

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES



# realidad económica



Todo se transforma

**Descubrí** todas las posibilidades del **mundo**  
con las nuevas **Tarjetas Cabal Internacionales**



¡Ahora **contactless** y con alcance global!



@Cabal

CabalArgentina

[www.cabal.coop](http://www.cabal.coop)

Comprender la realidad  
para transformarla.



*La revista Realidad Económica presenta investigaciones en ciencias sociales, económicas, políticas y culturales. Su enfoque es heterodoxo desde las ciencias sociales y guarda un compromiso con el desarrollo independiente de la Argentina, América latina y el Caribe; así como con la defensa y promoción de los derechos humanos y sociales.*

*Las temáticas que aborda son amplias, siendo las principales las atinentes a teoría económica, economía política y Estado y sociedad; de los sectores energético, industrial, agropecuario, financiero, educativo y de la salud. También de la situación de las economías regionales, del comercio interior y exterior; de las problemáticas de la administración pública y privada y de la configuración y rol de los actores sociales.*

*Desde su labor en la publicación de artículos, la revista busca que la experiencia y producción intelectual de los investigadores y pensadores de universidades, institutos y centros de investigación sirvan para dar a conocer y esclarecer necesidades y problemáticas, proporcionar datos y finalmente aportar propuestas de soluciones, en un debate de ideas crítico y democrático. Para determinar la viabilidad de su publicación, los artículos son evaluados por el comité editorial de la revista, conformado por especialistas de la Argentina y América latina.*

*Realidad Económica tiene, entre sus principales lectores, a estudiantes, investigadores, profesionales; trabajadores; empresarios; cooperativistas y dirigentes; y se entrega a todos los miembros del Congreso de la Nación.*

*La revista está indexada en ERIH PLUS, Malena y como revista científica de nivel 1 del Núcleo Básico de Revistas de Caicyt. Además, en Latindex (Catálogo y Directorio 2.0), Clase (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades), HAPI (Hispanic American Periodicals Index), LatinREV, Ulrichs y EBSCO*



*Realidad Económica es una publicación del IADE (Instituto Argentino para el Desarrollo Económico) y se edita ininterrumpidamente desde la fundación de la revista, en 1970. Se publica cada 45 días, editándose en febrero, marzo, mayo, junio, julio, septiembre, noviembre y diciembre.*

*Los artículos publicados con anterioridad pueden encontrarse en el portal [ojs.iade.org.ar](http://ojs.iade.org.ar) o solicitarse al Instituto. La suscripción a la revista también puede solicitarse dirigiéndose a las oficinas del IADE.*

*Los artículos pueden ser reproducidos libremente con solo acreditar a Realidad Económica como fuente de origen, salvo indicación en contrario.*

*La responsabilidad sobre los artículos firmados corresponde a sus autores. Su contenido no refleja, necesariamente, el criterio de la dirección.*





REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES



# realidad económica

Nº 371 · AÑO 55

1º DE ABRIL AL 15 DE MAYO DE 2025

---

|                                             |                             |
|---------------------------------------------|-----------------------------|
| <i>Directora</i>                            | <b>MARISA DUARTE</b>        |
| <i>Gestión editorial</i>                    | <b>NATALIA DEL CAMPO</b>    |
| <i>Composición</i>                          | <b>IRENE BROUSSE</b>        |
| <i>Administración</i>                       | <b>GRACIELA VENTURA</b>     |
| <i>Suscripciones y Contenidos del sitio</i> | <b>MAXI SENKIW</b>          |
| <i>Asistencia general</i>                   | <b>JULIA SEGRE MATURANO</b> |
| <i>Ilustración</i>                          | <b>MAGALÚ</b>               |
| <i>Corrección</i>                           | <b>FLORENCIA PILUSO</b>     |
| <i>Traducción</i>                           | <b>MELANIE YALAZA</b>       |

---

EDITOR

**IADE · Instituto Argentino para el Desarrollo Económico**

ISSN 0325-1926 ISSN e 2618-1711

Hipólito Yrigoyen 1116, 4º piso (C1086AAT) CABA - Argentina  
(5411) 4381-7380 / 9337

realidadeconomica@iade.org.ar · [www.iade.org.ar](http://www.iade.org.ar)



# Realidad Económica

---

## COMITÉ EDITORIAL

### MIEMBROS

|                                |                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ALFREDO T. GARCÍA</b>       | Economista jefe del Banco Credicoop Coop. Ltda. y docente de posgrado en UBA - Argentina.                                                                                                                                                                            |
| <b>CARLOS LEÓN</b>             | Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Agr. Horacio Giberti - Argentina.                                                                                                                                                                                            |
| <b>CARLOS VILAS</b>            | Universidad Nacional de Lanús - Argentina.                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>DINA FOGUELMAN</b>          | Universidad Nacional de La Matanza - Argentina.                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>ENRIQUE ARCEO</b>           | Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Argentina.                                                                                                                                                                                                           |
| <b>FERNANDO PORTA</b>          | Universidad Nacional de Quilmes - Argentina.                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>GIANCARLO DELGADO RAMOS</b> | Universidad Nacional Autónoma de México - México.                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>JUAN SANTARCÁNGELO</b>      | Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Universidad Nacional de Quilmes - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Argentina.                                                                                                            |
| <b>KARINA FORCINITO</b>        | Universidad Nacional de General Sarmiento - Argentina.                                                                                                                                                                                                               |
| <b>MABEL MANZANAL</b>          | Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires - Argentina.                                                                                                                                |
| <b>MARTÍN SCHORR</b>           | Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Instituto de Altos Estudios Sociales - Universidad de Buenos Aires - Argentina.                                                                                                                         |
| <b>OSCAR UGARTECHE</b>         | Universidad Nacional Autónoma de México - México.                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>PABLO IMEN</b>              | Idelcoop Fundación de Educación Cooperativa - Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini - Argentina.                                                                                                                                                          |
| <b>RAMIRO BERTONI</b>          | Universidad Nacional de Moreno- Universidad Nacional de Quilmes - Argentina.                                                                                                                                                                                         |
| <b>ROBERTO GÓMEZ</b>           | Coalición por una Comunicación Democrática, Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos - Argentina.                                                                                                                                                                |
| <b>SILVIA BERGER</b>           | Asociación Internacional de Economía Feminista - Argentina.                                                                                                                                                                                                          |
| <b>SILVIA GORENSTEIN</b>       | Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas/Universidad Nacional del Sur - Centro de Estudios Urbanos y Rurales- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Argentina. |
| <b>ALICIA GIRÓN</b>            | Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)                                                                                                                                                                              |



**I A D E**  
**COMISIÓN DIRECTIVA**

**PRESIDENTE HONORARIO      ALEJANDRO ROFMAN**

**COMISIÓN DIRECTIVA**  
*Presidenta:*    **MARISA DUARTE**  
*Vicepresidente:* **ALFREDO T. GARCÍA**  
*Secretario:*    **SERGIO I. CARPENTER VALLEJOS**  
*Prosecretario:* **RAMIRO BERTONI**  
*Tesorero:*      **ENRIQUE JARDEL**  
*Protesorero:*   **ALEXANDER KODRIC**

|                          |                          |                         |
|--------------------------|--------------------------|-------------------------|
| <b>VOCALES TITULARES</b> | <b>JOSÉ MARÍA CARDO</b>  | <b>KARINA FORCINITO</b> |
|                          | <b>PAULA MOSESSO</b>     | <b>GUIDO PRIVIDERA</b>  |
|                          | <b>NICOLÁS DVOSKIN</b>   | <b>CECILIA VITTO</b>    |
|                          | <b>MIRTA LEDA QUILES</b> | <b>ELSA CIMILLO</b>     |

|                         |                       |                     |
|-------------------------|-----------------------|---------------------|
| <b>VOCALES SUPLENTE</b> | <b>FEDERICO NACIF</b> | <b>ARIEL SLIPAK</b> |
|                         | <b>ROBERTO ADARO</b>  | <b>FLORA LOSADA</b> |
|                         | <b>ROBERTO GÓMEZ</b>  | <b>PABLO MÍGUEZ</b> |

|                             |                            |
|-----------------------------|----------------------------|
| <b>REVISORAS DE CUENTAS</b> | <b>NORMA BEATRIZ PENAS</b> |
|                             | <b>GABRIELA VITOLA</b>     |





## *Suscripción a la revista*

ATENCIÓN  
**Maxi Senkiw**

CORREOS ELECTRÓNICOS  
[msenkiw@iade.org.ar](mailto:msenkiw@iade.org.ar)

PÁGINA WEB  
[www.iade.org.ar](http://www.iade.org.ar)

TELÉFONOS  
4381 7380 / 9337

SEDE DEL IADE  
Hipólito Yrigoyen 1116, 4º piso CABA - Argentina

## - Í N D I C E -

### DESARROLLO DE CHINA HOY

**China, geopolítica y transición energética** \_\_\_\_\_ 9 a 38  
*Jorge Molinero y Elsa Cimillo*

### POLÍTICA AGRARIA

**Estrategias de abordaje innovadoras para fortalecer la agricultura familiar  
en Santiago del Estero (Argentina)** \_\_\_\_\_ 39 a 64  
*Camila Mariana Infante*

### POLÍTICAS DE DEFENSA

**Repensar la relación entre militares y gobiernos de la “nueva izquierda”  
latinoamericana: de la relevancia de la Defensa nacional al Consejo de  
Defensa Sudamericano (CDS)** \_\_\_\_\_ 65 a 84  
*Luis Wainer*

### JORNADAS

**XVI Jornadas Nacionales de Investigadores en Economías Regionales  
Inercias y rupturas en escenarios de transformación** \_\_\_\_\_ 85 a 116  
*María Alejandra Agostinho, Anabela Emilse Cardena,  
Franco Martín Bruno Basante y María Camila Chaves*

**Sumario** \_\_\_\_\_ 118 a 120





# **www.iade.org.ar**

**comprender la realidad para transformarla**

**ADE**  
INSTITUTO ARGENTINO PARA EL  
DESARROLLO ECONOMICO

 **realidad  
económica**

**seguinos  
en**





**realidad  
económica**

Nº 371 • AÑO 55

1º de abril al 15 de mayo de 2025

ISSN 0325-1926

Páginas 9 a 38

---

DESARROLLO DE CHINA HOY

## China, geopolítica y transición energética\*

---

Jorge Molinero\*\* y Elsa Cimillo\*\*\*

\* Ponencia presentada el 29 de octubre de 2024 en el Congreso Desafíos del Desarrollo llevado a cabo en la Universidad Nacional del Oeste (UNO), Merlo, Pcia.de Buenos Aires, Argentina.

\*\* Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (1967 UBA) y en Economía Política (1970 UBA). Investigador independiente, molinerojorge@hotmail.com.

\*\*\* Licenciada en Economía Política (1968 UBA). Investigadora independiente, ecimillo@hotmail.com.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: noviembre de 2024

ACEPTACIÓN: marzo de 2025



## Resumen

En este trabajo se analiza la conjunción de problemas que enfrenta China entre la presión de Estados Unidos para frenar su desarrollo científico y tecnológico y las presiones originadas por la contaminación ambiental que su propio éxito en la industrialización ha producido. Lo primero es el centro del problema geopolítico actual que continuará por décadas y cuyas consecuencias son impredecibles. El presente estudio entrelaza distintas disciplinas, desde la geopolítica, la economía, los cambios tecnológicos en la producción y transición energética, la producción de microchips y sus derivaciones y otros. Los cambios en lo económico y tecnológico en general y los referidos a la transición energética, en especial, están penetrados por las presiones de Estados Unidos a China. Se han analizado distintos tipos de documentos: documentación gubernamental, de organismos de reconocido prestigio en el campo energético, de autores reconocidos, de especialistas en temas puntuales, informaciones de prensa, etc. El primer punto será la introducción, seguido por un breve análisis de las energías contaminantes que producen el calentamiento global, las distintas formas de energía primaria, su evolución y la composición actual. Más adelante se verán las energías no contaminantes, incluida la llamada “transición energética” sobre la base de fuentes de energía renovables y/o no contaminantes: hidroeléctrica, nuclear y las nuevas eólica y solar. El punto más extenso es un análisis de lo que en China llaman las “nuevas fuerzas productivas”, con una revisión de los vectores previos de crecimiento (exportación, construcción de viviendas, etc.) y los nuevos campos tecnológicos que China está desarrollando desde hace más de una década. El último punto será el de las conclusiones y reflexiones.

**Palabras clave:** Geopolítica – Desarrollo científico y tecnológico – Transición energética – Cambio de paradigma productivo – Nuevas fuerzas productivas

## Abstract

### China, Geopolitics, and Energy Transition

This paper analyzes the convergence of challenges faced by China, including the pressure from the United States to curb its scientific and technological development, and the environmental pollution resulting from its own industrial success. The former constitutes the core of today's geopolitical tensions, which are expected to persist for decades with unpredictable consequences. This study weaves together multiple disciplines—geopolitics, economics, technological changes in production and energy transition, microchip production and its implications, among others. Economic and technological changes in general, and especially those related to the energy transition, are deeply affected by U.S. pressure on China. Various types of documents have been analyzed: governmental reports, publications from reputable organizations in the energy sector, works by recognized authors, specialists in specific topics, press information, etc. The paper begins with an introduction, followed by a brief analysis of polluting energy sources contributing to global warming, the different types of primary energy, their evolution, and current composition. It then explores non-polluting energy sources, including the so-called “energy transition” based on renewable and/or clean energy sources such as hydro, nuclear, and the newer wind and solar options. The most extensive section focuses on what China calls its “new productive forces,” reviewing previous growth drivers (exports, housing construction, etc.) and the new technological fields China has been developing for over a decade. The final section offers conclusions and reflections.

