

ISSN 2796-9967

Revista

DESAFÍOS 
DEL DESARROLLO

NÚMERO 8

DICIEMBRE - JULIO 2026

DDD

DESAFÍOS DEL DESARROLLO

Desafíos del Desarrollo es una revista científica de publicación semestral, digital y de acceso abierto del Instituto de Desarrollo Regional y de la Pequeña y Mediana Empresa (IDR). Es editada en los meses de julio y diciembre por la editorial de la Universidad Nacional del Oeste (EDUNO).

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 8
Diciembre - Julio 2026

Revista digital: <https://desafiosdeldesarrollo.uno.edu.ar>
Correo electrónico: desafiosdeldesarrollo@uno.edu.ar



Red latinoamericana de revistas académicas
en ciencias sociales y humanidades



Malena - Políticas de jerarquización, acceso y archivo
de las publicaciones científicas argentinas



Directory of Research Journal Indexing



CiteFactor



Editorial de la Universidad Nacional del Oeste

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

Autoridades de la Universidad

Rector:

Gustavo Soos (UNO, Argentina)

Vicerrector:

Roberto Jesús Gallo (UNO, Argentina)

Secretario General:

Fernando Augusto Cochet (UNO, Argentina)

Secretario Académico:

Eduardo Crnko (UNO, Argentina)

Secretaría de Hacienda y Administración:

Agustina Belén Ramos (UNO, Argentina)

Secretario de Ciencia y Tecnología:

Norberto Ferré (UNO, Argentina)

Secretario de Bienestar y Extensión Universitaria:

Silvio Gastón Sotelo (UNO, Argentina)

Equipo de la Revista Desafíos del Desarrollo

Director:

Miguel Francisco Gutiérrez (UNO - UBA, Argentina)

Secretaría de Redacción:

Mariana Narda (UBA, Argentina)

Consejo Editorial:

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

Andrés Di Pelino (UNO - UBA, Argentina)

Gimena Lorenzi (UNO - UBA, Argentina)

Consejo Académico:

Little L. Roch (Universidad del Externado, Colombia)
Efthimia Pavlakis (Universidad Nacional y Kapodistríaca de Atenas, Grecia)
César Ross (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 (Univ. Metropolitana - Univ. de San Andrés, Argentina)
Alejandro Estévez (UBA, Argentina)
Marcelo Rougier (UBA, Argentina)
Hildegard Susana Jung (Universidad La Salle, Brasil)
Iván Carlos Arandia Ledezma (USFX, Bolivia)
Victor Alarcón Olguín (Universidad Autónoma Metropolitana, México)

Dirección Editorial y Corrección General:

Rut Beresovsky

Diseño Editorial y Maquetación Web:

Anabella Mattio
Nicolás Palacios

ÍNDICE

Editorial

Comité Editorial.....7-9

Artículos y ensayos

Alfabetizaciones en disputa: la universidad ante la mercantilización de la actividad cognitiva

Yamila Goldenstein Jalif.....11-32

Tensiones y limitaciones respecto del rol de los magistrados en el juicio por jurados: invitación hacia nuevos desafíos

Mariano Ariel Anconetani.....33-42

Políticas, alianzas y singularidades del estado desarrollista de posguerra de Corea del Sur

Tomás López Mateo.....43-79

La ideología de la desigualdad en la jurisprudencia social y económica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a partir de los fallos “Ercolano”, 1922; “Peralta”, 1990 y “Vizzoti”, 2004

Martín Arévalo.....80-89

La problemática del financiamiento climático en los BMDs: el derrotero reciente en los casos del BM y el BID

María Emilia Val.....90-108

Reseñas e informes

Innovación tecnológica y reorganización del proceso de trabajo en la industria automotriz

Alejandro Gómez.....110-112

Desafíos del desarrollo 2030

Ignacio Andrés Rossi.....113-115

Colaboraciones

Página de colaboraciones.....116-118

Editorial

Capacidades, instituciones y transformaciones en tiempos de cambio

El presente número de *Desafíos del Desarrollo* reúne cinco trabajos que, desde distintas perspectivas disciplinarias y temáticas, exploran cómo las instituciones, las políticas públicas y las decisiones colectivas configuran las capacidades de las personas para vivir vidas que valoren. Los artículos que componen este volumen abordan problemáticas que van desde la educación superior y la justicia, hasta el desarrollo económico y el financiamiento climático, mostrando la vigencia y pertinencia del enfoque de capacidades para comprender los desafíos contemporáneos del desarrollo. El presente número además, ha ingresado a los índices de Latindex Catálogo 2.0 – Malena. Los resultados de la publicación expresan la constancia, difusión y regularidad de la misma consolidando un producto que busca promover los resultados de la investigación asociados a la gestión pública en la generación de capacidades. El presente número representa una nueva etapa en cuanto a la internacionalización y la ampliación de redes de la publicación como próximo objetivo de consolidación.

Yamila Goldenstein Jalif abre el número con un análisis crítico sobre la mercantilización del conocimiento en las universidades del conurbano bonaerense. Su trabajo “Alfabetizaciones en disputa: la universidad ante la mercantilización de la actividad cognitiva” examina cómo la irrupción de la Inteligencia Artificial Generativa plantea nuevos desafíos para la alfabetización académica, digital e informacional. La autora argumenta que estas transformaciones no son meramente tecnológicas, sino que representan una nueva fase del capitalismo digital que amenaza con mercantilizar la propia actividad cognitiva. Frente a esto, propone fortalecer las alfabetizaciones de frontera y recuperar espacios de desconexión que permitan el desarrollo del pensamiento crítico y autónomo, elementos fundamentales para expandir las capacidades de los estudiantes.

Desde el campo jurídico, Mariano Ariel Anconetani nos invita a reflexionar sobre las tensiones que emergen en el sistema de justicia penal cuando se introducen innovaciones institucionales. En “Tensiones y limitaciones respecto del rol de los magistrados en el juicio por jurados”, el autor explora el pasaje del juez tradicional al “juez técnico” en la provincia de Buenos Aires. Su análisis revela que los procedimientos de gestión judicial no son procesos meramente técnicos, sino procesos de gobierno que reflejan determinadas maneras de ejercer el poder. El trabajo evidencia la ambivalencia de los magistrados ante este cambio de rol y plantea interrogantes fundamentales sobre la democratización de la justicia y la participación ciudadana en la administración judicial.

Tomás López Mateo contribuye con un estudio sobre el estado desarrollista en Corea del Sur durante el régimen de Park Chung-hee (1961-1979). “Políticas, alianzas y singularidades del Estado desarrollista de posguerra de Corea del Sur” ofrece un análisis exhaustivo de cómo la conducción política puede convertirse en variable explicativa del desarrollo económico. El autor cuestiona tanto las interpretaciones neoclásicas como las dependentistas, mostrando cómo el Estado surcoreano actuó como artífice principal de la transformación económica mediante la planificación, la asignación discrecional de recursos y el fortalecimiento de capacidades tecnológicas. Sin embargo, también advierte sobre los costos de este mode-

lo: la represión sistemática de trabajadores y movimientos sociales, y las severas restricciones a las libertades políticas y civiles, recordándonos que el desarrollo no puede medirse únicamente en términos económicos.

Martín Arévalo examina la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia argentina desde la perspectiva de la ideología de la desigualdad propuesta por Thomas Piketty. En “La ideología de la desigualdad en la jurisprudencia social y económica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, analiza tres fallos emblemáticos –Ercolano (1922), Peralta (1990) y Vizzoti (2004)– que abordan conflictos distributivos fundamentales. El autor demuestra que las decisiones judiciales no son neutrales, sino que reflejan posicionamientos ideológicos sobre cómo debe organizarse la sociedad y distribuirse la riqueza. Su trabajo revela cómo el máximo tribunal ha oscilado entre posturas igualitarias y desigualitarias, configurando de manera decisiva las capacidades de amplios sectores de la población para acceder a vivienda digna, proteger sus ahorros o recibir indemnizaciones justas.

Finalmente, María Emilia Val efectúa un análisis sobre el papel de los bancos multilaterales de desarrollo en el financiamiento climático. “La problemática del financiamiento climático en los BMDs: el derrotero reciente en los casos del BM y el BID” examina cómo estas instituciones se han convertido en actores centrales de la gobernanza climática global. La autora muestra cómo el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han incorporado progresivamente la cuestión climática en sus estrategias, aunque bajo un paradigma que privilegia la movilización de capital privado y la lógica de mercado. El trabajo plantea interrogantes fundamentales sobre si estas instituciones podrán contribuir efectivamente a transiciones energéticas justas y sostenibles, o si los límites de sus diagnósticos y soluciones impedirán atender integralmente las necesidades de las poblaciones del sur global.

Los cinco trabajos comparten una preocupación común por las instituciones y su papel en la configuración de las capacidades humanas. Como señala Amartya Sen, las instituciones no son meros arreglos técnicos, sino que ocupan un lugar de importancia crítica en la empresa de mejoramiento de la justicia. Sin embargo, los artículos también nos recuerdan que la justicia requiere no solo de razón sino de sensibilidad para detectar la injusticia, especialmente cuando esta podría haberse evitado.

En el campo educativo, Goldenstein Jalif muestra cómo las decisiones sobre alfabetización digital e informacional determinan si los estudiantes podrán desarrollar pensamiento crítico o quedarán sometidos a lógicas mercantilistas. En el sistema judicial, Anconetani revela las tensiones entre discursos de democratización y prácticas que pueden reproducir jerarquías. López Mateo evidencia cómo un Estado puede impulsar transformaciones económicas mientras suprime libertades fundamentales. Arévalo señala que las decisiones judiciales distribuyen capacidades de manera profundamente desigual según la ideología dominante. Y Val expone los límites de instituciones que, aunque proclaman objetivos de desarrollo sostenible, operan bajo paradigmas que priorizan la rentabilidad por sobre la justicia social y ambiental.

Martha Nussbaum nos recuerda que las capacidades no son simples habilidades internas, sino libertades sustanciales que surgen de la combinación entre facultades personales y el entorno político, social y económico. Los trabajos reunidos en este número muestran, precisamente, cómo ese entorno –configurado por universidades, tribunales, estados, y organismos multilaterales– puede expandir o restringir dramáticamente lo que las personas son capaces de hacer y ser.

En tiempos de plataformización, inteligencia artificial, crisis climática y crecientes desigualdades, estos análisis nos invitan a reflexionar críticamente sobre los arreglos institucionales vigentes. Los autores no ofrecen recetas simples, pero sí señalan caminos posibles: alfabetizaciones que resistan la mercantilización del conocimiento, justicia que incorpore genuinamente la participación ciudadana, modelos de desarrollo que no sacrifiquen libertades fundamentales, decisiones judiciales que reconozcan la interdependencia social, y financiamiento que realmente ponga el desarrollo humano por delante del lucro.

Como sostiene Sen, la libertad individual es esencialmente un producto social. Los cinco artículos de este número nos recuerdan que existe una relación de doble sentido entre los mecanismos sociales para expandir las libertades individuales y el uso de esas libertades para mejorar los mecanismos sociales mismos. En ese sentido, este número de *Desafíos del Desarrollo* contribuye a esa tarea colectiva de imaginar y construir instituciones que efectivamente promuevan el florecimiento humano.

Los invitamos a participar del siguiente número presentando sus resultados de investigación en el apartado de contribuciones de la página de la revista.

Comité Editorial

ARTÍCULOS Y ENSAYOS

DDD

Alfabetizaciones en disputa: la universidad ante la mercantilización de la actividad cognitiva

Contested literacies: the university confronting the commodification of cognitive activity

Yamila Goldenstein Jalif¹

Fecha de recepción: 22 de septiembre de 2025

Fecha de aceptación: 14 de octubre de 2025

Resumen: Este artículo presenta reflexiones teóricas y líneas emergentes derivadas de una investigación reciente sobre el ingreso a la educación superior en universidades del conurbano bonaerense. El foco se sitúa en los desafíos contemporáneos que enfrentan estas instituciones, especialmente en relación con la necesidad de ampliar el concepto de alfabetización académica para incluir la alfabetización digital e informacional desde el ciclo de inicio o ingreso. Esta ampliación del enfoque resulta clave para promover una socialización académica crítica que incorpore nuevos saberes en el ámbito universitario en tiempos de irrupción de la Inteligencia Artificial Generativa (IAG).

La creación de universidades en el conurbano bonaerense en 2009, impulsada por el Estado Nacional en Argentina, marcó un punto de inflexión en las políticas públicas de ampliación del acceso a la educación superior. Estas nuevas instituciones se propusieron revertir las dinámicas históricamente excluyentes del sistema universitario mediante dispositivos institucionales y pedagógicos orientados a acompañar a los ingresantes. Sin embargo, la pandemia de Covid-19 introdujo nuevas complejidades, al acelerar la incorporación de modalidades virtuales e híbridas que exigen saberes específicos para el trabajo académico. La creciente virtualización de las prácticas académicas ha intensificado desigualdades preexistentes y exige repensar las competencias necesarias para habitar críticamente el entorno digital. En este contexto, se evidencian brechas materiales y simbólicas que dificultan el acceso equitativo, especialmente entre los sectores sociales recientemente incorporados al sistema universitario.

La irrupción de la IAG en las aulas universitarias plantea interrogantes profundos sobre el rol de la universidad como espacio de producción de pensamiento crítico. El ingreso universitario se configura, así como un terreno de tensión entre políticas de inclusión y lógicas excluyentes, donde se juegan disputas por el sentido de la formación académica y los nuevos requerimientos de la ciudadanía digital que vienen de la mano de lógicas mercantiles.

En este escenario, se vuelve indispensable recuperar el valor de las prácticas de lectura y de escritura autónomas y reflexivas desde el ingreso universitario, al mismo tiempo que incorporar el uso crítico de la lectura y escritura digital acotado a ciertos espacios y encuadres. La universidad enfrenta desafíos pedagógicos y éticos que requieren repensar

¹ Licenciada en Ciencias de la Educación por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Profesora Universitaria por la Universidad de San Andrés (UdeSA) y Especialista en Ciencias Sociales con mención en Lectura, Escritura y Educación por FLACSO. Magíster en Administración Pública (UBA). Coordina el Espacio de Lectura y Escritura del ingreso a la Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ), donde también se desempeña como investigadora. Desde 2005 integra el equipo de investigación del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (UEICCE). Ha publicado capítulos de libros y artículos en revistas académicas sobre temas vinculados al campo educativo. <https://orcid.org/0000-0001-7442-8817>. Correo electrónico: yamilagolden@gmail.com.

sus dispositivos institucionales para acompañar a los ingresantes y estudiantes. Frente a las nuevas tendencias de mercantilización de la educación superior que se expresan y traducen en modalidades de mercantilización de la actividad cognitiva, es urgente focalizar en el fortalecimiento de las políticas públicas orientadas al ingreso universitario para dotar a las universidades de recursos que permitan acompañar a los estudiantes desde el ingreso, acortando brechas y potenciando aprendizajes inteligentes y no artificiales, situados y críticos.

Palabras clave: saberes, desigualdades, ingreso universitario, alfabetización digital e informational, inteligencia artificial generativa

Abstract: This article presents theoretical reflections and emerging lines of inquiry derived from recent research on access to higher education in universities located in the Buenos Aires metropolitan area. The focus is on the contemporary challenges faced by these institutions, particularly regarding the need to broaden the concept of academic literacy to include digital and informational literacy from the initial entry phase. Expanding this approach is key to fostering a critical academic socialization that incorporates new forms of knowledge within the university setting, especially in times marked by the emergence of Generative Artificial Intelligence (GAI).

The creation of universities in the Buenos Aires metropolitan area in 2009, driven by Argentina's National Government, marked a turning point in public policies aimed at expanding access to higher education. These new institutions sought to reverse the historically exclusionary dynamics of the university system through institutional and pedagogical mechanisms designed to support incoming students. However, the Covid-19 pandemic introduced new complexities, accelerating the adoption of virtual and hybrid modalities that require specific knowledge for academic work. The growing virtualization of academic practices has intensified pre-existing inequalities and demands a rethinking of the competencies needed to critically inhabit the digital environment. In this context, material and symbolic gaps become evident, hindering equitable access, especially among social sectors recently incorporated into the university system.

The emergence of GAI in university classrooms raises profound questions about the role of the university as a space for the production of critical thought. University entry thus becomes a terrain of tension between inclusion policies and exclusionary logics, where disputes arise over the meaning of academic training and the new demands of digital citizenship, which are shaped by market-driven logics.

In this scenario, it becomes essential to reclaim the value of autonomous and reflective reading and writing practices from the moment of university entry, while also incorporating a critical use of digital reading and writing within specific spaces and frameworks. Universities face pedagogical and ethical challenges that require rethinking their institutional mechanisms to better support incoming and current students. In light of new trends toward the commodification of higher education, manifested in the commercialization of cognitive activity, it is urgent to strengthen public policies focused on university access. These policies should equip universities with the resources needed to support students from the outset, bridging gaps and fostering intelligent, situated, and critical learning that is not artificial.

Keywords: knowledge, Inequalities, university admission, digital and informational literacy, generative artificial intelligence

El artículo reflexiona sobre la complejidad que enfrentan las instituciones de educación superior, en especial, las universidades de reciente creación en Argentina, ubicadas en el conurbano bonaerense, destacando los nuevos desafíos en relación con la alfabetización académica, digital e informacional de los ingresantes.

En primer lugar, se aborda el ingreso a la universidad como una instancia decisiva en la trayectoria educativa de los sujetos, cargada de tensiones que la convierten en un objeto de investigación relevante. Se destaca el período comprendido entre 2006 y 2015 como un punto de inflexión en las políticas públicas de expansión de la educación superior, especialmente con la creación de un grupo de nuevas universidades en el conurbano de la provincia de Buenos Aires en 2009, orientadas a revertir las dinámicas históricamente excluyentes del sistema universitario.

En segundo lugar, se analiza el impacto de la pandemia de Covid-19, especialmente la virtualización de la educación superior, como un momento de quiebre en este proceso que además fue especialmente afectado por la interrupción de políticas nacionales de infraestructura digital, y la consecuente profundización de desigualdades materiales y simbólicas previas, configurando un escenario de disputa entre políticas de inclusión y lógicas excluyentes.

En tercer lugar, se desarrollan algunas ideas para reflexionar sobre los saberes necesarios para estudiar en el nuevo entorno académico digital e híbrido, que incluyen modalidades específicas de lectura y escritura, así como habilidades para desenvolverse en plataformas virtuales. En este marco, se retoma el enfoque de alfabetización académica propuesto por Carlino (2003) como clave para una socialización universitaria crítica y se amplía con el concepto de alfabetizaciones de frontera (Goldenstein Jalif, 2025a) promovido por las jóvenes universidades.

En cuarto lugar, abordan cuestiones que problematizan la diferencia entre las prácticas de lectura y escritura en soportes digitales y en papel, y sus implicancias en contextos de ciudadanía digital marcados por la desinformación y la circulación acelerada de contenido.

Finalmente, se analiza la irrupción de herramientas de inteligencia artificial generativa en los espacios académicos, evaluando sus riesgos y desafíos para la producción y difusión del conocimiento. A partir de este recorrido, el artículo propone reflexiones sobre los dilemas que enfrentan las jóvenes universidades en el contexto del tecnocapitalismo, subrayando la importancia de fortalecer las políticas públicas y los recursos estatales orientados a las instituciones universitarias para acompañar a los estudiantes desde el ingreso en pos de reducir brechas y promover aprendizajes críticos y situados.

El ingreso universitario frente al desafío de la exclusión material y simbólica

El ingreso a la universidad constituye una instancia clave en la trayectoria educativa de miles de jóvenes y adultos y ha sido objeto de múltiples investigaciones que han buscado comprender sus complejidades, tensiones. En particular, la alfabetización académica se ha revelado como una dimensión central en este proceso, no solo por las exigencias propias del mundo universitario, sino también por las desigualdades que condicionan el acceso y la permanencia en el nivel superior. En Argentina, la expansión de la educación universitaria pública entre 2006 y 2015 abrió nuevas posibilidades para sectores históricamente excluidos, pero también

puso en evidencia las brechas materiales y simbólicas que persisten en el sistema educativo. La creación de universidades nacionales en el conurbano bonaerense en 2009 representó un punto de inflexión en la expansión de la educación superior pública en Argentina. Las llamadas Universidades del Bicentenario significaron un Estado nacional con un rol impulsor en la oferta educativa, a la vez su garante del financiamiento. Mónaco (2019) refiere al período (2006-2015) como de “capilarización” de la oferta universitaria en todo el país, período que fue acompañado por inversión en infraestructura universitaria, y políticas sociales² para brindar apoyo económico, becas de estudio, distribución de dispositivos (*Netbook*) para la alfabetización digital y cultural en el marco del Programa Conectar Igualdad (PCI) y una serie de políticas que buscaron generar condiciones de mayor equidad en relación con la garantía de derechos.

Si bien las políticas de acceso universitario han sido diseñadas con un enfoque de derecho a la educación superior, la creación inaugural de instituciones en localidades donde la oferta estatal no había llegado requirió además, del armado de dispositivos institucionales que contribuyeran a contrarrestar las dinámicas excluyentes de las universidades en relación con las desigualdades sociales y culturales de los nuevos ingresantes (Goldenstein Jalif, 2025a). Gimena Lorenzi (2024) desarrolla el concepto de “falacia del mérito” para referirse a dimensiones que tensionan las ideas meritocráticas en el nivel superior, vinculadas con las desigualdades de origen entre los estudiantes y el impacto dispar de la cultura académica y los criterios de evaluación. En este sentido, cabe destacar la importancia de los cursos de ingreso que reciben a las nuevas primeras generaciones de universitarios. Pensados para la socialización institucional y académica, los cursos iniciales de las Universidades del Bicentenario³ contaron desde su creación con trayectos destinados a la socialización en el nivel, con espacios curriculares para la formación en la vida universitaria, el fortalecimiento de saberes matemáticos y la alfabetización académica. En este artículo se resalta la relevancia de los dispositivos para el apoyo a la lectura y escritura académica en los primeros tramos de la universidad. Diversos estudios (Savio, 2015; Ezcurra, 2005; Carlino, 2003; Navarro, 2018; Benvegnú y Goldenstein Jalif, 2024) dan cuenta que el contacto con la cultura académica requiere atravesar brechas culturales, simbólicas y materiales que dividen, y expulsan en un alto porcentaje a nuevos estudiantes. Se señala la importancia de desnaturralizar los saberes requeridos en el nivel superior y que a menudo son considerados como un “déficit en cuerpos de saber que usualmente se dan por sentados en las demandas académicas” (Ezcurra 2007, p. 33).

Es importante comprender que el pasaje del nivel secundario al nivel superior implica un salto cualitativo significativo. El ingreso a la universidad supone también el ingreso a una cultura académica compleja, cuyos códigos y lógicas suelen permanecer implícitos en las prácticas que se desarrollan en las aulas. El conoci-

² Entre estas políticas se pueden mencionar la Asignación Universal por Hijo (AUH), la Asignación Universal por Embarazo (AUE), el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU), el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB) y las becas PROGRESAR, entre otras.

³ Se ha denominado Universidades del Bicentenario a las instituciones creadas en el bicentenario de la independencia nacional y conforman este grupo Universidad Nacional Oeste (UNO), la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV), la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ), la Universidad Nacional de Moreno (UNM) y la Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ), creadas en 2009 y la UNAHUR en 2014.

miento, que en el nivel medio se construye a partir de múltiples mediaciones propias de los procesos de transposición didáctica (Chevallard, 1985), en el ámbito universitario adopta otras formas y se articula con mediaciones más próximas a los contextos de producción disciplinar del saber.

El pasaje al nivel superior es también un espacio de disputa entre políticas de inclusión y lógicas de exclusión, entre promesas de democratización y obstáculos estructurales que afectan especialmente a quienes llegan por primera vez a la universidad. La pandemia de Covid-19 y el avance de las tecnologías digitales han reconfigurado este panorama, intensificando las desigualdades y planteando nuevos interrogantes sobre las competencias necesarias para habitar el mundo académico contemporáneo. El trabajo en campus virtuales que llegó de la mano de una abrupta virtualización en la educación superior requirió de las universidades un esfuerzo de adaptación a los nuevos modos de funcionamiento de las clases. La virtualización del trabajo académico, si bien significó, para muchos jóvenes y adultos, una oportunidad para inscribirse y cursar en la universidad (sin tener que trasladarse), en muchos otros casos intensificó las desigualdades materiales y simbólicas previas y se convirtió en un nuevo mecanismo de expulsión. Con las políticas nacionales de infraestructura digital y de distribución de *netbooks* interrumpidas, las posibilidades materiales de contar con dispositivos adecuados para el estudio en la universidad se volvieron un aspecto crítico (Página 12, 2022).

Tras la salida de la pandemia, las universidades no retomaron por completo el modelo previo. La modalidad de cursada no volvió a ser exclusivamente presencial; por el contrario, en distintas proporciones, las instituciones de educación superior incorporaron formatos híbridos (que combinan instancias presenciales y virtuales) para el desarrollo de las actividades académicas. Esta transformación alcanzó también al proceso de ingreso, que ha adoptado características propias de esta nueva configuración.

Al respecto, interesa señalar que desde el año 2023, en nuestro país se emitió la Resolución Ministerial Nro. 2599/23⁴ que aprueba un nuevo reglamento para la modalidad de educación a distancia en el sistema universitario argentino, derogando la Resolución Nro. 2641/17. Esta normativa introdujo criterios más flexibles para la incorporación de tecnologías en la enseñanza presencial, permitiendo que ciertas actividades sincrónicas virtuales sean consideradas presenciales, según condiciones específicas.

En este marco, las brechas en los saberes y competencias digitales para el trabajo en campus virtuales, y para la lectura y escritura digital, se tornaron excluyentes a la hora de responder a los nuevos requerimientos en el ingreso y en cada carrera. Gimena Lorenzi afirma que “la falta de estas competencias, a menudo relacionada con desigualdades previas, se ha revelado como un nuevo factor de deserción en la educación superior” (2024, p. 1).

Las transformaciones mencionadas obligan a repensar el ingreso universitario como un proceso pedagógico complejo, que contempla tanto las condiciones materiales como los saberes simbólicos necesarios para garantizar el derecho a la educación superior.

⁴ Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). (2025). Sistema Institucional de Educación a Distancia (SIED). CONEAU. <https://www.coneau.gob.ar/coneau/sistema-institucional-de-educacion-a-distancia-sied/>

¿Qué saberes están involucrados en los alfabetismos digitales?

Algunos requerimientos del nuevo entorno académico digital o híbrido suponen manejarse en la plataforma Google y abrir una casilla de correo (es un mínimo requisito para acceder al sistema de inscripción en las universidades nacionales denominado Siu Guaraní), utilizar Google Drive para subir o compartir archivos, o trabajar en un documento compartido, guardar un documento en el dispositivo o en la nube, buscar referencias bibliográficas, utilizando el Google Académico, poder abrir hipervínculos, subir un documento a un buzón de tareas de un aula virtual en la plataforma Moodle, interactuar en un foro, o recibir y enviar mensajes en esta plataforma. Estos saberes y habilidades son definidos por algunos autores en el marco de la alfabetización digital e informacional (Böhm-Carrer y Lucero, 2018) y a menudo parecen estar naturalizados desde la concepción de los jóvenes como nativos digitales (Prensky, 2001). Sin embargo, desde hace algunos años, diferentes trabajos (Scolari, 2018, Ferrarelli y Goldenstein Jalif, 2021; Böhm-Carrer y Lucero, 2018; Buonfrate y Goldenstein Jalif, 2021; Albarello, Nigro, y Peret, 2023; Canclini, 2012), sostienen que la inmersión de los jóvenes en la nueva cultura involucra prácticas e intercambios en el marco de experiencias cotidianas de participación y colaboración en diferentes entornos, en los que las estrategias informales de aprendizaje en el espacio digital son clave. Pero para ello, es necesario contar con el dispositivo adecuado. La alfabetización digital e informacional reviste una relevancia cada vez mayor. Interesa echar un vistazo a las palabras de una estudiante que finalizó el ingreso en 2023 en una universidad del bicentenario.

La primera vez en el buzón de entrega (me preguntaba) ¿a dónde subo esto? (se ríe), ¿o cómo convertir los archivos para poder mandarlos. Porque yo no tenía computadora entonces tenía que convertir los archivos y ¿cómo se guardaban? Pero una vez que le agarré la mano ya está... No imprimí ninguno de los textos los leía del celular se me hacía más fácil.

Como se desprende del testimonio, los saberes para el uso de programas y herramientas requeridas en el trabajo académico en el ingreso a la universidad (al menos desde la pospandemia) no vienen dados, y las brechas digitales son un escollo a resolver para lograr permanecer en la universidad.

En respuesta a las demandas que plantean los contextos contemporáneos, las universidades de reciente creación han impulsado (con distintos niveles de desarrollo y diferentes modelos) estrategias pedagógicas orientadas a la alfabetización académica y digital en el ingreso universitario. Este conjunto de prácticas pueden pensarse como “alfabetizaciones de frontera” (Goldenstein Jalif, 2025a), entendidas como procesos de aculturación gradual que atraviesan las y los estudiantes. Cassany y Ayala (2008) las han comparado con aquellas experiencias de inmigrantes que se encuentran ante el desafío de adaptarse a una nueva cultura y una nueva lengua.

Desde esta perspectiva, la enseñanza en el primer tramo universitario, cuando se asume como parte de ese cruce fronterizo, puede habilitar formas genuinas de participación estudiantil, reconociendo sus voces, trayectorias y saberes. Sin embargo, existen otras dimensiones involucradas en la alfabetización académica para la lectura y la escritura digital.

En lo que refiere a las prácticas académicas, cabe diferenciar las características que asumen las prácticas de lectura y escritura en distintos soportes: papel, un celular, una computadora o una *netbook* en relación con los procesos cognitivos que involucran. La lectura no es una actividad pasiva, sino un proceso interpretativo activo donde el lector reconstruye significados, conecta ideas y amplía su comprensión del mundo. La lectura y la escritura no son meras herramientas de comunicación, sino prácticas epistémicas que permiten la construcción, organización y transmisión del conocimiento. Diversos autores (Mercer, 2023; Chartier, 2025) sostienen que a través de la escritura, el pensamiento se externaliza, se vuelve objeto de análisis y puede ser compartido, cuestionado y enriquecido por otros. En este sentido, ambas prácticas son esenciales para el desarrollo del pensamiento crítico y la evolución del conocimiento humano, ya que permiten que las ideas trasciendan el momento y el contexto en que fueron concebidas, generando nuevas formas de entender la realidad.

Una consecuencia de la lectura en soporte digital es que desaparece la lectura entre líneas, es decir, el descubrimiento de mensajes o significados implícitos. Allí, se desvanece la interpretación de ideas y frases, el descubrimiento de interpretaciones en medio de la vaguedad del idioma, que habilita operaciones cognitivas diversas, dos lecturas del mismo texto, diferentes significados para la misma palabra. Con la lectura y la escritura digital hay una escisión del objeto y su soporte. En palabras de Chartier, “es la primera vez en la historia de larga duración de la cultura escrita que se encuentran separados el objeto y el texto, la materialidad del soporte y el discurso que soporta” (2025, p. 2). La lectura en soportes digitales, a su vez, se caracteriza por una lectura rápida, con mayores distracciones, y sin profundidad de análisis, en tanto, de acuerdo con el dispositivo o programa que se utilice, irrumpen avisos y/o notificaciones. Si se trata de lectura de textos disponibles en redes sociales, ya sean noticias o posteos, su extensión se limita a los caracteres que dicha plataforma habilita. En pantallas, nos acostumbramos a leer diferentes textos a la vez (abrir más de una pantalla) e ir de un texto al siguiente con un “click”. Chartier refiere los “usos impacientes” (2025, p. 3) de la lectura en tiempos de digitalización. Según el autor, estos usos impacientes conllevan a una falta de cuestionamiento de la veracidad del contenido de lo que leemos. Recordemos esto último y volveremos sobre esta cuestión en un momento.

La lectura y la escritura académica en tiempos de desinformación

Desde hace algunos años, como se mencionó, la entrega de trabajos en el ámbito universitario está mediada predominantemente por la escritura digital, y suele realizarse a través del buzón del aula virtual. A las dificultades y desigualdades previamente abordadas en torno a los saberes vinculados con la alfabetización digital, se ha sumado recientemente una nueva dimensión: el uso de herramientas de Inteligencia Artificial Generativa (IAG).

En noviembre de 2022 se produjo un punto de inflexión con el lanzamiento masivo de ChatGPT, la IAG desarrollada por la empresa OpenAI (Ferrarelli, 2024). Primero en los países del norte global, y más recientemente en nuestro hemisferio, hemos asistido a la irrupción de esta tecnología en las aulas universitarias.

La inteligencia artificial se introdujo con fuerza en el nivel superior antes que en otros niveles educativos. En el marco de lo que Monett y Paquet (2024, p. 1) de-

nominan “la cultura de la estafa” (la docencia se vio interpelada por la irrupción de dudas acerca de la autoría de los exámenes y evaluaciones de los estudiantes. Estos problemas que se sumaron a los ya existentes invadieron de desconfianza el vínculo pedagógico.

Una de las primeras respuestas, en algunas universidades, fue la implementación de detectores de inteligencia artificial ante denuncias de plagio. Esta medida generó controversias, ya que algunos estudiantes reclamaron por acusaciones que consideraban injustas⁵. En ciertos casos, fueron los propios docentes quienes comenzaron a incorporar herramientas de IA en sus prácticas de evaluación. En las universidades del hemisferio norte, las dificultades adquirieron una mayor magnitud, especialmente en procesos de evaluación vinculados con la asignación de vacantes, la ubicación en escalas de mérito y la asignación de puntajes tanto a estudiantes como a docentes. Los sesgos presentes en algunas de estas herramientas (como se evidenció en Estados Unidos en exámenes alto impacto o implicancias) tuvieron repercusiones significativas en las trayectorias profesionales del profesorado⁶.

Ante el desconcierto general que invadió las aulas de la universidad, muchos recomendaron volver a los exámenes orales o escritos a mano. No obstante, el problema trascendió el plano estrictamente evaluativo. Más allá de estas tensiones, resulta imprescindible dirigir la atención hacia una dimensión aún más compleja: el sentido de la educación y los nuevos derechos que emergen en un contexto marcado por la sobreinformación y la desinformación. Asistimos a un nuevo contexto en el que la desinformación prolifera sin control ni verificación de fuentes. En este escenario, se vuelve imprescindible fortalecer la capacidad de validar la información que consumimos, no solo en el ámbito académico, sino también como condición para una ciudadanía crítica e informada.

En el contexto actual, se observa un fenómeno preocupante: los jóvenes de la región acceden a la información principalmente a través de videos, sin recurrir a medios que garanticen la verificación de los contenidos (Albarelo *et al.*, 2020; Suárez, 2024). Esta práctica representa una amenaza para las democracias, al debilitar la capacidad ciudadana de discernir entre hechos verídicos y noticias falsas. La legislación europea sobre IA ha comenzado a abordar el problema, transitando desde un enfoque centrado en los derechos humanos hacia uno orientado a la gestión de riesgos (Costa, 2021).

Vale mencionar unas notas muy recientes, difundidas por diversos medios de comunicación. La primera de ellas informa que el gobierno de Albania, con el argumento de combatir la corrupción en las contrataciones estatales, habría designado como ministra en un área de gobierno a una herramienta de inteligencia artificial. “Diellia, nueva funcionaria del gobierno albanés es una inteligencia artificial”⁷. Ante

⁵ Para ampliar ver: Bloomberg Law. (2024, January 24). Third of California online bar exams cited for possible cheating. Bloomberg. <https://news.bloomberglaw.com/business-and-practice/third-of-california-online-bar-exams-cited-for-possible-cheating>

⁶ Las escuelas y los sindicatos afirman que los docentes están siendo penalizados injustamente por la baja en el rendimiento académico en los exámenes escolares del año pasado, basados en estándares curriculares más exigentes, conocidos como Common Core. Sin embargo, muchos de los problemas eran de carácter técnico, como situaciones en las que los docentes fueron responsabilizados por las calificaciones de estudiantes a quienes nunca enseñaron, según informaron los directores escolares.

⁷ Ver: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/el-gobierno-de-albania-nombra-a-una-ministra-creada-con-inteligencia-artificial-para-combatir-la-nid11092025/>

este tipo de noticias, cabe preguntarse si se trata de información veraz o falsa. Y en caso de ser cierta, ¿cuáles serían las implicancias de delegar funciones gubernamentales a una IAG?

Otra noticia, en la misma línea, da cuenta de las transformaciones en el ejercicio de la ciudadanía tal como la conocíamos. Según una nota publicada en el diario *El Cronista*, en el marco de la crisis política en Nepal, se habría elegido a una nueva jefa de gobierno a partir de un debate llevado a cabo por ciudadanos en la plataforma Discord. “Los organizadores del canal, vinculados a la organización cívica Hami Nepal, reconocieron que la sala de chat no representaba a todo el país. Aun así, la presión digital adquirió un peso político inesperado” (Rizzo, 2025). ¿Estaremos ante un nuevo tiempo en que las nuevas formas de democracia se vinculan con las posibilidades de acceso a dispositivos, conectividad, y saberes de uso de plataformas? Al respecto, Natalia Zuazo (2025) advierte sobre los riesgos que reviste el uso de las nuevas tecnologías y la desinformación y los vincula con las fragilidades de los sistemas democráticos en países de América Latina y Caribe además de los peligros de las falsas democracias.

Unos meses antes de leer estas noticias, en el marco del taller de lectura y escritura del ciclo de ingreso de una universidad del bicentenario, en la provincia de Buenos Aires, Argentina se desarrolló una experiencia vinculada con el impacto de las nuevas formas de búsqueda y circulación de información y la memoria histórica (Goldenstein Jalif, 2025b).

En el marco del taller, durante la primera unidad del programa, centrada en la lectura de textos sobre la memoria histórica, se propuso a los estudiantes reflexionar acerca de los vínculos entre la construcción colectiva de la memoria y los desafíos contemporáneos vinculados con la desinformación. La propuesta se desarrolló a partir de un encuadre enriquecido con recursos multimediales, como el acceso a un museo virtual, y estuvo acompañada por marcos interpretativos provistos mediante guías de lectura y la mediación docente. La secuencia incluyó un texto académico junto con otros textos de divulgación. Como cierre, se llevó a cabo un trabajo de reflexión grupal que culminó en microescrituras orientadas por la pregunta: ¿De qué manera los textos trabajados pueden contribuir a la construcción de la memoria histórica?

En esta edición del taller (2025) al terminar la secuencia didáctica, se invitó a los estudiantes de dos comisiones a reflexionar sobre los riesgos de la publicación exponencial en redes sociales de noticias falsas, e historias con contenido negacionista, para cuestionar y reflexionar de manera colectiva sobre los riesgos de la infodemia y las noticias falsas en relación con la memoria histórica. Para ello, se diseñó una actividad que consistió en dirigir la pregunta sobre la memoria histórica a las herramientas de inteligencia artificial generativa (IAG), (ChatGPT o Copilot), y contrastar los resultados con otras búsquedas en otra herramienta bien diferente: la enciclopedia libre y colaborativa Wikipedia. Los estudiantes, organizados en grupos, utilizaron sus dispositivos móviles para consultar a la IAG con una misma pregunta, registrando los comandos utilizados, las respuestas obtenidas y las interacciones necesarias para precisar la búsqueda. Luego realizaron una búsqueda similar en Wikipedia, observando los hipervínculos y la presencia de fuentes citadas.

La actividad propició un espacio de discusión enriquecedor. Los estudiantes señalaron que las herramientas de IAG respondían sin conocer los textos de refe-

rencia y, fundamentalmente, sin citar fuentes. En contraste, Wikipedia ofrecía referencias comprobables a los autores trabajados en clase, lo que llevó a valorarla como una fuente más confiable por su capacidad de verificación. Se desmitificó así la idea de que las IAG funcionan como buscadores tradicionales, y se advirtió que estos sistemas incorporan las subjetividades de quienes los crean y financian. Se trabajaron ejemplos de sesgos y sus implicancias éticas, se desenmascaró la supuesta neutralidad de los algoritmos, advirtiendo las características de las empresas dueñas de las plataformas, sus sistemas de extracción de información, y otros rasgos y riesgos, usos posibles y desaconsejables de las nuevas plataformas de inteligencia artificial generativa, a la vez que se sugirió bibliografía para seguir consultando. La reflexión se extendió a los desafíos que enfrentan las democracias actuales, como la proliferación de noticias falsas y narrativas negacionistas.

La secuencia no concluyó con la actividad comparativa. Al revisar los escritos finales entregados por los grupos, se detectó que algunas producciones sugerían el uso de IAG, a pesar de que no estaba permitido en el taller. Este “incidente crítico” (De Ketele, 1984, p.17) permitió llevar a la clase algunos casos para realizar un trabajo individual en pos de identificar las particularidades de la escritura propia frente a las formulaciones típicas de los chatbots. De este modo, fue posible trabajar sobre la importancia de distinguir qué problemas pueden resolverse rápidamente con IAG y cuáles requieren una elaboración personal. Se abordó el problema de la inhibición formativa, y se reafirmó la importancia de utilizar en la universidad la voz propia en tanto la escritura ya que reviste un valor crucial para el desarrollo del pensamiento crítico.

