para ello, se propone visitar los marcos conceptuales de la Economía Social y la Sociología del Trabajo, como antesala que permita vislumbrar los impactos de las crisis nacionales en el mundo del trabajo. En este sentido, el relevamiento bibliográfico y la discusión teórica, constituyen un instrumento indispensable para este artículo. A partir de ello, se avanza en una descripción sobre las principales estrategias de supervivencia que las y los actores emplean en contextos de crisis.

Ahora bien, el carácter sociológico y político de los procesos aquí estudiados impone la necesidad de abrir el diálogo hacia la perspectiva de la Economía Social y la Sociología del Trabajo (De La Garza Toledo 2000; Castillo 2010), perspectivas que analizan los aspectos técnicos y sociohistóricos del trabajo y brinda importancia al actor social. En el siguiente apartado, se explicitan ambas perspectivas teóricas.

## Marco referencial del fenómeno: la Economía Social y la Sociología del Trabajo

Para comprender los efectos que las crisis tienen sobre las economías alternativas, es oportuno pensarlo desde un doble abordaje: la Economía Social y la Sociología del Trabajo. La Economía Social involucra una forma ética, recíproca y solidaria de consumir, producir, intercambiar, financiar, participar, enseñar y desenvolverse; que promueve un modo de pensar y de vivir bajo un accionar diferente al de la lógica capitalista y se orienta más a la satisfacción de necesidades que a la obtención de ganancias. (Coraggio, 2012)

Di Tella, et al (2008) contribuye en este sentido, esbozando que el término Economía Social no implica que lo social sea un mero agregado a la definición clásica de economía, entendida como "...la ciencia que analiza el comportamiento humano como la relación entre unos fines dados y medios escasos que tienen usos alternativos..." (Di Tella et al., 2008: 208). En sintonía, Luis Razeto (1993) propone hablar de una Economía de Solidaridad, entendiéndola como un suceso que existe debido a la acción de personas y grupos que intentan buscar nuevas formas de hacer y de trabajar. Planteando así, la necesidad de introducir la solidaridad como un valor fundacional tanto en la teoría como en la práctica de la economía. Para lograr esto, la solidaridad debe ser parte intrínseca de la economía misma, operar y actuar en las diversas fases del ciclo económico; o sea, en la producción, circulación, consumo y acumulación. Ello implica producir, distribuir, consumir, acumular y desarrollar con solidaridad. A la vez postula que se introduzca y surja, como categoría analítica en la teoría económica; superando su ausencia notoria, en una disciplina en la cual el concepto de solidaridad, pareciera no encajar adecuadamente.

El interés personal y el lucro privado no son los únicos motores de la organización económica, pues es posible desarrollar formas solidarias, sustentadas en el trabajo de los beneficiarios e inseparables de la cultura. Entonces, la Economía Social se configura como un espacio de acción orientado no por individuos utilitaristas buscando ventajas materiales, sino por familias, comunidades y colectivos de diverso tipo. Ellos se mueven entre la utilidad material y los valores de solidaridad y cooperación, limitando la competencia, poniendo límites al mercado capitalista y, si es posible, construyendo mercados en los cuales las relaciones resultan de una matriz social que pretende la integración de todos los actores, mediante su esfuerzo; alcanzando resultados (precios/costos) que serán distribuidos de manera más igualitaria.

Es necesario que la solidaridad sea tanta, que llegue a transformar desde adentro y estructuralmente el curso de la economía, generando un nuevo modo de hacerla, una nueva racionalidad económica y también nuevos equilibrios entre actores.

... Como la economía tiene tantos aspectos y dimensiones y está constituida por tantos sujetos, procesos y actividades, y como la solidaridad tiene tantas maneras de manifestarse, la economía de solidaridad no será un modo definido y único de organizar actividades y unidades económicas. Por el contrario, muchas y muy variadas serán las formas y modos de esta economía. Se tratará de poner más solidaridad en las empresas, en el mercado, en el sector público, en las políticas económicas, en el gasto social y personal... (Razeto, 1993: 6).

Siguiendo la perspectiva de Coraggio (2002), la Economía Social es intergeneracional, ya que no es posible pensar una economía que satisfice sólo las necesidades de las personas hoy, sino que tiene que atender también a las futuras generaciones. Esta alternativa económica pretende superar la opción entre el Mercado capitalista y el Estado central, planificador y regulador de la economía. Se trata de desarrollar una socioeconomía que solidifique la relación de los diversos agentes económicos con el Estado y se incremente su alcance social. La expansión de la Economía Social debe ser asumida como un espacio de economía alternativa, parte integral de un marco estratégico de acción, para un amplio espectro de los ciudadanos y sus organizaciones.

Vale puntualizar que la Economía Social, al reconocer las graves consecuencias que el modelo económico dominante produjo en la sociedad, propone el impulso de modelos económicos alternativos al capitalismo, basados en los siguientes principios:

1. El objetivo fundamental de la economía ha de ser la satisfacción de las necesidades básicas de la comunidad en su totalidad, eliminando por tanto la pobreza y marginación, aumentando paulatinamente el bienestar de todos.
2. Todas las actividades económicas que se lleven a cabo con ese objetivo han de ser ecológica y socialmente sostenibles, autóctonas y autónomas; igualitarias y no discriminatorias y sujetas a las decisiones políticas de la comunidad.

Evidentemente, la organización de una economía con estas características tiene también primordiales requisitos con respecto a la estructura política, organizativa y participativa de una comunidad. Es conveniente que dicha estructura esté fundada en principios de participación igualitaria y democrática y que goce de cierta autonomía. Por otra parte, la eliminación de la pobreza no consiste solamente en permitir que las comunidades o países más pobres satisfagan sus necesidades básicas, supone también reducir las diferencias entre distintos colectivos al interior de una misma sociedad o país y entre las distintas sociedades o países. Para alcanzar esto, es necesario poner en marcha un proceso dinámico de ampliación de capacidades locales para alcanzar una sostenida mejora intergeneracional de la calidad de vida de todos los actores (Elgue, 2006)

En síntesis, el modo de producción vigente en las sociedades Latinoamericanas, y particularmente en Argentina, implica una desigual competencia entre diversas unidades económicas, entre ellas: empresas netamente capitalistas orientadas al intercambio en el Mercado, que desarrollan determinadas modalidades productivas (formas de trabajo) generadas desde el Estado para abastecer la propia subsistencia y aquellas fundadas en el marco o principios de la economía social.

Es, en contraposición a la economía de mercado y ante una economía estatal, que no logra resolver las tramas estructurales del capitalismo, que surge con fuerza y desde la misma base de la economía popular, lo que Boaventura de Sousa Santos caracteriza como formas `alternativas´ de la economía. Ellas son

...iniciativas que crean espacios económicos en que predominan los principios de igualdad, solidaridad o respeto a la naturaleza (todos opuestos a los principios del capitalismo) y que, sin pretender sustituir al capitalismo de una vez, procuran hacer más incómoda su reproducción y hegemonía, con efectos de alto contenido emancipador... (de Sousa Santos, 2011: 27).

Se destacan, en este sentido, los trabajos de Ruggeri (2014), quien desde el Programa Facultad Abierta editó una trilogía de libros sobre la Economía de los Trabajadores; aseverando que el trabajo informal y la precariedad global del trabajo, son los elementos que impulsan el surgimiento de los movimientos sindicales y sociales. Rodríguez Llona y Vidal Molina (2013) analizan las transformaciones del mundo del trabajo en tiempos de precariedad y resistencia, donde la flexibilización emerge y genera reestructuración productiva y nuevas formas de organizar el trabajo. Justamente, allí es donde entra en escena la economía social o popular y su correlato, la autogestión. Ambos son elementos inseparables donde una impulsa a la otra y ambas constituyen desafíos para conformar nuevas manifestaciones del trabajo.

Siguiendo a varios especialistas (Ruggeri 2020; Rebón y Salgado 2009; Di Tella 2008; Hudson 2007, Fajn 2004) la autogestión es considerada una modalidad altamente participativa, en la que se transfiere el poder del empresario a los trabajadores. Se trata de un sistema de autogobierno de las empresas, en virtud del cual se delega la facultad de formular y adoptar decisiones a instancias compuestas por representantes del personal y designados por ellos mismos.

Desde la Sociología del Trabajo, Castillo y Agullo enuncian que "...el trabajo es el conjunto de aspectos técnicos y sociales que intervienen en la producción de determinado objeto" (2012: 126). Junto con el surgimiento de la división social del trabajo, se incluye el diseño, fabricación y venta de un producto material o inmaterial y bajo diferentes modalidades: asalariado o no; subcontratado o no; formal o informal; pagado o no pagado, productivo o reproductivo. En este artículo no se considera al trabajo como un mero acto técnico, sino que siguiendo a De La Garza Toledo (2000), asume un contenido multidimensional, que tiene diversos determinantes históricos y sociales. Recurriendo a la caracterización formulada por Ray Pahl (1991), esta propuesta incluye todas las formas de trabajo y actividad, tratando de superar así las limitaciones que se plantean al concebir al trabajo en términos restrictivos como sinónimo de empleo (formalmente asalariado).

Se considera que el enfoque latinoamericano de la Sociología del Trabajo es el más adecuado para comprender la realidad argentina. Siguiendo a Abramo y Montero (2000), este enfoque implica una perspectiva de cambio social, donde el núcleo de interés es el actor sindical y el sujeto obrero colectivo. Como resultado del ajuste estructural sucedido en la historia de la nación, los actores colectivos resultaron debilitados, desplazándose el análisis sociológico hacia el estudio de las economías (y las sociedades) nacionales en proceso de adaptación a los nuevos patrones internacionales de competitividad y a los nuevos modelos de empresa de

de allí derivados. En ese contexto surgió un nuevo e importante desafío para las Ciencias Sociales: la necesidad de recuperar una mirada propiamente sociológica sobre los procesos en curso; en particular, en lo referido a los temas de la reestructuración productiva y sus impactos sobre el trabajo y el empleo. Este enfoque se centra en el estudio de espacios locales y regionales, sin descuidar los espacios del comercio internacional. Asimismo, se encuentra influenciado por la filosofía constructivista y un renovado interés por la subjetividad y formación de identidades. En síntesis, la sociología del trabajo aporta la comprensión de las relaciones entre la sociedad, el trabajo y la empresa; configurando un espacio de interés para los diferentes actores involucrados.

## Reflexiones en torno a la heterogeneidad de los procesos económicos

Como ya se mencionó, existe un amplio abanico de sistemas económicos que pueden comprenderse teniendo en cuenta la propiedad de los medios de producción y el modo de distribución de la misma: el sistema capitalista privado, el estatal o público, el sistema mixto y el de la economía popular o social. En primera instancia, la riqueza de la economía empresarial capitalista reside en el valor de cambio, restándole relevancia al crecimiento, en desmedro de los valores de uso y de los recursos no renovables. Está centrada en la lógica de la acumulación privada ilimitada: "...acumular capital, ganar sin límite y para ello competir y ganar, y para lograrlo, aplicar la racionalidad instrumental..." (Coraggio, 2012: 7). Sin embargo, hay que tener en cuenta que el Mercado es una institución más que debe ser regulada, dado que puede tener consecuencias socialmente nefastas: polarización de la riqueza, del ingreso y las desigualdades que se basan en el ejercicio de un poder particular, altamente concentrado, económico, ideológico y militar.

La economía estatal, por su parte, es la responsable de la administración pública y generación de las políticas públicas, particularmente de aquellas acciones que están vinculadas a los gastos y egresos públicos de las funciones indelegables: salud, educación, hábitat (vivienda), medioambiente e infraestructura (energía, agua, saneamiento). Su preocupación fundamental debiera consistir en asegurar la gobernabilidad del sistema y acumular poder a fin de lograr el bien común. "La persistencia de crisis económicas, pobreza y grandes desigualdades en la distribución del ingreso demuestran que no existe una asignación satisfactoria de los recursos del Estado que dé como resultado un crecimiento y equitativa redistribución de la renta y la riqueza" (Gudiño, 2015: 21). El Estado, a través de su aparato institucional, diseña y ejecuta una serie de acciones y políticas. Pero las políticas públicas no son solo el resultado de procesos técnicos e institucionales de planificación y gestión propios del campo estatal, sino también de las transformaciones sociales, económicas y políticas. Es decir, el Estado es también resultado o expresión de un determinado patrón de organización económica (por lo menos en términos hegemónicos) y es una "arena de conflicto político" menciona Oszlak (1980, 2000).

En cuanto al segmento emergente de la Economía Social o popular, tiene como base de la organización económica a los trabajadores, las trabajadoras, sus familias, hogares y las comunidades. Se caracteriza especialmente por su fluidez y constante devenir en el mercado de trabajo mediante la multiplicación de emprendi-

mientos, cooperativas, asociaciones y mutuales. "...Su acumulación es a niveles elementales, como inversión inmediata para los emprendimientos, o en la vivienda y sus instalaciones (esta acumulación no es de capital, sino de formas de la riqueza para su uso). Su sentido es la reproducción biológica y social de sus miembros..." (Coraggio, 2012: 8). Consecuentemente, la Economía Social implica la organización asociada y cooperativa de la producción, distribución, circulación y consumo de bienes y servicios, en base a la resolución de las necesidades y en busca de mejores condiciones de vida para la ciudadanía. En este sentido, el Estado puede participar de estos procesos. La experiencia argentina de las últimas dos décadas nos muestra que se crearon marcos institucionales estatales y políticas públicas que se orientaron al reconocimiento de otras formas de trabajo y de economías no capitalistas ni asalariadas.

Por lo dicho, la economía actual – en la cual se desenvuelven esas nuevas formas productivas – asume un carácter mixto, e incluye una pluralidad de maneras de organización económica: las diversas formas de organización de la Economía Social (redes, cooperativas, mutuales y asociaciones, comunidades, etc.), las empresas y cadenas del sector privado y las entidades económicas estatales. Cada una de estas tres instancias imperantes en el dominio de la economía están regidas por lógicas intrínsecas muy distintas: la reproducción ampliada de la vida, la acumulación de capital y el establecimiento del bien común en el conjunto social, respectivamente. Esta economía mixta, donde las experiencias de economía social son relativamente recientes, ha venido reproduciendo y ampliando una altísima desigualdad originada en la distribución de la riqueza, del ingreso y de las condiciones de vida; con un componente insuficiente de redistribución compensatoria por parte del Estado y grados variables de intercambio que varían con la cultura de cada territorio.

En el siguiente apartado se hará referencia a dos de las últimas y principales crisis (económicas, políticas y sociales) que Argentina ha atravesado, dada la relevancia que tienen en cuanto a las consecuencias y repercusiones en el mundo del trabajo. Concretamente, se analiza la crisis del año 2001 (institucional y estructural) y la comenzada durante la gestión del gobierno del presidente Mauricio Macri, que fue acentuada por la situación de pandemia por coronavirus.

## **Impactos de las crisis nacionales en el mundo del trabajo**

La crisis del año 2001 en Argentina fue resultado de lo que Ruffa y otros (2005:14) denominan proceso de despojo, desalojo y exclusión de amplios sectores de la población que se proletarizaron y pauperizaron dadas las políticas económicas establecidas durante el menemismo y La Alianza. La economía informal se había incrementado notablemente y con ello la precariedad e inestabilidad en el empleo, con gran desprotección especialmente en el campo de la salud y la educación. Además, según Rapoport (2013) se advirtió un acentuado deterioro del capital físico, desindustrialización de empresas locales y endeudamiento externo asfixiante, factores que aceleraron la caída del PBI observada desde 1999; aspectos que finalmente incitaron el derrumbe del sistema político.

El 24 de octubre de 1999 asumió el gobierno nacional "La Alianza", coalición encabezada por Fernando De La Rúa (referente de la Unión Cívica Radical) y Cha-

cho Álvarez (impulsado por un sector de centro-izquierda), sosteniendo la "Convertibilidad" como eje incuestionable del desarrollo económico. Siguiendo a Thwaites Rey, (2008: 78) "la gestión de la Alianza fue breve pero intensa: recesión económica, devaluación y deuda externa en crecimiento fueron algunas de las variables que signaron un difícil contexto, afrontado con políticas de ajuste fiscal". En muy poco tiempo, el gobierno entró en un círculo vicioso en el que prácticamente aceptaba todas las sugerencias del FMI. Dicho organismo multilateral de crédito facilitó constantemente financiamiento externo, siendo el gobierno sometido a un monitoreo permanente. Paralelamente, se agudizaron los problemas estructurales de la economía nacional: se endeudó aún más al país y aplicaron una serie de medidas extremas como, por ejemplo, recortes salariales, cuando la economía entraba en recesión.

Corvalán (2010) ha señalado que la Alianza dejó de funcionar en muy poco tiempo como una coalición de gobierno, ya que De la Rúa se concentraba en un grupo de asesores de confianza (generando una suerte de aislamiento del campo político), al mismo tiempo que la coalición se verá debilitada por la renuncia del vicepresidente Carlos Álvarez. Esto sumado a la falta de decisión y fuerza política propia derivó en una pérdida de confianza de parte del grueso de la sociedad. Ante la falta de soluciones a los problemas económicos y los grandes disturbios sociales, De la Rúa debió renunciar, sin entender del todo el panorama crítico por el que atravesaba el país durante su gestión.

Desde el inicio de la gestión, el gobierno debió enfrentar tanto el persistente déficit fiscal provocado por el déficit creciente de la seguridad social y el pago de la deuda, como la recesión económica. El 2000 y 2001 fueron años complejos tanto en el aspecto político como económico, con un continuo recambio de ministros de economía tratando de lograr el apoyo externo y el disciplinamiento fiscal, sin lograr los resultados esperados. Intentando superar las dificultades, se incorpora al equipo de gestión a Domingo Cavallo, cuyas medidas agudizan la desconfianza de actores locales e internacionales desencadenando una espiral descendente. La salida de la convertibilidad sumada a la idea de reprogramar la deuda, generó la sensación de incapacidad del sistema bancario de hacer frente a los compromisos previos provocando un vuelco del público al retiro masivo del dinero depositado en los Bancos. Esta corrida bancaria terminará con una medida antipática y resistida por todos los sectores, "el corralito", que consistía en el efectivo impedimento de retiro de dinero de los bancos.

"...Este no sólo incluía los ingresos, atesoramientos e inversiones de pequeños propietarios, sino también los salarios: la bancarización decretada anteriormente forzaba a realizar todas las transacciones económicas a través de los bancos..." (Carrera y Cotarelo, 2006: 29). A su vez, los empleados públicos percibían sus sueldos con atraso y parcialmente pagados en bonos provinciales, de igual modo que los desocupados, sus subsidios. Una situación similar fue sobrellevada por muchos asalariados privados, que recibieron sus salarios en pequeñas cuotas. Entonces, se produjo así el surgimiento de otras formas de pago y la circulación de diversos instrumentos que intentaban asemejarse al dinero como medio de cambio.

Las protestas de diciembre fueron, en lo inmediato, la respuesta al corralito, que recibió un repudio generalizado, no sólo de los "ahorristas de clase media", sino también de organizaciones sindicales como la CTA, CGT y partidos de izquierda.

...La Coordinadora de Actividades Mercantiles Empresarias (CAME) convocó a un apagón de protesta, bocinazos y cacerolazos, mientras ambas CGT y la CTA declararon la huelga general para el 13, reclamando la libre disponibilidad de los salarios, la restitución del sistema de asignaciones familiares y la renuncia de Cavallo...<sup>1</sup> (Carrera y Cotarelo, 2006: 30).

Este fue el precedente de la crisis institucional y estructural de diciembre de 2001. En línea con la posición de Mabel Thwaites Rey (2008), es posible expresar que el colapso de la Convertibilidad puso de manifiesto los males gestados por las políticas neoliberales de la Argentina en los años '90. El desmoronamiento de la totalidad de las variables políticas, sociales, económicas y culturales mostró la falacia de haber convertido a las privatizaciones y al libre mercado en elementos para estimular el crecimiento nacional. "La crisis económica, [...], fue acompañada por una crisis política y un estallido social de enorme envergadura, el 19 y 20 de diciembre de 2001, que obligó a renunciar al presidente De la Rúa" (Rapoport, 2013: 447).

El resultado de estos dos días fue nefasto para la historia argentina: se contabilizaron treinta y nueve víctimas producto de la represión; múltiples saqueos, cacerolazos guiados por la consigna de que se vayan todos y diversas revueltas sociales callejeras, todas ellas bajo formas espontáneas reactivas y violentas. Los rasgos distintivos de esta etapa, podrán resumirse de la siguiente forma:

...desaparece la movilización de las fracciones sociales en tanto tales para constituirse una situación de masas; hay disposición al enfrentamiento por parte de las masas; y se concentran los instrumentos de lucha utilizados en todo el proceso de la rebelión... (Carrera y Cotarelo, 2006: 86).

Los años posteriores a la crisis mostraron un dinámico proceso de recuperación de la economía sostenido en una apuesta a la reindustrialización, especialmente en el sector automotriz y electrónico, cuyo impacto se vio en la caída del desempleo que trajo como consecuencia una reducción de los niveles de pobreza e indigencia. Al mismo tiempo el sector agroexportador se vio altamente beneficiado por el crecimiento de los precios internacionales de su producción y la incorporación de China como principal comprador de soja al mercado mundial. Desde la perspectiva política, desde fines de 2002 se asiste a una fuerte recuperación y fortalecimiento del Estado y a la implementación de políticas de inclusión social que crearon el clima propicio para que los las y los trabajadores de aquellas empresas quebradas, abandonadas o vaciadas como consecuencia de la crisis de 2001, pudieran rescatar las mismas y reiniciar los procesos productivos configurando una nueva figura

---

<sup>1</sup> En el año 2001, quien había sido ministro de Economía de Menem, Domingo Cavallo asumió nuevamente esa función – luego de producirse las renuncias a dicha cartera por parte de José Luis Machinea y, posteriormente Ricardo López Murphy –, pero esta vez investido de poderes extraordinarios otorgados por el Congreso. Fue acompañado por los medios de comunicación que crearon la expectativa de una solución mágica, sintetizados en la creencia de que el padre de la criatura tenía todas las soluciones. Mientras se sucedían estruendosos anuncios de nuevos préstamos para paliar la deuda pública, la certeza de un crack financiero ya estaba instalada en la cúpula de la sociedad: discretamente se intensificó el envío de dinero al exterior, que durante 2001 alcanzó un mínimo de 15.915 millones de dólares (casi 4 mil millones de dólares más que las reservas del Banco Central).

minada "Empresas Recuperadas"<sup>2</sup> (ERT).

Esta recuperación de la economía se mantuvo vigente hasta el 2008, momento en el cual aparece un fuerte conflicto interno con el campo que se conjuga con un cambio en el escenario internacional por la crisis de las hipotecas en Estados Unidos. El cambio en las condiciones internas y externas afectará al conjunto de la economía provocando un aumento de la presión inflacionaria que se verá traducida en una caída del superávit de cuenta corriente y la caída del superávit fiscal que a fines de 2015 se terminará traduciendo en un crecimiento del déficit fiscal y la consolidación de un déficit de la Balanza de Pagos acompañada por la caída de reservas y la imposibilidad de resolver los grandes desequilibrios macroeconómicos. En síntesis, el ciclo de desarrollo con inclusión social iniciado en 2002 - 2003 será fuertemente cuestionado por la ciudadanía en las elecciones nacionales en 2015.

El triunfo de una alianza neoliberal fue el golpe de gracia para la situación económica y social argentina que vio agudizadas sus dificultades en términos sociales. El lema de campaña "recomponer la economía argentina" resguardaba intereses propios de sectores vinculados al mundo financiero, empresarial y agroexportador, entre otros. Si bien el sesgo de las primeras decisiones políticas respondía a un programa económico de 'ajuste gradual' subyace a las mismas, lineamientos propios del pensamiento neoliberal. Las decisiones se centraron en torno a la recuperación de sectores dominantes vinculados al capital financiero externo e interno, garantizando sus movimientos y la salida de los mismos. El resultado fue la "financiarización" de la economía sostenida en la apertura comercial y liberalización financiera y de capital.

El plan, que por momentos (2017) mostraba una recuperación de algunos indicadores tales como el PBI y la reducción de la tasa de inflación, no lograba alcanzar resultados significativos que pudieran incentivar las inversiones en los sectores dinámicos de la economía mejorando el empleo, las condiciones laborales. La tan esperada y nombrada "lluvia de inversiones" jamás llegó, consolidando las dificultades y generando las condiciones favorables para que se agudice la nascente crisis cambiaria que trajo aparejada una continua devaluación de la moneda que solo tuvo freno con la implantación de restricciones a la comercialización de divisas. Este fue el fin del Gobierno de la alianza Cambiemos dando luz verde a un nuevo gobierno que, a decir de Manzanelli (2020), al breve andar se encontró con una superposición de crisis

...la situación actual es el resultado de dos crisis superpuestas de notable envergadura. La primera de ellas provocada por la modalidad que asumió el retorno de la valorización financiera durante el gobierno de Cambiemos (donde como fue señalado el PBI cayó el 4%) y la otra vinculada al profundo impacto de la pandemia actual que reconoce un piso de reducción del PBI de no menos del 6,5%."(Manzanelli, Calvo, Basualdo; 2020: 3)

La alianza del Frente Todos debió tomar rápidamente medidas para hacer frente a la crisis resultante de la aplicación de las políticas neoliberales del anterior

---

<sup>2</sup> Según el INAES, refiere a toda empresa bajo gestión de sus trabajadores y trabajadoras, conformada como cooperativa de trabajo y proveniente de una empresa anterior que, por quiebra, vaciamiento, abandono empresario u otras causas hayan llevado a su cierre, puesta en marcha por sus antiguos trabajadores.

gobierno, destinando para ello 1,7 % del PBI (Manzanelli 2020) en la aplicación de las denominadas "primera generación de medidas" vinculadas a ciertas recomposiciones: del ingreso de los sectores más postergados (jubilados, pensionados, AUH), salarial anticipada a las negociaciones colectivas en cada sector, doble indemnización por despido, congelamiento de tarifas de servicios públicos, programas específicos para atención de los sectores vulnerables y más desprotegidos, como es el caso del Programa Alimentar.

### **Economías alternativas y pandemia: crisis económica, social y sanitaria**

Mientras el flamante gobierno, presidido por Alberto Fernández intentaba controlar la crisis, el resto del mundo se enfrentaba una de las pandemias más virulentas y profundas del siglo. En este marco, el gobierno debió conjugar medidas para paliar la crisis interna con medidas tanto económicas como sanitarias para afrontar la pandemia. En efecto, asistimos a una pandemia asociada a una profunda crisis financiera y económica. La pandemia del COVID-19 que acentuaba aún más las desigualdades ya existentes y que afectó especialmente a los sectores populares. Los impactos en la economía argentina (profundamente herida por las políticas neoliberales aplicadas en el gobierno de Macri) son altamente significativos.

Sus consecuencias sobre el conjunto de las actividades económicas son notorias, como lo demuestran los indicadores de caída del PBI, aumento de la pobreza y el desempleo o el descenso de la actividad productiva, entre otros, provocando la necesidad de responder mediante distintas herramientas de política pública para sostener a las unidades productivas y las fuentes de trabajo, así como brindar ingresos mínimos y asistencia a los sectores más desprotegidos de la población (Ruggeri, 2020).

Argentina enfrenta el desafío de sobrellevar una pandemia en un contexto de desigualdades sociales y carencias estructurales de larga data. Sin lugar a dudas, desde 2016 presenciamos un escenario en el cual transcurre una trascendental crisis socioeconómica, bastante compleja, con altos índices de inflación, aumento constante de los precios de la canasta básica alimentaria, subas de tarifas y servicios y la disolución de importantes Ministerios de Gobierno (entre ellos el de Trabajo, Salud, Ciencia y Técnica). Asimismo, la corrida cambiaria que el gobierno de Macri no consiguió frenar y el acudir al rescate del FMI paralizan la actividad económica productiva. Al eliminar los controles cambiarios (el "cepo") habilitaron la compra de divisas sin límite y la fuga de capitales, al suprimir las retenciones desfinanciaron al Estado y dolarizaron los precios internos; al dolarizar los costos de la energía para el mercado interno echaron una lápida sobre la producción con los costos de los servicios energéticos.

A comienzos del año 2020, en el país se declaró la cuarentena obligatoria, que resultó en un confinamiento de los habitantes. Según las disposiciones del poder Ejecutivo, se establecieron una serie de medidas a través de Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) para hacer frente a la emergencia sanitaria: el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) según Resolución General

41/2020; y el Distanciamientos Social, Preventivo y Obligatorio (DISPO), a través de DNU 493/2020. Sin lugar a dudas, la interrupción de las actividades económicas dejó y deja sus consecuencias. Según Vasconcelos (2020: 136) "por el lado de la oferta, las empresas terminarán esta crisis con pocos recursos en efectivo, obligándolos a revisar los proyectos de inversión. Otros, debilitados financieramente, pero con buenos activos, serán objetivos para el proceso de concentración del mercado que debería ocurrir en varios sectores de la economía". Los más frágiles desaparecerán. Por el lado de la demanda, la tendencia es aumentar el endeudamiento promedio y el empobrecimiento de las familias.

Entonces, el escenario socio-económico a partir de la crisis COVID-19 presentaba las siguientes características: exclusión de la fuerza de trabajo, informalidad económica, marginalidad social, desigualdad distributiva, estrategias y trayectorias laborales y productivas y movilidad social. La nueva situación generada por el COVID representa una profundización de los problemas tanto estructurales como heredados y un punto de inflexión en la dinámica socio-ocupacional, en tanto se produce en un régimen social de acumulación atravesado por heterogeneidades estructurales persistentes en materia productiva y de modelos político-económicos.

La situación de la Economía Social antes de la pandemia ya era bastante delicada, pues las políticas neoliberales del gobierno de Cambiemos la habían convertido en una de las víctimas del sistema. Según el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), hay un dato que es elocuente. Si analizamos la cantidad de cooperativas entre el 2015 y el 2020 vemos que fueron tantas cancelaciones de matrículas, que pasaron de veinte mil a diez mil quinceas. Una reducción a la mitad; que muestra a un sector muy precarizado, que nunca se lo vio como motor de la economía ni se valoraron sus principios solidarios; de hecho, se la quiso apartar de sectores como la provisión de la energía, la producción de alimentos. En esas visiones es tan profunda la convicción sobre las bondades de la competencia capitalista tradicional que se menosprecia cualquier otra forma de asociatividad.

Ahora bien, ¿qué sucedió con las organizaciones de la Economía Social durante la pandemia? Según Deux Marzi, Hintze y Vazquez (2020) dentro del contexto de pandemia, se fueron desarrollando diferentes estrategias para seguir produciendo, comercializando y manteniendo la actividad, a pesar de las dificultades para mantenerse. "Algunas actividades pudieron continuar su trabajo desde los hogares de cada trabajador/a, pero esto implicó un gran esfuerzo de reorganización familiar, superponiendo las actividades productivas con las reproductivas. Entre los principales problemas que surgieron – o se agravaron – se puede mencionar: la caída en la demanda, la interrupción de la cadena de pagos, la imposibilidad de afrontar los elevados costos de las tarifas de los servicios públicos, el aumento de precios en los insumos importados o dolarizados, la restricción de la circulación que redujeron las posibilidades del trabajo en la calle, etc.

La Economía social está preparada y cuenta con el potencial para dar un salto de supervivencia. Muestra de ello son los años de resiliencia a las crisis mencionadas en este artículo. Sin embargo, esto debe ser complementado con una serie de medidas tendientes a simplificar la creación de nuevos emprendimientos, la registración de los ya existentes, al acceso al financiamiento y a la asistencia técnica.

## La economía social en contexto: las experiencias en San Juan

Son escasos los estudios realizados sobre la economía social en la provincia de San Juan. A modo de antecedente, se destacan los trabajos de Nievas, Andrieu, Ruarte y Lucero (2021), Campi (2017), Prado (2020, 2020a), entre otros. Por ello, resulta relevante conocer cuáles son las expresiones de la economía social en la provincia. José Luis Coraggio (1999) realizó un valioso análisis sobre el panorama de algunas formas de subsistencia que generaron los sectores más empobrecidos. El primer ejemplo fue la "Red Global de Trueque". Dicha experiencia empezó en Argentina en el año 1995, planteada como un sistema complementario al del mercado. La mayoría de los bienes y servicios intercambiados a través del trueque requerían insumos que, en gran parte, debían ser adquiridos en el mercado formal.

En la provincia de San Juan y para los fines de este trabajo, se toma como el antecedente inicial la experiencia de la Red de Trueque sanjuanina. Los socios de la Red se reunían semanalmente en distintos "nodos" (asociaciones civiles, clubes deportivos barriales, uniones vecinales, etc.) e intercambiaban bienes y servicios. Dicho intercambio se sustenta en la idea del prosumidor, es decir un consumidor que también es productor. Una de las características de la Red es la creación de una moneda social; es decir, los créditos. Los precios de los productos intercambiables estaban fijados en créditos y los productos no se intercambian uno a uno, sino a través de vales de "créditos". A su ingreso, cada miembro de la red recibe una cantidad determinada de créditos, que luego va obteniendo a través de su propia producción. Estos vales no eran canjeables por dinero formal.

Otro modo de supervivencia fueron las "Ferias de verduras libres de agroquímicos y productos artesanales"<sup>3</sup> que tuvieron sus comienzos en Rosario, Santa Fe, como política pública municipal en el año 2002. El propósito de dichas ferias era promover un proceso de construcción de desarrollo endógeno, a partir de estrategias participativas y solidarias de producción, transformación, comercialización y consumo de alimentos sanos. Vale mencionar que esa feria significó el comienzo de otras experiencias similares a lo largo del país – muchas aún vigentes –, y en San Juan se han denominado Ferias de Emprendedores de la Economía Social. Ellas generan actividades en los diecinueve departamentos de la provincia, siendo permanente el caso de la feria del Médano de Oro a partir de 2012, en el departamento Rawson. Allí, una vez organizados, los emprendedores crearon un espacio de intercambio donde ofrecer sus productos y/o servicios. En función de ello, el municipio dispuso fortalecer la feria por medio de la capacitación e incorporación de los emprendedores al monotributo social y estimular así sus espacios de comercialización.

Finalmente, las Empresas Recuperadas por sus Trabajadores (ERT) que

...surgieron en un contexto para los trabajadores muy adverso y por ello defensivo, basado en la resistencia ante la pérdida de los puestos de trabajo en condiciones de crisis generalizada, sin apoyo ni contención significativa por parte de los partidos políticos, sindicatos o programas estatales... (Ruggeri, 2014:15).