**Keywords:** Geopolitics – Scientific and technological development – Energy transition – Productive paradigm shift – New productive forces.



## Introducción

**E**stados Unidos teme que el ascenso de China ponga en peligro su hegemonía y ha puesto en marcha un plan de creciente cerco a ese país en todos los planos, comenzando por el comercio exterior; continuando con el científico y tecnológico, diplomático, comunicacional y el fortalecimiento de las alianzas militares. Más de trescientas bases militares norteamericanas de distinta magnitud están desplegadas en Asia Pacífico apuntando a China.

Nuestra hipótesis es que la estrategia de Estados Unidos de despliegue de la globalización, desde los años ochenta del siglo pasado, como forma de mejorar la rentabilidad del capital privado, relocizando industrias en países de menor costo laboral, no ha salido como suponían sus impulsores. Ni China convergió políticamente a una democracia formal de partidos ni aceptó limitar su desarrollo tecnológico y militar dependiente de Estados Unidos, como lo han hecho las potencias vencidas en la Segunda Guerra, Alemania y Japón, y los demás países europeos, excepto Rusia, o sus países aliados en Asia Pacífico. Su sola presencia, como segunda potencia mundial ha despertado en Estados Unidos lo que Graham Allison (2017) llama “la trampa de Tucídides”, en que la potencia dominante teme que el avance de otra desafíe su posición y trate de vencerlo, con la posibilidad de que ello sea dirimido militarmente. Allison –considerando la capacidad de destrucción mutua asegurada por los armamentos nucleares– se inclina a pensar que se puede evitar una guerra directa, pero que el peligro existe y es creciente.

En otro plano, crece la preocupación a nivel internacional por la contaminación producida por la actividad industrial y de transporte. El cambio del centro de la producción industrial hacia Asia Pacífico ha desplazado el centro de la contaminación, que ahora proviene de China. Su producción industrial supera la de Estados Unidos, Japón y Alemania juntos. La transición energética en curso busca remediar los problemas derivados de la contaminación. Esta transición energética –lejos de

reducirse a un tema técnico económico– está penetrada por las disputas geopolíticas generadas por Estados Unidos.

China se encuentra en un conjunto de encrucijadas. Su desarrollo en las primeras décadas posteriores a 1980 estuvo centrado en las exportaciones de productos industriales simples a las economías centrales, etapa esta de gran éxito del mercado salvaje que no reparó en consecuencias ecológicas. Hace ya varios años que es el primer exportador y la segunda economía mundial. Se ha propuesto alcanzar la paridad de desarrollo científico y tecnológico con Estados Unidos para la mitad del siglo XXI para elevar el nivel de vida de su población, reparar las consecuencias de la contaminación y al mismo tiempo garantizar la defensa de su territorio y las vías de su comercio exterior.

La población urbana pasó de algo más del 20% al 65% en 45 años. Su población total alcanzó un máximo en 2022 y ha comenzado una leve reducción acompañada por una menor migración del campo a las ciudades. El proceso de urbanización y la construcción de viviendas será más lento en el futuro.

Para enfrentar estos cambios de escenario que trajo el mismo desarrollo acelerado, el gobierno chino ha ido cambiando su estrategia y actualmente la resume en lo que llaman las “nuevas fuerzas productivas de calidad”. El objetivo de estas nuevas fuerzas productivas es resolver el problema del desarrollo integral chino y al mismo tiempo reducir la contaminación.

Comenzaremos este artículo con un breve análisis de las tecnologías basadas en energías contaminantes que producen el calentamiento global, las distintas formas de energía primaria, su evolución y la composición actual. Más adelante se verán las tecnologías basadas en energías no contaminantes, incluido el proceso de “transición energética” sobre la base de fuentes de energía renovables y/o no contaminantes: hidroeléctrica, nuclear y las nuevas eólica y solar. En el punto más extenso, se analizan las nuevas fuerzas productivas de calidad, con una revisión de los vectores previos de crecimiento (exportación, construcción de viviendas, etc.) y los nuevos campos tecnológicos que China está desarrollando desde hace más de una década. Finalmente se elaboran algunas conclusiones y reflexiones.

Energías contaminantes

Desde hace más de cien años las principales fuentes primarias de energía mundiales han sido el carbón, el petróleo y el gas, fuentes contaminantes y no renovables. El uso de la energía hidráulica para producir electricidad comenzó en Estados Unidos en 1879. La nuclear es no renovable y no contaminante, excepto accidentes. La electricidad es una forma secundaria de generación de energía.

El consumo primario total de energía incluye todas las formas de energía posibles (Redacción de *Energy Institute*, 2024), ya sea que se usen para producir electricidad como para otros fines como el transporte y los productos petroquímicos. El carbón ha desaparecido en locomotoras y barcos, siendo reemplazado por combustibles derivados del petróleo. El principal uso del carbón es la generación de

| Cuadro 1.<br>Energía primaria. Consumo por tipo de combustible, 2023. En exajulios |          |             |        |                 |                   |            |            |                                |
|------------------------------------------------------------------------------------|----------|-------------|--------|-----------------|-------------------|------------|------------|--------------------------------|
| Región/país                                                                        | Petróleo | Gas natural | Carbón | Energía nuclear | Hidroelectricidad | Renovables | Total 2023 | Participación en % región/país |
| Total Norteamérica                                                                 | 44,05    | 39,77       | 8,83   | 8,23            | 5,81              | 9,99       | 116,68     | 18,8%                          |
| Estados Unidos                                                                     | 35,86    | 31,91       | 8,20   | 7,32            | 2,21              | 8,78       | 94,28      | 15,2%                          |
| Total Sur y Centroamérica                                                          | 13,01    | 5,82        | 1,16   | 0,21            | 7,01              | 4,06       | 31,28      | 5,0%                           |
| Brasil                                                                             | 5,11     | 1,08        | 0,57   | 0,13            | 4,01              | 2,97       | 13,87      | 2,2%                           |
| Total Europa                                                                       | 28,33    | 16,68       | 8,39   | 6,60            | 5,97              | 11,86      | 77,85      | 12,6%                          |
| Alemania                                                                           | 4,01     | 2,72        | 1,83   | 0,06            | 0,18              | 2,60       | 11,41      | 1,8%                           |
| Total CIS                                                                          | 9,16     | 21,46       | 5,49   | 2,08            | 2,37              | 0,17       | 40,72      | 6,6%                           |
| Rusia                                                                              | 7,21     | 16,32       | 3,83   | 1,95            | 1,88              | 0,10       | 31,29      | 5,0%                           |
| Total Medio Oriente                                                                | 18,28    | 20,80       | 0,38   | 0,35            | 0,26              | 0,39       | 40,46      | 6,5%                           |
| Saudí Arabia                                                                       | 7,43     | 4,11        | -      | -               | -                 | 0,05       | 11,60      | 1,9%                           |
| Total África                                                                       | 8,49     | 6,16        | 4,08   | 0,08            | 1,51              | 0,54       | 20,87      | 3,4%                           |
| Sudáfrica                                                                          | 1,09     | 0,17        | 3,33   | 0,08            | 0,02              | 0,18       | 4,85       | 0,8%                           |
| Total Asia Pacífico                                                                | 75,10    | 33,67       | 135,70 | 7,01            | 16,72             | 23,57      | 291,77     | 47,1%                          |
| China                                                                              | 32,73    | 14,57       | 91,94  | 3,90            | 11,46             | 16,13      | 170,74     | 27,6%                          |
| Total Mundo                                                                        | 196,43   | 144,37      | 164,03 | 24,57           | 39,651            | 50,58      | 619,63     | 100,0%                         |
| Participación %                                                                    | 31,7%    | 23,3%       | 26,5%  | 4,0%            | 6,4%              | 8,2%       | 100,0%     |                                |
| Fuente: Elaboración propia en base a datos de Energy Institute (2024)              |          |             |        |                 |                   |            |            |                                |

| Cuadro 2.                                                                   |          |             |        |               |                 |                   |            |                  |        |
|-----------------------------------------------------------------------------|----------|-------------|--------|---------------|-----------------|-------------------|------------|------------------|--------|
| Consumo mundial de las fuentes de energía primaria y de electricidad, 2023. |          |             |        |               |                 |                   |            |                  |        |
| En porcentaje del total de cada fuente                                      |          |             |        |               |                 |                   |            |                  |        |
| Total mundo                                                                 | Petróleo | Gas natural | Carbón | Contaminación | Energía nuclear | Hidroelectricidad | Renovables | No contaminación | Total  |
| Fuente energía primaria                                                     | 31,7%    | 23,3%       | 26,5%  | 81,5%         | 4,0%            | 6,4%              | 8,2%       | 18,5%            | 100,0% |
| Fuente electricidad                                                         | 2,3%     | 22,5%       | 35,1%  | 59,9%         | 9,2%            | 14,2%             | 16,7%      | 40,1%            | 100,0% |
| Fuente: Elaboración propia en base a datos de Energy Institute (2024)       |          |             |        |               |                 |                   |            |                  |        |

electricidad, siendo esta la fuente más contaminante. Los datos sobre producción, reservas y comercialización de energía y de sus fuentes provienen del Energy Institute, salvo indicación contraria.

Es muy elevada la participación de los contaminantes combustibles fósiles (petróleo, gas y carbón): 81,5% contra 18,5% de energías no contaminantes. Dentro de la subcategoría “renovables” se encuentran las energías eólica, solar, biomasa, geotérmica, de hidrógeno y otras. Un punto a ser destacado es la diferencia entre la participación de las fuentes de energía primaria y las fuentes de electricidad en el consumo mundial.

El petróleo es el 31,7% del consumo de la energía primaria pero solo participa –por razones de costo– en el 2,3% de la generación de electricidad. La diferencia es la utilización del petróleo para el transporte en todas sus formas (terrestre, aéreo y acuático) y su utilización como insumo de la industria petroquímica y sus innumerables derivados (fertilizantes, plásticos, etc.). El primer consumidor mundial de energía primaria es China (27,6%), seguido por Estados Unidos (15,2%) y Rusia (5%). Europa en su conjunto consume un 12,6%.

En la producción de energía eléctrica, la participación de los combustibles contaminantes también es mayor que la de los no contaminantes (59,9% vs. 40,1%), con un mayor uso del carbón y de las nuevas energías renovables, respectivamente en cada grupo.



La energía no contaminante crece en participación, pero ello no significa que haya menos contaminación, ya que el consumo total ha venido creciendo aceleradamente. La forma más adecuada de presentar esta evolución es expresar el consumo primario de energía en las emisiones de dióxido de carbono, CO<sub>2</sub>, el gran culpable de la contaminación y del efecto invernadero que eleva la temperatura media mundial, produciendo el cambio climático que se evidencia en catástrofes como lluvias extremas, incendios, sequías, reducción de casquetes polares, etc.

El cuadro 3 resume la parte “sucia” del desarrollo industrial. La emisión de dióxido de carbono más que se triplicó en estos 68 años, notándose las consecuencias

| <b>Cuadro 3.</b><br>Emisiones de dióxido de carbono (CO2), millones de toneladas |                    |               |                    |               |                    |               |
|----------------------------------------------------------------------------------|--------------------|---------------|--------------------|---------------|--------------------|---------------|
|                                                                                  | 1965               |               | 2000               |               | 2023               |               |
|                                                                                  | Millones toneladas | % sobre total | Millones toneladas | % sobre total | Millones toneladas | % sobre total |
| Total Norte America                                                              | 3.774,4            | 33,7%         | 6.644,3            | 28,0%         | 5.649,09           | 16,1%         |
| Estados Unidos                                                                   | 3.451,9            | 30,8%         | 5.740,9            | 24,2%         | 4.639,71           | 13,2%         |
| Total Sur y Centroamérica                                                        | 308,6              | 2,8%          | 925,0              | 3,9%          | 1.308,15           | 3,7%          |
| Brasil                                                                           | 51,5               | 0,5%          | 319,4              | 1,3%          | 451,05             | 1,3%          |
| Total Europa                                                                     | 3.440,5            | 30,7%         | 4.801,4            | 20,3%         | 3.546,77           | 10,1%         |
| Alemania                                                                         | 910,4              | 8,1%          | 854,4              | 3,6%          | 571,86             | 1,6%          |
| Total CIS                                                                        | 1.907,3            | 17,0%         | 1.802,0            | 7,6%          | 2.178,84           | 6,2%          |
| Rusia                                                                            | -                  | 0,0%          | 1.452,8            | 6,1%          | 1.614,73           | 4,6%          |
| ex URSS                                                                          | 1.907,3            | 17,0%         | -                  | 0,0%          | -                  |               |
| Total Medio Oriente                                                              | 132,0              | 1,2%          | 1.048,6            | 4,4%          | 2.258,34           | 6,4%          |
| Saudi Arabia                                                                     | 62,5               | 0,6%          | 277,0              | 1,2%          | 620,41             | 1,8%          |
| Total África                                                                     | 198,3              | 1,8%          | 792,8              | 3,3%          | 1.335,13           | 3,8%          |
| Sudáfrica                                                                        | 113,2              | 1,0%          | 371,6              | 1,6%          | 425,04             | 1,2%          |
| Total Asia Pacifico                                                              | 1.435,3            | 12,8%         | 7.684,8            | 32,4%         | 18.853,49          | 53,7%         |
| China                                                                            | 488,5              | 4,4%          | 3.328,0            | 14,0%         | 11.218,37          | 31,9%         |
| Total mundo                                                                      | 11.196,3           | 100,0%        | 23.698,9           | 100,0%        | 35.129,79          | 100,0%        |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Energy Institute (2024)

de la globalización con el desplazamiento de la actividad industrial a Asia Pacífico, y en especial a China. Este país pasa de una producción de dióxido de carbono de 488,5 millones de toneladas en 1965 (4,4% del total mundial) a 11.218,37 millones de toneladas (31,9% del total mundial) en 2023.