Esta experiencia busca simplemente abrir la discusión sobre los riesgos de uso de las IAG en el ingreso universitario y su contracara, la importancia de que esos primeros usos sean presentados de la mano del docente en un contexto específico y con contenidos pertinentes. Si se entiende que el ingreso a la universidad constituye una “zona fronteriza” que demanda nuevos alfabetismos que no solo incluyen la lectura comprensiva y crítica en el contexto de cada disciplina sino también la indagación en fuentes confiables es posible que se torne ineludible incorporar con un encuadre claro y pautado el uso crítico de las IAG en el marco de una situación didáctica. Los nuevos alfabetismos no están exentos de brechas y las desigualdades materiales, simbólicas y culturales nuevamente se presentan entre quienes tienen acceso a descubrir por sí mismos y utilizar las nuevas herramientas y quienes quedan fuera de estas oportunidades y conocimientos, pero fundamentalmente, entre los usos descalificantes y críticos. Esos “usos impacientes” de los que advierte Chartier (2025) están asociados a la falta de cuestionamiento de la veracidad del contenido de aquello que leemos deberá ser material de trabajo ineludible en la universidad.

La Inteligencia Artificial Generativa. Un caballo de Troya

Desde hace años, se viene reflexionando y debatiendo sobre los procesos de mercantilización de la educación, en el marco de tendencias privatizadoras que conciben la formación como un bien intercambiable dentro de las lógicas del mercado capitalista. Un ejemplo de ello es el financiamiento estatal a instituciones educativas de gestión privada, ya sea a través de subvenciones, subsidios y becas

que, en distintos países, canaliza recursos públicos hacia sectores socialmente más favorecidos. Otro caso paradigmático es el sistema de becas universitarias vigente en varios países del norte global, sostenido por esquemas meritocráticos que benefician, en su mayoría, a estudiantes provenientes de grupos con mayor capital cultural, simbólico y/o económico (Viñao, 2023). En esta misma línea, modelos como el del *voucher* educativo generan una redistribución regresiva de los recursos. Como sostienen Pini y Anderson (1999), el sistema de bonos (o *vouchers*), es una forma de mercantilización de la educación, es decir, la educación puede ser intercambiada como cualquier otro bien en el mercado capitalista (p. 146). Sin embargo, hay muchas maneras de privatizar y estratificar. Asistimos a una nueva fase capitalista que algunos autores denominan capitalismo digital (Zanotti, 2025; Fuchs, 2020) informacional (Zukerfeld, 2020) o tecnocapitalismo (Zafra, 2024). En ese marco, la plataformización de la educación viene de la mano de una nueva forma de mercantilización educativa. Monett y Paquet (2024, p.1) consideran que la irrupción de la IAG en las instituciones educativas contribuye a que el conocimiento sea un bien que puede ser intercambiado, comprado o vendido en un mercado. La automatización de procesos tanto en el mercado de trabajo como en este caso, en el ámbito educativo, es funcional a la lógica capitalista que busca la eficiencia y reemplaza lo humano por máquinas que aceleran los tiempos de producción.

Como correlato de ello, los usos de los sistemas generativos de lenguaje (LLM) obturan algunos de los procesos cognitivos cruciales para aprender, para comunicarnos, para reflexionar y en consecuencia, para configurar un pensamiento crítico, justamente el que tiene por objeto la universidad. ¿Qué implicancias tiene que los estudiantes eviten la lectura autónoma de libros, artículos e informes, y deleguen estas tareas en terceros, incluidos los chatbots automatizados? Esta nueva fase de mercantilización educativa se expresa en el ámbito universitario como una amenaza a la actividad cognitiva, de manera multidimensional.

En primer lugar, desde la lógica capitalista, las plataformas de inteligencia artificial extraen conocimiento socialmente producido y resguardado en formato digital, apropiándose sin costo material del acervo del trabajo intelectual. Los sistemas de IA (generativa) entrenan sus algoritmos a partir del extractivismo masivo de datos (una apropiación impaga) de conocimientos disponibles en formato digital en sitios web, y las respuestas que arrojan generalmente no ofrecen respaldo de la información que brindan, ya sea mediante citas o referencias, y de este modo, tampoco reconocen la autoría de las producciones. Además, debido a que los modelos de lenguaje solo pueden tomar información disponible en línea, de este modo, excluyen una enorme cantidad de contenidos no digitalizados. Por otra parte, al estar entrenados en idioma inglés, no pueden utilizar información que no forma parte de sus corpus de entrenamiento. Por último, sus sesgos, como se mencionó, involucran múltiples variables de clase, género y mercado, entre otros.

En segundo lugar, la automatización de procesos reemplaza el trabajo humano por máquinas respondiendo a la lógica del capital que requiere de tiempos acelerados de producción (en favor de las empresas y en perjuicio del trabajo humano). Esta búsqueda de aceleración de los tiempos es fácilmente observable en los modos de lectura digital, en los que los “usos impacientes” a los que refiere Chartier (2025, p. 23) reflejan la lectura simultánea en dos pantallas o en múltiples dispositivos y entornos, como redes sociales. Estos modos de lectura rápida, cru-

zada, y sin profundidad de análisis se relaciona con la lectura de contenidos que no son verificados (Chartier, 2025)

En tercer lugar, las empresas que trabajan en el desarrollo de herramientas de inteligencia artificial generativa desarrollan sistemas de lenguaje que responden a sus sesgos y de quienes los entrena, lo que favorece a unos grupos sociales en perjuicio de otros, nombrando el mundo según patrones sajones, masculinos, con preferencias étnicas que excluyen ideas y cosmovisiones. Los sesgos, según Alemany (2022, p.39), son comportamientos sistemáticos, ya sea por decisiones humanas involucradas en el diseño y desarrollo de los sistemas, como por el aprendizaje automático a partir de los datos de entrenamiento. Por ejemplo, los grandes modelos de lenguaje no reflejan de manera equitativa todas las formas de producción lingüística; muchas han sido filtradas o descartadas por quienes desarrollan los sistemas y por los grupos sociales que los financian (Ferrante, 2022). De este modo, las herramientas de IAG devuelven a los usuarios respuestas a través de una preformalización del lenguaje que reconfigura y obtura ideas y pensamientos, así como invita a saltar procesos cognitivos fundamentales tales como la propia interpretación del sujeto. Por ello, las nuevas formas que adopta la mercantilización de la educación a partir de la introducción de las IAG en los momentos de aprendizaje configuran una nueva fase de mercantilización del conocimiento y de la actividad cognitiva.

En este escenario, se impone una reflexión sobre cómo las prácticas de lectura y escritura se ven atravesadas por estas transformaciones.

Lejos de ser procesos neutros, las prácticas de lectura y escritura constituyen actos cognitivos complejos que involucran, como se mencionó, la construcción activa de sentido. Como se ha señalado previamente, Roger Chartier advierte sobre los “usos impacientes” que caracterizan la lectura digital: fragmentada, apresurada, sin cuestionamiento crítico de la veracidad de lo leído. Por su parte, Remedios Zafra (2024), denuncia que las nuevas tecnologías están impulsadas por lógicas mercantilistas que nos convierten en productos: sujetos proyectados en redes, e hiperconectados. Zafra reflexiona sobre el uso del tiempo que se diluye en pantallas, series y tareas simultáneas: en un modo de vida donde los tiempos están superpuestos, los tiempos de trabajo y de ocio, no queda lugar para la reflexión y la introspección, ya que ambas requieren una pausa, y solo pausando lo que hacemos podemos lograr un pensamiento profundo. De este modo, afirma que “no hay pensamiento sin tiempo para pensar”. En su crítica al tecnocapitalismo, la escritora advierte que la inteligencia artificial, lejos de cumplir la promesa de aliviar los trabajos más arduos y físicos, ha comenzado a reemplazar y acelerar las tareas creativas, cognitivas y burocráticas. Esta orientación genera una paradoja inquietante: nos promete eficiencia, pero nos deja más precarios, más ansiosos y más desconectados de lo esencial. Remedios llama a las nuevas identidades “identidad impaciente” (Zafra, 2024)⁸.

Esta impaciencia e hiperconexión nos separa de lo colectivo, rasgo humano al que Mercer (2023), en línea con otros autores como Vigotsky (1984), otorga enorme importancia. Destaca la interacción social en el marco de la cultura y señala que

⁸ Ver: <https://fcmanrique.org/fcm-actividad/remedios-zafra-la-tecnologia-no-ha-conseguido-el-objetivo-de-dar-nos-mas-tiempo-para-nosotros/>

el lenguaje humano, a diferencia de los sistemas de comunicación animal, es una invención cultural que permite la transmisión compleja de ideas, la cooperación y la reflexión compartida. Sin embargo, cabe en este análisis comprender que, cuando la IA se apropiá de ese lenguaje para automatizarlo, resumirlo o reemplazarlo, se corre el riesgo de erosionar su función más valiosa: la de pensar juntos, lentamente, con matices. Porque no hay pensamiento sin tiempo para pensar, y no hay lenguaje significativo sin diálogo.

Mercer (2023) examina la evolución del lenguaje y su estrecha relación con el pensamiento humano, que no solo supera en precisión y alcance a otros sistemas de comunicación, sino que también permite la creación de nuevos significados y la expresión de una variedad infinita de conceptos. Esta riqueza semántica es esencial para la colaboración entre individuos y para la construcción de conocimiento compartido. En relación con lo expuesto, Bajtín (1989) expresa que la significación de cualquier texto es abierta, y que cada contexto de lectura lo hace susceptible de nuevas interpretaciones. De allí que de la palabra,

todavía no sabemos del todo lo que nos puede decir, la introducimos en nuevos contextos, la aplicamos a un nuevo material, la ponemos en una nueva situación para obtener de ella nuevas respuestas, nuevas facetas en cuanto a su sentido y nuevas palabras propias (porque la palabra ajena productiva genera en respuesta, de manera dialógica, nuestra nueva palabra). (p.157)

Chartier señala una diferencia fundamental entre una inteligencia que puede “simular” la inteligencia humana, y la inteligencia propiamente humana, diferencia que radica en la experiencia, la curiosidad, las emociones y los sentimientos propios del ser humano que intervienen en la lectura. En el mismo sentido, Mercer subraya que la interpretación del lenguaje implica un acto creativo, ya que las palabras no poseen significados invariables.

En síntesis, frente a la respuesta siempre certera y sin dudas de las IAG, la respuesta humana depende del contexto y de la propia experiencia de vida atravesada por lo político, lo cultural, lo social, y lo pedagógico.

En relación con el entorno digital, a diferencia de la cultura impresa, donde establecer la verdad implica confrontar afirmaciones, ejercer juicio crítico y verificar la autoridad de la fuente, en el ámbito digital el criterio de verdad se inscribe dentro del propio sistema. Esta situación convierte a la tecnología digital en un poderoso instrumento para la difusión de desinformación, noticias falsas, manipulaciones del pasado y falsificaciones de la realidad.

También, y vinculado con la pérdida de juicio crítico respecto de la veracidad de la información, la lectura digital fomenta una práctica apresurada e impaciente que solo busca datos o llegar rápidamente a una conclusión, lo que se asocia, como ya se mencionó, con la falta de cuestionamiento del contenido. En este sentido, la conversión digital modifica las maneras de leer, entender y movilizar los textos, y por primera vez, el objeto (soporte) y el texto se separan (Chartier, 2025).

En relación con la escritura digital, y en el mismo sentido de las advertencias señaladas previamente, se suman los nuevos problemas de las producciones generativas de inteligencia artificial, que dependen (como se mencionó) de archivos digitales atravesados por desigualdades lingüísticas y prejuicios. Los algoritmos, basados en modelos estadísticos, no están diseñados para captar estos matices.

No extraen ni valoran información implícita, a menos que se les instruya específicamente para hacerlo, y aun así lo hacen sin comprensión genuina. Como también se mencionó anteriormente, al carecer de vivencias sociales y experiencias del mundo real, son incapaces de vincular el texto con contextos humanos, ya que no existe en ellos memoria emocional ni comprensión experiencial. En contraste, el lector humano no es un mero “traductor”, ya que al leer se reelaboran ideas y se reconstruyen significados. En relación con la escritura, al permitir compartir el pensamiento, este se vuelve objeto de análisis que puede ser enriquecido por otros (Mercer, 2023).

En consecuencia, en los últimos años asistimos a grandes transformaciones en las modalidades de lectura y escritura en el ámbito universitario y a la vez hemos atravesado desafíos de la pandemia y pospandemia que hoy se multiplican en una nueva era de la Inteligencia Artificial Generativa. La formación académica de nuestros estudiantes y en particular el acompañamiento a los nuevos sectores sociales ingresantes a las universidades públicas, conlleva desafíos de gran magnitud y que contemplan sopesar el potencial impacto de los procesos de mercantilización de la actividad cognitiva. Hemos advertido que en el capitalismo de plataformas, la digitalización de los procedimientos tanto de la dimensión ciudadana como de muchas de las prácticas académicas ha transformado de manera radical las prácticas de lectura y escritura, pilares fundamentales para el desarrollo del pensamiento crítico y la autonomía intelectual. La lectura en soportes digitales no solo modifica el ritmo y la profundidad de la lectura, sino que también altera la disposición cognitiva del sujeto lector. La fragmentación del contenido, la hipertextualidad y la lógica algorítmica de las plataformas digitales tienden a favorecer una lectura superficial, orientada más al consumo rápido de información que a la reflexión profunda. En este nuevo entorno, caracterizado por la proliferación de la desinformación, se observa un aprovechamiento sistemático por parte de movimientos negacionistas, anticientíficos y conspirativos, que encuentran en los entornos digitales, y en las redes sociales, un terreno fértil para la difusión de discursos seudocientíficos. La irrupción masiva de la Inteligencia Artificial Generativa ha añadido una nueva capa de complejidad y desconcierto general en el ámbito académico y educativo, al introducir tecnologías capaces de producir textos académicos, ensayos, resúmenes y respuestas automatizadas con una apariencia que puede resultar engañosa, además de extractivista, utilizando la producción intelectual acumulada por los humanos al punto que algunos autores hablan de “el gran robo de cerebros” (Ferguson, 2025).

Este fenómeno ha generado un debate urgente en el campo educativo sobre los límites éticos, pedagógicos y epistemológicos del uso de estas herramientas. En otro orden, hemos recuperado voces que advierten sobre los riesgos de una dependencia acrítica de la IAG, que puede derivar en la inhibición formativa o descalificación de los estudiantes como productores de conocimiento y en la pérdida de oportunidades genuinas de aprendizaje. El uso indiscriminado de estas tecnologías para la realización de tareas académicas plantea una amenaza concreta a la formación del juicio propio, la capacidad de argumentación y la apropiación significativa de los contenidos. En este sentido, se vuelve imprescindible sostener una alerta activa para que el saber pensar por cuenta propia no se convierta en una práctica residual o en un privilegio reservado a ciertos grupos sociales con acceso a una formación crítica. En relación con la docencia, la perplejidad es paralizante.

Distintas voces reflejan la inquietud y resignación frente al avance vertiginoso de la inteligencia artificial. En este contexto la respuesta institucional suele limitarse a prohibir el uso de estas herramientas entre los estudiantes y desarrollar, especialmente las evaluaciones con los métodos tradicionales, papel y lápiz. ¿Es esto suficiente? Claro que no. Esta situación interpela directamente a la docencia, que debe revisar sus estrategias de enseñanza, evaluación y acompañamiento, en un contexto donde la mediación tecnológica redefine los modos de interacción y construcción del conocimiento.

Frente a este panorama, se impone la necesidad de un compromiso humanista que promueva, por una parte, el acceso equitativo a la alfabetización digital, porque saber utilizar las tecnologías digitales constituye hoy un nuevo factor de desigualdad en la educación superior, y un conocimiento desigualmente distribuido que genera un ensanchamiento de las brechas educativas y culturales.

Por otra parte, resulta fundamental promover herramientas para un acceso a información fiable, en defensa del conocimiento como bien común. Este doble compromiso exige una alfabetización digital e informacional sólida, que forme a los estudiantes para el uso de las herramientas y plataformas con agencia para cuestionar la fiabilidad de las fuentes, identificar los sesgos y limitaciones de las herramientas digitales, y comprender que la IAG (aún) no constituyen un buscador de información confiable, sino una tecnología de generación textual basada en patrones estadísticos y entrenamiento algorítmico. En este sentido, la alfabetización informacional, debe ir más allá de la mera competencia técnica. Implica formar sujetos críticos, capaces de leer entre líneas, de interrogar los discursos, de reconocer las lógicas de poder que atraviesan la producción y circulación del conocimiento.

Por último, resulta clave desarrollar dispositivos y estrategias pedagógicas para la alfabetización académica que recuperen el valor de la lectura lenta, del diálogo argumentativo, de la escritura como proceso reflexivo y creativo. Para ello, diversos autores se pronuncian de modo enfático en la importancia de lograr reservar espacios para la desconexión digital dentro de la universidad. En un contexto donde la velocidad y la automatización parecen imponerse como valores dominantes, reivindicar la pausa, la duda y la elaboración propia se vuelve un acto político y pedagógico. Por ello, es complejo el desafío: integrar las tecnologías al aprendizaje para reducir brechas digitales e informacionales, pero a su vez poder aislar contextos de estudio en situación de desconexión para preservar y desarrollar la capacidad de pensamiento crítico. En síntesis, es necesario repensar el rol de las universidades como espacios de resistencia frente a la lógica extractivista del capitalismo digital. Esto implica revisar las políticas de acceso a la tecnología, los criterios de evaluación y acreditación, y las formas de producción y circulación del saber. La universidad no puede limitarse a ser una comunidad usuaria pasiva ni una institución aislada de las tecnologías emergentes. Por el contrario, debe buscar posicionarse como agente crítico, pero con capacidad de disputar sentidos y generar alternativas para formar profesionales y ciudadanos comprometidos.

A modo de cierre: la universidad en la encrucijada

En este artículo se han explorado los desafíos que enfrenta la universidad en contextos de nuevas formas de mercantilización educativa que se expresan en un

potencial proceso de mercantilización de la actividad cognitiva. En este escenario, la universidad tiene la responsabilidad de formar sujetos capaces de habitar la cultura digital con autonomía, y ejerciendo el pensamiento crítico. Para ello, si bien las universidades de reciente creación vienen implementando diversos dispositivos institucionales para acompañar la adaptación y aculturación de los ingresantes en los primeros trayectos (Goldenstein Jalif, 2025a), la efectividad de estas iniciativas se ha visto severamente condicionada (en los últimos años) por la ausencia de políticas públicas de inclusión digital. Asimismo, en el actual contexto las restricciones presupuestarias repercuten de manera inevitable en las posibilidades materiales de hacer frente a las necesidades señaladas y robustecer los dispositivos de apoyo al ingreso. En este marco las jóvenes instituciones, de manera creativa y esforzada, desafían los condicionamientos estructurales para continuar acompañado a los nuevos públicos ingresantes, también afectados por las actuales políticas gubernamentales.

En lo que refiere a los desafíos pedagógicos, cabe subrayar que las pedagogías están en relación con la materialidad de la infraestructura y los contextos económicos en que se desarrollan. En este marco, las prácticas de lectura y escritura en la universidad involucran, a partir de su materialidad (ya sea que se lleven a cabo en papel, en dispositivos celulares, o en *netbook*) diferentes habilidades y procesos cognitivos. La construcción y reconstrucción de significados en cada contexto requiere un abordaje particular.

Hoy la lectura y la escritura se tornan habilidades fundamentales tanto para ingresantes, como para estudiantes y docentes y nos interrogan acerca de las nuevas habilidades que se requieren para habitar las nuevas modalidades de la vida académica y las nuevas formas de ciudadanía. Los requerimientos de saberes vinculados con la comprensión de la información son prioritarios en un marco en el que la sobreinformación e infodemia y su contracara, la desinformación ponen en riesgo las estructuras de la misma democracia. En dicho contexto, resulta crucial tener la capacidad de validar la información en diferentes formatos y textos, y la universidad tiene una función primordial en este aspecto. ¿Cómo podremos sensibilizar a los ingresantes en estos temas? En este artículo se mencionó una experiencia pedagógica reciente llevada a cabo en el taller de lectura y escritura del ingreso en una universidad del bicentenario que abordó el impacto de la inteligencia artificial generativa en los procesos de lectura, escritura y formación ciudadana. La secuencia didáctica que conectó un trabajo sobre la memoria histórica y la desinformación, permitió reflexionar críticamente sobre el uso de las IAG en la universidad, reafirmando la importancia de la lectura y la escritura reflexivas para entender la realidad.

En los párrafos precedentes se ha reflexionado acerca de las nuevas modalidades de lectura digital y su relación con una mayor falta de interrogación y cuestionamiento de la veracidad del contenido de lo que leemos, situación se ve exponencialmente agravada por el uso de herramientas de inteligencia artificial generativa. Se ha desarrollado a su vez el impacto del uso de la inteligencia artificial generativa (IAG) en el ámbito educativo considerando que podría representar una nueva etapa del proceso de mercantilización educativa y de una potencial mercantilización de la actividad cognitiva, expresada de manera multidimensional. Por una parte, se evidencia una apropiación impaga del conocimiento socialmente producido, a través del extractivismo digital que realizan las plataformas de inteligencia artifi-

cial generativa. Esta práctica invisibiliza el trabajo intelectual y captura del producto y del acervo social del trabajo intelectual, lo que representa un avance significativo del capitalismo sobre los modos de producción y circulación del conocimiento. También, la automatización de los procesos responde a la lógica del capital, reemplazando el trabajo humano por sistemas que operan bajo la exigencia de tiempos acelerados. Como se ha señalado, esta es una de las lógicas centrales del sistema capitalista. Como consecuencia, los efectos subjetivos de esta aceleración se traducen en identidades impacientes (Zafra, 2024) y usos impacientes de la lectura (Chartier, 2025 p. 2) que impactan en los sujetos tanto en la comprensión, como en la posibilidad de verificación crítica de la información.

Asimismo, los sistemas de IA (generativa) reproducen los sesgos de quienes los diseñan y entrenan, favoreciendo ciertas visiones del mundo (sajonas, masculinas, hegemónicas) en detrimento de otras. Como señala Alemany (2022), estos sesgos no son accidentales, sino comportamientos sistemáticos que afectan la equidad en el acceso y la representación del conocimiento. De allí surgen nuevas formas de divulgación del conocimiento que excluyen ciertas ideas, modos de nombrar y de interpretar el mundo. Esto reconfigura el mapa del saber, ahora alojado en nuevas bases de datos corporativas. Estas herramientas, alimentadas por datos y saberes producidos socialmente, los reelaboran y devuelven a través de una pre-formalización del lenguaje, que conduce a una preconfiguración del pensamiento y a la inhibición de procesos cognitivos esenciales para comprender el mundo. Las nuevas formas que adopta la mercantilización de la educación y de la actividad cognitiva promueven un modelo de aprendizaje individual, asistido por sistemas de IAG, que tiende a desarticular los modos colectivos y colaborativos de construcción del saber, profundizando además las brechas de desigualdad cultural y simbólica.

Por último, es fundamental reconocer que asumir los riesgos asociados a la mercantilización de la actividad cognitiva no implica desconocer la importancia de enseñar a utilizar las nuevas herramientas digitales y de inteligencia artificial (generativa) desde el inicio de la universidad. Por el contrario, resulta clave compartir estos saberes con nuestros estudiantes para que las brechas digitales y de acceso a las herramientas de uso social que median los nuevos modos de ciudadanía, de trabajo y también de producción intelectual estén equitativamente distribuidas, eludiendo y rompiendo las brechas socio económicas y culturales previas y persistentes. Sin embargo, este proceso necesariamente debe estar mediado por prácticas pedagógicas que fomenten la interacción grupal, la reflexión colectiva, e individual crítica y el conocimiento de los contextos de producción de estas tecnologías, así como de sus sesgos y riesgos.

El desafío al que se enfrenta la universidad, entonces, es doble y profundamente complejo. Por un lado, resulta imprescindible integrar la alfabetización digital en las diferentes instancias educativas desde el trayecto de inicio universitario como condición básica para garantizar el acceso equitativo al conocimiento y contrarrestar las lógicas excluyentes (Lorenzi, 2022). Esto implica no solo generar condiciones para romper las desigualdades de acceso a dispositivos y conectividad, y las brechas de saberes técnicos asociados a sus usos, sino también formar a estudiantes y docentes en el uso crítico, ético y significativo de las herramientas digitales. En un mundo profundamente desigual, reducir las brechas digitales e informacionales se vuelve un imperativo pedagógico y político. No hacerlo supone per-

tuar desigualdades estructurales que excluyen a quienes no cuentan con los recursos ni los saberes necesarios para participar plenamente en la ciudadanía digital contemporánea.

Sin embargo, esta integración tecnológica en el marco de la universidad no puede darse de manera acrítica ni totalizante. Por eso, el segundo desafío, complementario al mencionado, consiste en preservar y fomentar espacios de estudio desconectados, donde se habilite la posibilidad de pensar sin interrupciones, de leer sin distracciones, de escribir con profundidad. En este sentido, importa más que nunca recuperar el tiempo para lectura lenta, la escritura como proceso recuperando la voz propia y el diálogo argumentativo y colectivo como una apuesta por una educación que pueda resistir las nuevas lógicas de mercantilización del conocimiento.

En un entorno saturado de estímulos, notificaciones y demandas de inmediatez, la desconexión hoy se vuelve una variable pedagógica esencial que resalta el valor de la atención sostenida, la pausa reflexiva y el desarrollo del pensamiento crítico. Se trata, en este sentido, de poder sostener espacios no digitales para enfocar la alfabetización académica y trabajar la inteligencia humana, protegiendo el desarrollo del pensamiento autónomo frente a un escenario de avance de la mercantilización de la cognición.

La universidad actual se encuentra en la encrucijada: deberá enfrentar a la vez la exigencia de ampliar los dispositivos de alfabetización digital e informacional y al mismo tiempo crear y recuperar espacios de alfabetización académica en contextos de desconexión y concentración en clave de nuevas alfabetizaciones de frontera (Goldenstein Jalif, 2025a). Para ello, se requerirá fortalecer las políticas públicas y los recursos orientados a las instituciones universitarias. En tiempos complejos, la universidad, como espacio público de formación, deberá sin duda, asumir el enorme desafío de acompañar a los estudiantes, a partir de dispositivos renovados, desde el inicio de su trayecto acortando brechas y promoviendo aprendizajes inteligentes, no artificiales, situados y críticos. Quedan muchos interrogantes que convocan a repensarnos con toda la creatividad, y desde pedagogías críticas en el nuevo escenario que es a la vez desafiante y urgente.

Referencias

- Albarello, F., Arri, F., Porta, P. y Peret, M. (2020). Investigar, estudiar, informar en red. *Revista Argentina de Comunicación*, 8(11), 388-397.
- Almeida, A. (2025, enero 11). Roger Chartier: “La impaciencia de la lectura digital se asocia a la falta de cuestionamiento de la veracidad del contenido”. Interferencia. <https://interferencia.cl/articulos/roger-chartier-la-impaciencia-de-la-lectura-digital-se-asocia-la-falta-de-cuestionamiento>.
- Alonso Alemany, L. (2022). Inteligencia artificial y valores. En: E. Ferrante (Dir.). *¿Aprendizaje automágico? Un viaje al corazón de la inteligencia artificial contemporánea*. Colección KUAA. Vera Editorial Cartonera.
- Bejines Baquero, V. y Gómez Ramírez, L. (2014). Memoria histórica y comunicación: estrategias de comunicación con respecto a la memoria histórica en España y Serbia. <https://idus.us.es/items/3e91cc8c-41c2-4b74-b420-a6ab463c1fe5>

- Benítez Larghi, S y Welschinger, N. (2020). Once desafíos para el futuro del Conectar Igualdad. *Revista Anfibia (digital)*. UNSAM.
- Benvegnú, M. A., y Goldenstein Jalif, Y. (2025). El ingreso a la universidad, miradas y experiencias. *Revista UNIPE*, 4, 71-100. <https://portalrevistas.unipe.edu.ar/index.php/analisispracticas/article/view/348/349>
- Bloomberg Law. (2024, January 24). *Third of California online bar exams cited for possible cheating*. Bloomberg. <https://news.bloomberglaw.com/business-and-practice/third-of-california-online-bar-exams-cited-for-possible-cheating>
- Böhm-Carrer, F. y Lucero, A. (2018). La alfabetización universitaria y el contacto con las fuentes de información, claves para el aprendizaje en la universidad. *Revista Educare*, 22(2), 259-285. <https://www.redalyc.org/jatsRepo/1941/194156028015/html/index.html>
- Bombini, G. (2019). Desafíos para una escritura académica en contexto. *Álabe: Revista de Investigación sobre Lectura y Escritura*, 19. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6945633>
- Buonfrate, M. y Goldenstein Jalif, Y. (2021, febrero 2). Escritura con máquinas, enfoques lúdicos, y democratización en la escritura institucionalizada. *Revista El Arcón de Clio*. <https://revista.elarcondeclio.com.ar/escritura-con-maquinas-enfoques-ludicos-y-democratizacion-en-la-escritura-institucionalizada>.
- Cassany, D. y Ayala, G. (2008). Nativos e inmigrantes digitales en la escuela. *Participación Educativa*, 9, 53-71. Universitat Pompeu Fabra. https://repositori.upf.edu/bitstream/handle/10230/21226/Cassany_PE_9.pdf
- Carlino, P. (2003). Alfabetización académica. Un cambio necesario, algunas alternativas posibles. *Educere. Investigación*, 6(20), 409-417.
- Chevallard, Y. (1985). *La transposition didactique; du savoir savant au savoir enseigné*, La pensée sauvage.
- Claus, A. y Sánchez, B. (2019). *El financiamiento educativo en la Argentina: Balance y desafíos de cara al cambio de década*. Documento de trabajo Nro. 178. CIPPEC.
- Conectar Igualdad: los estudios muestran que las computadoras mejoraron el aprendizaje de los estudiantes. Chequeado. <https://chequeado.com/el-explicador/conectar-igualdad-los-estudios-muestran-que-las-computadoras-mejoraron-el-aprendizaje-de-los-estudiantes/>
- De Ketele, J. M. (1984). *Observar para educar*. Visor.
- Ezcurra, A. M. (2003). *Principales dificultades de los alumnos de primer ingreso al grado*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Ezcurra, A. M. (2005). Diagnóstico preliminar de las dificultades de los estudiantes de nuevo ingreso: democratización y responsabilidad de las instituciones universitarias. *Perfiles Educativos*, 27(107), 118-133. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-26982005000300006&script=sci_abstract
- Ferguson, N. (2025, julio 13). *El gran robo de cerebros de la IA y cómo las universidades pueden contrarrestarlo*. El Mundo. <https://www.elmundo.es/opinión/columnistas/2025/07/13/68724963fc6c8304068b458a.html>
- Ferrarelli, M. (2023). Las propuestas transmedia en perspectiva: participación, alfabetismos y tecnodidáctica. En M. Ferrarelli (Ed.), *Narrativas transmedia*

- para aprender y enseñar: Ecologías ampliadas en la cultura digital* (pp. 65-87). Ediciones Magro.
- Ferrarelli, M. (2024). *Inteligencia artificial y educación: insumos para su abordaje desde Iberoamérica*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). <https://oei.int/wp-content/uploads/2024/12/libro-inteligencia-artificial-y-educacion-insumos-para-su-abordaje-desde-iberoamerica.pdf>
- García Canclini, N. (2012). De la cultura postindustrial a las estrategias de los jóvenes En: N. García Canclini, F. Cruces y M. Urteaga Castro Pozo, (Coord.). *Jóvenes, culturas urbanas y redes digitales: prácticas emergentes en las artes, las editoriales y la música*. (pp. 3-18) Ariel, Uned, Fundación Telefónica.
- Goldenstein Jalif, Y. (2023). Rediseñar el aula en entornos virtuales. Tres R en una propuesta pedagógica para el ingreso universitario. En: M. Ferrarelli. *Narrativas transmedia para aprender y enseñar: ecologías ampliadas en la cultura digital*. Grupo Magro.
- Goldenstein Jalif, Y. (2025a). Políticas públicas para acompañar la ampliación del acceso al nivel superior: La alfabetización académica en universidades del bicentenario [Tesis de maestría inédita]. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas.
- Goldenstein Jalif, Y. (2025b). Alfabetizaciones de frontera y memoria histórica: Pensar el pasado con herramientas del futuro. En M. Ferrarelli (Comp.) *Inteligencia artificial en la educación y el trabajo: Enfoques y preguntas para abordar los mestizajes humano-máquina* (En prensa). Ed. Magro.
- La Nación. (2025, septiembre 11). El gobierno de Albania nombró a una ministra creada con Inteligencia Artificial para combatir la corrupción. <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/el-gobierno-de-albania-nombro-a-una-ministra-creada-con-inteligencia-artificial-para-combatir-la-corrupcion-11092025/>
- Lorenzi, G. (2022). *Acciones propedéuticas inclusivas interviniendo en los factores de deserción universitaria: La narrativa de los estudiantes de la FCE-UBA* [Tesis de licenciatura]. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Lorenzi, G. (2024). Acciones propedéuticas inclusivas: Hacia una mejor educación superior. *Vivências*, 20(40), 69-82.
- Lorenzi, G. (2024a). Deserción en la educación superior Argentina. Las competencias digitales como nuevo desafío para la inclusión. *Revista de Ciencia, Tecnología e Innovación*, 22(30), 269-278.
- Mercer, N. (1997). *La construcción guiada del conocimiento: El habla de profesores y alumnos*. Paidós.
- Mónaco, J. (2019). La necesidad de reinventarse. En *El atlas de la educación. Entre la desigualdad y la construcción del futuro*, 58-61.
- Monett, D. y Paquet, G. (2024). *The commodification of education and the (generative) AI-induced scam-like culture*. *Educación y sociedad rusas*, 55 (5), 75-90.
- Monett, D. y Paquet, G. (2024). *La mercantilización de la educación y la cultura de estafa inducida por la IA (generativa)* [Preimpresión]. ResearchGate. https://www.researchgate.net/publication/383148782_The_commodification_of_education_and_the_commodification_of_scam_like_culture_by_D_Monett_and_G_Paquet

Página/12. (2022, agosto 10). *Tres millones de estudiantes no accedieron a computadoras por la suspensión de Conectar Igualdad durante el gobierno de Macri.* <https://www.pagina12.com.ar/461635-tres-millones-de-estudiantes-no-accedieron-a-computadoras-po>

Pini, M. E. y Anderson, G. L. (1999). Política educativa, prácticas y debates en los Estados Unidos. Reflexiones sobre América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, 20, 137-162.

Prensky, M. (2001). Digital natives, digital immigrants part 2: Do they really think differently? *On the Horizon*, 9(6), 1-6.

Rivera-Vargas, P. y Jacovkis, J. (2024). *Plataformas digitales y corporaciones tecnológicas en la escuela. Una mirada desde los derechos de la infancia*. Octaedro.

Rizzo, J. (2025, septiembre 13). La generación Z de Nepal elige a su líder en Discord y fuerza un cambio histórico en el gobierno. El Cronista. <https://www.cronista.com/espana/politica-es/la-generacion-z-de-nepal-elige-a-su-lider-en-discord-y-fuerza-un-cambio-histórico-en-el-gobierno/>

Savio, D. (2015). La lectura y la escritura: un estudio sobre representaciones sociales de estudiantes universitarios. *Actualidades Investigativas en Educación*, [en línea] 15 (2), 233-259. https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?pid=S1409-47032015000200010&script=sci_abstract&tlang=es

Scolari, C. (2018). *Alfabetismo transmedia en la nueva ecología de los medios. Libro Blanco. Transmedia Literacy*.

Stegmayer, G., Milone, D., Ferrer, L., Fernandez Slezak, D., Alonso Alemany, L. y Ferrante, E. (2022). *¿Aprendizaje automágico?: Un viaje al corazón de la inteligencia artificial contemporánea*. Colección KUAA. Vera Editorial Cartonera.

Thorpe, J. (2025). El verdadero riesgo de la IA generativa es una crisis de conocimiento. Wonkhe. <https://wonkhe.com/blogs/the-real-risk-of-generative-ai-is-a-crisis-of-knowledge/>

Viñao, A. (2023). *Meritocracia, igualdad, educación. Por una vuelta a la historia social de la educación*. Editorial Diego Marín.

Wikimedia Argentina. (2025). *Wikimedia Argentina*. <https://wikimedia.org.ar>.

Zanotti, A. (2025). *Wikipedia: de los bots a la IA. Una historia de colaboración socio-técnica*. *Revista Electrónica Internacional de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura*, 27(1), 19-33. <https://doi.org/10.54786/revistaeptic.v27i1.20954>

Zafra, R. (2024, mayo 9). *La tecnología no ha conseguido el objetivo de darnos más tiempo para nosotros*. Fundación César Manrique. <https://fcmanrique.org/fcm-actividad/remedios-zafra-la-tecnologia-no-ha-conseguido-el-objetivo-de-darnos-mas-tiempo-para-nosotros/>

Zafra, R. (2024, 27 noviembre). Tiempo (y espacio) [Entrevista en podcast]. RTVE Play. <https://www.rtve.es/play/audios/vertigo-bit/vertigo-bit-podcast-tiempo-espacio-remedios-zafra-27-11-2024/16346906/>

Zuazo, N. (2025, agosto 13). *La inteligencia artificial transforma las democracias: desafíos y oportunidades en juego*. [Entrada de blog]. <https://nataliazuazo.com/2025/08/13/la-inteligencia-artificial-transforma-las-democracias-desafios-y-oportunidades-en-juego/>

Yamila Goldenstein Jalif

Alfabetizaciones en disputa: la universidad ante la mercantilización de la actividad cognitiva

ORCID: 0000-0001-7442-8817

Nro. 8 DICIEMBRE - JULIO 2026

ISSN 2796-9967

Revista
DDD

Zukerfeld, M. (2020). Bits, plataformas y autómatas: Las tendencias del trabajo en el capitalismo informacional. *Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo*, 4(7). <https://ojs.ceil-conicet.gov.ar/index.php/lat/article/view/623>

Tensiones y limitaciones respecto del rol de los magistrados en el juicio por jurados: invitación hacia nuevos desafíos

Tensions and limitations regarding the role of judges in jury trials: an invitation towards new challenges

Mariano Ariel Anconetani¹

Fecha de recepción: 10 de noviembre de 2025

Fecha de aceptación: 11 de diciembre de 2025

Resumen: En el siguiente artículo se busca comprender los cambios en el rol de los magistrados a partir del juicio por jurados en la justicia penal bonaerense considerando el pasaje del juez al “juez técnico”. Si bien la Constitución Argentina de 1853 ya ordenaba que todos los juicios debían celebrarse por la modalidad de jurados, los códigos procesales penales que fueron adoptados por la mayoría de los países latinoamericanos durante la segunda mitad del siglo XIX asignaron un rol central del magistrado en el proceso como encargado no solo de acusar y juzgar, sino también de dirigir la investigación reforzando el carácter piramidal y jerárquico característico de la perspectiva racional-instrumental (burocrática) de la justicia en la región.

No obstante, la ley 14.543/2013 establece que en la provincia de Buenos Aires los jurados pueden juzgar aquellos casos en los que la pena sea superior a quince años en el marco de un juicio oral y público, pero con la presencia de un juez que se desempeña como “técnico” y debe capacitar a los integrantes del jurado sobre el derecho aplicable.

Este pasaje del juez al “juez técnico” podría vincularse con cambios en el rol de los magistrados a partir de nuevas ocupaciones y tareas requeridas que invitan hacia nuevos desafíos e interrogantes. Dichos desafíos serán explorados en este artículo a partir de un diseño metodológico cualitativo sustentado en la normativa y en fuentes secundarias vinculadas con documentos de asociaciones profesionales que impulsaron esta modalidad de juicio. Entendiendo que los procedimientos de gestión de la justicia penal no son procesos meramente técnicos, sino que son procesos de gobierno que se relacionan con una determinada manera de ejercer el poder, en este artículo se buscan comprender los desafíos del pasaje del juez al “juez técnico” a partir de interrogantes que nos acerquen a las tensiones y limitaciones presentes en el marco de una modalidad de juicio que apela, al menos discursivamente, al involucramiento y la participación de los ciudadanos en la “resolución” y “gestión” de los asuntos judiciales en el marco de una “gobernanza democrática”.

Palabras clave: rol, magistrados, juicio por jurados, desafíos, tensiones, limitaciones

¹ Licenciado en Comunicación Social. Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Magíster de la Universidad de Buenos Aires (UBA) en Ciencias Sociales del Trabajo, Facultad de Ciencias Sociales (FSOC). Doctorando en Ciencias Económicas. UBA, con orientación en Administración Pública. Profesor Asociado de Sociología, Sociología de las Organizaciones y Metodología de las Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Investigador del Proyecto UBACyT “Desafíos de Salida: Determinantes institucionales e históricos del desarrollo territorial 2023-2025”. Centro de Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración (CEINLADI), Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Identificador ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-7381-8850>. Correo electrónico: marianoanco@gmail.com.