<sup>3</sup> Se comercializaba lo producido en las huertas y jardines, al tiempo que se establecían las agroindustrias urbanas sociales para transformar las verduras y las aromáticas en productos elaborados. En este contexto, se crearon y consolidaron también los parques huerta, elementos territoriales esenciales como expresión concreta de la construcción de espacios públicos multifuncionales.

A partir del año 2001 surgieron las primeras recuperaciones de fábricas y empresas por parte de los y las trabajadoras en Argentina. Al percibirse desempleados y frente a un escenario político, económico y social altamente desfavorable, la autogestión de sus empresas se presentaba como una alternativa viable para mantener sus fuentes laborales.

... No fue la existencia previa de una conciencia crítica a la formación social el nutriente cultural central del proceso, aunque la misma existiera en varios de los cuadros políticos involucrados en el mismo, sino el desafío de "recuperar", o evitar la destrucción de su identidad social como trabajadores estables... (Rebón y Salgado, 2009: 30)

De acuerdo al último relevamiento realizado por el "Programa Facultad Abierta" (2014) desarrollado por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, existen sólo dos casos de ERT en San Juan: la cooperativa Hotel Termas Pismanta y el aserradero Santiago. Este último, se sitúa el Departamento Rawson, comprendido en el Gran San Juan. Según una nota periodística del Suplemento Verde de Diario de Cuyo (2003), la toma de la empresa sucedió luego del fallecimiento de su propietario en el año 2000. En efecto, tras el deceso la firma debió cerrar sus puertas. Si bien los trabajadores/as y la viuda del propietario tuvieron la posibilidad de vender las máquinas para cobrar las indemnizaciones, optaron por seguir el camino de la autogestión (previo acuerdo con la viuda del propietario), recuperar los clientes y hacer frente a diversas situaciones socio-económicas por la que atravesaba el país: corralito, inestabilidad social, crisis política y económica. Conformados en cooperativa de trabajo, los once socios se dedican desde entonces a fabricar con madera de álamo, cajones, listones y puntales para la construcción o carpintería domiciliaria.

El hotel Cacique Pismanta fue inaugurado en 1950, ubicado en el Departamento Iglesia y su mayor riqueza es contar con aguas termales en sus instalaciones. Según investigaciones previas (Prado, 2020) la crisis del año 2001 impactó fuertemente en la empresa, lo que generó varios meses de atraso en el pago de sueldo a los empleados. Esta situación fue el desencadenante de la toma del hotel por parte de los empleados, la fuga del concesionario y la posterior etapa de resistencia dentro del establecimiento. Sucediada la toma del establecimiento, el desafío para los y las trabajadores/as del Hotel Pismanta fue enfrentar el momento de la resistencia, para lo cual era necesario contar con un colectivo sólido y fortalecido; que permitiera sobrepasar el conflicto, triunfar ante las dificultades y constituirse como un conjunto capaz de romper con la autoimagen de asalariado. Así fue que las y los trabajadores se constituyeron como cooperativa de trabajadores y trabajadoras autogestionados/as y administradores del hotel Pismanta.

## Reflexiones finales

Como ya fue mencionado, el objetivo de este artículo es comprender el modo en que los períodos de crisis hacen (re)surgir y afectan las economías alternativas, en clave socio-histórica. La Economía Social se distingue del sector privado (empresas con fines de lucro, basado en la acumulación o plusvalía) y del sector público (Estado). Es un enfoque económico identificado con una lógica popular y

sistémica, cuya distinción elemental no pretende separar la lógica económica de la lógica social en el usual esquema: crecer para luego distribuir, sino que tiene como ejes centrales la cooperación, asociación y autogestión de los productores directos sobre bases sociales. Según este enfoque, inspirado por la perspectiva de la transformación social desde la periferia, otra sociedad y otra economía son posibles, deseables y necesarias.

La Economía social es multidimensional ya que abarca los componentes económicos, sociales, culturales, jurídicos y políticos. Estos componentes se hallan entrelazados y vinculados. En este sentido, la finalidad de este tipo de economías no es solo enfrentar la pobreza y la exclusión social, sino más bien organizar un nuevo actor social, que tiene identidad política, económica, social y que se identifica con el bien común.

Ahora bien, uno de los ejes de este artículo permite comprender que el desarrollo histórico de estas economías alternativas en nuestro país, conllevaron un cambio relativo en la mirada sobre su articulación con el mundo del trabajo. Si bien, generalmente se presentan como respuestas desesperadas frente a crisis económicas generalizadas, el enfoque de la Economía Social muestra que existen varios ejemplos de formas solidarias de organización que permanecen y perduran, y que en algunos sectores han sido institucionalizadas bajo ciertas políticas estatales.

Sin dudas, es posible vislumbrar varias similitudes entre las crisis del 2001 y la del 2015-2019 (presidencia de Mauricio Macri) para el sector de la Economía Social. En ambos periodos, se presentó un escenario bastante complejo, con altos índices de inflación, aumento constante de los precios de la canasta básica de alimentos, subas de tarifas y servicios. Como respuestas sociales, volvieron a emerger las manifestaciones populares: las marchas sociales reclamando al Gobierno y hasta algunos saqueos a grandes cadenas de supermercados. Ahora bien, un ingrediente extra lo conforma la pandemia por COVID-19 que atravesó todos los espacios sociales. Sería muy relevante avanzar en la indagación sobre la incidencia de este fenómeno en las economías alternativas. Entonces, y tomando en cuenta lo antedicho, surge la pregunta: ¿será este el momento disparador de nuevas manifestaciones potenciadoras de la economía solidaria, con nueva características y perspectivas?

## Bibliografía

- Abramo, L. y Montero, C. (2000). Origen y evolución de la sociología del trabajo en América Latina. En *Tratado latinoamericano de Sociología del Trabajo*. Colegio de México. FLACSO. Universidad Autónoma Metropolitana. México: Fondo de Cultura Económica.
- Anllo, G.; Kosacoff, B. y Ramos, A. (2007) *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Boaventura de Sousa Santos (2011). *Producir para vivir. Los caminos de la producción no capitalista*. México: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de [http://economyassolidarias.unmsm.edu.pe/sites/default/files/Santos\\_Producir%20para%20vivir.pdf](http://economyassolidarias.unmsm.edu.pe/sites/default/files/Santos_Producir%20para%20vivir.pdf)
- Campi, M. R. (2017). Estudio de casos sobre la implementación de fondos rotatorios para un grupo de organizaciones de la economía social y solidaria del

- Departamento Sarmiento, Provincia de San Juan. Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/255>
- Carrera, N. y Cotarelo, M. (2006). Génesis y desarrollo de la insurrección espontánea de diciembre de 2001 en Argentina. En Caetano, G. (Ed), Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina. 49-92. Buenos Aires: CLACSO. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/caeta/PICdos.pdf>
- Castillo, J. y Agullo, I. (2012). La invasión del trabajo en la vida en la sociedad de la información. Trabajo y sociedad, (19). Recuperado de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1514-68712012000200001&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1514-68712012000200001&lng=es&nrm=iso)
- Coraggio, J. (1999). *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Madrid: Miño y Dávila.
- Coraggio, J. (2012). Las tres corrientes vigentes de pensamiento y acción dentro del campo de la Economía Social y Solidaria (ESS). Sus diferentes alcances. Desgrabación de clases del curso virtual: Hacia Otra Economía. Teoría y práctica de la economía social y solidaria en América Latina. Instituto del Conurbano. Recuperado de <http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/A%20Las%20tres%20corrientes%20de%20la%20ESS%2027-2-13.pdf>
- Coraggio, J. (2020) Economía social y economía popular: Conceptos básicos. Contribuciones de Consejeros Serie de Documentos Nro. 1. Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social. Ministerio de Desarrollo Productivo.
- Cortes Conde, R. (2003). La Crisis Argentina de 2001- 2002. Cuadernos de Economía. 40, (121): 762-767. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-68212003012100049>.
- Corvalán, C. (2010). Las dos grandes crisis de liderazgos políticos en Argentina: la crisis del gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) y la crisis del gobierno de Fernando De la Rúa (1999-2001). Revista de Ciencia Política, (10). Recuperado de <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num10art6.php>
- De la Garza Toledo, E. (2000). El papel del concepto de trabajo en la teoría social del siglo XX. En De la Garza Toledo. (Ed.), Tratado latinoamericano de sociología del trabajo. México: Fondo de Cultura Económica.
- Decreto 168/2021. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Inspección General de Justicia. Recuperado de [BOLETIN OFICIAL REPUBLICA ARGENTINA - DISTANCIAMIENTO SOCIAL, PREVENTIVO YOBLIGATORIO Y AISLAMIENTO SOCIAL, PREVENTIVO YOBLIGATORIO - Decreto 168/2021](https://www.boletinderepublica.gub.uy/BOLETIN%20OFICIAL%20REPUBLICA%20ARGENTINA-DISTANCIAMIENTO%20SOCIAL,%20PREVENTIVO%20YOBLIGATORIO%20Y%20AISLAMIENTO%20SOCIAL,%20PREVENTIVO%20YOBLIGATORIO-Decreto%20168/2021)
- Deux Marzi, M., Hinteze, S. y Vazquez, G. (2020). Argentina: políticas y organizaciones de Economía Social y Solidaria en la pandemia. Otra Economía, 13 (24), 201-215. Disponible en <https://www.revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14918/9550>
- Di Tella, T. y otros (2008). Diccionario de Ciencias Sociales y políticas. Buenos Aires: Emecé.
- Elgue, M. (2006). Más allá de "lo económico" y "lo social". Buenos Aires: Corregidor.

- Recuperado de [http://www.fundacioncieso.org.ar/testing-wp/wp-content/uploads/Cooperativas\\_que\\_recuperan\\_empresas.pdf](http://www.fundacioncieso.org.ar/testing-wp/wp-content/uploads/Cooperativas_que_recuperan_empresas.pdf)
- Fajn, G. (2004). Fábricas Recuperadas: la organización en cuestión. Labour Again, International Institute of Social History. Disponible en <http://www.iisg.nl/labouragain/documents/fajn.pdf>
- Gudiño, M. (2015). El Ordenamiento Territorial como política de Estado. *Perspectiva geográfica*, 20 (1).
- Hudson, J.P. (2007). Recuperar para vivir: la ambigüedad en las empresas recuperadas. *Revista Realidad Económica*. (229), 112-130.
- Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). Disponible en
- Manzanelli, P.; Calvo, D. y Basualdo, E. (2020). Un balance preliminar de la crisis económica en la argentina en el marco del coronavirus. DOCUMENTO DE TRABAJO N° 17. CIFRA. Buenos Aires: FLACSO.
- Nievas, E. Andrieu, J., Ruarte, M. y Lucero, G. (2021). COMBESS: Combos de la Economía Social y Solidaria de San Juan. XIV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Disponible en <https://cdsa.aacademica.org/000-074/135.pdf>
- Oszlak, O. (1980). Políticas Públicas y Regímenes Políticos.
- Pahl, R. (1991). Divisiones del Trabajo. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Personalidades de la agroindustria sanjuanina 2003. (20 de Diciembre de 2003). Suplemento Verde de Diario de Cuyo. Recuperado de [http://www.diariodecuyo.com.ar/home/new\\_noticia.php?noticia\\_id=18372](http://www.diariodecuyo.com.ar/home/new_noticia.php?noticia_id=18372)
- Prado, F. (2020). Trabajo autogestionado al pie de la montaña en San Juan. *RevLISE - Revista De Ciencias Sociales Y Humanas*, 16(16), 31-43. Recuperado a partir de <http://www.ojs.unsj.edu.ar/index.php/reviise/article/view/454>
- Prado, F. (2020a). La autogestión obrera en Argentina como alternativa a la crisis capitalista. *Tramas Sociales*, 2(2). Disponible en <http://www.ojs.unsj.edu.ar/index.php/tramassociales/article/view/464>
- Rapoport, M. (2013). *En el ojo de la tormenta: La economía política Argentina y mundial frente a la crisis*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Razeto, L. (1993). Centralidad del trabajo y economía de solidaridad. *Economía Solidaria-Campus Virtual*.
- Rebón, J. y Salgado, R. (2009). Desafíos emergentes de las empresas recuperadas: de la imposibilidad teórica a la práctica de la posibilidad. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*. Recuperado de <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ar/2009/rs.htm>
- Resolución General 41/2020. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Inspección General de Justicia (2021). Recuperado de [BOLETIN OFICIAL REPUBLICA ARGENTINA - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA - Resolución General 41/2020. Resolución General 41/2020](http://www.boletinderechos.gub.uy/BOLETIN_OFICIAL_REPUBLICA_ARGENTINA_-_MINISTERIO_DEJUSTICIA_YDERECHOS_HUMANOS_INSPECCION_GENERAL_DEJUSTICIA_-_Resolucion_General_41/2020.Resolucion_General_41/2020)
- Rodríguez Llona, M. y Vidal Molina, P. (2013). *Transformacion(es) del trabajo: Tiempo de precariedad(es) y resistencia(s)*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Ruffa M, López C y otros (2005). *Desalojo Económico y Desalojo Político*. San Juan, EFU- Universidad Nacional de San Juan.
- Ruggeri, A. (2014). *¿Qué son las empresas recuperadas? Autogestión de la clase*

- obrero*. Buenos Aires: Continente.
- Ruggeri, A. (2014). *Crisis y autogestión en el siglo XXI*. En Ruggeri y otros (Ed.) *Crisis y autogestión en el siglo XXI. Cooperativas y empresas recuperadas en tiempos de neoliberalismo*. Buenos Aires: Continente.
- Ruggeri, A. (2014). Informe del IV relevamiento de Empresas Recuperadas en la Argentina: las empresas recuperadas en el período 2010-2013. Buenos Aires: Cooperativa Chilavert Artes Gráficas. Recuperado de [Informe\\_IV\\_relevamiento\\_2014.pdf\(recuperadasdoc.com.ar\)](#)
- Ruggeri, A. y otros (2020). Cooperativas de trabajo y empresas recuperadas durante la pandemia: impacto sanitario y productivo y alcances de las medidas de asistencia del Estado. Informe de encuesta nacional. INAES. Ministerio de Desarrollo Productivo. Recuperado de [INFORME DE LA ENCUESTA NACIONAL SOBRE EMPRESAS RECUPERADAS Y COOPERATIVAS DE TRABAJO EN LA PANDEMIA.pdf\(recuperadasdoc.com.ar\)](#)
- Thwaites Rey, M. (2008). Democracia y Estado en la Argentina bajo el largo ciclo de hegemonía neoliberal. En Cuadernos de Argentina Reciente, (6). Buenos Aires.
- Vasconcelos, M. (2020). Las consecuencias económicas del coronavirus. En revista Estudios económicos. Vol. XXXVII (N.S.), N° 75, (131-138). Recuperado de
- Wainer, G. (2018) Economía y política en la Argentina kirchnerista (2003-2015) Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología 80, núm. 2 (abril-junio, 2018): 323-351. Ciudad de México.

## Orden y desarrollo. Claves para un abordaje de la trayectoria político-intelectual de Mariano Grondona

Fecha de recepción: 14 de noviembre de 2022  
Fecha de aceptación: 30 de noviembre de 2022

*Martín Vicente*\*

### Resumen

La heterogénea trayectoria político-intelectual de Mariano Grondona, abogado, periodista, ensayista, docente, consultor, tiene en el par decimonónico orden y desarrollo una clave para su abordaje. Generacionalmente convertida en orden y desarrollo, esa dinámica marcó un perfil que recorrió siete décadas de vida política e intelectual de la Argentina, configurando tres grandes etapas, que este artículo recorre: en la primera, Grondona apostó por el desarrollo tanto en democracia como por vías autoritarias, entre 1955 y 1983; agotado el ciclo de alternancia cívico-militar, lo hizo por una democracia liberal amplia y plural, capaz de crear una cultura política para el desarrollo con ejes de centro-izquierda y centro-derecha, de 1983 a 2001; finalmente, tras la crisis del 2001 buscó enfatizar el contenido republicano de la democracia como orden capaz de albergar el desarrollo.

### Palabras Clave

Mariano Grondona – Orden y desarrollo – Democracia argentina – Liberalismo-conservador

### Abstract

The heterogeneous political-intellectual trajectory of Mariano Grondona, lawyer, journalist, essayist, scholar, consultant, has in the typical XIX century ideal of “order and development” a key to its approach. Generationally converted into “order and development”, this dynamic marked a profile that covered seven decades of political and intellectual life in Argentina, configuring three major stages, which this article covers: in the first, Grondona opted for development both in democracy and through authoritarianism, between 1955 and 1983; exhausted the cycle of civic-military alternation, it did so for a broad and plural liberal democracy, capable of creating a political culture for development with center-left and center-right axes, from 1983 to 2001; Finally, after the 2001 crisis, it sought to emphasize the republican content of democracy as an order capable of hosting development.

### Keywords

Mariano Grondona - Order and development - Argentinean Democracy - Liberal-conservatism.

---

\* Doctor en Ciencias Sociales, Investigador Adjunto (CONICET-UNCPBA), Profesor Adjunto (UNMdP), Tandil/Mar del Plata.  
ORCID: 0000-0002-6744-0268 - Correo electrónico: vicentemartin28@gmail.com

## Introducción

Abogado especializado en Derecho Político, ensayista, periodista y columnista de llegada a públicos masivos, consultor de políticos, empresarios y militares, Mariano Grondona selló su nombre como uno de los principales intelectuales de las derechas argentinas en la segunda mitad del siglo XX y prolongó su influencia hasta años recientes, cuando se retiró de la vida pública por problemas de salud. Desde la prosa periodística y el ensayo político, desde la cátedra y la televisión, desde la consultoría, Grondona propuso una mirada que, atravesando multiplicidad de temáticas como la política local e internacional de coyuntura, los grandes nombres de la teoría política, los temas del Derecho Constitucional o las relaciones entre cultura, economía y democracia, se centró, con modulaciones y reformulaciones tanto como con continuidades y regularidades, en la relación entre orden y progreso. La idea decimonónica tuvo, por las características generacionales, una inflexión: orden y desarrollo. Ese par relacional definió, como se presentará a lo largo de este trabajo, las tres etapas de la trayectoria de Grondona en vínculo con la historia política de la Argentina.

Como veremos a continuación, las que aquí propondremos como las tres etapas de la vida pública de Grondona ofrecen diferencias entre sí en diversos ejes propios de sus ocupaciones profesionales, de las temáticas privilegiadas, de sus relaciones políticas e intelectuales, pero se caracterizan por una búsqueda que enlaza una trayectoria heterogénea: la de un modelo de orden y progreso, dos términos centrales en la gran tradición del liberalismo y de especial calado en el liberalismo-conservador local, que expuso en la generación de Grondona inflexiones particulares, que en parte recorreremos aquí<sup>1</sup>. Esa diada tuvo tres inflexiones diferentes y rectoras, que marcaron el sentido de cada etapa de esa trayectoria.

Esa “búsqueda del equilibrio” fue explicada en diversas ocasiones por Grondona de un modo que enlazaba su biografía con la vida política nacional: había nacido a la luz de la doble crisis del '30, en 1932. En el contexto de la crisis económica internacional y dos años luego del primer golpe de Estado del siglo XX que, en su mirada, cerraba el único verdadero ciclo de orden y progreso nacional, el de la “Organización Nacional” iniciada en 1852. Con fórmulas conceptuales que presentaron variaciones menores, ligeros recortes temporales y lecturas que, dentro de una unidad sin embargo heterogénea, podían privilegiar uno u otros aspectos del ciclo que proponía como fundante de la Argentina moderno-contemporánea, en la mirada de Grondona el par tenía una diferencia con el grueso del enfoque liberal-conservador de su generación. En las lecturas dominantes en ese espacio, se consideraba como límite la llegada al poder de Hipólito Yrigoyen en 1916 permitido por la Ley Sáenz Peña sancionada en 1912 e implicó el primer fenómeno populista. Al mismo tiempo, Grondona no daba centralidad a la “generación del '80” como momento cúlmine de aquel proceso, sino que prefería enfatizar las continuidades del ciclo amplio donde incluía la reforma electoral y el ciclo de gobiernos radicales (Vicente, 2014a).

---

<sup>1</sup> La bibliografía sobre el peso de esta idea es sumamente amplia, entre la teoría política, la historia intelectual, la historia política. Para el caso argentino, que en parte reescribe ideas internacionales o lecturas de mediados del siglo XIX como las de “República posible” y “República verdadera” de Juan Bautista Alberdi, ver centralmente Terán (2000; Roldán (2006); Castro (2012).

Los textos sobre el perfil de Grondona son diversos, donde los trabajos académicos son una parte de un mapa más amplio, que incluye artículos periodísticos, ensayos polémicos e intervenciones político-culturales variadas, y los temas que aquí proponemos no han sido abordados con centralidad. En parte porque muchas veces se privilegiaron miradas críticas a su figura, ideas o actuación pública, en parte porque las ideas de Grondona en otras tantas ocasiones fueron resumidas en las de un promotor del golpismo antes de 1983 y las de un sinuoso teórico liberal tras la recuperación democrática que, a lo sumo, miraba hacia atrás con añoranza<sup>2</sup>. Amén de una serie de escritos donde el periodista y abogado forma parte de relatos mayores, hasta años recientes el interés académico sobre su figura se centró mayormente en sus posiciones durante los años de alternancia entre democracia y dictadura abiertos por el golpe de Estado de 1955. Ello centralizó su sitio como el de un intelectual vinculado a los proyectos de transformación sociopolítica vía manu militari, al tiempo que ocluyó otros lineamientos de su trayectoria, como su pertenencia a un espacio liberal-conservador amplio (que muchas veces se sobreentendía, pero no se analizaba), que comenzaron a ser relevados durante la década pasada (Vicente, 2014a; 2014b).

A partir de esa ligera renovación reciente, la trayectoria de Grondona tras el retorno democrático fue foco de interés para una serie de estudios, conformando un segundo grupo analítico sobre su figura (Vommaro, 2008; Vommaro y Baldoni, 2012). Estos conjuntos de textos con mayor rigor académico permiten ver en detalle su perfil intelectual, profesional y político que, como proponemos, puede ser descompuesto en tres grandes ciclos de la mano de la historia política local, en la que sus intervenciones estuvieron enmarcadas una y otra vez. Su abordaje permite ver el tránsito de Grondona como una sucesión de etapas donde su figura intelectual se enlaza con las vicisitudes de la vida pública, dándole contexto histórico y marco en su propia trayectoria, la cual fue relevada de modo biográfico en el trabajo de Sivak (2005).

Dado el calado irregular del mapa de trabajos mencionado, este texto colocará especial énfasis en reconstruir esas tres etapas de la trayectoria de Grondona, a fin de marcar las diferentes pautas contextuales en las que su lectura sobre los ejes del orden y progreso operaba en cada caso (Vicente y Shuttemberg, 2021). La hipótesis que motoriza estas páginas propone que ese par compuesto por orden y progreso operó como el eje de las intervenciones de Grondona en las tres etapas de su trayectoria, al tiempo que estas tuvieron variaciones epocales, políticas y argumentales, moduladas sobre ese bajo continuo. El texto a continuación se articula con un mayor espacio para la primera etapa, caracterizada por el énfasis en el pedido de orden para el desarrollo, puesto que es la que recibió mayores consideraciones y creemos deben ser revisada en detalle; las dos etapas posteriores se arti-

<sup>2</sup> Las miradas estereotipadas sobre Grondona oscilaron entre verlo idéntico al nacionalismo reaccionario de la década de 1930 e identificarlo con vertientes de un presunto antisemitismo de las elites autoritarias, como si las derechas nacionalistas y liberales compartieran una misma ideología. Respectivamente: Vazeilles (2001); Abraham (1993). Si las posiciones de Vazeilles y Abraham buscaban negar el “giro democrático” de Grondona, del modo en que Rinesi (1992) lo utilizaba para analizar de modo crítico su figura, sin embargo, esa lectura se repone, con pautas académicas más rigurosas, en un trabajo reciente: Vitale, (2015). Incluso, desde la literatura Gonzalo Garcés ironizó sobre un giro “conservador” de su alter ego ficcional como si este se hubiese hecho “un enema con las obras completas de Mariano Grondona” (Garcés, 2012).

culan desde las transformación de la diada orden y desarrollo: primero, el orden democrático para el desarrollo, donde Grondona enfatiza una idea amplia (pero única) de democracia liberal como marco para el desarrollo, que caracteriza su figura en los años '80 y '90; luego, el orden republicano para el desarrollo, donde propone una mirada de republicanismo como democracia moderantista, tras la crisis de 2001.

El siguiente recorrido se basa en la serie de textos previos de nuestra autoría mencionados y en una investigación de largo alcance sobre la figura de Grondona que actualmente tenemos en marcha, que incluye el trabajo con fuentes escritas y audiovisuales, archivos institucionales y privados, entrevistas publicadas e inéditas a Grondona y entrevistas nuestras a colegas, referentes institucionales y a sus vínculos personales, políticos e intelectuales. A fin de preservar el proceso de trabajo con este tipo de entrevistas aún abierto, no hacemos menciones literales a ellas.

## Orden para el desarrollo

El primer período de la trayectoria de Grondona fue un ciclo de ascenso, consolidación y desarrollo de su figura como referente liberal-conservador en la etapa de inestabilidad institucional argentina, entre 1955 y 1983, donde se sucedieron gobiernos civiles y dictaduras militares tras el derrocamiento del segundo gobierno de Juan Perón en setiembre del '55. Nacido el 19 de octubre de 1932 en Buenos Aires, Mariano Grondona fue el primer y único hijo varón del matrimonio entre Mariano Carlos Grondona y María Emilia Poggio, ambos hijos de familias italianas de la zona oeste de la provincia de Buenos Aires dedicadas al agro. Se habían conocido en la dinámica de la vida social comunitaria, se casaron en 1920 y tuvieron tres hijas, Emilia, Delia Rosa y María Marta, antes del nacimiento de Mariano. Mariano Carlos murió joven, a los 35 años, por un cáncer, por lo que la familia pasó a vivir con los Poggio en el petit hotel familiar de la zona de Recoleta. Mariano fue alumno del colegio Champagnat, donde conoció a quien sería su mentor intelectual y espiritual, el sacerdote Luis María Etcheverry Boneo, guía clave en su adolescencia, por quien se vinculó a la Acción Católica primero y se ordenó en el Seminario Metropolitano al finalizar la secundaria.

Grondona pasó el año 1950 en el seminario de Devoto, pero le costó adaptarse a la vida religiosa: sus intereses eran mayormente intelectuales, y acabó dejando de lado el proyecto confesional para entrar a la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires en 1951. Allí comenzó su activismo estudiantil antiperonista, que se fue haciendo más álgido hacia 1953, con reuniones opositoras en la casa de los Poggio y bares de la zona de la facultad, promoción de seminarios extracurriculares de docentes antiperonistas y finalmente con actos de sabotaje, sueltas de panfletos y otras acciones de visibilización de la protesta e incluso Grondona fue parte de la operación para el refugio del referente de la Federación Universitaria de Buenos Aires en la embajada del Uruguay. El proceso abierto allí fue el de un crescendo opositor, donde Grondona formó parte de diversas acciones directas, por las cuales fue detenido, siendo trabajada su liberación por Oscar Puiggrós, que en ese momento se encontraba articulando lo que sería la Democracia Cristiana. Tras un ataque a una emisora oficial, acabó preso por segunda vez, en la comisaría de Avenida Las Heras, donde se enteró de que acababa de consumarse el golpe de Estado contra Perón en una escena notable: mientras los antiperonistas se halla-

ban detenidos, llegó un grueso contingente de peronistas arrastrados por los uniformados. El cruce de insultos entre ambos grupos, en medio de la confusión mutua, se terminó cuando los primeros fueron liberados: acababa de triunfar el golpe.

Esta militancia le dio a Grondona un lugar central en el estudiantado para el momento de las reformas antiperonistas que se sucedieron velozmente, al punto que no solo tuvo roles electivos en Derecho, sino que fue representante de los estudiantes como veedor de las elecciones universitarias en Chile. Su rol le abrió el contacto con el ministro de Educación de la “Revolución Libertadora”, Atilio Del’Oro Maini, uno de los firmantes de la carta de recomendación para estudiar un posgrado en Sociología y Ciencia Política en España, lo que hizo en 1956 y 1957, sin haberse graduado. Antes de viajar, se casó con Elena Lynch, con quien eran novios desde la salida del seminario. En España, donde el matrimonio tuvo a su primer hijo, Mariano Florencio, se vinculó tanto con el universo orteguiano como con la transformación de la Sociología que ocurría en el país peninsular. Influidado desde su adolescencia por las ideas orteguianas, en España Grondona las unió con la renovación de las Ciencias Sociales que despuntaba allí. Ello resultó clave: a su vuelta al país y tras recibirse (recordemos que retrasar el último final era práctica común para proseguir en política estudiantil), comenzó a trabajar en el estudio jurídico de José Enrique Miguens, quien estaba construyendo su consultora sociológica tras su paso por Harvard, donde había estudiado sociología con Talcot Parsons. El ejercicio de la abogacía no le interesó a Grondona, pero el vínculo con Miguens sería clave al inicio de la década siguiente<sup>3</sup>.

Tras dejar el estudio de Miguens, Grondona llegó al diario La Nación de la mano de su suegro, en 1958. Allí comenzó a trabajar como redactor general hasta que tomó a su cargo el “Panorama Político” en marzo de 1959. La sección comenzó a ganar entidad dentro del periódico, consiguiendo ubicarse en la página editorial, editándose un promedio de tres veces por semana y dando a Grondona un lugar destacado en el diario, dentro de un proceso de relativa transformación del matutino, que se adaptaba a la modernización periodística que se afianzaría en los '60. Mientras el “Panorama” ganaba relevancia, su autor llegó a la docencia universitaria, como profesor de Derecho Político en la cátedra de Rodolfo Martínez, donde comenzó a compartir espacio con Mario Justo López y Carlos Floria, desde el mismo '59. Martínez llevó a Grondona como docente a la Escuela Superior de Guerra, donde ambos se vincularon con los militares que buscaban integrar al peronismo en la vida política argentina sin proscripciones, algo que el “Panorama Político” comenzó a colocar como tema de análisis y abrió una hendidura en la redacción de La Nación. Luis Valmaggia, a cargo del área de Política y subdirector del periódico, se enfrentó a las interpretaciones de Grondona, en apoyo al sector Colorado, antiperonista irreductible, y llegó incluso a reescribir parte de sus notas. Grondona no toleró la situación, que había alcanzado ribetes grotescos: llegaba a la imprenta a reformular las intervenciones de Valmaggia antes de la impresión definitiva, sobre la medianoche. Ante el conflicto, el vicedirector ofreció, finalmente, que Grondona escribiera las editoriales: era un modo de retener a un periodista de valía y constreñirlo a la línea doctrinaria, en un marco donde sólo firmaban invitados y figuras de la sección cultural. Grondona no aceptó y se fue a trabajar con Martínez al ministerio

<sup>3</sup> Sobre la trayectoria de Miguens, ver Aramburu y Giorgi (2013).

al ministerio del Interior de José María Guido. Décadas luego, consideró que, más allá de la situación, su salida fue brusca y dejó resquemores por largos años<sup>4</sup>.

La experiencia en el periódico marcó a Grondona: su pluma de analista comenzó a destacarse dentro de un mapa generacional que aprovechó y expandió las transformaciones en La Nación, donde había llegado junto a otro nombre que haría historia en el periódico de la familia Mitre: José Claudio Escribano (Caligaris y Ezcurra, 2021). La autoría de su sección era un secreto a voces y pronto llamó la atención de los periodistas experimentados, ganando un renombre interno que fue destacado por la propia dirección del matutino (Sivak, 2005). De ese periodismo sin firma, analítico, Grondona se acercó también a la publicación donde muchos de sus compañeros de espacios políticos e intelectuales habían ganado lugar: Criterio. La revista señera del catolicismo había iniciado un período de transformaciones tras la muerte de monseñor Gustavo Franceschi, su emblemático director, y el sacerdote Jorge Mejía introdujo desde 1957 cambios en el plantel y el enfoque, donde las Ciencias Sociales y la crítica artística especializada ganaron sitio (Lida y Fabris, 2020; Mejía, 2005). El vínculo de Grondona con el grupo de jóvenes intelectuales que estaban remozando Criterio se replicaría a fines de los '60 en el mundo universitario, en la modernización de la carrera de Ciencia Política de la Universidad del Salvador. En una práctica que se haría típica de su producción, los textos de Grondona comenzaron a circular como columnas periodísticas, conferencias ligadas al universo de la FDCS-UBA y la consultoría (de la mano de Miguens y Martínez), artículos de fondo y finalmente libros: como obsesiones de cada etapa, estos adquirirían distintas formas y formatos para exponer una melodía común que, como veremos a lo largo de este trabajo, en un punto se organizaba sobre una misma partitura, con sus continuidades e inflexiones, sus quiebres relativos y sus reformulaciones. Un texto en La Nación, una opinión en Criterio, una conferencia ante intelectuales, políticos, empresarios o militares, una intervención como material de cátedra terminaban luego en un capítulo o proyecto de libro: esa dinámica marcó el modo de trabajo de Grondona para toda su trayectoria.

En el período posperonista, Grondona había abierto esperanzas sobre la posibilidad de una “desperonización” popular que, inspirada en la desfascistización europea y motorizada tanto desde el gobierno dictatorial como desde diversos referentes políticos e intelectuales, lograrse cambiar la identidad política de las masas vinculadas al movimiento justicialista. A diferencia del antiperonismo más duro, Grondona creía que, más allá de la operación desperonizadora que fracasó antes que tarde, había lugar para una reformulación de la identidad peronista sin vaciarla: lo resumía en la centralidad de la necesidad de moderación y concordia hechas sistema político y lógica estatal, puliendo al peronismo y antiperonismo extremos y enfatizando la centralidad de la lectura moderantista de Charles de Montesquieu que la tradición liberal-conservadora solía dar por sentada para explicar la asunción republicana de su mirada liberal-democrática. Ello implicaba una versión sumamente distinta, indicaba el columnista, de la idea de uniformidad propia de los totalitarismos, en los cuales colocaba al peronismo, pero en versión totalitarismo democrático: marcado por la falta de los principios del liberalismo (que para el ideario liberal-conservador eran los de la civilización moderna sin más) y el tono unanimista

---

<sup>4</sup> Entrevista inédita con Roberto Starke, 2011. Agradezco al propio autor su sesión.