**Petróleo y gas**

El control sobre el petróleo y sobre los avances de la ciencia y la tecnología son dos objetivos permanentes de Estados Unidos. Son bases importantes de su predominio económico y su superioridad militar; el resumen de las luchas geopolíticas actuales.

| <b>Cuadro 4.</b>                                                      |        |              |        |              |
|-----------------------------------------------------------------------|--------|--------------|--------|--------------|
| Producción de petróleo, en miles de barriles diarios                  |        |              |        |              |
|                                                                       | 2000   | Partic. 2000 | 2023   | Partic. 2023 |
| Total Norteamérica                                                    | 13.892 | 18,6%        | 27.050 | 28,07 %      |
| Estados Unidos                                                        | 7.733  | 10,4%        | 19.358 | 20,09 %      |
| Total Sur y Centroamérica                                             | 6.690  | 9,0%         | 7.368  | 7,64 %       |
| Brasil                                                                | 1.276  | 1,7%         | 3.502  | 3,63 %       |
| Venezuela                                                             | 3.112  | 4,2%         | 853    | 0,89 %       |
| Total Europa                                                          | 7.085  | 9,5%         | 3.225  | 3,35 %       |
| Noruega                                                               | 3.366  | 4,5%         | 2.022  | 2,10 %       |
| Total CIS                                                             | 7.949  | 10,7%        | 13.868 | 14,39 %      |
| Rusia                                                                 | 6.583  | 8,8%         | 11.075 | 11,49 %      |
| Total Medio Oriente                                                   | 23.292 | 31,2%        | 30.362 | 31,50 %      |
| Irán                                                                  | 3.850  | 5,2%         | 4.662  | 4,84 %       |
| Iraq                                                                  | 2.613  | 3,5%         | 4.355  | 4,52 %       |
| Kuwait                                                                | 2.244  | 3,0%         | 2.908  | 3,02 %       |
| Saudí Arabia                                                          | 9.121  | 12,2%        | 11.389 | 11,82 %      |
| Emiratos Árabes Unidos                                                | 2.599  | 3,5%         | 3.922  | 4,07 %       |
| Total África                                                          | 7.783  | 10,4%        | 7.228  | 7,50 %       |
| Nigeria                                                               | 2.174  | 2,9%         | 1.540  | 1,60 %       |
| Total Asia Pacífico                                                   | 7.880  | 10,6%        | 7.275  | 7,55 %       |
| China                                                                 | 3.257  | 4,4%         | 4.198  | 4,36 %       |
| Total mundo                                                           | 74.570 | 100,0%       | 96.376 | 100,00 %     |
| Fuente: Elaboración propia en base a datos de Energy Institute (2024) |        |              |        |              |

De las tres fuentes de energía primaria la de mayor importancia estratégica es el petróleo. Las zonas geográficas donde se encuentran las reservas probadas de petróleo –muy relacionadas con las del gas– están concentradas en pocos países o zonas geográficas. Medio Oriente tiene el 48,3% (Arabia Saudita el 17,2%), Venezuela es el país con más reservas mundiales (17,5%), Estados Unidos 4%, Canadá 9,7% y Rusia 6,2%, mientras que Asia, África y Europa tienen pocas reservas probadas. La mayoría de los países que tiene mucho petróleo consume poco y viceversa. Asia Pacífico y Europa son deficitarios. Norteamérica y Rusia superavitarios. El 70% de la producción petrolera se exporta, mientras que solo se exporta el 23% del gas y el 19,2% del carbón (Redacción de *Energy Institute*, 2024).

El país de mayor producción industrial del mundo, China, tiene apenas el 1,5% de las reservas mundiales de petróleo y el 4,4% de su producción, por lo que busca ampliar su influencia en Medio Oriente (hace un año acordó comprar petróleo a Arabia Saudita pagando en yuanes), y refuerza las compras a Rusia, en especial tras el inicio de la guerra con Ucrania. Esa carencia relativa de petróleo es una razón adicional para impulsar la transición energética de China, cuya matriz de consumo aún está basada en su abundante pero contaminante carbón. Como se desprende del cuadro 1, en China el carbón participa en el 53,8% de la generación de su energía primaria, el petróleo (nacional e importado) 19,2%, el gas 8,5%, mientras que todas las energías renovables suman 18,4%. Hasta hace pocos años, Estados Unidos era importador neto de petróleo. El descubrimiento de petróleo y gas de esquisto (shale oil y shale gas) cambió la ecuación y actualmente es exportador neto, aunque en pequeñas proporciones.

El gas natural representa el 23,3% del consumo de energía primaria. Entre Medio Oriente y la CIS (Rusia y su entorno) suman el 70% de las reservas mundiales. Estados Unidos posee el 6,7% y China el 4,5%. En los últimos veinte años las reservas han subido el 36%, en línea con el crecimiento de las reservas de petróleo.

## Carbón

El carbón tiene una participación del 26,5% en la energía primaria a nivel global. Su producción y consumo están concentrados en Asia Pacífico. China produce el 51,8% y todo Asia más Oceanía el 79%.

## La energía no contaminante

En el cuadro 1 se detallan tres tipos de energía no contaminante: nuclear (4% del total), hidroelectricidad (6,4%) y renovables (8,2%).

### Energía nuclear

Luego de la segunda posguerra, Estados Unidos desarrolló las primeras plantas de energía nuclear. La participación de Europa llegó a ser mucho más importante y cayó por la decisión de Alemania de cerrar todas sus centrales nucleares. El peligro de la energía nuclear está en los accidentes por contaminación de radiactividad, como en el serio caso de Chernóbil (Redacción de *ForoNuclear*, 2024), Ucrania, antigua URSS, ocurrido en 1986, o Fukushima (IAEA, 2024), Japón, en 2011. Por presión del Partido Verde (los ecologistas), parte de la coalición gobernante, Alemania decidió desmantelar todas las instalaciones nucleares, con la última de ellas cerrada en 2023. Según un documento de la BBC, “el país es esclavo del dogma del Partido Verde que desecha la energía nuclear doméstica en el momento en que el corte de la energía rusa significa un aumento de los precios” (Redacción de *BBC News Mundo*, 2023). Las consecuencias han sido muy serias para la economía alemana. En ese año, Estados Unidos lideraba el consumo de energía nuclear con el 29,8%, Europa el 26,9% y Asia Pacífico el 28,5% (China 15,9%).

### Hidroelectricidad

La primera central hidroeléctrica se construyó en las cataratas del Niágara en 1879. Muchos países tienen centrales hidroeléctricas. En los últimos años se terminó la central más grande del mundo, Tres Gargantas (Baihetan), China, con una capacidad de 16 GW. La generación de hidroelectricidad en 2023 está liderada por Asia Pacífico con 42,2% (China 28,9%), Europa el 15,1% y Norteamérica el 14,6% (Estados Unidos 5,6%).

### Energías renovables

Si bien la hidroelectricidad es una tecnología basada en energía renovable/no contaminante, las estadísticas del Energy Institute reservan este nombre para las energías eólica, solar y otras (geotérmica, biomasa y otras menores). Nosotros las

**Cuadro 5.**  
Nuevas energías renovables. Generación eléctrica, 2023. En teravatio-hora (TWh)

|                            | Eólica  | Solar   | Otros renovables | Total   | Participac. región/país |
|----------------------------|---------|---------|------------------|---------|-------------------------|
| Total Norteamérica         | 490,1   | 275,3   | 84,8             | 850,2   | 17,9%                   |
| Estados Unidos             | 429,5   | 240,5   | 67,3             | 737,3   | 15,5%                   |
| Total Sur y Centroamérica  | 134,2   | 82,6    | 83,0             | 299,7   | 6,3%                    |
| Brasil                     | 95,5    | 51,5    | 55,8             | 202,8   | 4,3%                    |
| Total Europa               | 614,1   | 294,9   | 221,6            | 1.130,6 | 23,8%                   |
| Alemania                   | 142,1   | 61,2    | 49,5             | 252,8   | 5,3%                    |
| Total CIS                  | 8,8     | 6,0     | 1,5              | 16,3    | 0,3%                    |
| Rusia                      | 4,7     | 2,6     | 0,8              | 8,2     | 0,2%                    |
| Total Medio Oriente        | 5,1     | 35,9    | 0,3              | 41,3    | 0,9%                    |
| Total África               | 27,8    | 19,2    | 9,7              | 56,7    | 1,2%                    |
| Total Asia Pacífico        | 1.045,2 | 927,7   | 380,6            | 2.353,5 | 49,6%                   |
| China                      | 885,9   | 584,2   | 198,1            | 1.668,1 | 35,1%                   |
| Total Mundo NER            | 2.325,3 | 1.641,6 | 781,5            | 4.748,4 | 100,0%                  |
| Particip. s/NER            | 49,0%   | 34,6%   | 16,5%            | 100,0%  | -                       |
| Particip. s/total energías | 4,0%    | 2,8%    | 1,3%             | 8,2%    | -                       |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Energy Institute (2024)

llamaremos nuevas energías renovables para no confundirlas con la hidroelectricidad.<sup>1</sup>

Las energías eólica y solar son las de mayor crecimiento desde 1990 en que China entró en la producción de equipos progresivamente eficientes y baratos. China logró esa eficiencia y baratura por combinación de esfuerzos de investigación

<sup>1</sup> Todas las tecnologías basadas en energías renovables o no contaminantes implican cierto grado de contaminación, pero se las define por su característica principal.



privada y apoyo estatal, la baratura de su mano de obra y sus muy elevadas economías de escala.

### **Transición energética**

Por transición energética se entiende el proceso de reducir progresivamente la producción y consumo de energías contaminantes (carbón, petróleo, gas) y reemplazarla con la producción de energías no contaminantes, con el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y de esa forma mitigar el cambio climático. El desarrollo tecnológico de las nuevas formas de energía se ha acelerado en las recientes décadas básicamente como respuesta a este problema que afecta a toda la humanidad.

En 2015 se fijaron tres objetivos en el Acuerdo de París (en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático): 1) limitar el aumento medio de la temperatura global a 2 grados centígrados respecto a los niveles preindustriales, 2) redoblar los esfuerzos para no superar la cota de 1,5 grados a final de este siglo y 3) alcanzar la neutralidad climática en 2050, es decir, emitir hacia la atmósfera la misma cantidad de gases que se absorbe por otras vías.

China está en la situación más comprometida. Por su importante producción industrial que abastece al mundo entero, tiene la mayor participación en la contaminación actual, y el carbón –la fuente más contaminante– tiene una participación importante entre sus fuentes de energía. Parte importante de sus esfuerzos tecnológicos se ha dedicado a resolver este problema.

Esos avances son el fundamento del compromiso asumido por Xi Jinping en la Asamblea de las Naciones Unidas de septiembre de 2020: “Nuestro objetivo es que las emisiones de CO<sub>2</sub> alcancen su punto máximo antes de 2030 y alcanzar la neutralidad de carbono antes de 2060”.

### **Las nuevas fuerzas productivas de calidad**

Xi Jinping introdujo el término “nuevas fuerzas productivas de calidad” en 2023 y lo vuelve a utilizar en las reuniones anuales de las Dos Sesiones (del

Congreso Nacional del Pueblo y de la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino) de marzo de 2024. Su punto central es que el progreso tecnológico innovativo sea la fuente que impulse el crecimiento en lugar del simple aumento del capital o del trabajo.

La consigna de las nuevas fuerzas productivas de calidad resume cuatro temas diferentes: 1) el agotamiento de la expansión basada en la exportación de productos maduros elaborados sobre la base de mano de obra barata de origen campesino; 2) el lento descenso de su población con la menor afluencia de campesinos a las ciudades y un descenso de la demanda de nuevas viviendas unida a la especulación inmobiliaria, controlada pero no eliminada; 3) la carrera contra el tiempo por lograr la paridad científica y tecnológica con Estados Unidos, no solo para mantener el crecimiento, sino además para disponer de equipos militares de defensa capaces de detener una agresión directa a su territorio; 4) el malestar generalizado en la población por las consecuencias negativas de la contaminación producto del crecimiento industrial acelerado.

El apoyo financiero tanto estatal como privado al cambio de paradigma ha tenido un incremento impresionante, con inversiones públicas proactivas en educación STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas), así como un gasto total equivalente a USD 418.000 millones en investigación y desarrollo (I+D) en 2022.