Abstract: The following article seeks to understand the changes in the role of magistrates following the introduction of jury trials in the criminal justice system of Buenos Aires, considering the transition from judge to "technical judge".

Although the Argentine Constitution of 1853 already mandated that all trials should be conducted by juries, the criminal procedural codes adopted by most Latin American countries during the second half of the 19th century assigned a central role to the magistrate in the process as being in charge not only of accusing and judging, but also of directing the investigation, reinforcing the pyramidal and hierarchical character characteristic of the rational-instrumental (bureaucratic) perspective of justice in the region.

However, Law No. 14,543/2013 establishes that in the province of Buenos Aires, juries can judge those cases in which the penalty is greater than fifteen years in the framework of an oral and public trial, but with the presence of a judge who acts as a "technician" and must train the members of the jury on the applicable law.

This shift from the judge to the "technical judge" could be linked to changes in the role of magistrates due to new responsibilities and tasks that present new challenges and questions. These challenges will be explored in this article using a qualitative methodological approach based on regulations and secondary sources related to documents from professional associations that promoted this type of trial.

Understanding that criminal justice management procedures are not merely technical processes, but rather governance processes related to a specific way of exercising power, this article seeks to understand the challenges of the transition from judge to "technical judge" by asking questions that bring us closer to the tensions and limitations present within a trial modality that appeals, at least discursively, to the involvement and participation of citizens in the "resolution" and "management" of judicial matters within the framework of "democratic governance".

Keywords: role, magistrates, jury trial, challenges, tensions, limitations

Los procedimientos de gestión judicial como procesos de gobierno: los cambios en el rol de los magistrados a partir del juicio por jurados

En este artículo entendemos a las prácticas jurídicas no como procesos meramente técnicos, sino como procesos de gobierno que se relacionan con una determinada manera de ejercer el poder, en tanto formas históricas empleadas por las sociedades para definir tipos de subjetividad, formas de saber y relaciones entre el hombre y la verdad (Foucault 1973).

En esas conferencias brindadas por M. Foucault en 1973 publicadas bajo el título de *La verdad y las formas jurídicas*, el filósofo francés sostuvo que las prácticas judiciales (en tanto prácticas de saber), no obedecen a condicionantes universales, sino que son formaciones constituidas a partir de relaciones de fuerza y relaciones políticas en la sociedad.

En este sentido, es necesario reconocer que los sistemas políticos (en este caso la administración judicial penal) no son sistemas determinados estructuralmente: son hechura humana y, por lo tanto, están hechos por alguien (Schmukler, 2019). Se trata de sistemas que tienen condicionamientos y límites que es posible y necesario pensar sistemática y rigurosamente, pero ninguna determinación irreversible cabe a la realidad de los sistemas políticos o sistemas de gobierno y administración pública, que, por definición, constituyen determinadas realidades y, a su vez, realidades cualesquiera (Schmukler, 2019).

Estas “miradas” que propone el campo de la Administración Pública Postadicional, tal como sostiene R. Schmukler, permiten la invitación (nunca el programa pautado de antemano) a acercarnos a nuevas inquietudes que abren el camino hacia la imaginación reflexiva (2019).

Vale destacar en qué medida “pensar” la administración pública judicial penal no solamente desde el ordenamiento normativo-burocrático puede acercarnos hacia el enfoque de capacidades y desde una mirada multidisciplinar que tiene relación con el paradigma de la complejidad (Gutierrez, 2023)². De este enfoque, el rol de los magistrados no solo debe ser estudiado desde los componentes racionales-instrumentales en su accionar, sino también desde el punto de vista emocional (Nussbaum, 2014).

No obstante, la perspectiva racional-instrumental (burocrática) que entiende a la administración judicial desde una forma triádica centrada en la burocracia, la competencia técnica y el cálculo para evaluar la práctica política administrativa (Schmukler, 2019) fue predominante en el derecho penal a través del sistema inquisitivo/escriturario que nació en Europa continental entre los siglos XII y XIII y cobró relevancia en el derecho racional moderno de los Estados Occidentales europeos y en la codificación procesal penal de la mayoría de los países latinoamericanos a finales del siglo XIX (Esmein 1882; Weber 2002).

Si bien la Constitución argentina de 1853 ya ordenaba que todos los juicios debían celebrarse por la modalidad de jurados, los códigos procesales penales que fueron adoptados por la mayoría de los países latinoamericanos asignaron un rol central del magistrado en el proceso como encargado no solo de acusar y juzgar, sino también de dirigir la investigación, otorgando a los fiscales y defensores un rol de menor importancia y reforzando el carácter piramidal y jerárquico de la organización de la justicia en la región (Duce y Pérez Perdomo, 2001).

Por otro lado, Max Weber (1922) mostró que la administración judicial moderna en Inglaterra no tuvo esa misma forma inquisitiva/escrituraria, alcanzando un “constructo” de tipo acusatorio/adversarial que tiene vínculos con los distintos modelos de jurados desde la forma más clásica anglosajona (expresada en el modelo clásico estadounidense) hasta la difusión de sistemas de participación ciudadana lega en la justicia penal en las últimas décadas del siglo XX hasta la actualidad que tiene como protagonistas, entre otros, a los países de América Latina (Jackson y Kovalev, 2016; Park, 2010).

A través de este sistema acusatorio/adversarial, se busca solucionar el caso concreto de un modo no formal y de acuerdo con juicios de valor éticos concretos o de otra índole práctica. Este sistema es definido como un proceso penal controlado por las partes, en donde el magistrado tiene un rol pasivo y los casos se deciden en audiencias orales. Se asume que la valoración correcta de la prueba solo requiere del sentido común, educación y experiencia de cualquier ciudadano (Mittermaier, 1834; Langer, 2014).

La concepción del Estado presente en esta tradición jurídica acusatoria/adversarial se enmarca en la noción de la “gobernanza democrática” que busca recuperar el rol de la participación democrática, la gestión pública abierta y una

² Desde fines del siglo XX hasta la actualidad, desde un amplio abanico de la reflexión científica se posicionó el paradigma de la complejidad, en tanto visión holística que tiene en cuenta el carácter interdisciplinario del conocimiento y el llamado ético a la reflexión sobre la articulación entre ciencia y sociedad (Gutierrez, 2023)

mayor incidencia de los ciudadanos y la transformación de los procesos de regulación y control a partir de una crítica a la administración pública burocrática (Canto Sáenz, 2012, citado en Gutiérrez, 2021).

A partir de las últimas décadas del siglo XX en los países latinoamericanos y en Argentina en particular se desarrollaron cambios en el sistema de enjuiciamiento penal con una mayor tendencia hacia sistemas acusatorios/adversariales vinculados con el desarrollo y la relevancia del método oral y la acentuación del rasgo adversarial. Se otorga un mayor protagonismo a los fiscales quienes comienzan a cumplir el rol de investigación y acusación, dejando a los magistrados la función de valoración y resolución de las causas. Tal como ha destacado Ciocchini, esto provocó una redefinición del rol del juez pasando de ser activo investigador a encargado de garantizar la legalidad de las actuaciones del fiscal.

A inicios del siglo XXI comienza a aplicarse en Argentina el juicio por jurados. Particularmente en la provincia de Buenos Aires en 2013 se sanciona la Ley 14.543 por la cual los jurados pueden juzgar aquellos casos en los que la pena sea superior a quince años en el marco de un juicio oral y público celebrado en los Tribunales Orales Criminales, pero con la presencia de un solo juez que ya no debe juzgar, sino que debe capacitar al jurado sobre el derecho aplicable (Harfuch, 2021).

Los impulsores del juicio por jurados sostienen que este modelo de jurado transforma el rol del magistrado pasando de juez a “juez técnico”. Este pasaje se vincula con cambios en el rol de los magistrados a partir de nuevas ocupaciones y tareas requeridas que invitan hacia nuevos desafíos. Dichos desafíos serán explorados en este artículo a partir de interrogantes que nos permitirán acercarnos a las tensiones y limitaciones presentes en la implementación de esta modalidad de juicio.

Abordaje metodológico

En primer lugar, cabe aclarar que se trata de un estudio de tipo exploratorio ya que se pretende brindar una visión general y solo aproximada del tema a estudiar, dejando de lado pretensiones descriptivas o bien explicativas (Sabino, 1996). En el artículo se adopta un diseño metodológico cualitativo partiendo del análisis lingüístico. La muestra incluye a la ley 14.543 de juicio por jurados sancionada en 2013 en la provincia de Buenos Aires³ y una selección de documentos, videos y conferencias de asociaciones profesionales vinculadas con el derecho que impulsaron dicha modalidad de juicios y que buscan evaluar su implementación desde 2013 hasta la actualidad⁴.

³ Ley 14.543. 2013. Modificación del Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires a partir del Juicio por jurados. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/xqQ1Aspx.html>

⁴ Particularmente en este artículo tomaremos en cuenta la mesa redonda celebrada el 10/02/2022 en el marco del VI Congreso Internacional de Juicios por Jurados “El poder del jurado: La experiencia de Argentina y del mundo”. Dicha mesa, organizada por el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y la Embajada de Estados Unidos, presentó el siguiente título: “El desafío de la conducción técnica de los juicios” <https://www.youtube.com/watch?v=SSz2p8Zpm3A>. Los documentos, informes y mesas de debate organizadas por otras asociaciones profesionales vinculadas con el derecho que impulsaron la modalidad de juicio por jurados (tales como la Asociación Argentina de Juicio por Jurados y el Centro de Estudios de Justicia de las Américas) fueron consideradas en el marco de esta investigación, pero los resultados de esos análisis no se incorporan en este artículo.

De esta manera, el corpus de este artículo de investigación está constituido por una ley y una mesa redonda de debate a partir de los cuales se identificaron las posturas e interpretaciones que emanan de los mismos en relación con las ocupaciones y tareas de los magistrados a partir del juicio por jurados⁵.

En cuanto a las técnicas adoptadas para el análisis lingüístico, en primer lugar, se detectó en el corpus cuando aluden a las ocupaciones y tareas de los magistrados, y a partir de allí se buscó conocer los siguientes aspectos: a. con qué términos, vocablos y palabras se vincula a dichas ocupaciones y tareas; b. en el marco de qué etapas o pasos se realizan esas ocupaciones y tareas dentro de la administración judicial penal; y c. qué otras cuestiones aparecen ligadas a estos temas en el corpus.

A través de la elaboración de fichas de lectura del corpus y del procesamiento posterior de dicha información en tablas o matrices de datos, ese camino permitió aproximarnos a categorías de análisis con relación a los aspectos clasificados. Ello permitió indagar a través de esos aspectos los modelos de interpretación de la realidad que utiliza este corpus: cómo y de qué forma se alude al rol de los magistrados en la administración de la justicia penal considerando sus ocupaciones y tareas a partir del juicio por jurados.

Hemos observado que estos cambios se vinculan con lo que en el corpus se denomina el pasaje del juez al “juez técnico” a partir de nuevas ocupaciones y tareas requeridas que se presentan como desafíos.

El pasaje del juez al “juez técnico” a partir del juicio por jurados

Una de las modificaciones presentes a partir de la Ley 14.543 de juicio por jurados sancionada en 2013 en la provincia de Buenos Aires es que en esta nueva modalidad de juicio los magistrados ya no deben juzgar, sino que deben capacitar al jurado sobre el derecho aplicable (Harfuch, 2021). Operativamente en la normativa se estipulan dos tipos de audiencias sin la presencia del jurado: i) la audiencia preliminar al juicio por jurados (dispuesta por el artículo 338); y ii) la audiencia de debate en donde se deben confeccionar las instrucciones que se brindarán al jurado integrado por 12 ciudadanos (dispuestas por el artículo 371 bis).

Considerando dentro del corpus a analizar a la mesa redonda –titulada El desafío de la conducción técnica de los juicios⁶, celebrada el 10/02/2022 en el marco del VI Congreso Internacional de Juicios por Jurados– las consignas para los expositores se relacionaron con los cambios en el rol del “juez técnico” diferenciando los mismos en función los desafíos hacia los magistrados a partir de la conducción

⁵ Se toma como referencia para el análisis del discurso legal en el fuero penal el trabajo de Vasilachis de Gialdino (1999), que indaga el proceso de modificación en la normativa laboral en la Argentina a partir del análisis de los textos del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo observados como un conjunto de modelos interpretativos de la realidad.

⁶ La mesa redonda fue coordinada por Alejandro Cascio, quien se desempeña como juez del Tribunal Oral en lo Criminal del Departamento Judicial de Quilmes y miembro de la Asociación Argentina de Juicio por Jurados. En dicha mesa se contó con la participación de los siguientes expositores: Matías Deane (juez del Tribunal en lo Criminal Nro. 5 del Departamento Judicial de La Matanza), María Eugenia Laigle (jueza del Tribunal Penal Colegiado Nro. 1, 2º CJ de Mendoza), Mariana Maldonado (jueza del Tribunal Oral Criminal Nro. 1 de Morón, provincia de Buenos Aires), Elvio Osir Garzón (juez del Tribunal de Juicio y Apelaciones de la ciudad de Paraná), María Belén Renna (conjueza del Tribunal Penal Colegiado Nro. 1 de la provincia de Mendoza), y Florencia Martini, (jueza del Tribunal de Impugnación de la provincia de Neuquén).

técnica de los juicios considerando las dos audiencias que estipula la normativa.

A partir del análisis lingüístico de los términos y vocablos utilizados por los expositores con relación a las ocupaciones y tareas que deberían cumplir los magistrados a partir de su rol como “jueces técnicos”, se observa cierta ambivalencia entre una pérdida de autoridad (percibida con nostalgia) y una revalorización del rol vinculada con requerimientos de ocupaciones y tareas relacionadas mayoritariamente con la gestión, la organización y la formación, sin perder de vista lo estrictamente jurídico.

Aludiendo a los desafíos de la conducción técnica de los juicios a partir de la audiencia preliminar al juicio por jurados, uno de los expositores sostuvo: “Parecía que los magistrados tienen un rol menos proactivo, pero de mucha autoridad como ordenadores” (expositor-juez del Tribunal de Juicio y Apelaciones de la ciudad de Paraná).

Todos los expositores acuerdan en relación con el mayor rol proactivo de los magistrados en esta audiencia preliminar vinculado con ocupaciones y tareas de conexión con los fiscales y defensores con el objetivo de generar las condiciones para establecer acuerdos previos al juicio para ver qué, cómo y de qué manera se van a presentar las pruebas ante el jurado. Los expositores aluden a que los magistrados deben construir “mecanismos de operación, complementación y cooperación con las partes” (expositor-juez del Tribunal en lo Criminal Nro.5 del Departamento Judicial de La Matanza).

Los expositores en la mesa de debate aluden a que los magistrados no deben entrometerse en las teorías del caso de las partes, sino más bien colaborar con las mismas en la “depuración de la prueba, organizando la información que se llevará al juicio de manera ágil y limpia para que le permita al jurado alcanzar un veredicto justo”. (expositora-jueza del Tribunal Penal Colegiado Nro.1, 2º CJ de Mendoza).

Acentuando en los requerimientos de ocupaciones y tareas hacia los magistrados relacionados con la formación de las partes en esta audiencia preliminar, una expositora sostuvo que el juicio por jurados posiciona el rol docente del juez tendiente a una “mayor desburocratización del sistema, ya que esta audiencia buscará mejorar la dirección que realizaremos como magistrados en el juicio por jurados” (expositora-jueza del Tribunal Oral Criminal Nro. 1 de Morón, provincia de Buenos Aires). En este mismo sentido, uno de ellos recalcó que este rol activo de los magistrados debería permitir “ir construyendo el jurado para alivianar el trabajo de los mismos estableciendo las reglas del juego para que no haya sorpresas durante el juicio” (expositor-juez del Tribunal en lo Criminal Nro. 5 del Departamento Judicial de La Matanza).

Respecto de la audiencia de debate en donde se deben confeccionar las instrucciones que se brindarán al jurado, del análisis lingüístico de los términos y vocablos utilizados por los expositores con relación a las ocupaciones y tareas que deberían cumplir los magistrados a partir de su rol como “jueces técnicos” también se observa la mencionada ambivalencia. En esta audiencia: “El magistrado debe resolver con las partes las instrucciones finales que se brindarán cuidando el derecho que tienen los jurados de conocer todas las consecuencias razonablemente posibles que se deriven de los hechos y de las evidencias debatidas” (expositor-juez del Tribunal en lo Criminal Nro. 5 del Departamento Judicial de La Matanza).

Con relación a la confección de las instrucciones, los expositores aluden a

que los magistrados deben fijarse que sean redactados con un lenguaje sencillo y comprensible, ya que “es importante que los magistrados tengan empatía por el jurado. El jurado constantemente tiene que sentir que los magistrados estamos ahí para acompañarlos y guiarlos en todo momento” (expositor-juez del Tribunal de Juicio y Apelaciones de la ciudad de Paraná). Al culminar esa afirmación, el magistrado recalcó: “El rol nuestro sigue siendo muy importante”. Nótese en qué medida esta frase puede vincularse con la ambivalencia respecto de, por un lado, la nostalgia por una autoridad supuestamente perdida (la palabra “sigue” en la frase del expositor es significativa en este sentido); y, por el otro, una revalorización del rol vinculada con requerimientos de ocupaciones y tareas relacionadas con nuevos requerimientos de formación, sin perder de vista lo estrictamente jurídico.

Frente a la pregunta de qué hay que tener en cuenta para elaborar las instrucciones al jurado, otro de los expositores remarcó “la necesidad no solamente de brindar determinada información jurídica que van a precisar para determinar los hechos del caso, sino también descubrir cada jurado qué información va a necesitar. Siendo esto una cuestión artesanal, todo un arte de parte del magistrado” (expositora-jueza del Tribunal Penal Colegiado Nro.1, 2º CJ de Mendoza).

Hacia una comprensión de los cambios en el rol de los magistrados: invitación hacia nuevos desafíos

Si consideramos con una mirada poco exhaustiva los aportes de los expositores de la mesa de debate en torno al nuevo rol de los “jueces técnicos” en esta nueva modalidad de juicio, podríamos sostener que los magistrados deberían “conducir técnicamente los juicios” a partir de ocupaciones y tareas que se presentan dentro de una administración judicial penal entendida de forma “armónica”, aún dentro del proceso de cambio organizacional impulsado por la Ley 14.543.

Dentro de esta administración judicial penal entendida bajo estos supuestos, los magistrados a partir del juicio por jurados deberían tener un rol proactivo que se relacionaría con ocupaciones y tareas de vinculación, organización y colaboración con los fiscales, los defensores y el jurado ejerciendo una labor “docente”. Los expositores aluden a que los magistrados deben fijarse que las instrucciones finales para remitir a cada jurado sean redactadas con un lenguaje sencillo y comprensible a partir de tareas de acompañamiento y guía sin perder de vista lo estrictamente jurídico.

No obstante, partiendo desde una mirada más amplia hemos identificado a partir del análisis lingüístico de los términos y vocablos utilizados por los expositores de la mesa de debate que en su nuevo rol como “jueces técnicos” se presentaría cierta ambivalencia entre esa revalorización del mismo y una pérdida de autoridad percibida con nostalgia al dejar de realizar tareas (por lo menos directamente) de investigación, acusación y juzgamiento.

Contrariamente al supuesto de que a partir de esta nueva modalidad de juicio el proceso penal tiende a ser controlado por las partes y el magistrado es un árbitro pasivo (Damaska, 1986; Langer, 2014), en este trabajo hemos encontrado a través de esa ambivalencia un camino que puede acercarnos a comprender los cambios en el rol de los magistrados no en términos de en qué medida la “nueva

racionalidad” que trajo la normativa cambió sus ocupaciones y tareas como “agentes pasivos”, sino más bien, tomando en cuenta lo que los mismos actores judiciales van construyendo en su cooperación y en su vínculo con esas determinaciones (Crozier y Friedberg, 1977).

Siguiendo los aportes desde el campo de la administración pública postradicional, en este trabajo se invita a una “teoría integradora del pensar, el actuar y el valorar la cosa pública, en la multiplicidad de voces y duraciones, individuales y colectivas, que la realizan como conversación y le otorgan sentido” (Schmukler, 2019, p. 141). Este camino ha permitido aproximarnos exploratoriamente en este trabajo al pasaje del juez al “juez técnico” a partir de nuevas ocupaciones y tareas requeridas que se presentan como nuevos desafíos. Dichos desafíos podrían vincularse con tensiones y limitaciones relacionadas con el cambio organizacional a partir de las estrategias que llevan a cabo los actores, entendiendo que los procedimientos de gestión de la justicia penal no son procesos meramente técnicos, sino que son procesos de gobierno que se relacionan con una determinada manera de ejercer el poder (Foucault 1973).

Conclusiones

A través de este artículo se buscó comprender los cambios en el rol de los magistrados a partir del juicio por jurados en la justicia penal bonaerense considerando un análisis cualitativo lingüístico de la normativa y de los aportes brindados por una mesa de debate organizada por una asociación profesional vinculada con el derecho que se encuentra desde 2013 hasta la actualidad impulsando dicha modalidad de juicios.

A partir de la evaluación que hicieron los magistrados en el marco de la mesa de debate respecto de los cambios en las ocupaciones y tareas hemos identificado cierta ambivalencia entre, por un lado, una pérdida de autoridad percibida con nostalgia al dejar de realizar tareas (por lo menos directamente) de investigación, acusación y juzgamiento. Y, por el otro, una revalorización del rol vinculada con requerimientos de ocupaciones y tareas relacionadas mayoritariamente con la gestión, la organización y la formación, sin perder de vista lo estrictamente jurídico.

Partiendo desde los aportes del campo de la administración pública postradicional, entendemos que esta aproximación exploratoria realizada en este trabajo puede aportar a la construcción de un camino que permita acercarnos a las tensiones y limitaciones relacionadas con el cambio organizacional a partir de las estrategias que llevan a cabo los actores, entendiendo que los procedimientos de gestión de la justicia penal no son procesos meramente técnicos, armónicos y neutrales sino que son procesos de gobierno que se relacionan con una determinada manera de ejercer el poder (Foucault, 1973).

Sustentados en el interrogante de cuándo podemos decir que una institución funciona no simplemente de manera ordenada y eficiente, sino también de un modo justo⁷, a través de este artículo nos preguntamos lo siguiente: el rol activo de los

⁷ En el marco de este supuesto, nos apoyamos en el posicionamiento contractualista/igualitarista de John Rawls al diferenciarse de la teoría utilitarista. Las instituciones básicas de la sociedad–sostiene John Rawls–no deben distinguirse simplemente por ser ordenadas y eficientes: ellas deben ser, sobre todo, justas. Rawls orienta buena parte de sus trabajos a responder a la pregunta de cuándo podemos decir que una institución funciona de un modo justo (Gargarella, 1999).

magistrados, asociado a una concepción de la administración de justicia bajo una perspectiva racional-instrumental, “ordenada”, piramidal y burocrática, ¿cambia a partir del juicio por jurado hacia una administración más “abierta”, relacionada con el “control ciudadano”, “democrática”, transparente, legítima, “cercana”, “justa”?

En la construcción de ese camino de nuevos desafíos en el marco de la administración judicial penal, otro de los interrogantes que nos gustaría destacar es en qué medida resulta posible que el magistrado no juzgue en este tipo de modalidad de juicio. Al respecto, cabe destacar que las ocupaciones y tareas de los magistrados a las que se refieren los expositores de la mesa de debate están vinculadas con dos etapas enmarcadas en la normativa (la audiencia preliminar al juicio por jurados y la audiencia de debate en donde se deben confeccionar las instrucciones) en las que no se cuenta con la presencia del jurado que es quien debería, finalmente, juzgar.

Referencias

- Ciocchini, P. (S/f). Cambiando todo para no cambiar nada. Las reformas en el proceso penal bonaerense.
- Crozier, M. y Friedberg, E. (1977). El actor y su estrategia. En *El actor y el sistema*. Seuil.
- Damaška, M. (1986). *The Faces of Justice and State Authority: A Comparative Approach to the Legal Process*. Yale University Press.
- Duce, M. y Pérez Perdomo, R. (2001 septiembre -diciembre). Seguridad ciudadana y reforma de la justicia penal en América Latina. *Revista Jurídica. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva Serie*. 102, 755-787.
- Esmein, A. (1882). *Histoire de la Procedure Criminelle en France*. L. Larose et Forcel Libraires-Éditeurs.
- Foucault, M. (1973). *La verdad y las formas jurídicas*. Gedisa.
- Gargarella, R. (1999). La teoría de la justicia de John Rawls. En *Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política*. Paidós.
- Gutiérrez, M. F. (2021). Sobre el rol del Estado en la construcción de capacidades. Las oportunidades y los límites de la analítica de datos. Efectos sobre la cultura. En G M. F. Gutiérrez y G. Lorenzi, *Generando valor. Instituciones e industrias culturales*. Ediciones Imago Mundi.
- Gutiérrez, M. F. (2023). Generación de capacidades desde la complejidad. Una lectura de los desafíos y condicionantes de nuestro futuro común. *Revista Complejidad*, 42.
- Harfuch, A. (2021). El juicio por jurados en Argentina ¿A qué se debe su éxito? En *Agenda Estado de Derecho*, 2021/11/17. Acceso el 17 de noviembre de 2021. <https://agendaestadodederecho.com/el-juicio-por-jurados-en-la-argentina/>
- INECIP. (2022). El desafío de la conducción técnica de los juicios, mesa redonda celebrada en el marco del VI Congreso Internacional de Juicios por Jurados “El poder del jurado: La experiencia de Argentina y del mundo”. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y la Embajada de Estados Unidos. 10/02/2022. Acceso el 19 de julio de 2025. <https://www.youtube.com/watch?v=SSz2p8Zpm3A>

- Jackson, J. y Kovalev, N. (2016). Lay Adjudication in Europe: The Rise and Fall of the Traditional Jury. En *Oñati Socio-Legal Series*, 2(6), 368–95.
- Langer, M. (2014). La larga sombra de las categorías acusatorio-inquisitivo. *Revista de Derecho Público*, 32.
- Mittermaier, C. (1834). *Lehre vom Beweise im Deutschen Strafprozesse*. J. W. Heyer.
- Nussbaum, M. C. (2014). *Emociones políticas. ¿Por qué el amor es importante para la justicia?* Paidós
- Park, R. (2010). The globalizing jury trial: lessons and insights from Korea. *American Journal of Comparative Law*. 1-61.
- Sabino, C. (1996). *El proceso de investigación*. Editorial Lumen/Humanitas.
- Schmukler, R. (2019). La impracticable gestión pública por principios. *Estado Abierto*. 3(1), 135-155.
- Vasilachis de Gialdino, I. (1999). Trabajo y Derecho. En J. C. Agulla, *Ciencias Sociales: presencias y continuidades*. Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires. Instituto de Derecho Público, Ciencia Política y Sociología.
- Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. FCE.

Políticas, alianzas y singularidades del estado desarrollista de posguerra de Corea del Sur

Policies, alliances and singularities of South Korea's post-war developmental state

Tomás López Mateo¹

Fecha de recepción: 7 de noviembre de 2025

Fecha de aceptación: 10 de diciembre de 2025

Resumen: Este artículo analiza el papel de la conducción política en la República de Corea durante el régimen del general Park Chung-hee (1961-1979) como variable explicativa del proceso de desarrollo económico del país. El análisis contrapone las interpretaciones propias del enfoque del estado desarrollista con las visiones liberales sobre los logros económicos de Corea del Sur en la posguerra. Tras ello, se exponen las principales políticas macroeconómicas e industriales adoptadas por el gobierno de Park, junto con las características del régimen político y las alianzas entre los actores sociales locales que impulsaron el modelo de industrialización orientado a la exportación. Además, se analizan las condiciones internas y externas excepcionales que favorecieron esta trayectoria económica y se señalan algunas diferencias con las experiencias desarrollistas de América Latina durante el mismo período.

Palabras clave: República de Corea, desarrollo económico, estado desarrollista, chaebols, Park Chung-hee

Abstract: This article examines the role of political leadership in the Republic of Korea during General Park Chung-hee's regime (1961-1979) as an explanatory variable in the country's economic development process. The analysis contrasts interpretations grounded in the developmental state approach with liberal perspectives on South Korea's postwar economic achievements. It then outlines the main macroeconomic and industrial policies implemented by Park's government, along with the features of the political regime and the alliances among domestic social actors that supported the export-oriented industrialization model. In addition, the study analyzes the exceptional internal and external conditions that favored this economic trajectory and highlights certain differences with the developmental experiences of Latin America during the same period.

Keywords: Republic of Korea, economic development, developmental state, chaebols, Park Chung-hee

¹ Magíster en Economía y Negocios con Asia Pacífico e India Universidad de Tres de Febrero (UNTREF). Licenciado en Economía Universidad Nacional de Moreno (UNM). Doctorando en Economía Universidad de General Sarmiento (UNGS). UNM, Universidad Nacional del Oeste (UNO). Investigador del Centro de Estudios de Gobierno y Políticas Públicas (CEGOPP-UNM) y del Instituto de Desarrollo Regional (IDR-UNO). Identificador ORCID: 0009-0004-7766-614X. Correo electrónico: tomaslopezmateo@gmail.com.

Introducción

El desempeño de algunas economías del Asia Pacífico en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, como el de los denominados “tigres asiáticos” (Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur), ha sido objeto de un intenso debate en el campo de la teoría del desarrollo, en especial desde la década de 1980. El interés por estas experiencias se explica, en parte, por su carácter excepcional. En efecto, tras la reconfiguración del orden económico internacional bajo el paradigma neoliberal (Harvey, 2015), son pocos los casos de crecimiento sostenido y transformación estructural en economías periféricas. Estas trayectorias adquieren relevancia adicional al contrastarse con los intentos fallidos de industrialización emprendidos en paralelo por diversos países de América Latina, que no lograron consolidar aparatos productivos maduros ni alcanzar una inserción significativa en los mercados globales.

Entre estos casos, el de la República de Corea (en adelante, Corea del Sur o simplemente Corea) constituye un ejemplo paradigmático de transformación económica acelerada. A mediados del siglo XX, el país tenía un aparato productivo atrasado y predominantemente agrícola. Sin embargo, hacia mediados de la década de 1980 ya se había consolidado como una de las economías más industrializadas del mundo, con una participación significativa en el comercio global de manufacturas. Este cambio estructural se refleja en indicadores concretos: la contribución de las manufacturas en el PBI pasó del 14 % en 1960 al 30 % en 1985, año en el que la industria pesada superó el 50 % del total de la producción sectorial. En contraste, Brasil, la economía más industrializada de América Latina, apenas elevó su participación industrial del 26 % al 28 % en el mismo período (Sevares, 2010, p. 141). En lo que respecta a la participación en los mercados internacionales, Corea también experimentó un notable incremento; su volumen total del comercio pasó del 29 % del PBI en 1953 al 61 % en 1985, mientras que sus exportaciones totales aumentaron de menos del 3 % del producto a un 30 % en idéntico lapso.

Una vez consolidado el ascenso industrial de Corea del Sur (como lo reflejan, entre otros, los indicadores mencionados) surgieron dos grandes líneas interpretativas en la literatura económica que intentaron explicar este proceso. Por un lado, ciertos autores juzgaron a la experiencia coreana como una manifestación del éxito del llamado “modelo de desarrollo asiático”, entendido como una vía capitalista eficaz para el progreso de los países del Tercer Mundo (v. gr., Banco Mundial, 1993; Berger y Hsiao, 1988; Kuznets, 1988). Los defensores de esta perspectiva atribuyeron el desarrollo industrial a la creación de un entorno macroeconómico estable y propicio para la iniciativa privada, la cual logró desplegar sus capacidades productivas y avanzar hacia una industria eficiente y competitiva en los mercados internacionales. En esencia, esta visión se alinea con la doctrina de la economía neoclásica, según la cual el papel del estado debe limitarse a garantizar el funcionamiento de mercados libres o, en su defecto, a aplicar políticas de incentivos que reproduzcan los precios que surgirían en un mercado no distorsionado.

Una segunda corriente, de raíz dependentista, descifró el proceso asiático como una forma de subordinación a los intereses del capital internacional. Desde esta perspectiva, la evolución de la economía coreana respondió al contexto excepcional de la Guerra Fría, en el que potencias como Estados Unidos y Japón

facilitaron el acceso a mercados internos, ofrecieron financiamiento externo y toleraron políticas proteccionistas, con el objetivo de consolidar un aliado geopolítico en la región. Al mismo tiempo, este enfoque subrayó el carácter autoritario del régimen coreano y sostuvo que su función principal consistió en controlar a la fuerza laboral y reprimir el descontento social mediante el uso sistemático de la represión estatal (Caputo Leiva y Pizarro Hofer, 2022; Dos Santos, 1987; Jaguaribe, 1969; Romana, 1981)².

A pesar de sus diferentes marcos interpretativos, ambas posturas resultan exageradas, aunque por razones distintas. En primer lugar, la visión neoclásica tiende a idealizar el papel del mercado y a subestimar dos factores internacionales que facilitaron, en forma excepcional, la industrialización coreana. Primero, la disponibilidad de financiamiento masivo proveniente de economías desarrolladas. Segundo, el acceso preferencial de las manufacturas intensivas en mano de obra, provenientes de países aliados periféricos como Corea, a los mercados internos de esas mismas potencias. Estos elementos, fundamentales en el ascenso industrial del país asiático, no solo están ausentes en el contexto económico internacional actual, sino que tampoco estuvieron disponibles para las economías latinoamericanas que, al igual que el país asiático, emprendieron procesos de industrialización tardía. Al mismo tiempo, esta perspectiva ignora las severas condiciones internas que acompañaron el modelo desarrollista, como la coerción estatal sobre la población civil, las violaciones de derechos civiles, la prohibición de sindicatos y las restricciones a las libertades políticas. Estas prácticas permitieron mantener un mercado laboral altamente desregulado y ofrecieron garantías tanto a prestamistas externos como a inversionistas locales, elementos que permitieron crear un entorno favorable para la acumulación del capital nacional.

Por su parte, el enfoque dependientista subestima el grado de transformación alcanzado por la economía coreana. Aunque en un principio su crecimiento exportador pudo haber sido favorecido por Japón y Estados Unidos, quienes la habrían “invitado” al desarrollo, para la década de 1970 Corea había alcanzado una autonomía considerable en la gestión del capital extranjero. Esta autonomía le permitió manejar préstamos e inversiones bajo sus propios términos, en lugar de limitarse a una posición de dependencia o explotación. Semejante logro fue posible gracias a la implementación de políticas orientadas hacia objetivos nacionales de largo plazo, a menudo en contraposición con las recomendaciones de Washington y de organismos internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. De igual manera, el desarrollo de sectores estratégicos como el químico, el automotriz, el naval o la microelectrónica desmienten la idea de una industrialización dependiente y frágil. Como es evidente en la actualidad, la economía coreana no era un simple “castillo de arena” destinado a derrumbarse en el momento en el que perdiera su ventaja comparativa basada en su mano de obra barata.

Más allá de sus claras diferencias, el principal punto ciego de ambas perspectivas es la subestimación del papel activo del estado en la economía nacional, en especial en los sectores industrial y financiero. Su intervención se manifestó tanto a través de instrumentos directos como de mecanismos de mercado, con políti-

² Una contribución reciente al análisis del caso coreano desde la teoría de la dependencia es la de Claudio Katz (2018).

cas destinadas a orientar y potenciar la acumulación privada en función de objetivos previamente diagramados. Este tercer enfoque, centrado en el concepto de “estado desarrollista”, ha sido propuesto por autores como Amsden (1989, 2001), Chang (1993, 2006), Evans (1995), Kohli (1994, 2004), Rodrik (2004) y Wade (1982, 1990), entre otros analistas destacados. Desde esta perspectiva, la trayectoria coreana se explica a partir de una capacidad estatal única para articular intereses públicos y privados en un sistema de planificación económica, a partir de la llegada al poder del general Park Chung-hee en la década de 1960. Esta configuración estatal particular habría combinado programas de sustitución de importaciones y promoción de exportaciones, apoyados por políticas industriales y tecnológicas activas que permitieron adaptar el perfil productivo del país a las dinámicas y oportunidades del mercado global.

Los aportes de autores como los arriba mencionados han sido fundamentales para matizar e incluso refutar las visiones extremas de las interpretaciones neoclásicas y dependentistas. Sin embargo, pese a la solidez de sus argumentos, la perspectiva neoclásica ha logrado imponerse en gran parte del ámbito académico, particularmente tras el giro neoliberal del pensamiento económico consolidado en la década de 1980 (Harvey, 2015). Por esta razón, el presente artículo retoma los planteamientos del enfoque del estado desarrollista para ofrecer una interpretación coherente y fundamentada del proceso de desarrollo coreano, con énfasis en el papel instrumental del sector público. El objetivo aquí es doble. Por un lado, aportar una comprensión más rigurosa de la dinámica socioeconómica del país asiático durante el período de posguerra y por otro, poner en discusión los marcos teóricos de la ortodoxia económica que suelen emplearse para analizar el crecimiento en las economías periféricas.

El artículo se organiza en siete secciones. Luego de esta Introducción, la segunda sección expone las interpretaciones liberales de orientación neoclásica, que explican la trayectoria coreana como resultado del funcionamiento de los mecanismos de mercado y, en consecuencia, minimizan el rol estatal en la trayectoria económica nacional. El tercer apartado contrasta esta perspectiva con el enfoque del estado desarrollista. Se presenta así un análisis sintético de los principales autores que han aplicado este concepto tanto al caso coreano como a otros del Asia Pacífico, junto con una revisión de los elementos que la bibliografía especializada identifica como arquetípicos de un estado con estas características.

Tras haber planteado el debate teórico, el escrito pasa a analizar el caso específico de Corea del Sur. De ese modo, en el cuarto apartado se exhiben las principales características de las políticas adoptadas durante el régimen de Park Chung-hee, considerado el punto de partida del período desarrollista y ejemplo representativo del modelo teórico. La quinta sección se ocupa del régimen político vigente durante esa etapa, incluyendo el vínculo entre el Gobierno y el sector privado, así como su relación con los movimientos sindicales y estudiantiles. La sexta sección aborda las condiciones excepcionales que favorecieron el desempeño de la economía coreana, tanto las derivadas de la intervención estatal como aquellas de otro orden. También se establecen comparaciones con otras experiencias desarrollistas de posguerra, como las de algunos países latinoamericanos, con el fin de resaltar la especificidad del caso abordado. Finalmente, el artículo cierra con una serie de comentarios conclusivos.

La interpretación neoclásica del éxito oriental

Durante la década de 1950, las estrategias de industrialización adoptadas en ciertos países de América Latina, Asia y África surgieron como respuesta a las dificultades de sus economías para sostener un modelo de crecimiento basado en exportaciones de productos primarios, así como a la debilidad de sus sectores manufactureros, incapaces de abastecer adecuadamente a los mercados internos o competir a escala internacional. En este contexto, diversos teóricos del desarrollo, como Rosenstein-Rodan, Nurkse y Hirschman, entre otros, formularon propuestas como el *big push* (gran empuje) de inversiones, el “crecimiento equilibrado” o el “crecimiento desequilibrado”, todas ellas centradas en el papel decisivo del estado como agente orientador del proceso económico (Cianci, 2017). En sociedades caracterizadas por estructuras productivas “atrasadas” y la ausencia de burguesías nacionales con vocación industrial, el sector público aparecía como el actor central en la acumulación de capital y en la planificación del desarrollo. Estas teorías coincidían en rechazar la idea de que el libre mercado, por sí solo, pudiera garantizar una trayectoria de crecimiento sostenido. Por el contrario, sostenían que era necesario distorsionar deliberadamente las señales de mercado para dirigir la inversión hacia sectores prioritarios, en función de objetivos nacionales claramente definidos.

No obstante, hacia mediados de la década de 1960, y con mayor intensidad durante la de 1970, los planes de industrialización adoptados por ciertos países subdesarrollados, en particular el modelo de sustitución de importaciones, comenzaron a ser objeto de fuertes críticas desde distintas corrientes teóricas. Por un lado, autores vinculados al estructuralismo y a la teoría de la dependencia cuestionaban los límites del desarrollo capitalista en contextos periféricos, donde las burguesías nacionales aparecían subordinadas a los intereses del capital transnacional (v. gr., Bambirra, 1978; Frank, 1966; Sunkel y Paz, 1970). Por otro lado, los economistas neoclásicos, desde una perspectiva distinta a los de matriz estructuralista, pero igualmente crítica de la intervención estatal en los esquemas industrialistas, sostenían que el papel del estado debía limitarse a garantizar los “precios correctos”, conforme a los principios de la eficiencia del mercado y las ventajas comparativas (Wade, 1982).