(Grondona, 1962). Para que la Argentina posperonista no desbarrancara en un totalitarismo de signo inverso era necesaria, entonces, la templanza: fue esa misma idea la que comenzó a morigerar su antiperonismo, que para 1959 comenzó a pasar a una posición de “no peronismo”, como la llamó luego y que describió como un proceso que se desarrolló hasta 1962, cuando rompió con los Colorados: si el peronismo “fanático” podía llegar al totalitarismo, también lo podía hacer el antiperonismo “irracional”: era un juego de suma cero con dos polos extremos.

La recepción de los debates internacionales sobre totalitarismo había ganado centralidad en las polémicas políticas e intelectuales en la Argentina desde 1936, cuando el impacto del inicio de la guerra civil española configuró una participación identitaria en diversas áreas de la vida política, intelectual y artística. A partir del golpe de Estado de 1955, especialmente motorizado por la generación de actores liberal-conservadores de Grondona, las temáticas vinculadas al totalitarismo fueron haciéndose claves de los debates posperonistas al punto de naturalizar una serie de ideas de circulación internacional. Grondona, sin citarlas, recurría a las ideas de autores como Yaakov Talmon, en una muestra de la pregnancia de estas lecturas en el vocabulario de los intelectuales locales (Vicente y Morresi, 2017). Pero como sería una marca a lo largo de su trayectoria, les daba un giro en pos de leer la política argentina desde una perspectiva realista.

Esas preocupaciones quedaban claras en el primer libro de Grondona (1962b), *Política y gobierno*, que pese a su brevedad exponía un auténtico programa liberal-conservador como lógica, sentido analítico y propuesta doctrinario-programática. El libro formó parte de una colección de divulgación de la editorial Columba, “Esquemas”, en la que tallaron nombres como los de Jorge Luis Borges, Bernardo Houssay o Luis Alberto Romero. Amén de recoger críticamente sus lecturas sobre el peronismo, Grondona había avanzado en esos años en admoniciones al frondizismo, un fenómeno que inicialmente le había causado entusiasmo por la mirada desarrollista y modernizadora de Arturo Frondizi. En un punto, las críticas atenuadas, muchas veces sinuosas y retóricas al peronismo y al antiperonismo, al frondizismo y a quienes buscaban su desestabilización, que el autor circulaba en diversos textos e intervenciones del momento, eran un modo de hacer una salvedad (nuevamente) de tipo sistémica: no se trataba de mancillar a uno u otro actor ideológico, líder o movimiento, ni a sus oponentes, sino de pensar la política argentina en términos de un sistema armonioso y rescatar partes de cada experiencia.

Dichos puntos habían marcado las notas de Grondona en la revista *El Príncipe*, que se lanzó en 1960 buscando reivindicar las ideas liberal-conservadoras con un perfil que vinculaba el ensayo político y el periodismo modernizante con el humor gráfico y una moderada renovación estética. En la experiencia liderada por Fernando Vidal Buzzi, Grondona expresaba un enfoque programático más libre que en *La Nación*: para el columnista, el tiempo del liberalismo clásico había pasado, incapaz de superar su dicotomía con la democracia. Este punto, que mostraba una diferencia con las apelaciones de gran parte de su universo ideológico y generacional, implicaba que se trataba de ir en busca de un “neoliberalismo político” (Grondona, 1960a: 5). Ello tenía como centro pensar el orden político bajo la idea de “un nuevo equilibrio” entre las instituciones y los poderes reales, entre las dinámicas de la sociedad de masas y las perspectivas de los sujetos:

En una nueva democracia liberal que integre los poderes constitucionales y los contrapoderes en un juego armónico, el hombre hallará la representación política cabal, que no tenía en la democracia individualista. Lo importante es que la representación social tenga acceso al plano político sin destruir la re-presentación individual. Ni viejo liberalismo, en suma, ni corporativismo (Grondona, 1960b: 31-32).

La crítica de Grondona mostraba no sólo su perfil de crítico del antiperonismo cerril, sino que insertaba su lectura en un tipo de reflexión modélica que sería uno de sus estilos personales de referencia a lo largo de su trayectoria. Él mismo subrayaba la incapacidad de las derechas argentinas de aprovechar el contexto debido a que no comprendían el punto de mayor importancia de la coyuntura posperonista, el lema que debería guiar a ese espacio: “En la continuidad, transformación: he ahí un lema y una vocación para la nueva derecha” (Grondona, la nueva derecha 1 y 2).

A partir de ese momento y a medida que la presidencia de Frondizi se acercaba a un final anunciado (que no implicaba por ello el fin del heterodoxo desarrollismo grondoniano), las críticas del ensayista se hilaban<sup>5</sup>. De hecho, rechazó acompañar a Martínez (representante de los militares en el gobierno) hasta luego de la caída del presidente, como marcamos. Sin embargo, y casi como una muestra de la lectura que a posteriori haría él mismo sobre su generación y la mirada desarrollista (“como toda mi generación, fui un desarrollista” repitió en diversas ocasiones), Grondona permaneció cercano al universo político-intelectual de Frondizi (no así al autor de *Petróleo y política*) en ciertos aspectos: su segundo libro, *Factores de poder en la Argentina*, fue editado por el Centro de Estudios Nacionales en 1963 (cf. Grondona, 1963), creado por el político correntino tras su salida del gobierno<sup>6</sup>. Así como *Política y gobierno* fue un trabajo de divulgación, este fue una conferencia: el rol periodístico de Grondona lo ponía como un analista de credenciales académicas capaz de circular por proyectos heterogéneos.

El período en el ministerio del Interior fue seguido por una multiplicación de Grondona en diversos ámbitos: en 1963 apoyó al sector Azul con notas con el seudónimo “Fabio” en el diario El Mundo, lanzó el boletín Comentarios sobre la actualidad nacional e internacional (que se distribuía por suscripción), se acercó al universo de la consultoría empresarial de la mano de Miguens. Al año siguiente, ingresó como docente en la Universidad del Salvador y llegó como columnista político a Primera Plana, fundada el mismo 1962 en que se editó su primer libro y Frondizi dejó la presidencia. La publicación lanzada por Jacobo Timerman, en un punto, coincidió con el perfil del columnista y ensayista, que se volvería una firma clave de la revista

---

<sup>5</sup> Una década después, la revista liberal-conservadora El Búrgués, que retomaba posiciones centrales de El Príncipe, usaría la idea de “integracionismo” como la concepción que trababa la dinámica gubernamental. Su director, el periodista Roberto Aizcorbe, había sido frondizista en la época que analizaba Grondona y girado al liberalismo-conservador. Ver Vicente (2019).

<sup>6</sup> La institución reformulaba el Centro de Investigaciones Nacionales que Frondizi había lanzado con Rogelio Frigerio en 1956 y la colección en la que se editó el breve trabajo de Grondona reproducía conferencias dadas en su sede por un abanico heterogéneo de actores políticos e intelectuales, como el economista liberal Roberto Alemann, el historiador radical Félix Luna o el jurista Julio Oyhanarte, que había llegado a la Suprema Corte por designación de Frondizi.

(Mochkovsky, 2003; Sivak, 2005)<sup>7</sup> Ligada al sector Azul y tomando como espejo el nuevo periodismo norteamericano, Primera Plana buscó la modernización por salto autoritario: “Fuimos golpistas objetivos”, señaló Grondona muchos años después, para subrayar el tipo de golpismo que promovía el núcleo duro primeraplanista, con el eje en una búsqueda del desarrollo “a toda costa”, que por ello ponía en un lugar supletorio a la democracia. Asimismo, el rol modernizante del empresariado, que Primera Plana colocaba en el eje de su visión, ligaba las preocupaciones de la revista con el activismo de Grondona en el ámbito de la consultoría.

La imagen asentada del Grondona que construía la figura de Juan Carlos Onganía horadando al presidente Arturo Illia es, sin embargo, caricaturesca: el periodista y abogado no vio con malos ojos inicialmente al radical, si bien lo fustigó largamente desde la revista de Timerman. Una tapa de Primera Plana grafica el paso de uno a otro plano: “¿Dos años perdidos?”, se preguntaba la publicación al cumplirse el segundo aniversario del cordobés en la presidencia. Sobre esa interrogación, tanto el enfoque general de la revista como el de su columnista comenzaron a criticar lo que veían como la parsimonia del radical del Pueblo. Promoviendo la figura de Onganía a modo de contracara dentro de un marco analítico más complejo, que le permitía hilvanar su ideario liberal-conservador con las posiciones que expresaba el militar y el mismo nacionalismo católico en el cual este se insertaba ideológicamente (Vicente, 2014b). Una suerte de convergencia desarrollista autoritaria que, finalmente, acabó en decepción, como pintó Grondona en una frase antológica décadas luego: “Queríamos un De Gaulle y nos salió un Franco”<sup>8</sup>.

El dictum no era baladí: Grondona era un admirador del líder francés, el político más cercano a su idea de realismo político. A medida que el proyecto del dictador se mostraba incapaz de llevar adelante las perspectivas de Grondona, sus columnas comenzaron a exponer críticas cuyo tono se haría más punzante. En ese momento, se sumó como embajador plenipotenciario de la cancillería liderada por Nicolás Costa Méndez y como asesor de Planeamiento entre fines de 1968 y mediados de 1969, momento en que atemperó las críticas que dirigía al gobierno dictatorial en frentes diversos. La sentencia antes citada hacía eje en un plano que acabó siendo el centro de las críticas liberal-conservadoras y del “grupo Criterio” al militar: su autoritarismo cultural, enfatizaron, mostraba que no habría modernización posible con los niveles de censura y cerrazón promovidos por el general y un sector intransigente de su heterogénea alianza que incluía nacionalistas y liberales, tecnócratas y católicos. El Cordobazo le puso fin a la experiencia de Grondona en el gabinete de Onganía, cuando el general renovó su equipo.

En esos años, finalmente, el rostro de Grondona comenzó a llegar a los hogares ya no solo desde las páginas de la publicación de Timerman sino desde la televisión. Primero fue Parlamento 13, como panelista, posteriormente TeleOnce Informa, como presentador, y luego Tiempo Nuevo, donde inauguró su dupla con Bernardo Neustadt a fines de 1969. Neustadt tenía un pasado militante en el peronis-

<sup>7</sup> “El mejor periodista de mi generación” dirá décadas luego Grondona de Timerman, quien le llevaba sólo nueve años, pero tenía, para la década de 1960, una amplia experiencia profesional. La editora le publicaría su siguiente libro, *La Argentina en el tiempo y en el mundo* (cf. Grondona, 1966).

<sup>8</sup> Diversos estudios sobre la problemática militar abordaron el caso de los Azules y el rol de Grondona. Entre ellos los textos clásicos de Robert Potash y Alain Rouquié. Más recientemente y desde la perspectiva del uso propagandístico-político, ver Risler (2019).

mo, aunque no había sido castigado por ello por la “Libertadora”. Compartía muchas de las ideas de modernización que circulaban del liberalismo al desarrollismo y donde coincidía con su nuevo compañero. El periodista punzante y de tonos álgidos representado por Neustadt, de un lado, el analista sereno y de estilo académico compuesto por Grondona por el otro, dieron un efectivo rostro de Jano a la pantalla política caliente durante décadas. Esas diferencias los marcaron, según narraron ambos, desde su primer encuentro, cuando Neustadt quiso conocer a Grondona tras leer sus notas (sin firma, recordemos) en La Nación a principios de 1962 (Sivak, 2005). El abogado y columnista reconoció en diversas ocasiones que de Neustadt aprendió a hablarle a las personas de todos los días, a reformular los temas coyunturales y la información urticante en bases para su análisis político: parte de esa gimnasia se pudo leer cuando su pluma como columnista, la recepción de sus libros y su perfil televisivo lo llevaron también a la popular revista Gente, a principios de la década de 1970, la de mayores ventas en el país, y fueron parte de las argumentaciones que blandió en defensa de su estilo cuando recibió críticas por un “giro frívolo” en los años '90, como veremos en la sección siguiente. Precisamente en la publicación de Editorial Atlántida, Grondona le habló a un público amplio con sus temas basamentales: la prosecución del orden capaz de articular el desarrollo.

En los momentos de violencia triunfan las banderas del orden porque las mayorías temen con razón la vuelta a la guerra universal, a la ley de la selva. La Argentina se halla en un punto elemental de la vida política: en la necesidad de convertirse otra vez en una sociedad segura bajo la protección de un Estado que garantice el monopolio de la coacción (Grondona, 1972: 28).

Allí llamaba a la dirigencia local a entender el miedo social a la violencia, inscrito en una historia nacional que, contra lo que en su lectura sostenían visiones cándidas, era indudablemente violenta, para dar lugar a un gran movimiento social y político en favor del orden, ya no solo de la ciudadanía interesada en la política (a la que le habló desde La Nación o Primera Plana) sino del grueso de la sociedad. No se trataba de un tema de elites ni de audiencias politizadas, sino de un problema transversal. El final del “onganiato” había dejado en claro que los péndulos entre democracia y dictadura, represión y violencia, debían cerrarse o la alternancia entre dictadura omnímoda y violencia social sería una dinámica permanente.

Justamente en esos momentos, mientras la segunda etapa de la “Revolución Libertadora”, liderada por el sector liberal del ejército encabezado por Alejandro Lanusse abría puentes de diálogo con los partidos políticos, incluido el peronismo, Grondona rehizo su relación con Timerman, maltrecha tras la experiencia de Primera Plana y se sumó a La Opinión, el diario que el editor lanzó en 1971<sup>9</sup>. Los vaivenes de la relación entre ambos eran comidilla del periodismo porteño: para Timerman, Grondona podía ser un día el mejor columnista del país y otro un antisemita, el tercero un intelectual brillante y al cuarto una insondable estrella periodística. Para Grondona, Timerman era volcánico e injusto, al mismo tiempo que un mentor

---

<sup>9</sup> En su estilo volcánico, el editor pasaba de considerar a Grondona el mejor analista político del país a decirle antisemita, de presentarlo como la voz de sus medios a verlo como un operador político incapaz de trabajar en equipo. Grondona fue uno de los oradores en los homenajes que siguieron a su muerte en 1999.

para su generación y un editor magistral. La coincidencia de ambos en los veranos de Punta del Este volvió a acercarlos y abrió las puertas a que Grondona regresara a la prensa periódica.

Si revistas del New Journalism como Time o Newsweek habían sido la inspiración estética de Primera Plana la década previa, La Opinión tomó al francés Le Monde como modelo. También aquí hubo una coincidencia en las miradas de Timerman y Grondona, no solo sobre la necesidad de ordenar al país sino sobre quién podía (e incluso, de cara a la historia, debía) hacerlo: Perón. Si bien Grondona había tenido contactos con el general Marcelo Levingston como posible miembro de su gobierno, para los primeros setenta el periodismo y la vida académica se convirtieron en sus únicas actividades: el tiempo del retorno de la democracia implicó también el de un cierre en su perfil múltiple. Las principales argumentaciones de Grondona para ver con buenos ojos el retorno del líder justicialista eran, por la positiva, la esperanza en la posible capacidad magmática del ex presidente de rearticular la dinámica política argentina, casi al modo de una presa de (en una idea que articulaba el vocabulario de los movimientos populares con el de las tradiciones liberales locales) unidad y organización nacional; por la negativa, su evaluación tajante de los gobiernos que siguieron al de Perón. El político y militar era, entonces, el único capaz de unificar a un país desarticulado y hacerlo “desde el centro”, tal como subrayaba Grondona en su tono moderantista que apelaba, nuevamente, a ordenar a la Argentina de los extremos (Vicente, 2022). Esa misma idea campeaba en *Los dos poderes*, un libro que se editó ese mismo año y mostraba que la Argentina tenía un doble problema sistémico: el de su presidencialismo y el de Buenos Aires como ciudad capital (Grondona, 1973).

Grondona comenzó a publicar regularmente columnas en La Opinión en mayo de 1973, como principal firma política del diario. En la etapa organizativa del periódico, Timerman había confiado a Horacio Verbitsky y los hermanos Julio y Juan Carlos Argañaraz la confección de la idea rectora y el plantel. El nombre de Grondona era visto como posibilidad de dar un rostro ideológicamente plural a una redacción que Timerman veía identificada con posiciones de izquierda. Pero esa combinación no se dio, y fueron las reformas en La Opinión a principios del '73, finalmente, las que lo colocaron como columnista clave, cuando la sinergia con Timerman se repitió: si bien con diferencias, el director y el analista llevaron las voces programáticas ante el proceso de apertura electoral.

La idea ordenancista mantuvo la expectativa de Grondona durante la compleja etapa del regreso de Perón al poder y, tras la muerte del referente justicialista, buscó ese orden en los políticos profesionales peronistas, la figura del caudillo radical Ricardo Balbín e incluso en el ministro de Bienestar Social José López Rega, numen de la ultraderecha peronista. Con el deceso de Perón, la Argentina, decía Grondona, se había enfrentado a “la hora de la verdad”: sin su figura totémica, la sociedad se hallaba ante su verdad: sus extremismos no se cifraban en un hombre, sino en ella misma.

El complejo período de Estela Martínez de Perón al frente del gobierno implicó también la gradual salida de Grondona de La Opinión y su centralidad en Carta Política, que pasó a dirigir en 1976. Allí, el realismo político de Grondona fue moviéndose a un ordenancismo más pronunciadamente derechista: como otros referentes del espacio liberal-conservador, Grondona quiso que el “Proceso de Reor-

ganización Nacional” fuese una dictadura capaz de refundar una Argentina que entendió desquiciada (Vicente, 2015). También allí coincidió con Timerman: ya no se trataba de peronismo-antiperonismo, ni siquiera de la figura de Perón, sino de la violencia enquistada en la sociedad, esa que estaba “ante su verdad” sin Perón. Grondona Participó de las alternativas del “grupo Azcuénaga”, que ligó intelectuales, políticos, militares y empresarios que buscaron crear un plan político para la última dictadura, en parte de la mano de ideas que el mismo Grondona circulaba desde Carta Política. Jaime Perriau, el jurista que articulaba el grupo, había promovido una interpretación orteguiana de la historia argentina a la luz de las ideas del propio Grondona en La Argentina en su tiempo y en el mundo. Apenas iniciada la dictadura, otro de los integrantes del nucleamiento, el economista y manager Ricardo Zinn (que había secundado a Celestino Rodrigo en su gestión económica), puso en términos explícitos la lectura orteguiana de Perriau: se trataba de refundar la Argentina sobre la base de una nueva generación político-intelectual que superase la Argentina populista de Perón y Balbín y se insertara en el Occidente capitalista con una democracia republicana creada y tutelada desde la propia dinámica procesista (Perriau, 1969; Zinn, 1976).

En la etapa dictatorial, Grondona colaboró en un plan político para la Fuerza Aérea y escribió textos programáticos en El Cronista Comercial, que firmó con el seudónimo Giucciardini (eje las críticas que le dirigirían en los '90 sus adversarios cuando se conoció su autoría), desde una cruda defensa de la razón de Estado y el realismo político. Durante “el tiempo del Proceso”, además, Grondona dirigió también la revista Visión, especializada en política internacional, desde donde comenzó a construir un perfil de analista internacional al que volvería en diversas ocasiones, especialmente desde 1987 en su retorno a La Nación y en su trabajo académico en Harvard en la misma época.

A diferencia de otros intelectuales del espacio liberal-conservador que se mostraron decepcionados con el derrumbe del “Proceso”, sobre el final de la dictadura Grondona realizó un trabajo de recuperación de los principios democráticos, a los que colocó como horizonte central de la época. En *La construcción de la democracia*, que publicó por EUDEBA, los postuló como base de la convivencia social y política para (re)construir una cultura política posible de ser considerada como tal, al tiempo que releyó bajo esa óptica retrospectiva su trabajo de la década previa (Grondona, 1983). Este posicionamiento se trató tanto de una operación intelectual para recolocar su figura en el tiempo que se abría con la transición como de una lectura aguda sobre la democracia como el único horizonte del momento. Parte de ese tono se pudo apreciar en la revista política A Fondo, que dirigió en esa etapa y capturó varias de las inquietudes de la transición<sup>10</sup>. En un punto, la dicotomía que atravesaba a “los hombres del Proceso” entre una transición acelerada o una transición por etapas, se resolvía en Grondona como una transición etapista pero dinámica: como con Carta Política años antes, Grondona interpretaba los tiempos políticos

---

<sup>10</sup> Grondona no fue el único, pero sí el más visible, entre quienes se despegaron de los lamentos: Germán Bidart Campos también realizó una operación similar (Bidart Campos, 1981). Asimismo, la publicación coordinada por el ensayista bien puede leerse en paralelo a *Búsqueda de un país moderno*, dirigida por el escritor Marcos Aguinis, referenciado en el sector liberal cordobés del radicalismo y cercano personalmente a Grondona.

desde sus ejes: promover el orden para el desarrollo, pero ahora se imponía la prédica sobre una sola dinámica posible, la democrática.

## Orden democrático para el progreso

La transición de principios de los años '80 abrió el segundo ciclo de la vida pública de Grondona: el de la democracia, tras el cierre de la etapa donde buscó que el orden del equilibrio abriera las puertas al progreso, bajo el sino de la democracia moderantista para el desarrollo, pero también por medio de salidas autoritarias capaces de dar con el desarrollo que con su acción lograra un orden finalmente democrático. En lecturas posteriores, destacó que sus posiciones, de las que hizo en parte autocrítica y en parte enfatizó una contextualización que las extendía al universo liberal e incluso la cultura política local, distaban de ser sólo suyas. Sin embargo, durante los primeros años de la restauración democrática, su nombre y el de Neustadt quedaron asociados al “Proceso”, como parte del periodismo complaciente o activista de la dictadura, llegando incluso a ser objeto de ironías en voces como la revista Humor, que caricaturizaba a Grondona como un ave zancuda: elegante y de pico estilizado. Lentamente, Grondona comenzó a construir una salida de esa figura, desde el periodismo y desde el ensayismo: se construyó como un teórico y un analista de la democracia, que logró aceptación a derecha e izquierda.

Al tiempo que la Argentina reconstruía su sistema político durante la presidencia del radical progresista Raúl Alfonsín, el liberalismo local (en sentido amplio) expresaba una serie de transformaciones que, de la mano de los movimientos que se daban en las dinámicas internacionales, lo llevaron a acercarse a una concepción más abierta sobre esa tradición que, en sus palabras, implicó un verdadero descubrimiento. Ello marcó un giro en sus intervenciones: más allá de su rol como periodista y de su ensayística vinculada a la política argentina, Grondona se propuso escribir un ciclo de trabajos académicos (pero capaces de llegar a un público amplio) de inspiración weberiana al que llamó, alternativamente, “trilogía de los valores” o “trilogía del desarrollo”. Basados en los cursos de Historia de las Ideas Políticas que dictaba en la Facultad de Derecho de la UBA, los dos primeros tomos, *Los pensadores de la libertad* y *Bajo el imperio de las ideas morales* se editaron sucesivamente en 1986 y 1987 por Sudamericana, mientras que el cierre llegó recién a fines del siglo, cuando en 1999 se publicó *Las condiciones culturales del desarrollo político* (que había anunciado reiteradamente con diversos títulos durante esos casi quince años), cuyo punto de partida habían sido una serie de seminarios que dictó en la Universidad de Harvard.

Grondona llegó a la universidad de la “Liga de hiedra” para dictar una serie de charlas y cursos en 1985, como parte de las actividades por los 300 años de la institución y comenzaron las tratativas en las que fueron centrales Samuel Huntington, Wenceslao Bunge y Jorge Domínguez. Eran nombres de relevancia: Huntington, uno de los principales politólogos de los Estados Unidos, era de los autores que Grondona enseñaba desde sus cursos en la USAL dos décadas antes, al que había conocido por medio de la Fundación Piñeiro Pacheco a fines de los '70. Bunge había presidido el Club Harvard en la Argentina a principios de la década de 1980 y era uno de los principales contactos de la casa de estudios en el país. Domínguez, discípulo de Huntington, era una figura central del Departamento de Estudios Lati-

noamericanos. Bunge y Domínguez impulsaban la creación de un Centro Argentino en la universidad, y Grondona apareció como una figura de interés para el estilo de reclutamiento de Harvard: la convocatoria a figuras de trayectoria académica y visibilidad pública.

En 1988, finalmente, se convirtió en profesor visitante durante una parte del año y entre sus colaboradores estuvo Martín Redrado, que realizaba sus estudios de posgrado en Administración en la misma universidad. De los vínculos en Harvard, Grondona daría cuenta en sus lecturas modélicas de esta etapa: la democracia liberal podía graficarse con las ideas de su ala derecha, Robert Nozick, y de su ala izquierda, John Rawls, dos de los más destacados intelectuales de la casa: el autor de *Estado, anarquía y utopía* representaba la centro-derecha o el neoliberalismo, el de *Teoría de la justicia*, la centro-izquierda o la socialdemocracia.

En un punto, el Grondona de fines de la década de 1980 comenzaba a distanciarse de la figura de Neustadt tanto como se alejaba de su pasado de vínculo con dictaduras: romper la dupla apareció como el paso siguiente, que configuró un hito clave en la construcción de su perfil remozado. Grondona se hizo referente del periodismo televisivo sin la compañía de Neustadt, desde Hora Clave, el programa político que lanzó en 1989 y donde se probó con éxito como conductor: comenzó a transformarse en el principal periodista político televisivo del país. Desde ese rol estelar, articuló sus columnas en La Nación con la producción de libros que imbricaban coyuntura y problemáticas de mayor alcance, reformulando aquella tesitura con la cual producía en los años sesenta. *El posliberalismo* (Grondona, 1992), *La corrupción* (Grondona, 1993), *La Argentina como vocación* (Grondona, 1995) y *El mundo en clave* (Grondona, 1996), formaron parte del entramado entre periodismo y ensayo, sistema editorial y construcción de figuras que caracterizó a una parte importante de los vínculos entre periodismo y edición en esa etapa (Baldoni, Gómez Rodríguez y Monteleone, 2018). El ensayista liberal-conservador de antaño hizo una autocrítica pública de sus posiciones de apoyo a las dictaduras pasadas pero, como marcamos y de modo alberdiano, enfatizó que los liberales argentinos operaron como un colectivo marcado por limitaciones éticas en su modo de entender la doctrina: más preocupados por la flotación del dólar que por la de cadáveres en el Río de la Plata durante la represión ilegal de la última dictadura, como subrayó en una frase de alta repercusión. Pronto alertaría que también muchos eran ajenos al drama social y las condiciones éticas de las reformas neoliberales de los noventa, tal gustaba marcar repetidamente al elogiar estructuralmente ese rumbo, como veremos.

Como ya había marcado tres décadas antes, el liberalismo clásico estaba agotado, pero en su centro mismo estaba la salida hacia el siglo XXI. El posliberalismo era entonces la fórmula para una realidad marcada por la caída del Muro de Berlín en el mapa internacional, que Grondona llamó “la toma de la Bastilla de nuestra época”, y del abrazo entre el presidente peronista Carlos Menem y el ícono antiperonista Isaac Rojas en el local: el fin de la guerra fría y de la dicotomía peronismo-antiperonismo marcaban el contexto de un tiempo que debía redefinir la tradición liberal de manera dinámica. En la Argentina, ello implicaba una centralidad de las pautas éticas y el final del monólogo del liberalismo como vertiente únicamente escorada en la derecha. Que el libro fuera presentado por Juan Carlos Portantiero, un referente de la socialdemocracia (con quien habían compartido columnas

en La Opinión), mostraba que el universo progresista había aceptado a Grondona: era visto como la voz más equilibrada del periodismo político, como lo definió la revista Noticias desde una tapa.

Esas posiciones y su diálogo con figuras del progresismo político (Carlos “Chacho” Álvarez, Graciela Fernández Meijide, Rodolfo Terragno, entre otros), periodístico (incluso críticos públicos de su primera etapa, como Jorge Lanata y Horacio Verbitsky) y del universo de las Organizaciones No Gubernamentales (como Luis Moreno Ocampo o Marta Oyhanarte) lo pusieron en vínculo con el heterogéneo espacio progresista de la etapa, donde una concepción fluida del progresismo en el universo periodístico le daba un lugar central a Grondona como voz centrista. En ese marco, firmas como las de Eduardo Rinesi o Tomás Abraham, que citamos, hicieron eje irónico en la presunta “reconversión” de Grondona y su rol entre/ante el periodismo progresista<sup>11</sup>. No faltaron, efectivamente, voces sorprendidas o suspicaces ante “el giro” de Grondona: como plasmó una boutade de gran repercusión del escritor Jorge Asís, era el menemismo el que colocaba como progresista a Grondona: “Menem hizo milagros, hizo que el profesor pase por progresista”, le dijo en un programa cuando Grondona criticaba a Menem. Empero la filosa ironía del autor de *Flores robadas en los jardines de Quilmes*, en ese momento embajador en Francia, ese “giro progresista”, como lo llamó el propio columnista, estuvo lejos de producirse de modo rápido en esos mismos años noventa (al modo de los virajes políticos teorizados por John Bunzel -1990) y fue, antes bien, una consecuencia del proyecto planteado con claridad en el cierre de la última dictadura. Sin embargo, el final de la década y el inicio del nuevo siglo comenzaron a marcar el cierre de esa etapa donde Grondona era tapa de las revistas de chimentos, su estilo se hacía eje analítico del “periodismo para periodistas”, recibía distinciones como conductor televisivo y los alumnos de Derecho abarrotaban sus clases magistrales, pero donde también su vida privada era motivo de interés mediático, sus ensayos eran criticados como meras estrategias de posicionamiento o su pasado en la interna militar llegaba a recibir dardos envenenados del propio presidente Carlos Menem cuando Grondona criticaba sus manejos institucionales.

Estas polémicas tuvieron dos grandes vertientes sobre finales de la década: el primero, la entrevista donde Grondona enfrentó al referente socialista Alfredo Bravo con Miguel Etchecolatz, quien fuera su torturador. Las críticas señalaron que se trató de una revictimización del fundador de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, y Grondona se defendió, pero finalmente asumió una mirada autocrítica, cuando señaló que debió marcarle a Etchecolatz que su versión de la represión, estaba comprobado, era falsa. El segundo, fue su entrevista a Susana Giménez tras los escándalos por su separación del ex polista Humberto Roviralta. La nota fue tildada como frívola y se acusó a Grondona de acercarse al fenómeno de la televisión basura. Sin embargo, su defensa fue subrayar la importancia de la agenda mediática en el análisis de la actualidad: si Susana era una de las principales figuras del país (como Menem, pero también como Diego Maradona, como Cavallo, pero también como Marcelo Tinelli), era noticia. Grondona explicó que había escrito en Gente en los '70 con la misma perspectiva: no despreciar los temas ni

---

<sup>11</sup> Sobre el progresismo periodístico de los '90 y sus relaciones con el periodismo de derecha, ver Minutella y Álvarez (2019); Minutella (2021).

formatos populares ni su rol en la agenda periodística.

En parte debido al impacto de esas críticas, en ese momento Grondona volvió a enfatizar un rostro social en sus intervenciones, denunciando los desmanejos institucionales y sus consecuencias sociales y su impacto político: como parte del mapeo de la crisis que avanzaba con la década y anticipaba los problemas que heredaría el gobierno que llegase al poder en 1999, Grondona ponía en primer plano un tema que atravesaba a la sociedad. Acercaba a “las víctimas” del modelo y a voces que ponían la cuestión social en primer plano. Grondona advertía una y otra vez que las materias pendientes de la Argentina agotaban el horizonte nacido con la transición, y la salida progresista se mostraba incapaz de producir las correcciones necesarias del modelo menemista y articular, en el mismo movimiento, una democracia liberal de rango amplio, capaz de contener a centro-izquierda y centro-derecha en una dinámica virtuosa donde una enfatizara derechos y otra rigurosidad. La corrupción era un problema de primera dimensión, pero no se trataba solo de un fenómeno crematístico, sino de un drama institucional, que continuaría si la creación de la Alianza entre la Unión Cívica Radical y el Frente País Solidario se quedaba solo en un discurso antimnemista de superficie.

Aquí estaba la lectura profunda de Grondona sobre el tiempo de la democracia: el péndulo centro-izquierda/centro-derecha como constructor de una democracia liberal de rango amplio. En la Argentina, la centro-izquierda radical, sumada a la renovación peronista, había dado la primera tónica democrática, con el afianzamiento institucional, y la centro-derecha peronista, con el aporte de la Unión del Centro Democrático de Álvaro Alsogaray, había realizado la modernización económica. Era necesario, entonces, otro giro al centro-izquierda capaz de dotar de sentido social al modelo democrático. Allí latía el potencial, pero también los peligros que acechaban a la Alianza, en un momento donde las reformas del menemismo habían terminado por vaciar de sentido al Estado: “Acá no hay Estado. Y está probadísimo que no hay desarrollo económico sin Estado fuerte, autónomo y no penetrado por lobbies. Sin un Estado capaz de diseñar una estrategia y defenderla de los grupos de presión no hubo desarrollo en ninguna parte”, advertía el mismo año de asunción de la coalición en el gobierno nacional.

Esas lecturas se plasmaron centralmente en marcas que aparecían en *Las condiciones culturales del desarrollo* (cuyo tono desdecía por momentos el lenguaje alerta pero esperanzado de sus dos antecesores: no en vano, más de una década los separaba), pero esencialmente en sus intervenciones en televisión, conferencias y en las columnas en *La Nación* y su posterior reversión en *La realidad*. El despertar del sueño argentino, que se editó meses antes del estallido de diciembre de 2001 que implicó la caída del gobierno del radical Fernando De la Rúa y una salida política de la crisis sumamente traumática (Grondona, 2001).

Este último libro recogía el aura de malestar del momento, como si una capa gris cayera sobre sus páginas y le diera sentido a la ironía que ocultaba el título: no se trataba de un despertar a un sueño bello a la manera de horizonte, sino del despertar de un sueño atontador que había frustrado una y otra vez la chance de pensar un verdadero orden para el progreso. Un país que creyéndose rico, enfatizaba Grondona, porfiaba en no construir una cultura democrática capaz de llevar a un desarrollo auténtico, y por ello se aislaba en compartimentos estancos: otrora desarrollo por encima de democracia, que acababa por no dar ni uno ni otro y destruir la

cultura democrática necesaria para el desarrollo; ahora, democracia por encima de desarrollo, como si con ella alcanzara, lo que dejaba a ambos incompletos y con las consecuencias a la vista.