El Foro Económico Mundial informa que de 2018 a 2023 el gasto en I+D de China aumentó casi un 70%, con avances significativos en tecnologías de vanguardia. Lidera las solicitudes de patentes con 921.000 en 2023, un aumento del 15,3% interanual.

Según el índice mundial de innovación 2023 de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, veinticuatro agrupaciones científicas y tecnológicas chinas entraron en la lista de las cien principales agrupaciones científicas y tecnológicas del mundo.

China, que cuenta con el mayor número de población dotada con capacidades en I+D, ha mostrado que la fuerza impulsora detrás de las nuevas fuerzas productivas reside en los talentos –fomentados por la altísima contracción al

estudio y el ascenso estrictamente meritocrático en las organizaciones e instituciones, públicas y privadas–; factor clave para el desarrollo impulsado por la innovación. El aumento de talentos en cantidad y calidad es promovido por el Estado de todas las formas posibles. Un salto descomunal en un país donde hace 75 años había más de un 80% de analfabetismo.

Se usó una porción importante de la inversión en reemplazar los activos existentes más contaminantes (con reducción, por definición, de la eficiencia productiva); tal fue el caso de los costosísimos sistemas de filtros en las usinas de carbón y también en los necesarios cambios no contaminantes en los bienes de producción del resto de las industrias ya existentes. Pero se otorga, como contrapartida, el beneficio social de la reducción de la emisión de CO<sub>2</sub>. Entre la calidad de vida y el crecimiento del PIB, China ha optado por lo primero. Este es uno de los vértices en que se unen las necesidades políticas internas para mejorar el medio ambiente y se refuerza la competitividad internacional en la carrera con Estados Unidos y Europa para la provisión de soluciones tecnológicas al conjunto de tecnologías de la transición energética.

### **Revisión del avance del plan Made in China 2025 (MIC2025)**

En las intervenciones de Xi o en los textos que recogen el nuevo término de nuevas formas productivas no aparecen los sectores específicos como sí ocurrió con el MIC2025. Cuando en 2015 se publica el plan MIC2025, China ya era el primer exportador y segunda economía del mundo; sofocar ese plan fue y es tarea prioritaria de Estados Unidos. El objetivo general del plan es ocupar el segmento más sofisticado de la cadena global de valor industrial y en los segmentos tecnológicos más críticos lograr una integración nacional del 40% para 2020 y del 70% para 2025.

No es que en las discusiones internas en las Dos Sesiones no se haya entrado en detalle sobre los sectores y sus objetivos, es que el Partido Comunista de China (PCCh) no quiere publicar estos debate y repetir así el tipo de detalle difundido en el plan MIC2025, y de este modo evitar el bloqueo de Estados Unidos, más aún cuando se cuenta con detalles específicos de cada proyecto.

Los sectores impulsados ahora siguen siendo los mismos, aunque a nueve años de lanzado el MIC2025 varios de los casilleros han sido completado e incluso en algunos casos superando a Estados Unidos. Otros todavía no. Recordemos los diez sectores enunciados en ese plan: 1) nueva tecnología avanzada de información, 2) máquinas herramienta automatizadas y robótica, 3) aeroespacio y equipo aeronáutico, 4) equipamiento marítimo y barcos de alta tecnología, 5) equipos modernos de transporte ferroviario, 6) vehículos y equipamiento con nuevas formas de energía (automóviles eléctricos entre ellos), 7) equipos de energía, 8) equipamiento agrícola, 9) nuevos materiales y 10) biofarma y productos médicos avanzados.

Según un reciente estudio que realizó el diario de Hong Kong *South China Morning Post* (30/4/2024), los objetivos del plan se han cumplido en un 86%. La venta mensual de vehículos eléctricos supera ya la de la combustión interna; el avión de pasajeros C919 de fuselaje estrecho ha empezado a prestar servicio en rutas nacionales; la extensión de la red ferroviaria de alta velocidad es mayor que la del resto del mundo en conjunto, contando con tecnología 5G que permite Internet en los trenes incluso bajo túneles; tienen más fábricas inteligentes y terminales automatizadas que cualquier otro país; los teléfonos de alta gama de fabricantes nacionales que utilizan chips y sistemas operativos nacionales lideran las ventas internas; la capacidad de producción de los astilleros chinos supera ampliamente la de Estados Unidos.

Uno de los ámbitos en el que China ha encontrado mayores obstáculos ha sido el de la tecnología de la información. Estados Unidos y sus países vasallos impiden a las empresas chinas acceder a los avanzados y diminutos chips de 3 nm (fabricados por la empresa TSMC de Taiwán) y los equipos de litografía más avanzados para producirlos (la empresa ASML de Holanda), principales ejemplos pero no los únicos, al tiempo que dificultan la entrada de las estaciones base 5G en los mercados europeos y estadounidenses (Molinero y Cimillo, 4/2024). La inteligencia artificial generativa (gen IA) –el principal vector de crecimiento tecnológico actual– necesita tres elementos para su avance: gran cantidad de datos (*big data*), alta capacidad de procesamiento –ventajas con las que cuenta China– y chips avanzados y equipos para producirlos, a los que Estados Unidos le impide acceso.

A pesar de ello, China ha logrado avances importantes en circuitos integrados, equipos de comunicación, sistemas operativos, software industrial y fabricación inteligente. Fabrican productos de alta gama como servidores, CPU de escritorio, unidades de estado sólido, fibra óptica de alta velocidad, sistemas operativos industriales y sistemas de *big data*. Los teléfonos inteligentes chinos de Huawei con funciones de inteligencia artificial son altamente competitivos y preferidos en ese exigente mercado. En tecnología de fotolitografía, la empresa estatal SMIC ha logrado fabricar mediante procesos de múltiple exposición (*multi-patterning*) chips de 7 nm y hasta 5 nm con máquinas de fotolitografía UVP. Pero le falta al menos cinco años para la fotolitografía UVE más avanzada.

Sus vehículos eléctricos son competitivos en precio y además están tecnológicamente por delante de sus competidores.

Por prohibiciones norteamericanas los satélites y cohetes chinos no pueden utilizar chips, componentes ni tecnología norteamericana. Los satélites que utilicen esa tecnología no pueden lanzarse desde China. Los científicos de la NASA también tienen prohibido por ley cualquier comunicación con sus homólogos chinos. Los chinos hicieron sus deberes y lograron la exploración de Marte, el sistema global de navegación por satélite BeiDou, una estación espacial, el aterrizaje en la cara oculta de la Luna y la construcción de la red de observación por satélite comercial más grande del mundo para la observación de la Tierra.

En tecnología de equipos eléctricos, China lidera el sector con unidades generadoras de energía a carbón más eficientes y limpias del mundo, una nueva generación de tecnologías de energía nuclear que incluye reactores refrigerados por gas de alta temperatura, reactores rápidos refrigerados por sodio y reactores de sal fundida basados en torio.

Disponen de las generadoras hidroeléctricas más potentes del mundo, las centrales solares más eficientes, las turbinas eólicas más potentes y la red de transmisión y distribución de larga distancia más avanzada.

En robótica, equipos agrícolas, biofármacos e ingeniería marina se han alcanzado todos los objetivos marcados.

Los medicamentos contra el cáncer desarrollados por empresas chinas han comenzado a ingresar al mercado estadounidense, con precios que son apenas una fracción de lo que cuestan medicamentos similares.

Los avances tecnológicos han aumentado significativamente la producción agrícola de China. A pesar de contar con una superficie de cultivo limitada, el país produce más de la mitad de las hortalizas del mundo gracias al uso de drones, sembradoras automáticas y biotecnología.

Asimismo, China se ha convertido en la mayor fábrica de construcción naval a nivel global, produciendo todo tipo de buques civiles y militares, siendo autosuficiente en la mayoría de sus equipos clave.

La menor puntuación de cumplimiento está en el punto 9, el de nuevos materiales, solo alcanza el 75%, según la nota del SCMP y sin entrar en mayores detalles.

Estos avances del plan MIC2025 le han permitido entrar en una nueva etapa, que ellos denominan como nuevas fuerzas productivas de calidad.

## **El cambio de paradigma productivo**

El crecimiento del 10% anual basado en exportaciones ha terminado desde que el país alcanzó el liderazgo mundial de las mismas y el comercio internacional no crece por encima del menguado crecimiento del PBI mundial. Sin abandonar el crecimiento de las exportaciones, otras deben ser las fuerzas impulsoras del desarrollo económico, un nuevo paradigma.

Más adelante se verán los cambios en los distintos sectores económicos chinos y cómo afectan la tasa general de crecimiento, pero es de destacar que a pesar de las trabas a su expansión por parte de Estados Unidos y sus vasallos europeos y asiáticos, la economía de China creció un 5,2% en 2023, desmintiendo afirmaciones occidentales de que su economía está colapsando. No es lo mismo decir que el país crece a una tasa menor que el período 1980/2009 –totalmente cierto– que



| Cuadro 6.<br>Crecimiento porcentual anual del PBI, 1980-2024 |                        |           |           |                           |           |           |           |               |
|--------------------------------------------------------------|------------------------|-----------|-----------|---------------------------|-----------|-----------|-----------|---------------|
| País                                                         | Promedio anual decenal |           |           | Promedio anual quinquenal |           |           | Dato real | Dato estimado |
|                                                              | 1980-1989              | 1990-1999 | 2000-2009 | 2010-2014                 | 2015-2019 | 2020-2024 | 2023      | 2024          |
| China                                                        | 9,8                    | 10,0      | 10,3      | 8,6                       | 6,7       | 4,7       | 5,2       | 4,6           |
| Estados Unidos                                               | 3,1                    | 3,2       | 1,9       | 2,2                       | 2,5       | 2,2       | 2,5       | 2,7           |
| Alemania                                                     | 1,9                    | 2,2       | 0,6       | 2,1                       | 1,5       | 0,2       | -0,3      | 0,2           |

Fuente: elaboración propia con datos y estimaciones del World Economic Outlook Database del FMI (2024)

presentarlo como el colapso de un modelo mixto con empresas privadas<sup>2</sup> y estatales e importante intervención del Estado, frente a la superioridad de la economía “libre” de Occidente. Ello es parte de la guerra ideológica y comunicacional que acompaña el cerco militar, tecnológico y comercial. Algunas cifras básicas pueden aclarar la situación.

El “robusto” crecimiento norteamericano en el último quinquenio incluyendo la (sesgada) estimación del FMI para 2024, es del 2,2% anual, mientras que el “pobre” desempeño de China alcanza “apenas” el 4,7%, más del doble que el crecimiento norteamericano. El dato desmiente el relato. Alemania, el principal país europeo en el último quinquenio, logró un 0,2% de crecimiento anual promedio, incluyendo una caída de 0,3% en 2023. La imposibilidad de acceder al barato petróleo y gas rusos tiene un alto costo. A diferencia de Estados Unidos y el resto de Occidente, China no ha tenido ningún año de retroceso de su PBI desde el inicio del proceso de reforma de Deng Xiaoping en 1978. Los controles estatales en el caso chino han rendido sus frutos al evitar las reiteradas crisis periódicas características del capitalismo de baja regulación.

<sup>2</sup> Según la economista china Jin Keyu (2023) el sector privado es responsable de más del 60% de la producción nacional, el 70% de la riqueza del país y el 80% del empleo urbano..

Occidente recomienda a China el aumento del consumo sobre la inversión, pero el crecimiento del consumo es mayor en China que en Occidente y se logra con altas tasas de inversión. Deliberadamente confunden participación del consumo en el PBI con tasas comparadas de crecimiento del consumo. Otra recomendación permanente de Occidente es la supuesta racionalidad de la apertura indiscriminada de la cuenta capital y la no intervención del Estado en la regulación financiera sin lograr explicar cómo con ella China no ha tenido crisis con caídas del PBI desde el cambio de política de 1978.<sup>3</sup> Los “correctores automáticos” del capitalismo occidental sin regulaciones no han podido evitarlas, en forma repetida. Son los falsos dilemas que plantean –en especial los *think tank* norteamericanos– para modificar la política económica china, no para ayudarla, sino para controlarla como al resto de sus vasallos.

Un factor que realmente lastra el crecimiento chino es la caída de la población total como consecuencia de un menor flujo de campesinos jóvenes a las ciudades y reducción en la demanda de nuevas viviendas. La construcción de infraestructura pública y de viviendas privadas significa entre el 20% y el 25% del PIB. Durante décadas pudo parecer desmesurada la construcción de viviendas por las cientos de miles desocupadas, pero el permanente flujo de cientos de millones de nuevos trabajadores a las ciudades iba absorbiendo la oferta. A partir de 2013 se nota una desaceleración del ritmo de construcción (metros cuadrados terminados) coincidente con la menor migración de campesinos a las ciudades. Las construcciones de viviendas comenzaron como solución habitacional para los nuevos trabajadores urbanos y fueron pasando a refugio de valor especulativo de las clases medias y altas. En 2021 el segundo desarrollador inmobiliario del país, Evergrande, incumplió una de sus obligaciones en el exterior, y a pesar de los cambios en las políticas del Estado respecto del sector, no pudo recuperarse de la sobreexpansión previa basada en un esquema Ponzi que lo llevó a presentarse en quiebra. No fue el único desarrollador importante que ha quebrado. Recientes medidas están revitalizando el sector inmobiliario (Redacción de SCMP, 9/30/2024), pero habrá que esperar para que rindan sus frutos. Es para destacar que la fortaleza del sistema financiero

---

<sup>3</sup> De hecho, China ha tenido crisis de su mercado de valores, en especial en 2015, pero a pesar de su magnitud llegó a retroceder el PBI, sino solo reducir su ritmo ese año.

chino por el control estatal y los cambios oportunos de política han impedido que se repita la crisis que desató la quiebra de Lehman Brothers en 2008 en Estados Unidos.