En paralelo, el rápido resurgimiento económico de Japón tras su derrota en la Segunda Guerra Mundial, seguido por el acelerado crecimiento de las economías conocidas como “tigres asiáticos”, captó la atención de economistas y responsables de políticas públicas, y dio lugar a una amplia variedad de interpretaciones, como se señaló en la Introducción. En particular, las corrientes liberales aprovecharon las experiencias asiáticas para respaldar sus ideas sobre el rol del estado en los procesos de desarrollo. De este modo, se apresuraron a proclamar que el progreso de la región respondía a las virtudes de una economía de mercado abierta, orientada a la exportación y basada en bajos costos laborales como fuente de competitividad (v. gr., Ranis y Fei, 1975; Balassa, 1982). En consonancia con esta perspectiva, Milton Friedman, principal referente de la corriente monetarista, llegó a sostener a principios de la década de 1980 que “Malasia, Singapur, Corea, Taiwán, Hong Kong y Japón, confiando ampliamente en los mercados privados, están prosperando. Por contraste, India, Indonesia y China Comunista, confiando todos fuertemente en la centralización planificada, han experimentado estagnación económica” (Friedman y Friedman, 1980, p. 57).

Diversos autores de orientación liberal compartieron la postura de Friedman y sostuvieron que la intervención estatal no había desempeñado un papel determinante en la performance de los países asiáticos. Según esta interpretación, los avances económicos registrados se explicaban fundamentalmente por el respeto a las reglas del mercado. Desde esta óptica, los economistas ortodoxos argumentaron que, aunque los gobiernos asiáticos intervinieron activamente en la economía, lo hicieron solo con el propósito de crear condiciones equivalentes a las de un mercado libre en funcionamiento pleno. Así, la acción del estado se habría limitado a corregir las distorsiones presentes en los mercados, sin alterar los principios fundamentales de la eficiencia asignativa. Incluso se llegó a plantear que, sin dicha intervención, el crecimiento asiático podría haber sido aún mayor (Sevares, 2010).

Uno de los principales argumentos esgrimidos para sustentar esta postura es la llamada teoría del régimen de libre comercio virtual. Esta sostiene que las distintas formas de intervención aplicadas en Corea del Sur durante el período desarrollista (aproximadamente entre 1960 y 1980) tendieron a contrarrestarse mutuamente, dando lugar a un sistema de incentivos considerado “neutral” (v. gr., Lal, 1983; Little, 1982). Según esta teoría, si bien existieron distorsiones significativas en los precios relativos (como consecuencia de políticas proteccionistas orientadas a limitar las importaciones) estas habrían sido compensadas por otros instrumentos, en particular las subvenciones a las exportaciones. El resultado habría sido un entorno de incentivos equilibrado entre la producción destinada al mercado interno y aquella orientada a la exportación.

Otra tesis neoclásica relacionada con el papel del sector público en el desarrollo coreano es la teoría de la intervención estatal prescriptiva, formulada por Bhagwati (1988). Este enfoque sostiene que el Estado coreano intervino de forma “prescriptiva”, es decir, orientando las acciones que debían emprenderse, en contraste con un estado “proscriptivo” (como se considera al caso indio) cuya función principal consistía en restringir o prohibir ciertas actividades. Desde esta perspectiva, la intervención estatal en Corea no habría obstaculizado el crecimiento económico precisamente porque fue menos “asfixiante”. Por el contrario, dejó espacios de acción relativamente amplios para la iniciativa privada, lo que podría caracterizarse como una forma de intervención “porosa” (Chang, 2006, p. 71).

Por último, otro enfoque teórico, derivado del pensamiento neoclásico, pero ampliado más allá de su marco disciplinar y que sigue aún vigente en el debate académico, se centra en comparar las estrategias de industrialización del Asia Oriental con las aplicadas en América Latina. A partir de esta metodología, se sostiene que las políticas de sustitución de importaciones implementadas en América Latina generaron niveles excesivos de protección, lo que habría dado lugar al surgimiento de industrias poco competitivas, dependientes del mercado interno y con escasas capacidades para sostener el crecimiento a largo plazo. En contraste, se argumenta que las economías asiáticas, en particular las de Japón, Corea del Sur y Taiwán, se orientaron en torno a la expansión de las exportaciones como motor principal del desarrollo (cf., Fajnzylber, 1990; Felix, 1989). Este segundo tipo de estrategia habría resultado más eficaz, ya que la competencia en los mercados internacionales habría limitado la posibilidad de sostener sectores ineficientes mediante subsidios o protecciones prolongadas. En consecuencia, las diferencias observadas entre ambas regiones en términos de desempeño económico e inserción en la economía

global se atribuyen, desde esta mirada, a la elección de una u otra estrategia de industrialización.

Los intentos arriba expuestos por minimizar el papel de la conducción política nacional en el avance asiático, y en particular coreano, adolecen de inconsistencias tanto empíricas como teóricas. Si bien no es objetivo de este trabajo presentar una refutación exhaustiva, resulta pertinente señalar algunas observaciones críticas.

En primer lugar, durante todo el período tradicionalmente identificado como desarrollista (es decir, las dos décadas de gobierno del general Park Chung-hee) se registró un uso sistemático de instrumentos de intervención directa, como aranceles, restricciones cuantitativas, impuestos internos, subsidios asignados discrecionalmente, créditos dirigidos, tasas de interés controladas y tipos de cambio administrados (Amsden, 1989; Chang, 2006). Asimismo, el recurso de la planificación centralizada, el control estatal de las cuentas externas y el monitoreo constante del desempeño de los grandes conglomerados empresariales –en particular, en lo referido a sus resultados exportadores– constituyen dimensiones adicionales que contravienen la interpretación liberal. Difícilmente puede sostenerse que un entorno económico con semejante grado de intervención reproduce las condiciones de competencia perfecta o da lugar a un sistema de incentivos “neutral”, como postulan las teorías neoclásicas señaladas. Tal hipótesis carece de sustento empírico y tampoco ofrece una base teórica suficiente para explicar el proceso de convergencia tecnológica o *catch-up* observado en la economía coreana.

Por otra parte, la noción de un estado “prescriptivo” menos asfixiante que uno “proscriptivo” resulta difícil de sostener si se considera la magnitud y el alcance de las intervenciones aplicadas por el gobierno coreano. La extensa batería de medidas adoptadas pudo haber restringido de forma igualmente significativa el margen de acción del sector privado, no mediante prohibiciones explícitas, sino a través de una orientación tan detallada que dejaba escaso espacio para iniciativas autónomas. En contextos de escasez como los que caracterizan a las economías periféricas y subdesarrolladas, donde los recursos disponibles son limitados, su canalización centralizada por parte del estado implica, de manera inevitable, una reducción en la libertad de acción de otros actores económicos.

Del mismo modo, la premisa según la cual una estrategia de promoción de exportaciones sería intrínsecamente superior a la de sustitución de importaciones tampoco resulta sostenible. Como ha señalado Medeiros (2011), ambas estrategias compartieron una serie de instrumentos e intervenciones similares en materia de política económica, tanto en los países de América Latina como en los del Asia Oriental. Más que por diferencias doctrinarias o técnicas, la adopción de una u otra vía respondió a factores estructurales y políticos. Entre ellos, cabe destacar las condiciones de origen (como la dotación y distribución de los factores productivos y las particularidades de su sociedad), así como las oportunidades ofrecidas por el contexto internacional, entre las que se incluyen el acceso efectivo a los mercados de los países desarrollados para absorber el excedente exportable, y la disponibilidad de financiamiento externo para sostener desequilibrios en la balanza de pagos. No obstante, la elección de una determinada estrategia dependió, por encima de cualquier otro aspecto, de la capacidad de las élites dominantes de cada país para construir consensos estables en torno a un modelo de acumulación compatible con los objetivos del desarrollo nacional. En este sentido, el grado de cohesión política

interna se presenta como un factor decisivo para comprender la orientación y la eficacia de las políticas industriales.

Frente las inconsistencias señaladas en las distintas interpretaciones asociadas a la tradición económica neoclásica, las teorías asociadas a la idea del estado desarrollista comenzaron a ganar relevancia en el análisis de la evolución de ciertas economías asiáticas, entre ellas la de Corea. La siguiente sección presenta los principales autores, postulados teóricos y supuestos analíticos que conforman esta perspectiva alternativa.

La teoría del estado desarrollista

Las experiencias del Asia Pacífico han sido ampliamente analizadas desde el enfoque del estado desarrollista, en gran medida como respuesta a las limitaciones explicativas de las teorías neoclásicas, expuestas en el apartado anterior. El primer autor en aplicar de forma sistemática este concepto fue Chalmers Johnson (1982), en su estudio sobre el caso japonés. En su obra, Johnson (1982, 1999) define al estado desarrollista como aquel que sitúa el desarrollo económico como prioridad central de su accionar, e interviene en la economía tanto mediante mecanismos regulatorios, como también a través de instrumentos de intervención directa. Este tipo de organización estatal se caracteriza, según el autor, por una burocracia pública reducida, altamente capacitada, tecnocrática y con una fuerte autonomía relativa frente a otros poderes públicos, como el legislativo o el judicial.

Aunque este marco teórico tiene su origen en el estudio pionero de Johnson sobre el caso japonés, su aplicación se expandió rápidamente al análisis de otras economías de la región, como Taiwán y Corea del Sur. En esta línea, Gordon White y Robert Wade (1985) caracterizaron a estas dos economías como “mercados guiados”, es decir, sistemas en los que el estado no se limitaba a regular el funcionamiento del mercado, sino que modificaba activamente los incentivos para orientar a los actores privados hacia determinados proyectos específicos. Si bien reconocían el papel relevante de las fuerzas de mercado, ambos autores subrayaban que, a diferencia de los países occidentales (donde la intervención estatal tendía a focalizarse en la protección de sectores vulnerables), en Taiwán y Corea del Sur la acción estatal se centró en la promoción de la industrialización como objetivo central, por encima de la lógica de maximización de beneficios de sus empresas nacionales.

En trabajos posteriores, Wade (1988) cuestionó las interpretaciones que sobredimensionaban el papel del mercado y subestimaban la intervención estatal en el crecimiento de las economías del Asia Oriental. En particular, rechazó la visión neoclásica que atribuía el alto desempeño de Taiwán y Corea a reformas orientadas a la liberalización económica. Según su análisis, tanto las condiciones iniciales favorables como la aplicación de políticas intencionalmente no liberales desempeñaron un papel más decisivo en el desempeño de estos países. En su obra más influyente, *Governing the Market* (1990), Wade formuló el concepto de “mercado gobernado” a partir del caso taiwanés, y lo contrastó con los casos de Corea del Sur y Japón. Desde esta perspectiva, el estado cumple una función central en la conducción de las fuerzas del mercado, al diseñar incentivos y proporcionar protección selectiva a sectores definidos como estratégicos en el marco de la política oficial. A diferencia de los enfoques asistencialistas, este tipo de esquema desarrollista pro-

mueve industrias nacientes y, al mismo tiempo, reduce de manera gradual los niveles de protección con el objetivo de aumentar la competitividad y la eficiencia en el mediano y largo plazo.

En paralelo al análisis de Wade sobre Taiwán, Alice Amsden (1989) desarrolló un estudio considerado ya clásico sobre Corea del Sur, a partir del cual propuso el concepto de “mercado aumentado”, en el que la política pública buscaba distorsionar deliberadamente los precios relativos mediante subsidios y otros instrumentos para promover el crecimiento económico y controlar el mercado. Según la autora, el Estado coreano no actuó conforme a las reglas del mercado, ni siquiera durante las primeras etapas del proceso de liberalización. Por el contrario, intervino en la asignación de recursos, fijando precios relativos “equivocados” para orientar la producción. En este contexto, las empresas operaban en un espacio fuertemente regulado y protegido frente a la competencia externa. Asimismo, la relación entre el estado y el sector privado excedía lo que podría considerarse una cooperación estrecha. Antes bien, se organizaba en términos de reciprocidad: las empresas que accedían a subvenciones debían cumplir con metas de desempeño claramente establecidas, bajo la amenaza de sanciones en caso de incumplimiento. En definitiva, era el Gobierno, y no el mercado, quien decidía cuestiones centrales como qué producir, en qué cantidad y en qué momento, gracias a un sistema de sistema de subsidios que, en los hechos, funcionaba como el principal instrumento de planificación económica (Amsden, 1989).

A diferencia de los primeros estudios centrados en describir las formas de intervención estatal en Asia Oriental, algunos autores en la década de 1990 comenzaron a profundizar en los fundamentos institucionales e históricos que explicaban su efectividad. Entre ellos, Ha-Joon Chang (1993, 1994) aplicó los postulados de la llamada “nueva economía institucional” para analizar la política industrial y el rol del Estado coreano. En sus trabajos, argumentó que este último combinó un “fuerte control” con un “apoyo masivo” para desarrollar sectores prioritarios, y enfatizó que el éxito de esta estrategia se sustentó en condiciones históricas, políticas e institucionales específicas. Aunque difíciles de replicar, estas condiciones no serían inalcanzables para otros países. Por su parte, Meredith Woo-Cumings (1999) propuso una lectura más comprensiva del estado desarrollista, al señalar que su papel iba más allá de la simple corrección de fallas de mercado. En su visión, este tipo de organización estatal actuaba como un agente con capacidad de proyectar una visión de largo plazo, construir instituciones coherentes con su estrategia y gestionar los conflictos surgidos en el proceso de transformación. Además, subrayó que este tipo de configuración requería de mecanismos permanentes de ajuste y reforma institucional para sostener la competitividad en un entorno internacional cambiante.

Otro autor enrolado en esta misma tradición es Peter Evans (1995) quien ganó popularidad al introducir la noción de “autonomía enraizada” como condición fundamental para una relación eficaz entre el estado y el empresariado en contextos de industrialización tardía. En *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Evans comparó diferentes tipos de configuraciones estatales, desde los “estados desarrollistas arquetípicos” (como Japón, Corea del Sur y Taiwán) hasta los “estados depredadores” (como Zaire), pasando por casos “intermedios” como Brasil y la India. En los depredadores, argumentó, los vínculos personales son la única base de cohesión institucional, y la maximización de intereses indi-

viduales predomina sobre los objetivos colectivos, lo que impide articular proyectos que aspiren a la modernización de la economía nacional. En contraste, los estados desarrollistas exitosos combinan una burocracia profesional y relativamente autónoma con una inserción efectiva en redes sociales y económicas, especialmente a través de vínculos con las clases empresariales. Esta articulación, según Evans, es la que permitiría al estado mantener independencia frente a presiones particulares, al tiempo que involucra a grupos económicos influyentes en la definición y ejecución de estrategias de desarrollo. La clave del éxito en los países de industrialización tardía, entonces, radicaría en esta doble capacidad: dirigir el cambio social desde una posición institucional sólida, y construir alianzas que legitimen y viabilicen ese proyecto económico.

De manera similar a Evans, Atul Kohli (2004) analizó un conjunto de países emergentes (Corea del Sur, Brasil, la India y Nigeria) a partir de los cuales desarrolló su teoría del “estado capitalista cohesivo”, el que buscó diferenciar del concepto tradicional de estado desarrollista. A partir de ese enfoque, Kohli subrayó la importancia de la fortaleza institucional y de la cohesión interna del aparato estatal como factores determinantes del desarrollo económico. Este tipo de estado se caracterizaría por contar con una burocracia competente y coordinada, capaz de formular e implementar políticas eficaces orientadas al crecimiento. En este modelo, el sector público y el privado mantienen una relación sinérgica que favorece la movilización de recursos y la ejecución de estrategias de desarrollo coordinadas. Según el autor, los ejemplos más representativos de estados capitalistas cohesivos son Japón, Corea del Sur y Taiwán, donde la conducción política habría desempeñado un rol central en la orientación y respaldo del proceso de industrialización. En contraposición, Kohli identificó otras dos formas de organización estatal. Por un lado, el “estado capitalista fragmentado”, caracterizado por divisiones internas que debilitan la capacidad de implementar políticas coherentes, y, por otro, el “estado predatorio”, en el cual la corrupción y la búsqueda de beneficios personales prevalecen sobre el interés social.

En síntesis, el análisis del desarrollo de la región de Asia Oriental ha dado lugar a una variedad de enfoques teóricos y perspectivas sobre la relación entre la conducción estatal y el mercado, muchos de los cuales resultan complementarios entre sí. En términos generales, los estudios de Johnson, Wade, Amsden, Chang, Woo-Cumings, Evans y Kohli coinciden en destacar el papel central de la conducción política nacional en los procesos de industrialización y desarrollo económico en la región, al tiempo que cuestionan los supuestos de la teoría neoclásica y subrayan la complejidad de los factores que explican el desempeño exitoso de los países de Asia Oriental. A pesar de las diferencias analíticas y los matices entre estos autores, es posible identificar una serie de rasgos compartidos que permiten definir al estado desarrollista como una configuración institucional específica, entre los cuales se destacan los siguientes:

1. Orientación hacia el crecimiento económico: el estado define a la expansión del producto nacional como objetivo prioritario y reconoce como condición necesaria el desarrollo de una base manufacturera nacional sólida.
2. Intervención en el mercado: el estado actúa activamente en la economía

mediante la planificación de sectores no competitivos y la implementación de políticas industriales orientadas al desarrollo de capacidades productivas.

3. Política macroeconómica activa: el estado implementa una política fiscal y monetaria dinámica, regula el gasto público, la balanza comercial y la cuenta capital y financiera. Asimismo, gestiona variables macroeconómicas (como el tipo de cambio) con el fin de mantener la competitividad y el dinamismo del sector productivo nacional.

4. Burocracia estatal competente: la administración pública está compuesta por funcionarios eficaces, profesionalizados y relativamente autónomos, responsables de ejecutar las políticas de desarrollo oficiales. Estos cuadros técnicos son seleccionados mediante criterios meritocráticos y cuentan con posibilidades de ascenso en función del desempeño.

5. Apoyo político de una coalición de clase desarrollista: la conducción del país se sustenta en una coalición política favorable al desarrollo nacional, integrada por empresarios industriales, cuadros técnicos del sector público, sectores de la antigua clase dominante y, en ciertos casos, las fuerzas armadas. Esta coalición confronta a grupos conservadores o liberales, entre ellos sectores preindustriales, capitalistas rentistas y actores del capital financiero.

Más allá de las características específicas que definen al estado desarrollista del Asia Oriental, resulta pertinente además considerar su lugar dentro de una perspectiva histórica más amplia. Aunque este paradigma se formuló originalmente para explicar la evolución de determinadas economías nacionales, la intervención estatal ha sido una constante en todos los procesos históricos de industrialización. En términos generales, toda sociedad que ha logrado un desarrollo sostenido de sus fuerzas productivas lo ha hecho bajo una conducción política comprometida con ese objetivo (Bresser-Pereira, 2019). Por ello, es más preciso referirse a los casos analizados como “estados desarrollistas del Este Asiático”, tal como propone Moura (2021), aunque también puede emplearse la expresión “del Asia Pacífico” para aludir a un ámbito geográfico más general.

En efecto, los principales procesos de despegue industrial –iniciado por la Revolución Industrial británica en un contexto mercantilista (Brewer, 2002)– se han vinculado estrechamente a la acción de estados que asumieron un papel activo en la transformación de las estructuras económicas de sus naciones. En tal sentido, las experiencias asiáticas representan tan solo la manifestación más reciente de esta lógica histórica. La intervención estatal resuelta crucial, dado que, aunque el mercado puede coordinar eficientemente ciertas actividades, no garantiza por sí mismo la consolidación de un modelo de acumulación compatible con un sendero sostenido de desarrollo (Medeiros, 2011).

Presentadas ya las interpretaciones liberales sobre el desempeño de las economías asiáticas, así como los principales aportes del enfoque del estado desarrollista, el análisis se centra ahora en el caso de Corea del Sur durante las décadas de 1960 y 1970, como estudio empírico representativo.

Política económica e industrial en la Corea desarrollista

En la República de Corea, el período de mayor protagonismo del estado en el proceso de desarrollo coincidió con el gobierno dictatorial del general Park Chung-hee, quien presidió la parte meridional de la península entre 1961 y 1978, año de su asesinato. Durante su gobierno se alcanzó la estabilización de los conflictos internos y de la situación económica heredada de la etapa encabezada por Syngman Rhee (Kohli, 2004). Las políticas implementadas bajo su conducción delinearon en gran medida el rumbo económico que seguiría el país en las décadas posteriores. La estrategia de Park se basó en un sector público fuerte, con capacidad para centralizar la planificación y la asignación de recursos, que definía los sectores prioritarios y canalizaba hacia ellos la mayor parte del financiamiento disponible. Sin embargo, a diferencia del modelo socialista del norte, la propiedad del capital y la iniciativa empresarial permanecieron en manos del sector privado. En este esquema, el Estado otorgó importantes beneficios a grandes conglomerados industriales (los llamados *chaebols*), tales como subsidios, créditos preferenciales, acceso a tecnología extranjera y a divisas para la importación de insumos indispensables, además de protección frente a la competencia externa. A cambio, el Ejecutivo estableció estrictos mecanismos de supervisión sobre el desempeño de estos grupos, a fin de asegurar su alineamiento con los objetivos de la política de desarrollo nacional.

Como señala Chang (2006), el proyecto económico impulsado por Park y su círculo de oficiales buscaba construir una “economía independiente”, en particular respecto del financiamiento externo, que había sido abultado durante el período posterior a la Guerra de Corea (1950-1953). En ese contexto, Estados Unidos se había convertido en el principal sostén financiero del Estado surcoreano, ya que, a través de múltiples agencias y fondos, fue quien proveyó los recursos destinados al funcionamiento del sector público y a la cobertura de sus déficits de cuenta corriente (cf., Gray, 2013; Kim, 2017; Sungjoo, 1980). Entre 1945 y 1960, Corea recibió un total de 2.936 millones de dólares en ayuda exterior, de los cuales 2.356 millones (equivalentes al 80 %) fueron aportados por Estados Unidos. El resto fue proporcionado por las Naciones Unidas. Durante el período señalado, la ayuda exterior representó en promedio el 8,2 % del PNB y financió el 74,2 % de las importaciones (Kim, 2019, p. 2). Pero incluso para 1961, año en el que inició la dictadura de Park, las ayudas norteamericanas continuaban representando el 48,4 % del presupuesto público total. En suma, los fondos provenientes de Estados Unidos y organizaciones afines constituían tanto la principal fuente de ingresos fiscales como el motor central de la inversión, dada la escasa capacidad de ahorro interno³.

Para los responsables de la política económica del nuevo régimen, la solución de fondo frente a la dependencia externa pasaba por construir una economía con un alto nivel de capacidad tecnológica, capaz de elevar de forma sostenida el

³ Durante el mandato de Park, Washington cambió la manera en que brindaba su ayuda externa a su aliado asiático. A diferencia del período de 1945 a 1960, bajo el gobierno de Rhee, cuando el 98.3% de la ayuda se otorgaba en forma de subsidios y el resto en préstamos, en el período de 1961 a 1975 la proporción de subsidios disminuyó drásticamente a un 50.7 %, mientras que los préstamos aumentaron hasta alcanzar la diferencia. Estos subsidios, en especial entre 1948 y 1960, constituyeron la principal fuente de ahorro e inversión para el país asiático. Para un análisis más detallado, véase Kim (2011).

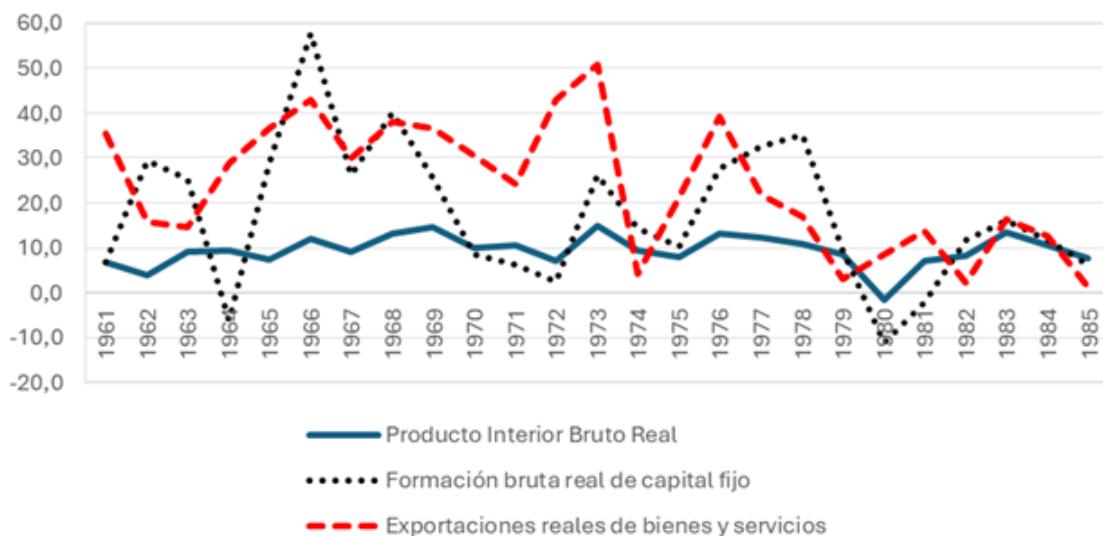
nivel de vida de la población y, al mismo tiempo, fortalecer la seguridad nacional frente a la amenaza permanente que representaba Corea del Norte, sin generar estrengulamientos en la balanza de pagos. Según su diagnóstico, las restricciones externas respondían al insuficiente desarrollo de las industrias nacionales de bienes de capital e insumos intermedios. En consecuencia, el Gobierno asumió como un imperativo el avanzar hacia la construcción de una economía industrializada, inicialmente a través del impulso a las industrias livianas, para luego avanzar hacia sectores de mayor complejidad, como los vinculados a la producción pesada y química. Solo más tarde, a partir de la década de 1980, los gobiernos sucesivos apostarían por la electrónica, los semiconductores y la biotecnología como los sectores a estimular (Moneta, 2017).

Para promover el desarrollo de la industria nacional, el gobierno de Park priorizó la inversión por sobre otros componentes de la demanda agregada. En función de este objetivo, la política macroeconómica se orientó a crear un entorno favorable para la expansión sostenida de la inversión privada. En paralelo, se implementaron medidas para contener el consumo, sintetizadas por la narrativa oficial bajo consignas como la “necesidad de establecer un patrón de consumo saludable” (Chang, 1993, p. 139). Estas medidas incluyeron, entre otras, la fijación de salarios en niveles competitivos a través de la política cambiaria, la restricción del crédito al consumo por parte de la banca pública, la imposición de aranceles elevados o la prohibición directa de bienes importados, así como la prohibición de realizar viajes al exterior, vigente hasta fines de la década de 1980. En conjunto, se trató de una política económica orientada a reducir el consumo privado, con el fin de canalizar la mayor cantidad posible de recursos hacia la inversión productiva.

A diferencia del período liderado por Rhee, la acumulación de capital empezó a financiarse ante todo con capitales internos, incrementados por una importante afluencia de fondos externos, que, en 1971, representaban cerca del 10 % del PBI y superaron ese umbral en 1974 tras la primera crisis del petróleo. Estas entradas habían dejado de tener la forma de “ayudas” económicas, para adoptar principalmente la modalidad de préstamos a largo plazo y créditos comerciales provenientes de prestamistas privados e instituciones públicas, lo que incluía a bancos multilaterales de desarrollo (Nolan, 2012). También se registraron algunos ingresos adicionales procedentes de la participación de Corea en la guerra de Vietnam (Glassman y Choi, 2014; Park, 1999). Por el contrario, tanto las inversiones extranjeras directas (IED) como las de cartera fueron insignificantes. Los fondos externos se destinaron a cubrir el déficit de divisas derivado de la importación de maquinaria y bienes intermedios necesarios para avanzar en la transformación del aparato productivo, lo que generaba un desequilibrio comercial persistente, en especial con Japón y Estados Unidos.

En síntesis, tanto el ahorro interno como el financiamiento externo se concentraron en la inversión productiva, como lo muestra la evolución de la formación bruta de capital fijo, que durante el régimen de Park (1961–1979) creció a una tasa promedio anual superior al 21 % (Gráfico 1). De este modo, la inversión y las exportaciones se consolidaron como los principales motores del crecimiento.

Gráfico 1. Tasa de variación anual de indicadores macroeconómicos seleccionados, República de Corea, 1961–1985.



Nota: Promedio anual de cada indicador. Elaborado a partir de los datos del Federal Reserve Bank of St. Louis (FRED).

A pesar del control sobre las entradas de capital y del sesgo anticonsumo de la política económica, los funcionarios surcoreanos consideraban que mantener elevados niveles de inversión no bastaba para transformar el aparato industrial en un corto período de tiempo. Las herramientas macroeconómicas eran vistas como insuficientes para modernizar la economía en los plazos que aspiraba el régimen, debido a su impacto incierto en sectores específicos. Por lo tanto, se le concedió a la política macroeconómica un rol secundario con respecto a la política industrial. El propio Gobierno reconocía que los mecanismos de mercado no eran confiables para impulsar por sí solos la competitividad internacional de la industria nacional (Chang, 2006), por lo que asumió la tarea de identificar sectores con alto potencial de productividad y crecimiento, a los que denominó “industrias estratégicas prometedoras” o “sectores prioritarios”. Una vez seleccionados, estos recibían apoyos específicos (financieros, técnicos y administrativos) en función de los objetivos establecidos por el Estado.

Como se señaló en el apartado anterior, el predominio de la política industrial con vistas a la “modernización industrial” constituye una de las características más distintivas de la intervención estatal en Corea del Sur (Amsden, 1989). La mayoría de los sectores industriales relevantes fueron declarados prioritarios en distintos momentos, y su desarrollo se impulsó mediante una combinación de apoyos financieros y una supervisión oficial rigurosa. Estos sectores tenían mayores facilidades a la hora de obtener créditos preferenciales, disponer de divisas, participar de fondos de inversión públicos, recibir tratamientos fiscales especiales (como exenciones impositivas o esquemas de amortización acelerada), además de otras medidas de apoyo, como la protección arancelaria y restricciones al ingreso de nuevos competidores. A cambio, las empresas quedaban sujetas a los lineamientos definidos en los planes estatales.

La práctica de priorizar a ciertas industrias específicas se inició en los primeros años del gobierno de Park, con la designación del cemento, los fertilizantes y el refinado de petróleo como sectores “básicos” en el Primer Plan Quinquenal (1962-1966). A partir del Segundo Plan (1967-1971), el foco se desplazó hacia la industria pesada (como la siderurgia, la industria mecánica y la automotriz), con la finalidad de modernizar la estructura productiva nacional y sustituir importaciones. Esta orientación se profundizó durante el Tercer (1972-1976) y Cuarto Plan Quinquenal (1977-1981), en particular con la implementación del programa de promoción de la industria pesada y química, anunciado oficialmente en 1973. En esta etapa se incorporaron sectores como los metales no ferrosos, la construcción naval y la electrónica, con la finalidad de alcanzar una industria nacional capaz de competir en los mercados internacionales. Bajo el Quinto (1982-1986) y Sexto Plan (1987-1991), la política de selección sectorial continuó, concentrándose en la maquinaria, la electrónica, la automotriz, la industria química, la construcción naval y diversas ramas de alta tecnología, como los semiconductores, los nuevos materiales y la biotecnología.

Uno de los instrumentos centrales de la política industrial durante la etapa desarrollista en Corea fue el uso de los denominados “préstamos políticos”, es decir, créditos otorgados con tasas de interés subvencionadas o con prioridad en el acceso dentro de un sistema de racionamiento crediticio. Este tipo de financiamiento representó el 57,9 % del total de préstamos bancarios concedidos entre 1962 y 1985 (Chang, 1993, p. 141). Como han señalado Amsden (1989), Chang (1993) y Kohli (2004), la capacidad del Estado para asignar recursos financieros resultó crucial para el éxito del modelo económico. Este mecanismo solo fue posible gracias a la nacionalización de los bancos privados y a la creación de entidades especializadas en el financiamiento empresarial durante los primeros años del gobierno de Park. A través de este sistema, se canalizaba el crédito hacia sectores previamente definidos como sujetos de promoción. Las empresas no incluidas en la planificación oficial quedaban excluidas del acceso al financiamiento preferencial, mientras que aquellas que no cumplían con los objetivos establecidos por las autoridades económicas perdían ese privilegio de inmediato.

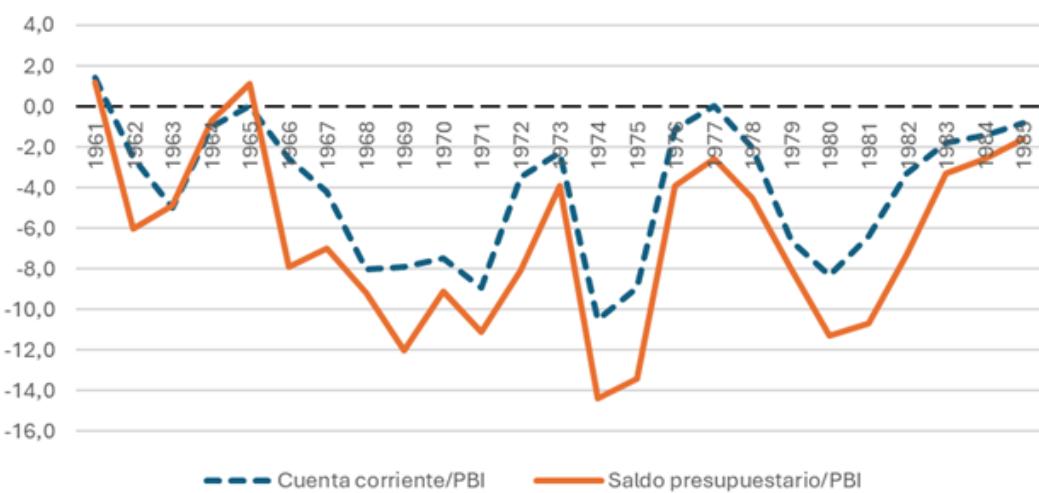
El estricto control sobre los recursos financieros y la definición de sectores “prioritarios” se insertaban en un marco más amplio de planificación económica. El organismo encargado de esta tarea fue el Consejo de Planificación Económica (más conocido por sus siglas en inglés, EPB o Economic Planning Board), que operaba como un “superministerio” responsable de articular la política macroeconómica y coordinar las distintas áreas del gobierno. Entre sus funciones se encontraba la elaboración de los Planes Quinquenales, mediante los cuales se fijaban los objetivos económicos y sectoriales a alcanzar. El EPB se consolidó como el órgano principal de planificación durante el régimen de Park, con una importancia análoga a la del MITI (Ministry of International Trade and Industry) para el caso del desarrollo de Japón en la segunda posguerra (Johnson, 1982). Esta entidad concentraba competencias fundamentales, como la administración del presupuesto público, la gestión de divisas y la asignación de recursos estatales, lo que en los hechos diluía las fronteras entre la política industrial y la monetaria (Moura, 2021). Además, el EPB diseñaba políticas públicas, elaboraba esquemas macroeconómicos, regulaba monopolios y promovía la racionalización del aparato productivo.

Una de las características distintivas de los estados desarrollistas es el énfa-

sis en el cumplimiento de metas concretas, en este caso, las fijadas por el EPB. En Corea, el estado ejercía un control estricto sobre las empresas de los sectores promovidos, en especial en materia de exportaciones, niveles de producción y productividad (Chang, 1993, p. 142). Este sistema de seguimiento proporcionaba a los funcionarios información actualizada y detallada sobre el desempeño de las empresas privadas de los sectores prioritarios, algo esencial para la eficacia de la política industrial. En lo que respecta a las exportaciones, la efectividad de las políticas aplicadas se refleja en la elevada tasa de crecimiento anual promedio, que alcanzó el 28 % durante todo el período de gobierno del general Park, como se observa en el Gráfico 1.

Otra dimensión significativa de la intervención pública fue la postura adoptada por los responsables de la política económica frente a las empresas extranjeras. Estos consideraban que la asimilación de tecnología avanzada por parte de las firmas nacionales constituía una condición indispensable para alcanzar una modernización industrial efectiva. En consecuencia, se ejercía un control riguroso sobre la IED, entre otras medidas, al restringir la posibilidad de que las filiales de empresas multinacionales operaran bajo propiedad mayoritaria extranjera. Salvo en contadas excepciones, esta modalidad de control implicaba que la participación extranjera en el ecosistema empresarial local se mantuviera en niveles bajos. Así, hacia mediados de la década de 1980, solo el 6 % de las filiales extranjeras radicadas en Corea eran de propiedad exclusiva de su casa matriz, en contraste con el 50 % en México y el 60 % en Brasil (Evans, 1987), lo que evidencia el alto grado de intervención estatal en la regulación de la IED⁴.

Gráfico 2. Evolución del saldo de cuenta corriente y del gasto público del gobierno central como proporción del PBI en la República de Corea, 1961-1985.



Nota: Elaborado a partir de Economic development of Korea, por C. K. Kim, 2019, World Scientific.

⁴ Otra política estatal que impulsó las exportaciones y facilitó la adquisición de tecnología moderna fue la creación, a partir de la década de 1960, de zonas de libre comercio (ZLC) en el sur de la península. El Gobierno surcoreano estableció varias zonas francas (como la de la ciudad de Masan) con el objetivo de atraer inversión extranjera, principalmente de Japón, orientada a actividades manufactureras de alto valor agregado y alta intensidad de mano de obra. La estrategia buscaba combinar la mano de obra local con el capital, la tecnología, la gestión y las redes comerciales japonesas para potenciar las exportaciones hacia terceros países (Kholi, 2004, p. 121).

A diferencia de lo ocurrido en otros casos de industrialización tardía, Corea supo utilizar la inversión extranjera de manera controlada y subordinada a los lineamientos de su estrategia de desarrollo. La IED tuvo, así pues, una participación modesta en el financiamiento externo del crecimiento. Entre 1967 y 1971, estas operaciones representaron apenas el 3,7 % de los flujos netos de capital, mientras que en los casos de Brasil y México alcanzaron el 34 % y en Taiwán el 26 % durante el mismo período (Sevares, 2010). Sobre este punto, Wade (1982) señala que, a partir de la década de 1960, el Gobierno coreano adoptó políticas cautelosas y restrictivas sobre el ingreso de capitales extranjeros, motivado por el temor de restablecer un sistema económico subordinado a su antigua metrópoli colonial, Tokio. Por esa razón, se optó por darle preferencia a la toma de préstamos extranjeros (garantizados por el Estado) en lugar de favorecer la entrada de IED. Aunque dicha opción implicaba el pago de intereses, ofrecía a los funcionarios un mayor grado de control sobre la orientación de la producción nacional⁵. Esta decisión se enmarca en la ya mencionada búsqueda de una “economía independiente” promovida por el régimen de Park. En consecuencia, los flujos de capital foráneo se destinaron principalmente a financiar inversión productiva, antes que a actividades especulativas, y a cubrir el déficit estructural de la cuenta corriente y el desequilibrio fiscal que caracterizaron a la economía coreana durante toda la etapa desarrollista, reflejado en el Gráfico 2.

Recién a fines de la década de 1980 comenzó la liberalización del mercado financiero coreano. A partir de entonces se eliminó también el programa de créditos promocionales a las exportaciones y se reformó el sistema de tasas de interés. Para ese momento, la economía coreana era una de las más endeudadas del mundo en desarrollo, solo por detrás de Brasil y México, y se había convertido en el principal deudor de Asia (León, 2009, p. 159). Sin embargo, a diferencia de los países latinoamericanos, este endeudamiento no respondió a intereses especulativos ni a decisiones empresariales individuales, sino que fue orientado desde el sector público para financiar programas de desarrollo, lo que tendría implicancias decisivas en su desempeño posterior. Así, mientras América Latina atravesaba una profunda crisis de deuda que derivó en la llamada “década perdida” de 1980, iniciada tras el cambio en la tasa de interés de referencia de la Reserva Federal estadounidense, Corea del Sur alcanzó durante ese mismo período una tasa de crecimiento promedio anual del PBI cercana al 9%.

Antes de concluir este repaso de las políticas económicas implementadas durante la experiencia desarrollista coreana, es necesario destacar que, si bien se otorgó un papel protagónico a la iniciativa privada (en particular a los grandes conglomerados nacionales), no puede ignorarse el control directo que el Estado ejerció sobre algunos recursos claves a través de la gestión de empresas públicas. Durante el período aquí analizado, el Gobierno operó en sectores estratégicos como el petróleo, el carbón, el gas, los fertilizantes, el acero y la electricidad. El hecho de que insumos intermedios tan relevantes fueran provistos por empresas públicas es otro factor que tributó al incremento de la capacidad estatal para intervenir en la economía (Chang, 2006).

⁵ Asimismo, cuando ingresaban capitales por inversiones o por la cuenta corriente, la política monetaria coreana se orientaba a mantener un tipo de cambio competitivo. El objetivo era evitar la apreciación de la moneda y proteger la competitividad de las exportaciones.