En ese trabajo, los escollos que Grondona había marcado en su trilogía previa, con mayor énfasis en el cierre de ese tríptico, donde las advertencias se habían hecho más imperativas, aparecían ahora en primer plano, pero abordados con una mayor atención a lo coyuntural. En parte por su origen en columnas periodísticas que reformulaba, en parte por un interés en aplicar sus típicas reflexiones modélicas a figuras en actividad, pero en parte también por una voluntad de atar el evidente cierre de una etapa en un nudo entre el día a día y los ciclos, entre coyuntura y estructura: el mayor reclamo de Grondona a las figuras políticas era, por momentos dicho de modo directo y en otros de manera indirecta, estar ciegos ante el mayor desafío, no notar el final de época y obrar en consecuencia. En ese sentido, la construcción de la Alianza había cobrado un especial interés en sus propuestas ya que, como marcamos previamente, su relación profesional con políticos de referencia en el radicalismo y el FREPASO, su cercanía con el presidente De la Rúa, su lectura de la necesidad de una superación del menemismo por la vía de la reformulación antes que por la de la negación, eran centrales para la expectativa que colocó en el gobierno aliancista.

Con el legado de centro-derecha menemista expresado en una serie de logros centrados en la modernización y debilidades basadas en su desapego republicano y desatención a la crisis social, la Alianza aparecía en la lectura modélica de Grondona como la fórmula capaz de brindar un equilibrio sistémico de centro-izquierda, como marcamos: una alternancia virtuosa plausible de corregir los excesos de un Menem que gustaba, según él mismo señalaba, de la “cirugía sin anestesia”. Las principales personalidades del gobierno aliancista, elogiadas en diversas ocasiones por Grondona, eran leídas en sus intervenciones como políticos que reunían trayectorias de buen calado social (De la Rúa como jurista, Fernández Meijide como referente de Derechos Humanos, Álvarez y Terragno como intelectuales), imágenes de prestigio y valoración entre los votantes, las voces públicas, el empresariado y la mirada externa, pudiendo completar el modelo que las propias limitaciones del menemismo le habían impedido construir como su propia sucesión. No era de extrañar, entonces, que la pluma del columnista una y otra vez les dirigiese exigencias articuladas con el subrayado de esos perfiles, la misma que dirigió a Domingo Cavallo, ministro de Economía tanto de Menem como de De la Rúa: economía de prestigio técnico pero ciego a lo social e incluso a lo ético, en parte por el éxito de su mirada tecnocrática (que le habría jugado en contra en su candidatura presidencial en 1999).

Las tomas de posición públicas de Grondona en favor de la Alianza tenían, además, un doble sentido: por un lado, como reconoció abiertamente, a fines de los '90 había sido “un frepasista, como gran parte del periodismo de esos años”. Por otro lado, la cercanía del autor de *La corrupción* con los referentes del espacio tenía una clara carnadura social: una encuesta que preguntaba por las mejores figuras independientes para encabezar una boleta porteña daba a Grondona segundo, detrás de Aguinis. Si bien compartían una pertenencia a la familia liberal amplia y la cercanía a De la Rúa (el autor de *La cruz invertida* fungió como asesor durante su gobierno), el columnista y el novelista tenían modos muy diferentes de encarar lo

público. Pero en ese momento coincidían en un discurso marcado por ciertos ejes comunes en torno a la moralización de la vida pública, el combate a la corrupción y la necesidad de una modernización no excluyente que, como mostró dramáticamente el final del gobierno de un De la Rúa cada vez más aislado de la Alianza original, no llegaría.

La realidad, en ese sentido, poseía un tono que, no exento de las clásicas aperturas de horizontes esperanzados de Grondona, aparecía marcado por el signo de la desazón presente y la catástrofe inminente, que finalmente se concretó en los estallidos de finales de 2001. Como en 1983, se cerraba una etapa del país y una en la trayectoria del columnista.

## Orden republicano para el progreso

La crisis de 2001, la salida de ella con la coordinación de una gran parte del peronismo conducida por el senador Eduardo Duhalde en vínculo con Alfonsín y un sector del radicalismo, posteriormente la llegada al poder de Néstor Kirchner en una alianza de base peronista (el Frente para la Victoria), operaron como frontera entre etapas. En las elecciones de 2003, Grondona abrió un paréntesis de esperanza con la candidatura presidencial del economista neoliberal de origen radical Ricardo López Murphy, que había formado la fuerza Recrear para el Crecimiento tras su paso por el gabinete de De la Rúa y que, en la mirada de Grondona, aportaba una mirada ética ausente en la candidatura parangonable de Cavallo cuatro años antes, sin perder rigor técnico. El ex aliancista había desarrollado una sonada campaña basada en su crítica a los políticos “de siempre” y la articulación entre su imagen, parangonada con la de un bulldog, y sus ideas férreas, sumando apoyos de intelectuales diversos, tanto provenientes de la centro-izquierda como de la centro-derecha: en ese sentido, recreaba el equilibrio promovido por Grondona. Para el columnista, las candidaturas de los peronistas Néstor Kirchner y Adolfo Rodríguez Saa, como la de la ex radical Elisa Carrió, eran riesgosas: veía a los dos primeros como políticos autoritarios, jefes de provincias periféricas, y a la segunda como una cruzada. Luego, apoyó a Carlos Menem para la finalmente trunca segunda vuelta electoral, de la que este desistió ante los malos números en las encuestas. Basado en su tradicional enfoque ordenancista de realismo político, que anteponía la figura de un político experimentado para la poscrisis de ajuste sobre su propio modelo por encima del gobernador de una provincia sureña, distante de las lógicas cosmopolitas a las cuales el propio ciclo menemista había abierto al país, el criterio de Grondona encontró en Kirchner a un político en sus antípodas, al punto que su asunción abrió la última etapa de la trayectoria del columnista y ensayista.

La figura del ex gobernador santacruceño despertó resquemores en Grondona aún antes de asumir: lo consideraba un político menor, el líder férreo de una provincia poco poblada, geográficamente lejana al centro neurálgico del poder político y simbólico porteño, incluso con una gimnasia política distante a empardar la de su esposa, la senadora Cristina Fernández, que había circulado por el piso de Hora Clave. En un punto, para el columnista Kirchner era un representante de prácticas que la Argentina debió dejar de lado con la transición democrática o (al menos) la modernización del peronismo, algo que subrayaría una y otra vez: el patagónico era una rémora. El discurso progresista del abogado peronista no seducía a un

Grondona que iba retomando la centralidad de algunas de sus miradas ancladas en el liberalismo-conservador previo a 1983, destacando que ese progresismo sin elementos liberales (como, a lo sumo, podía concederle a Kirchner) era tan peligroso como una democracia sin ellos, como había dicho del primer peronismo. Si bien nunca usó un término como totalitarismo, paulatinamente Grondona comenzó a calificar a la experiencia kirchnerista como “dictadura intra-democrática” o “dictadura vertical”: es decir, un liderazgo monista al interior del peronismo que por ello impactaba de modo sistémico sobre la política argentina. Ello lo llevó a proponer la necesidad de un pacto social y político amplio capaz de superar la experiencia iniciada en 2003 y repensar, en un segundo movimiento, nuevamente el problema del desarrollo (Grondona, 2009; Grondona, 2011)<sup>12</sup>.

Lejos, entonces, de parecerse al tipo de progresismo que el analista proponía durante los años anteriores, de corazón liberal y capaz de expresar políticamente el cambio cultural que pusiera en diálogo a la Argentina “en el tiempo y en el mundo”, rápidamente Grondona comenzó a utilizar un término que fue clave en las primeras críticas al gobierno de Kirchner: se trataría, antes que de un progresismo pleno, de “setentismo” (Grondona, 2004). A diferencia de las lecturas de superficie sobre ese término que circularon en los primeros años de la gestión del ex gobernador patagónico, que apuntaban a la identificación militante de Kirchner y parte de su gabinete con la Juventud Peronista de aquella década, la tesis de Grondona adelantaba una crítica que se haría más extendida luego entre las voces de la intelectualidad de derecha: el setentismo del nuevo gobierno sería una reconstrucción democrática del ideario que en los setenta representó la organización político-armada Montoneros, como efectivamente señalaban esas voces, pero en su uso instrumental de la democracia habría una astucia gramsciana, señalada por el columnista antes de que esa lectura sobre el kirchnerismo ganara centralidad (cf. La Nación, 2011; Laje y Márquez, 2016).

Las posiciones de Grondona convergieron con la línea de las editoriales de La Nación que, empero, mantenía una posición equilibrada en las secciones de Política y Economía, así como abría sus páginas a entrevistas con intelectuales cercanos al gobierno, y con la posición de José Claudio Escribano, quien desde los primeros días del gobierno chocó con el presidente y su jefe de Gabinete, Alberto Fernández. Si bien el presidente y varios de los referentes de su espacio confrontaron con lo que el propio Kirchner llamó “la derecha irracional”, las posiciones hacia los medios de comunicación fueron en general pragmáticas, alejadas de las lecturas retrospectivas que harían periodistas, políticos e intelectuales identificados con el kirchnerismo y la oposición años después. En un punto, desde el propio universo periodístico se tematizó la agenda mediática, en continuidad, pero con rupturas con “el periodismo para periodistas” de la década anterior: así, Noticias podía dar un trato equilibrado a la figura de Escribano e ironizar sobre Julio Ramos como “el último dinosaurio” o la revista satírica Barcelona circulaba en el periodismo político como un análisis cáustico sobre los lugares comunes del periodismo político.

Allí comenzó un proceso de quiebre en el programa televisivo de Grondona: si bien desde el inicio del nuevo ciclo iba perdiendo centralidad, Kirchner impidió a

---

<sup>12</sup> Sobre la política de Editorial Sudamericana, donde se publicaron esos libros, y sus vínculos con las derechas y la oposición al kirchnerismo en general, ver Saferstein (2021).

sus funcionarios que visitaran el programa. Si bien políticos con entidad propia como el ministro de Economía Roberto Lavagna o el vicepresidente Daniel Scioli o con relaciones familiares con Grondona, como el canciller Rafael Bielsa (hijo de un destacado jurista ligados a los círculos de Derecho), asistieron al piso, la falta de presencia constante de voces del gobierno transformó al programa, en la propia interpretación de Grondona, en una tribuna de opositores y analistas. Ello impactó también en cómo el columnista evaluó el estilo político de Kirchner y su círculo cercano. El paso pausado del programa la televisión por cable pareció no sólo subrayar el lugar lateral que Grondona comenzaba a tener en el periodismo televisivo, sino la suerte de ostracismo a la que, entendía, lo había llevado aquella dinámica.

La señal de alerta que Grondona hacía en sus columnas de La Nación tenía una caladura en el espacio intelectual del periódico (que, en un punto, operaba aquí como un “intelectual colectivo”, como propuso Ricardo Sidicaro -1993): por un lado y como mencionamos, ante la asunción de Kirchner, el subdirector Escribano, actor central del diario, publicó una nota de tapa en el matutino con duros planteos para el futuro gobierno (Escribano, 2003; cf. Caligaris y Ezcurra, 2021). Esta fue respondida en términos similares por el propio presidente y voces de su entorno, en tanto desde sectores que apoyaban la naciente gestión se la consideró “un pliego de condiciones”, como lo expresó Verbitsky desde Página/12 (Verbitsky, 2003). Por otra parte, en la serie de entrevistas que se publicaron durante los primeros meses del nuevo gobierno, diversos intelectuales de un arco heterogéneo coincidieron con leerlo como referenciado en la década de 1970. En un punto, que voces simpatizantes con el novel gobierno utilizaran ideas similares (pero en sentido elogioso), le dio entidad a esas ideas que informaron al temprano antikirchnerismo<sup>13</sup>, al tiempo que ello agrietó relaciones que se habían hecho cercanas (al menos profesionalmente) en los '90, como las de Grondona con el propio Verbitsky, que habían tenido diversos vaivenes políticos y profesionales desde el final de la década previa.

En el caso de ese quiebre entre dos de los periodistas más importantes del país, el problema atravesó a la organización que habían construido en la común oposición al menemismo: Periodistas. Fundada a fines de 1995, la agrupación tenía en su origen los diversos conflictos de profesionales del rubro con el gobierno de Menem. En ella convergieron desde firmas con décadas de trayectoria a los nombres centrales del periodismo surgido en la etapa democrática: la crítica al gobierno unificó a nombres distanciados ideológicamente y con trayectorias profesionales heterogéneas, de Joaquín Morales Solá a Ernesto Tiffenberg, de Magdalena Ruiz Guiñazú a Carlos Gabbeta. Las grietas en ese espacio, así, marcaron un punto de inflexión que permite ver los debates que atravesaron al periodismo en la primera etapa del kirchnerismo. Grondona había estado a punto de renunciar a ella en 1997, tras las críticas al programa con Bravo y Etchecolatz que marcamos en el bloque previo. Verbitsky se atribuyó frenar esa salida, lo mismo que otra en 2000, cuando se dio una polémica sobre la caracterización de la última dictadura y sus apoyos, donde incluso polemizó en público con Grondona. La escena fue tan sonada como la de Hora Clave que enfrentó al represor con su víctima: en un homenaje a Jacobo Timerman, Grondona marcó cómo él y Timerman habían leído los ini-

---

<sup>13</sup> Ver las entrevistas publicadas, respectivamente, en La Nación y Página/12 y compiladas en: La Nación (2004) y Natanson (2004), editadas el mismo año.

cios de la última dictadura, viendo diferencias entre militares “nacionalistas” y “liberales”. “La diferencia era que vos eras amigo de unos y no de otros”, señaló Verbitsky. “Mariano, Mariano... a pesar del paso de los años veo que no aprendiste nada”, devolvió Grondona.

Con esos antecedentes de tensión (que no fueron los únicos), la agrupación profesional fue sacudida por el llamado “caso Nudler”, cuando el columnista económico de Página/12, el medio más cercano al oficialismo, denunció censura en una nota. Esta acabó siendo publicada en el espacio de la columna de Verbitsky, el principal periodista del diario, quien criticó los fundamentos periodísticos del texto, pero consideró inadmisibles que se impidiera su publicación. Retrospectivamente, Verbitsky aún pone en Grondona y otros periodistas como Jorge Lanata, Claudia Acuña (dos ex Página/12) o Nelson Castro el detonante del quiebre de la organización, por su activismo en torno al “caso Nudler”. Periodistas finalmente se expidieron señalando que el caso no implicaba censura, sino un caso de edición. Ello dejó disconformes a varios referentes, pero centralmente mostró las disidencias internas sobre la profesión y sobre cómo el nuevo contexto político condicionaba posicionamientos: se volvió una polémica sobre los condicionamientos políticos de la profesión en la etapa que se abría y, para Grondona, un modo de profundizar sus posturas. El propio Verbitsky subrayó años luego que para Grondona se trató de una manera de ejercer su oposición al gobierno, mientras que para los críticos al kirchnerismo se trató de un ejemplo negativo palmario, coronado por la cercana muerte de Nudler en 2005.

Muchos de los argumentos que Grondona expuso en ese momento aparecieron en sus intervenciones durante los siguientes años, como si el “caso Nudler” fuese una suerte de pequeño Aleph borgeano para otear los sentidos del kirchnerismo. Como era práctica corriente, las columnas, conferencias o comentarios televisivos de Grondona comenzaron a girar sobre una serie de ejes en común, donde interpretar al kirchnerismo como un fenómeno liminar se volvió el centro de sus intervenciones: su idea de la necesidad de consolidar una democracia moderada mostraba que con la experiencia kirchnerista habían vuelto las posiciones extremas y se debía conjurar ese desborde democrático con una democracia moderada y, nuevamente como en el posperonismo, republicana<sup>14</sup>. Justamente, el republicanismo, que había vuelto al centro de la agenda con los excesos menemistas, reformulaba ahora sus sentidos ante los desbordes del kirchnerismo. También aquí, en un momento marcado por sus posiciones de oposición plena al gobierno, sin embargo, Grondona retomaba la historia en tres puntos clave: el primero era marcar que Néstor Kirchner se podía colocar dentro de los liderazgos que concentraban el poder durante períodos amplios, como Juan Manuel de Rosas en el siglo XIX y Perón en el XX, por ende, la oposición a su esquema entrañaba riesgos sociales y políticos sistémicos. En segundo lugar, por continuidad con ello, para Grondona el problema político central del kirchnerismo estaba en el estilo de liderazgo de Néstor y Cristina Kirchner, extensible a un círculo cercano, pero no al movimiento kirchnerista ni al peronismo, a los que veía como fenómenos heterogéneos doblegados ante el liderazgo vertical. En un tercer eje, por lo tanto, se debía atender al peligro de un antikirchnerismo radicalizado que quisiera sacar del sistema a los políticos, militan-

---

<sup>14</sup> Sin que coincidamos con su enfoque, el tema ha sido trabajado por Muraca (2016).

tes o referentes de ese espacio de manera absoluta. Ello implicaría repetir los peores enconos de la historia, impedir un orden productivo y, por lo tanto, nuevamente alejar el desarrollo con un conflicto circular.

Los hechos abiertos en el “conflicto de la 125” que enfrentó al gobierno con sectores agroproductores e implicó meses de agitación durante 2008 tuvo un renovado protagonismo de Grondona. Por un lado, sus artículos en La Nación ejercieron una convergencia con la voz del matutino que logró un impacto similar al de 2003. Por el otro, una escena en Hora Clave lo colocó, también, en el centro de las críticas del kirchnerismo: tras la sonada votación “no positiva” del vicepresidente Julio Cobos, que desempató contra el proyecto de su gobierno e impidió la aplicación de las retenciones móviles a las exportaciones de soja y otros productos, Grondona ironizó con el presidente de la Sociedad Rural, Hugo Biolcati, sobre la inmediata coyuntura jugando con el mes de julio y el nombre de pila del vicepresidente. Ello fue visto desde el gobierno y voces cercanas como una provocación de tonos golpistas, como si Cobos fuera a cubrir una posible ida del poder de Cristina Fernández. Contrariamente, la salida del atolladero fue de una gran dinámica para el gobierno que, tras perder las elecciones de 2009 y con la muerte de Néstor Kirchner ganó la agenda pública y la presidenta reeligió con el 54% de los votos en 2011.

La elección arrolladora de Fernández de Kirchner parecía confirmar un diagnóstico que Grondona circulaba desde el clivaje agonal de “la 125”: era necesario un “Gran acuerdo del bicentenario”, como se denominó el grupo de intelectuales ligados a la centro-derecha al que se sumó Grondona entonces y que se organizó en el “Foro del Bicentenario”. Marcos Aguinis, Félix Luna, Rosendo Fraga o María Sáenz Quesada, entre otros, plantearon allí la recuperación de una República democrática caracterizada por la mejora institucional, mayores libertades, progreso económico y realización personal, donde el kirchnerismo era caracterizado como un populismo que cerraba de modo extremo la amenaza de anarquía de 2001: con el exceso de poder que podía devenir tiránico y, por ende, llegar a uno de los extremos del no-orden, imposibilitador por ende del progreso real.

Conjurar las dinámicas promovidas por el kirchnerismo y evitar un extremismo inverso, que podría ser tan ciego como lo había sido el antiperonismo en 1955, eran entonces las tareas de la hora. Se trataba, sin embargo, de un proceso que llevaría un tiempo de mediano plazo, por lo que la llamó “la política de las nuevas generaciones”, todo un modo de mostrar que la suya se despedía de la vida pública en medio de un gran signo de pregunta, pero con la mirada, como había entrado a la vida pública durante el final del primer peronismo, otra vez puesta en el futuro.

Uno que ya no le pertenecería: la salida de *El desarrollo político*, un libro que no tuvo impacto, pareció subrayar la persistencia de su gran tema a sabiendas de que, sin embargo, su agenda no estaba en la coyuntura. Una imagen del cierre de aquel trabajo resulta, en tal sentido, ejemplar: “Como le pasó a la generación de Moisés, a mi generación le habrá correspondido entrever solo en lontananza la tierra prometida” (Grondona, 2011: 419).

## Conclusiones: el sueño eterno

La trayectoria de Grondona se cerró con su gradual salida de la vida pública tras sufrir un ACV en 2012, a la edad de 79 años: desde ese momento hasta su re-

tiro pleno en 2016, alternó su labor periodística con ciertas entrevistas donde hizo un racconto de su trayectoria. Mantuvo varias de sus actividades de modo irregular (escribiendo ocasionalmente sus columnas, conduciendo su programa en alternancia con su equipo), lo que marcaba una diferencia con el perfil intelectual que construyó desde su ascenso a la vida pública a fines de los años cincuenta.

El lento declive de su figura televisiva durante los años del kirchnerismo, en un punto se vinculó con el impacto general de su producción: ni sus columnas en *La Nación* ni *El Poskirchnerismo* tuvieron la repercusión de sus textos de la etapa previa (menos aún *El desarrollo político*, un libro con otro enfoque, más ligado a aquel de 1999). Empero los destellos que lo distinguían del grueso de las voces antikirchneristas, el impacto de las ideas de Grondona quedó lejos del de otros periodistas e intelectuales opositores a los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, y estas se hicieron más acres, como si en un punto girase sobre sí mismo por momentos. En parte porque fue haciéndose partícipe de una lógica similar, compartiendo diagnósticos, circulando por idénticos espacios, en diálogo con una serie de figuras (políticos, intelectuales, consultores) que regularizaban una dinámica genérica, en parte por las consecuencias sobre su salud, que muchas veces le dificultaban el trabajo regular, como admitió: era el tiempo de otras generaciones, como escribió.

Durante las tres etapas que relevamos en este artículo, hicimos eje en las pautas centrales mediante las cuales la trayectoria de Grondona articuló las problemáticas del orden y el progreso como factores claves para pensar la política argentina. La primera etapa, marcada por el ascenso y consolidación de su figura, se imbricó en un mapa mayor donde la intelectualidad liberal-conservadora argentina ganó lugares múltiples en el espacio público, un fenómeno que marcó las relaciones entre política e intelectualidad hasta la transición democrática de 1983. El tránsito democrático marcó el inicio de la segunda etapa, donde el periodista y ensayista colocó a la democracia en el centro de su reflexión, buscando promover una cultura política capaz de llevar al desarrollo desde una mirada liberal dinámica: una democracia liberal capaz de abarcar del liberalismo de derecha al de izquierda. Finalmente, en torno al quiebre de 2001 y los posteriores gobiernos kirchneristas, Grondona temió una y otra vez que el kirchnerismo lograra quebrar la democracia reconstruida en 2003 y propuso una salida coordinada por los sectores opositores (que no debía excluir a kirchneristas críticos, arrepentidos o funcionarios y militantes honestos) para dar lugar a una coalición de futuro, una verdadera política para una generación que ya no era la suya, pero tampoco sería la de actores centrales del tiempo del kirchnerismo.

La mirada política realista de Grondona le permitió hilvanar desde un pensamiento liberal-conservador al mismo tiempo doctrinario y dinámico etapas muy diferentes de la historia política argentina con giros o reposicionamientos insertos en las propias lógicas de esa lectura que hacía del orden un eje y del progreso un horizonte. Este, justamente, el otro integrante de ese par, se mostró siempre esquivo y, en parte, condicionó las diversas formas que su ordenancismo tuvo en las tres etapas que analizamos: el fracaso de gobiernos civiles y dictaduras en la primera, la incapacidad de la articulación entre centro-derecha y centro-izquierda en la segunda, la experiencia kirchnerista que leyó como exógena al consenso abierto en 1983 en la tercera.

Como una ironía de la historia, tal vez una imagen de un cogeneracional de

Grondona en sus antípodas ideológicas, el escritor comunista Andrés Rivera, describa el derrotero de ese eje de su trayectoria: una y otra vez, el de orden y progreso eran, como la revolución en la novela que este dedicó a Juan José Castelli, un sueño eterno: en este artículo recorrimos algunos de sus pliegues.

## Bibliografía

- Abraham, T. (1993). "Los negritos del Dr. Mariano Grondona", La Caja, 5.
- Aramburu, L. y Giorgi, G. (2013). "Institucionalización y profesionalización de la Sociología argentina. Revisando la trayectoria de José Enrique Miguens", Nómadas, número especial: América Latina.
- Bunzel, J. (1990). *Virajes políticos. Los intelectuales norteamericanos y las ideologías* (1968-1988). Buenos Aires, CEL.
- Caligaris, H. y Ezcurra, E. (2021). *Escribano. 60 años de periodismo y poder en La Nación*. Buenos Aires, Planeta.
- Castro, M. (2012). *El ocaso de la república oligárquica. Poder, política y reforma electoral, 1898-1912*. Buenos Aires, Edhasa.
- Bidart Campos, G. (1981). *Los valores de la democracia argentina*. Buenos Aires, EUDEBA.
- Baldoni, M., Gómez Rodríguez, W. y Monteleone, G. (2018). "Basta de ficción. Auge y consolidación de los libros periodísticos en la Argentina (1983-2001)", III Coloquio Argentino de Estudios del Libro y la Edición.
- Escribano, C. (2003). "Treinta y seis horas de un carnaval decadente", La Nación, 15 de mayo.
- Garcés, G. (2012). *El miedo*. Buenos Aires, Random House.
- Grondona, M. (1960). Una política para meditar, El Príncipe, 1, p. 5.
- Grondona, M. (1960). "Un nuevo equilibrio", El Príncipe, 2, p. 31-32.
- Grondona, M. (1961). "La nueva derecha I", El Príncipe, 5, p. 70-71
- Grondona, M. (1962a). "La nueva derecha II", El Príncipe, 9, p. 10-12.
- Grondona, M. (1962b). *Política y gobierno*. Buenos Aires, Columba.
- Grondona, M. (1972). "La violencia", Gente, 13 de abril.
- Grondona, M. (1973). *Los dos poderes*. Buenos Aires, Emecé, 1973.
- Grondona, M. (1983). *La construcción de la democracia*. Buenos Aires, EUDEBA.
- Grondona, M. (1986). *Los pensadores de la libertad. De John Locke a Robert Nozick*. Buenos Aires, Sudamericana.
- Grondona, M. (1987). *Bajo el imperio de las ideas morales. Las causas no económicas del desarrollo económico*. Buenos Aires, Sudamericana.
- Grondona, M. (1992). *El posliberalismo*. Buenos Aires, Planeta.
- Grondona, M. (1993). *La corrupción*. Buenos Aires, Planeta.
- Grondona, M. (1995). *La Argentina como vocación*. Buenos Aires, Planeta.
- Grondona, M. (1996). *El mundo en clave*. Buenos Aires, Planeta.
- Grondona, M. (1999). *Las condiciones culturales del desarrollo económico*. Buenos Aires, Ariel.
- Grondona, M. (2001). *La realidad. El despertar del sueño argentino*. Buenos Aires, Sudamericana.
- Grondona, M. (2004). "Los setentistas, ¿ganaron o perdieron?", La Nación, 11 de abril.

- Grondona, M. (2009). *El poskirchnerismo. La política de las nuevas generaciones*. Buenos Aires, Sudamericana.
- Grondona, M. (2011). *El desarrollo político. La asignatura pendiente de los argentinos*. Buenos Aires, Sudamericana.
- Laje, A. y Márquez, N. (2016). *El libro negro de la nueva izquierda*. Buenos Aires, Unión.
- La Nación (2004). Los intelectuales y el país de hoy. Buenos Aires, La Nación, 2004.
- La Nación (2011). "La batalla por el sentido común", La Nación, 17 de abril.
- Lida, M y Fabris, M. (coords.) (2020). *La revista Criterio y el siglo XX argentino. Religión, cultura y política*. Rosario, Prohistoria.
- Mejía, J. (2005). *Historia de una identidad*. Buenos Aires, Lumen.
- Minutella, E. y Álvarez, N. (2019). *Progresistas fuimos todos. Del antimemenismo a Kirchner, cómo construyeron el progresismo las revistas políticas*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Minutella, E. (2021). "Representaciones de la derecha periodística en la prensa comercial. Bernardo Neustadt, Mariano Grondona y Daniel Hadad en los seminarios políticos progresistas (1997-2002)".
- Mochkovsky, G. (2003). *Timerman. El periodista que quiso ser parte del poder (1923-1999)*. Buenos Aires, Sudamericana.
- Muraca, M. (2016). *De Grondona a Cristina Fernández de Kirchner: de la república liberal a la república popular*. Tesis de Doctorado, IDES-UNGS.
- Natanson, J. (2004). *El presidente inesperado. El gobierno de Kirchner según los intelectuales argentinos*. Rosario, Homo Sapiens.
- Perriau, J. (1969). *Las generaciones argentinas*. Buenos Aires, EUDEBA.
- Rinesi, E. (1992). *Mariano*. Buenos Aires, La Marca.
- Risler, J. *La acción psicológica. Dictadura, inteligencia y gobierno de las emociones*. Buenos Aires, Tinta Limón, 2019.
- Roldán, D. (coord.) (2006). *Crear la democracia. La Revista Argentina de Ciencias Políticas y el debate sobre la República verdadera*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Saferstein, E. (2021). *Cómo se fabrica un best seller político. La trastienda de los éxitos editoriales y su capacidad de incidir en la agenda pública*. Buenos Aires, Siglo XX.
- Sidicaro, R. (1993). *La política mirada desde arriba. Las ideas políticas del diario La Nación (1909-1989)*. Buenos Aires, Sudamericana.
- Sivak, M. (2005). *El Doctor. Biografía no autorizada de Mariano Grondona*. Buenos Aires, Aguilar.
- Terán, O. (2000). *Vida intelectual en el Buenos Aires fin-de-siglo. Derivas de la cultura científica (1880-1910)*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Vazeilles, J. (2001). *Las ideas autoritarias, de Lugones a Grondona. La ideología oligárquica en el siglo XX*. Buenos Aires, Biblos.
- Verbitsky, H. (2003). "Los cinco puntos", *Página/12*, 18 de mayo.
- Vicente, M. (2014a). *Una opción, en lugar de un eco. Los intelectuales liberal-conservadores en la Argentina, 1955-1983*. Tesis Doctoral, FSOC-UBA.
- Vicente, M. (2014b). "Misterioso matrimonio. Mariano Grondona y las lógicas liberal-conservadoras ante el Onganiato. Alternativas de modernización y autoritarismo", en Galván, V. y Osuna, F. *Política y cultura durante el Onganiato. Nuevas perspectivas de investigación de la presidencia de Juan Carlos Onganía (1966-1970)*. Rosario, Prohistoria.

- Vicente, M. (2015). De la refundación al ocaso. Los intelectuales liberal-conservadores ante la última dictadura. La Plata, UNLP-UNGS-UNaM.
- Vicente, M. (2019). “La sonrisa liberal-conservadora. Política, ideología y cambio social en el humor de la revista El Búrgués (1971-1973)”, *Temas y Debates*, 37.
- Vicente, M. (2022). “‘Ante la hora de la verdad’. El tercer gobierno de Juan Perón desde las columnas de Mariano Grondona en *La Opinión* (1973-1974)”, *Jornadas Interescuelas*.
- Vicente, M. y Schuttemberg, M. (2021). “De la ética capitalista al posliberalismo: Mariano Grondona y una lectura culturalista-política del desarrollo liberal en democracia (1983-1999)”, *PostData*, 26-1.
- Vitale, A. (2015). *¿Cómo pudo suceder? Prensa escrita y golpismo en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires, EUDEBA.
- Vommaro, G. (2008). *Mejor que decir es mostrar: medios y política en la democracia argentina*. Los Polvorines, UNGS.
- Vommaro, G. y Baldoni, M. (2012). “Bernardo y Mariano: las transformaciones del periodismo político en Argentina de los años ochenta a los años noventa”, *Medialogos*, 2.
- Zinn, R. (1976). *La segunda fundación de la república*. Buenos Aires, Pleamar.

## Impuestos a la riqueza en Argentina: esfuerzo fiscal en perspectiva comparada

### *Wealth taxes in Argentina: fiscal effort in comparative perspective*

Fecha de recepción: 14 de noviembre de 2022  
Fecha de aceptación: 30 de noviembre de 2022

Martín L. Mangas, Carlos R. Martínez  
y Ricardo A. Paporás\*

### Resumen

Los impuestos sobre la riqueza constituyen una potente herramienta para mejorar la distribución del ingreso mediante el sistema tributario. Asimismo, tal tipo de impuestos produce una notable contribución a la eficiencia económica y permite reforzar, en paralelo, el control sobre el pago de los impuestos a la renta. En nuestro país, este tipo de tributos no posee una particular significatividad en la presión fiscal consolidada. Además, la tendencia ha sido la de disminuir su participación relativa en el conjunto de la recaudación, tanto a nivel de los impuestos nacionales – donde se destaca, el que se aplica a los Bienes Personales, como una suerte de tributo global a la riqueza –, como de los subnacionales – entre los que se hallan los impuestos que gravan algunas de las formas específicas de riqueza más difundidas, tales como los inmuebles y los automotores –. El trabajo busca aportar al debate en términos de coordinación fiscal federal y nivel óptimo de participación en la recaudación total, analizando la evolución histórica de cada tributo en las últimas tres décadas en una perspectiva comparada y contrastando con lo sucedido a nivel internacional.

### Summary

Wealth taxes are a powerful tool for improving income distribution through the tax system. Likewise, this type of tax produces a notable contribution to economic efficiency and allows, in parallel, to reinforce control over the payment of income taxes. In our country, this type of tax does not have a particular significance in the consolidated tax pressure. In addition, the trend has been to reduce their relative participation in the collection as a whole, both at the level of national taxes – where the one applied to Personal Assets stands out, as a sort of global tribute to wealth –, as well as subnational ones – among which are the taxes levied on some of the most widespread specific forms of wealth, such as real estate and automobiles –. The work seeks to contribute to the debate in terms of federal fiscal coordination and optimal level of participation in the total collection, analyzing the historical evolution of each tax in the last three decades in a comparative perspective and contrasting with what happened at the international level.

\* Martín L. Mangas (ORCID: 0000-0003-1581-9847 - Correo electrónico: mmangas@campus.ungs.edu.ar), Carlos R. Martínez (ORCID: 0000-0002-5375-6712 - Correo electrónico: cmartinez@campus.ungs.edu.ar) y Ricardo A. Paporás (ORCID: 0000-0002-8107-054X - Correo electrónico: rpaporas@campus.ungs.edu.ar) son investigadores-docentes de Finanzas Públicas. Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Los Polvorines, Malvinas Argentinas. Argentina.

## Palabras clave

Finanzas públicas, política fiscal, impuestos, riqueza, progresividad.

## Introducción

Los sistemas tributarios tienen por objetivo principal proveer a los Estados de los recursos necesarios para poder financiar las distintas funciones que, acorde al pacto social que sustenta cada experiencia histórica, se han determinado políticamente como campo de la acción pública en materia de provisión de bienes y servicios a la población.