El motor de la construcción de viviendas seguirá funcionando, ya que –aunque menguado– continúa el flujo del campo a la ciudad y, luego de más de cuarenta años de nuevas construcciones, se está produciendo una creciente construcción de reemplazo, que el motor de la construcción en países con decrecimiento poblacional como varios europeos, Japón y Corea del Sur.

Sin embargo, quedarán muchas empresas productoras en el sector construcción con capacidades de producción ociosas y tendrán que ser retiradas del mercado en forma de quiebras, reducciones o reestructuraciones. Los trabajadores de la construcción no son fácilmente acomodables en las nuevas fuerzas productivas de base tecnológica.

Las nuevas ocupaciones tecnificadas requieren personal capacitado y ello no ha sido descuidado por China. En su base se encuentra una muy exigente educación que ha logrado poner a China en los puestos más altos en las pruebas PISA realizadas en alumnos de secundario, también existe un creciente nivel de las pruebas de ingreso a las universidades y un aumento de la capacitación de los profesionales, en especial del sector STEM. Estos esfuerzos se reflejan en el significativo avance de China en el liderazgo científico y tecnológico mundial (Martello, 2024; Atkinson, 2024).

## **Las tecnologías de la transición energética china**

La empresa china BYD es líder en volumen de producción de autos eléctricos al superar a Tesla, de origen norteamericano. Los vehículos eléctricos, las baterías de iones de litio, las turbinas eólicas y los paneles solares chinos alcanzaron una exportación conjunta de aproximadamente 150.000 millones de dólares en 2023, un 29,9% más que en 2022. La participación de las nuevas energías, los equipos de alta gama y la biotecnología en el PBI de China pasaron del 7,6% en 2014 a más del 13% en 2022 y planean llegar al 17% en 2025, de acuerdo con informaciones

oficiales chinas (Redacción de *XinhuaNet*, 2024), un salto de casi diez puntos en once años.

Ya se ha mencionado que una razón importante para el impulso ha sido el malestar de la población por la contaminación, subproducto no deseado del desarrollo industrial de su país. En las áreas fabriles los cielos se volvieron plomizos, se afectaron los ríos, se redujo la disponibilidad de agua potable, avanzó la desertificación (lo que redundó en tormentas de arena en el norte del país), aumentaron las enfermedades pulmonares, etc. La población mantiene un fuerte apoyo al proceso de reestructuración y cambio que ha elevado el nivel de vida de las mayorías, sacando a 800 millones de la pobreza. Pero también reclama por un retorno a mejores condiciones medioambientales y el gobierno chino ha tomado debida cuenta de esa insatisfacción y se ha propuesto superarlo en el tiempo de una generación.

Para avanzar en el modelo de industrialización hacia la producción de bienes de mayor valor agregado, el gobierno chino necesita neutralizar la ofensiva norteamericana en todos los campos (comercial, tecnológico, militar y comunicacional), que incluye frenos a los esfuerzos del país en tres campos tecnológicos relacionados con el cambio de la matriz energética: el automóvil eléctrico, los paneles solares y las turbinas de energía eólica.

### **Vehículos eléctricos<sup>4</sup>**

La participación de vehículos eléctricos (VE) en las ventas internas superó el 50% en junio de 2024, lo que va cambiando progresivamente el parque automotor, con la consiguiente reducción de la demanda de petróleo para producir los carburantes, al tiempo que las ciudades van reduciendo la contaminación que genera el transporte.

Los VE funcionan con sofisticadas baterías de ion-litio que almacenan la electricidad producida. Lo que importa es cuál es la energía primaria que alimenta las

---

<sup>4</sup> Vehículo y auto eléctrico son casi sinónimos, ya que las demás categorías (ómnibus, camiones y otros) ocupan una fracción muy pequeña de la producción.

usinas generadoras de electricidad que en domicilios y estaciones de carga rápida alimentan diariamente las baterías de los vehículos eléctricos. Si todo el cambio de vehículo convencional a eléctrico termina siendo alimentado por usinas basadas en el trío contaminador (carbón, petróleo y gas), solo se habrá cambiado el problema de lugar.

El objetivo doble es que el parque automotor sea eléctrico y que las fuentes energéticas de las usinas provengan de tecnologías de energías no contaminantes. De allí la responsabilidad de incrementar la producción de las energías hidroeléctricas, nucleares y las nuevas energías eólica, solar y las demás.

En 2024 China significa el 76% del mercado mundial de vehículos eléctricos (Hawkins, 3/12/2024) y utiliza su capacidad instalada para abastecer su mercado interno y el mundo.

Mientras tanto se ciernen nubarrones sobre sus exportaciones de VE a los países centrales, esto a raíz de que China haya incrementado sus exportaciones exponencialmente en los últimos cinco años, con alta participación de importaciones europeas y crecientes de Brasil y el resto del mundo (Song, Viisainen y Patel, 2024).

Estados Unidos elevará los derechos de importación de VE chinos del 25% al 100% antes de terminar 2024. De todas maneras su importación de VE chinos es muy pequeña, por lo que realmente se han propuesto que no entren las baterías chinas o sus partes, que sí afectan a sus fabricantes. “El arancel a las baterías de iones de litio para vehículos eléctricos aumentará del 7,5% al 25% en 2024. El arancel a las piezas de las baterías aumentará del 7,5% al 25% en 2024. El arancel al grafito natural y a los imanes permanentes aumentará del 0% al 25% en 2026. El arancel a otros minerales críticos aumentará del 0% al 25% en 2024” (The White House, 2024).

La Comisión Europea votó el 4 de octubre de 2024 por mayoría no unánime (oposición de Alemania y otros cuatro) incrementar los aranceles de los VE chinos. “Los siguientes aranceles se suman al arancel de importación estándar del 10% de la UE para automóviles. grupo BYD: 17%; grupo SAIC: 35,3%; otras empresas

que, según la Comisión, cooperaron –con la encuesta (aclaración nuestra)–: Tesla, 20,7%; Shanghái Co. Ltd., 7,8%; todas las demás empresas, 35,3%” (Redacción de *Reuters*, 2024).

Los alemanes se opusieron sin éxito porque el gobierno chino informó recientemente que está estudiando un “arancel especial” para la importación de automóviles de alta cilindrada (los autos de lujo alemanes) para reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>. Ahora China estudia un derecho antidumping contra el brandi europeo (el coñac francés), dado el fuerte apoyo de Francia al voto europeo sobre estos aranceles.

Aquí hay que tener en cuenta, tanto en autos eléctricos como en baterías, que si bien existen subsidios chinos a su producción y consumo, estos han ido descendiendo en los últimos años, a medida que se completaba la “etapa infantil” en esas tecnologías.

Según Song, Viisainen y Patel (2024), el nivel de subsidios representa un 11% del valor de venta, muy inferiores a los consignados en la investigación de la Unión Europea mencionada más arriba. Aun con aranceles, los VE chinos seguirían siendo más baratos que los similares europeos.

La razón no hay que buscarla en los subsidios –también existen en Estados Unidos y Europa– ni tampoco en “la capacidad ociosa”, nueva palabreja en clave que utilizan Estados Unidos y los países desarrollados vasallos para oponerse a los VE chinos.

Sobre la supuesta alta capacidad ociosa y utilizando fuentes de los fabricantes chinos, *South China Morning Post* (6/2024) ha llegado a la conclusión de que no es tal: la capacidad de producción de VE chinos está utilizada por arriba del 95%. Los dos principales fabricantes de VE en China (BYD con 35% de ese mercado y Tesla con el 7,8%) venden mucho más VE en el mercado interno que en exportación, la que dominan ampliamente sobre sus seguidores. Si la capacidad ociosa por sobre la demanda nacional fuese un parámetro aceptable, Estados Unidos debería reducir a menos de la mitad su producción de soja, o Arabia Saudita a menos de un décimo su producción de petróleo, un sinsentido económico que niega el principio



de competencia internacional y solo se repite *ad nauseam* por el dominio comunicacional norteamericano.

No son los subsidios ni el supuesto “exceso de capacidad” sino la alta competitividad china en el sector lo que permite llegar a precios sensiblemente inferiores al de sus equivalentes occidentales.

Una diferencia importante está en el costo y la eficiencia de la batería de litio-cobalto. Los VE son cuatro ruedas con una batería sofisticada y mucha computación y comunicación. La fabricación de baterías está muy concentrada. El mercado mundial está dominado por China. Con datos de SNE Research, la participación en la capacidad de producción (medida en GWh) en enero/abril de 2023 tiene a seis empresas chinas entre las primeras diez: 1° CATL (China, 35,9%), 2° BYD (China, 16,1%), 3° LG Energy Solution (Corea, 14,1%), 4° Panasonic (Japón, 9,6%), 5° SK On (Corea, 6,5%), 6° Samsung SDI (Corea, 4,9%), 7° CALB (China, 3,9%), 8° Goion High-Tech (China, 2,4%), 9° EVE (China, 1,8%) y 10° Solt (China, 1,5%). Las seis empresas chinas suman el 61,6% de la capacidad mundial y, si sumamos las tres coreanas y la japonesa, llegamos al 96,7% de la producción mundial. Debajo de ellas hay cientos de fabricantes de baterías para autos eléctricos esparcidos por el mundo.

El líder mundial CATL emplea más de 80.000 personas y con miles de ingenieros está a la vanguardia de la innovación (Molinero, 6/2023). La segunda productora de baterías, BYD, es además el primer fabricante de VE.

### **Energía eólica y solar en China**

China produce más del doble que el resto del mundo de paneles solares y turbinas eólicas y está en constante aceleración en su instalación y operación. Estas energías son el 8,2% de la generación primaria a nivel mundial, con Europa liderando la participación sobre su matriz energética (15,2%), China 9,4% y Estados Unidos 9,3%. Al margen de las participaciones en el parque instalado de cada país, China es el líder mundial en la producción y exportación de equipos de ambas energías.

China es el país con más producción de nuevas energías renovables –eólica y solar –, aunque la participación en su propia matriz energética sea menor que las europeas, que habían comenzado antes el proceso de transición energética. De acuerdo con los estudios de Global Energy Monitor (Yu *et al.*, 2024), China aportó el 55% de todas las adiciones de generación de energías renovables en 2023. La capacidad de energía eólica (+180 GW) y solar (+159 GW) en construcción es casi el doble que en el resto del mundo.

El gigante oriental alcanzará 1200 GW de capacidad eólica y solar instalada a fines de 2024, seis años antes del objetivo fijado por su gobierno. Estas cifras no consideran parques solares de capacidad inferior a 20 MW no interconectados a las redes de electricidad. La capacidad real instalada es muy superior, teniendo en cuenta que los parques solares de pequeña escala y “los paneles del techo” individuales son el 40% de la capacidad solar de China.

Pero con lo espectacular que son estas cifras existen sombras. Entre 2020 y 2023, el 30% del crecimiento del consumo energético se cubrió con fuentes renovables, frente al objetivo del 50%. La diferencia la cubrió el incremento de la capacidad de generación eléctrica con carbón, que creció en los últimos años a una tasa del 3,8% anual.

Existe un problema de almacenamiento de las energías eólica y solar. La intermitencia en su producción (dependen del viento y días soleados) conspira contra el aprovechamiento de la capacidad instalada, a lo que se suman los problemas técnicos para acumular en forma eficiente esas producciones intermitentes en baterías, tema en que están avanzando las empresas involucradas con apoyo del gobierno chino. En 2023 se invirtieron 11.000 millones de dólares en conectar este tipo de baterías a la red eléctrica, un aumento del 364% respecto a 2022.

Una vez más, la solución al crecimiento de las nuevas energías viene de la mano de las *nuevas fuerzas productivas de calidad*. El objetivo es lograr el mejor aprovechamiento de las energías renovables. En el caso de la energía eólica se trata de los mejores diseños de hélice, materiales más livianos y duraderos, un rozamiento mínimo en el eje de la hélice, etc. Años de estudio de las leyes físicas y su experimentación han logrado un diseño estandarizado, y de allí en adelante las re-

ducciones de costo dependen de la escala y los bienes de producción de los equipos eólicos. La ventaja de escala y costos laborales produce las importantes diferencias de costo en relación con el resto del mundo.

En los paneles solares la eficiencia es el porcentaje de aprovechamiento, como la electricidad de la energía luminosa que incide sobre una célula fotovoltaica. China basa su dominio en su poderosa industria del silicio. Longi, el gigante chino de los paneles solares, alcanzó la eficiencia récord de convertir el 34,6% de la energía solar en electricidad, con una célula fotovoltaica solar en tándem de perovskita-silicio. Si bien es un prototipo, la empresa ha presentado también células en tándem de tamaño comercial y los primeros paneles solares lograron eficiencias del 30,1% y 25,8%, respectivamente. Se han publicado en *Nature* las cifras certificadas por el Laboratorio Nacional de Energía Renovable de Estados Unidos (Zavía, 18/9/2024). Longi, superando la tecnología japonesa en este material, ha aunado las ventajas del silicio y la perovskita, el “material milagroso” de la industria solar, para romper el límite teórico de las células convencionales de silicio, que era de un 33,7%. El panel solar de silicio más eficiente que se comercializa en el mundo convierte un 25,2%.