El Estado se esforzó además por mejorar la infraestructura nacional, lo cual fue indispensable para el despegue económico. En este sentido, se emprendieron proyectos en sectores clave, como el suministro eléctrico y la construcción de autopistas, que permitieron conectar eficazmente el territorio surcoreano, pequeño, pero de compleja geografía (SaKong y Koh, 2018). En paralelo, se impulsó además la expansión de las capacidades tecnológicas locales a través del establecimiento de organismos de investigación y desarrollo (I+D), así como a través de la mejora sostenida del sistema educativo.

En conclusión, las políticas económicas implementadas por la conducción estatal coreana respondieron claramente a los principios del modelo desarrollista, en línea con los rasgos analizados en el apartado anterior de este artículo. Estas medidas resultaron fundamentales para facilitar el proceso de crecimiento acelerado y ascenso industrial que se registró en el país asiático a partir de la década de 1960. De este modo, el régimen de Park constituye el período de mayor expansión económica en la historia surcoreana, con un crecimiento promedio del PBI del 10 % anual, como puede observarse en el Gráfico 1. Al mismo tiempo, esta etapa sentó las bases de lo que hoy representa Corea del Sur: una potencia tecnológica, un actor preponderante en el comercio global y una de las economías nacionales más grandes del planeta, a pesar de contar con una población que apenas supera los 50 millones de habitantes. A continuación, se examinan las principales características del régimen político que acompañó este proceso, el que por su propia naturaleza autoritaria obliga a matizar los logros económicos alcanzados.

Características del régimen político surcoreano

El régimen político de Corea del Sur durante su etapa desarrollista estuvo signado por una combinación de autoritarismo militar y una marcada orientación hacia el desempeño económico. En términos institucionales, se trataba de un sistema en el que la obediencia a la autoridad prevalecía sobre las libertades individuales, y donde los mecanismos de control sobre las decisiones gubernamentales eran débiles. El poder se concentraba en el Ejecutivo, mientras que los poderes Legislativo y Judicial, así como los gobiernos locales y regionales, disponían de escasa autonomía (Wade, 1982). Además, la competencia electoral era extremadamente limitada y teñida de prácticas fraudulentas, en tanto que las libertades civiles eran limitadas y la represión se utilizaba de forma sistemática como herramienta de gobierno. Al mismo tiempo, esta centralización del poder contribuía al cumplimiento de los objetivos económicos, lo que fortalecía la legitimidad del régimen, sobre todo ante los capitalistas industriales, con quienes mantenía una alianza táctica.

Durante este período, la figura dominante fue la del general Park, cuyo gobierno transformó tanto la economía como la sociedad surcoreana. Su liderazgo carismático constituye un rasgo distintivo dentro de las experiencias desarrollistas asiáticas, marcado por un control centralizado de la política nacional sin parangón en otros países de la región. Este nivel de concentración de poder fue incluso más personalista que el observado en Taiwán bajo el gobierno de Chiang Kai-shek, cuyo liderazgo era menos unipersonal debido a la estructura altamente organizada de su partido, el Kuomintang (Chang y Evans, 2007, p. 235).

Park se presentaba, ante todo, como un nacionalista convencido. Su forma-

ción en la academia militar japonesa en Manchuria, a la que ingresó tras abandonar una breve carrera como maestro, dejó una marca indeleble en su pensamiento político y económico. En ese entorno, simpatizó con la variante japonesa del corporativismo, que promovía una estrecha coordinación entre el estado y los sectores industriales para alcanzar objetivos de desarrollo (Kohli, 2004). Además de su formación militar y su afinidad con el corporativismo japonés, Park estuvo expuesto en su juventud a influencias comunistas. Su hermano fue un destacado dirigente comunista y él mismo fue condenado a muerte en 1949 por participar en un motín dentro del ejército coreano. No obstante, obtuvo la amnistía tras renunciar públicamente a dicha ideología y colaborar con las autoridades (Chang, 1993, p. 151). Este trasfondo ideológico mixto ayudó a la formación de un régimen que integraba elementos del corporativismo con ciertos aspectos del comunismo, en particular en lo que respecta a la planificación estatal y a la disciplina burocrática en la gestión económica.

En medio de la creciente agitación política que siguió a la caída del régimen de Syngman Rhee en 1960 y su posterior exilio en Estados Unidos, Park logró ascender al poder mediante el golpe militar del 16 de mayo de 1961. La asonada dio lugar a la instauración de una junta militar provisional, que fue reemplazada en 1963 tras un proceso electoral fraudulento que consagró a Park como presidente. A pesar de ser un oficial relativamente joven, consiguió liderar un movimiento militar que se hizo con el control del Estado en un país con una de las fuerzas armadas más grandes del mundo en relación con su tamaño y población, con casi 600.000 efectivos (Kohli, 2004, p. 86). Con un antecedente histórico de injerencia militar en la política de Corea, el movimiento encabezado por Park profundizó el control castrense sobre el aparato estatal y estableció una nueva dinámica de poder en la que las Fuerzas Armadas ocuparon la posición central en la organización política y social del país.

La conformación de un estado militarizado bajo el nuevo régimen supuso la remoción forzosa de las autoridades civiles elegidas, reemplazadas por oficiales leales a Park. Como resultado, la cúpula gubernamental pasó a estar dominada por varios de sus colaboradores militares más cercanos, muchos de los cuales compartían su admiración por el modelo político y económico japonés, en detrimento del estadounidense. Al mismo tiempo, el régimen reprimió a los sectores disidentes dentro de las propias Fuerzas Armadas: poco después de asumir el poder, la junta destituyó a aproximadamente 2000 oficiales, incluidos 55 generales (Kohli, 2004, p. 92).

Tal como se analizó en la sección anterior, las reformas institucionales implementadas por el régimen de Park en sus primeros años reflejaron una visión nacionalista orientada hacia la industrialización y la producción, más que hacia el sector financiero. Estas transformaciones estaban dirigidas a facilitar la acumulación de capital, promover la innovación y fomentar la reestructuración económica, en línea con los postulados del desarrollismo. Esta orientación contrastaba con el modelo liberal angloamericano, que el gobierno de Rhee había intentado aplicar sin éxito, centrado (al menos en el plano teórico) en la libre empresa, la competencia intercapitalista y la eficiencia asignativa de los mercados.

El giro en la orientación ideológica del régimen de Park puede entenderse a partir de las diferencias en la formación de las élites gobernantes. Mientras que Syngman Rhee había sido formado en la tradición de la economía neoclásica y en

las ideas del libre mercado, tras obtener su doctorado en la Universidad de Princeton en 1910, Park y los principales responsables de su régimen militar se moldearon, en cambio, bajo la influencia del corporativismo japonés. En efecto, los conocimientos económicos de los primeros cuadros burocráticos coreanos no provenían de la ortodoxia neoclásica, sino de pensadores como Friedrich List, Joseph Schumpeter y Karl Marx. Estas teorías, ampliamente discutidas en el ámbito académico y político japonés durante la primera mitad del siglo XX, tuvieron un fuerte impacto en la formación intelectual de los cuadros dirigentes de la península. La preocupación por el “despilfarro social” derivado de una “competencia excesiva” entre capitalistas, el énfasis en las economías de escala y en el papel de las grandes empresas, así como el impulso al desarrollo de industrias nacionales (todos elementos característicos de la etapa de Park) reflejan esa influencia intelectual (Chang, 1993, p. 151).

Con estos fundamentos teóricos y una renovada orientación ideológica, el programa político-económico del gobierno de Park puede inscribirse dentro de la categoría de estado desarrollista, en la que el sector público asume un papel central como orientador y garante del proceso económico. A pesar de que, debido a sus vínculos políticos con Estados Unidos, los oficiales surcoreanos debían manifestar públicamente su adhesión a los principios de la “economía de libre empresa”, en la práctica adoptaron un enfoque marcadamente intervencionista.

En este escenario, el régimen dirigió sus esfuerzos hacia la construcción de una nueva alianza social, encabezada por la conducción militar y los grandes conglomerados empresariales, a los que contribuiría a fortalecer mediante el apoyo del Estado y la asistencia de una burocracia disciplinada y eficaz en la ejecución de los planes gubernamentales. En la cúspide de esta organización se situaba el propio Park. Otros actores sociales, como los trabajadores, campesinos o estudiantes, quedaron excluidos de esta alianza. Una vez consolidada, este pacto hegemónico trascendió al propio Park, comenzando a mostrar fisuras recién hacia finales de la década de 1980 y, con mayor intensidad, en la de 1990, cuando los *chaebols* buscaron desligarse de la tutela estatal y promovieron un giro neoliberal en las políticas públicas (véase Chang y Evans, 2007).

La consolidación de esta hegemonía implicó el establecimiento de una relación estrecha entre el Gobierno y los grandes grupos empresariales. En un escenario donde unas pocas firmas dominaban el mercado interno, este vínculo permitió al Estado ejercer un control efectivo sobre los *chaebols*, para así orientar su comportamiento hacia los objetivos oficiales. Este mecanismo reforzaba el poder estatal, al tiempo que restringía la competencia capitalista en beneficio de una estrategia nacional de desarrollo. Como resultado, conglomerados como Samsung, Hyundai, Daewoo y Lucky Star (LG), entre otros, crecieron de forma acelerada, lo que les permitió establecer las bases para su posterior consolidación como actores globales.

Los orígenes de la relación entre el Estado surcoreano y los *chaebols* pueden rastrearse a la década de 1950 (Amsden, 1989). En ese contexto, los empresarios locales aprovecharon la masiva ayuda estadounidense para iniciar diversos emprendimientos, por lo que buscaron el favor del Gobierno, que tenía el control sobre la asignación de esos fondos. Las autoridades distribuían recursos a través de créditos con tasas de interés subsidiadas, otorgaban exenciones fiscales y con-

cedían contratos preferenciales para grandes obras públicas. Hacia finales de la década, sin embargo, la reducción de los créditos para la reconstrucción, el lento avance de la industrialización, las políticas macroeconómicas conservadoras y la creciente corrupción bajo la administración de Rhee provocaron una profunda crisis económica. Esta situación acentuó la inestabilidad social, que culminó con el ya mencionado golpe de Estado encabezado por Park en 1961. Ese hecho marcó un punto de inflexión en la historia del país, a partir del cual se profundizó el control público sobre la economía y se consolidó una nueva etapa en la relación entre el gobierno y los grupos económicos locales.

El vínculo entre el Estado y los grandes conglomerados privados no se limitó a una imposición unilateral por parte del primero. Por el contrario, se estructuró en términos de un “enraizamiento” mutuo entre los sectores público y privado (Evans, 1995), basado en lazos de cooperación e interlocución entre los funcionarios y los empresarios beneficiarios de sus políticas. Este tipo de articulación explicaba el papel que desempeñaban las empresas en la ejecución de las estrategias económicas e industriales. Aunque gozaban de cierta autonomía operativa, las firmas actuaban dentro de los planes delineados por el EPB. Esta dinámica bidireccional posibilitaba una interacción fluida entre ambos sectores, lo que a su vez facilitaba la ejecución de políticas económicas integradas y coherentes.

Según Amsden (1989), al igual que en otros países con procesos de industrialización tardía, el gobierno de Corea impulsó en forma deliberada la expansión económica mediante distorsiones en los precios relativos. No obstante, lo que distinguió al caso coreano, de acuerdo con la autora, fue el alto grado de disciplina que el Estado logró imponer sobre los grupos económicos privados. Esta disciplina se manifestaba en dos dimensiones interrelacionadas. En primer lugar, las empresas que demostraban buen desempeño, ya sea por su capacidad de expandir la producción, mejorar la calidad de sus productos o aumentar las exportaciones, recibían importantes recompensas. Estas podían adoptar diversas formas: control estatal sobre el acceso al crédito y a las divisas, protección del mercado a través de barreras arancelarias, y restricciones a la entrada de competidores (por lo general, no más de dos empresas por sector). Además, se ofrecía garantías a quienes asumían proyectos arriesgados, al permitirles compensar eventuales pérdidas mediante créditos preferenciales y derechos de explotación monopólica en otros negocios. Esta combinación de incentivos y protección frente a la competencia favoreció la consolidación y expansión de los conglomerados nacionales. Pero la lógica de incentivos no terminaba allí.

En segundo lugar, se ejercía una penalización sobre aquellos grupos que no cumplían con el rendimiento esperado de acuerdo con los planes y metas establecidos. Así, la mano firme del Estado sancionaba a los incompetentes, retirando el apoyo financiero o, en casos extremos, implementando la “racionalización” del sector, lo que implicaba fusiones, divisiones, cambios de sector económico o directamente la liquidación de las empresas. Por ende, los *chaebols* tenían fuertes incentivos para mantener su eficiencia, en especial cuando la pérdida del respaldo estatal significaba el riesgo inminente del fracaso empresarial o la bancarrota a corto plazo (Chang, 2006).

En suma, tanto las sanciones impuestas a los conglomerados con bajo rendimiento como las recompensas otorgadas a quienes cumplían con los objetivos

oficiales reflejan el control efectivo que el Estado surcoreano ejercía sobre el sector privado, con el fin de mantener la disciplina económica y orientar el desarrollo industrial. Esta lógica de incentivos y castigos funcionaba dentro de una alianza estratégica entre la conducción militar y el empresariado nacional, y permitió, como se detalló en el apartado anterior, una acelerada industrialización y modernización de la economía coreana. Sin embargo, también creó un sistema económico altamente concentrado, donde unas pocas familias controlaban amplios sectores del aparato productivo, lo que generó preocupaciones respecto a la falta de competencia y la concentración del poder económico.

Otro instrumento de enorme trascendencia utilizado por la conducción estatal en beneficio del capital privado fue el control estricto del mercado de trabajo y la represión de los movimientos sindicales. Al igual que en otros países con procesos de industrialización tardía, el régimen ejerció una tutela rigurosa sobre el trabajo organizado, lo que en los hechos limitaba la capacidad de los trabajadores para mejorar sus condiciones materiales de vida. En particular, la competitividad internacional de la industria ligera coreana se sostuvo en gran medida sobre la base de una fuerza laboral barata y disciplinada. Hacia esos años, el salario de un obrero surcoreano equivalía apenas al 60 % del salario de un trabajador brasileño y al 10 % del de un alemán, lo que evidencia una marcada sobreexplotación de la clase trabajadora. El “milagro surcoreano”, al menos en parte, se construyó sobre estas bases, lo que otorga cierta validez a las hipótesis de corte dependentista presentadas en la introducción de este trabajo.

El “compromiso con el crecimiento” (Wade, 1982) del modelo económico impulsado por el régimen de Park, si bien fue indiscutiblemente exitoso en términos de expansión industrial, se sostuvo en buena medida a costa de la seguridad y las condiciones de vida y trabajo de la mayoría de la población. Las políticas laborales promovidas durante este período se caracterizaron por jornadas extenuantes, salarios bajos y condiciones laborales frecuentemente riesgosas⁶. Como señala Kohli (2004, p. 100), en muchos centros de trabajo predominaba una verdadera “mentalidad bélica”, en la que no se toleraban la disidencia política, la indisciplina ni la baja productividad. A cambio, los trabajadores accedían a un cierto grado de estabilidad laboral, ya que en la mayoría de las fábricas los vínculos laborales tendían a organizarse en torno a contratos vitalicios, explícitos o implícitos.

La opresión sobre los trabajadores se manifestó en la prohibición de los sindicatos independientes y su reemplazo por organizaciones controladas por el Gobierno, las que servían para asegurar la lealtad de los empleados y evitar disturbios laborales. Las huelgas y protestas eran tratadas con mano dura, y los líderes sindicales y activistas sociales enfrentaban detenciones arbitrarias, torturas e incluso desapariciones forzadas. Al mismo tiempo, el régimen militar promovía una estricta represión a los movimientos de izquierda y a cualquier forma de oposición política. En esta misma lógica, se intentó neutralizar al histórico movimiento estudiantil surcoreano mediante la intervención directa en las universidades, la expulsión de estudiantes considerados subversivos y la supresión de cualquier forma de organización o manifestación política dentro del ámbito educativo (Balhorn, 2021).

⁶ Durante el período desarrollista, los salarios surcoreanos estuvieron sujetos a decisiones políticas. Cada año, el Consejo de Planificación Económica fijaba las tasas de aumento salarial para el año siguiente. Al no haber negociaciones adicionales, los sueldos crecieron a un ritmo inferior al de la productividad durante todo el régimen de Park y se mantuvieron bajos en comparación con los estándares internacionales (Kholi, 2004, p. 100).

El conjunto de las políticas arriba mencionadas tenía como objetivo mantener a la población civil bajo control, asegurar la disciplina necesaria para el funcionamiento del modelo económico y garantizar la prolongación indefinida del régimen. Cualquier intento de exigir derechos laborales, denunciar prácticas delictivas (especialmente vinculadas a los *chaebols*) o demandar la apertura democrática, era castigado bajo acusaciones de comunismo y considerado una amenaza a la seguridad nacional. En esta labor represiva, la Agencia Central de Inteligencia de Corea (KCIA) tuvo una importancia cardinal. Dotada de amplios poderes, esta agencia se convirtió en uno de los principales instrumentos del régimen para vigilar, controlar y reprimir la disidencia dentro de la sociedad surcoreana (Kohli, 2004; Moura, 2021).

A diferencia del fascismo clásico, que recurre a la movilización popular, fundamentalmente de la clase trabajadora, como forma de control político, el régimen militar surcoreano optó por la desmovilización de las masas. No obstante, sí hizo uso de la ideología para reforzar su legitimidad y coaccionar a la fuerza de trabajo. En este caso, el nacionalismo cumplió ese papel, al funcionar como un instrumento para moldear actitudes políticas y justificar la represión en nombre de la seguridad nacional. A diferencia del modelo japonés, donde predominaba la noción de una “familia empresarial” que unía simbólicamente a obreros, gerentes y empresarios, en Corea el nacionalismo se expresó como un llamado a la unidad frente a una amenaza externa constante, por lo que se convirtió en un grito de guerra mucho más efectivo para consolidar la obediencia interna.

A pesar de las medidas represivas y del gran esfuerzo estatal para generar una fuerza laboral “disciplinada” y dispuesta a trabajar arduamente por salarios bajos, los trabajadores surcoreanos no dejaron de resistir ni de alzar la voz contra sus duras condiciones de vida. Esta persistencia evidenció la fuerza del descontento social y la determinación del espíritu humano frente a la opresión. Durante este período, se registraron múltiples manifestaciones de oposición, como las protestas contra el tratado de normalización con Japón en 1965 o la resistencia frente a la proclamación de la ley marcial en 1972. Las expresiones de descontento popular se intensificaron en el tiempo, y finalmente culminaron en una crisis política que desembocó en el asesinato del general Park en 1979, a manos del propio director de la KCIA. Sin embargo, los reclamos sociales no cesaron con su muerte. Las masivas marchas estudiantiles de 1980 y, más aún, las de 1987 marcaron los hitos finales del régimen militar y allanaron el camino hacia la apertura democrática.

En resumen, el régimen se sostuvo sobre la represión de la clase trabajadora y los movimientos estudiantiles, además del control sobre la disidencia política, en función de preservar el orden y priorizar el crecimiento económico a cualquier costo. Esta represión, junto con la centralidad del discurso anticomunista y las proclamas nacionalistas de la ideología oficial, garantizó la continuidad del régimen y permitió explotar a los trabajadores en beneficio de la élite empresarial y de quienes ejercían la conducción del aparato estatal (Balhorn, 2021).

Se puede concluir, por tanto, que el modelo de gestión de Park combinó una fuerte transformación económica con un autoritarismo político de corte militar. El golpe de Estado que lideró en 1961 abrió las puertas para la construcción de un gobierno militarizado, verticalista y represivo. Las ideas económicas de Park y de su círculo de colaboradores, influenciadas por el corporativismo japonés y por tradi-

ciones teóricas ajenas al pensamiento neoclásico, impulsaron un modelo de capitalismo dirigido, con fuerte protagonismo estatal. La alianza forjada con el capital industrial permitió articular una economía orientada al crecimiento y al desarrollo de una base manufacturera competitiva a escala global. De ese modo, se alcanzaron notables logros económicos, aunque al costo de la supresión de las libertades políticas y los derechos civiles. La represión sistemática de los movimientos sociales, sindicales y estudiantiles formó parte del propio esquema de control que sostuvo el proyecto desarrollista, y el clima de miedo y censura que generó se convirtió en uno de los rasgos más característicos del régimen.

Así, el legado de Park es ambivalente, marcado tanto por el “milagro económico” conseguido por su país, como por su autoritarismo. La trayectoria coreana de este período es, ciertamente, un recordatorio de las complejas interacciones entre desarrollo económico y las libertades democráticas, y de los dilemas que deben enfrentar los países en su tránsito hacia la modernización.

Algunos elementos particulares de la experiencia surcoreana

Más allá de las políticas económicas aplicadas y de las características del régimen político, así como de la especial relación entre el Gobierno y los distintos actores sociales, el caso coreano estuvo marcado por un conjunto de circunstancias particulares, algunas promovidas deliberadamente desde el Estado y otras más bien fortuitas. Estas condiciones contribuyeron en forma no menor a su acelerado proceso de industrialización y a la construcción de una economía dinámica y orientada al crecimiento. Muchas de dichas condiciones fueron compartidas por otros países del Asia Pacífico en la segunda posguerra y ya fueron identificadas por los autores analizados en la tercera sección de este artículo, dentro del enfoque del estado desarrollista. Sin embargo, resultaron difíciles de encontrar en otras latitudes, en especial en los procesos de industrialización tardía de América Latina. A continuación, se presentan brevemente aquellos factores más sobresalientes de esta trayectoria.

En primer lugar, Corea es un país que padece una escasez estructural de recursos naturales⁷. Tanto los hídricos como las tierras aptas para la agricultura son limitados, y el terreno montañoso dificulta su aprovechamiento agrícola o ganadero. Aunque cuenta con algunos depósitos de hierro y de ciertos minerales no metálicos, tampoco se trata de un país rico en recursos mineros. También cuenta con pequeñas reservas de carbón, localizadas principalmente en el sur y el oeste del territorio nacional, pero debe importar una parte considerable de este recurso, al igual que del petróleo y el gas, para satisfacer sus necesidades energéticas⁸.

En general, la limitada dotación de recursos naturales ha obligado a Corea a

⁷ Para ilustrar la escasez relativa de recursos naturales en Corea, resulta útil comparar su composición de ingresos con la de otros países periféricos que iniciaron procesos de industrialización tardía. En 1980, los recursos obtenidos por la explotación de bienes naturales, como proporción del PBI, eran mucho más altos en varios países latinoamericanos. Estas rentas fueron 6 veces mayores en Brasil, 14 veces en Argentina y 24 veces en México (Banco Mundial, 2024c).

⁸ En 1980, las importaciones netas de carbón de Corea alcanzaron 0,13 toneladas per cápita, mientras que en Brasil, Argentina y México fueron de 0,04, 0,03 y 0,01, respectivamente. En el caso del petróleo crudo, Corea importó 0,76 m³ per cápita en ese mismo año, una cifra superior a la de Brasil (0,42 m³), a diferencia de Argentina, que era autosuficiente, y de México, que se mantenía como exportador neto (Our World in Data, 2024).

depender de las importaciones para abastecerse de materias primas y energía. Esto hizo inviable su integración en la economía mundial como exportador de recursos primarios. Al inicio de su proceso de desarrollo, el único factor productivo abundante y barato era la mano de obra. Sin un mercado interno dinámico ni una población con capacidad de consumo, el país no tenía otra opción más que explotar esta ventaja comparativa, lo que explica el énfasis temprano en un modelo de crecimiento orientado a las exportaciones manufactureras intensivas en trabajo, con escasa resistencia social (Wade, 1982).

También pueden destacarse dos consecuencias adicionales de la escasez de recursos naturales. En primer lugar, la ausencia de un sector primario exportador impidió la formación de una estructura productiva desequilibrada (Diamond, 1984), típica de los países con sectores altamente productivos que desincentivan el desarrollo de otras actividades económicas. Esto ayudó a evitar los desequilibrios macroeconómicos frecuentemente asociados a ese tipo de especialización. En segundo lugar, la necesidad de enfocarse en industrias trabajo-intensivas funcionó como un “catalizador del desarrollo”, al generar una alta demanda de trabajadores, insumos y otros bienes industriales, lo que terminó fomentando el crecimiento de industrias complementarias y encadenamientos productivos virtuosos. A diferencia de ello, los sectores basados en productos agrícolas o materias primas suelen tener un escaso efecto dinamizador sobre el resto de la economía, por lo que los países que se especializan en la exportación de *commodities* tienen serias dificultades para avanzar en la diversificación productiva.

Por último, aunque la abundancia de mano de obra barata representaba una ventaja para competir en los mercados internacionales, la población surcoreana era relativamente reducida. Esta situación permitió que un volumen modesto de exportaciones, en términos del comercio mundial, generara suficiente presión sobre el mercado laboral como para impulsar aumentos salariales inducidos por la demanda y facilitar una transformación de la economía nacional. El contrapunto aquí, si se quiere, es la República Popular China. Aunque hoy en día es la segunda economía más grande del planeta, responsable del 35 % de la producción industrial mundial y desde 2009 el principal exportador global (Norton, 2024), el ingreso per cápita de China aún se mantiene por debajo del promedio global (Banco Mundial, 2024a). A diferencia de lo que sucedió en Corea, el tamaño de la población china⁹ y la persistente abundancia de mano de obra han dificultado la consolidación de aumentos salariales sostenidos en el corto plazo. La enorme fuerza laboral disponible, sumada a una constante migración interna desde zonas rurales hacia las ciudades, ejerce presión sobre los salarios al mantener una oferta de trabajo que excede con creces la demanda en múltiples sectores.

En este sentido, vale señalar que en 1960, en los albores de su proyecto desarrollista, Corea de Sur tenía una población de apenas 25 millones de personas, de las cuales solo el 28% vivía en zonas urbanas. Si se comparan estos números con los de otros dos países periféricos de industrialización tardía, se encuentra que México tenía en ese mismo año una población de 36 millones, mientras que Brasil superaba los 73 millones. Además, la participación de la población urbana en estos

⁹ Hasta 2023, cuando fue superada por la India, China era el país más poblado del mundo, con una población superior a los 1.400 millones de habitantes.

países latinoamericanos era mucho más alta, situándose alrededor del 50% en ambos casos (Banco Mundial, 2024b), lo que generaba una presión mucho mayor sobre el mercado de trabajo no agrícola. Estas diferencias en la composición demográfica y urbana sin duda influyeron en las trayectorias económicas posteriores. A ello se suma que la población surcoreana presentaba un nivel educativo superior al de muchos países en desarrollo, junto con un grado inusual de homogeneidad ideológica y cultural (Wade, 1982), factores que también contribuyeron a su desempeño distintivo.

Otro aspecto vinculado a la ya mencionada disponibilidad (o falta) de recursos naturales explotables, que debe considerarse al analizar las trayectorias divergentes de estos países, es la estructura de clases al inicio del proceso de desarrollo. A diferencia de muchos países de América Latina, donde predominaban oligarquías terratenientes y economías subordinadas al capital extranjero, Corea no contaba con una clase terrateniente poderosa al momento de emprender su industrialización (Kohli, 1994, 2004). Según Wade (1982), incluso antes de la guerra en la península ya no existían grandes latifundios, lo que había generado una distribución de la tierra más equitativa y, en consecuencia, una sociedad más homogénea, sin una aristocracia agraria con poder político.

En realidad, la configuración social surcoreana fue resultado de importantes transformaciones ocurridas antes de la llegada al poder del general Park. Durante la ocupación japonesa, finalizada en 1945, Corea presentaba una formación agraria altamente desigual. Más del 70 % de los hogares rurales eran arrendatarios, mientras que menos del 5 % de la población (compuesta por grandes terratenientes) controlaba la mayor parte de las tierras cultivables, en especial los arrozales (Moura, 2021). Para revertir esta situación, el gobierno de Syngman Rhee implementó en 1950 la Ley de Reforma Agraria, cuyo objetivo era desmantelar el orden semifeudal de tenencia de la tierra. La reforma permitió al Estado comprar tierras a los grandes propietarios mediante bonos valorados en un 150 % de la producción media anual de los cinco años previos. Estos bonos podían utilizarse para realizar inversiones industriales, solicitar préstamos a tasas preferenciales o acceder a instalaciones públicas, lo que buscaba transformar a los antiguos terratenientes en empresarios capitalistas.

Aunque la guerra y la inflación provocaron que muchos propietarios se deshicieran rápidamente de los bonos recibidos, impidiendo su transformación en una burguesía industrial, la reforma agraria sí logró eliminar a la clase terrateniente parásitaria. Este cambio transformó a Corea de una sociedad jerárquica a otra más igualitaria, democratizó el acceso a la tierra y favoreció la modernización del sector agrícola, lo que a su vez contribuyó a elevar la productividad sectorial y la producción de alimentos en el largo plazo. Como sugiere Chang (1993), la eliminación de la clase terrateniente, junto con la supresión de las incipientes organizaciones políticas socialistas de trabajadores urbanos y campesinos durante la Guerra de Corea, dio lugar a un sistema social sin actores poderosos capaces de desafiar al poder estatal. Esta situación fue aprovechada por el régimen de Park, que, al encontrarse con escasa resistencia social, pudo consolidar su autoridad y, a partir de allí, fortalecer su capacidad para dirigir los resortes económicos del país.

Debe señalarse que la reforma agraria implementada por el gobierno de Rhee recibió un fuerte respaldo por parte de los asesores y planificadores estadou-

nidenses responsables de la asistencia externa, en línea con lo ocurrido en Japón durante la ocupación de las Potencias Aliadas. Desde la perspectiva de Washington, modificar el régimen de tenencia de la tierra era condición indispensable para facilitar transformaciones sociales, políticas y económicas que aseguraran la estabilidad política y el crecimiento económico en Corea, frente a la amenaza geopolítica que representaban China y la Unión Soviética (Moneta, 2017). Paradójicamente, mientras Estados Unidos promovía reformas agrarias en sus aliados del Asia Pacífico, se oponía a medidas similares en América Latina, con el argumento de que favorecerían el avance del comunismo en la región.

Otro elemento de enorme trascendencia, no considerado hasta aquí y habitualmente ignorado en los análisis economicistas, es el impacto de la colonización japonesa sobre la organización social y económica y las capacidades estatales nacionales. De acuerdo con Kohli (1994, 2004), la etapa colonial constituyó el momento en que se sentaron las bases institucionales que hicieron posible el desarrollo posterior. Desde esta mirada, la conformación de un estado fuerte y autoritario, con vocación explícita de transformar las estructuras sociales tradicionales; la formación de alianzas entre el sector público y el privado; y la orientación hacia una economía exportadora fueron todos elementos centrales heredados del período colonial que contribuyeron al llamado “milagro” económico surcoreano.

El dominio colonial japonés sobre la península, que se extendió desde 1905 hasta 1945, tuvo un impacto categórico en la conformación de las instituciones y prácticas económicas que posteriormente sostendrían el despegue industrial de Corea del Sur. A diferencia de las potencias coloniales europeas, el modelo japonés se basaba en un uso intensivo del poder estatal para transformar sus dominios, lo que favoreció una industrialización temprana y sostenida. Durante este período, la colonia coreana registró una tasa media anual de expansión económica superior al 3 %, y hacia 1940 el 35 % de su producto nacional provenía de la minería y la manufactura, lo que la convertía en una de las economías periféricas más industrializadas del momento (Kohli, 2004, p. 48).

Bajo el dominio japonés, el Estado coreano pasó de ser una institución inepta y corrupta, heredada de la dinastía Yi, a convertirse en una organización autoritaria y funcional, capaz de controlar y dirigir a la sociedad. Esta transformación implicó la creación de un gobierno centralizado bajo la autoridad de un Gobernador General, quien aplicaba políticas mediante un aparato administrativo disciplinado y una red de inteligencia eficaz. El Estado colonial también estableció alianzas con élites locales y recurrió sistemáticamente a la represión para mantener el orden social, mecanismos que luego serían replicados durante la etapa desarrollista de posguerra. El modelo Meiji japonés, que promovía la intervención en los sectores agrícola e industrial y la formación de una mano de obra disciplinada, sirvió de referencia para la administración colonial en Corea. Sin embargo, en la península, dicha intervención se ejerció con mayor intensidad y coerción. Asimismo, las políticas coloniales alentaron la creación de grandes conglomerados empresariales, lo que sentó las bases para los futuros *chaebols* surcoreanos¹⁰.

¹⁰ Siguiendo un enfoque similar al modelo Meiji, el gobierno colonial en Corea impulsó la formación de grandes conglomerados empresariales mediante diversas políticas favorables. Estas medidas incluyeron préstamos con tasas de interés bajas, tarifas eléctricas reducidas y subsidios tanto directos como indirectos. Hacia finales de la década de 1930, la mayor parte de la producción en Corea estaba controlada por conglomerados japone-

A pesar de la devastación causada por la Guerra de Corea y del interregno bajo la conducción de Rhee, la experiencia colonial de industrialización acelerada y de inserción en los mercados internacionales (incluso a través de la exportación de productos manufacturados) facilitó la posterior adopción de un modelo económico orientado hacia el exterior. Las élites surcoreanas, moldeadas por el legado colonial, tendieron a asociar la apertura comercial con el progreso económico, y el intervencionismo oficial con un modelo eficaz de desarrollo. Esta visión contrastaba con la de muchas burguesías latinoamericanas, generalmente más recelosas del papel del estado en la economía y proclives a defender esquemas centrados en la demanda interna.

Otra de las características heredadas del período colonial que influyeron en la evolución posterior de Corea fue la implantación de una burocracia moderna por parte de las autoridades japonesas. Este proceso comenzó con el desmantelamiento de los estamentos del débil Estado Yi, que había gobernado durante casi cinco siglos, pero que había demostrado sus límites frente a las presiones del orden internacional decimonónico. En su lugar, el gobierno colonial instauró una burocracia disciplinada, cohesionada y profesional, diseñada para ejecutar con eficacia los planes del Imperio japonés (Eckert *et al.*, 1990, pp. 254-260).

La Restauración Meiji funcionó nuevamente como modelo para esta transformación. El gobierno colonial centralizó el poder y utilizó una extensa burocracia para controlar y transformar la sociedad coreana¹¹. Esta burocracia, que penetraba en múltiples niveles de la vida social, se distinguía por su disciplina y por su fidelidad a los objetivos imperiales. Además, una parte de las élites tradicionales coreanas fue incorporada al aparato gubernamental, por ejemplo, en funciones como la recaudación del impuesto agrario (Kohli, 1994, p. 1277), lo que contribuyó a consolidar el control colonial sobre la población local.

La modernización burocrática fue retomada por el régimen de Park, quien restableció y fortaleció un sistema nacional de exámenes civiles, inspirado en el implementado durante la colonización japonesa. Bajo su gobierno, el reclutamiento de funcionarios se volvió más meritocrático, basado en criterios objetivos, y se introdujo un sistema de evaluación de desempeño. Además, se incrementaron los salarios del personal público, lo que mejoró las condiciones laborales y fortaleció los incentivos asociados al desempeño y la permanencia en el servicio estatal. El conjunto de estas reformas permitió consolidar una burocracia eficiente y profesional, relativamente autónoma frente a los intereses y presiones de otros grupos sociales, y adecuada para llevar adelante el modelo desarrollista promovido por el gobierno¹².

ses (Kholi, 2004). Este contexto permitió el surgimiento de grandes empresas familiares coreanas dedicadas a actividades conexas, como proveedoras o socias menores de los capitales japoneses, que más tarde darían origen a los chaebols.

¹¹ En el territorio que más tarde formaría la República de Corea, la burocracia colonial japonesa experimentó un fuerte crecimiento. En 1910 contaba con unos 10.000 funcionarios y en 1937 alcanzó los 87.552, de los cuales aproximadamente la mitad eran de origen japonés. Antes de la Segunda Guerra Mundial, alrededor de 40.000 coreanos habían obtenido el título de funcionario del Imperio. Aunque la mayoría no ocupaba cargos de alto rango, desempeñaron un papel indispensable en la administración pública y, tras la independencia, muchos asumieron funciones de relevancia en la gestión cotidiana del Estado (Gray, 2013, p. 10).

¹² El contraste entre las limitaciones del aparato estatal bajo el régimen de Rhee y las reformas impulsadas por el gobierno de Park muestra la necesidad de matizar la idea de una burocracia ya consolidada y plenamente eficiente en los inicios del nuevo régimen. Su fortalecimiento fue el resultado de un proceso gradual que se apoyó

En síntesis, la burocracia moderna instaurada durante el dominio japonés proporcionó una base institucional sólida sobre la cual Corea construyó su estado desarrollista. Aunque originalmente diseñada para servir a los intereses imperiales, este aparato administrativo fue transformado y adaptado en la etapa poscolonial, hasta desempeñar un papel central en la formulación y ejecución de políticas económicas. Este entorno institucional fue, sin dudas, un factor determinante en la rápida industrialización y el crecimiento sostenido que caracterizaron al país asiático en la segunda mitad del siglo XX.

La consolidación de una burocracia eficiente al servicio del proyecto desarrollista surcoreano contrastaría con los sistemas de patronazgo que tenderían a caracterizar las relaciones políticas en numerosas sociedades consideradas “atrasadas” o “tradicionales” (Pfho, 2005). De hecho, este tipo de aparato estatal sería un rasgo distintivo de los países asiáticos que atravesaron procesos desarrollistas, en oposición a las formas de organización política basadas en vínculos personalizados, más frecuentes en regiones como África o América Latina (cf. Kholi, 2004; Evans, 1995). En términos generales, el clientelismo político se considera un obstáculo para el funcionamiento de un sistema social moderno, en el que se espera que los funcionarios actúen conforme a normas impersonales y principios legales, y no en función de vínculos personalizados o prebendarios (Pfho, 2005). Las prácticas clientelares, desde esta óptica, tenderían a socavar la capacidad del gobierno para formular e implementar estrategias coherentes de acumulación orientadas al desarrollo nacional, a diferencia de lo que ocurrió en el caso surcoreano.

En otro orden de ideas, no puede soslayarse que una de las claves del éxito económico surcoreano fue su acceso preferencial al mercado estadounidense. Como ya se mencionó, desde 1953 la asistencia de Estados Unidos resultó fundamental para la recuperación y el desarrollo del país tras la Guerra de Corea. Esta asistencia se manifestó en diversas formas, incluyendo ayuda económica, militar y técnica (cf., López Mateo y Nagy, 2024). Dentro de estas ayudas, debe subrayarse el rol que desempeñó la demanda estadounidense como destino privilegiado de las exportaciones coreanas. A través de diversos acuerdos bilaterales, el país asiático logró insertar sus productos en el mercado norteamericano en condiciones favorables, por ejemplo gracias a reducciones arancelarias bajo el Sistema Generalizado de Preferencias (GSP) en el marco del GATT. Esta apertura permitió un rápido crecimiento de sus despachos externos, primero con bienes de baja tecnología, como textiles y prendas de vestir, y más adelante con manufacturas de mayor valor agregado, como aparatos electrónicos y automóviles, difícilmente absorbibles por su limitado mercado interno.

Aunque la producción coreana dependía, en parte, de la importación de tecnología japonesa, el mercado estadounidense fue crucial como vía de salida para los productos manufacturados (Gray, 2013, p. 15). Esta relación comercial incenti-

en una base institucional previa, en parte heredada y luego reformada. En efecto, si bien durante la administración de Rhee la burocracia estatal continuó organizándose sobre principios meritocráticos, en la práctica no respondía a ese ideal. Por ejemplo, entre los 1949 y 1961 solo 336 individuos realizaron el examen para el Alto Servicio Civil, frente a las 8.263 que accedieron a cargos públicos mediante las llamadas “designaciones especiales”, de carácter discrecional. Evans y Chang (2007) señalan que la calidad de la burocracia surcoreana era tan baja que, hasta finales de la década de 1970, varios años después de iniciada la reforma del servicio civil bajo el gobierno de Park, los funcionarios eran enviados a Pakistán y Filipinas para realizar cursos de perfeccionamiento.

vó a las empresas locales a elevar su competitividad y mejorar la calidad de sus bienes, lo que dinamizó el progreso industrial. El acceso relativamente libre de bienes intensivos en mano de obra al vasto mercado estadounidense (y, en menor medida, al japonés y europeo) constituyó una ventaja que no estuvo presente para la mayoría de los países que atravesaban procesos de industrialización en el mismo período (Wade, 1982). Tal privilegio solo puede explicarse por la relevancia geopolítica que adquirió Corea del Sur para las potencias occidentales en el marco de la Guerra Fría, en especial en su estrategia de “contención” del comunismo asiático.

Por último, cabe volver a subrayar dos aspectos distintivos de la política económica surcoreana, ya abordados en el cuarto apartado de este trabajo, pero que la distinguen claramente de otras experiencias nacionales. En primer lugar, la capacidad de concentrar la acumulación de capital en manos nacionales, orientándola de forma coherente hacia objetivos de largo plazo definidos en los planes oficiales. Como fue señalado, las decisiones del Gobierno priorizaron el capital interno por sobre la IED, lo cual, si bien condujo a elevados niveles de endeudamiento externo, permitió que los principales sectores productivos permanecieran bajo control de actores nacionales. A diferencia de lo sucedido en las economías latinoamericanas, la participación del capital foráneo estuvo estrictamente regulada, y el protagonismo económico nunca dejó de estar en manos del empresariado local.