Sin perjuicio de ello y sumado a ese importante objetivo, la recaudación de impuestos cumple la función de afectar la distribución del ingreso<sup>1</sup>, a través de la denominada redistribución o distribución secundaria. Cabe aclarar que la distribución primaria sucede como efecto del funcionamiento de las fuerzas de mercado, cuyo accionar no es independiente de la acción estatal, en cuanto la misma tiene por objeto cristalizar un determinado modo de producción.

En tal sentido, varios autores (López Accotto, Martínez, Mangas y Papparás: 2016) han señalado la importancia de los efectos, tanto del sistema tributario como del gasto público, sobre la distribución del ingreso en nuestro país.

Considerando como indicador de desigualdad el índice de Gini, para el sistema tributario argentino en particular se destaca el hecho de que se ha pasado de un efecto “levemente regresivo” – la recaudación de impuestos produce un resultado más desigual en la distribución del ingreso que previo a la detracción estatal – en 1997, a uno “ligeramente progresivo” – el ingreso disponible se distribuye en forma más igualitaria que el ingreso previo al pago de impuestos – en 2010 (Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo: 2000 y Gaggero y Rossignolo: 2011).

Conviene recordar que la característica de un sistema tributario progresivo implica una presión tributaria ascendente a medida que se sube en la escala de los ingresos.

Volviendo a la leve mejoría registrada en la primera década del nuevo siglo, seguimos estando en presencia de un sistema tributario en donde el 20% más pobre de la población participa en mayor medida del pago de impuestos que del reparto del ingreso y en el que se desaprovecha el importante potencial de imprimir una mayor progresividad al sistema.

Tal es así, que el primer tramo de ingresos (primer décil) concentraba el 1,2% de los ingresos y pagaba el 1,4% de los impuestos y el segundo décil obtenía el 2,5% de los ingresos y abonaba el 2,7% de los impuestos. En cuanto al décil más rico, concentra el 37% de los ingresos y el 38% de los impuestos. Esto definiría una estructura tributaria que está gravando a los más ricos pero sin dejar de gravar también a los más pobres (Rossignolo: 2017).

Tales características del sistema tributario argentino se deben a una serie de problemas que presenta su configuración histórica, en buena medida compartido con el grueso de las naciones de la región (Afonso y Junqueira: 2007; Ruesga Benito y Carbajo Vasco: 2007; Otero e Iñiguez: 2016), a saber:

---

<sup>1</sup> Esta función la cumple junto con el gasto público, integrando ambas la llamada política fiscal.

- Alta participación en la recaudación total de los impuestos a los consumos y las transacciones, en especial el impuesto al valor agregado e ingresos brutos, que disminuyen, en una excesiva proporción, el ingreso disponible de los sectores populares.
- Primacía de los impuestos a las rentas de las personas jurídicas (empresas) por sobre los de las físicas, lo que, en estructuras de mercado monopólicas y oligopólicas, como las latinoamericanas, implica un elevado grado de traslación de la carga del tributo al precio de los productos, que termina así siendo soportada, en gran medida, por los consumidores finales de los bienes y servicios.
- Excesiva importancia de los ingresos salariales, entre las fuentes de ingresos gravadas correspondientes a personas físicas, por la existencia de excepciones (o menores alícuotas) correspondientes a las rentas financieras (ganancias de capital por operaciones financieras, intereses, dividendos y otras formas de rentas de la propiedad) que en la práctica favorecen a los sectores de mayores ingresos de la sociedad.
- Existencia de un elevado gasto tributario, explicado por numerosas excepciones, en especial de carácter regresivo, tales como las aplicadas a diversas actividades extractivas (petróleo, gas, megaminería), a determinadas categorías de trabajadores de altos ingresos (judiciales) o a la actividad exportadora (zonas francas de exportación, maquila, entre otras).
- Baja importancia, dentro de la recaudación total, del producido por los impuestos patrimoniales, esto es, los tributos que gravan distintas formas de riqueza acumulada, tanto por parte de las personas físicas como así también por las empresas.

Este último punto es el objeto del presente trabajo, en tanto se trata de un conjunto de impuestos, que al gravar la tenencia de la riqueza constituyen una potente herramienta en poder de los gobiernos. Además, poseen un particular potencial en materia redistributiva, ya que al gravar el stock de riqueza reducen el flujo neto que de la misma se genera y que ocasiona una distribución del ingreso cada vez más regresiva, proceso que se identifica con la existencia de una tasa de rendimiento del capital superior a la tasa de crecimiento de la economía (Piketty: 2014).

En ese sentido, es muy importante diferenciar bien dos conceptos: el patrimonio (es decir la riqueza o fortuna) es un stock, es lo que se posee en un determinado momento del tiempo, mientras que la renta, ganancia, o más genéricamente, el ingreso, es lo que se obtiene a lo largo de un período de tiempo determinado (un flujo).

Por ejemplo, los salarios son un ingreso, al igual que los alquileres, intereses, dividendos, ganancias y otras formas de renta de la propiedad. Mientras que el dinero que se posee en efectivo (bancarizado o no, en moneda nacional o moneda extranjera), otros activos financieros (acciones, bonos, títulos), inmuebles, vehículos, joyas y obras de arte, por ejemplo, conforman la riqueza que posee una persona.

Es claro que existe una relación entre estas dos variables. Así, quienes tienen altos ingresos cuentan con la posibilidad de acumular y ver crecer su riqueza, mientras que para las personas con ingresos bajos ello no es posible y para los sectores de ingresos medios es dificultoso y limitado.

A su vez, quienes cuentan con un stock considerable de riqueza suelen utili-

zar el grueso del mismo para obtener cuantiosos ingresos, bajo la forma de “rentas de capital” (alquileres, intereses, regalías, dividendos, entre otros). Posibilidad vedada para quienes no han acumulado riqueza o lo han hecho en tan modesta escala que la misma se limita a unos magros ahorros y a la vivienda y vehículo propios, cuyo valor es más de uso que de producción.

Así, más allá de que la desigualdad de los ingresos, que resulta particularmente alta en nuestro país, como ya hemos señalado, da lugar a una brecha creciente en materia de riqueza, lo central es cómo una riqueza tan mal distribuida hace que las diferencias de ingresos sean cada vez más grandes.

Por otro lado, la progresividad de los impuestos a la riqueza se encuentra garantizada desde la misma definición de su hecho imponible (Jarach: 1983), esto es, por la noción de que se trata de una clase de impuesto que solamente deben pagar quienes detentan la propiedad de determinado nivel (o de determinada forma) de riqueza material. Es decir, que quienes tienen – inmuebles, automotores o más de un determinado piso de patrimonio, cualquier sea su conformación – deben pagar y quienes no tienen no<sup>2</sup>.

Adicionalmente, si la política tributaria determina para estos impuestos una estructura de alícuotas crecientes en relación con la base imponible (que a más alto nivel de riqueza el porcentaje a pagar resulte más elevado) más grande será aun su efecto sobre la distribución del ingreso, en la línea de una mayor progresividad.

Al respecto, la presente investigación explora la evolución en las últimas décadas de estos impuestos en Argentina, en una perspectiva comparada y analiza en profundidad, la situación de cada uno de los principales tributos de esta clase. Para tal fin, se presenta la evolución de la recaudación consolidada de impuestos a la riqueza (tributos patrimoniales), tanto de personas físicas como de personas jurídicas, correspondiente a nuestro país para el período comprendido entre los años 1993 y 2020.

En cuanto a la estructura del trabajo, en primer lugar, se elabora una descripción de los criterios que han sido utilizados para definir el universo de los tributos al patrimonio, así como un detalle de los distintos impuestos que para tal grupo se han considerado.

En segundo término, se analiza, para el período bajo estudio, la relación entre la recaudación total de este tipo de impuestos en Argentina y el monto total recaudado por el conjunto de la tributación vigente en nuestro país, así como la proporción del producto bruto interno que representa la recaudación de los tributos a la riqueza, para cada ejercicio anual.

Como tercer punto, se muestra la recaudación de los tributos a la riqueza aplicados en nuestro país en una perspectiva comparada con lo acaecido en el resto de la región y en los distintos países centrales para los que se cuenta con datos análogos, de modo tal de dar cuenta de los espacios fiscales que han existido en los últimos años y que se presentan en la actualidad para la ampliación de este tipo de impuestos.

Finalmente, se analiza la composición de dicha recaudación de tributos a la riqueza, para Argentina, por niveles de gobierno y desglosada, impuesto por im-

<sup>2</sup> Existen algunas situaciones en que, si bien el impuesto recae en el propietario del bien, éste logra trasladarlo a un tercero por las especiales condiciones del mercado. Tal es el caso en el mercado de alquileres y el impuesto inmobiliario, donde el locador puede transferir su pago al locatario.

puesto, viendo las principales modificaciones que ocurrieron en el último lustro (que abarca dos gobiernos nacionales de distinto signo político) de modo tal de brindar algunas pistas de por donde deberían encararse las reformas fiscales.

## Consideraciones metodológicas

Según la clasificación de los impuestos aplicada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los principales impuestos al patrimonio que existían en 2020 en Argentina eran: el impuesto a los Bienes Personales, el impuesto inmobiliario, rural y urbano (provinciales), y el impuesto inmobiliario (básicamente urbano) correspondiente a los gobiernos locales de las provincias donde dicho tributo se ha descentralizado (municipales).

Es necesario analizar los casos del impuesto nacional a la Ganancia Mínima Presunta, del impuesto bonaerense y entrerriano a la Transmisión Gratuita de Bienes y del tributo a los Automotores (patentes), de nivel provincial y municipal (en las provincias donde dicha potestad tributaria se ha descentralizado).

En cuanto al impuesto nacional a la Ganancia Mínima Presunta, cabe aclarar que surgió a fines de los años noventa, y que ha operado como un sucedáneo del Impuesto a los Activos. En 2016, recibió dos grandes reformas: la ley de Blanqueo (que lo deroga a partir del 1º de enero de 2019), y la ley Pyme (que excluyó a todas las empresas categorizadas como tal de dicho tributo). Ambas normas habían dejado al gravamen en terapia intensiva.

Con la instrucción Nº 2/2017 de la AFIP (donde el fisco establece que en los casos en que se pruebe la existencia de pérdidas en los balances contables de un período determinado y que a su vez se registren quebrantos en la declaración jurada del Impuesto a las Ganancias del período fiscal en cuestión, se considerará que no existe renta presunta), el organismo recaudador firmó el acta de defunción del impuesto. Cabe recordar que el mismo, dada la desgravación de la acumulación patrimonial de las empresas en general, buscaba al menos, imponer sobre una parte particular de la misma.

Así, en relación a la existencia de un determinado patrimonio por parte de una persona jurídica, se suponía un piso de ingresos generado por el mantenimiento de esos activos, sobre el que se aplicaba el impuesto. En tanto se trataba de un tributo cuyo pago operaba a cuenta del impuesto a las ganancias, los organismos internacionales lo han considerado un tributo a los ingresos de las empresas y no a su patrimonio. Sin embargo, dado que la recaudación neta (aquella que no se imputa como pago a cuenta del impuesto a las ganancias) del impuesto no surge de la tributación sobre una ganancia (cuya existencia no se puede asegurar) sino sobre un determinado nivel de riqueza, sumado al hecho de que se trata del único impuesto que gravaba el patrimonio (en cualquier de sus formas, esto es, no limitando su alcance a ciertas formas de riqueza, como los inmuebles y los automotores) de las personas jurídicas en nuestro país, se considera adecuado incluir su recaudación en el producido por los impuestos patrimoniales.

A su vez, en relación a las patentes de automotores, los organismos internacionales las consideran impuestos a las transacciones y al consumo. Sin embargo, por tratarse de una de las formas más difundidas de acumulación patrimonial y por

ser tributos a la posesión (y no a la transacción que implica su adquisición) son tributos patrimoniales.

En el caso de los impuestos a la herencia (transmisión gratuita de bienes, hoy solo vigente en la provincia de Buenos Aires) para la OCDE y el FMI son patrimoniales, aunque en Argentina no se incluye su recaudación entre los mismos, lo que en este trabajo sí se hace.

Por último, la Ley N° 27.541, en diciembre de 2019 (entre otras modificaciones tributarias relacionadas con el impuesto a los Bienes Personales), creo un impuesto con carácter de emergencia, por el término de cinco períodos fiscales, llamado PAIS, que alcanza a: a) la compra de billetes y divisas en moneda extranjera; b) los pagos por la adquisición de bienes y servicios en el exterior que se cancelen mediante tarjetas de crédito y/o débito; c) adquisición de servicios en el exterior contratados a través de agencias de viajes y turismo y d) adquisición de pasajes con destino fuera del país.

A todas esas operaciones, se les aplica, sobre el importe total de la operación alcanzada, una alícuota del 30%. Como se puede observar, en general se trata de un impuesto a los consumos en moneda extranjera, pero en el caso del punto a) podría considerarse que se trata de una forma de acumulación de riqueza, por lo tanto, podría ser considerado dentro de la taxonomía del presente trabajo.

Lamentablemente, no se cuenta con la información estadística para poder determinar cuánto de la recaudación del año 2020 (que alcanzó los \$134.971 millones, valor equivalente al 0,50% del PBI), corresponde a la compra de billetes y divisas en moneda extranjera, razón por la cual, el impuesto PAIS no forma parte del análisis que se presenta a continuación.

También merece decirse algo de otros dos tributos que existen en nuestro país y que suelen presentar confusión sobre su inclusión o no en el universo de los tributos patrimoniales. Nos referimos al impuesto nacional a los Créditos y Débitos en cuentas bancarias (habitualmente denominado impuesto al cheque) y al tributo provincial a los Sellos.

En el caso del primero, dado que grava los movimientos financieros (esto es, los flujos) y no los saldos (que representan el stock de riqueza) se trata más de un impuesto a las transacciones, y por ende con capacidad para trasladarse a precios si integra la función de costos, y, en definitiva, en la medida que los movimientos financieros gravados representen pagos, a los consumos. Aquí, se considera a este tributo como equivalente a los impuestos a los consumos. Se aclara que tal consideración es tenida en cuenta por el Ministerio de Economía argentino. Sin embargo, en otros países similares impuestos se los ubica dentro de la imposición patrimonial.

Similares criterios caben al impuesto provincial a los Sellos, que no grava la posesión de inmuebles o automotores, sino su adquisición (así como los consumos con tarjetas de crédito y otras transacciones comerciales y financieras<sup>3</sup>) y, por lo tanto, opera como un impuesto a las transacciones y al consumo.

---

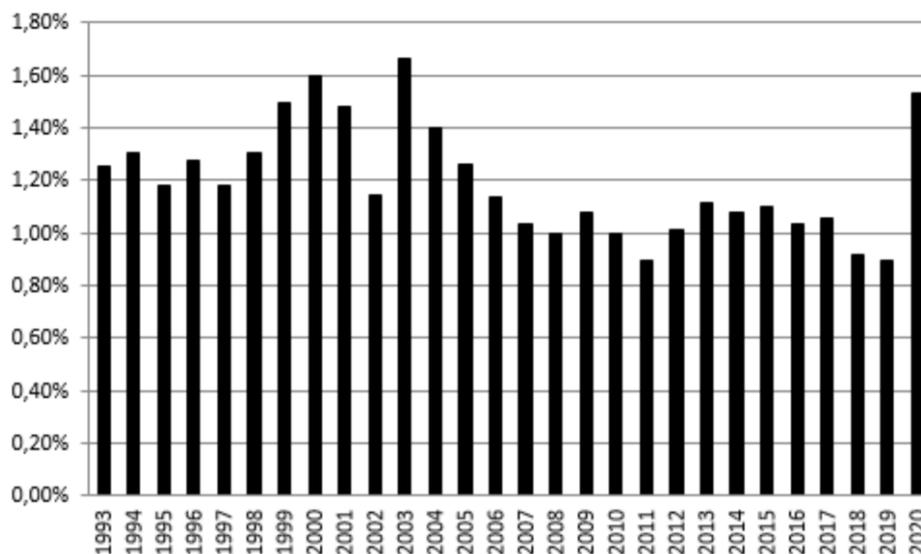
<sup>3</sup> Por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires, en 2011, un 38% del producido por el impuesto a los sellos correspondió a la aplicación de dicho gravamen a la compra-venta de viviendas, 3% a contratos de alquiler, 12% a la compra-venta de automotores, 10% a los resúmenes de tarjetas de crédito, 8% a otras actividades financieras y bancarias y el 29% restante a otras operaciones (Velasco y Tobes: 2011).

Si bien ambos constituyen para el fisco un mecanismo de información sobre el movimiento, cambio de titularidad o transacciones patrimoniales, en ambos casos se ha optado por su exclusión del universo de los impuestos patrimoniales, al no gravar directamente la riqueza.

## La recaudación de los impuestos a la riqueza en Argentina entre 1993 y 2020

A continuación se presenta la evolución en el período 1993-2020 de la recaudación consolidada (es decir de los tres niveles de gobierno) de los impuestos patrimoniales en Argentina, lo que incluye los impuestos nacionales a los Bienes Personales y a la Ganancia Mínima Presunta (desde 2020 es recaudación residual, dada su derogación), el impuesto provincial a la Transmisión Gratuita de Bienes y los impuestos, provinciales y municipales, Inmobiliario (rural y urbano) y a los Automotores<sup>4</sup>. Los valores se expresan en relación al Producto Bruto Interno, a precios de mercado.

Gráfico N° 1: Patrimoniales como % del PBI. Argentina, 1993-2020



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación.

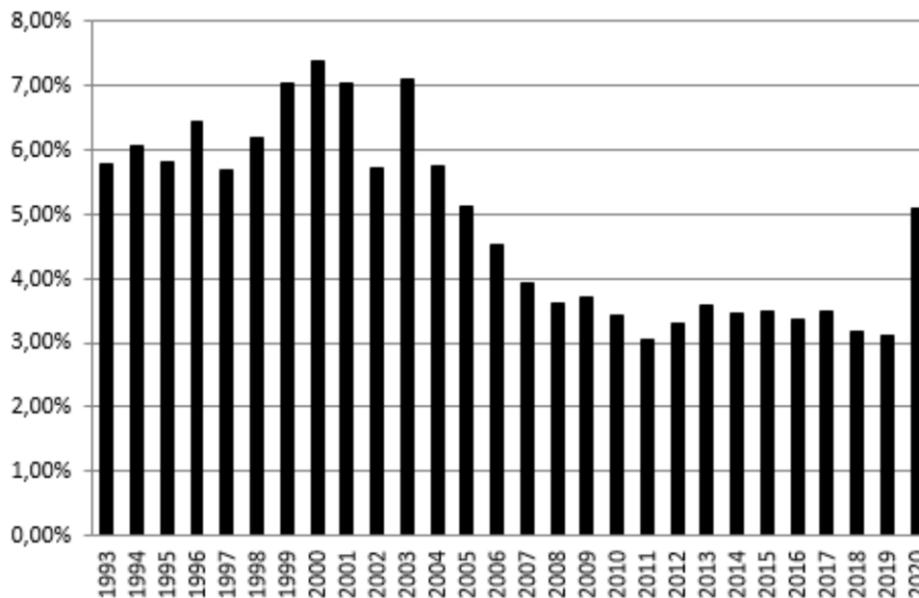
En el Gráfico N° 1 se aprecia una fuerte caída, a partir del año 2003, en el peso en el PBI de la recaudación de impuestos patrimoniales, que es parcialmente revertida a partir de 2012, con guarismos que alcanzan en 2016-7 a los del bienio 2007-8. La caída pronunciada en 2018-9 se originó en la reforma regresiva del gobierno macrista en el impuesto a los Bienes Personales (a partir de 2016 se define un esquema de reducción del gravamen en tres años, por el cual en 2016 la alícuota

<sup>4</sup> Por motivos de simplificación no se incluye la recaudación de otros impuestos patrimoniales de incidencia recaudatoria muy poco significativa, tales como el que se percibe sobre los premios de los juegos de azar.

pasa de 1,00% a 0,75% y el mínimo exento de \$305.000 a \$800.000; en 2017 es 0,50% y \$950.000; en 2018 y siguientes 0,25% y \$1.050.000) que dejaron a la imposición patrimonial con el guarismo más bajo en un cuarto de siglo (0,89% del producto). El vigoroso repunte de 2020 se debe al cambio legislativo, impulsado por el presidente Alberto Fernández, con la Ley N° 27.541, que le volvió a dar al citado impuesto progresividad en la escala de alícuotas, además de gravar con alícuotas diferenciales superiores a los bienes situados en el exterior.

Sin perjuicio de lo expresado, cabe destacar que el período 2005-2020 se caracteriza por un muy importante crecimiento de la recaudación total de impuestos, en relación al PBI, por lo que corresponde complementar el análisis precedente, presentando la participación, en la recaudación consolidada de impuestos, de los tributos al patrimonio.

Gráfico N° 2: Patrimoniales como % de la recaudación total, 1993-2020



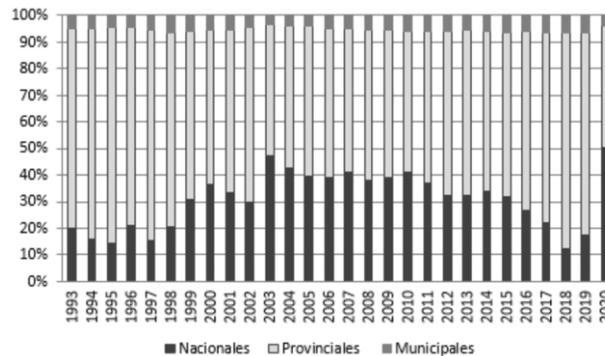
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación.

El Gráfico N° 2 permite observar mejor el tenor de la caída registrada, por este grupo de tributos, desde 2004, y la modesta recuperación evidenciada a partir del año 2012. Entre 2015-2019, de cada cien pesos que recauda el Estado argentino, poco más de tres proviene de este tipo de imposición, lo que representa la mitad de lo exhibido en el quinquenio 2001-2005. Pese a todo, es auspicioso lo sucedido en 2020 donde lo percibido por la suma de impuestos patrimoniales (traccionado por lo mencionado antes respecto el impuesto a los Bienes Personales), vuelve a valores parecidos a los de 2005.

## La composición de la recaudación de impuestos patrimoniales

Corresponde entonces dar cuenta de la evolución de la recaudación de impuestos patrimoniales según nivel de gobierno (Nación, provincias y municipios).

Gráfico N° 3: Patrimoniales: Distribución por nivel de gobierno, 1993-2020



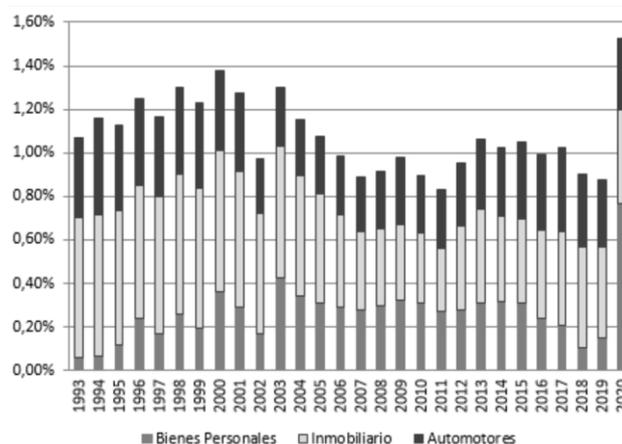
**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación.

Tal como puede observarse, a lo largo de toda la serie, el peso de los impuestos patrimoniales municipales es muy reducido (en el orden del 5%). A su vez, el peso del nivel nacional pasa de un promedio del 17% en 1993-1998, a un 36% en 1999-2003, para luego crecer un poco más y estabilizarse en torno al 40% entre 2004-2011, cayendo al orden del 32% desde 2012 a 2015, bajando a 25% en 2016-2017, para desplomarse a 15% en 2018 y 2019 y crecer hasta un nivel nunca antes visto (50%) en 2020, acorde a la reforma en bienes personales referida en párrafos anteriores.

Se aprecia que los impuestos patrimoniales provinciales, han pasado de representar un 78% del total en 1993-1997 a ser, en 2012-2016, el 63% y el último año tan sólo el 46%. Esto es una caída estrepitosa del orden de más de treinta puntos porcentuales.

Interesa, entonces, analizar la evolución de los principales impuestos patrimoniales. Para ello se hace foco en el impuesto nacional a los Bienes Personales, y en los impuestos (tanto de nivel provincial como municipal) a los Inmuebles y a los Automotores, expresados como proporción del PBI. Este recorte obedece a que los tres tributos representan entre el 85% y el 98%, punta a punta de la serie, de la recaudación total patrimonial argentina.

Gráfico N° 4: Patrimoniales: Principales Tributos en % del PBI, 1993-2020



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación.

Así, por ejemplo, que en 2016 la recaudación de los tres impuestos tiene una proporción bastante similar. Por entonces, del total recaudado por impuestos patrimoniales, un 23% correspondió a Bienes Personales, un 33% a Automotores y un 40% a inmobiliario, integrando el 4% restante la recaudación por Ganancia Mínima Presunta y Transmisión Gratuita de Bienes. En cambio, esa proporción en 2020 varió significativamente, porque el 50% de la recaudación fue explicada por el impuesto a los Bienes Personales.

La recaudación del impuesto a los automotores, en porcentaje del PBI, ha sido bastante estable a lo largo del período, con valores actuales similares a los de la época de la Convertibilidad.

Lo de Bienes Personales resulta, en 2012-2016 similar a la de 2000-2005, con una caída muy pronunciada en 2018-2019, que empujó al conjunto de la imposición patrimonial a los valores más bajos de toda la serie, comentados en el análisis del Gráfico N° 1, dando un salto notorio en 2020 por las modificaciones progresivas que tuvo el tributo.

De allí que la caída en el peso de los impuestos a la riqueza en el total de la recaudación, entre 2004 y 2015, sea explicada, en una proporción muy relevante, por la pérdida de gravitación del impuesto Inmobiliario, en especial desde 2005 en adelante.

Así, resulta particularmente interesante el hecho de que, tras la valorización inmobiliaria, dada la enorme devaluación en tres momentos económicos de la historia reciente (2002, 2014, con el cambio de gobierno entre fines de 2015 e inicios de 2016 y entre 2018 y 2019), y el carácter dolarizado del precio de las propiedades, la participación de la recaudación de este gravamen se haya reducido en un 50%, pasando de representar un 0,63% del PBI entre 1993-2001 a ser, entre 2015-2020, de un 0,42%.

Un estudio al respecto (López Accotto, Martínez y Mangas: 2014) muestra que, en el período 2001-2011 el valor de la tierra rural creció por un factor, en las distintas provincias, que representa, en media simple, más del quintuple que el del aumento verificado en la recaudación de los respectivos impuestos inmobiliarios rurales<sup>5</sup>.

En las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe donde la actividad agropecuaria tiene un peso determinante, el promedio ponderado de la carga fiscal del impuesto inmobiliario rural es tan sólo del 0,73% del PBG provincial (Fortes: 2016)

A nivel urbano se verifica un fenómeno similar, aunque de menor magnitud, con valores de mercado de los inmuebles cuyos crecimientos duplicaron los observados en la recaudación nominal del inmobiliario urbano.

Además, ese fenómeno impacta sobre otro instrumento recaudatorio, como es el impuesto a los bienes personales (en lo concerniente a inmuebles de personas físicas) y las tasas municipales de Servicios Generales (también denominadas por Alumbrado, Barrido y Limpieza), ya que, en las grandes ciudades del país, se determinan en base a las valuaciones fiscales (generalmente provinciales) de los inmuebles, por lo que se produce un efecto “arrastré” en términos de menor peso de

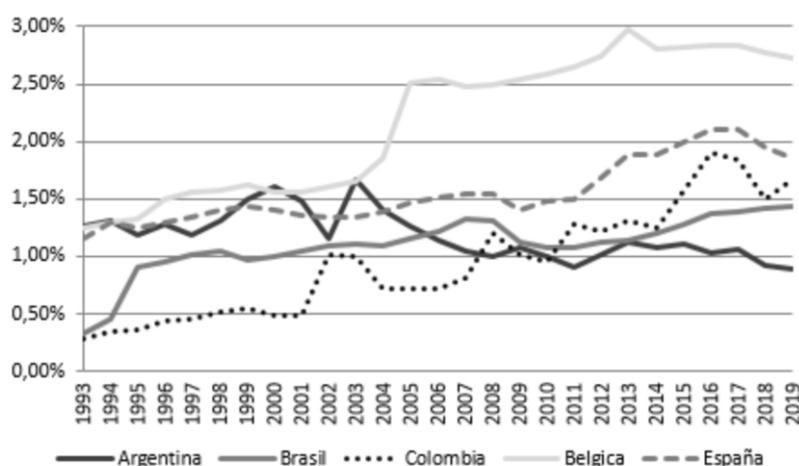
<sup>5</sup> El caso más exagerado es el de la provincia de Córdoba, donde el precio de los campos (en pesos) aumentó nominalmente casi un 2.500%, mientras que la recaudación del inmobiliario apenas lo hizo en un 64%.

las imposiciones sobre la propiedad inmueble<sup>6</sup>, en particular, y sobre la riqueza, en general.

## La comparación internacional

A continuación, se presenta, para el período 1993-2019, una comparación entre el peso en el PBI de los impuestos patrimoniales en Argentina, respecto a lo registrado en Brasil, Colombia, Bélgica y España. La selección de los países se debe a que, Brasil y Colombia, presentaban, a comienzos de la serie, valores muy inferiores a los de Argentina, mientras que España y Bélgica mostraban en 1993, resultados parecidos a los de nuestro país.

Gráfico N° 5: Patrimoniales en % del PBI.  
Países seleccionados 1993-2019



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación y OCDE.

El Gráfico N° 5 muestra que, en 1993 en Argentina, se recaudaba, en relación al propio producto, un valor similar al de Bélgica y algo mayor que el de España y que casi cuadruplicaba a los de Brasil y Colombia. En 2019, nuestro país recaudaba, en porcentaje del respectivo PBI, un 40% menos que Brasil y Colombia, menos de la mitad que España y un tercio que en Bélgica, mostrando el enorme retroceso que tuvo la imposición a la riqueza respecto de países que casi tres décadas atrás estaban en igual o peor situación de partida.

Cuadro N° 1: Patrimoniales en % del PBI. Países y años seleccionados

País	1993	2003	2013	2019
Argentina	1.25%	1.67%	1.12%	0.89%
Chile	0.72%	0.73%	0.65%	0.78%

<sup>6</sup> Según una muestra de los principales municipios del país seleccionada y analizada en López Accotto, Macchioli, Argonz, Martínez, Adaro, Mangalo, Mangas y Martínez (2015).

México	0.41%	0.36%	0.32%	s/d
Brasil	0.33%	1.10%	1.14%	1.44%
Colombia	0.27%	0.99%	1.30%	1.66%
Costa Rica	0.22%	0.45%	0.75%	0.45%
Panamá	0.46%	0.75%	0.71%	0.20%
Paraguay	s/d	s/d	s/d	0.23%
Perú	0.37%	0.20%	0.21%	0.27%
Uruguay	2.55%	3.59%	2.25%	2.72%
Australia	2.03%	1.89%	2.05%	s/d
Bélgica	1.24%	1.60%	2.97%	2.72%
Canadá	4.19%	3.67%	3.20%	3.81%
Dinamarca	1.96%	1.89%	2.20%	1.98%
Francia	2.53%	2.55%	3.30%	3.42%
Irlanda	1.57%	1.10%	2.10%	0.99%
Israel	s/d	2.75%	2.72%	2.95%
Japón	2.56%	2.40%	2.37%	s/d
España	1.16%	1.34%	1.89%	1.86%
Gran Bretaña	3.26%	3.72%	3.73%	3.69%
Estados Unidos	3.23%	3.15%	3.03%	3.04%

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de OCDE.

De acuerdo al Cuadro N° 1, en relación a otras naciones, el peso de lo recaudado por los impuestos a la riqueza, en Argentina, era en 2019, un tercio de lo registrado en Uruguay, Israel y Estados Unidos y un cuarto que lo logrado en Francia, Canadá y Gran Bretaña. Como se puede observar, todas las naciones europeas, asiáticas o del norte de América que forman parte de la muestra poseían una imposición a la riqueza mayor a la que detentaba nuestro país.

Al no estar disponible la información de la recaudación de todas esas naciones en el año 2020 no es posible realizar tal comparación con Argentina, donde ese año, precisamente por el impulso fiscal en el Impuesto a los Bienes Personales, el valor de la recaudación de los impuestos al patrimonio alcanzó el 1,53% del PBI, poniéndose de esta manera más cerca de los países desarrollados y al nivel de Brasil o Colombia.

Dada la diversidad de impuestos que componen el universo de los tributos al patrimonio en nuestro país, corresponde profundizar a futuro en un estudio pormenorizado de estos distintos instrumentos de fiscalidad y su operación en los diferentes niveles de gobierno presentes en el esquema federal argentino.

Al respecto, interesa especialmente verificar con mayor nivel de detalle el grado de participación de cada nivel de gobierno en la caída de la imposición inmobiliaria registrada en nuestro país en la última década. Aunque, a priori, el peso de ese tributo descansa mayormente en los gobiernos provinciales, siendo la participación municipal muy minoritaria.

En igual sentido, correspondería analizar en ulteriores trabajos la responsabilidad de los avatares de cada uno de los principales tributos dirigidos a gravar la ri-

queza en el derrotero descripto tendiente a la reducción de este tipo de imposición.

Se espera que dicho estudio en profundidad permita obtener pistas acerca de la mejor forma de recomponer la recaudación de los impuestos a la riqueza en Argentina, ya sea mejorando los instrumentos existentes o creando nuevos impuestos, de modo de volver real el remanido slogan de que “paguen más los que más tienen”.

Así, cabe adelantar que habría un espacio de intervención fiscal existente para un incremento en la recaudación de impuestos a la riqueza, en nuestro país, del orden de al menos tres puntos porcentuales del producto.

## Antecedentes y perspectivas

A nivel general, una cuestión de primer orden a tener en cuenta es que en noviembre de 2017, el gobierno de Mauricio Macri, promovió en el marco del Consenso Fiscal (Ley N° 27.429) suscripto entre el Estado Nacional y 23 jurisdicciones de nivel provincial (todas excepto San Luis, aunque, posteriormente La Pampa ha renunciado el pacto), el punto q), con el compromiso de “no crear nuevos impuestos nacionales sobre el patrimonio ni incrementar la alícuota del Impuesto sobre los Bienes Personales”. Por lo que, cualquier eventual incremento a futuro requeriría el acuerdo del conjunto de los gobiernos de nivel provincial que han formado el citado pacto. Ello operaba como una restricción adicional al hecho, establecido en la Constitución Nacional, de que las potestades tributarias sobre los impuestos directos corresponden, únicamente, al nivel provincial de gobierno, a menos que se trate de impuestos nacionales extraordinarios por un tiempo determinado.