Por su parte, Estados Unidos tiene costos muy superiores para desarrollar las tecnologías eólica y solar, de allí que también aquí apele a zancadillas políticas (aranceles, presión a vasallos para replicar en sus países los aranceles, campañas en la prensa, etc.) para frenar el avance chino. Estados Unidos produce solo el 1,9% de los paneles solares, mientras que China lidera con el 78%. Una parte significativa de los paneles solares instalados en Estados Unidos proviene –directa o indirectamente– de las empresas chinas. En la citada declaración del gobierno norteamericano se indica que la tarifa arancelaria sobre paneles solares pasará del 25% al 50%.

## Conclusiones y reflexiones

Al tiempo que crece la producción industrial crece la contaminación y esta contaminación se termina concentrando en Asia Pacífico y especialmente en China, el taller industrial del mundo.

Por presión tanto internacional como de su propia población, China ha encarado con mucho esfuerzo el propósito de revertir la contaminación ambiental. Este esfuerzo es en beneficio propio y de toda la humanidad. Sin embargo, por razones geopolíticas ha sido cuestionado por Estados Unidos y Europa, poniendo limitaciones a la comercialización internacional de los eficientes y baratos automóviles eléctricos, paneles solares y turbinas eólicas de origen chino.

Sin abandonar sus industrias maduras, China se ha propuesto pasar a un estadio superior, con el acelerado desarrollo de las “nuevas fuerzas productivas de calidad”. Lo más importante y conflictivo de estas nuevas fuerzas productivas es el avance chino en el punto 1 del plan MIC2025, la “nueva tecnología avanzada de información”, la producción de los chips más pequeños y avanzados y sus equipos de producción, factores importantes para el avance de la inteligencia artificial, sector sensible para Estados Unidos que tiene el objetivo de mantener su hegemonía económica y militar. “Los chips avanzados son el petróleo del siglo XXI”, indica Cris Miller (2022), el referente ineludible por sus conocimientos dentro de este sector industrial.

Estados Unidos aún domina el petróleo, en una red de aliados y por la tambaleante condición de que todos los exportadores comercien en dólares, acuerdo no renovado por Arabia Saudita. Domina en ciencia y tecnología de frontera, en especial en comunicación y computación, con el dominio internacional de los distintos componentes de los chips avanzados y sus avanzados equipos litográficos de producción, prohibiendo su exportación a China.

A pesar de los avances en el cumplimiento del plan MIC2025, China todavía no ha logrado la paridad en ese crítico sector. Cada tanto se conoce algún avance significativo de China, pero lograr la paridad resulta un blanco móvil, puesto que el resto de los actores también avanza. China está sola en esta batalla, ya que ni Rusia ni ninguno de sus aliados se acerca a los conocimientos de Estados Unidos y de los otros participantes aliados en estos campos. Ya existe –por el cerco comercial/tecnológico norteamericano– un principio de desacoplamiento (*decoupling*) con menores exportaciones e importaciones en los productos tecnológicamente más sofisticados.

En lo militar, Estados Unidos ha establecido un cerco militar concentrado en sus propias bases y un sistema de acuerdos diplomáticos y de defensa mutua establecido con potencias vasallas en Europa y Asia.

En lo comercial, China busca compensar el cerco norteamericano con el desarrollo multilateral con sus socios comerciales en un intento de alejarlos de la órbita diplomática y militar de Estados Unidos. La ampliación de participantes de los BRICS Plus es la apuesta china en ese sentido.

Cuáles serán las armas decisivas –las comerciales y del desarrollo económico o las militares, con el peligro de desatar una guerra entre potencias nucleares– es una pregunta sin respuesta aún. A ello le sumamos la incertidumbre, si se llegará al control del calentamiento global sobre la base de los cambios en la matriz energética mundial analizada y antes que los crecientes daños sean irreversibles. El futuro no está escrito.

## Bibliografía

Allison, G. (2017). *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Estados Unidos: [?] Houghton Mifflin Harcourt.

Atkinson, R. (2024). "China Is Rapidly Becoming a Leading Innovator in Advanced Industries". *ITIF Information Technology & Innovation Foundation*. Disponible en: <https://itif.org/publications/2024/09/16/china-is-rapidly-becoming-a-leading-innovator-in-advanced-industries/>.

Hawkins, A. (3/12/2024). "China's share of global electric car market rises to 76%". *The Guardian*. Disponible en: <https://www.theguardian.com/business/2024/dec/03/chinas-share-of-global-electric-car-market-rises-to-76#:~:text=China's%20share%20of%20the%20global,western%20tariffs%20risk%20hobbling%20exports.>

- International Monetary Fund (FMI) (4/2024). "World Economic Outlook Database". *IMF*. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2024/April>.
- Keyu, J. (2023). *The New China Playbook: Beyond Socialism and Capitalism*. Estados Unidos: Viking.
- Martello, D. (2024). "Significativo avance de China en el liderazgo científico mundial". *Quo vadis IA*. Disponible en: <https://www.austral.edu.ar/significativo-avance-de-china-en-el-liderazgo-cientifico-mundial/>.
- Miller, C. (2022). *Chip War: The Fight for the World's Most Critical Technology*. Reino Unido: Simon & Schuster.
- Molinero, J. (6/2023). "Autos Eléctricos y Litio". *IADE*. Disponible en: [https://www.iade.org.ar/system/files/autos\\_electricos\\_y\\_litio.pdf](https://www.iade.org.ar/system/files/autos_electricos_y_litio.pdf).
- Molinero, J. y Cimillo, E. (4/2024). "El cerco contra China". *Realidad Económica*, n°. 362. Disponible en: <https://ojs.iade.org.ar/index.php/re/article/view/311>.
- Organismo Internacional de Energía Atómica (IAEA) (2024). "Accidente nuclear de Fukushima Daiichi". *IAEA*. Disponible en: <https://www.iaea.org/es/temas/accidente-nuclear-de-fukushima-daiichi>.
- Redacción de *BBC News Mundo* (2023). "'El fin de una era': Alemania abandona la energía nuclear tras más de 60 años pese a las presiones por la guerra de Ucrania". *BBC News Mundo*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-65291413>.
- Redacción de *Energy Institute* (2024). "Statistical Review of World Energy". *Energy Institute*. Disponible en: <https://www.energyinst.org/>.
- Redacción de *ForoNuclear* (2024). "Chernóbil, ¿cómo fue el accidente?". *ForoNuclear*. Disponible en: <https://www.foronuclear.org/descubre-la-energia-nuclear/preguntas-y-respuestas/sobre-proteccion-radiologica-y-radiacion/chernobil-como-fue-el-accidente/>.
- Redacción de *Reuters* (2024). "EU plans to hit China-based EV makers with additional tariffs". *Reuters*. Disponible en: <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/china-based-ev-makers-hit-with-european-union-tariffs-2024-06-12/>.

Redacción de *South China Morning Post* (SCMP) (6/2024). "China's EV Sector". *South China Morning Post*. Disponible en : [https://register.scmp.com/download/scmpplus/evsector/scmpplus\\_evsector.pdf](https://register.scmp.com/download/scmpplus/evsector/scmpplus_evsector.pdf).

Redacción de *XinhuaNet* (2024). "Explainer: What do 'new productive forces' mean?". *XinhuaNet*. Disponible en: <https://english.news.cn/20240221/4c55dcdb41404f92a96a8917f927f8eb/c.html>.

Renin, D. y Aoin, Y. (30/9/2024). "Shanghai, other top tier-1 cities ease ownership curbs in boost for China's housing market". *SCMP*. Disponible en: <https://www.scmp.com/business/banking-finance/article/3280487/shanghai-other-top-tier-1-cities-ease-ownership-curbs-boost-chinas-housing-market?module=inline&pgtype=article>.

Song, W.; Viisainen, V. y Patel, A. (2024). "China's 'new energy vehicles' (NEVs) have been the centre of media and geopolitical attention in recent months". *CarbonBrief*. Disponible en: <https://www.carbonbrief.org/qa-the-global-trade-war-over-chinas-booming-ev-industry/>.

The White House (2024). "China unfair trade practices". *The White House*.

Tongin, Z. y Peng, D. (30/4/2024). "Made in China 2025: China meets most targets in manufacturing plan, proving US tariffs and sanctions ineffective". *SCMP*. Disponible en: <https://www.scmp.com/news/china/science/article/3260307/made-china-2025-china-meets-most-targets-manufacturing-plan-proving-us-tariffs-and-sanctions>.

Yu, A.; Lu, S.; O'Malia, K. y Prasad, S. (2024). "China sigue liderando el mundo en energía eólica y solar, con el doble de capacidad en construcción que el resto del mundo combinado". *Global Energy Monitor*. Disponible en: <https://globalenergy-monitor.org/es/report/china-continues-to-lead-the-world-in-wind-and-solar-with-twice-as-much-capacity-under-construction-as-the-rest-of-the-world-combined/>.

Zavia, M. S. (18/9/2024). "China está aplastando a Japón en su propio juego: construir los paneles solares de perovskita más avanzados del mundo". *Xataka*. Disponible en: <https://www.xataka.com/energia/china-esta-aplastando-a-japon-su-propio-juego-construir-celula-solar-perovskita-avanzada-mundo>.





 **realidad  
económica**

Nº 371 • AÑO 55

1º de abril al 15 de mayo de 2025

ISSN 0325-1926

Páginas 39 a 64

---

POLÍTICA AGRARIA

## Estrategias de abordaje innovadoras para fortalecer la agricultura familiar en Santiago del Estero (Argentina)

---

Camila Mariana Infante\*

\* Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Santiago del Estero (UCSE) y doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Tucumán (UNT). Integrante del Grupo de Investigación Ruralidades y Territorios del Instituto de Estudios para el Desarrollo Social (INDES-UNSE/CONICET) en el que lleva adelante estudios sobre agricultura familiar, agroecología y mercados, Av. Belgrano (S) 2180 (CP 4200), Santiago del Estero, Argentina, camilainfante36@gmail.com.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: septiembre de 2024

ACEPTACIÓN: diciembre de 2024



## Resumen

El artículo tiene por objetivo presentar dos experiencias innovadoras en Santiago del Estero (Argentina) que contribuyen al conocimiento de la agricultura familiar y proponen nuevas estrategias para el abordaje de sus problemáticas por su carácter disruptivo en el sistema agroalimentario convencional. La metodología es cualitativa, aunque se registran algunos datos cuantitativos. Las conclusiones se dividen en dos partes: primero se manifiestan los aspectos que las experiencias tienen en común y, segundo, se destaca el esfuerzo que vienen realizando las instituciones estatales en la consolidación de estas estrategias, metodologías y redes para fortalecer la agricultura familiar en la provincia.

**Palabras clave:** Agricultura familiar – TAPE – Agroecología – Educación popular

## Abstract

### Innovative Approaches to Strengthen Family Farming in Santiago del Estero (Argentina))

This article aims to present two innovative experiences in Santiago del Estero (Argentina) that contribute to the understanding of family farming and propose new strategies to address its challenges, standing out for their disruptive nature within the conventional agri-food system. The methodology is qualitative, although some quantitative data are also included. The conclusions are divided into two parts: first, the shared aspects of the experiences are discussed; second, the efforts made by state institutions to consolidate these strategies, methodologies, and networks to strengthen family farming in the province are highlighted.

**Keywords:** Family farming – TAPE – Agroecology – Popular education

## Introducción

**L**a creciente inclusión de América Latina en el sistema agroalimentario global y sus mercados en la década de 1990 estuvo vinculada a cambios macroeconómicos y una llamativa generación de divisas. Algunos cambios tecnológicos asociados a la industrialización de la agricultura y la revolución verde fueron la creciente interconexión entre producción agrícola, industrias y servicios a través de la creación de complejos agroindustriales, las mejoras en los sistemas de transporte y la preservación de alimentos (Reboratti, 2010).

En la Argentina, el cultivo de soja y su atractivo rendimiento económico fueron los principales disparadores de este proceso, que tuvo incluso el apoyo del gobierno a través de la aprobación de variedades genéticas nuevas y de la inversión en investigación. Sin embargo, la expansión sojera significó la reducción o el estancamiento de la superficie dedicada a otros productos agrícolas o cultivos tradicionales, el reemplazo de tierras dedicadas a la ganadería<sup>1</sup> y la deforestación de los montes de las provincias del norte, produciendo un fenómeno conocido como “expansión de la frontera agrícola” (Reboratti, 2010).

Los efectos ambientales y sociales no tardaron en llegar. Prácticas como la utilización de semillas genéticamente modificadas, la labranza cero y la siembra directa disminuyeron drásticamente los nutrientes del suelo y se produjo un importante éxodo rural asociado a la búsqueda de mejores condiciones de vida.