En segundo lugar, aunque los instrumentos de política industrial utilizados por el Estado surcoreano no difirieron, en lo sustancial, de los aplicados en otras regiones (cf. Medeiros, 2011), el rasgo distintivo fue la eficacia con la que se retiraban los beneficios y se modificaban las condiciones de apoyo a los grandes conglomerados cuando estos no cumplían con los objetivos esperados. De ese modo, el Gobierno coreano logró mantener el control sobre las rentas transitorias que él mismo generaba, en lugar de permitir que se convirtieran en rentas permanentes capturadas por los grupos empresariales mediante mecanismos de *lobby*. Ciertamente, como ha señalado Chibber (2009), en los modelos latinoamericanos la creación y el sostentimiento de mercados cautivos –y, en consecuencia, la ausencia de incentivos para mejorar la competitividad y desarrollar nuevas capacidades tecnológicas– constituyeron uno de los aspectos más problemáticos del modelo de sustitución de importaciones implementado en la región.

En conclusión, las características particulares de la trayectoria desarrollista coreana permiten evaluar con mayor precisión la validez de compararla con procesos similares en otras regiones del mundo. Aunque este tipo de ejercicios teórico-analíticos puede resultar provechoso (siempre que se realice con rigor metodológico y evitando posturas dogmáticas), los elementos expuestos en este apartado advierten sobre la necesidad de atender al contexto particular en el que se despliegan las estrategias de desarrollo. En efecto, factores como las condiciones iniciales, la trayectoria institucional, la configuración sociopolítica interna y el posicionamiento geopolítico en el sistema internacional jugaron, cada uno a su modo, un papel decisivo en el llamado “milagro” coreano. En otras palabras, fue la confabulación de estos elementos, distintos en origen, pero conectados en sus efectos, lo que hizo posible la construcción de un modelo de desarrollo dirigido por el estado que logró notables resultados.

Conclusiones

El análisis desarrollado a lo largo del artículo permite concluir que la experiencia surcoreana constituye una de las manifestaciones más consistentes del paradigma del estado desarrollista. Frente a las lecturas ortodoxas que interpretan el caso coreano como un ejemplo de liberalización económica exitosa, sustentada en ventajas comparativas estáticas (*v. gr.*, Balassa, 1982; Friedman y Friedman, 1980), la evidencia examinada sugiere que su dinámica responde, en cambio, a un proceso de construcción institucional y política orientado a la búsqueda de la transformación económica (Amsden, 1989; Chang, 1993; Wade, 1990; White y Wade, 1985). En este marco, el Estado surcoreano actuó como el principal artífice del desarrollo, al redefinir las condiciones para la acumulación de capital mediante la asignación discrecional de recursos, la coordinación de la actividad productiva y el fortalecimiento de las capacidades tecnológicas de su aparato productivo.

El enfoque neoclásico se muestra insuficiente para explicar la articulación entre planificación económica, coerción política y construcción de una hegemonía nacional que caracterizó al régimen de Park. En este contexto, el recorrido de Corea permite identificar con nitidez los límites de las interpretaciones ortodoxas que atribuyen su éxito al libre funcionamiento de los mercados o, en el mejor de los casos, a la intervención estatal como simple correctora de fallas. Así, suponer que la política económica coreana fue “neutral” o determinada exclusivamente por señales de precios –como plantea la teoría del libre comercio virtual (Lal, 1983; Little, 1982)–, o que el estado se limitó a señalar el rumbo sin imponer restricciones –como sugiere la versión “prescriptiva” de la intervención oficial (Bhagwati, 1988)–, resulta empíricamente insostenible frente a la evidencia del intervencionismo documentado.

Del mismo modo, los análisis que contraponen mecánicamente las estrategias latinoamericanas de sustitución de importaciones con los modelos asiáticos *export-led*, como sería el surcoreano (*v. gr.*, Fajnzylber, 1990; Felix, 1989), ofrecen explicaciones incompletas, al basarse en supuestos abstractos que ignoran las condiciones históricas, políticas e institucionales específicas de cada caso. A esto se suma la insuficiencia de los postulados de la teoría de la dependencia, que anticipaban un destino subordinado para las economías periféricas (*v. gr.*, Caputo Leiva y Pizarro Hofer, 2022; Dos Santos, 1987; Jaguaribe, 1969; Romana, 1981). El caso surcoreano contradice también esta perspectiva. El país no colapsó tras perder su centralidad como aliado geopolítico privilegiado de Occidente tras el fin de la Guerra Fría. Por el contrario, logró consolidar una economía madura, tecnológicamente avanzada y con una inserción internacional poco subordinada al capital extranjero.

Frente a las limitaciones de los enfoques ortodoxos y dependentistas, el paradigma del estado desarrollista ofrece una herramienta analítica más pertinente para interpretar la trayectoria surcoreana y, en términos más amplios, los procesos de industrialización tardía en el Asia Pacífico. Aunque no se trata de un marco libre de posibles críticas, sí proporciona un punto de partida valioso para analizar procesos donde el crecimiento económico surge de políticas deliberadas de transformación productiva, en especial en el marco de la segunda posguerra. Tal como se

desprende del recorrido por la bibliografía especializada, existen una serie de condiciones mínimas que definen la presencia de un estado desarrollista: una orientación explícita hacia el crecimiento económico; intervención selectiva en sectores considerados estratégicos; una política macroeconómica activa orientada a sostener la inversión; una burocracia moderna con autonomía relativa frente a intereses particulares; y una coalición política capaz de imponer y sostener una estrategia de desarrollo frente a presiones corporativas o sectoriales. El análisis realizado sobre el caso surcoreano ha permitido observar cómo estos cinco elementos se materializaron de manera concreta en un contexto histórico y político particular.

En primer lugar, el proceso tuvo lugar bajo un régimen autoritario de base militar que centralizó el poder en el Ejecutivo. Este estaba integrado por cuadros con formación en pensamiento económico heterodoxo, influenciados por autores como Schumpeter, List y Marx, y con una orientación más cercana al corporativismo japonés que al liberalismo clásico (Chang, 1993). El crecimiento económico fue concebido, más que como un objetivo en sí mismo, como un medio para garantizar la legitimidad del régimen y contener el conflicto potencial con su vecino del Norte. En segundo lugar, se desplegó una política industrial activa, planificada desde un “superministerio”, el Consejo de Planificación Económica, que lideró la formulación de políticas orientadas a la diversificación productiva y al salto tecnológico (Moura, 2021), es decir, hacia el cambio estructural. En tercer lugar, el Estado ejerció un control estricto sobre la macroeconomía: reguló el tipo de cambio, administró las divisas y el crédito, intervino en los mercados, y sostuvo déficits fiscales y comerciales en función de los objetivos de largo plazo (SaKong y Koh, 2018). En cuarto lugar, la conducción militar se apoyó en una burocracia eficaz, cuya base se había consolidado durante el período colonial japonés (Kohli, 1994, 2004). Ese aparato administrativo, dotado de capacidad técnica y operativa, permitió ejecutar con coherencia y agilidad las decisiones del Ejecutivo. Por último, el modelo económico se sostuvo mediante una alianza entre la élite gobernante y los grandes conglomerados empresariales nacionales o *chaebols* (Amsden, 1989; Chang, 1993; Evans, 1995; Kohli, 2004). Esta coalición hegemónica excluyó deliberadamente a trabajadores, sindicatos, estudiantes y movimientos opositores, cuya represión constituyó un mecanismo central de disciplinamiento social (Balhorn, 2021; Katz, 2018). En suma, los cinco elementos fundamentales que caracterizan a un estado desarrollista estuvieron presentes de forma articulada en el caso surcoreano.

La etapa más claramente identificable como desarrollista en la historia coreana, es decir, aquella en la que los cinco elementos anteriormente señalados se manifestaron con mayor nitidez, coincidió con la dictadura del general Park Chung-hee, que abarcó prácticamente las décadas de 1960 y 1970. Como se analizó en las secciones precedentes, el modelo económico impulsado por su régimen combinó una fuerte disciplina interna con una apertura externa controlada, y dio lugar a una estrategia de crecimiento basada en la inversión y las exportaciones como principales motores. El control público sobre el sistema financiero permitió dirigir el crédito y las escasas divisas hacia sectores industriales prioritarios. Esta centralización de los recursos financieros fue acompañada por políticas industriales desplegadas en el marco de planes quinquenales, que definieron con claridad las distintas etapas del proceso de desarrollo: desde la industrialización ligera en los años

sesenta hasta la consolidación de industrias pesadas en los setenta, el proceso creó las condiciones para la expansión de sectores de alta tecnología, como la electrónica y la microelectrónica a partir de la década siguiente (SaKong y Koh, 2018). Dicha planificación favoreció el surgimiento y expansión de sectores considerados centrales para la transformación productiva, en su mayoría bajo control privado, junto con empresas públicas en rubros definidos como de interés nacional.

En paralelo al apoyo a los sectores favorecidos por la política oficial, se implementaron mecanismos de evaluación y sanción orientados a premiar el desempeño de los conglomerados que cumplían con los objetivos definidos por la política oficial y castigar a aquellos que no lo hacían (Amsden, 1989; Sevares, 2010). Tal combinación de incentivos y disciplina fortaleció el papel coordinador del Estado sobre el aparato productivo. A estas características centrales del modelo surcoreano se añadió la orientación de la política hacia la inversión extranjera, subordinada a criterios de transferencia tecnológica (Chang, 2006). De ese modo, Corea logró una autonomía relativa en su proceso de modernización y evitó quedar subordinada al capital foráneo.

En términos generales, la teoría del estado desarrollista ofrece una herramienta analítica útil para comprender el proceso de industrialización de Corea del Sur. No obstante, ciertas características específicas del caso, que no suelen estar contempladas en las formulaciones más convencionales de este paradigma, también fueron determinantes para su trayectoria. Entre ellas, pueden señalarse la escasez de recursos naturales, la ausencia de una clase terrateniente poderosa, el tamaño reducido del mercado interno y la permanente amenaza militar en la península, factores que incentivaron una estrategia exportadora intensiva en trabajo y tecnología. A esto se sumó la herencia institucional del período colonial japonés, caracterizada por una administración eficaz y una cultura estatal de planificación, que sentó las bases para una burocracia moderna y cohesionada, luego aprovechada por el régimen desarrollista (Kohli, 1994). Por otra parte, no puede remarcarse lo suficiente la importancia que tuvo el respaldo geopolítico de Estados Unidos y sus aliados durante la Guerra Fría (López Mateo y Nagy, 2024; Nolan, 2012; Park, 1999), ya que el financiamiento de déficits fiscales y de cuenta corriente, la transferencia de tecnología y la apertura de mercados para las exportaciones surcoreanas ofrecieron condiciones externas excepcionalmente favorables.

La convergencia de los factores arriba mencionados, que en gran medida exceden los elementos considerados por el marco teórico del estado desarrollista o las explicaciones centradas en variables institucionales, creó un entorno poco replicable para la industrialización periférica. En el recurrente debate sobre la comparación con los procesos latinoamericanos de industrialización en la posguerra, conviene tener presente que la ausencia en América Latina de muchas de estas singularidades obliga a adoptar una postura prudente frente a las comparaciones y, sobre todo, a evitar extrapolaciones mecánicas de modelos o recetas de política.

En síntesis, el periplo de la República de Corea confirma que el desarrollo económico no ocurre de manera espontánea a partir del funcionamiento de los mecanismos de libre mercado. Por el contrario, responde a una acción institucional liberada, orientada a transformar las estructuras productivas y sociales de una nación. En el caso del país asiático, esa acción fue impulsada de forma decisiva por su

Estado, el que asumió un papel protagónico al definir prioridades, distribuir recursos, articular una estrategia industrialista concertada y disciplinar tanto al capital como al trabajo. Su papel superó con creces cualquier concepción limitada a la simple corrección de “fallas de mercado”.

Sin embargo, esta experiencia también deja en claro que la voluntad política o la capacidad técnica del aparato estatal, por sí solas, no garantizan el éxito. El desarrollo depende de un conjunto de factores histórico-estructurales que condicionan el alcance y la eficacia de la acción estatal. Se trata de bases profundas que marcan los límites de lo posible dentro de un determinado contexto histórico. Pero, al mismo tiempo, también existen factores que operan en sentido contrario y pueden ampliar ese margen de maniobra; combinaciones específicas de arreglos institucionales, capacidades previamente acumuladas y coyunturas geopolíticas favorables que pueden abrir ventanas de oportunidad. Aprovechar esas condiciones, desde ya, requiere una conducción política con un proyecto de transformación productiva y la capacidad de sostenerlo en el largo plazo. En definitiva, las especificidades de la Corea de posguerra evidencian que el desafío para los países que aún permanecen en la periferia del sistema económico mundial no es reproducir mecánicamente su recorrido. Lo que se requiere es aprender críticamente de sus enseñanzas y adaptarlas a las condiciones particulares de cada contexto nacional.

Referencias

- Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford University Press.
- Amsden, A. H. (2001). *The rise of "the rest": challenges to the west from late-industrializing economies*. Oxford University Press.
- Balassa, B. (1982). *Development strategies and economic performance*. Oxford University Press.
- Balhorn, M. (16 de mayo de 2021). South Korea's "Economic Miracle" Was Built on Murderous Repression. *Jacobin*. <https://jacobin.com/2021/05/south-korea-park-chung-hee-coup-1961>
- Bambirra, V. (1978). *Teoría de la dependencia: una antícritica*. Ediciones Era.
- Banco Mundial (1993). *The East Asian miracle: public policy and economic growth*. Oxford University Press.
- Banco Mundial (2024a). *PIB per cápita (US\$ a precios actuales* – World Bank Open Data. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?locations=CN>
- Banco Mundial (2024b). *Población urbana (% del total) - Argentina, Korea, Rep., Brazil, Mexico*. World Bank Open Data. Recuperado el 10 de junio de 2024 de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS?view=chart&locations=AR-KR-BR-MX>
- Banco Mundial (2024c). *Total natural resources rents (% of GDP) - Korea, Rep., Brazil, Mexico, Argentina*. World Bank Open Data. Recuperado el 10 de junio de 2024 de <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.TOTL.RT.ZS?locations=KR-BR-MX-AR>
- Berger, P. L. y Hsiao, H. H. M. (Eds.) (1988). *In Search of an East Asian Development Model*. Routledge.

- Bhagwati, J. N. (1988). *Protectionism*. MIT press.
- Bresser-Pereira, L. C. (2019). Models of developmental state. *CEPAL Review* 128, 35-47.
- Brewer, J. (2002). *The sinews of power: war, money and the English state 1688-1783*. Routledge.
- Caputo Leiva, O. y Pizarro Hofer, R. (2022). *Imperialismo, dependencia y relaciones económicas internacionales*. CLACSO.
- Chang, H. -J. (1993). The political economy of industrial policy in Korea. *Cambridge journal of economics*, 17(2), 131-157.
- Chang, H. -J. (1994) *The Political Economy of Industrial Policy*. Palgrave Macmillan.
- Chang, H. -J. (2006). *The East Asian Development Experience. The Miracle, the Crisis and the Future*. Zed Books Ltd.
- Chang, H. -J. y Evans, P. (2007). El papel de las instituciones en el cambio económico. En P. Evans (Ed.), *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Bogotá: ILSA.
- Chibber, V. (2009). ¿Revivir el estado desarrollista? El mito de la burguesía nacional. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión*, 11(8), 7-34.
- Cianci, L. (2017). El concepto de desarrollo: recorrido por la literatura especializada desde sus orígenes hasta la actualidad (pp. 25-46). En J. Fabris et al. (Eds.), *Apuntes para el desarrollo de Argentina: Programa Interdisciplinario de la UBA para el Desarrollo (PIUBAD)*. Universidad de Buenos Aires.
- Diamond, M. (1984). *El péndulo argentino ¿hasta cuándo?* CERES, Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social.
- Dos Santos, T. (1987). *La crisis internacional del capitalismo y los nuevos modelos de desarrollo*. Editorial Contrapunto.
- Eckert, C. J., Lee, K.-b. (1990). *Korea. Old and New. A History*. Korea Institute, Harvard University, Ilchokak.
- Evans, P. (1987). Class, state, and dependence in East Asia: lessons for Latin Americanists. En F. Deyo (Ed.) *The political economy of the new Asian industrialism*. Cornell University Press.
- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Fajnzylber, F. (1990). Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”: comparación de patrones contemporáneos de industrialización. *Cuadernos de la CEPAL*.
- Fei, J. C. y Ranis, G. (2016). A model of growth and employment in the open dualistic economy: the cases of Korea and Taiwan. En Stewart, F. (ed.), *Employment, Income Distribution and Development*. Frank Cass.
- Felix, D. (1989). Import substitution and late industrialization: Latin America and Asia compared. *World Development*, 17(9), 1455-1469. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(89\)90086-7](https://doi.org/10.1016/0305-750X(89)90086-7)
- Frank, A. G. (1966). *The development of underdevelopment*. New England Free Press.
- Friedman, M. y Friedman, R. (1980). *Free to Choose*. Hartcourt Brace Jovanovich.
- Glassman, J. y Choi, Y. J. (2014). The Chaebol and the US military-industrial complex: Cold War geopolitical economy and South Korean industrialization. *Environment and Planning A*, 46(5), 1160-1180.

- Gray, K. (2013). *Aid and development in Taiwan, South Korea, and South Vietnam*. WIDER Working Paper 2013/085
- Harvey, D. (2015). *Breve historia del neoliberalismo*. Akal.
- Jaguaribe, H. (1969). *Dependencia y autonomía de América Latina*. Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford University Press.
- Johnson, C. (1999). The developmental state: Odyssey of a concept. *The developmental state*, 12, 32-60.
- Katz, C. J. (2018). *La teoría de la dependencia: cincuenta años después*. Batalla de Ideas.
- Kim, C. K. (2019). *Economic development of Korea*. World Scientific.
- Kim, J. (2011). Foreign aid and economic development: The success story of South Korea. *Pacific Focus*, 26(2), 260-286.
- Kim, P. H. (2017). Guns over Rice: The Impact of US Military Aid on South Korean Economic Reconstruction. *International Development and Cooperation Review*, 9(1), 33-50.
- Kohli, A. (1994). Where do high growth political economies come from? The Japanese lineage of Korea's "developmental state". *World development*, 22(9), 1269-1293.
- Kohli, A. (2004). *State-directed development: political power and industrialization in the global periphery*. Cambridge university press.
- Kuznets, P. W. (1988). An east Asian model of economic development: Japan, Taiwan, and South Korea. *Economic development and cultural change*, 36 (S3), S11-S43.
- Lal, D. (1983). *The poverty of "development economics"*. The Institute of Economic Affairs.
- León Manríquez, J. L. (Ed.). (2009). *Historia mínima de Corea*. El Colegio de MéxicoAC.
- Little, I. M. D. (1982). *Economic development: theory, policy, and international relations* (Vol. 130). Basic Books.
- López Mateo, T. y Nagy, C. (2024, noviembre 6). *Legado colonial, desarrollismo y geopolítica: claves del éxito económico de Corea del Sur en la posguerra* [Ponencia presentada en el IV Encuentro del Congreso de Economía y Política Internacional (IV CEPI), Universidad Nacional de Moreno, Moreno, Buenos Aires, Argentina].
- Medeiros, C. A. de (2011). The political economy of the rise and decline of developmental states. *Panoeconomicus*, 1, 43-56.
- Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Korea [MOFA]. (2024). *Energy. Policy Information, Environment*. Recuperado el 10 de junio de 2024 de https://www.mofa.go.kr/eng/wpge/m_5657/contents.do
- Moneta, C. (2017). *Corea del Sur: Una potencia tecno-económica emergente. Relaciones económicas, comerciales y de cooperación con América Latina y el Caribe*. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).
- Moura, R. (2021). *Industrialização, Desenvolvimento e Emparelhamento Tecnológico no Leste Asiático: Os casos de Japão, Taiwan, Coreia do Sul e China*. INCT/PPED; CNPq; FAPERJ; CAPES; Ideia D.
- Noland, M. (2012). Korea's growth performance: Past and future. *Asian Economic Policy Review*, 7(1), 20-42.

- Norton, B. (31 de enero de 2024). China is 'world's sole manufacturing superpower', with 35% of global output. *Geopolitical Economy Report*. Recuperado el 10 de junio de 2024 de <https://geopoliticaeconomy.com/2024/01/31/china-world-manufacturing-superpower-production/>
- Our World in Data (2024). *Fossil Fuels Data Explorer*. Recuperado el 10 de junio de 2024 de <https://ourworldindata.org/explorers/natural-resources?tab=chart&time=earliest.1980&facet=none&Resource=Natural+gas&Metric=Net+imports&Count=Per+capita&country=ARG~BRA~MEX~KOR~TWN~HKG>
- Park, T. G. (1999). Change in US policy toward South Korea in the early 1960s. *Korean Studies*, 23(1), 94-120.
- Pföh, E. (2005). La formación del Estado Nacional en América Latina y la cuestión del clientelismo político. *Revista de Historia de América*, 129-148.
- Rodrik, D. (2005). Growth strategies. *Handbook of economic growth*, 1, 967-1014.
- Romana, E. R. Sta. (1981). El Estudio de la Dependencia en Asia: Corrientes y problemas principales. *Estudios de Asia y África*, 16(2 (48), 310-341.
- SaKong, I. y Koh, Y. (2018). *La economía coreana: Seis décadas de crecimiento y desarrollo*. Instituto Coreano de Desarrollo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Consejo Coreano para América Latina y el Caribe.
- Sevares, J. (2010). *Por qué crecieron los países que crecieron*. Edhasa.
- Sungjoo, H. (1980). South Korea and the United States: the alliance survives. *Asian Survey*, 20(11), 1075-1086.
- Sunkel, O., y Paz, P. (1976). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Siglo XXI.
- Wade, R. (1982). *Irrigation and agricultural politics in South Korea*. Westview Press.
- Wade, R. (1988). State intervention in 'outward-looking' development: Neoclassical theory and Taiwanese practice. En *Developmental States in East Asia*, 30-67. Palgrave Macmillan.
- Wade, R. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton University Press.
- White, G. y Wade, R. (1985). (ed.) *Developmental states in East Asia*. IDS Research Report Rr. 16.
- Woo-Cumings, M. (1999). *The Developmental State*. Cornell University Press.

La ideología de la desigualdad en la jurisprudencia social y económica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a partir de los fallos “Ercolano”, 1922; “Peralta”, 1990 y “Vizzoti”, 2004

The ideology of inequality in the social and economic jurisprudence of the Supreme Court of Justice of the Nation based on the rulings “Ercolano” 1922, “Peralta” 1990 and “Vizzoti” 2004

Martín Arévalo¹

Fecha de recepción: 20 de noviembre de 2025

Fecha de aceptación: 10 de diciembre de 2025

Resumen: Los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como toda decisión política, responden a un contexto social, económico, cultural y político específico. Los magistrados judiciales, aunque deben mantener independencia e imparcialidad, no son ajenos a su historia ni a sus posiciones ideológicas sobre los temas que definen a una sociedad. Como integrantes del poder político del Estado, los jueces desempeñan un rol fundamental en la definición de la estructura y el funcionamiento social, político, económico y cultural de la sociedad. Sus decisiones no solo ejercen una función jurídica sino también política, reflejando posicionamientos ideológicos y concepciones particulares sobre cómo debe organizarse la sociedad y qué valores deben prevalecer.

Este trabajo analiza los argumentos de tres fallos emblemáticos en materia económica y social: "Ercolano" (1922), "Peralta" (1990) y "Vizzoti" (2004), desde la perspectiva de la ideología de la desigualdad de Piketty.

Palabras clave: ideología de la desigualdad, jurisprudencia económica y social, corte suprema de justicia de la nación

Abstract: *The rulings of the Supreme Court of Justice of the Nation, like any political decision, respond to a specific social, economic, cultural, and political context. Although judicial magistrates must maintain independence and impartiality, they are not immune to their history or their ideological positions on the issues that define a society.*

As members of the political power of the State, judges play a fundamental role in defining the social, political, economic and cultural structure and functioning of society. Their decisions not only have a legal function but also a political one, reflecting ideological positions and particular conceptions of how society should be organised and what values should prevail. This paper analyses the arguments of three landmark rulings on economic and social

¹ Abogado, Universidad de Buenos Aires (UBA) Licenciado en Ciencia Política, Universidad del Salvador (USAL). El presente trabajo fue realizado en la materia “Desafíos de gestión pública en contextos de cambio: las instituciones en un tiempo de plataformas e incertidumbre - Doctorado en Administración Pública (UBA)” para el Doctorado de Ciencia Política (USAL). Identificador ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2947-2736>. Correo electrónico: aarevalomartin@live.com.

issues: "Ercolano" (1922), "Peralta" (1990) and "Vizzoti" (2004), from the perspective of Piketty's ideology of inequality.

Keywords: *ideology of inequality, economic and social jurisprudence, supreme court of justice of the nation*

Introducción

Los jueces de la Corte Suprema no son ajenos a su ideología ni al contexto de la época en que deciden. No tienen obligación de resolver en un plazo específico, pero eligen el momento en que lo hacen.

Toda sociedad desigualitaria se caracteriza por respuestas más o menos coherentes sobre el régimen político y el régimen de propiedad. Estas respuestas tienen implicaciones intelectuales, institucionales y fiscales (Piketty, 2019). La desigualdad, sostiene el autor no es económica ni tecnológica: es ideológica y política. El mercado, la competencia, los salarios, el capital y la deuda son construcciones sociales e históricas que dependen del sistema legal, fiscal, educativo y político que decidimos sostener.

Este trabajo analiza tres fallos emblemáticos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación: "Ercolano" (1922), "Peralta" (1990) y "Vizzoti" (2004), en los que el máximo tribunal fijó distintas posturas desde lo que denominaremos la ideología de la desigualdad. En "Ercolano" se discutió el congelamiento de alquileres para viviendas, comercio e industria en un contexto de emergencia habitacional. En "Peralta", mediante la Resolución de Necesidad y Urgencia 36/1990, se ordenó que los depósitos bancarios que excedieran determinada cantidad fueran convertidos en bonos de deuda pública (BONEX 1989), enfrentando el derecho de propiedad de los ahorristas contra el Estado Nacional que, según la Corte, defendía la unidad nacional ante una crisis económica. En "Vizzoti" se analizó la indemnización por despido sin justa causa del artículo 245 de la Ley de Contrato de Trabajo, cuya modificación legislativa la reducía por debajo del 33 % de las remuneraciones habituales, confrontando los derechos laborales contra los intereses empresariales.

Como ha señalado Nussbaum (2014), toda sociedad necesita reflexionar sobre la estabilidad de su cultura política y la seguridad de sus valores más apreciados en épocas de tensión. Las sociedades deben pensar en sentimientos como la compasión ante la pérdida, la indignación ante la injusticia o la limitación de la envidia en aras de una simpatía inclusiva. Estos tres casos representan, precisamente, momentos de tensión en los que la Corte debió definir el alcance de derechos fundamentales en conflicto: en el primero, el derecho de propiedad enfrentó al derecho a la vivienda digna; en el segundo, el derecho de propiedad se contrapuso con la preservación de la unidad nacional; en el tercero, por último, el alcance de las indemnizaciones laborales enfrentó derechos de trabajadores contra intereses empresariales.

Aunque los casos "Ercolano", "Peralta" y "Vizzoti" se resolvieron bajo constituciones diferentes y en contextos históricos diversos, los tres abordaron cuestiones centrales vinculadas al modelo de país y a la distribución de derechos y obligaciones entre distintos sectores sociales.

El análisis de estos fallos nos permitirá identificar las concepciones ideológicas subyacentes en las decisiones del máximo tribunal y evaluar su impacto en la construcción de una sociedad más o menos igualitaria.

La ideología de la desigualdad

Piketty (2019) sostiene que todas las sociedades necesitan justificar sus desigualdades. Sin razón de ser, el edificio político y social amenazaría con derrumbarse. Por eso cada época genera discursos e ideologías que legitiman la desigualdad tal como existe o debería existir, describiendo las reglas económicas, sociales y políticas que estructuran el sistema político.

Esta situación se refleja en leyes emanadas de legislaturas provinciales o nacionales, y en políticas de los poderes ejecutivos que solicitan a la sociedad "hacer un esfuerzo" o "esperar" para recibir los frutos de determinadas políticas.

Estas decisiones ideológicas definen cómo se redistribuye la riqueza y cuánto queda de la renta empresarial en manos de los trabajadores. Agrega el autor (2019) que todo régimen desigualitario reposa sobre una teoría de las fronteras y una teoría de la propiedad. Entiende, además, que es necesario determinar quiénes forman parte de la comunidad política y quiénes no, sobre qué territorio y en torno a qué instituciones debe estructurarse, y cómo organizar sus relaciones con otras comunidades.

Como desarrollaremos, en distintas épocas y a través de estos tres casos, veremos cómo se distribuyó el derecho de propiedad en las relaciones propietarios-inquilinos, ahorristas-Estado, y empleadores-trabajadores, y cuál fue la postura ideológica de la Corte Suprema. En este sentido, Piketty (2019) se pregunta: ¿bajo qué modalidades es admisible poseer tierras, inmuebles, empresas, recursos naturales, conocimientos o activos financieros? ¿De acuerdo con qué sistema legal debemos organizar las relaciones entre propietarios y no propietarios?

En este sentido, el autor sostiene que el régimen de propiedad, al igual que el sistema educativo y fiscal, influye de manera determinante en la estructura de las desigualdades sociales y en su evolución (Piketty, 2019). Por ello, entiende que el mercado, la competencia, los salarios, el capital, la deuda y la competitividad no existen como tales: son construcciones sociales e históricas que dependen completamente del sistema legal, fiscal, educativo y político que decidimos establecer. Estas decisiones dependen de la interpretación que cada sociedad hace de la justicia social y de las relaciones de poder entre diferentes grupos.

Estas construcciones son establecidas por mayorías políticas en contextos determinados. Cada persona puede tener su propia definición de desigualdad o de cómo dividir la renta, pero cómo se hace efectivamente depende de las mayorías y minorías en cada momento histórico y de las instituciones que procesan esas decisiones. En este marco, el poder judicial, y particularmente la Corte Suprema, cumple un papel fundamental al interpretar el alcance de los derechos y al resolver los conflictos entre diferentes pretensiones legítimas.

Una sociedad justa, afirma Piketty (2019), es la que permite a todos sus miembros acceder a los bienes fundamentales de la manera más amplia posible: educación, salud, derecho al voto y participación plena en la vida social, cultural, económica, cívica y política. La sociedad justa también organiza las relaciones socioeconómicas, de propiedad y la distribución de renta y riqueza.

En nuestro caso, estas definiciones sobre distribución de riqueza y derecho de propiedad fueron establecidas por la Corte Suprema en tres momentos históricos críticos: 1922, 1990 y 2004. En cada uno de estos momentos, el máximo tribunal debió optar entre diferentes concepciones sobre el alcance del derecho de propiedad, el papel del Estado en la economía y la protección de los sectores más vulnerables. Sen (2011) entiende que la justicia no consiste solo en conseguir una sociedad perfectamente justa, sino también en evitar la injusticia manifiesta.

Por otro lado, Busso y Messina (2020) sostienen que la redistribución insuficiente y la desigualdad de oportunidades son las características principales de un contrato social fracturado en América Latina. Un contrato social es un acuerdo implícito entre los miembros de una sociedad para definir derechos y responsabilidades mutuas. En América Latina este contrato está fracturado, con segmentos de la sociedad segregados geográficamente que disfrutan de servicios de calidad diferente. Aunque se ha vuelto más inclusivo en las últimas décadas, la agenda sigue abierta y algunas tendencias son preocupantes.

Vale preguntarse qué puede hacer una persona sin vivienda garantizada, o despedida con una indemnización inexistente, o alguien cuyos ahorros fueron convertidos en bonos estatales por una crisis política. Estas preguntas nos remiten a la noción de capacidades desarrollada por Martha Nussbaum. En este sentido, Nussbaum (2011) se pregunta: ¿qué son las capacidades? Son las respuestas a “¿qué es capaz de hacer y de ser esta persona?”. Son lo que Sen llama “libertades sustanciales”, un conjunto de oportunidades interrelacionadas para elegir y actuar. La capacidad de una persona refiere a las combinaciones alternativas de funcionamientos que le resulta factible alcanzar. No son simples habilidades internas, sino que incluyen las libertades u oportunidades creadas por la combinación entre facultades personales y el entorno político, social y económico.

La libertad individual es esencialmente un producto social y existe una relación de doble sentido entre los mecanismos sociales para expandir las libertades individuales y el uso de esas libertades individuales no solo para mejorar las vidas respectivas sino también para conseguir que los mecanismos sociales sean mejores y más eficaces. El análisis y la evaluación de la política económica y social ha de ser sensible a estas conexiones (Sen, 2000).

Tomando las palabras de Nussbaum y de Sen, las capacidades de cada persona, combinadas con las condiciones sociales, políticas, económicas y de distribución que el “derecho determine”, fundamentarán si una sociedad es más justa e igualitaria. En este sentido, las decisiones judiciales que analizaremos no solo resolvieron conflictos individuales, sino que contribuyeron a configurar el entorno institucional que amplía o restringe las capacidades de amplios sectores de la población.

Piketty (2019) propone tres ideas relevantes. Primero, la igualdad de acceso a bienes básicos debe ser absoluta: la participación política, la educación o la salud no pueden proporcionarse de forma más amplia a determinados grupos, privando a otros del derecho al voto o acceso a la participación política, educación o salud. La cuestión sobre dónde terminan los bienes fundamentales forma parte del debate según la sociedad y su contexto histórico.

Segundo, el modelo de socialismo participativo propuesto está basado en dos pilares: la propiedad social y el reparto de derechos de voto en las empresas, y la propiedad temporal con circulación del capital.

Como veremos, analizaremos si los magistrados fueron más jurídicos o políticos en sus decisiones. Piketty (2019) sostiene que los tribunales constitucionales son instituciones valiosas pero frágiles. Es esencial limitar la capacidad de los gobiernos para instrumentalizarlas, pero también es importante evitar que los jueces las dañen con un uso irresponsable. El equilibrio entre activismo judicial y deferencia a los poderes políticos constituye uno de los desafíos permanentes de la jurisdicción constitucional, particularmente cuando se trata de definir el alcance de derechos en situaciones de crisis o de conflicto distributivo.

La teoría de la desigualdad a través de “Ercolano”, “Peralta” y “Vizzoti”

Ercolano (1922)

En este caso se discutió la constitucionalidad de la Ley 11.157, que prohibía cobrar durante dos años un precio mayor al del 1 de enero de 1920 por la locación de casas, piezas y departamentos destinados a habitación, comercio o industria.

Se debatió el derecho de propiedad para cobrar alquileres versus la posibilidad de contar con un techo donde habitar dignamente.

La CSJN sostuvo que cuando por la naturaleza del negocio o por otras circunstancias no fuere posible la acción eficiente del regulador común (la competencia), el propietario estaría en aptitud de imponer verdaderas exacciones bajo el nombre de precios.

Cuanto mayor sea el interés del público por aquello que constituye el objeto del monopolio, más fuerte puede ser la opresión económica y más sensibles y perniciosos sus efectos, pudiendo llegar el caso de que la prosperidad y el bienestar esencial de un país o de una región se encuentren a merced de la avidez o del capricho de los que detenten los factores de un servicio de vital necesidad³.

La Corte puso en la balanza el derecho a tener una vivienda sobre la libertad de disponer los precios de alquiler. El máximo tribunal entendió que distintos servicios se pueden tener más o menos, pero no hay posibilidad de habitar parcialmente: se tiene o no se tiene habitación.

La Corte afirmó que no puede ponerse en duda el interés de la comunidad en la situación económica de sus grupos integrantes. Tratándose de la mayoría, no son solo consideraciones de humanidad y justicia social sino también de interés directo, ya que una situación afigente del mayor número repercute desfavorablemente sobre la economía general.

Desde la ideología de la desigualdad, el tribunal entendió que no estaba fallando en favor de uno o en perjuicio de otros, sino que buscó impedir que el uso legítimo de la propiedad se convirtiera en un abuso perjudicial, debido a circunstancias que habían suprimido transitoriamente la libertad de contratar para una de las partes.

La Corte argumentó que debía contrarrestar el derecho de poner cualquier

² CSJN. (1922). “Ercolano, Agustín c/ Lanteri de Renshaw, Julieta s/ consignación de alquileres”. Fallos 136:161. https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?id_Documento=7826761&cache=1763400840365

precio al alquiler por sobre el derecho a contar con una vivienda. Esa libertad individual de contratar había conducido a la mayoría de la población, más sensible a las fluctuaciones de precios por sus recursos limitados, a una situación de intranquilidad intolerable. El alquiler y su aumento constituyan una obsesión y todos los recursos eran insuficientes para cubrir ese gasto imprescindible, debiendo someterse a las exigencias del locador porque no había posibilidad de encontrar otra habitación a mejor precio.

Esta regulación, interpretada por el máximo tribunal, buscó lograr un equilibrio común, solidario y equitativo entre quienes poseen una vivienda para alquilar (y por tanto ya cuentan con un lugar donde vivir) y quienes no la tienen.

Sin embargo, como veremos en el siguiente caso, esta teoría de la igualdad no fue acompañada siempre. El caso, los años, el contexto político, económico y social varían; y sobre todo, los derechos en juego.

Peralta (1990)

El Poder Ejecutivo emitió la Resolución de Necesidad y Urgencia 36/90 con el fin de cortar abruptamente el proceso inflacionario, inducir a la baja el precio del dólar y estabilizar todos los precios de la economía para recuperar el valor de la moneda nacional.

Tanto el decreto como las comunicaciones del Banco Central fueron dictados en contexto de una crisis generada por acontecimientos extraordinarios. La norma ordenó que las imposiciones que excedieran determinada cantidad fueran abonadas con bonos de deuda pública denominados Bonos Externos serie 1989 (BONEX 1989).

Para fundar su decisión, la Corte sostuvo el siguiente argumento central:

La realidad viviente de cada época perfecciona el espíritu permanente de las instituciones de cada país o descubre nuevos aspectos no contemplados con anterioridad. La propia Constitución Argentina, conceptualizada como un instrumento político provisto de extrema flexibilidad para adaptarse a todos los tiempos y circunstancias futuras, no escapa a esta regla de ineludible hermenéutica constitucional, que no implica destruir las bases del orden interno pre establecido sino, por el contrario, defender la Constitución en el plano superior que abarca su perdurabilidad y la propia perdurabilidad del Estado Argentino³.

Para fundar su postura a favor del Estado Nacional y en desmedro de los ahorros de los argentinos, la Corte entendió que la Constitución, por previsión de sus autores, fue elaborada para guiar el progreso nacional. Debe interpretarse de manera de preservar y hacer efectiva la voluntad soberana de la Nación.

Encontraron dos razones fundamentales: el Congreso Nacional no adoptó decisiones diferentes en materia de política económica, y medió una situación de grave riesgo social que requería medidas súbitas cuya eficacia no parecía concebible por otros medios.

³ CSJN. (1990). "Peralta, Luis Arcenio y otro c/ Estado Nacional (Ministerio de Economía – B.C.R.A.) s/ amparo". Fallos 313:1513. <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?dDocumento=7844721>

Para fundar tal desigualdad sobre los ahorristas, sostuvieron que esta no sería sino uno de los típicos efectos de cualquier devaluación. Estas medidas no son novedosas en la legislación argentina y comparada, y ningún tribunal ha encontrado en ellas fuente de responsabilidad estatal. Si bien las devaluaciones no provocan regularmente menoscabo en las sumas nominales, lo importante es no perder de vista la esencia de las cosas.

Los magistrados entendieron que no hay violación del artículo 17 de la Constitución nacional (derecho de propiedad) cuando por razones de necesidad se sanciona una norma que no priva a los particulares de los beneficios patrimoniales legítimamente reconocidos ni les niega su propiedad, sino que solo limita temporalmente la percepción de tales beneficios o restringe el uso de esa propiedad.

Finalmente, agregaron que no escapa a esta Corte la lamentable situación en que puedan hallarse muchos de los afectados. Sin embargo, si alguna solución tiene el problema, parecería que debe buscarse en el porvenir y no pretender extraerla del pasado a través de la exigencia de derechos otrora reconocidos.

Vizzoti (2004)

En este último caso, la igualdad o desigualdad se puso sobre la mesa a partir de las indemnizaciones laborales por despidos sin causa.

La Corte Suprema entendió que la modificación legislativa a la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) modificaba sustancialmente la situación de los trabajadores generando inoficioso lo establecido en la Constitución Nacional respecto a los despidos sin justa causa. Aplicaron la doctrina según la cual

el resarcimiento del empleado debe ser equitativo, y ello importa afirmar que la reglamentación legal del derecho a la llamada estabilidad impropiamente reconocido, debe ser razonable, lo que a su vez quiere decir, adecuada a los fines que contempla y no descalificable por razón de iniquidad (Carrizo c. Administración General de Puertos, Fallos: 304:972)⁴.