Eso intentaba ponerle un cerrojo a la reforma regresiva de Bienes Personales (incluida en el Blanqueo Fiscal sancionado en la Ley N° 27.260), que consistió en eliminar la exención de ese impuesto que abarcaba a los patrimonios de hasta \$305.000 (valor vigente a 2015) y establecer un mínimo no imponible de \$800.000 en 2016, \$950.000 en 2017 y \$1.050.000 en 2018, a la vez que las alícuotas se reducían. Así, a 2015, los patrimonios abonaban un 0,50% del valor (fiscal) menor a \$750.000, un 0,75% si se encontraba entre \$750.000 y \$2.000.000, 1,00% si estaba entre los \$2.000.000 y los \$5.000.000 y 1,25% si excedía ese último valor. Con la modificación legal, se fijó una alícuota única, en 2016 de 0,75% de lo que exceda el mínimo no imponible, en 2017 de 0,50% y a partir de 2018 de 0,25%. Esto redujo la progresividad de alícuotas que tenía el impuesto. Conviene recordar que el proyecto de ley original enviado por el Poder Ejecutivo establecía la eliminación del gravamen a partir de 2019, lo que finalmente fue descartado.

Es importante considerar entonces la transferencia de ingresos que la modificación introducida implicó: tomando como base las declaraciones de bienes personales del año 2015, aquellos que poseían bienes por encima de los \$60 millones eran apenas 1.034 personas, con un patrimonio declarado de \$200 millones en promedio cada una. Ello equivalía al tipo de cambio oficial a fin de ese año, a una riqueza media del orden de los U\$S20 millones por persona.

Suponiendo, en una estimación muy conservadora, que el patrimonio de esas personas no haya crecido nominalmente (lo que con la variación de precios acumulada implicaría que se han empobrecido) desde entonces, se puede realizar el siguiente ejercicio de comparación estática.

En 2015 el impuesto determinado para estos 1.034 superricos fue de \$2.580 millones, en 2016 el mismo sería de \$1.548 millones, en 2017 de \$1.032 millones y a partir de 2018 de \$516 millones. Si consideramos entonces esos años, la transferencia de ingresos acumulada hacia los más ricos de la población sería del orden de los \$4.644 millones, esto es, como media, más de \$4 millones para cada una de las mayores fortunas personales (registradas) en el país.

Eso equivale, al tipo de cambio de mediados de marzo de 2018, a poco menos de U\$200.000. A valores de mercado actuales, ello es igual a que el gobierno nacional le haya regalado, solamente por la reforma en el impuesto a los bienes personales, a cada una de las 1.034 que han declarado (fiscalmente) ser las más ricas del país, una amplia vivienda familiar en cualquier barrio de clase media de la Ciudad de Buenos Aires o el Conurbano o un automóvil de muy alta gama (Mercedes Benz GLS 500, un Maserati Levante o un Porsche Boxster).

Esas ideas que orientaron la reforma macrista se inscriben en la llamada economía de la oferta (en inglés “supply side economics”), impulsada a mediados de 1970 por el economista estadounidense Arthur Laffer, popularizada con una curva que lleva su nombre, en donde, partiendo de un razonamiento ramplón, planteaba que si no se imponían impuestos (o si la alícuota de los tributos era cero) no se obtendría ningún ingreso público, y si los impuestos absorbían todos los ingresos (o si la alícuota era del 100%), no se produciría recaudación.

La implicancia es que los aumentos de impuestos, más allá de un punto o nivel óptimo, serían contraproducentes para los ingresos fiscales. Intentaba demostrar que aumentando las alícuotas impositivas, el total de los recursos públicos se reduciría. La tesis posee una intencionalidad que se oculta: defender, proteger y estimular los beneficios del sector más concentrado del ingreso y la riqueza.

En Estados Unidos, con la reforma impulsada por Laffer, las estadísticas, respecto a quienes fueron los ganadores, son concluyentes: “la renta anual media antes de impuestos del 20% superior en la distribución de la renta nacional aumento en moneda constante de 73.700 dólares en 1981 a 92.000 dólares en 1990” (Galbraith, 1992, p. 113).

Otros autores, en estudios más recientes, demuestran que las reducciones de los impuestos a los altos estratos no promueven la inversión o el crecimiento económico. Los investigadores David Hope y Julian Limberg concluyen después de analizar lo sucedido entre 1965 y 2015 en dieciocho países de la OCDE que reducir los impuestos a los ricos aumenta la participación de los ingresos más altos en el ingreso nacional, impactando negativamente sobre los niveles de desigualdad y no tiene efecto en el resultado económico.

Las reformas tributarias macristas, entre 2016 y 2018, redujeron los derechos de exportación a la soja (y los eliminaron para otros productos agropecuarios), bajaron la tasa del impuesto a las ganancias corporativas y llevaron al borde la extinción al impuesto a los bienes personales (principal impuesto a la riqueza). Todo ello, generó una pérdida para el fisco de un 1,5% del PBI, que fueron a parar a los bolsillos de los sectores más acaudalados (López Accotto, Martínez, Mangas y Paparás, 2018). Mientras eso sucedía, el PBI argentino, entre 2015 y 2019, se achicaba en un 4%, a un ritmo de caída promedio de 1% anual.

Esa traba planteada en la Ley N° 27.429 sobre el principal impuesto patrimonial nacional del sistema tributario argentino, cuando cambió el gobierno en di-

ciembre de 2019, fue subsanada por un nuevo Consenso Fiscal (Ley N° 27.542) que suspendió, entre otras, esa cláusula del 2017 que impedía al Estado Nacional aumentar la alícuota de Bienes Personales.

Paralelamente, el Congreso Nacional sancionó la Ley N° 27.541 donde, entre otras medidas, modificó el impuesto a los Bienes Personales, reestableciendo la progresividad en las escalas y en las alícuotas e incorporando alícuotas diferenciales superiores para los bienes en el exterior.

Vale la pena considerar que el blanqueo fiscal de la Ley N° 27.260, en 2017, alcanzó un total de activos “exteriorizados” por U\$S116.800 millones, lo que permitió ampliar la base alcanzada del impuesto (se blanquearon 167 mil propiedades –110 mil en el país y 57 mil restantes en el exterior –), y es lo que generó, con la reforma de fines de 2019, la multiplicación por cinco en la recaudación del impuesto a los Bienes Personales en relación al PBI (paso de representar el 0,15% del PBI en 2019 al 0,77% del producto en 2020).

En relación a tendencias más recientes y novedosas, cabe destacar, en la última década, el surgimiento de la imposición sobre la Transmisión Gratuita de Bienes, en la provincia de Buenos Aires en 2011, luego adoptada por Entre Ríos en 2013 (aunque esta última provincia la derogó en 2017, subsistiendo una recaudación residual), y en sentido opuesto, la derogación, desde 2019, del impuesto a la Ganancia Mínima Presunta.

Respecto al impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes (sea por herencia, sucesión o donación), resulta en un instrumento promisorio, en tanto grava el enriquecimiento que proviene de la llamada “lotería genética”, es decir que no se relaciona con ninguna participación propia en la acumulación de riqueza ni en los procesos de formación del capital, sino en ser un mero heredero/a (o beneficiario/a) de las fortunas amasadas por generaciones anteriores.

Ese tributo, presenta un crecimiento importante en su recaudación. Si comparamos el año 2020 versus 2013 (donde ya operaba en ambas provincias) el incremento fue del 650%. Sin embargo, se trata de un impuesto que representaba apenas un 0,003% del PBI de 2020, debido a que se aplica, actualmente, solo en suelo bonaerense.

Como referencia de sus posibilidades recaudatorias, vale destacar que este tipo de impuesto aporta a las arcas públicas más del 0,10% del producto en Brasil, entre un 0,20% y un 0,25% en Alemania, España, Gran Bretaña, Holanda, Finlandia y Dinamarca, más de un 0,30% en Corea del Sur, un 0,55% en Francia y alcanza un 0,70% del PBI en Bélgica.

En relación al impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, cabe señalar que se trata de un impuesto que recaudó, en 2003-2004, a la salida de la crisis de la Convertibilidad, entre un 0,25% y 0,35% del PBI. Luego, ya en los últimos años de su aplicación (2015-2019), en promedio, su recaudación fue del orden del 0,03% del PBI. Es decir, por ejemplo, que, a valores de 2016, el tiro de gracia a las arcas públicas implicó una transferencia de recursos desde el Estado a las empresas, del orden de los \$3.240 millones, esto es aproximadamente U\$S150 millones (al tipo de cambio oficial de esa época).

Sin embargo, el mayor perjuicio para el Estado dado por la derogación de este tributo no consiste en la pérdida de su recaudación en sí, sino en el hecho de que, desaparecido todo gravamen sobre los bienes en propiedad de las personas

jurídicas, la elusión del impuesto nacional a los Bienes Personales (de las personas físicas) resulta todavía más sencilla de lo habitual, por el atractivo de colocar en cabeza de las sociedades comerciales todas las propiedades.

Un capítulo aparte merece todo lo referido a la notoria merma en la recaudación del impuesto inmobiliario (más grave en el componente rural que en el tramo urbano). Este tipo de imposición carece de potencia recaudatoria por, al menos, tres factores: catastros desactualizados, enorme brecha entre los valores de mercado y valores fiscales y falta de mecanismos de avalúo y/o revaluó fiscal que mantenga, en términos reales, el nivel de los valores fiscales.

Por último, una consideración que no se puede soslayar: desde fines de 2019 el mundo ha sufrido la pandemia del COVID-19. En ese contexto, se generó un debate global sobre la necesidad de un mayor esfuerzo fiscal de los sectores más acaudalados para afrontar parte de los costos del coronavirus. Incluso el Departamento de Finanzas Públicas del FMI, en un documento en abril de 2020, indicó que se debe “considerar aumentos de las tasas en los tramos superiores del impuesto sobre la renta, del impuesto sobre la propiedad y del impuesto sobre el patrimonio, quizás a modo de sobretasa solidaria”.

En nuestro país, eso se tradujo en una propuesta concreta realizada por el gobierno del Frente de Todos de un impuesto “no recurrente” al patrimonio neto de las personas físicas, que opera como un aporte extraordinario, por única vez, para los patrimonios mayores a 200 millones de pesos (sumando los bienes el país y en el exterior) y que alcanza aproximadamente a 9.298 contribuyentes.

Después de meses de debate social y parlamentario, en diciembre de 2020 se aprobó la Ley N° 27.605 aprobando el gravamen con alícuotas progresivas que van desde el 2% (para los que superan los 200 millones de pesos) hasta el 3,5% (cuando el valor excede los 3.500 millones de pesos) para los bienes declarados en el país, y del 3% al 5,25% para los bienes situados en el exterior.

Es necesario remarcar que, dentro de los patrimonios de las personas físicas superiores a los 200 millones de pesos, los inmuebles se consideran según su valor fiscal, que representa aproximadamente el 10% del valor real de mercado. Así, para estar alcanzada por el impuesto, quien solamente posea inmuebles, debería detentar la propiedad de, al menos, el equivalente a 20 departamentos de dos ambientes en el barrio porteño de Palermo.

Implementado el tributo en 2021, su recaudación alcanzó la suma de \$223.000 millones, lo que equivale aproximadamente a 0,70% del PBI. Esta contribución, si bien es por única vez, viene a reforzar el aumento evidenciado de la imposición patrimonial en 2020, sirviendo para recomponer la misma, luego de varias décadas de caída, incluso en un contexto global de elusión y evasión a gran escala mediante un archipiélago de guaridas fiscales que conforman un verdadero mundo offshore (Gaggero: 2017), que afecta particularmente a nuestro país, que obtuvo la “medalla de bronce” en cantidad de personas que evaden sus obligaciones fiscales acudiendo a este tipo de maniobras, tal como han develado recientemente los llamados Pandora Papers<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Los Pandora Papers son una filtración de casi 12 millones de documentos que se publicaron durante el mes de octubre de 2021, que revelan riqueza oculta, elusión fiscal y, en algunos casos, lavado de dinero por parte de algunas de las personas más ricas y poderosas del mundo.

## Consideraciones finales

La imposición directa sobre la riqueza es una herramienta fundamental con la que cuentan los Estados para lograr una más igualitaria distribución del ingreso, al gravar los stocks de capital (en sus distintas formas) que dan lugar a flujos muy desiguales de renta.

En tal sentido, la experiencia internacional da cuenta de la importancia que dichos instrumentos pueden llegar a desarrollar, combinando tributos nacionales y subnacionales, al patrimonio en general de los individuos y las empresas, a determinadas formas de riqueza, corporizada en la tenencia de activos financieros o mediante la posesión de bienes registrables (inmuebles y automotores) y al enriquecimiento gratuito (herencia y otras formas de transmisión no onerosa de bienes).

En nuestro país, los impuestos nacionales de este tipo, centrados en el patrimonio general de personas físicas (Bienes Personales) y jurídicas (Ganancia Mínima Presunta) han adolecido, desde su creación hace más de dos décadas, de numerosos problemas para lograr un nivel recaudatorio adecuado y combatir la elusión fiscal.

A su vez, entre los tributos subnacionales, el impuesto a los automotores (Patentes) opera en forma razonablemente adecuada, mientras que el impuesto Inmobiliario, en un país con graves problemas en materia de concentración de la propiedad de la tierra y acceso popular al suelo y a la vivienda, ha sufrido a lo largo de las últimas décadas, pero en especial en los últimos veinte años, una caída en su importancia muy preocupante. Por su parte, ha resurgido, casi como único hecho positivo en los últimos años, el impuesto a la transmisión gratuita de bienes, en territorio bonaerense (y entrerriano durante algunos años), tributo que debería ser incorporado a los sistemas impositivos de nivel provincial en el resto del país.

Por un lado, ni siquiera ante fenomenales transferencias de renta hacia los sectores más concentrados de la economía, vinculados con la exportación de productos primarios y propietarios de gran parte del suelo más fértil del país, como las registradas con las grandes devaluaciones de comienzos de 2014, de 2016 y entre 2018-2019, se verifica un incremento de la recaudación de los impuestos al patrimonio en general y del inmobiliario rural en particular, que capte, aunque sea muy parcialmente, tal enriquecimiento de los terratenientes.

Por otra parte, las reformas en el sistema impositivo durante el gobierno de Mauricio Macri, han ido en la misma dirección, ya que, a la vez que se eliminaron o disminuyeron (dependiendo el tipo de bien) los derechos aduaneros a las exportaciones de productos primarios (en el contexto de una gran devaluación), se le dio muerte lenta al impuesto a la Ganancia Mínima Presunta y se redujo a su mínima expresión el impuesto a los Bienes Personales, transfiriendo recursos a los superricos.

Parcialmente, eso ha sido revertido por la contrarreforma de fines de 2019, donde el impuesto a los Bienes Personales ha tenido un nivel recaudatorio como nunca antes se había visto desde su creación.

La decisión, en plena pandemia del COVID-19 de gravar con un impuesto especial por única vez a la cúpula de millonarios argentinos también tiene que ser leída como algo auspicioso, aunque parcial.

Se suele indicar que los impuestos al patrimonio tienen un efecto negativo

sobre el ahorro, porque al gravar la riqueza, eso podrá alentar la propensión marginal a consumir en detrimento de la propensión a ahorrar. El ahorro es importante en tanto se traduzca en inversión productiva, que incremente la capacidad de generar bienes y servicios en el país, creando trabajo decente y, mediante ese y otros mecanismos, permita repartir en forma justa los frutos de ese progreso material. Pero ya desde la década de 1930, agitados tiempos en que John Maynard Keynes escribió su Teoría General, es un hecho científicamente demostrado que el ahorro no necesariamente se traduce en inversión.

En tiempos de globalización, mundo off-shore y elevados niveles de financiarización de la economía, los activos de los argentinos no se manifiestan principalmente en actividades productivas. Según la información disponible de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), para el año 2020, los bienes de los argentinos en el país y en el exterior, se concentraban en un 66% en inmuebles, automotores, yates, aeronaves, bienes muebles, dinero en efectivo y depósitos bancarios, un 29% en títulos y acciones y sólo un 5% en participaciones en el capital de empresas.

Según datos oficiales del INDEC, los argentinos acumulaban en el exterior en el primer trimestre de 2020 la friolera de U\$S 222.807 millones de dólares en dinero depositado en cuentas bancarias. Esa cifra no incluye los bonos, acciones en moneda extranjera y propiedades (verbigracia, inmuebles) en el exterior. Ese valor es mayor en U\$S 72.254 millones a lo que había a fines de 2015 y de U\$S 150.043 millones más que en 2006.

No parece entonces que la inversión productiva en el país vaya a estar fuertemente comprometida por una imposición patrimonial que lejos está de ser similar a la de los países desarrollados.

Algunos economistas consideran que un mayor peso de impuestos directos (como son los patrimoniales) puede ser apropiado para la redistribución del ingreso, pero perjudicial para el crecimiento económico y el empleo. Se puede aseverar que en América Latina el problema es inverso: no se ha dado el suficiente papel a los sistemas tributarios en su rol redistributivo y, por tanto, no pueden representar un obstáculo para el crecimiento.

En resumidas cuentas, estamos lejos de poseer una imposición patrimonial que alcance un mínimo de justicia fiscal y social. Es tiempo de avanzar en reformas que lo logren.

## Bibliografía

- Afonso, J. y Junqueira, G. (2007). Tributação, reforma e federalismo: uma visao atual da América Latina. En: Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, Año 7, N° 9, pp. 103-139.
- Ahmad E., Brosio, G. y Jiménez, J. P. (2018). La tributación sobre la propiedad en América Latina: adopción de una estructura tributaria simplificada y tecnología digital. VII Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local. Cartagena de Indias, 2018.
- De Cesare, C. y Lazo Marín, F. (2008). Impuestos a los patrimonios en América Latina. Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 66, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

- Fortes, A. (2016). El potencial recaudatorio del Impuesto Inmobiliario en Argentina: una propuesta desde el diseño de las políticas tributarias. V Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local. Santiago de Compostela.
- Gaggero, J. (2017). Evasión, fuga y globalización. En: López Accotto, A.; Martínez, C.; Mangas, M. y Paparás, R. (comp.) *Política fiscal, deuda y distribución del ingreso en Argentina. Una mirada heterodoxa*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- Gaggero, J. y Rossignolo, D. (2011). Impacto del presupuesto sobre la equidad. Documento de Trabajo, N° 40. Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina, Buenos Aires.
- Galbraith, John Kenneth (1992). *La cultura de la satisfacción*. Buenos Aires: Emece Editores.
- Gómez Sabaini, J. y Rossignolo, D. (2009). *Análisis de la situación tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso*. Organización Internacional del Trabajo, Buenos Aires.
- Hope, David & Limberg, Julian (2020). The economics consequences of major tax cuts for the rich. Working Paper 55. The London School of Economics and Political Science. London.
- Jarach, D. (1983). *Finanzas públicas y derecho tributario*. Buenos Aires: Cangallo.
- Jiménez, J. y López Azcúnaga, I. (2012). ¿Disminución de la desigualdad en América Latina? El rol de la política fiscal. Working Paper, N° 33, DesiguALdades.net Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America, Berlin.
- López Accotto, A.; Martínez, C. y Mangas, M. (2014). *Finanzas provinciales e impuesto inmobiliario en la Argentina: Últimos treinta años: más regresividad, menos equidad*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- López Accotto, A.; Martínez, C. y Mangas, M. (2015). Del estado de las finanzas a las finanzas del Estado. En: Aronskind, R. (comp.) *La Universidad interviene en los debates nacionales*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- López Accotto, A.; Martínez, C.; Macchioli, M.; Argonz, I.; Martínez, C.; Adaro, C.; Mangalo, M. y Mangas, M. (2015). *La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- López Accotto, A.; Martínez, C.; Mangas, M. y Paparás, R. (2016). *Finanzas públicas y política fiscal: conceptos e interpretaciones desde una visión argentina*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- López Accotto, A.; Martínez, C.; Mangas, M. y Paparás, R. (Comp.) (2017). *Política fiscal, deuda y distribución del ingreso en Argentina. Una mirada heterodoxa*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- Mangas, M. (2019). Justicia tributaria en América Latina en tiempos de retroceso. *Revista de Financiamento da Educacao (FINEDUCA)*, Volume 9, Año 2019, N° 25. Porto Alegre. Brasil.
- Otero, A. e Iñiguez, A. (2016). *Elementos para una reforma tributaria en la Argentina*. Universidad Nacional de Moreno. Buenos Aires.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

- Rossignolo, D. (2017). El gasto público y el impacto de la política fiscal sobre la distribución del ingreso en la Argentina. En: López Accotto, A.; Martínez, C.; Mangas, M. y Paporás, R. (comp.) *Política fiscal, deuda y distribución del ingreso en Argentina. Una mirada heterodoxa*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- Ruesga Benito, S. y Carbajo Vasco, D. (2007). *Retos para la reforma fiscal en América Latina*. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, Madrid.
- Santiere, J., Gómez Sabaini, J. y Rossignolo, D. (2000). Incidencia de los impuestos en la distribución del ingreso en la Argentina en 1997. Proyecto 3958 AR-FOSIP-Banco Mundial, Secretaría de Programación Económica y Regional, Buenos Aires.

## **Cambio climático, balanza de pagos y financiamiento: una mirada a América Latina**

Fecha de recepción: 14 de noviembre de 2022  
Fecha de aceptación: 30 de noviembre de 2022

*Pablo G. Bortz*\*

### **Resumen**

El artículo reseña alternativas disponibles para Países en Desarrollo (PED), particularmente América Latina, para financiar las inversiones requeridas para mitigar y adaptarse al cambio climático. Dado que los requerimientos sobrepasan las capacidades financieras del sector público en PED, se exploran distintos canales de financiamiento, focalizando en mercados financieros internacionales. El trabajo identifica obstáculos a una provisión sostenible y regular de financiamiento, incluyendo la influencia del ciclo financiero global, riesgos por descalce de monedas y evaluación de solvencia. También se analizan los desafíos a los perfiles exportadores de América Latina, y por ende la sustentabilidad de la balanza de pagos. Finalmente, se esbozan unas reflexiones sobre los límites de los mercados domésticos de capitales privados para cerrar la “brecha de financiamiento ambiental”, y se pide por un mayor involucramiento de instituciones financieras públicas y especializadas.

### **Abstract**

The chapter reviews the alternatives available to Emerging Market Economies (EMEs) to finance investment required to mitigate and adapt to climate change. It also takes into account the financial needs to achieve the Sustainable Development Goals (SDGs). Since the requirements dwarfs the financial capabilities of the public sector in EMEs, we explore possible funding channels focusing on international financial markets. We identify potential obstacles to a smooth and sustainable finance provision, including the influence of the global financial cycle on credit supply, risks related to currency mismatch and creditworthiness assessment, and mispricing of risks. The review also identifies the challenges to the exporting profile and therefore the sustainability of the balance of payments of EMEs. Finally, we provide some reflections on the limits of domestic private capital markets to bridge the “environmental financial gap”, and calls for the deeper involvement of specialized and official financial institutions.

### **Palabras clave**

Cambio Climático - Balanza de Pagos - Mercados de Capitales - Comercio Internacional - Bonos Verdes

---

\* Doctor en Economía. CONICET; Universidad Nacional del Oeste, San Antonio de Padua, Merlo, Argentina; Universidad Nacional de San Martín, San Martín, Argentina.  
ORCID : 0000-0001-8643-1271 - Correo electrónico: pbortz@uno.edu.ar

## Introducción

El cambio climático (CC) fue definido como una amenaza existencial para la vida humana. Es difícil realizar pronósticos, pero hay consenso en cuanto a que los efectos del CC tendrán un impacto sustancial sobre los estándares de vida y la capacidad productiva. El IPCC (2018: 264) afirma que “el valor presente neto promedio de los costos por los daños del calentamiento hacia 2100 de 1.5°C y 2°C son de USD 54 y USD 69 billones, respectivamente, en relación a 1961-1990 (incluyendo costos asociados con impactos de mercado y no de mercado inducidos por el cambio climático, impactos debido a aumentos del nivel del mar, e impactos asociados a discontinuidades de gran escala)”. Combatir, mitigar y adaptarse a estos desafíos requiere montos sustanciales de inversiones. Los Países en Desarrollo (PED), y las Economías Latinoamericanas (ELA) entre ellos, enfrentan una doble tarea en este marco. El impacto económico de CC será más fuerte en países más cálidos, la mayoría de los cuales son un PED o un país de ingresos bajos (FMI, 2017). Países en América Central y el Caribe, por ejemplo, son de las economías más expuestas a los efectos del CC (FMI, 2021). Asimismo, además de (y solapándose con) las inversiones relacionadas al cambio climático (IRCC), los PED afrontan el desafío de lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que también requieren inversiones considerables. Esto ha generado preguntas acerca de la capacidad para movilizar recursos y financiamientos, dados los limitados mercados financieros y de capital que caracterizan a los PED en general y a las ELA en particular (con algunas excepciones notorias).

Las ELA enfrentan lo que Ocampo (2016) denominó “dominancia de balanza de pagos”, una situación en la cuál la dinámica macroeconómica de corto plazo está fuertemente influenciada por shocks externos, más allá de las implicancias de conceptos conocidos como la brecha externa o la Enfermedad Holandesa (Ocampo, 2016: 211). Las implicancias de CC también se materializan a través de este canal, pocas veces revisado en la literatura. Una excepción reciente es la de Löscher y Kaltenbrunner (2022), trabajo sobre el que nos basaremos y expandiremos.

El CC también puede tener un impacto sobre el perfil productivo y comercial de las ELA, tanto a través de los riesgos físicos y de transición. La emisión de gases de efecto invernadero (GEI) de la región están en línea con su participación en la población y PBI global. Sin embargo, afronta riesgos tanto físicos como de transición que influenciarán la performance de la balance de pagos de LAE (FMI, 2021: 3). Por ejemplo, la región se caracteriza por altos niveles de emisión del sector agrícola y por cambios en el uso del suelo y la forestación (ibidem), sectores que generan importantes ingresos de divisas en países como Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil. El sector agrícola está expuesto a sequías e inundaciones más frecuentes y cambios de temperatura, así como riesgos de transición por impuestos al carbono y costos de transporte, por ejemplo. A su vez, hay varios países que tienen (o planean desarrollar) un importante sector de combustibles fósiles que contribuye (o se espera que contribuya) a generar divisas a través de las exportaciones.

Además de las implicancias vía comercio, también serán muy relevantes los impactos y desafíos transmitidos a través de la cuenta financiera. Como muestra la literatura de jerarquía de monedas, los PED están forzados a pagar una prima de liquidez en su endeudamiento externo, una característica que puede ser agravada

por el CC. El subdesarrollo de los sistemas financieros puede requerir mayores flujos externos. Pero como estos flujos están principalmente determinados por factores externos como el ciclo financiero global, la disponibilidad y estabilidad de entradas de capitales puede ser un desafío para la política monetaria y otras variables macroeconómicas (Bortz et al, 2018). Es más, los canales y condiciones por los cuales esos capitales entran a (y salen de) PED no es neutral en términos de exposición de hojas de balance, por ejemplo por problemas de denominación de monedas, etiquetado ASG, y sector deudor (Carnevali et al 2021).

Las implicancias del CC para la política monetaria en PED en general, y las ELA en particular, tienen múltiples ángulos, desde control inflacionario hasta estabilidad financiera (NGFS, 2019; McKibbin et al, 2020; Cantelmo et al, 2022). Sin embargo, las dimensiones de economía abierta fueron generalmente desatendidas. Este trabajo busca remediar esta falta. La estructura del mismo es la siguiente. La sección dos revisará las necesidades financieras por el CC y los ODS estimadas por diferentes organismos internacionales, así como las tendencias actuales en materia de financiamiento verde para la región. La sección tres examina los riesgos y oportunidades del CC para la performance exportadora de las ELA, mientras que la sección cuarta se enfoca en el impacto del CC sobre la cuenta financiera de la balanza de pagos, y los peligros de la integración financiera internacional dedica a la inversión para el CC. La sección cinco resume las implicancias generales para el diseño e implementación de una política de financiamiento en las ELA.

## Necesidades de inversión y financiamiento sustentable

Las bases sobre las cuales estimar las inversiones requeridas para mitigar y adaptarse a los distintos escenarios planteados por el CC son muy inciertas. Por ende, hay muchas estimaciones de cuanto hace falta, dependiendo en los aumentos proyectados de temperaturas y en los faltantes de inversión que se siguen acumulando. En el 2013, el Foro Económico Mundial estimó en USD 5,7 billones por año hasta 2030 para asegurar el crecimiento en un escenario de 2°C más. El Reporte de la Nueva Economía Climática (GCEC, 2014) estimó USD 90 billones en 15 años, o alrededor de USD 6 billones por año. La OCDE (2017: 28) aumentó las estimaciones a USD 6,9 billones hasta 2030 para lograr una economía baja en carbono, resiliente al clima y consistente con un escenario de 2°C más (con un 66% de probabilidad). En su Reporte de 1,5°C de 2018, el IPCC afirma que “Políticas climáticas con 1,5°C requerirán un aumento marcado en la inversión de oferta de sistemas energéticos (extracción de recursos, generación de energía, conversión de combustibles, caños y transmisión, y almacenamiento de energía) entre ahora y mediados de siglo, alcanzando niveles de entre USD 1,6 y 3,8 billones globales en promedio entre 2016 y 2050” (IPCC, 2018: 154). Estimaciones más recientes todavía desacuerdan sobre los requerimientos aproximados. En 2021, la Agencia Internacional de Energía estimó que las inversiones necesarias para un escenario de Cero Emisiones Netas (CEN) alcanzaban los USD 4 billones por año hasta el 2030, el triple de la inversión actual (AIE, 2021: 30). McKinsey (2022), en tanto, sugirió un número de USD 9 billones por año (más del doble de las estimaciones de la AIE) para necesidades de inversión globales entre 2021 y 2050.

La inversión para la adaptación y mitigación de CC no está escindida, sin

embargo, de los compromisos requeridos para lograr los ODS, dentro de la Agenda 2030 para Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. De hecho, el ODS 13 se refiere explícitamente a la urgencia para abordar el CC. El IPCC (2018) afirma que el CC tiene efectos no neutrales sobre la pobreza y la distribución del ingreso. La ONU estimó entre USD 5 y 7 billones a nivel global por año para lograr los ODS (ONU, 2015; UNEP, 2016, 2018). Las estimaciones para Asia subdesarrollada alcanzan los 200 mil millones de dólares por año (Sachs et al, 2019), mientras que América Latina necesita invertir 175 mil millones de dólares, considerando solo gastos de mitigación y adaptación al CC (Abramskiehn et al, 2017: 2). Una estimación más reciente de Galindo et al (2022) afirma que “los gastos sociales y en infraestructura necesarios para lograr las metas climáticas en la región es de entre el 7% y el 19% del PBI en 2030 (entre 470 mil millones y 1,3 billones de dólares en 2030), dependiendo de las condiciones iniciales y los objetivos económicos y sociales propuestos” (Galindo et al, 2022: 4).

La OCDE, el Banco Mundial y otras instituciones multilaterales (OCDE, 2019; Banco Mundial, 2018) arguyen que la magnitud del financiamiento requerido es muy superior a las capacidades financieras del sector público, y también superan a los recursos de bancos de desarrollo. Asimismo, la introducción de las regulaciones de Basilea III desincentivan el préstamo bancario a empresas y actividades con poco o nulo registro con el cual evaluar el riesgo. Preocupaciones sobre estabilidad financiera también son mencionadas contra priorizar el crédito bancario como un canal de financiamiento. Por lo tanto, estas instituciones estimulan acudir a mercados financieros privados como un medio para fondar las inversiones “verdes” asociadas al CC. Y desde que el Banco Europeo de Inversión (BEI) emitió el primer “bono verde” etiquetado en 2007, han habido numerosos desarrollos en el terreno de las “finanzas verdes”, no sin fluctuaciones y volatilidad.

Los bonos verdes, y otros instrumentos de deuda etiquetados dentro de la categoría de “finanzas sustentables”, alcanzaron los USD 1,1 billones en 2021, un aumento del 46% respecto a las sumas emitidas en 2020 (CBI, 2022: 5). La mitad de las emisiones totales en 2021 corresponden a bonos verdes, que muestran un crecimiento del 75% con respecto al año previo (ibídem). Esta tasa de crecimiento más que compensa la caída en la emisión de bonos sociales en 2021, una baja del 13% con respecto al 2020 (ibídem). El mercado sigue estando concentrado en emisiones de países avanzados, capturando el 73% de todo el volumen de financiamiento verde emitido en 2021. Los PED aumentaron su participación, del 17% en 2020 al 21% en 2021 (CBI, 2022: 8). Sin embargo, estos números encubren comportamientos heterogéneos en distintas regiones. La emisión de bonos en la región Asia-Pacífico creció 129%, pero los volúmenes para América Latina cayeron en 2021 comparados con el 2020. Los números para emisiones soberanas de bonos son particularmente elocuentes: cayeron de USD 3,8 miles de millones en 2020 a solo USD 1,2 miles de millones en 2021 (una caída del 68%), con un solo país entrando al mercado (Chile) (CBI, 2022: 8). En lo que hace a la moneda de denominación (un tema importante abordado más abajo), el euro, el dólar estadounidense y el RMB chino concentran el 81% de las emisiones netas (CBI, 2022: 11).

Cuando miramos a los flujos de financiamiento para proyectos nuevos, el financiamiento climático total alcanzaron los USD 630 mil millones en 2019/2020, un aumento del 10% comparado con 2017/2018 (CPI, 2021: 2). El crecimiento en el

financiamiento climático se desaceleró con respecto al período previo (ibídem). La data de CPI no es necesariamente compatible con la data de emisión de bonos verdes, porque los recursos de estos últimos no son siempre destinados a nueva emisión primaria (los emisores repetidos capturaron el 63% del volumen emitido de bonos verdes), mientras que la calidad del registro debe ser mejorada (CBI, 2022: 3). Con esas aclaraciones, el promedio de flujos climáticos para los años 2019 y 2020 muestra que las fuentes públicas de financiamiento representan el 51% de los fondos, mientras que la deuda a tasas de mercado representó el 49% de los instrumentos (CPI, 2021: 3). El financiamiento público es conducido a través de Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD). La mayor parte de los fondos es dirigida a la economía doméstica (75%, de acuerdo a CPI (2021)). En términos de destinos, tres cuartas partes de la inversión climática global estuvo concentrada en el este asiático y el Pacífico, Europa Occidental y América del Norte. El este asiático tomó el 46% de todos los flujos financieros climáticos (CPI, 2021: 29). América Latina apenas capturó el 5,5% del total de financiamiento climático en el período 2019-2020 (CPI, 2021: 30).