Estas tendencias al monocultivo desvelan la presencia de algo más complejo y global: la presencia de un sistema agroalimentario compuesto por redes oligopólicas

---

<sup>1</sup> Reboratti (2010) hace referencia a dos estrategias llevadas a cabo activamente por productores ganaderos frente a esta situación: desplazarse hacia las provincias marginales de la región pampeana o concentrar el rebaño en feedlots, donde los animales no pastorean y se les lleva el alimento y el agua para engorde.

capaces de controlar los procesos productivos y de la distribución de los alimentos (van der Ploeg, 2019). Esto evidencia una *globalización agroalimentaria* que concentra pautas de consumo y cuyo objetivo es adquirir mayor influencia y monopolizar la reproducción de los alimentos (Calle, Soler y Rivera, 2011).

En una búsqueda por identificar modos alternativos de producción y comercialización, autores como Murdoch y Miele (1999) advirtieron sobre la importancia de atender la existencia de *otros mundos productivos*. En esta categoría podríamos hacer mención a la agricultura familiar (AF) como sector productivo que históricamente sostuvo precios justos, genera trabajo en el interior de las familias, desarrolla vínculos de solidaridad, sus prácticas productivas cuidan el ambiente y tiene un interés por comercializar en mercados que no presenten intermediarios.

Sin embargo, estos otros mundos productivos no solo se sostienen por un estilo de agricultura económica particular,<sup>2</sup> sino por el acompañamiento del Estado a través de las políticas públicas y los proyectos institucionales que valorizan el trabajo del agricultor familiar y aportan a su fortalecimiento desde una mirada alternativa al sistema agroalimentario.

El objetivo de este artículo es presentar dos experiencias innovadoras en Santiago del Estero (Argentina) que contribuyen al conocimiento de la agricultura familiar y proponen nuevas estrategias de abordaje a sus problemáticas por su carácter disruptivo.<sup>3</sup> Estas experiencias tienen propósitos, recorridos y características de distinta naturaleza, pero con un rasgo común es la búsqueda incesante de producir, pensar y vivir de forma alternativa al sistema agroalimentario. Una de

---

<sup>2</sup> La agricultura económica refleja la economización de los procesos productivos a través de ciertas estrategias usadas para contener los costos monetarios de las inversiones, préstamos y gastos en insumos externos mediante la utilización, desarrollo, movilización y reproducción de recursos internos combinados con la mano de obra familiar y el despliegue de estrategias de no mercantilización (van der Ploeg (2001) citado en Infante, 2023a).

<sup>3</sup> Haciendo una analogía con el pensamiento disruptivo (Cano, 2023), las estrategias de este tipo se presentan en este trabajo como aquellas que tienen la habilidad de analizar y ejecutar la información de manera no convencional y original, utilizando intuición, perspectiva y conciencia emocional para generar nuevas ideas y soluciones que rompen con los modelos tradicionales y establecidos.

estas estrategias está relacionada directamente con la perspectiva científico-educativa. Se trata de la Diplomatura en Agricultura Familiar y Transformaciones Territoriales (DAFyTT), un proyecto pedagógico innovador que se lleva a cabo en la Universidad Nacional de Santiago del Estero (UNSE) y que promueve la construcción territorial en red de los diversos actores que participan de ella.

La otra experiencia es la articulación institucional de becarias doctorales del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y técnicos del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en la implementación del instrumento para la evaluación del desempeño agroecológico (TAPE, por su siglas inglés: *tool for agroecology performance evaluation*). Esta vinculación institucional es posible a partir de proyectos específicos del INTA y está orientada a la evaluación agroecológica de los sitios del área de riego de la provincia.

Este trabajo tiene la siguiente estructura. Primero, se presenta una revisión bibliográfica sobre el sistema científico vigente para las ciencias agrarias, la importancia de promover espacios de enseñanza y aprendizaje para productores de la agricultura familiar y de fortalecer el trabajo institucional en los territorios. Segundo, se menciona la estrategia metodológica. En el tercer apartado se caracteriza el área de estudio y se desarrollan las estrategias innovadoras considerando sus propósitos, particularidades y limitaciones. Finalmente, se desprenden dos reflexiones: una orientada a rescatar los aspectos que las experiencias tienen en común y otra a pensar la importancia del trabajo que se viene realizando desde las instituciones para fortalecer estos procesos. Todo esto en el marco de un sistema agroalimentario que, por sus dinámicas funcionales, tiende a la fragmentación de la agricultura familiar.

## **El sistema científico vigente y la importancia de promover espacios de enseñanza y aprendizaje para los productores familiares**

En su tesis doctoral, da Paixão Sousa (2015) hace referencia a la ciencia dominante actual como el soporte ideológico y técnico del sistema agroalimentario y que no consigue mantener más sus argumentos y prácticas ambientalmente insustentables. Esto ya fue anticipado por Toledo, Alarcón Cháires y Barón (1999: 9):

La problemática ambiental o ecológica constituye hoy en día lo que quizás es el reto mayor para la ciencia contemporánea, no solo porque demanda urgentemente nuevos enfoques capaces de ofrecer información confiable y completa para resolver numerosos problemas, sino especialmente porque estos representan ya una colosal amenaza a la supervivencia del planeta y de la sociedad humana.

Para da Paixão Sousa (2015), la ciencia agronómica se aleja de la naturaleza, busca controlar los fenómenos naturales ignorando la vida humana, fortalece el mecanicismo y promete alcanzar altos rendimientos productivos. Este fenómeno fue moldeando la formación de profesionales con estructuras mentales incapaces de comprender e interpretar la complejidad de la naturaleza y los tiempos de sus procesos productivos: “Al mismo tiempo, se perdió su capacidad de percibir la realidad, entender los procesos y crear soluciones inmediatas para superar los problemas. Tales limitaciones son una verdadera crisis de conocimiento, lo que provoca la necesidad de la construcción de un nuevo paradigma” (da Paixão Sousa y Martins (2013), citados en da Paixão Sousa, 2015: 33).

Esto también se ve reflejado en la relación de los profesionales de las ciencias agrarias con los campesinos y agricultores familiares. De allí la necesidad de pensar procesos pedagógicos creativos orientados a una formación alternativa y diferenciada del desarrollo rural.

Sumado a esto, la investigación y la extensión rural o agraria también están atravesadas por la estructura del sistema científico dominante, en la medida en que son instrumentos conceptuales y metodológicos para sustentar el proyecto de modernización de la agricultura (Alemany y Sevilla-Guzmán, 2006). Entre sus premisas se encuentran la transformación de los ecosistemas desde la lógica de la industrialización de la naturaleza y la producción de conocimiento sin tener en cuenta los saberes campesinos y de la agricultura familiar.

El desafío consiste en identificar las características del sistema científico dominante y emprender propuestas activas de cambio desde diferentes ámbitos como la investigación, la enseñanza y la extensión; estrategias que además deben estar orientadas a la revalorización de los saberes campesinos.

## El trabajo institucional en los territorios de la agricultura familiar

A partir del año 2014, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas declara el Año Internacional de la Agricultura Familiar, comenzó un proceso de reposicionamiento del sector en el centro de las políticas agrícolas, ambientales y sociales en las agendas nacionales. Esto permitió identificar lagunas y oportunidades para promover un cambio hacia un desarrollo más equitativo y equilibrado (FAO, 2014).

Para Feito (2013) la agricultura familiar es un sector productivo con un papel fundamental en la diversificación de la matriz productiva nacional, además de poseer y transmitir saberes particulares que requieren una mirada más amplia para valorizar otras formas de conocimiento. Sin embargo, la autora considera necesario crear políticas activas que permitan mejorar su condición muchas veces inferior en relación con otros sectores de la economía, como el sector industrial o el financiero. En ese contexto, resulta importante recuperar algunas acciones que permitan entender el rol del Estado argentino en los territorios de la agricultura familiar.

En los orígenes de la agricultura familiar, como categoría en la década de 1990, la forma típica de identificación era mediante la superficie reducida de tierra y la mano de obra familiar, constituyéndose como únicos criterios para seleccionar beneficiarios de programas de desarrollo rural que pretendían reducir la pobreza. Entre esos programas se encuentran el Programa Social Agropecuario (PSA), los Programas de Desarrollo Rural de las Provincias del noreste y noroeste argentino (PRODERNEA y PRODERNOA) y el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) (Infante, 2023b).

Por su parte, el programa ProHuerta se trata de una política pública coordinada por el INTA y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Dicho programa comenzó a ejecutarse en el año 1990 en un contexto de crisis económica por la hiperinflación y el desabastecimiento de alimentos en los sectores más vulnerables que se encontraban bajo la línea de la pobreza de las áreas periurbanas y rurales de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza. A lo largo de los años, el programa se fue expandiendo en el territorio nacional a partir de una red de vinculación



social conformada por promotores voluntarios y organismos que colaboraban con el equipo técnico del INTA para el cumplimiento de objetivos como la distribución de semillas, asistencia técnica, acciones de articulación territorial, capacitación y difusión de las actividades (Farías *et al.*, 2024). Aunque actualmente su funcionamiento es difuso ya que los contratos laborales no fueron renovados ni tampoco reciben financiamiento por parte del gobierno nacional, resulta fundamental reconocer la importancia que tuvo todo este tiempo para promover el desarrollo de huertas y de la agricultura en general.

Incluso es necesario nombrar aquellos espacios institucionales y organizaciones colectivas sectoriales creados para materializar la política oficial. Ejemplos de esto pueden ser el Centro de Investigación para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF),<sup>4</sup> la Subsecretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (SAFCI) y el Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF) (Hocsman, 2014; Prividera, 2021).

## Metodología

El enfoque de este trabajo es cualitativo, aunque se revisarán de forma complementaria algunos datos cuantitativos provenientes de fuentes secundarias como encuestas y gráficos de evaluación agroecológica de los sitios. Las técnicas de recolección de datos fueron la revisión de bibliografía específica y observaciones no participantes. El área de estudio está compuesta por los departamentos Capital y Banda de la provincia de Santiago del Estero (Argentina).

La investigación tiene tres momentos. El primero consistió en revisar la bibliografía específica sobre el sistema científico vigente y el trabajo institucional en los territorios locales. El segundo momento presenta las estrategias de abordaje que fueron seleccionadas partiendo de los siguientes criterios: 1) las prácticas productivas y los estilos de vida de los actores disputan el orden vigente del sistema agroalimentario y producen alimentos de forma agroecológica, 2) las ins-

---

<sup>4</sup> Los principales logros del CIPAF fueron la caracterización de la agricultura familiar a nivel nacional, el fortalecimiento de la comercialización, particularmente la difusión de ferias y la compra estatal, y la tecnología adaptada a las dinámicas de producción (Prividera, 2021).

tituciones estatales están presentes en los territorios y su trabajo está orientado al fortalecimiento de la agroecología y la consolidación de diálogos intergeneracionales y 3) existen posibilidades reales de accesibilidad a la información, ya que la autora viene trabajando con ambas iniciativas a través de la investigación y la extensión.

Aquí se plantea cómo surgen, cuáles son los propósitos que las sostienen, cuál es el aporte al desarrollo rural y su situación actual. Fue clave en este sentido la lectura del artículo “Universidad y territorios. La Diplomatura en Agricultura Familiar y Transformaciones Territoriales como espacio de construcción colectiva de saberes para la acción” de González y Palomo Garzón (2021) y diversos avances sobre el instrumento TAPE.

Este proceso fue reforzado por observaciones no participantes, registros fotográficos y notas de campo que la autora tiene sistematizados desde el año 2023 a partir de su función de facilitadora<sup>5</sup> en la Diplomatura y su aporte desde la investigación y la extensión en distintos proyectos del INTA que hacen posible la evaluación agroecológica en el área de riego de la provincia a través del TAPE.

Algunos interrogantes que alimentan este trabajo son: ¿es posible un proyecto educativo para productores de la agricultura familiar y campesinos en el sistema educativo vigente? ¿Cuáles fueron las fuerzas impulsoras en la creación de la DAFyTT?, ¿cuáles son las lógicas que la sostienen? ¿De qué trata el TAPE y cuáles son los principales avances?, ¿cuáles son sus limitaciones en términos de recursos humanos y financieros y vinculación interinstitucional? ¿Se podrían reconocer aportes de ambas estrategias al desarrollo rural?

Por último, en las reflexiones finales se rescatan los aspectos comunes de ambas experiencias y se destacan los esfuerzos institucionales por implementar estrategias pedagógicas y enfoques productivos orientados a fortalecer la agricultura familiar en un contexto de globalización agroalimentaria.

---

<sup>5</sup> Más adelante se volverá sobre este término y sus roles.

Santiago del Estero es una de las provincias con mayor población rural de la Argentina, correspondiendo al 31,3% su valor<sup>6</sup> (Jara, 2020). El área de estudio de este trabajo se concentra en el área de riego de la provincia: en la ciudad de Santiago del Estero (departamento Capital) se lleva a cabo la DAFyTT y en los sitios de agricultura familiar de los parajes Tramo 16 y Siete Árboles (departamento Banda) se viene implementando el instrumento TAPE.