Los magistrados entendieron que el trabajador es una parte vulnerable en la relación laboral, que parte con desigualdades desde el punto de partida: él solo tiene la fuerza de trabajo y el empresario tiene el capital.

Agregaron que esta protección del trabajador no es solo pretensión de nuestro país sino de Tratados Internacionales de Derechos Humanos. El trabajador es sujeto de preferente atención constitucional según el artículo 14 bis y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos con jerarquía constitucional desde la reforma de 1994 (art. 75, inc. 22). Son prueba la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y la Convención sobre los Derechos del Niño.

La Corte no se desentendió del lugar que ocupa ni de que sus decisiones

⁴ CSJN. (2004). "Vizzoti Carlos Alberto c/ AMSA s/ antigüedad Art. 245 LCT. Modif. Art. 153 LE". Fallos 327:3677. https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/_documentos/verDocumentoByIdLinksJSP_.html?idDocumento=5665251

impactan en empresarios, sociedad civil y sistema político. Reconoció que los efectos del fallo podrían considerarse, desde ciertas posiciones, como inadecuados para el mejoramiento del mercado de trabajo o del mercado económico general. Sin embargo, consideró esta censura hipotética manifiestamente desecharable, pues omite hacerse cargo de que su consistencia exige ignorar o subvertir el principio de supremacía de la Constitución Nacional y el fundamento en el que descansa según el texto de 1853-1860, robustecido por el artículo 14 bis y la reforma de 1994.

Resulta claro que el hombre no debe ser objeto de mercado alguno, sino señor de todos éstos, los cuales sólo encuentran sentido y validez si tributan a la realización de los derechos de aquél y del bien común. De ahí que no debe ser el mercado el que someta a sus reglas y pretensiones las medidas del hombre ni los contenidos y alcances de los derechos humanos. Por el contrario, es el mercado el que debe adaptarse a los moldes fundamentales que representan la Constitución Nacional y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos de jerarquía constitucional, bajo pena de caer en la ilegalidad.

En favor de la igualdad y contra la desigualdad, la Corte entendió que hacer un esfuerzo y no cobrar una indemnización justa en pos de trabajos futuros era absolutamente desecharable.

Por último y para finalizar resolvieron que consentir que la reglamentación del derecho del trabajo reconocido por la Constitución nacional, aduciendo el logro de supuestos frutos futuros, deba resignar el sentido profundamente humanístico y protectorio del trabajador, admitir que sean las "leyes del mercado" el modelo al que deban ajustarse las leyes que emanen de los poderes públicos representativos de la voluntad popular; dando cabida en los estrados judiciales a estos pensamientos importaría, pura y simplemente, invertir la legalidad que nos rige como Nación organizada y como pueblo esperanzado en las instituciones, derechos, libertades y garantías adoptados a través de la Constitución nacional.

Conclusiones

El análisis de los tres fallos emblemáticos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación demuestra que las decisiones judiciales son, inevitablemente, decisiones políticas e ideológicas sobre cómo debe distribuirse la riqueza y ordenarse la sociedad. Los magistrados, lejos de ser intérpretes neutrales de la ley, ejercen un poder político determinante en la configuración del modelo de país.

Los casos "Ercolano" (1922), "Peralta" (1990) y "Vizzoti" (2004) revelan tres posturas ideológicas profundamente diferentes frente a conflictos distributivos similares: el enfrentamiento entre derechos de propiedad y derechos sociales, entre intereses individuales e intereses colectivos, entre libertad de mercado y protección estatal.

En "Ercolano", la Corte adoptó una postura claramente igualitaria al entender que el derecho a la vivienda no puede quedar sometido a la "avidez o capricho" de quienes detentan un bien de vital necesidad. El tribunal reconoció explícitamente que no puede haber libertad de contratar cuando una de las partes carece de alternativas reales, y que la mayoría de la población no puede quedar en una situación de "angustia intolerable" por las fluctuaciones del mercado de alquileres. Esta

decisión refleja una concepción solidaria de la propiedad, donde su uso legítimo debe limitarse cuando se convierte en abuso que perjudica al bien común.

En dramático contraste, "Peralta" representa la decisión más cuestionable desde la perspectiva de la ideología de la igualdad. La Corte sacrificó los ahorros de miles de argentinos invocando la "perdurabilidad del Estado" y la "grave crisis económica", pero sin ofrecer protección equivalente a los más vulnerables. La retórica constitucional grandilocuente sobre la "flexibilidad" de la Constitución y la "voluntad soberana de la Nación" sirvió para legitimar una expropiación de facto. El tribunal sostuvo que los ahorristas debían buscar soluciones "en el porvenir" y no en "derechos otrora reconocidos", un argumento que contrasta radicalmente con la protección activa que brindó en "Ercolano" y "Vizzoti". Esta decisión profundizó las desigualdades existentes al despojar a quienes habían logrado ahorrar, sin distinción entre pequeños y grandes ahorristas, y sin alternativas de compensación efectiva.

"Vizzoti", por su parte, marca un retorno a la concepción igualitaria y protectora. La Corte estableció con claridad que "el hombre no debe ser objeto de mercado alguno" y que las pretensiones del mercado no pueden subordinar los contenidos de los derechos humanos. El fallo rechaza la idea de que los trabajadores deban "hacer sacrificios" en pos de supuestos beneficios futuros del mercado. Esta decisión se alinea con el marco constitucional del artículo 14 bis y con los tratados internacionales de derechos humanos incorporados en la reforma de 1994.

El contraste entre los tres fallos confirma la tesis central de Piketty: la desigualdad no es económica ni tecnológica, sino ideológica y política. Las mismas tensiones distributivas (propiedad versus necesidad social) recibieron respuestas radicalmente diferentes según la composición de la Corte, el contexto político y las relaciones de poder vigentes en cada momento histórico.

La comparación revela, además, la fragilidad de los derechos cuando dependen exclusivamente de la interpretación judicial. Los mismos principios constitucionales sirvieron para justificar decisiones opuestas: en "Ercolano" y "Vizzoti" se invocó la justicia social y la protección de los vulnerables; en "Peralta" se invocó la supervivencia del Estado y la necesidad de sacrificios colectivos.

Como sostiene Sen (2011), la justicia no consiste solo en aspirar a una sociedad perfecta, sino en evitar la injusticia manifiesta. Desde esta perspectiva, "Peralta" representa una injusticia manifiesta que pudo ser evitada. La Corte tenía la capacidad institucional de exigir al Estado medidas menos regresivas, protecciones diferenciadas según el monto de los ahorros, o compensaciones efectivas. Al no hacerlo, legitimó una política que distribuyó las cargas de la crisis de manera profundamente desigual.

En definitiva, los tres fallos demuestran que la Corte Suprema no es un árbitro neutral sino un actor político central en la definición del régimen desigualitario de cada época. Sus decisiones, depende la época, los magistrados, y los intereses en juego, construyen y legitiman las estructuras de desigualdad existentes.

La pregunta para futuros casos es si sus decisiones contribuyen a una sociedad más justa –donde todos puedan acceder a bienes fundamentales y desarrollar sus capacidades– o si perpetúan y profundizan las inequidades existentes.

Referencias

- Busso, M. y Messina, J. (2020). *La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/la-crisis-de-la-desigualdad-america-latina-y-el-caribe-en-la-e ncrucijada>
- Nussbaum, M. C. (2011). *Crear capacidades: propuesta para el desarrollo humano*. Paidós.
- Nussbaum, M. C. (2014). *Las emociones políticas: ¿Por qué el amor es importante para la justicia?* Paidós.
- Piketty, T. (2019). *Capital e ideología*. Paidós.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta Argentina.
- Sen, A. (2011). *La idea de la justicia*. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- Smulovitz, C. (2025). *El descubrimiento de la ley*. Siglo XXI Editores.

La problemática del financiamiento climático en los BMDs: el derrotero reciente en los casos del BM y el BID

The issue of climate finance in multilateral development banks: the recent trajectory of the World Bank and the Inter-American Development Bank

María Emilia Val¹

Fecha de recepción: 4 de noviembre de 2025

Fecha de aceptación: 10 de diciembre de 2025

Resumen: El cambio climático se ha convertido en una problemática central de la discusión internacional de las últimas décadas. Para mitigar sus efectos y cumplir con los compromisos del Acuerdo de París, la descarbonización y la transformación de la matriz energética aparecen como imperativos globales. Su consecución requiere la movilización de importantes volúmenes de financiamiento y la cooperación de una multiplicidad de actores. En este contexto, el artículo examina la incorporación de la problemática climática y del financiamiento climático en la estrategia de los bancos multilaterales de desarrollo (BMDs), focalizando en las dos principales instituciones que operan en América Latina: el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). A partir del análisis de fuentes secundarias, se observa, en primer lugar, que los BMDs se han convertido en actores centrales de la gobernanza de las finanzas climáticas, actuando como creadores de mercado y marcadores de agenda. Destacan, por un lado, por su papel en el cambio de concepciones sobre las intervenciones multilaterales para el desarrollo, orientadas hacia el de-risking, la movilización de inversiones privadas y la consolidación de una lógica de mercado en la acción climática. Por otro, por su trabajo conjunto en la producción de metodologías, marcos y recomendaciones, así como en la formulación de diagnósticos y compromisos presentados en diversos foros globales. En segundo lugar, el análisis del BM y el BID muestra que ambas instituciones incorporaron progresivamente la cuestión climática –considerando sus mandatos, pero también imperativos y acontecimientos externos– en sus estrategias, objetivos y operaciones, evidenciando numerosas similitudes y algunas diferencias. Estas transformaciones se orientan al cierre de la brecha de financiamiento climático mediante la catalización de inversiones, la innovación financiera y la asistencia técnica a sus países miembros para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), alejándose de su otrora predominante papel de prestamistas.

Palabras clave: financiamiento climático, bancos multilaterales de desarrollo, descarbonización, transición energética, gobernanza climática global

Abstract: *The climate change has become a central issue in international discussions over the past decades. To mitigate its effects and comply with the commitments of the Paris Agreement, decarbonization and the transformation of the energy matrix have emerged as*

¹ Doctora en Sociología. Magíster en Sociología Económica, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Licenciada en Sociología, Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora del Centro de Estudios Sociales de la Economía (CESE), Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales (EIDAES-UNSAM). Identificador ORCID:<https://orcid.org/0000-0002-3875-6853>. Correo electrónico: eval@unsam.edu.ar.

Agreement, decarbonization and the transformation of the energy matrix have emerged as global imperatives. Achieving these goals requires the mobilization of significant volumes of financing and the cooperation of multiple actors. In this context, the article examines the incorporation of climate and climate finance issues into the strategies of multilateral development banks (MDBs), focusing on the two main institutions operating in Latin America: the World Bank (WB) and the Inter-American Development Bank (IDB). Based on the analysis of secondary sources, it is observed, first, that MDBs have become central actors in the governance of climate finance, acting as market creators and agenda setters. On the one hand, they stand out for their role in reshaping conceptions of multilateral development interventions, increasingly oriented toward de-risking, the mobilization of private investment, and the consolidation of a market-based logic in climate action. On the other hand, for their joint work in producing methodologies, frameworks, and recommendations, as well as in formulating diagnostics and commitments presented in various global forums. Secondly, the analysis of the WB and the IDB shows that both institutions have progressively incorporated climate concerns –considering their mandates but also external imperatives and events– into their strategies, objectives, and operations. These transformations aim to bridge the climate finance gap through the catalyzation of investment, financial innovation, and technical assistance to their member countries in pursuit of the Sustainable Development Goals (SDGs), revealing numerous similarities and some differences in their respective approaches.

Keywords: *climate finance, multilateral development banks, decarbonization, energy transition, global climate governance*

Introducción

El cambio climático se ha convertido en una problemática central de la discusión internacional pues representa una amenaza para el bienestar económico y social de las naciones y sus poblaciones, al tiempo que pone en riesgo el propio funcionamiento ecosistémico del planeta (Estenssoro *et al.*, 2022). En el marco de los compromisos internacionales del Acuerdo de París², se han establecido las metas nacionales de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). La convergencia hacia un escenario de Cero Emisiones Netas (CEN) en las próximas décadas impone a los países (bajo el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas) la necesidad de transformar la estructura económica en general, y la matriz energética en particular, incorporando energías limpias y prácticas eficientes a fin de mitigar y adaptarse a los efectos del cambio climático, además de preservar la biodiversidad y reducir la contaminación.

Las transiciones energéticas (Serrani, 2020) nacionales aparecen en el centro de las preocupaciones, en tanto demandan ingentes masas de recursos con el

² La Conferencia de las Partes número 21 (COP 21), celebrada en diciembre de 2015 marcó un hito fundamental en la gobernanza climática global. El Acuerdo de París estableció tres objetivos centrales: a) mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento a 1,5 °C; b) aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero; y c) situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero (Naciones Unidas, 2015).

fin de reducir paulatinamente la dependencia de los combustibles fósiles. El sendero de descarbonización incluye, además del despliegue de capacidades materiales, la implementación de reformas institucionales, la formulación de políticas energéticas y la deconstrucción y construcción de ideas y narrativas. Asimismo, la actual transición energética difiere de las previas en tanto se exige que sea “justa” y “sostenible” (Rivera Albarracín, 2019). Los desafíos son especialmente importantes en los países de sur global, que por su inserción dependiente y subordinada experimentan restricciones macroeconómicas y financieras que impactan en la sostenibilidad de sus transiciones (Hansen *et al.*, 2018).

En este escenario, los bancos multilaterales de desarrollo (BMDs) aparecen como instituciones centrales de las finanzas climáticas. A lo largo de su historia, estos organismos han crecido en tamaño y complejidad, incorporando diversas problemáticas a su agenda de desarrollo (Nemíña & Val, 2021), incluyendo las temáticas climática, verde y sostenible. Para ayudar a avanzar en acciones de descarbonización en los países prestatarios, los BMDs parecen presentar ventajas que exceden su rol de prestamistas, ligadas a su *expertise* técnica, capacidad para movilizar recursos de terceros y diagramar soluciones integrales, entre otras (Attridge *et al.*, 2020). Sin embargo, no se encuentran exentos de críticas, pues la capacidad limitada para responder a las demandas de los países prestatarios se hace más evidente por las crecientes necesidades de financiación climática, redundando en llamados a su reforma para que coordinen sus acciones y sean mejores, más grandes y efectivos en la asistencia para el logro de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) (G20, 2024).

Este trabajo buscará presentar una primera aproximación al problema de la incorporación de la temática del cambio climático y su financiamiento en la agenda de los dos bancos multilaterales de desarrollo más importantes que operan en América Latina, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. A partir del análisis de fuentes secundarias (documentos y bibliografía especializada) caracterizaremos primero el papel de los BMDs en la gobernanza climática global, abordando el problema del financiamiento climático a la transición energética, los cambios experimentados en el paradigma de su intervención, así como sus principales instancias de su acción conjunta. Luego, y más específicamente, se buscará identificar y comparar la incorporación de la problemática climática en las estrategias y mandatos institucionales de ambas instituciones, así como identificar algunos de sus principales compromisos y acciones recientes.

El papel de los BMDs en la gobernanza climática global

La transformación en el sector energético (entre otros) es uno de los procesos más relevantes para abordar la triple crisis planetaria que involucra cambio climático, pérdida de biodiversidad y polución, (OCDE, 2025), permitiendo avanzar hacia economías más verdes, neutrales en carbono y resilientes. Adicionalmente, la transición a sistemas energéticos más “limpios” permite no solo garantizar y diversificar el suministro de electricidad o potenciar la creación de empleo y desarrollo económico e industrial; sino también responder a los rápidos avances tecnológicos hacia soluciones rentables (Vázquez *et al.* 2018).

En este sentido, la mitigación y adaptación al cambio climático, especialmente en los países del sur global³, exige el involucramiento de una multiplicidad de actores, políticas y mecanismos que financien transformaciones en la infraestructura, el transporte y la capacidad productiva, difundiendo a su vez conocimientos y tecnologías. Como dijimos, las necesidades de financiamiento e inversión son enormes. Entre las muchas estimaciones existentes, encontramos que De Miguel *et al.* (2024) recupera datos de IRENA e IEA y muestra que, en el período 2021 - 2050, para lograr las metas climáticas del 1.5 °C a nivel global se requiere un flujo de inversión anual en el sistema energético de 4.4 billones de dólares. En la misma línea, se estima que para transitar hacia las emisiones netas cero para 2050 se requiere duplicar el monto de inversión en el sistema energético. En 2021 se invirtieron 2.2 billones de dólares en el sistema energético mundial, de los cuales 0.8 billones fueron en combustibles fósiles y 1.3 billones en energías limpia. Para 2030, el escenario de políticas establecidas y anunciadas por los gobiernos, la inversión en el sistema energético llegaría a 2.5 billones de dólares, mientras que en el escenario de CEN la inversión asciende a 4.4 billones de dólares. Las estimaciones de las inversiones anuales necesarias para la transición energética de América Latina y el Caribe (ALC) varían considerablemente, oscilando entre los 20 mil millones y los 700 mil millones de dólares, según su alcance (sectores aplicables), la política o el escenario de transición energética y su finalidad (si la inversión se orienta únicamente a los objetivos de mitigación o tanto a los objetivos de mitigación como a los de adaptación) (Palacios y Guzmán Ayala, 2023).

Entre los actores, encontramos a los BMDs. Estos, según su mandato, tienen objetivos intrínsecamente relacionados con el desarrollo, para lo cual orientan recursos hacia diversas áreas, incluyendo (en las últimas décadas) las problemáticas ligadas tanto a la crisis climática y ambiental como a la transición energética. A diferencia de los bancos privados de inversión, los BMDs adoptan una lógica cooperativa y son de propiedad de los países miembro, otorgando financiamiento⁴ para proyectos y asistencia técnica para países en desarrollo, dirigiéndose tanto a prestatarios soberanos como a no soberanos (Molinari, Patrucchi y Gasparini, 2022).

A pesar de sus objetivos declarados, los montos necesarios para la transición energética no pueden ser cubiertos por los BMDs, que cuentan con recursos limitados y deben atender una multiplicidad de prestatarios y destinos, manteniendo su solidez financiera. Esta capacidad prestable restringida y las crecientes necesidades y demandas de los países en desarrollo (en general, y en términos de financiamiento climático en particular) ha entrado en tensión y los ha convertido en blanco de críticas (Molinari y Patrucchi, 2020).

En este escenario se observa que en los últimos años han redefinido su rol, que se ha orientado en mayor grado a la catalización y apalancamiento de inversiones privadas (Cárdenas *et al.*, 2021), lo cual implicó un cambio tanto en la concep-

³ Es el caso de América Latina y el Caribe que, representando el 8 % de la población mundial, el 7,3 % del PIB mundial y contribuyendo solo con el 3 % de las emisiones globales históricas, se enfrenta a graves desafíos climáticos y ambientales, además de económicos, financieros y tecnológicos (De Miguel *et al.*, 2024).

⁴ Los préstamos de los BMDs suelen tener plazos más largos que los de los inversores privados y es más probable que se utilicen para financiar proyectos más arriesgados que el sector privado evita (Gurara, Presbitero, y Sarmiento, 2020). Sus inversiones poseen un carácter contra cíclico o deben ser, al menos acíclicas (Molinari y Patrucchi, 2020).

ción del desarrollo como en la gobernanza climática global. Los BMDs⁵ articularon una nueva visión del desarrollo centrada en la reorganización de las intervenciones en torno a asociaciones con las finanzas mundiales⁶, lo que exige la creación de oportunidades de inversión en activos en los que el sector oficial protege a los inversores de los riesgos⁷ asociados (*de-risking*) por medio de diversos mecanismos e instrumentos (Gabor, 2019 y 2021). De la misma forma, se ha aceptado de manera generalizada la sinergia entre las lógicas de mercado y la de las políticas del sector público: el hincapié en las alianzas con los actores privados, el aprovechamiento de sus fondos y el financiamiento mixto (*blended finance*) constituye una gobernanza climática global impulsada por fundamentos de mercado (Bracking & Leffel, 2021)⁸.

Es así que los BMDs se han posicionado en el nexo entre los sectores público y privado, por lo que parte del debate sobre la consecución de los ODS ha pasado de preocuparse por la distribución de sus préstamos a centrarse en su capacidad de movilizar los recursos de actores privados⁹ y armonizar los flujos financieros (Choi & Laxton, 2023). En relación con la transición energética, presentan una serie de ventajas para reducir la brecha de inversiones: i) el suministro de capital asequible de largo plazo (*patient capital*), clave frente a los altos costos iniciales de capital y los largos períodos de desarrollo y amortización de la infraestructura en energías renovables; ii) su *expertise* técnica, dada por su mayor conocimiento sectorial y sus equipos de ingenieros y expertos en seguimiento y evaluación; iii) su involucramiento brinda señales de credibilidad, contribuyendo a mitigar, en cierta medida, los riesgos asociados a invertir en determinados países (*country risk*) y, a partir del efecto demostración, superar el desafío de “mover primero” (*first mover*); iv) su capacidad para generar planteamientos coordinados e integrales que involucran enfoques programáticos, y diversos instrumentos y estructuras de financiación¹⁰ (Attridge *et al.*, 2020).

⁵ Con el Banco Mundial a la cabeza junto con otras instancias oficiales de coordinación multilateral, como las Naciones Unidas, y el G20.

⁶ La autora entiende que lo que denomina “Consenso de Wall Street” supone una actualización del Consenso de Washington para “acompañar” a los inversores institucionales mundiales (del Norte) a invertir en activos de desarrollo.

⁷ La TE involucra riesgos físicos, de transición y financieros. Si bien con su transformación el sector energético se vuelve menos volátil, más eficiente y con costos operativos estables, el financiamiento inicial es clave (Stanley, 2022, p.18).

⁸ La agenda que concibe a las intervenciones internacionales para el desarrollo con núcleo en los mercados de valores potencia una dinámica no solo más vulnerable a las oscilaciones en los precios de los activos y a los cambios en el apetito de riesgo de los inversores mundiales, sino que también podría quebrantar las promesas de cumplimiento efectivo de los objetivos de financiamiento y sostenibilidad, así como generar conflictos y reducir el espacio para estrategias autónomas de desarrollo sostenible y transiciones justas hacia economías bajas en carbono.

⁹ Sin embargo, esta capacidad aún enfrenta retos, según numerosos autores. Choi & Laxton (2023) afirman que las experiencias muestran que la labor de los BMDs para movilizar inversiones privadas, especialmente en los países en desarrollo, no ha dado lugar a la aceleración necesitada. Bracking & Leffel (2021) mencionan que el volumen de financiación privada destinada a la lucha contra el cambio climático ha aumentado lentamente, pero que sigue dejando un gran déficit de inversión. Attridge & Engen (2019) estiman que cada dólar invertido por los BMDs y las instituciones financieras para el desarrollo moviliza, en promedio, 0,75 dólares de financiación privada para los países en desarrollo, pero esta cifra se reduce a 0,37 dólares para los países de bajos ingresos.

¹⁰ Garantías, sindicación de préstamos, la emisión de bonos verdes y los fondos de capital común; el aporte de capital de riesgo en los diferentes niveles de una inversión, con capital (equity), garantías y deuda preferente, entre otros.

Podemos decir entonces que los BMDs son actores económicos, políticos y simbólicos centrales en tanto “creadores de mercado” y “marcadores de agenda”: sus carteras de préstamos, resultados de investigación, normativas, condicionalidades y cursos de formación configuran las prácticas de desarrollo, al señalar a los actores públicos y privados la viabilidad y pertinencia de las inversiones e intervenciones (Bazbauers, 2025). La necesidad de abordar la crisis climática, la transición energética, la recuperación socioeconómica sostenible y la seguridad energética convergió en una respuesta coherente (al menos en el discurso) por parte de los BMDs (McCallum *et al.*, 2022). En este escenario, en la última década han buscado organizarse de forma conjunta para potenciar su impacto y reducir la persistente brecha de financiamiento, considerando que el aprendizaje entre pares y el intercambio de mejores prácticas contribuyen a la escalabilidad de sus acciones (Choi & Laxton, 2023). Podemos identificar al menos dos dimensiones de esta colaboración.

La primera es la construcción de marcos y metodologías comunes para identificar y alinear la financiación climática con el Acuerdo de París y los objetivos de mitigación y adaptación¹¹. Entre ellos encontramos los *Common Principles for Climate Mitigation Finance Tracking* elaborados por un grupo de BMDs¹² y un grupo de representantes de los bancos miembros del *International Development Finance Club* (IDFC). Los Principios Comunes consisten en un conjunto de definiciones y directrices, así como una lista de actividades elegibles que permiten identificar y contabilizar los flujos financieros orientados a la mitigación del cambio climático, y que son aplicados por los BMDs para su seguimiento y presentación de informes. Fueron diseñados para su uso en evaluaciones *ex ante* y se centran en el tipo de actividad que se va a ejecutar, no en su finalidad, origen de los recursos financieros o impacto real en la mitigación. También han desarrollado los *Joint MDB Methodological Principles for Assessment of Paris Agreement Alignment*, una serie de principios metodológicos conjuntos para informar y facilitar las evaluaciones de sus nuevas operaciones de financiación. De los principios se derivan guías metodológicas y herramientas para aplicar a sus procesos y procedimientos internos, con el fin de determinar si sus diferentes operaciones¹³ están alineadas o no con los objetivos de mitigación y adaptación. La segunda es la sistematización y cuantificación de sus intervenciones de financiamiento climático. Los *Joint Report on Multilateral Development Banks Climate Finance*, ofrecen una visión detallada de la financiación destinada a la mitigación y adaptación al cambio climático (incluyendo las metodologías uniformes que utilizan), detallando la asignación de fondos por sector, por tipo de instrumento financiero, por región y nivel de ingresos de los países prestatarios. Los reportes se publican desde 2012 (con datos correspondientes a 2011),

¹¹ Los BMDs también han desarrollado un trabajo conjunto para identificar las actividades de adaptación. Su última publicación es la *Joint Methodology for Tracking: Climate Change Adaptation Finance*, de 2023 resultado de una revisión y actualización de la metodología para reflejar la evolución de la comprensión de la adaptación y la resiliencia climática, así como los avances en relación al financiamiento.

¹² Nucleados en el the Joint Climate Finance Tracking Group of Multilateral Development Banks, son el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII), el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa (BDCE), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), el Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo (GBID), el Banco Islámico de Desarrollo (BIsD), el Nuevo Banco de Desarrollo (NBD) y el Grupo del Banco Mundial (GBM).

¹³ Se han elaborado principios metodológicos conjuntos para operaciones de préstamo de inversión directa, operaciones de préstamo basadas en políticas, financiación intermediada y finanzas corporativas generales.

añadiendo desde 2015 informes conjuntos sobre la cofinanciación climática y a partir de 2019 (con el fin de lograr una mayor transparencia y coherencia) informando sobre todas las economías en las que operan (BEI, 2024).

Estas iniciativas, entre otras, son impulsadas por diagnósticos, metas y compromisos colectivos que acompañan la intervención de los BMDs en el marco de foros de coordinación y diálogo multilateral, de los que son protagonistas centrales y también objeto de discusiones, debates y propuestas de reforma (Walle, 2025). Entre ellos encontramos la declaración conjunta de los BMDs en la COP24 de 2018, donde reiteraban el compromiso de alineamiento de sus operaciones con el Acuerdo de París, lo que dio lugar al ya mencionado *Joint MDB Methodological Principles for Assessment of Paris Agreement Alignment* y la más reciente declaración en la COP 29 de 2024 en la que informaban un aumento del 25 % en la financiación climática indirecta y una duplicación de la movilización de fondos para iniciativas climáticas durante el año anterior, presentando también una serie de documentos orientados a mostrar el fortalecimiento progresivo del trabajo conjunto. Entre ellos encontramos tanto declaraciones como la *Viewpoint Note: MDBs Working as a System for Impact and Scale* y la *Country Platforms for Climate Action - MDB Statement of Common Understanding and Way Forward*, (orientadas a remarcar su rol como movilizadores de sector privado, y articuladores de esfuerzos entre este, los países y los donantes) como nuevos avances metodológicos como el *Common Approach to Measuring Climate Results: Update on Indicators*, definido como el marco común para definir, medir y vincular los avances mundiales en materia de mitigación y adaptación al cambio climático con los resultados climáticos de las actividades de los BMDs. Esta acción cooperativa y relativamente coherente relacionada con la crisis climática y las necesidades asociadas fue acompañada, a su vez, por un trabajo de revisión de mandatos, objetivos, estrategias y temáticas prioritarias dentro de las estructuras institucionales de los diferentes BMDs. Nos adentraremos entonces en el análisis de dos de ellos.

La cuestión climática y su financiamiento: las agendas y abordajes del BM y el BID

Cada uno de los BMDs han incorporado progresivamente la cuestión climática, junto con la transición energética, entre las problemáticas ligadas al desarrollo que, por su mandato, deben atender. Estas han ocupado un lugar cada vez preponderante durante la última década a partir de dos hitos: el Acuerdo de París, que alineó los debates en torno al logro de los ODS, y la crisis sanitaria del Covid-19 (seguida de la guerra en Ucrania, que desató una crisis energética a nivel mundial), que impulsó la denominada “agenda verde” en sus operaciones () Nos ocuparemos de aquí de las dos instituciones de financiamiento al desarrollo más importantes que operan en América Latina, el BM y el BID.

El Grupo Banco Mundial

El cambio climático, sus consecuencias y su relación con el tradicional problema del desarrollo fue incorporándose paulatinamente en las discusiones del Grupo Banco Mundial (GBM) en la década pasada. En octubre de 2013, el GBM lanzó una

ambiciosa estrategia institucional (la primera que englobó a sus cuatro instituciones de asistencia: BIRF, AIF, CFI y OMGI)¹⁴ que buscó cambiar su forma de trabajar con los países prestatarios para aumentar la selectividad, priorizar los compromisos “transformadores” y promover asociaciones público-privadas¹⁵. La estrategia presentó los dos objetivos para guiar su acción (GBM, 2013a): acabar con la pobreza extrema y promover la prosperidad compartida, que se debían alcanzar con sustentabilidad social, económica y ambiental, lo cual supone un fuerte compromiso con la adaptación y mitigación (GBM, 2013b). De esta manera, la estrategia del GBM parecía dar un paso al frente en términos de cambio climático, pues al considerarlo una amenaza generalizada que afecta fundamentalmente a los países más pobres, ya lo incluía como uno de los cuatro temas de “aprendizaje y colaboración conjuntos” del Grupo (Gelb, 2013).

En 2016, en su documento *Forward Look* la búsqueda de sus dos objetivos se alinea con la consecución de los ODS y el Acuerdo de París (Comité de Desarrollo BM-FMI, 2016). Para liderar la agenda ligada a los bienes públicos, además del Plan de Acción Climática y la revisión de sus capacidades financieras, el BM se comprometió a (i) aumentar, durante una década, sus préstamos destinados a los países de renta media-baja, incluidos aquellos graduados de la AIF (que se proyectaba aumentarían); (ii) ampliar la oferta de productos para los países de renta media-alta, incluyendo el financiamiento conjunto con otros BMDs, servicios de asesoramiento reembolsables, garantías e instrumentos a medida, entre otros; y (iii) mejorar el trabajo con el sector privado a partir de mejorar las políticas, crear instituciones creíbles, reducir los riesgos (*de-risking*) y resolver las fallas de mercado en los países prestatarios.

La discusión sobre las necesidades de financiamiento de los ODS y el rol de las Instituciones financieras internacionales se reflejó progresivamente en los documentos del GBM. En 2017, en el marco de la iniciativa conjunta de los BMDs y el FMI, “De miles de millones a billones”, el Banco menciona estar aumentando el nivel de financiamiento disponible para apoyar los esfuerzos de los países prestatarios. Asimismo, y en concordancia con la priorización de los recursos del sector privado (tanto nacionales como extranjeros) para invertir en programas, proyectos y otros mecanismos, con el objeto de reducir los riesgos y los costos operativos, el GBM adoptó un enfoque de financiamiento en “cascada”. De acuerdo a este enfoque, las soluciones ligadas al sector privado deben ser consideradas primero, seguidas de las público-privadas y, solo cuando las dos primeras no fueran viables, entrarían aquellas del sector público, respetando las normas ambientales, sociales y fiscales, así como los criterios de buena gobernanza. Su objetivo era permitir que

¹⁴ El Grupo Banco Mundial está conformado por 5 instituciones. A través de dos canaliza su financiamiento hacia el sector público. Por un lado, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), que otorga préstamos a países de ingreso bajo y medio en condiciones financieras favorables, y se fondea en los mercados de capitales. Por otro lado, la Asociación Internacional de Fomento (AIF), que brinda créditos concesionales de largo plazo y con intereses reducidos o nulos a los países de menores ingresos, sustentándose en las contribuciones de sus miembros más ricos. Su asistencia al sector privado se canaliza a través de otras dos instituciones: la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), orientados al financiamiento y al otorgamiento de garantías, respectivamente. A ellos se suma el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), encargado de dirimir controversias entre inversionistas y Estados.

¹⁵ Recibiendo críticas por la priorización del sector privado a pesar de que las participaciones público-privadas (PPP) habían mostrado tener impactos negativos (Bretton Woods Project, 2013).

los recursos públicos se desplegasen estratégicamente para facilitar las reformas y ampliar proyectos que pudieran financiarse con capital comercial y privado. Dicho enfoque fue aplicado especialmente en proyectos de infraestructura y, a través de la primera emisión de bonos vinculados a los ODS, se buscó aumentar el compromiso de los inversores. En este sentido, el GBM fue un pionero del enfoque que busca soluciones del sector privado para alcanzar los ODS, al tiempo que reserva el financiamiento público para áreas críticas en las que la participación del sector privado no es óptima o no está disponible (Mohieldin, Subramaniam & Verbeek, 2018).

Luego de la pandemia, y con el objetivo de abordar mejor la problemática del desarrollo y los desafíos transfronterizos, como el cambio climático, las pandemias y la fragilidad, el conflicto y la violencia, el BM presentó una hoja de ruta llamada *Evolution Roadmap* (GBM, 2022a), que inauguró una nueva revisión de su misión, así como de su modelo operativo y financiero. El organismo reafirmó su compromiso de asistir a todos sus miembros, reconociendo también la necesidad de trabajar para aumentar su impacto y colaborar más eficazmente con otros BMDs, IFIs y otros socios internacionales. Allí reconoce que la crisis del desarrollo plantea desafíos globales a sus “objetivos gemelos” (pobreza extrema y prosperidad compartida), lo cual habilitaría (entre otras cuestiones) un mayor énfasis en la problemática climática y en la necesidad de avanzar en la descarbonización. En relación con la dimensión financiera, el Grupo mantiene la importancia de crear sinergias con el sector privado y reconoce la necesidad de fortalecer el modelo financiero y aumentar los recursos, así como de revisar su caja de herramientas. Sin embargo, algunos analistas expusieron que, aun reconociendo la insuficiencia de las subvenciones y el financiamiento concesional, se presentan también dudas sobre cómo se movilizarían los recursos y se distribuirían entre sus diferentes grupos de prestatarios (Mathiasen & Landers, 2023).

Sobre las mencionadas herramientas, encontramos innovaciones relacionadas con la problemática de la adaptación considerada prioritaria (Malpass, 2021), como el “conjunto integral de herramientas (*toolkit*) para apoyar a los países ante desastres naturales” que incluye financiamiento contingente, seguros y bonos catastróficos (Dimond, 2023), los cuales resultan particularmente beneficiosos para los pequeños Estados insulares; la Opción de Desembolso Diferido ante Catástrofes (*Cat Bonds*, por sus siglas en inglés), que permite a los países de la AIF y del BIRF acceder a financiamiento contingente inmediato para hacer frente a desastres naturales y/o emergencias sanitarias, aunque otorga montos limitados; y la Opción de Desembolso Diferido para Proyectos de Inversión (IPF-DDO, por sus siglas en inglés) que facilita a los países de la AIF a incorporar un componente de financiamiento contingente dentro de sus proyectos de inversión, lo que representa un instrumento potencialmente más poderoso (Dimond, 2023). Además, el Grupo del Banco Mundial ha asumido el compromiso de introducir las Cláusulas de Deuda Resiliente al Clima (*Climate Resilient Debt Clauses, CRDCs*), que permiten suspender temporalmente los pagos de intereses si un país –especialmente uno vulnerable– sufre un desastre climático. Barbados ha incorporado estas cláusulas en la mayor parte de su deuda externa.

En 2024, en relación con lo planteado en su *Roadmap*, el BM muestra avances para poner en práctica la nueva misión de “acabar con la pobreza extrema e im-

pulsar la prosperidad compartida en un planeta habitable" (Comité de Desarrollo BM-FMI, 2024). En línea con los compromisos tomados en la COP 28 de 2023, el organismo anunció que para fines de 2025 destinaría el 45 % de su financiamiento hacia proyectos relacionados con el clima, dividiéndolos en partes iguales entre adaptación y mitigación del cambio climático. Específicamente, el BIRF buscaría aumentar sus recursos disponibles en 50 mil millones de dólares (sin afectar su calificación AAA) en los próximos diez años a través de medidas como la reducción de la relación capital-préstamo; el capital híbrido proveniente de los accionistas o de socios para el desarrollo; y la plataforma de garantías de cartera.

Estos desarrollos también se reflejan en el plan de acción climática del Grupo a nivel global (GBM, 2021), que continúa y profundiza aquel desarrollado durante 2016-2020, y del cual se desprende una hoja de ruta específica para ALC que abarca el período 2021-2025. En tanto en ALC las emisiones de los sistemas energéticos, principalmente las vinculadas a los combustibles fósiles, representan el 43 % del total, la energía y el transporte aparecen entre los sistemas prioritarios para las acciones climáticas del GBM. Según el plan mencionado, las líneas de acción iniciales deberán potenciar las iniciativas para lograr que los activos y las redes sean más resilientes frente al cambio climático; descarbonizar la generación de energía, los sistemas de transporte y la manufactura; aumentar la inversión privada en energías renovables; y desarrollar combustibles con bajas emisiones de carbono y recursos de litio (GBM, 2022b), entre otros.

Para su logro, el BM establece el objetivo de destinar un promedio del 35 % de la cartera de préstamos hacia el financiamiento climático durante el período, de los cuales al menos el 50 % de la AIF y del BIRF se destinaría a la adaptación, reflejando la demanda específica de cada país, junto con la divulgación de información sobre las emisiones brutas y netas de GEI, y la aplicación de un precio sombra del carbono para todas las inversiones materiales. Asimismo, los fondos en condiciones concesionarias brindarían recursos clave para apoyar la inversión, la generación de capacidades y los servicios de asesoría para la ejecución de la mencionada hoja de ruta.

En el sector energético, el BM tiene como objetivo acelerar una transición equitativa y justa, focalizándose en el acceso a la energía para poblaciones pobres y vulnerables, a partir de la ampliación de los conocimientos y el financiamiento. Durante el período 2019-2023, el BM (compuesto por el BIRF y la AIF): (i) comprometió alrededor de 15 mil millones de dólares para posibilitar la generación de energía renovable; (ii) invirtió alrededor de 6,5 mil millones de dólares para respaldar la eficiencia energética; (iii) aprobó unos \$ 7,4 mil millones de dólares para apoyar el acceso a la energía; y (iv) proporcionó una conexión a la electricidad o un suministro eléctrico mejorado a alrededor de 63 millones de personas.

Entre sus variadas y numerosas acciones e iniciativas se cuentan, la visión de *Scaling Up to Phase Down* para catalizar el financiamiento en la transición del sector eléctrico; el programa *Accelerating Sustainable and Clean Energy Access Transformation* (ASCENT) que busca ayudar a países de África oriental y meridional a alcanzar el acceso universal a energía; la *Resilient and Inclusive Supply-chain Enhancement* (RISE), destinada a desarrollar cadenas de suministro diversificadas e inclusivas de productos de energía limpia en países de ingresos bajos y medios; la *Sustainable Renewables Risk Mitigation Initiative* (SRMI) que busca movili-

zar 850 millones de dólares financiamiento concesional para desbloquear 8 GW de energía solar y eólica en más de 20 países en desarrollo utilizando asistencia técnica, inversiones y garantías.

En relación con el sector de las industrias extractivas, al igual que el BID (ver siguiente sección), el BM se focaliza en brindar apoyo a los gobiernos para fortalecer la transparencia, la gobernanza, la capacidad institucional y el entorno regulatorio nacionales. Su labor se centra en, por un lado, asistir en las reformas en los sectores del petróleo, el gas y la minería que ayuden a los gobiernos a atraer, gestionar y materializar el potencial del sector (especialmente en relación a los minerales críticos), minimizando sus efectos negativos sociales y medioambientales; y por otro, en la aceleración de la transición energética y la acción climática mediante la reducción de las emisiones de dichos sectores. En términos de instrumentos de financiamiento, cabe mencionar el “Mecanismo para una Minería Climáticamente Inteligente”, que ayuda a la implementación de prácticas mineras sostenibles para reducir al mínimo las huellas sociales, ambientales y climáticas; así como la iniciativa de “Apoyo a la Transición Energética en las Regiones Carboníferas”, para asistir a los gobiernos en la confección de sus hojas de ruta nacionales para dejar de producir carbón.