Como se mencionara arriba, el mercado de bonos verdes creció sustancialmente en 2021. Sin embargo, los datos muestran una marcada volatilidad con años de estancamiento en la emisión de bonos (CBI, 2022), como el 2016 y 2018. Es probable que en 2022 también observemos otra caída en las emisiones de bonos. Esta volatilidad revela una de las vulnerabilidades de la inversión climática: su exposición a condiciones financieras globales, independientemente del reconocimiento de la urgencia de dicho tipo de inversión. El empeoramiento de los mercados financieros en años como el 2018, y probablemente el 2022 también, genera alarmas acerca de la dependencia del financiamiento privado para estos propósitos. Las restricciones no están limitadas a los mercados de bonos. Entidades supranacionales e IFD también fondean buena parte de sus inversiones de largo plazo en el mercado de bonos, y por ende son afectadas por externalidades. El “greenium” de mercados de bonos verdes (la prima que pagan inversores por bonos verdes en comparación a bonos convencionales) es muy pequeña, promediando entre 1 y 20 puntos básicos (Larcker y Watts, 2020; Löffler et al, 2021; Lau et al, 2022), y depende de percepciones sobre el riesgo de “greenwashing” en bonos específicos (Intonti et al, 2022; Lau et al, 2022; Wu, 2022).

## Cambio climático, exportaciones y política monetaria

Las amenazas del CC a la estabilidad financiera y la política monetaria han sido ampliamente clasificada en dos grupos (NGFS, 2019; BIS, 2021)<sup>1</sup>. Por un lado, hay riesgos físicos relacionados a daños por eventos meteorológicos como inundaciones, sequías, incendios, subas de temperaturas, alza del nivel del mar, daños a ecosistemas y los servicios que proveen, etc. En ese sentido, estos riesgos pueden ser de naturaleza aguda (como las inundaciones) o crónicas (como cambios en los patrones de lluvias, o alzas de temperaturas). Por otro lado, están los riesgos de transición. Estos se refieren a cambios de políticas, regulatorios y tecnológicos como parte de las estrategias de mitigación y adaptación al CC. Entre estos riesgos se

<sup>1</sup> Esta sección se basa en Bortz y Toftum (2022).

pueden mencionar el impacto de los impuestos al carbono, la necesidad de disminuir la dependencia de combustibles fósiles, avances tecnológicos que tornen obsoletas a las tecnologías actuales, etcétera. Los riesgos de transición también incluyen cambios en las preferencias de los consumidores, que pueden influenciar la demanda en distintos sectores.

Hay una creciente literatura sobre los impactos macroeconómicos y financieros del CC (Kahn et al, 2019; BIS, 2021; Ciccarelli y Marotta, 2021, entre otros; Espagne et al, 2021 se enfocan en PED). PED dependientes de commodities están entre los países más vulnerables a los efectos del CC (UNCTAD, 2019). Algunas de estas vulnerabilidades surgen por el impacto sobre la performance exportadora.

Sin embargo, la literatura sobre los efectos del CC en la balanza de pagos es todavía reducida, con algunas notables excepciones (Brenton y Chemutai, 2021; Löscher y Kaltenbrunner, 2022). Dellink et al (2017) usan un modelo DSGE desarrollado por la OCDE para brindar un análisis cualitativo y regional de los efectos directos e indirectos del CC sobre el comercio, distinguiendo entre riesgos físicos y de transición. El CC ya está afectando cultivos y ganadería, y tendrá un impacto negativo sobre la performance exportadora de PED (FAO, 2018; Barua y Valenzuela, 2018; Dallman, 2019; Coulibaly et al, 2020; Osberghaus, 2019; Brenton y Chemutai, 2021). En uno de los pocos estudios que analizan el impacto sobre los objetivos de política monetaria, Bortz y Toftum (2022) estudian el efecto de cambios en patrones de lluvias sobre la acumulación de reservas en Argentina, vía su impacto en las exportaciones agrícolas. Ellos encuentran que bajas en las lluvias durante los meses más importantes para la producción agrícola tienen un impacto negativo sobre la acumulación de reservas, instrumentado a través de las exportaciones de los principales complejos agrícolas (soja, trigo, maíz y girasol). El efecto es robusto ante distintas especificaciones y variables de control.

Los efectos del CC, sin embargo, serán asimétricos entre distintas regiones (BIS, 2020; Volz et al, 2021). Dellink et al (2017) encuentran que los riesgos físicos afectarán el transporte aéreo, terrestre, fluvial y marítimo. El efecto en sistemas de transportes basados en ríos afectará los costos de transporte, redes de producción y transporte de granos (entre otros motivos, por menores niveles de profundidad, inundaciones, y mayores niveles de agua en deltas y puertos) (Curtis, 2019). El derretimiento del Océano Ártico, sin embargo, podría reducir tiempos y costos de transporte al abrir nuevas rutas y redireccionar rutas actuales. Por el otro lado, esto llevaría a una mayor concentración de comercio entre los países desarrollados del Norte a expensas de los subdesarrollados, pero también países del Sur y el Este europeos. Una aclaración obvia se refiere al severo impacto del mayor comercio sobre el ecosistema del Ártico. Regiones templadas y frías como Canadá y el Norte de Europa aumentarán su productividad agrícola. Cultivos como el trigo sufrirán condiciones más adversas en buena parte del mundo, pero aumentarán su productividad en América del Norte y Europa.

Pero los riesgos de transición también afectarán el comercio global. La transición a un escenario CEN afectará desproporcionadamente a los PED, principales exportadores de combustibles fósiles como carbón, petróleo y gas (AIE, 2021; Volz et al, 2021). Para alcanzar esa meta, las reservas de combustibles fósiles y el equipamiento de capital asociado a esa industria deberá ser registrado a pérdida y permanecer inexplorado (McGlade y Ekins, 2015; Caldecott, 2018). En ese sentido,

serán “activos varados”. Esto reducirá las exportaciones de varios PED, incluyendo en América Latina (Mercure et al, 2018; Espagne et al, 2021). Los impuestos al carbono afectarán más, directa e indirectamente, a las exportaciones de PED, por ejemplo a través de políticas de ajuste de frontera de carbono impulsadas por la Unión Europea (Brenton y Chemutai, 2021: 68). Políticas regulatorias como prohibir autos a combustibles fósiles y desincentivar vuelos cortos (y favorecer el transporte por trenes) también bajarán la demanda de petróleo.

Más aún, el desarrollo de nuevas tecnologías, particularmente ligadas a la expansión del sector de energía renovables, puede impactar a los exportadores de energía doblemente, si no participan de la cadena de producción (Volz et al, 2021). No solo se verá afectada su principal producto de exportación, sino que deberán importar nuevos productos y tecnologías. Sin embargo, estos efectos no son homogéneamente negativos para todos los países. Los PED que exportan minerales verán crecientes demandas y precios por sus principales productos.

Finalmente, está el tema del vínculo entre tipos de cambio y precios de commodities. Tipos de cambio en países exportadores de commodities tienden a moverse con los precios de sus principales productos exportables. Sin embargo, la presencia de riesgos de transición (por ejemplo, políticas sobre combustibles fósiles) debilitan los vínculos entre precios de commodities y tipos de cambio, como encontraron Kapfhammer et al (2020).

Hay por supuesto un alto grado de incertidumbre en estas proyecciones. Políticas regulatorias y efectos de retroalimentación afectarán la dinámica de los ajustes. Temas de patentes y derechos intelectuales, así como efectos “lock-in” pueden limitar el acceso de PED (y países de ingresos bajos) a tecnologías nuevas, más eficientes ambientalmente (Brown et al, 2008).

## **Cambio climático y la cuenta financiera de la balanza de pagos**

Los impactos del CC también se sentirán en la cuenta financiera de la balanza de pagos, vía inversión real y financiera, mercados de deuda y de acciones (Löscher y Kaltenbrunner, 2022). En cierta medida, los cambios en los perfiles de comercio también afectarán los flujos de IED, particularmente a países exportadores de commodities. Los activos varados (como reservas de petróleo y carbón) son una gran preocupación para stocks y flujos de IED, además del eventual impacto en la inversión doméstica, empleo, recursos fiscales y estabilidad financiera (Volz et al, 2021: 20). Pero los impactos sobre flujos de IED exceden los riesgos de transición. La literatura sobre el tema, sin embargo, es escasa.

Li y Gallagher (2022) enfatizan que desastres naturales ligados al CC ya han afectado los stocks de IED. No obstante, sus hallazgos sugieren que, dentro de países, no hay diferencias significativas entre la exposición de IED y la inversión real a riesgos climáticos físicos. Estos resultados varían de sector a sector, con agricultura y minería como los sectores con el mayor riesgo climático agregado (Li y Gallagher, 2022: 2). Barua et al (2019), a su vez, encuentran que cambios en temperaturas y precipitaciones impactan sobre los flujos de IED, un efecto desigual entre distintas regiones. Es más, aumentos de temperatura están asociados con menores flujos de IED a PED, pero mayores flujos hacia países avanzados (Barua et al, 2019), en línea con el mencionado impacto asimétrico del CC en la producción agrí-

cola. Finalmente, Drabo (2021) encuentra que shocks climáticos disminuyen los efectos positivos de la IED (así como la Asistencia Oficial al Desarrollo y remesas) sobre el crecimiento económico en países de ingresos bajos y medianos.

Sin embargo, dadas las necesidades de inversión para adaptación y mitigación mencionadas arriba, y el desarrollo de nuevos instrumentos financieros (como los bonos de diferentes “etiquetas”), los flujos de deuda internacionales son muy relevantes. Alrededor del 75% de los fondos para nuevos proyectos están dirigidos a las economías doméstica (CPI, 2019). Sin embargo, la brecha entre gastos corrientes e inversiones necesarias reseñadas en la sección dos llaman a un mayor involucramiento de fuentes externas de fondeo. Este llamado está potenciado por el relativo pequeño tamaño de los mercados financieros en la mayoría de los PED. Una restricción adicional es el giro global hacia fondeo de mercado en vez de bancario. Las reglas de Basilea III discriminan contra préstamos considerados “riesgosos”, y el campo de la energía renovable cabe en ese criterio. Esto no niega los avances en la esfera de “préstamos verdes” en PED. En países latinoamericanos y asiáticos ya se implementaron estándares para préstamos verdes. Basilea III permite diferentes modelos de riesgos bancarios, generados por las propias instituciones. Pero la orientación impulsada por organismos multilaterales es hacia la integración con mercados internacionales de capital para proveer los fondos para la inversión climática y ambiental.

Sin embargo, esta integración no carece de riesgos y costos. Algunos de estos no están relacionados solo a las “finanzas verdes”. El ritmo y la dirección de los flujos financieros obedece a las condiciones financieras y monetarias en países avanzados (en especial, EE.UU.) más que al estado de los “fundamentos” de los países receptores. En este sentido, la oferta de financiamiento para proyectos climáticos está atada a la evolución del ciclo financiero global (Miranda-Agrippino y Rey, 2020). Como se mencionó arriba, las brechas en el financiamiento se acumulan a una tasa exponencial. El daño es mayor por las características específicas de los proyectos de energía renovable (Ghisetti et al., 2017; NRDC, 2016).

El hecho de que el mercado de bonos verdes esté principalmente denominado en monedas “duras” es también un factor conocido de riesgo para PED ya que crea problemas de descalce de monedas, particularmente si los proyectos beneficiados no llevan a un mejoramiento de la cuenta corriente (Avdjiev et al, 2019; Obstfeld y Zhou, 2022). Este peligro no está solo restringido al financiamiento del mercado de capitales. El involucramiento de Bancos Nacionales de Desarrollo (BND) y otros tipos de financiamiento público bajo la estrategia de “financiamiento mixto”, patrocinada por la OCDE por ejemplo (OCDE, 2019), también se basa en que los BND y el sector público tome riesgos que el sector privado se refusa a tomar, asumiendo en sus hojas de balance posibles descalces de monedas, entre otras cargas. Participaciones Público - Privadas (PPP) también presentan una potencial carga fiscal y de divisas para el sector público (Gabor, 2020). Sin embargo, el involucramiento de BND, Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) y otras instituciones financieras tienen ventajas que serán mencionadas más abajo.

La incorrecta valuación del riesgo y el racionamiento de crédito o mala asignación están agravadas por la identificación de proyectos ambientalmente sostenibles, el eventual destino del fondeo. Uno de los criterios más diseminados para evaluar la inversión es la clasificación Ambiental, Social y de Gobernanza (ASG),

que etiquetará a una creciente proporción de los fondos globales (Nelson, 2018; Gabor et al, 2019). La certificación de bonos verdes es realizada por un creciente número de agencias de rating, públicas y privadas (Ehlers y Packer, 2017). El rating de esos bonos y activos ASG en general no está correlacionado entre las distintas agencias para las mismas compañías (Berg et al, 2022). En ese sentido, la etiqueta ASG se transformó en una práctica de valuación especulativa (Leins, 2020), creando riesgos de “greenwashing”. Esto genera otro canal para la incorrecta valuación de riesgos climáticos y mala asignación de la inversión (Simpson et al, 2021). El endeudamiento en mercados de capitales para proyectos en PED no está excluido de ese riesgo.

Este factor es una manifestación particular de un tema más general: el tipo de inversor importa para el tipo de proyecto a financiar, y la dirección general de la innovación, por ejemplo en energía renovable (Mazzucato y Semieniuk, 2018). La innovación ambiental tiene riesgos adicionales comparados con innovaciones tradicionales, como mayor madurez, intensidad de capital, efectos “lock-in” y dependencia del camino (Aghion et al, 2014), por lo que las restricciones y malas asignaciones financieras pueden tener un impacto perdurable (Ghisetti et al, 2017). Actores distintos tienen carteras distintas en términos de tecnologías y riesgos. El involucramiento de BMD puede ayudar a mejorar el acceso al crédito para deudores más riesgosos y proveer una función de señalamiento (Gurara et al, 2020).

Un aspecto adicional del impacto del CC sobre el costado financiero de la balanza de pagos se refiere a la habilidad de los gobiernos de PED para acceder a mercados internacionales de capitales. Hay dos caras para este tema: los efectos de los desastres naturales sobre el riesgo soberano, y las implicancias de más largo plazo de los riesgos físicos y de transición. Sobre el primer aspecto, Mallucci (2022) encuentra que los desastres naturales como los huracanes deprimen la capacidad de los gobiernos de emitir deuda. Klomp (2015) encontró que los desastres naturales aumentan la prima de bonos en PED, tanto en el corto como en el largo plazo. En cuanto al segundo aspecto, Beirne et al (2021) hallaron que la vulnerabilidad ante el CC es un determinante significativo del riesgo soberano, en una muestra de países avanzados y en desarrollo. Boehm (2020) halló un impacto negativo de mayores temperaturas sobre rendimientos de bonos soberanos de PD. Shah (2022) encontró un impacto no solo sobre los retornos de los bonos sino también sobre la madurez de los bonos, aunque con mucha heterogeneidad entre países. Estos resultados son congruentes con los de Cevik y Jalles (2022).

## **Sistema financiero y financiamiento climático en PED**

Existe un consenso en la literatura acerca de la contribución que pueden hacer los bancos centrales en los esfuerzos para la adaptación y mitigación del CC, al aumentar la “resiliencia” de sus sistemas financieros y la economía en general (Dikau y Ryan-Collins, 2017; Dafermos et al, 2018; NGFS, 2019; Beirne et al, 2021; FMI, 2022). Los dos principales canales para ese objetivo son mejorar la estabilidad financiera e impulsar la inversión en energías renovables y en sectores bajos en carbono. De resultar exitosas, estas políticas tienen beneficios materiales desde una perspectiva de balanza de pagos, al reducir las primas de riesgo soberanos y facilitar el acceso a mercados internacionales de capital (Arndt et al, 2020; Boehm,

2020; Cevik y Jalles, 2022).

Las autoridades monetarias y financieras en América Latina ya comenzaron a adoptar políticas en este sentido (Frisari et al, 2020). Al momento de escribir este trabajo, hay 13 bancos centrales y autoridades de supervisión financiera de América Latina que son miembros de la Network for the Greening of the Financial Sector (NGFS), un grupo global de bancos centrales que busca fortalecer la resiliencia de sus sistemas financieros ante el CC y movilizar financiamiento sustentable. Es más, muchos bancos centrales y autoridades regulatorias (del sector bancario, de mercados de capitales, de seguros) han implementado políticas específicas. El Banco Central de Brasil, por ejemplo, implementó tests de estrés climático para instituciones bancarias, y dictaminó que los bancos incorporen riesgos sociales y ambientales en sus requerimientos de capital (Dikau y Ryan-Collins, 2017). El Banco de México también adoptó una estrategia en línea con los distintos supervisores financieros para desarrollar guías de divulgación, desarrollar tests de estrés climático y escenarios “forward-looking” (Banxico, 2020).

Muchos de los países de América Latina ya han tenido emisiones domésticas de bonos verdes, y alguno de ellos hasta emitieron bonos verdes en mercados internacionales. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, el acceso a mercados de capitales internacionales ha sido volátil, y es improbable que aumente en el contexto de mayores tasas de interés globales que se observan desde 2021.

Los sistemas financieros de América Latina son conocidos por ser preponderantemente bancarios y con un menor nivel de desarrollo y profundidad que economías avanzadas (Bortz, 2022). La excepción en la región es probablemente Chile, y en segundo lugar Brasil. Con el objetivo de desarrollar los mercados de capitales, organismos multilaterales como el FMI, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (entre otros) impulsaron políticas para catalizar fondos privados para inversiones sostenibles en PED. Su política preferida es el diseño de mecanismos e instrumentos que minimicen el riesgo para prestamistas privados, para mejorar el perfil riesgo-retorno de proyectos verdes y sustentables (Banco Mundial, 2020; Prasad et al, 2022). Sin embargo, estas iniciativas pueden cargarle al sector público pasivos contingentes con altas probabilidades de materializarse, mientras que los frutos son de dudosa realización (Gabor, 2021).

En mi opinión, la política monetaria y financiera es una herramienta importante para promover la inversión sustentable en la región, no solo por su rol en la estabilidad macroeconómica y financiera. Las autoridades deberían adoptar una política financiera verde proactiva (como argumentan Dikau y Ryan-Collins (2017)), a través de instituciones públicas, bancos especializados y bancos de desarrollos (Mazzucato y Semieniuk, 2018), relativamente aislados de las fluctuaciones de mercado, al menos hasta que a los sectores bancarios y financieros les resulte más rentable y menos riesgoso destinar más crédito a esas inversiones.

## Bibliografía

Abramskiehn, D., Hallmeyer, K., Trabacchi, C., Escalante, D., Netto, M., Cabrera, M., y Vasa, A. (2017). “Supporting National Development Banks to Drive Investment in the Nationally Determined Contributions of Brazil, Mexico, and Chile”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

- Agencia Internacional de Energía (2021). *World Energy Outlook*, Viena.
- Aghion, P., Hepburn, C., Teytelboym, A., y Zenghelis, D. (2014). "Path-dependency, innovation and the economics of climate change", Supporting paper for new climate economy. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science.
- Arndt, C., Loewald, C. y Makrelov, K. (2020). "Climate change and its implications for central banks in emerging and developing economies", Working Paper WP/20/04, South African Reserve Bank, Pretoria.
- Avdjiev, S., Bruno, V., Koch, C. y Shin, H.S. (2019). "The dollar exchange rate as a global risk factor: Evidence from investment", *IMF Economic Review* 67 (1): 151-173.
- Banco Mundial (2018). "Strategic Use of Climate Finance to Maximize Climate Action: A Guiding Framework." Washington, DC.
- Banco Mundial (2020). "Transformative Climate Finance: A New Approach for Climate Finance to Achieve Low-Carbon Resilient Development in Developing Countries", Washington, DC.
- Banxico (2020). "Climate and environmental risks and opportunities in Mexico's financial System. From diagnosis to action", Banco de Mexico, Ciudad de Mexico.
- Barua, S., y Valenzuela, E.. 2018. "Climate Change Impacts on Global Agricultural Trade Patterns: Evidence from the Past 50 Years." Proceedings of the "Sixth International Conference on Sustainable Development 2018," Columbia University, New York, Septiembre 26–28. Disponible en <https://ssrn.com/abstract=3281550>.
- Barua, S., Colombage, S. y Valenzuela, E. (2020). "Climate Change Impact on Foreign Direct Investment Inflows: A Dynamic Assessment at the Global, Regional and Economic Level", (16 Agosto 2020). Disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3674777>
- Beirne, J., Renzhi, N. y Volz, U. (2021). "Feeling the heat: Climate risks and the costs of sovereign borrowing", *International Review of Economics and Finance* 76 (C): 920-936.
- Berg, F., Koelbel, J. y Rigobon, R. (2022). "Aggregate confusion: The divergence of ESG ratings", *Review of Finance*, próximamente.
- BIS (2021). "Climate-related risk drivers and their transmission mechanisms", Basel Committee on Banking Supervision, Basilea.
- Boehm, H. (2020). "Physical climate change risks and the sovereign creditworthiness of emerging economies", IWH Discussion Papers No. 8/2020, Halle Institute for Economic Research, Halle.
- Bolton, P., Despres, M., Pereira Da Silva, L. y Svaartzman, R. (2020). "The Green Swan", Bank for International Settlements, Basilea.
- Bortz, P.G. (2022). "Macroprudential policies in Latin America", en E. Perez Caldentey (ed): *Financial openness, financial fragility and policies for economic stability*, CEPAL y UNCTAD.
- Bortz, P.G., Michelena, G. y Toledo, F. (2018). "Foreign debt, conflicting claims and income policies in a Kaleckian model of growth and distribution", *Journal of Globalization and Development* 9 (1): 1-22.
- Bortz, P.G. y Toftum, B.N. (2022). "Changes in rainfall, agricultural exports and re-

- serves: Macroeconomic impacts of climate change in Argentina”, Documentos de Investigación No. 22, Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales - Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.
- Brenton, P. y Chemutai, V. (2021). “The Trade and Climate Change Nexus”, World Bank Group, Washington DC.
- Brown, M., Chandler, J., Lapsa, M. y Sovacool, B. (2008). “Carbon Lock-In: Barriers to Deploying Climate-Change Mitigation Technologies”, Oak-Ridge National Laboratory.
- Caldecott, B. (2018). “Stranded Assets and the Environment: Risk, Resilience and Opportunity”, Routledge Explorations in Environmental Studies, Oxford: Routledge.
- Cantelmo, A., Fatouros, N., Melina, G. y Papageorgiou, C. (2022). “Monetary policy in disaster-prone developing countries”, WP/22/67, Fondo Monetario Internacional, Washington DC.
- Carnevali, E., Deleidi, M., Pariboni, R. y Veronese Passarella, M. (2021). “Cross-border financial flows and global warming in a two-area ecological SFC model”, Socio-Economic Planning Sciences, 75 (C): 100819.
- Cevik, S. y J. Jalles (2020). “This changes everything: Climate shocks and sovereign bonds”, IMF Working Paper WP/20/79, Fondo Monetario Internacional, Washington DC.
- Ciccarelli, M. y Marotta, F. (2021). “Demand or supply? An empirical exploration of the effects of climate change on the macroeconomy”, ECB Working Paper No. 2608, Banco Central Europeo, Frankfurt.
- Climate Bond Initiative (2020). “2019 Green Bond Market Summary”, Londres.
- Climate Bond Initiative (2022). “Sustainable Debt. Global State of the Market 2021”, Londres.
- Climate Policy Initiative (2021). “Global Landscape of Climate Finance 2021”, Londres. Disponible en: <https://climatepolicyinitiative.org/publication/global-climate-finance-2021/>.
- Coulbaly, T., Islam, M. y Managi, S. (2020). “The impacts of climate change and natural disasters on agriculture in African countries”, Economics of Disasters and Climate Change, 4 (2): 347-364.
- Curtis, F. (2009). “Peak globalization: Climate change, oil depletion and global trade”, Ecological Economics 69(2): 427-434.
- Dafermos, Y., M. Nikolaidi, y G. Galanis. (2018). “Climate change, financial stability and monetary policy”, Ecological Economics, 152 (C): 219-234.
- Dallmann, I. (2019) “Weather variations and international trade”, Environmental and Resource Economics 72(1): 155–206.
- Dees, S., Ouvrard, J.F. y Weber, P.F. (2022). “Climate change and implications for the conduct of monetary policy”, Eco Notepad Post 265, Banco de Francia, disponible en <https://blocnotesdeleco.banque-france.fr/en/blog-entry/climate-change-and-implications-conduct-monetary-policy>
- Dellink, R., Hwang, H., Lanzi, E. y Chateau, J. (2017). “International trade consequences of climate change”, OECD Trade and Environment Working Papers 2017/01, Paris.
- Dikau, S. y Ryan-Collins, J. (2017). “Green central banking in emerging market and developing country economies”, New Economics Foundation, Londres.

- Drabo, A. (2021). "How do climate shocks affect the impact of FDI, ODA and remittances on economic growth", IMF Working Paper WP/21/193, Fondo Monetario Internacional, Washington DC.
- Ehlers, T. y Packer, F. (2017). "Green bond finance and certification", BIS Quarterly Review (Septiembre 2017): 89-104.
- Espagne, E., Godin, A., Magacho, G., Mantes, A. y Yilmaz, D. (2021). "Developing countries' macroeconomic exposure to the low-carbon transition", Research Paper No. 220, Agence Française de Développement, Paris.
- FMI (2017). World Economic Outlook, Octubre 2017, Capítulo 3. Washington DC.
- FMI (2021). Regional Economic Outlook for Latin America and the Caribbean October 2021, Capítulo 3, Washington DC.
- FMI (2022). World Economic Outlook, Octubre 2022, Capítulo 3. Washington DC.
- Food and Agriculture Organization (2018). "The State of Agricultural Commodity Markets 2018", Roma.
- Frisari, G., Gallardo, M., Nakano, C., Cárdenas, V. y Monnin, P. (2020). "Sistemas financieros y riesgos climáticos", Technical note No. IDB-TN-01823, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Gabor, D. (2021). "The Wall Street Consensus", Development and Change 52 (3): 429-459.
- Gabor, D., Dafermos, Y. Nikolaidi, N., Rice, P., van Lerven, F., Kerlake, R., Pettifor, A. y Jacobs, M. (2019). "Finance and climate change. A progressive Green finance strategy for the UK", Report of the independent panel commissioned by Shadow Chancellor of the Exchequer John McDonnell MP, Labour Party.
- Galindo, L.M., Hoffman, B. y Vogt-Schilb, A. (2022). "How much will it cost to achieve the climate goals in Latin America and the Caribbean", IDB Working Paper Series No. IDB-WP-01310, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Ghisetti, C., Mancinelli, S., Mazzanti, M. y Zoli, M. (2017). "Financial barriers and environmental innovations: Evidence from EU manufacturing firms", Climate Policy 17 (1): S131-147.
- Global Commission on the Economy and Climate (2014). "Better growth, better climate. The New Climate Economy Report", Washington DC.
- Gurara, D. Presbitero, A. y Sarmiento, M. (2020). "Borrowing costs and the role of multilateral development banks: Evidence from a cross-border syndicated lending bank lending", Journal of International Money and Finance 100 (February 2020): 1-18.
- Intonti, M., Serlenga, L., Ferri, G. y De Leonardis, M. (2022). "The green bond premium: A comparative analysis", CERBE Working Paper No. 40, LUMSA Università, Rome.
- IPCC (2018). Global Warming of 1.5°C IPCC Special Report [Masson Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)].
- Kahn, M., Mohaddes, K., Ng, R., Pesaran, H., Raissi, M. y Yand, J.C. (2019). "Long-term macroeconomic effects of climate change: A cross-country analysis", IMF Working Paper WP/19/215, Fondo Monetario Internacional, Washington DC.

- Kapfhammer, F., Larsen, V. y Thorsrud, L. (2020). "Climate risk and commodity currencies", CESifo Working Paper No. 8788, Center for Economic Studies and Ifo Institute (CESifo), Munich.
- Klomp, J. (2015). "Sovereign risk and natural disasters in emerging markets", *Emerging Markets Finance and Trade* 51 (6): 1326-1341.
- Larcker, D. y Watts, E. (2020). "Where is the greenium?", *Journal of Accounting and Economics* 69 (2-3): 101312.
- Lau, P., Sze, A., Wan, W. y Wong, A. (2022). "The economics of the greenium: How much is the world willing to pay to save the Earth?", *Environmental & Resource Economics* 81 (2): 379-408.
- Leins, S. (2020). "Responsible investment: ESG and the post-crisis ethical order", *Economy and Society* 49(1): 71-91.
- Li, X. y Gallagher, K. (2022). "Assessing the climate change exposure of foreign direct investment", *Nature Communications* 13 (1): 1-9
- Löffler, K., Petreski, A. y Stephan, A. (2021). "Drivers of green bond issuance and new evidence on the "greenium"", *Eurasian Economic Review* 11 (1): 1-24.
- Löscher, A. y Kaltenbrunner, A. (2022). "Climate change and macroeconomic policy space in developing and emerging economies", *Journal of Post Keynesian Economics*, doi.org/10.1080/01603477.2022.2084630
- Mallucci, E. (2022). "Natural disasters, climate change and sovereign risks", *Journal of International Economics*, 139 (Noviembre): 103672.
- Mazzucato, M. y Semieniuk, G. (2018). "Financing renewable energy: Who is financing and why it matters", *Technological Forecasting and Social Change* 127 (Febrero 2018): 8-22.
- McGlade, C., y Ekins, P. (2015). "The Geographical Distribution of Fossil Fuels Unused When Limiting Global Warming to 2°C", *Nature* 517(7533): 187–190.
- McKibbin, W., Morris, A., Wilcoxon, P. y Panton, A. (2020). "Climate change and monetary policy: Issues for policy design and modelling", *Oxford Review of Economic Policy* 36 (3): 579-603.
- McKinsey (2022). *The Net Zero Transition: What it Would Cost, What it Would Bring*. McKinsey Global Institute.
- Mercure, J.F, Pollit, H., Viñuales, J.E., Edwards, N., Holden, P., Chewpreecha, U., Salas, P., Sognnaes, I., Lam, A. y Knobloch, F. (2018). "Macroeconomic impact of stranded fossil fuel assets", *Nature Climate Change* 8 (7): 588-596.
- Miranda-Agrippino, S., y Rey, H. (2020). "US Monetary Policy and the Global Financial Cycle", *Review of Economic Studies* 87 (6): 2754-2776.
- Natural Resources Defense Council (2016). "Green and Resilient Banks", New York.
- Nelson, E. (2018). "When will 'socially responsible investing' become just 'investing'?", *Quartz*, 9 Julio 2018.
- Network for Greening the Financial System (2019). "A call for action. Climate change as a source of financial risk", Banco de Francia, Paris.
- Obstfeld, M. y Zhou, H. (2022). "The global dollar cycle", presented at the Brookings Papers Economic on Economic Activity Conference, September 8-9, Washington DC.
- Ocampo, J.A. (2016). "Balance-of-Payments Dominance: Implications for Macroeconomic Policy", in M. Damill, M. Rapetti and G. Rozenwurcel (eds): Macro-

- economics and Development, Columbia University Press.
- OCDE (2017). "Investing in Climate, Investing in Growth", Paris.
- OCDE (2019). "Scaling-up Climate-Compatible Infrastructure", OECD Environment Policy Paper No. 18, OCDE: Paris.
- Osberghaus, D. (2019). "The effects of natural disasters and weather variations on international trade and financial flows: A literature review", *Economics of Disasters and Climate Change*, 3 (3): 305-325.
- Prasad, A., Loukoianova, E., Feng, A. y Oman, W. (2022). "Mobilizing private climate financing in emerging market and developing economies", IMF Staff Climate Note 2022/007, Fondo Monetario Internacional, Washington DC.
- Sachs, J., Woo, W.T., Yoshino, N. y Taghizade-Hesari, F. (2019). "Importance of Green Finance for Achieving Sustainable Development Goals and Energy Security", en Sachs, J., Woo, W.T., Yoshino, N. and Taghizade-Hesari, F. (eds): *Handbook of Green Finance*, Springer and Asian Development Bank Institute.
- Shah, B. (2020). "How climate transition risk may impact sovereign bond yields", Research Insights, MSCI, New York.
- Simpson, C., Rathi, A. y kishan, S. (2021). "The ESG Mirage", Bloomberg Business Week, published December 9th 2021.
- United Nations / Framework Convention on Climate Change (2015). "Adoption of the Paris Agreement", 21st Conference of the Parties, Paris.
- United Nations Conference on Trade and Development (2019). "Trade and Development Report 2019", Ginebra.
- United Nations Environmental Programme (2018). "Rethinking Impact to Finance the SDGs", UNEP Finance Initiative.
- Volz, U., Campiglio, E., Espagne, E., Mercure, J.F., Oman, W., Pollitt, H., Semieniuk, G. y Svartzman, R. (2021). "Transboundary Climate-related Risks: Analysing the Impacts of a Decarbonisation of the Global Economy on International Trade, Finance, and Money", presented at the 9th IMF Statistical Forum, November 17-18, Washington DC.
- Wu, Y. (2022). "Are green bonds priced lower than their conventional peers", *Emerging Markets Review* 52 (September): 100909.

## ***El enigma del desarrollo argentino.*** **Biografía de Aldo Ferrer**

Marcelo Rougier

Ciudad de Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, colección historia, 2022, 648 páginas.

ISBN: 978-987-719-320-6

*Miguel Francisco Gutiérrez*\*

Marcelo Rougier es posdoctor por la Universidad Nacional Autónoma de México y doctor en Investigaciones Históricas por la Universidad de San Andrés. Es director del Centro de Estudios de Historia Económica Argentina y Latinoamericana, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, desde agosto de 2019. Director del Área de Estudios sobre la Industria Argentina, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 2011-2015, 2017-2019. Fue coordinador alterno de la Comisión Asesora de Ingresos, Historia y Geografía, CONICET, 2020-2021. Es profesor titular de Historia Económica y Social Argentina en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y profesor de posgrado en diversos seminarios. Dicta cursos internacionales y es expositor en congresos internacionales. Sus temas de investigación se centran a lo largo de su carrera en el estudio de la empresa, las políticas públicas y las instituciones.