Por otra parte, los fondos fiduciarios de múltiples donantes específicos apoyan también el compromiso del BM con los países en desarrollo. Entre ellos, cabe mencionar el “Apoyo Programático Global a las Industrias Extractivas” (EGPS, por sus siglas en inglés), que impulsa programas de transparencia y gobernanza, reformas legales y regulatorias, diversificación económica local, fortalecimiento de las instituciones y sostenibilidad social y ambiental en las industrias de petróleo, gas y minería; y la “Alianza Mundial para la Reducción de la Quema de Gas y el Metano” (GFMR, por sus siglas en inglés), centrado en ayudar a los países en desarrollo a reducir las emisiones de dióxido de carbono y metano generadas por la industria del petróleo y el gas, entre otros.

El Grupo Banco Interamericano de Desarrollo

Al igual que su “hermano mayor”, el Grupo BID (GBID) avanzó en la incorporación de estas temáticas en su agenda para la región, una de las más afectadas por los efectos negativos del cambio climático (Marchitto *et al.*, 2023). En el último aumento general de capital del BID de 2010, la Estrategia Institucional del organismo fijó como objetivos generales para el período 2010-2015 impulsar el crecimiento sostenible y reducir la pobreza y la desigualdad¹⁶. Allí ya aparecía entre los cinco ámbitos prioritarios para la acción la protección del medio ambiente, incluyendo la respuesta frente al cambio climático y la promoción de la energía renovable. También se identificaba que las tareas de ampliación y desarrollo de alternativas de transporte urbano sostenible, de uso de fuentes de energía sostenibles, de tecnologías y prácticas de eficiencia energética y financiamiento del carbono; y la confeción de marcos institucionales y normativos para inversiones en esos sectores, requerirían de una mayor capacidad crediticia (Asamblea de Gobernadores BID, 2010).

¹⁶ A estos se sumaron otros dos objetivos estratégicos: atender a las necesidades de los países pequeños y vulnerables y promover el desarrollo a través del sector privado.

En la actualización de su estrategia institucional (marzo de 2015), el BID reafirmó su adhesión a los objetivos previos e identificó tres desafíos del desarrollo: exclusión social y desigualdad; bajos niveles de productividad e innovación; e integración económica rezagada. La problemática del cambio climático y la sostenibilidad ambiental se definió como uno de los tres aspectos transversales o temas comunes, que el BID debería considerar en todos sus ámbitos de acción. Esto se vio acompañado por el reconocimiento de la necesidad de hacer frente a los efectos económicos y sociales de la mitigación y adaptación al cambio climático, y por el compromiso para que los ODS (por entonces aún en discusión) se traduzcan en metas, políticas y programas nacionales (BID, 2015).

En un contexto de cambios institucionales¹⁷, persistencia de las brechas de infraestructura sostenible e insuficiencia de los recursos para atender las necesidades de desarrollo de sus prestatarios, en una nueva actualización de su estrategia (GBID, 2019) se establece como uno de sus nuevos ámbitos prioritarios el fortalecimiento de su trabajo con los temas transversales. Entre los avances y compromisos menciona i) el apoyo técnico y financiero para cumplir con los objetivos y compromisos internacionales (en línea con la meta establecida en 2016 de duplicar el financiamiento para el clima con un 30 % de aprobaciones operacionales combinadas para 2020); ii) la integración de las consideraciones climáticas en sus operaciones (con la aprobación de un “Plan de Acción Conjunto para el Cambio Climático” y la creación de *NDC Invest*, una plataforma para que los países accedan a recursos para transformar sus NDCs¹⁸ en planes de inversión alcanzables); y iv) el “Marco de Infraestructura Sostenible”, que incorpora consideraciones económico-financieras, sociales, ambientales e institucionales, e incluye la evaluación de sostenibilidad, los estándares regulatorios, las salvaguardas, y las decisiones de política o planificación. En concordancia con la literatura presentada, también destaca la creciente importancia de su rol de catalizadores de inversiones: “liberar capital privado ... se convierte así en una prioridad que requiere recursos que exceden la capacidad financiera de los bancos multilaterales” (GBID, 2019, p. 17)

Mientras en estas actualizaciones la problemática ambiental y la sostenibilidad climática aparecen solo transversalmente, a inicios de 2024¹⁹ se observa un quiebre con la presentación de la nueva estrategia institucional del organismo, que supone un cambio sustantivo. Dicha estrategia para el período 2024-2030 (GBID, 2024), se encuentra explícitamente alineada con la Agenda 2030. Al fijar sus prioridades, el BID establece tres objetivos críticos, que incorporan fuertemente elementos ligados a la crisis ambiental y a la transición energética. Al objetivo tradicional de reducir la pobreza y la desigualdad, se suman por un lado la necesidad de abordar el cambio climático (lo cual incluye frenar las emisiones de GEI) y, por otro, impulsar

¹⁷ Con la reforma de las ventanillas no soberanas del GBID (la ventanilla soberana es propiamente el Banco Interamericano de Desarrollo, BID), la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN, hoy BID Invest y BID Lab, respectivamente).

¹⁸ NDCs es la sigla de Nationally Determined Contributions, que en español se traduce oficialmente como “Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional”. Son los compromisos de cada país para reducir las emisiones de GEI y adaptarse a los impactos del cambio climático, en el marco del Acuerdo de París.

¹⁹ Luego de la renuncia de su presidente estadounidense (Mauricio Claver-Carone) y su reemplazo por Ilan Goldfjan.

el crecimiento sostenible, promoviendo la inversión en infraestructura física y digital sostenible, resiliente e inclusiva.

Para avanzar en estos objetivos y “posicionar a la región como puntal de la naturaleza e ir más allá de la neutralidad en carbono a fin de convertirla en una región positiva para la naturaleza” (GBID, 2024, p. 20), las acciones del GBID incluirán el apoyo mediante el conocimiento y el asesoramiento técnico, el financiamiento verde y climático, la movilización y catalización de financiamiento privado, y la mejora e innovación de sus instrumentos (como canjes de deuda por medidas de conservación de la naturaleza, cláusulas contingentes de alivio de la deuda y el mecanismo BID-CLIMA)²⁰, planteándose (al igual que el GBM) la potencia de las sinergias público-privadas.

En esta misma tónica de reforzar sus compromisos ambientales, en 2021 el GBID presentó su “Plan de acción en materia de Cambio Climático para el período 2021-2025” (GBID, 2021a) que estableció un piso de financiamiento climático del 30%. El BID también fijó metas aspiracionales de alinear el 100% de sus nuevas operaciones con los objetivos del Acuerdo de París, para enero de 2023 y destinar un total de US\$24 mil millones para financiamiento verde y climático durante el período mencionado (BID, 2021a). Asimismo, en línea con los compromisos asumidos por los BMDs y el IDFC de adoptar un enfoque conjunto, el GBID determinó diversos elementos centrales para avanzar en la transición climática, entre los que destacan dos.

El primero es el apoyo normativo a los países para la elaboración de políticas eficaces de acción climática (incluyendo aquellas sectoriales, de gestión fiscal y de incentivos para la innovación “verde” y las inversiones sostenibles), la revisión de las NDCs, el establecimiento de estrategias a largo plazo, y el fortalecimiento de los sistemas nacionales de medición, información y verificación orientados a servir de insumos para la toma de decisiones y el cumplimiento de los compromisos internacionales.

El segundo elemento es el financiamiento climático. Para subsanar la persistente brecha, fortalecer la capacidad de los países para crear sistemas financieros sostenibles, respaldar el acceso de los países a los recursos de los socios y movilizar inversiones que contribuyan a acelerar la transición, el organismo establece una variedad de instrumentos. Entre ellos encontramos la utilización de asistencia técnica y el financiamiento no reembolsable como instrumentos de reducción de riesgos en forma de garantías o inversiones de capital para crear estructuras de financiamiento innovadoras; la asistencia técnica para la adopción y la implementación de taxonomías, metodologías, procesos, prácticas de reglamentación y supervisión e instrumentos no tradicionales tendientes a canalizar y movilizar recursos para el desarrollo sostenible; el estudio de nuevas fuentes de financiamiento y la reposición y consolidación de las fuentes actuales; y el apoyo a los bancos nacionales de desarrollo para el financiamiento de infraestructura sostenible en el marco de asociaciones público-privadas, entre otras.

²⁰ El Biodiversity and Climate-Linked Mechanism for Ambition proporciona descuentos en préstamos elegibles cuando se alcancen y verifiquen objetivos específicos de biodiversidad y clima. El descuento se entrega en forma de subvención por un monto de 5% del principal del crédito. Para ser elegible, el préstamo debe incluir un financiamiento para fortalecer la capacidad de los sistemas nacionales de medición, reporte y verificación ambiental (MRV), y también se deben cumplir metas en esta área para desbloquear el descuento (BID, 2023a).

Finalmente, para el sector energético el BID presenta un conjunto de potenciales intervenciones tendientes a brindar a los países un apoyo flexible en relación con sus especificidades y compromisos nacionales, diferenciándose las acciones para el desarrollo de políticas y conocimiento, para financiar operaciones bajas en carbono y resilientes, y para la movilización de recursos (GBID, 2021b).

En el marco sectorial para la energía (BID, 2018), se definen cuatro problemas a resolver: el acceso a la energía, y la sostenibilidad, la seguridad y la gobernanza energéticas, para lo cual las actividades operativas y de conocimiento deben ajustarse a las realidades nacionales y las “estrategias país” en el desarrollo de una senda de descarbonización. Ello incluye las metas de acceso universal a servicios de alta calidad; la diversificación de las fuentes de energía en los países; el logro de niveles suficientes de inversión en infraestructura y el fortalecimiento de instituciones con capacidades de formulación y ejecución de políticas energéticas. De esta manera, el fuerte impulso a las energías renovables y sostenibles se encuentra en sintonía con la explicitación de que el BID no intervendría en actividades relacionadas con la energía nuclear y daría una menor prioridad a tecnologías basadas en combustibles fósiles, a menos que las inversiones se justifiquen desde una perspectiva económica (BID, 2018, p. 77)²¹.

El GBID no descarta completamente sus acciones en el sector de las industrias extractivas (que incluye a los combustibles fósiles y la minería), debido al reconocimiento del importante papel que posee en ALC²². En este sentido, la tensión entre los objetivos minero-energéticos, climáticos y fiscales de los países dificulta un proceso ordenado de transición en la región (González-Mahecha *et al.*, 2019). Mientras los ODS presionan por el abandono de los combustibles fósiles, los países de la región aún cuentan con estos recursos que precisan explotar para desarrollarse. A esto se suma que las nuevas tecnologías para la generación de energía renovable y la electrificación redundarán en una creciente demanda de minerales, lo cual impulsará al sector minero de la región.

El apoyo del BID a estas industrias, entonces, se orienta principalmente al fortalecimiento y el desarrollo de capacidades institucionales. Es decir, se propone apuntalar el diseño y la implementación de marcos y reglamentaciones; mecanismos de diálogo con la sociedad civil y gestión de riesgos socioculturales que aseguren la sostenibilidad socioambiental; prácticas para generar mayores encadenamientos productivos para la integración y la diversificación económica del sector; planificación, la gestión de riesgo y los impactos sociales ligados a los denominados activos varados (*stranded assets*); reformas orientadas a la racionalización y/o eliminación progresiva de las políticas de subsidios a los combustibles fósiles; gestión de las finanzas públicas frente a la volatilidad de los precios y el agotamiento de los recursos; y mecanismos que aseguren la transparencia e integridad y ayuden a prevenir la corrupción (BID, 2021b).

En resumen, las recomendaciones y compromisos promovidos tanto por el BM como por el BID muestran que, durante la última década, han sido actores cen-

²¹ Por ejemplo, en casos de rehabilitación de centrales existentes, sustitución de combustibles fósiles sólidos o líquidos por otros gaseosos menos contaminantes, o actividades para satisfacer la demanda de servicios de energía.

²² Al ser la principal exportación de muchos países, las rentas provenientes de este sector representan un alto porcentaje del PIB regional y los ingresos fiscales son altamente dependientes del mismo

trales en los debates mundiales sobre el cambio climático, la descarbonización y la transición energética. El GBM y el GIDB incorporaron estas cuestiones en sus estrategias, operaciones y objetivos institucionales, como prioridad para ayudar a sus miembros prestatarios a alcanzar los ODS. Encontramos algunas similitudes entre los diagnósticos y compromisos de ambos: la necesidad tanto de aumentar la adaptación y la resiliencia (especialmente en los países de ALC) como de garantizar la sostenibilidad a largo plazo de diferentes sectores, lo que se lograría intensificando los esfuerzos hacia la transición energética y la financiación de proyectos de energías renovables, la asistencia técnica a los Estados para desarrollar marcos y políticas en sectores prioritarios alineados con los objetivos ecológicos, y la movilización de recursos privados para cerrar la brecha de financiación. También hay diferencias entre ellos: el BID parece poner más énfasis que el BM en las especificidades de los proyectos nacionales y presenta la lucha contra el cambio climático como un objetivo central (en lugar de transversal). Estos avances en cuestiones de financiación verde y climática (tanto en el Grupo del Banco Mundial como en el del BID) responden a las crecientes demandas internacionales de diversos foros para que las IFI aceleren la movilización de recursos para la adaptación y la mitigación en la financiación del cambio climático (G20, 2023) y cumplan los compromisos de colaboración asumidos conjuntamente por los BMD (BID, 2023b), así como también al nuevo paradigma de desarrollo y la lógica mercantil que prevalece en la gobernanza climática global.

Reflexiones finales

El artículo busca analizar la incorporación de la problemática climática y del financiamiento climático en la agenda de los bancos multilaterales de desarrollo (BMDs), focalizando en las dos principales instituciones que operan en América Latina: el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Partimos del reconocimiento de que la crisis climática se ha convertido en una problemática central de la discusión internacional de las últimas décadas, especialmente desde la firma del Acuerdo de París en 2015. La transformación de la matriz energética y alcanzar el escenario de CEN aparecen como imperativos que requieren importantes volúmenes de financiamiento y el involucramiento y cooperación de una multiplicidad de actores. Este desafío aparece como crítico, especialmente para asistir a los países del sur global (Incluyendo a ALC) que a pesar de ser los más afectados por el cambio climático poseen importantes restricciones financieras derivadas de su posición subordinada.

En este contexto los BMDs aparecen como instituciones centrales que, por trayectoria y capacidades, poseen ventajas relativas para acompañar los desafíos de la transformación de la matriz energética. Además, ocupan un lugar central en la configuración de la agenda global, no solo a través de sus diagnósticos, propuestas y compromisos, sino también mediante su trabajo cooperativo como sistema y el desarrollo de marcos, principios y metodologías para identificar sectores y actividades elegibles y cuantificar el financiamiento climático (podemos pensar que las actuales taxonomías de finanzas verdes y sostenibles tienen como precedentes e inspiración, entre otros, los sistemas clasificatorios formulados por los BMDs). Sin embargo, estas instituciones enfrentan críticas relacionadas con su limitada capaci-

dad prestable, su orientación hacia la viabilidad comercial y las tensiones derivadas de las crecientes demandas de los países prestatarios. Tales críticas se vinculan, además, con el paradigma que guía sus intervenciones recientes, centrado en el *de-risking*, la catalización de inversiones privadas y la aceptación de la lógica de mercado como principio rector de la gobernanza climática global, lo que puede poner en riesgo la concreción de transiciones verdaderamente justas y sostenibles.

En los casos específicos del BM y del BID, se observa que la problemática climática y su financiamiento han adquirido una importancia progresiva en la última década, impulsada por acontecimientos recientes (como el Acuerdo de París, la pandemia de Covid-19 y la guerra en Ucrania) que reconfiguraron sus objetivos, estrategias institucionales e intervenciones. La preocupación por el cambio climático, la sostenibilidad y el alineamiento con la Agenda 2030 fue incorporándose en sus objetivos, estrategias y acciones institucionales, y reflejándose en sus planes de acción y en una serie de programas, iniciativas e instrumentos financieros atravesados por el enfoque que privilegia las sinergias con el sector privado, el apuntalamiento de sus inversiones y la reducción de riesgos.

Finalmente, cabe preguntarse si, más allá de su relevancia simbólica y de la coherencia discursiva que exhiben frente a la crisis climática, las dificultades persistentes de los BMDs para alcanzar sus objetivos no reflejan los límites de sus diagnósticos y de las soluciones implementadas. La posibilidad de que estas instituciones contribuyan efectivamente a transiciones energéticas justas y sostenibles en los países del sur global dependerá de su capacidad para atender de manera integral las necesidades de sus poblaciones y economías, y de que los distintos actores involucrados revisen críticamente el paradigma vigente de intervención, a fin de revitalizar el mandato histórico de los bancos multilaterales: promover un desarrollo de sus miembros.

Referencias

- Asamblea de Gobernadores BID. (2010). *Report on the Ninth General Increase in the Resources of the Inter-American Development Bank*. BID.
- Attridge, S. & Engen, L. (2019). Blended finance in the poorest countries: the need for a better approach. *ODI Report*. Overseas Development Institute (ODI).
- Attridge, S., Xu, J. & Gallagher, K.P. (2020). Piloting and scaling up clean energy transitions: the role of development finance institutions. *International Research Initiative on PDBs and DFIs Working Groups Working Paper 2*. Peking University. <https://www.nse.pku.edu.cn/docs/20201103192445517601.pdf>
- Banco Europeo de Inversiones BEI. (2024). 2023 Joint Report on Multilateral Development Bank's Climate Finance.
- Bazbauers, A. R. (2025). The Multilateral Development Banks and Rural Climate Finance: Adaptation, Mitigation, and Resilience. *The Journal of Environment & Development*, 34(2), 437-466.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2015). *Actualización de la estrategia institucional 2010-2020. Una alianza con América Latina y el Caribe para seguir mejorando vidas*. BID.
- BID. (2018). Documento de marco sectorial. División Energía.

- BID. (2021a). El Grupo BID y la acción ante el cambio climático: documento de posición en la COP26. *Nota Técnica Nro. IDB-TN-02420*. BID.
- BID. (2021b). Documento de marco sectorial de industrias extractivas. División de gestión fiscal.
- BID. (2023a). IDB's Innovative Financing Tool Rewards Results on Nature and Climate. *Press Release*, 27 de septiembre.
- BID. (2023b). *Statement of the Heads of Multi-lateral Development Banks Group: Strengthening Our Collaboration for Greater Impact*. BID.
- Bracking, S. & Leffel, B. (2021). Climate finance governance: Fit for purpose? *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 12(4), e709.
- Bretton Woods Project (2013, 13 de octubre). World Bank Group strategy: who benefits? <https://www.brettonwoodsproject.org/2013/10/world-bank-group-strategy-benefits/>
- Cárdenas, M., Bonilla, J. P. y Brusa, F. (2021). Políticas climáticas en América Latina y el Caribe. Casos exitosos y desafíos en la lucha contra el cambio climático. *Monografía del BID* 929. BID.
- Choi, E. & Laxton, V. (2023). *Mobilizing private investment in climate solutions: de-risking strategies of multilateral development banks*. En P. Mookherjee (Ed.) *Bridging the Climate Finance Gap: Catalysing Private Capital for Developing and Emerging Economies* (pp. 62-70). Observer Research Foundation.
- Comité de Desarrollo - BM & FMI (2016). Forward Look: A Vision for The World Bank Group In 2030. *DC2016-0008*.
- Comité de Desarrollo - BM y FMI (2024). From Vision to Impact. Implementing the World Bank Group Evolution. *DC2024-0002*.
- De Miguel, C. J., Lorenzo, S., Alatorre, J. E., Ferrer, J., Gómez García, J. J., Rezza, L. & Fernández Sepúlveda, I. (2024). Necesidades de financiamiento y objetivos climáticos en América Latina y el Caribe. *Documentos de Proyectos LC/TS.2024/47*. CEPAL.
- Dimond, V. (2023). What Could World Bank Reforms Mean for Climate-Vulnerable Small Island Developing States? *Center for Global Development Blog Post*, 26 de julio. <https://www.cgdev.org/blog/what-could-world-bank-reforms-mean-climate-vulnerable-small-island-developing-states>
- Estenssoro, F., Bustamante, J. P. V. y Carrasco, A. (2022). La crisis ambiental global en el discurso de la seguridad nacional de Estados Unidos: Un fenómeno de larga data. En F. Estenssoro y J. P. Vásquez Bustamante (Coords.). *La geopolítica ambiental de Estados Unidos y sus aliados del norte global: implicancias para América Latina* (pp.23-68). CLACSO.
- G20. (2023). *Sustainable Finance Report. Volume I*, New Delhi.
- G20. (2024). G20 Roadmap towards better, bigger and more effective MDBs. Washington, D.C.
- Gabor, D. (2019). *Securitization for sustainability. Does it help achieve the Sustainability Development Goals?* Heinrich Böll Stiftung.
- Gabor, D. (2021). The Wall Street consensus. *Development and change*, 52(3), 429-459.
- Gelb, A. (2013, 13 de octubre). We Read the New World Bank Group Strategy, So You Don't Have To. *Center for Global Development Blog*. <https://www.cgdev.org/blog/we-read-new-world-bank-group-strategy-so-you-dont-have>

- Grupo Banco Mundial [GBM]. (2013a). *A stronger, connected, solutions World Bank Group: An Overview of the World Bank Group Strategy.*
- GBM. (2013b). *World Bank Group Strategy.*
- GBM. (2021). *Plan de acción sobre el cambio climático 2021-25. Apoyar el desarrollo verde, resiliente e inclusivo.* GBM.
- GBM. (2022a). *Evolving the World Bank Group's Mission, Operations, and Resources: A Roadmap.*
- GBM. (2022b). *Hoja de ruta para la acción climática en América Latina y el Caribe 2021-25.* GBM
- Grupo BID [GBID]. (2021a). *Plan de acción del Grupo BID en materia de cambio climático 2021-2025.* IDB.
- GBID. (2021b). *Electronic Appendix II: Sector specific actions for the CCAP 2021-2025.*
- GBID. (2019). *Segunda actualización de la Estrategia Institucional. Soluciones de desarrollo que aceleran el crecimiento y mejoran vidas.* BID.
- GBID. (2024). *Estrategia Institucional del Grupo BID: Transformación para una Mayor Escala e Impacto.* BID.
- González-Mahecha, E., Lecuyer, O., Hallack, M., Bazilian, M. y Vogt-Schilb, A. (2019). Las emisiones comprometidas y el riesgo de activos abandonados en el sector eléctrico de América Latina y el Caribe. *Documento para discusión IDB-DP-00708.* BID.
- Gurara, D., Presbitero, A. & Sarmiento, M. (2020). Borrowing costs and the role of multilateral development banks: Evidence from cross-border syndicated bank lending. *Journal of International Money and Finance*, 100, 102090.
- Hansen, U. E., Nygaard, I., Romijn, H., Wieczorek, A., Kamp, L. M. & Klerkx, L. (2018). Sustainability transitions in developing countries: stocktaking, new contributions and a research agenda. *Environmental Science & Policy*, 84, 198-Stellenbosch University and Urban Futures Studio (UFS), Utrecht University.
- Mohieldin, M., Subramaniam, N. & Verbeek, J. (2018). Multilateral Development Banks must mobilize private finance to achieve the SDGs. *Brookings Commentary*, 18 de julio. <https://www.brookings.edu/articles/multilateral-development-banks-must-mobilize-private-finance-to-achieve-the-sdgs/>
- Molinari, A. y Patrucchi, L. (2020). Multilateral development banks: financial constraints and counter-cyclical mandate. *Contexto Internacional*, 42(3), 596-619.
- Molinari, A., Patrucchi, L. y Gasparini, C. (2022). Ventanillas al sector privado de los bancos multilaterales de desarrollo. Una caracterización de su desempeño reciente. *Ec-Revista de Administración y Economía*, 6, 11-41.
- Naciones Unidas. (2015). Acuerdo de Paris. https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf
- Nemiña, P. y Val, M. E. (2021). Debt and International Organizations. En *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. Oxford University Press.
- OCDE. (2025). Harnessing trade and environmental policies to accelerate the green transition. *OECD Net Zero+ Policy Papers*, 5. OECD Publishing.
- Palacios, L. & Guzmán Ayala, J.J. (2023). *Financing Energy Transition in Latin America and the Caribbean: An Incomplete Puzzle.* Center on Global Energy Policy, School of International and Public Affairs, Columbia University.

- Rivera Albarracín, L. (2019). El cambio climático y el desarrollo energético sostenible en América Latina y el Caribe al amparo del Acuerdo de París y de la Agenda 2030. *Documentos de Trabajo Fundación Carolina*, 15.
- Serrani, E. C. (2020). América Latina: Hacia una agenda multidisciplinaria para analizar las transiciones energéticas. En *Boletín del Grupo de Trabajo Energía y desarrollo CLACSO*, 2, 112-135.
- Stanley, L. (2021). Financiamiento verde en América Latina y el Caribe: debates, debilidades, desafíos y amenazas. *Documentos de Trabajo Fundación Carolina*, 57.
- Vazquez, M., Hallack, M., Andreão, G., Tomelin, A., Botelho, F., Perez, Y. y di Castelnuovo, M. (2018). *Financiamiento de la transición a energía renovable en la Unión Europea, América Latina y el Caribe*. Fundación EULAC.
- Walle, Y. (2025). Reform of the multilateral development banks: how FfD4 can support it. En S. Klingebiel, J. A. Pérez Pineda y K. Berensmann [Eds.]. (2025). *Financing for development: From Monterrey to Seville. IDOS Discussion Paper 12/2025*. German Institute of Development and Sustainability (IDOS).

ARTÍCULOS Y ENSAYOS

DDD

Innovación tecnológica y reorganización del proceso de trabajo en la industria automotriz

Julio César Neffa y María Laura Henry

Universidad Nacional de Moreno (2024) - 275 páginas

ISBN: 978-987-782-072-0

Alejandro Gómez¹

Introducción

La obra de Neffa y Henry (2024) se inscribe en una tradición de análisis crítico del trabajo que, desde la teoría de la regulación, busca comprender las transformaciones recientes del capitalismo y sus impactos sobre la organización productiva y las condiciones laborales. Centrada en el caso de la industria automotriz, la investigación aborda la articulación entre innovación tecnológica, reorganización del proceso de trabajo, nuevas condiciones de los/as trabajadores/ras y políticas públicas, mostrando que estas dinámicas no son neutras ni universales, sino que se despliegan en contextos institucionales e históricos específicos.

Marco teórico: la teoría de la regulación

Uno de los aportes fundamentales del libro es la recuperación de categorías de la teoría de la regulación. El régimen de acumulación es entendido como el conjunto de formas mediante las cuales se articula la producción, la distribución y el consumo, garantizando la reproducción ampliada del capital. Por su parte, el modo de regulación refiere al entramado de normas, instituciones y compromisos sociales que, en medio de conflictos, permiten estabilizar relativamente ese régimen. La combinación de ambos define un modo de desarrollo, noción que permite comprender cómo las innovaciones técnicas y organizativas adquieren coherencia en un determinado contexto histórico (Boyer, 2016; Coriat, 1982; Neffa, 2020).

El Toyota Production System y la producción ajustada

Un capítulo central del libro está dedicado al estudio del *Toyota Production System* (TPS) y de la llamada producción ajustada (*lean production*). Este paradigma, que se expandió globalmente tras la crisis del fordismo, implica mucho más que la introducción de nuevas tecnologías: se trata de una reorganización integral del trabajo en torno a la producción “justo a tiempo” toyotista, la mejora continua (fi-

¹ Licenciado en economía, maestrando en desarrollo territorial y urbano, docente e investigador (UNO-UNLU). Identificador ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-5540-8419>. Correo electrónico: alejandg.mez@gmail.com.

losofía *kaizen*), la polivalencia laboral y la eliminación de desperdicios (*muda*). Estos principios buscan aumentar la eficiencia, reducir costos y controlar de manera más estricta los tiempos y movimientos de los trabajadores.

Industria 4.0 y transformaciones laborales

La obra también problematiza la irrupción de la Industria 4.0, asociada a la digitalización, la automatización y la robotización. Neffa y Henry identifican tres tesis principales para analizar sus impactos en el empleo y las calificaciones laborales: la des cualificación, que enfatiza la pérdida de autonomía y la intensificación del control sobre los trabajadores; la recualificación, que plantea la necesidad de incorporar nuevas habilidades técnicas y digitales; y la polarización, que señala la segmentación creciente entre trabajadores altamente calificados y empleos precarizados de baja calidad.

Relaciones entre terminales y autopartistas

En el plano empírico, el libro aporta un análisis detallado de las relaciones entre las terminales automotrices y las empresas autopartistas. Se identifican dos situaciones contrastantes: en algunas, las terminales imponen exigencias de calidad y reducción de costos sin brindar apoyo, reproduciendo relaciones de dependencia asimétrica; en otras, se observa una asistencia más integral mediante capacitación, transferencia de tecnología y asesoría técnica. Esta heterogeneidad revela que las dinámicas de innovación no se distribuyen homogéneamente, sino que refuerzan desigualdades intrasectoriales que condicionan las posibilidades de desarrollo autónomo de las autopartistas.

El papel del Estado y las políticas públicas

El análisis de Neffa y Henry también subraya el rol de las políticas públicas en la configuración de la industria automotriz. Frente a la transición energética, la creciente concentración tecnológica y las crisis macroeconómicas recurrentes, la intervención estatal aparece como una condición indispensable para orientar la competitividad sin profundizar la precarización laboral. En ausencia de regulación, advierten los autores, las innovaciones corren el riesgo de traducirse en mayor segmentación y desigualdad social, reforzando la tensión entre competitividad y justicia social.

Conclusiones críticas

En definitiva, el libro de Neffa y Henry ofrece una lectura integral de la industria automotriz como parte de un modo de desarrollo neorregulado, caracterizado por la financiarización, la digitalización y la presión competitiva global. Sus aportes permiten comprender que la innovación tecnológica no puede disociarse de las condiciones institucionales y sociales que la encuadran, ni de las luchas en torno al trabajo y a la distribución de los beneficios del crecimiento. Por ello, la obra constituye

ye una referencia imprescindible para la discusión entre los beneficios de la introducción de las nuevas tecnologías y formas de organización del proceso de trabajo, su modo de regulación y sus consecuencias en las condiciones de trabajo en el ámbito de la industria automotriz.

Referencias

- Boyer, R. (2016). *La economía política de los capitalismos. Teoría de la regulación y de la crisis*. UNM Editora.
- Coriat, B. (1982). *El taller y el cronómetro*. Siglo XXI.
- Neffa, J. C. y de la Garza Toledo, E. (Coordinadores) (2020). *Trabajo y crisis de los modelos productivos en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Desafíos del desarrollo 2030

Miguel Francisco Gutiérrez y Agustina Gallo (comps.).

EDUNO (2025)- 268 páginas

ISBN:978-631-90487-4-2

*Ignacio Andrés Rossi*¹

El presente volumen edita las producciones derivadas del Congreso Nacional de Investigación realizado en la Universidad Nacional del Oeste (UNO), Merlo, Buenos Aires y sus proyectos de investigación de 2024. Los estudios que reúne muestran la potencialidad de la construcción de capacidades como fin de las políticas universitarias ofreciendo diferentes abordajes en torno al desarrollo territorial.

El trabajo de Miguel Francisco Gutiérrez, “Desafíos hacia 2050. Condicionantes históricos e institucionales del desarrollo”, reúne una serie de conceptos teóricos, procesos y literatura actualizada para comprender el desarrollo de los territorios y la generación de valor, pero también que promuevan una “sociedad integrada, con futuro y feliz” (p. 14). La revisión permite advertir que los procesos socioeconómicos de cara al futuro se encuentran atravesados por las transformaciones institucionales derivadas desde la pospandemia. Así, la evidencia muestra que la creciente virtualización y las economías de plataformas contribuyen a erosionar la cohesión social. Por ejemplo, los conceptos de capitalismo de vigilancia y la economía de la acción (basada en la predicción de la conducta) permiten comprender un capitalismo sostenido en la maximización de beneficios a partir de la autoexplosión. El recorrido conceptual, teórico e histórico realizado por Gutiérrez da cuenta de la crisis del contrato social liberal ante la creciente individualización de la sociedad, lo que demanda el papel central del Estado para promover la innovación y el desarrollo para recuperar y fortalecer valores como la solidaridad, la empatía y la identidad común.

Luego, Gimena Lorenzi estudia la deserción en la educación superior como un fenómeno multicausal y multifacético jerarquizando factores económicos, emocionales y de competencias digitales. El trabajo de Lorenzi ofrece un análisis y herramientas para enfrentar un problema de primer orden en el marco de las desigualdades existentes. La alta deserción representa un desafío que debe abordarse, como da cuenta, con herramientas tendientes a fortalecer la inclusión y la desigualdad atacando sus causas económicas y emocionales, pero también la brecha digital que afecta a los estudiantes con acciones propedéuticas inclusivas.

En una línea similar, Maximiliano Molina D'Orio estudia la relevancia del sector cultural en el desarrollo humano y la generación de valor. D'Orio pone de relieve

¹ Becario Doctoral de la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC) de la provincia de Buenos Aires en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Investigador asociado al Centro de Estudios de Historia Económica Argentina y Latinoamericana (CEHEAL) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. Identificador ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3870-1630>. Correo electrónico: ignacio.a.rossi@gmail.com

que las industrias culturales presentan una oportunidad para el desarrollo dado sus características para ampliar eslabones de comercialización, articular procesos creativos hacia otros sectores, fortalecer la base territorial y potenciar la identidad y la diversidad cultural reduciendo la coerción social. En estas condiciones, el autor jerarquiza al sector cultural como potente a la hora de crear ventajas comparativas e innovación.

Tomás López Mateo, por su parte, examina la dependencia comercial en agro alimentos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay con China. Con el cambio de siglo las relaciones económicas entre el Mercosur y China se incrementaron, y este trabajo aporta algunas claves analíticas para dar cuenta de si estamos ante una relación de dependencia como sugieren varios estudios. Como se subraya, el comercio agrícola entre China y América del Sur se multiplicó entre 2005 y 2019. López Mateo resalta que China exhibe una altísima dependencia del Mercosur en diversos agroalimentos específicos – soja, carne bovina y aviar, aceite de maní, entre otros-. Sin embargo, llama la atención acerca de la política de seguridad alimentaria de China, la cual le permitió diversificar sus proveedores otorgándole un mayor poder estructural ante países cuyo principal comprador es la potencia asiática.

El trabajo de Ernesto Lissi examina la formación superior no formal poniendo el énfasis en los procesos de aprendizaje de las personas antes y durante su ingreso a una organización. Así, la educación superior no formal entendida como los procesos, medios e instituciones involucradas en emprender actividades educativas organizadas, instructivas y sistemáticas de breve duración en formación instrumental permite dar cuenta de un aspecto relevante del sujeto emprendedor. Específicamente, Lissi resalta las características de los incentivos de los emprendedores, especialmente sus relaciones con la formación superior no formal como campo que contribuye al desarrollo mediante dinámicas de acumulación del valor centradas en la innovación territorial.

Gabriela Ahumada, inscribe su trabajo en el campo de la salud y los consumos problemáticos de sustancias psicoactivas con un abordaje exploratorio en una sala de guardia de salud mental en la localidad de Merlo. Luego de un recorrido conceptual y del estado de la literatura sobre el área, Ahumada presenta los datos preliminares de la investigación. La pesquisa da cuenta de varios aspectos, como los diagnósticos mayoritarios asociados a los trastornos de la ansiedad, los brotes psicóticos y los intentos de suicidio; pero también la evidente dimensión de género y edad de las personas afectadas por estas problemáticas.

Lorena Bermúdez, por su parte, abre un diálogo conceptual para pensar la planificación estratégica como herramienta de gestión y el abordaje de problemáticas socio territoriales. Uno de los aspectos centrales que resalta este capítulo, es el de pensar la política, lo público y la gestión estratégica ante problemáticas que involucran las desigualdades de género en diversos ámbitos institucionales.

Esteban Calcagno y Sofía Cecconi, presentan los resultados de un proyecto de investigación destinado a transferir herramientas de producción, distribución y propiedad intelectual a la población aledaña productora de música. El trabajo realizado a partir de una serie de técnicas cualitativas y cuantitativas muestra las desigualdades de género existentes, la prevalencia del rock y géneros relacionados, la formación autodidacta, entre otros aspectos, subrayando la potencialidad de los jóvenes para desplegar procesos creativos en entornos de alta vulnerabilidad.

Liliana Capalbo, Marcela Cafferata y Pedro Díaz abordan la subjetividad en la difusión de políticas públicas resaltando la importancia de volver sobre las voces hegemónicas y su relación con la ciudadanía. En este marco, posicionan en el centro a la Universidad y a los docentes como actores centrales de la enseñanza, el aprendizaje y la investigación contrahegemónica.

Alejandra María Dondiz, estudia el papel de los biocombustibles en Argentina en el marco de los objetivos de desarrollo 2030 acordados por 193 países del mundo. El trabajo rescata la falta de un régimen normativo adecuado que genere incentivos a nuevas inversiones, el reducido dinamismo exportador ante mercados de difícil acceso y la potencialidad argentina dado los recursos agrícolas existentes para producir biodiesel y bioetanol.

Gabriela Paula Butler Tau, Horacio Alberto Silva y Agustina Tagliabue proponen repensar el territorio desde políticas de género desde la UNO. Como destacan los autores, la interseccionalidad entre género, clase y territorio constituye un basamento fundamental para llevar a cabo políticas educativas para superar las exclusiones. Tras un diverso recorrido por los estudios de género, este aporte adelanta la importancia de actuar ante la persistencia de desigualdades estructurales derivadas de las jerarquías de género y estructuras patriarcales desde un ámbito privilegiado de actuación como es la universidad pública.

Emiliano A. Díaz Bedini y Gustavo N. Tapia estudian la interacción entre billeteras digitales, criptomonedas y Web 3.0 en un mundo invadido en forma creciente por la digitalización de las finanzas. Con una visión histórica, los autores ponderan la tardía adopción de las tecnologías financieras digitales en un país atravesado por la crisis de fin de siglo XX. Como dan cuenta, con la posterior popularización de los teléfonos inteligentes, la aparición de las billeteras virtuales y las primeras regulaciones del Banco Central cobraron peso nuevos actores como Mercado Pago, MODO, Ualá, entre otros. El recorrido realizado permite describir la transformación del sistema financiero argentino, particularmente dando cuenta del rol de las criptomonedas, la Web 3.0, la ciberseguridad y la brecha digital como urgentes vacancias de investigación.

Por último, el trabajo de Rosa Antonia Zalazar analiza la organización comunitaria en las aglomeraciones del conurbano resaltando la cohesión vincular y la subsistencia en contextos de desigualdad. Su estudio permite poner de relieve el tejido social barrial formado en los espacios estudiados como respuesta de desarrollo local desde abajo y dar cuenta de las estrategias prevalecientes de los docentes comprometidos con la realidad social para tejer puentes con esas realidades.

Como se dio cuenta, la multiplicidad y heterogeneidad de trabajos reunidos en este libro presentan una serie de aportes relevantes en diversas áreas disciplinarias y temáticas relevantes de la realidad social. Sin embargo, también comparten un hilo conductor atravesado por el compromiso con el desarrollo territorial, la igualdad social y la mejora del bienestar de la población con foco en los derechos de las mayorías. De esta manera, el aporte de los investigadores de la UNO en este trabajo nos interpela ante los desafíos de la agenda social, política y económica de la Argentina 2030.

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. 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 referis 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 con todos los elementos que se muestran a continuación. No serán considerados los artículos que no cuenten con las normas editoriales solicitadas.

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; 12 puntos de tamaño de fuente Arial; 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.
- No se utilizan palabras en mayúsculas, salvo en la letra inicial si corresponde o para las siglas.
- El texto se adhiere a los requisitos estilísticos y bibliográficos resumidos a continuación.

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: 12; Interlineado: Sencillo.

- Espaciado del texto: anterior de 0 puntos y posterior de 0 puntos; Sangría: 1,27cm margen izquierdo, primera línea. Alineación: Justificado.

- Título en idioma original: Tamaño 15, 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 13, sin negrita, alineación centrada. (sin punto final).

- Autor/a: Nombre completo, debajo de los títulos. Tamaño 12, 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 9, justificado. Espaciado sencillo. Ejemplo: Licenciado/a en Economía. Universidad Nacional del Oeste (UNO), San Antonio de Padua, Buenos Aires, Argentina,

- 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 7° edición. 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, pp. 5-6).

- Las referencias bibliográficas: solo las que se citarán en el texto, deben ser listadas al final de trabajo. Deben incluir todos los datos requeridos por las normas APA 7^a edición.

- 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 clave).
- 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 12, tamaño de papel A4, interlineado sencillo.
- Se enviarán por correo electrónico(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