El libro de Marcelo Rougier recupera de forma conmovedora la vida y pensamiento de Aldo Ferrer respecto de las condiciones para que la economía argentina pudiera insertarse en el camino del desarrollo. A lo largo de sus capítulos recupera de forma clara y articulada las dimensiones de la época referidas a las oportunidades y límites del crecimiento argentino. Narra desde la vida de uno de los intelectuales más importantes de las ciencias económicas del siglo XX los debates y desafíos que se expresaban de la construcción de oportunidades que permitieran consolidar mayores capacidades para el país. En una escritura fluida y apasionante se recorre medio siglo de historia atravesado por los debates respecto de los diseños institucionales que permitiesen el desarrollo integrado de los diversos sectores de la economía.

El recorrido del libro nos permite analizar la pertinencia del análisis histórico para evaluar las problemáticas del presente. A lo largo de libro podemos recorrer debates y pensamientos intelectuales que aún nos atraviesan en los procesos de desarrollo nacional. La vigencia de los desafíos para la transformación de las capacidades en la sociedad argentina hace del libro de Rougier una cita fundamental para los intelectuales que se ocupan de pensar el futuro del país. Como muestra de la relevancia y vigencia del análisis del documento respecto del período en el que

---

\* Universidad Nacional del Oeste – Universidad de Buenos Aires. ORCID: 0000-0003-4702-7393  
sumaterritorio@gmail.com

Fronzizi fue electo presidente, Ferrer es encargado de producir un informe sobre la situación económica de la Argentina donde se describe:

El informe sostenía que el mejoramiento del nivel de vida de la población requería el constante aumento del ingreso, y ello se lograría a través del traspaso de los recursos a actividades más productivas. Además, la limitación de los recursos productivos básicos y la situación de la balanza de pagos requerían el desarrollo de un mediato programa de industrialización que fomentase industrias destinadas a consolidar las manufacturas y aumentar la productividad del conjunto de la economía. Específicamente, la estructura de la industria acusaba, según el informe, graves fallas, que de algún modo justificaban las medidas propuestas. Las deficiencias técnicas, económicas y financieras del sector consistían en la existencia de máquinas y equipos anticuados, carencia de energía eléctrica, escasa mecanización, falta de aprovechamiento de capacidad productiva, elevado costo de materias primas, bajo grado de especialización de la producción, incidencia de intereses financieros y la limitación de los mercados. (p. 136)

Este recorte recupera la lamentable actualidad de las limitaciones y las vigencia del diagnóstico. La propuesta de establecer políticas articuladas de inversión pública tendientes a superar barreras a la entrada mediante estrategias de “desarrollo equilibrado” expresan la complejidad y el nivel con el cual se encaraba el desafío. Promover el desarrollo de capacidades debía ser parte de una estrategia articulada en diversos niveles y con políticas encuadradas en una planificación estratégica de largo plazo. Superar así el subdesarrollo era parte de una discusión de la época en la que las estrategias estaban fuertemente diferenciadas respecto de las bases teóricas que las sustentan. Es destacable que las propuestas de Ferrer expresan un mayor número de variables en juego y una visión más amplia de las dinámicas que condicionan los procesos de acumulación de largo plazo.

El recorrido de la vida de uno de los intelectuales más relevantes de nuestra historia permite recuperar en la obra de Marcelo Rougier las diversas etapas del desarrollo regional y nacional respecto de los límites que se plantean en cada período. El devenir institucional de la Argentina y las diversas crisis de coyuntura expresaron las ideas sobre las estrategias y desafíos para superar la restricción externa mediante políticas de construcción de incentivos y planificación. La búsqueda de promover el desarrollo equilibrado de los sectores que permitiera consolidar la sustitución de importaciones y colocar a la Argentina en un espacio de competitividad internacional en sectores de conocimiento expresan el objetivo de un joven Ferrer. Promover la diversificación y la inversión de capitales nacionales que permitieran consolidar la densidad nacional se encuentran entre los objetivos de su madurez. “Vivir con lo nuestro” y “Cada país tiene la globalización que se merece” son sin duda dos de sus pensamientos que permiten sintetizar su pensamiento respecto de la centralidad de las decisiones locales como determinantes de los senderos de desarrollo de capacidades futuras. Las políticas de desarrollo territorial recuperan así de su pensamiento un eje centrado en las determinaciones propias como rectoras de nuestro futuro.

El desarrollo sostenible no puede importarse, porque requiere un profundo proceso de transformación interna. Las soluciones a los problemas de cada país deben gestarse desde dentro, como un proceso afirmativo de su capacidad endógena de crecimiento, de solidaridad y afirmación de su identidad cultural. (p. 504)

El libro es sin duda una oportunidad para actualizar el debate y permitir promover la construcción de políticas que permitan un futuro más justo, nacional y liberal para todos los habitantes de nuestra Argentina. Rougier realiza un aporte sustantivo al campo de la historia de las ideas al recuperar de manera sólida y articulada la maduración del pensamiento de Ferrer en lo que representa un homenaje más que merecido. Reflexionar sobre los condicionantes estructurales de nuestro desarrollo y sobre las estrategias para conseguirlo es un deber del campo de las ciencias económicas y el análisis histórico es parte esencial del mismo.

La vida de Aldo Ferrer interpreta de modo prístino la trama de la historia Argentina, latinoamericana y mundial de buena parte del siglo XX y los primeros lustros del siglo XXI. Su trayectoria evidencia las contradicciones y la agitación de esas décadas...Ferrer ha sido una de las figuras más representativas del pensamiento económico latinoamericano, junto con hombres de la talla de Raúl Prebisch o Celso Furtado. También, uno de los intelectuales más destacados de la historia contemporánea Argentina y el economista más relevante si se piensa su legado en la combinación de las tres dimensiones que atañen a esa profesión: desarrollo de teoría, difusión de ideas y su aplicación a través de la política pública. (p. 612-613)

En un contexto de incertidumbre como el actual donde las ideas conservadoras del propietarismo del siglo XIX se expresan como novedad leer un análisis riguroso, completo y estructurado como el presente libro representa el eje sobre el cual trabajar para la construcción de una nación más libre, soberana y desarrollada para nuestras futuras generaciones. Sin duda será un texto de consulta y de estudio para la formación de académicos e intelectuales preocupados por la generación de oportunidades. La presente obra será además un disparador para la consolidación de líneas de investigación y de debate respecto de las posibilidades, los desafíos y los límites de nuestras acciones en la construcción de nuestro futuro. Es por aquí.

## ***Tocqueville en el fin del mundo.*** **La Generación de 1837 y la ciencia política argentina**

Gabriela Rodríguez Rial

Ciudad de Buenos Aires, Miño & Dávila, 173 páginas.

ISBN: 978-84-18929-16-8

Iván Sánchez\*

La llamada generación de 1837 ha sido central para comprender el proceso de construcción de la Argentina y sus instituciones políticas y sociales. Esto también puede ser abordado desde el enorme aporte científico e intelectual que han realizado sus principales representantes, lo que nos permite hoy en día seguir indagando sobre su legado, el que sigue reescribiéndose a la luz de los nuevos problemas por los que transita el mundo, la región, y nuestro país en particular<sup>1</sup>.

Este libro trata sobre la importancia que ha tenido la figura de Alexis de Tocqueville en este conjunto heterodoxo de pensadores y políticos de este período crucial de la Argentina. Podríamos afirmar que está centrado en el estudio de los “clásicos” en un doble sentido; por un lado, la influencia de uno de los pensadores europeos más importantes del siglo XIX; por otro, su recepción en estas tierras por parte de algunos de nuestros preferentes políticos e intelectuales<sup>2</sup>.

Gabriela Rodríguez Rial es una de las politólogas argentinas que ha venido desarrollando una intensa carrera como investigadora de Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de la Argentina (CONICET) con un trabajo como docente de grado y posgrado centrado en la Universidad de Buenos Aires. Su formación de grado en ciencia política se articuló con doctorados tanto en Francia como en nuestro país. Desde hace varios años viene centrando sus investigaciones en torno a la problemática del republicanismo y del pensamiento político que se ha articulado alrededor de este. Por esta razón Tocqueville en el fin del mundo debe insertarse en una reflexión ya presente, en sus escritos anteriores como *Republicanismos. Conceptos, tradiciones y prácticas en pugna* de 2016 y *Hobbes, el hereje* publicado dos años después. Esto nos demuestra una preocupación intelectual alrededor del pensamiento político occidental y su repercusión en América Latina, produciendo un diálogo fecundo entre dos orillas que no queda solamente en el ámbito intelectual, sino que se interroga por nuestras propias instituciones y prácticas.

---

\* Universidad Nacional de La Rioja. ORCID: 0000-0002-2179-8387 - [sanchezivan@unlar.edu.ar](mailto:sanchezivan@unlar.edu.ar)

<sup>1</sup> La preocupación por la Generación del 37 ha sido central en el abordaje del pensamiento político y social argentino en donde este libro expresa una continuidad en donde se inscriben destacados historiadores, sociólogos economistas y politólogos (Romero, 1987; Botana, 1994 y 1997; Peña de Matsushita, 1985, Gutiérrez, 2022).

<sup>2</sup> Una interesante biografía intelectual sobre Alexis de Tocqueville producida por la ciencia política argentina es el libro *Alexis de Tocqueville. Una lectura introductoria* de Enrique Aguilar (2008).

Durante las últimas décadas la ciencia política argentina en particular, y las ciencias sociales en general, han construido un interesante y fecundo campo de indagación sobre teoría política y pensamiento político en un sentido amplio. Desde clásicos como Maquiavelo, pasando por Hobbes y Espinoza, Max Weber o Carl Schmitt. Por esta razón el minucioso trabajo que nos propone Gabriela Rodríguez Rial también debe comprenderse en una especie de “programa de investigación” más amplio emprendido por un conjunto de especialistas que han construido una red amplia desde el punto de vista generacional, institucional y geográfico (Bulcourf et al, 2019).

Las 174 páginas del libro se articulan en cinco capítulos y un epílogo junto a una detallada e interesante bibliografía. Primero se realiza un detallado análisis de la relevancia de la figura de Alexis de Tocqueville. Aquí no se pretende la reconstrucción de una biografía intelectual sino rescatar la visión que el pensador francés tenía sobre los fenómenos políticos y su forma de abordaje. De aquí pasamos a los aspectos centrales de la Generación del 37 y su vinculación con el autor de *La Democracia en América*; principalmente en la temprana lectura que realizarán de su primer tomo. En forma más analítica el trabajo se va centrando en el abordaje de la recepción en algunos de los principales referentes de este grupo de intelectuales y políticos comenzando por Domingo Faustino Sarmiento y Juan Bautista Alberdi. El vínculo entre la revolución politológica tocquevilliana y la teología política pasará a la interpelación con otras figuras nacionales como Bartolomé Mitre, Vicente Fidel López, Felíz Frías y Juan María Gutiérrez. El capítulo quinto nos invita especialmente a reflexionar sobre una obra inconclusa de Esteban Echeverría: *La democracia en el Plata*; un texto que formaba parte del ideario del autor del *Dogma Socialista* la cual supuestamente debería analizar nuestro país en clave tocquevilliana. De alguna forma el exquisito texto de Gabriela Rodríguez Rial realiza una suerte de escritura tácita de ésta.

Ahora podríamos preguntarnos sobre la relevancia del pensador francés en clave tanto regional como teórica. La autora nos dará una respuesta que comienza con esta interrogación. En sus palabras:

¿Por qué Tocqueville? Porque aquí, en los confines del mundo, en el extremo Sur del continente americano, cuando el acceso a las comunicaciones y las novedades literarias era más veloz que en los siglos anteriores pero tenía un ritmo lento para los estándares contemporáneos, un grupo de sudamericanos quiso pensar y cambiar su propio mundo político, nutriéndose de las enseñanzas del autor de *La Democracia en América*. Y casi dos siglos después de ese momento, en la segunda década del siglo XXI, Tocqueville sigue diciéndonos mucho sobre la fenomenología de las sociedades democráticas modernas, sobre sus contradicciones internas, sus potencialidades, sus promesas incumplidas y sus sueños posibles. (p. 17).

La importancia de la problemática de la democracia se va a convertir en un elemento en común para la Generación del 37, lo que nos permite construir un vínculo en tres dimensiones. Por un lado, la tradición francesa que está presente en Tocqueville y que expresa toda una tradición de pensamiento en donde la figura de Montesquieu posee un peso central. A su vez la obra centra su mirada en la particularidad de esta nueva nación que se ha construido interpelando al iusnaturalismo ilustrado y que la propia dinámica de su sociedad ha llevado a una democratización

sin precedentes. La tercera dimensión nos lleva al “fin del mundo” donde nuestros pensadores trataron de interpelar y dar una forma de continuidad a las preguntas fundantes de la tradición tocqueviliana. Rodríguez Rial expresa lo siguiente:

A pesar de estos vaivenes a lo largo de su historia, la Generación de 1837 tuvo un credo común. Estaban convencidos que la democracia como estado social era el fenómeno político más importante generado por las revoluciones políticas modernas, esas que hoy llamamos atlánticas y que incluyen, aunque los europeos y estadounidenses no se terminen de convencer, las insurrecciones que promovieron la independencia política de los territorios situados al sur del Río Bravo. Pero el dogma tocquevilliano de la Generación de 1837 no se limita a un interés temático común: sus miembros querían legar a la posteridad un análisis de la democracia en el Plata que se sirviera de las herramientas heurísticas empleadas en *La Democracia en América*. (p. 19)

Dentro de la tradición de pensamiento occidental, hoy claramente presente en la ciencia política, ya sea en su reflexión más teórica o empírica se suele abordar a la democracia en dos claves. La primera, más común en la ciencia política mainstream anglosajona como régimen político, reduciéndola a un gobierno basado en la existencia de elecciones libres y periódicas para establecer a los ocupantes de los principales roles de gobierno. La segunda expresa una concepción más amplia de la democracia como una expresión de las prácticas de una sociedad, o sea como un estado social. En *La democracia en América* Tocqueville enarbola esta visión más amplia y maximalista de la democracia, donde libertad e igualdad constituyen dos elementos diferentes, a veces hasta opuestos, pero necesarios para encarnar a la democracia. La Generación del 37 compartía esta concepción con Alexis de Tocqueville y la autora de nuestro libro lo manifiesta de la siguiente manera:

A pesar de las diferencias política, culturales y hasta personales entre los miembros de la Generación de 1837, hay una notable convergencia que los mantuvo unidos a lo largo de los años: la concepción de la democracia como estado social. Esta interpretación de la democracia moderna más como forma de sociedad que como régimen político está inspirada en sus lecturas juveniles y sus relecturas maduras del primer tomo de *La Democracia en América* de Alexis de Tocqueville publicado el 21 de enero de 1835. En la introducción se afirma que el desarrollo gradual de la igualdad de condiciones es un hecho de la providencia, universal, durable y que los seres humanos no pueden controlar: va a suceder lo queramos o no (p. 52).

Siguiendo a autores como Jeffrey Alexander (1992) podríamos sostener que la figura de Alexis de Tocqueville es central para el pensamiento político moderno, principalmente para la tradición democrática en donde se articulan tanto cuestiones teóricas como histórico-empíricas. Por otro lado, los principales integrantes de la Generación del 37, posiblemente las figuras de Echeverría, Sarmiento y Alberdi constituyen también “clásicos” del pensamiento argentino y latinoamericano. En este sentido tenemos un diálogo fecundo de dos siglos ya que hoy en día nos siguen trazando rutas para comprender nuestra propia realidad política y social; por lo que poseen una enorme actualidad. Pareciera que se sigue cumpliendo la máxima preventiva de Sheldon Wolin (1995), donde al filósofo político le corresponde más prevenir que predecir. Esto nos lleva a esa visión expresada en las dos caras

de Jano que tiene la praxis política, pero también la ciencia que pretende dar cuenta de ella. Como bien señala Gabriela Rodríguez Rial:

La actualidad de Alexis de Tocqueville no radica exclusivamente en los temas que aborda, o en un estilo muy democrático, ya que es accesible e interesante tanto para especialistas como para legos. Tocqueville es nuestro contemporáneo porque entiende a la Ciencia Política como una empresa intelectual que es a la vez científica y filosófica, que tiene una finalidad en sí misma pero también un objetivo pragmático. Por ello, aunque haya nacido hace más de doscientos años, el teórico político francés es alguien con el que deberíamos ejercitar la actividad de pensar, esa que no solo previene catástrofes, sino que también nos hace reconocernos como seres diversos que compartimos ese maravilloso mundo común que desde tiempos antiguos se suele denominar, la política. Al menos para mí. (p. 166).

Hoy podemos señalar que las ciencias sociales en el país han construido un ámbito sólido y fructífero de indagación sobre el pensamiento político, social y económico; no solo desde los espacios académicos sino en un diálogo a veces en tensión con la propia actividad política, algo que ya estaba claramente presente en la Generación del 37. Gabriela Rodríguez Rial nos invita a continuar en esta clave de lectura y reflexión.

## Bibliografía

- Aguilar, E. (2008). *Alexis de Tocqueville. Una lectura introductoria*. Sudamericana.
- Alexander, J. (1992). "La centralidad de los clásicos". En Giddens, A. y Turner, J. *La teoría social, hoy*. Alianza.
- Botana, N. (1994). *El orden conservador*. Sudamericana.
- Botana, N. (1997). *La tradición Republicana. Alberdi, Sarmiento y las ideas políticas de su tiempo*. Sudamericana.
- Bulcourn, P. Cardozo, N. y Campos Ríos, M. (2019). "Los desarrollos de la ciencia política en la Argentina y sus desafíos". En Roqueñi Ibarguenoytia, M. Valverde Viesca, K y Gutiérrez Márquez, E. *La Ciencia Política: disciplina académica, profesionalización y nuevos horizontes*. Universidad Iberoamericana.
- Gutiérrez, M. (2022). *Juan Bautista Alberdi. Liberalismo, igualdad y crecimiento económico en la Argentina del siglo XIX*. Imago Mundi.
- Peña de Matsushita, M. (1985). *Romanticismo y política. El romanticismo político hispanoamericano*. CINAIE - Centro de Estudios Filosóficos.
- Romero, J. L. (1987). *Las ideas políticas en la Argentina*. Fondo de Cultura Económica.
- Wolin, S. (1995). *Política y perspectiva. Continuidad y cambio en el pensamiento político occidental*. Amorrortu.

## La educación es el camino para el desarrollo de toda sociedad moderna. Sin Educación toda sociedad está condenada al fracaso

*María de Monserrat Llairó*

Según Sócrates: “La educación es el encendido de una llama, no el llenado de un recipiente”.

Según Emmanuel Kant “Una educación pública completa es aquella que reúne la instrucción y la formación moral”.

Sócrates comprendía que la primera labor de la Filosofía – y, por ende, de la Educación – era poner en cuestión todas las ideas recibidas, dudar de todo aquello que a primera vista pudiera parecer de “sentido común”, pero que, quizás, tras un examen crítico no apareciera más que como un conglomerado solidificado de supersticiones o falsas creencias. Esta misma llamada “actitud socrática” habría de cobrar inusitada fuerza con el movimiento cultural y filosófico de la Ilustración, en el siglo XVIII. Los pensadores ilustrados, como fue el caso de Kant, consideraban a la educación como una de las herramientas más importantes y perfectas para poder cambiar el mundo. Por lo tanto, la educación sea cual fuere el nivel, es la piedra fundacional para el desarrollo y crecimiento de toda sociedad moderna.

La Universidad no puede vivir de espaldas de la sociedad y tiene que producir conocimientos útiles que sirvan para mejorar la vida de los pueblos. Pero lo que aquí se ha querido señalar es otra cosa bien distinta, es la dinámica por medio de la cual la investigación y el conocimiento quedan enteramente supeditados a lógicas empresariales que solo operan sobre la base del beneficio inmediato. El filósofo colombiano Santiago Castro-Gómez señala que el surgimiento de la posmodernidad – entendida como un nuevo régimen cultural – coincide con ese momento histórico en el que el sistema capitalista se torna planetario, momento en el que la Universidad, como síntoma de lo anterior, empieza a plegarse a los imperativos del mercado global: “El conocimiento que es hegemónico no lo produce ya la Universidad bajo la guía del Estado, sino que lo produce el mercado bajo la guía de sí mismo. Así las cosas, la Universidad deja de ser el núcleo fiscalizador del saber, tal como lo habían imaginado los pensadores ilustrados. La Universidad ya no puede fiscalizar el conocimiento, es decir, ya no puede servir, como lo pensara Kant, como un tribunal de la razón encargado de separar el conocimiento verdadero de la doxa. En otras palabras, bajo las condiciones sentadas por el capitalismo global, la Universidad deja de ser el ámbito en el cual el conocimiento reflexiona sobre sí mismo.

De Sócrates a Paulo Freire, ha recorrido con diferentes intensidades y modalidades buena parte del pensamiento filosófico-político occidental. Revisamos un concepto de educación que, en un sentido amplio y profundo, fue entendido como una herramienta crucial a la hora de propiciar la emancipación espiritual y material de los seres humanos. En el caso de Sócrates pudimos observar que la “voz de la razón” mantenía una permanente polémica con todas las nociones que la tradición – la “poesía”, en lenguaje platónico – había venido acumulando y depositando en la cabeza de los hombres; una misma tensión que aparecería nítida en el movi-

miento de la Ilustración europea. La educación ilustrada como una herramienta crítica capaz de sobreponerse a las exigencias de lo tradicional. En otras palabras, la educación es el juicio racional que no debía someterse a ninguna norma. La instrucción pública, cuya vocación cívica era insoslayable para los pensadores ilustrados, contribuiría decisivamente a conformar seres humanos que habrían de valerse de su propio juicio crítico, sin tutelajes y más allá de las múltiples presiones que sobre dicho juicio ejercen multitud de dispositivos y consensos sociales. Este concepto republicano del fenómeno educativo, por último, lo hemos contrapuesto a esa otra concepción mercantil que, ya en la Edad Contemporánea, se está imponiendo. En el marco de un “capitalismo cognitivo” cada vez más hegemónico, se ha ido perdiendo el potencial crítico-transformador y emancipador que la educación pudo albergar en otros momentos.

El primer desafío que la Universidad del siglo XXI debe asumir de manera crítica es la globalización, hacerla objeto de sus reflexiones e investigaciones, e introducir el estudio de su compleja problemática como un eje transversal de las diferentes áreas del conocimiento. La globalización ofrece nuevas oportunidades para los países que saben aprovecharla; pero, al mismo tiempo, las naciones menos desarrolladas profundizan y amplían las desigualdades económicas, financieras y científico-tecnológicas. La pertinencia, calidad y equidad de los sistemas educativos y, particularmente, del nivel superior determina, en buena medida, el lugar que cada país ocupa en el nuevo contexto internacional y sus posibilidades de lograr una inserción beneficiosa. Elevar la calidad de nuestros sistemas educativos brindará a la sociedad una mayor equidad social y formará los recursos humanos con un alto nivel de competitividad.

Uno de los desafíos del siglo XXI en la Universidad es la enseñanza de la ética, y que sea el hilo conductor para construir una modernidad ética, mantener los valores del humanismo y de la igualdad de derechos entre todos y cada uno de los seres humanos. En este sentido, si bien la Universidad debe generar conocimientos y dotar a sus graduados de las competencias y destrezas necesarias para el ejercicio de su especialidad, no puede descuidar su carácter de centro, por excelencia, con una conciencia ética, crítica y responsable ante la problemática mundial y local. La Universidad no puede renunciar a su misión de institución forjadora de una cultura de responsabilidad social que vaya más allá de la función de preparar el capital intelectual de alto nivel del país y, al mismo tiempo, de ser ejemplo y punta de lanza del compromiso ético para todas las actividades sociales. Otro de los desafíos del conocimiento contemporáneo es la interdisciplinariedad en el ejercicio de las funciones universitarias como la única manera de darle respuesta. La estructura interna del conocimiento también está hoy sujeta a cambios. En este nuevo siglo XXI, la Universidad debe enfrentarse en un nuevo camino en la “era de las posibilidades o probabilidades”, donde ya no cabe dar por definitivo ningún conocimiento. Si el siglo XX fue el siglo de la búsqueda de certezas científicas y del desarrollo acelerado de las diferentes disciplinas y subdisciplinas, el presente siglo XXI está llamado a ser el siglo de la incertidumbre, la interdisciplinariedad y la recuperación de la visión del conocimiento como una totalidad. La incertidumbre se torna en incentivo para el avance del conocimiento. A su vez, los problemas que antes se presentaban con claros contornos disciplinarios, ahora adquieren naturaleza de tareas inter y transdisciplinarias.

La Universidad, fiel a su propia esencia, debe seguir siendo el sitio de la búsqueda desinteresada del saber. A su vez, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación están propiciando cambios culturales significativos, ligados a la llamada “cultura informática”, lo que plantea nuevos desafíos para la educación superior, en donde la noción de realidad convive con la posibilidad de construir “realidades virtuales”.

La educación, en este nuevo contexto, debe ser permanente, volviéndose imperativa la reintegración del aprendizaje y la vida. Su fundamento antropológico radica en la capacidad de los seres humanos de educarse mientras viven. De esta manera, a la idea de la educación como preparación para la vida le sucede la idea de la educación durante toda la vida.

La nueva perspectiva de la enseñanza universitaria como una actividad investigativa permitirá dignificar la docencia a los ojos del profesor universitario. Todo docente es, o debería ser, un investigador, no en el sentido de que aporta nuevo conocimiento, sino en el sentido de que como investigador pedagógico ha logrado construir sus propios conocimientos en la disciplina que enseña para comprenderla y aprehenderla, con la capacidad didáctica de enseñarla y suscitar el aprendizaje de sus alumnos.

El profesor Jean Piaget consideraba, en sus años, que existe una etapa superior, que sería la “transdisciplinariedad”, la cual, “no solo cubriría las investigaciones o reciprocidades entre proyectos especializados de investigación, sino que también situaría esas relaciones dentro de un sistema total que no tuviera fronteras sólidas entre las disciplinas”.

En síntesis, la Universidad deberá enfrentar los desafíos del siglo XXI, por lo tanto, y de acuerdo con Karl Jaspers, la Universidad debe ser “el lugar donde la sociedad permite el florecimiento de la más clara conciencia de la época”, organizándose, como propone Habermas, como una auténtica “comunidad crítica de estudiantes y profesores”. Y debe construirse con estructuras académicas flexibles, que permitan adquirir destrezas y habilidades que propicien la integración del conocimiento y el trabajo inter y transdisciplinario.

## Colaboraciones

Desafíos del Desarrollo es una revista científico-académica sobre el análisis de los territorios y las dinámicas institucionales desde el conjunto de las ciencias sociales y humanas. Se toman en cuenta enfoques históricos de los procesos político-económicos, estudios de las políticas públicas, de las capacidades institucionales y territoriales, de la administración pública y de los procesos que contribuyen al crecimiento y desarrollo de los territorios. Los trabajos con pedido de publicación deben remitirse a la Revista por correo electrónico a [desafiosdeldesarrollo@uno.edu.ar](mailto:desafiosdeldesarrollo@uno.edu.ar). Deben ser trabajos originales e inéditos, es decir que no hayan sido publicados en otras revistas. Se podrán presentar reseñas y artículos en español y portugués e inglés. Preliminarmente, la dirección y la redacción de la Revista recibirán los trabajos, que se clasificarán acorde a la pertinencia temática y los requisitos formales; con posterioridad, se evaluarán por réferis anónimos en proceso de doble ciego. Este proceso puede durar entre uno y seis meses. Una vez finalizado, se le comunicará la decisión de publicación a los autores quienes, en caso de sugerencias o correcciones, tendrán que dar cuenta de estas. El envío de un artículo a la revista Desafíos del Desarrollo implica la cesión de la propiedad de los derechos de autor para que este pueda ser editado, reproducido o transmitido de manera pública para fines exclusivamente científicos, culturales o de difusión, sin fines de lucro. Para la presentación de los trabajos, deberán observarse los siguientes criterios:

### Normas editoriales

Lista de comprobación para la preparación de envíos

Como parte del proceso de envío, los autores/as están obligados a comprobar que su envío cumpla todos los elementos que se muestran a continuación. No serán considerados los artículos que no cuenten con las normas editoriales solicitadas a continuación.

El envío no ha sido publicado previamente ni se ha sometido a consideración por ninguna otra revista.

- El archivo de envío está en formato OpenOffice o Microsoft Word.
- El texto tiene interlineado sencillo; 11 puntos de tamaño de fuente; se utiliza cursiva solo para expresiones en idioma extranjero; no se emplea la negrita ni subrayado; se utiliza la comilla para hacer énfasis en palabras o ideas, para distinguir conceptos o hacer citas textuales. Direcciones URL se encuentran debidamente citadas. Todas las ilustraciones, figuras y tablas se encuentran colocadas en los lugares del texto apropiados, con título y fuente correspondientes.
- El texto se adhiere a los requisitos estilísticos y bibliográficos resumidos a continuación.
- No se utilizan palabras en mayúsculas, salvo en la letra inicial si corresponde o para las siglas.

## Formato estándar de los artículos

(requisitos estilísticos y bibliográficos)

- Se aceptarán artículos escritos en formato: \*.doc, \*.docx de extensión no mayor a 28 páginas estándar (1.800 signos por página), escritos en español, inglés o portugués.

- Los materiales propuestos deben contener los elementos siguientes:

- Papel: Tamaño A4 con márgenes izquierdo y derecho de 3 cm y superior e inferior de 2,5 cm.

- Tipo de letra: Arial; Tamaño: 11; Interlineado: Sencillo.

- Espaciado del texto: anterior de 0 puntos y posterior de 0 puntos; Sangría: 1cm margen izquierdo, primera línea. Alineación: Justificado.

- Título en idioma original: Tamaño 22, negrita, alineación centrada (sin punto final). El título, en inglés y español/portugués en caso del artículo en inglés; en español/portugués y en inglés, en caso del artículo en español/portugués,

- Título en inglés/español/portugués: Tamaño 14, sin negrita, alineación centrada

- Autor/a: Nombre completo, debajo de los títulos. Tamaño 14, sin negrita, en cursiva. Alineado a la derecha. Sin punto final. Espaciado sencillo.

- Afiliación institucional y breve CV de los autores: Como nota al pie, el autor/a indicará unas breves líneas biográficas: grado/cargo, pertenencia institucional con su abreviación correspondiente. Ciudad y país de la institución, correo electrónico, Identificador ORCID. (En caso de no contar con afiliación, debe indicarse como "investigador independiente"). Rogamos no omitir ningún ítem. Tamaño 10, justificado. Espaciado sencillo. Ejemplo: Licenciado/a en Economía. Universidad Nacional del Oeste (UNO), San Antonio de Padua, Buenos Aires, Argentina,

- Correo electrónico de los autores; este aparecerá a pie de página del artículo,

- Dos resúmenes, uno en inglés y español/portugués, en caso del artículo en inglés; en español/portugués e inglés, en caso del artículo en español/portugués.

- Las palabras clave (5-7 palabras, separadas por comas).

El uso de las itálicas se reservará para los títulos de las obras citadas, así como para los términos en idioma extranjero. Para resaltar algún concepto o idea, se usarán las comillas.

- Sistema de referencias: para las citas y referencias bibliográficas se usarán las normas APA. Las referencias bibliográficas deben ser citadas en el cuerpo del trabajo, entre paréntesis, con el/los apellido/s de/los autor/es, seguido del año de publicación, por ejemplo: (Bacon, 1959). En el caso de las citas textuales, después del año de publicación se indicarán las páginas citadas, por ejemplo: (Rojas, 1992: 5-6).

- Las referencias bibliográficas: solo las que se citarán en el texto, deben ser listadas al final de trabajo. En las referencias deben incluir todos los datos requeridos por las normas APA, por ejemplo: Monographs: Zea, L. (1978). Filosofía de la historia latinoamericana. México: FCE. Articles: Calvo Buezas, T. (1978). Hispanos en Estados Unidos y cultura. En: Las culturas hispánicas en los Estados Unidos de América. Madrid: Asociación Hispano Cultural Norteamericana, pp. 34-45.

- Internet: se cita similar a un artículo de revista: el autor y el título y denominación de la página de internet con el link exacto.

- Diagramas y tablas (solo en blanco y negro) deben presentarse en el formato gráfico compatible con MS Windows o en el formato \*.jpg.

### **Pautas para la presentación de abstracts**

- La extensión deberá ser entre 400 y 600 palabras, letra Arial, cuerpo 11, papel A4, interlineado sencillo (incluyendo 5 palabras claves).

- Presentación institucional del autor: Apellido y nombre del autor o los autores; dirección de correo electrónico e Institución a la que pertenece. Agregar una presentación curricular de no más de tres renglones.

- Los abstracts presentados serán evaluados por el Consejo Editorial, en cuanto a su pertinencia temática y contenido académico.

### **Pautas para la presentación de los trabajos**

- Deben incluir el abstract con presentación institucional del autor.

- Tendrán una extensión entre 10.000 y 18.000 palabras, letra Arial, cuerpo 11, tamaño de papel A4, interlineado sencillo.

- Se enviarán por correo electrónico([desafiosdeldesarrollo@uno.edu.ar](mailto:desafiosdeldesarrollo@uno.edu.ar)).

### **Directrices para autores/as**

1. Solo serán considerados para su publicación trabajos de investigación inéditos, artículos de opinión y reseñas sobre cuestiones dentro del Gran Área de Conocimiento de las Ciencias Sociales.

2. Se establece el límite de 1 (un) trabajo por autor/a, ya sea de manera individual o colectiva, por número de la Revista. Una vez publicado un artículo, el/la /les autores no podrá/n postular otro trabajo por dos publicaciones consecutivas.

3. Trabajos colectivos: se permite hasta un máximo de 2(dos) integrantes por paper.

4. Las presentaciones pueden ser enviadas en español, portugués e inglés. Declaración de privacidad Los nombres y las direcciones de correo electrónico introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines establecidos en ella y no se proporcionarán a terceros o para su uso con otros fines.

Revista virtual que pretende facilitar la difusión de conocimientos, producto de las investigaciones del ámbito universitario, pero también generar un espacio de publicación y debate sobre las problemáticas económicas, sociales y políticas que conciernen al desarrollo de las capacidades de los actores territoriales.

Desafíos del Desarrollo adopta un enfoque amplio que promueve la discusión y el intercambio entre profesionales y áreas de trabajo fomentando la diversidad y la inclusión.

ISSN 2796-9967

DDD



Editorial de la Universidad Nacional del Oeste