### **Diplomatura en Agricultura Familiar y Transformaciones Territoriales. Un proyecto pedagógico que desafía y contribuye al fortalecimiento de los territorios**

En la búsqueda de aportes metodológicos orientados a superar la visión fragmentada del sistema científico vigente surgen otros modos de pensar y hacer ciencia, incluso a partir de un vínculo con el conocimiento no científico. Un ejemplo claro es la agroecología como un campo de conocimiento científico con una perspectiva más holística que, más allá de tratar el manejo ambientalmente responsable de los recursos naturales, tiene como objetivo ayudar a las sociedades a reorientar el curso de la coevolución socioecológica en sus diversas interrelaciones e influencias (Caporal, Paulus y Castobeyer, 2009).

Interesa abordar este proyecto pedagógico desde el pensamiento de la agroecología debido a su naturaleza sistémica e interdisciplinar. La agroecología como contribución teórico-metodológica toma en cuenta el conocimiento local y tradicional de los campesinos a partir del diálogo de saberes, que es donde se aplican los conceptos y los principios ecológicos, sociales y económicos. De aquí que “la agroecología deja de ser una disciplina para convertirse en una transdisciplina” (Ruiz-Rosado, 2006: 141).

La ciencia agronómica moderna busca mejorar la productividad de los cultivos y la ganadería, acelerando los tiempos de la naturaleza y desconociendo muchas veces el conocimiento de las comunidades campesinas. En este sentido, un proyecto pedagógico que tiene como propósito educar y aprender desde la agroecología se

---

<sup>6</sup> Según el INDEC (2010), la población urbana total es de 874.006 y la población rural total es de 273.577.

constituye naturalmente como un proceso formativo alternativo y diferenciado para el desarrollo rural.

La DAFyTT se propone una mayor inclusión y participación de los sectores populares, vinculando el saber académico con otros saberes. Es un postítulo que nace en la Facultad de Humanidades, Ciencias Sociales y de la Salud de la Universidad Nacional de Santiago del Estero (UNSE) en agosto de 2019 y su origen estuvo marcado por demandas de organizaciones de la agricultura familiar y diversas articulaciones institucionales (González y Palomo Garzón, 2021).

Su propuesta pedagógico-didáctica busca captar la heterogeneidad de perfiles que están relacionados con la agricultura familiar (productores, dirigentes, estudiantes de grado y de posgrado y profesionales técnicos) y consta de catorce módulos sobre temáticas diversas como agroecología, ciencia política, derecho, economía social, género, salud pública, hábitat, planificación estratégica, etc.

La Diplomatura es el resultado de un proceso atravesado por el despliegue de políticas accionadas desde múltiples ámbitos y la correlación de fuerzas entre agentes con diversas trayectorias biográficas e institucionales. En ella se entrecruzan los gobiernos locales, el movimiento campesino en sus diversas expresiones (muchas veces invisibilizadas o negadas), actores de la universidad, representantes de ministerios nacionales o provinciales y el colectivo de mujeres. Todas estas organizaciones e instituciones (con su cultura institucional propia, con sus agendas y prácticas) aportan y disputan sentidos. Se dan a conocer e interactúan con esos otros agentes que directa o indirectamente forman parte de los territorios, pero que aquí procesualmente comienzan a ser el/la compañero/a con el/la cual repensar realidades, prácticas, preocupaciones y sueños (ibíd.: 34).

Esta propuesta cobra impulso por la naturaleza de sus cimientos. Se gesta en el seno del Instituto de Estudios para el Desarrollo Social (INDES-CONICET), más precisamente dentro del Grupo de Investigación Ruralidades y Territorios que viene estudiando hace más de quince años las problemáticas de la agricultura familiar y el campesinado en la provincia y en la región, llevando a cabo diversos proyectos nacionales e internacionales de investigación y de extensión y participando

de experiencias académicas para compartir sus avances. Es imprescindible mencionar en ese sentido la vinculación con la Federación Provincial de Organizaciones de la Agricultura Familiar “Tukuy Kuska”,<sup>7</sup> que ha permitido canalizar esas demandas.

Según González y Palomo Garzón (2021), son dos las lógicas que sostienen este proyecto: por un lado, la posibilidad real de los productores de acceder a estudios en el marco de la universidad y, por otro lado, la visibilización de la agricultura familiar (sus producciones y formas de vida) en la comunidad universitaria (alumnos, docentes y no docentes).

El desafío principal consiste en reconocer la diversidad de estudiantes y sus trayectorias en el ámbito de la agricultura familiar, con el propósito de adecuar las estrategias de enseñanza y aprendizaje y enriquecer el devenir cotidiano de los productores y técnicos que acompañan al sector. Un ejemplo de estas estrategias es que la enseñanza está basada en la educación popular y no está mediada por “clases magistrales” en las que el objetivo es “transferir conocimiento”, sino por encuentros vivenciales donde se articula la estructura propia de la Diplomatura con la flexibilidad, integración y horizontalidad del intercambio entre estudiantes, facilitadores<sup>8</sup> y docentes (idem).

La DAFyTT remite constantemente a la necesidad de *transformar los territorios* teniendo en cuenta la complejidad intrínseca de estos espacios en el ámbito de la agricultura familiar. Otras características están relacionadas con su capacidad

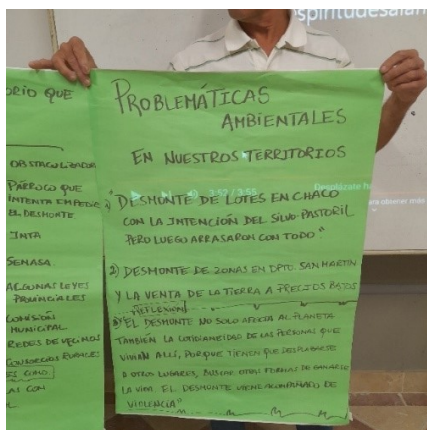
---

<sup>7</sup> Se puede visitar la página de Facebook de la Federación para conocer sus noticias: [https://www.facebook.com/p/Federaci%C3%B3n-de-Organizaciones-de-Agricultura-FamiliarTukuy-Kuska-100069227343480/?paipv=0&eav=AfYDo8UrilA7szM7DEnbvXIxtbBrHUBrnFexZuj\\_AuiD4h996eXag10V5y5DKi8DPp8&\\_rdr](https://www.facebook.com/p/Federaci%C3%B3n-de-Organizaciones-de-Agricultura-FamiliarTukuy-Kuska-100069227343480/?paipv=0&eav=AfYDo8UrilA7szM7DEnbvXIxtbBrHUBrnFexZuj_AuiD4h996eXag10V5y5DKi8DPp8&_rdr).

<sup>8</sup> En los inicios de la Diplomatura, el equipo estuvo conformado por tutores. Sin embargo, este nombre se substituyó por el de facilitadores, ya que la figura de tutor/a terminó por evocar aquella imagen del tutor de madera que direcciona el crecimiento de una planta que eventualmente se convertirá en árbol y del cual depende su forma y sostén. Es decir, un rol que dificultaría la resignificación de las propias experiencias del tutorado; en oposición a la figura del facilitador como aquél que acompaña en diversas dimensiones el proceso único y singular de cada estudiante (González y Palomo Garzón, 2021: 43).

### Imágenes 1.

#### Dinámicas pedagógicas en la DAFyTT. 2023



Fuente: registros fotográficos del equipo de trabajo de la Diplomatura en Agricultura Familiar y Transformaciones Territoriales

para visibilizar las problemáticas de la ruralidad, pero también sus fortalezas. Algo interesante que rescatan las autoras (idem) es que la Diplomatura vuelve accesible la academia a productores, técnicos y dirigentes rurales, quienes muchas

veces recurren por primera vez a la universidad como estudiantes (con la alta carga simbólica y valoración que la población rural le asigna a esta casa de estudios).

Sin embargo, a pesar de su llamativa estructura y dinámica, las principales problemáticas están relacionadas con la dificultad para aumentar los fondos de financiamiento y poder cubrir mayores gastos de transporte, comedor y alojamiento de los estudiantes del interior de la provincia.

### **TAPE para la evaluación del desempeño agroecológico de los sitios. Aportes y limitaciones en el marco de una articulación INTA-CONICET**

Según Sarandón y Flores (2014), la agroecología no es un conjunto de técnicas que reemplazan las generadas por la revolución verde, sino que puede entenderse como un enfoque que reúne y aplica conocimientos de agronomía, ecología, sociología, etnobotánica y otras afines con una óptica holística y sistémica que permite generar conocimientos y validar estrategias para el diseño, manejo y evaluación de agroecosistemas sustentables.

A su vez, para los autores, conocer y practicar en profundidad la agroecología requiere de una fuerte perspectiva de investigación-acción en la que los agricultores son sujetos y no solo objetos del proceso de investigación.

Entre 2014 y 2018, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) advirtió la necesidad de sistematizar las evidencias de agroecología en el mundo y otorgar herramientas de evaluación que permita a los especialistas avanzar en sus análisis. Así nace el instrumento para la evaluación del desempeño agroecológico (TAPE, por su siglas en inglés) como una herramienta integral capaz de medir el rendimiento de los sistemas agroecológicos según las dimensiones de la sostenibilidad (FAO, 2024).

El TAPE releva información en diferentes niveles: finca, comunidad y territorio, y tiene un diseño simple en formato de encuesta semiestructurada que requiere de una mínima capacitación para su aplicación. La encuesta está conformada por los diez elementos de la agroecología elaborados por la FAO, estos fueron propuestos



y definidos por el organismo en un proceso en el que participaron múltiples partes interesadas en brindar orientaciones a los países para que mejoren sus sistemas agroalimentarios en los contextos locales. Estos diez elementos son:

- Diversidad, sinergias, eficiencia, resiliencia, reciclaje y creación conjunta e intercambio de conocimientos: describen las características comunes de los sistemas agroecológicos, las prácticas básicas y los criterios de innovación.
- Valores humanos y sociales y cultura y tradiciones alimentarias: ponen de manifiesto los aspectos contextuales.
- Economía circular y solidaria y gobernanza responsable: tratan el entorno favorable para el desarrollo de la agroecología (FAO, 2018).

La encuesta está compuesta por cuatro pasos. En el paso 1 se describe el contexto socioeconómico, ambiental y demográfico del establecimiento. En el paso 2, la caracterización de la transición agroecológica del establecimiento, la cual se debe basar en los diez elementos de la agroecología. En el paso 3 se evalúa el desempeño del establecimiento en las siguientes dimensiones para la alimentación y la agricultura sostenibles: ambiente y cambio climático; salud y nutrición; sociedad y cultura y economía y gobernanza. Finalmente, el paso 4 se realiza de manera participativa con la comunidad para confirmar/revisar el análisis realizado en los pasos anteriores, identificar sinergias y diseñar posibles formas de avanzar en la transición (FAO, 2023).

Más allá de su utilidad como instrumento de recolección de datos, subyacen intereses políticos, económicos y sociales con su uso: la contribución de la agroecología a la conformación de sistemas agroalimentarios sustentables, el empoderamiento de pequeños productores a través del diagnóstico y la evaluación y el establecimiento de una línea base de sostenibilidad agrícola para diseñar, monitorear y ejecutar proyectos a lo largo del tiempo (FAO, 2024).

En la provincia de Santiago del Estero se armó un equipo de trabajo interinstitucional conformado por dos técnicos extensionistas de la Agencia de Extensión Rural Santiago/Banda (INTA) y dos becarias doctorales del INDES (UNSE-CONICET) que vienen analizando las problemáticas rurales de la provincia y acompañando

los procesos territoriales de toma de decisiones a través de diferentes proyectos de investigación y extensión.

La iniciativa de utilizar el TAPE como herramienta surgió a mediados de 2023 en el marco de una necesidad por registrar y legitimar prácticas y procesos agroecológicos que llevan a cabo las familias radicadas en el área de riego, particularmente alrededor de la localidad de Clodomira (departamento de Banda).

Este trabajo adquiere aún más relevancia por las características productivas de la zona. El área de riego tiene alta densidad poblacional y es una de las zonas más fértiles de la provincia, incluyendo aproximadamente trescientas mil hectáreas. Asimismo, se encuentra delimitada por dos grandes ríos, primero el río Dulce y secundariamente el río Salado, que la transforman en la zona más rica y productiva de la geografía provincial (Coronel de Renolfi y Ortuño Pérez, 2005).

**Imagen 2.**

El equipo del INTA-CONICET realizándole la encuesta TAPE a una familia productora. Bayo Muerto (departamento de Banda). Marzo 2024



Fuente: imagen tomada por uno de los integrantes del equipo INTA-CONICET

La articulación del INTA-CONICET se inscribe en diversas líneas de acción formuladas en el marco de proyectos INTA (2023-2026) y en la Red de Agroecología (REDAE-INTA) que tiene como objetivo constituir grupos y redes para analizar “un amplio rango de agroecosistemas a través de sus componentes de estructura y funcionamiento, de forma integral e interdisciplinaria, y de este modo, proveer las informaciones necesarias para generar procesos de rediseño de sistemas agroalimentarios” (Palioff Nosal y Muzi, 2022: 70).

La dinámica de trabajo empieza con reuniones previas para acordar criterios de evaluación y cuestiones a tener en cuenta al momento de realizar las encuestas: disponibilidad de los integrantes, división de tareas y asistencia para el compañero, si necesita ayuda con las preguntas, o para los productores con las respuestas. Una vez convenido el día y horario entre los integrantes y los productores, se realiza el traslado del equipo en medios de movilidad del INTA.

**Imagen 3.**

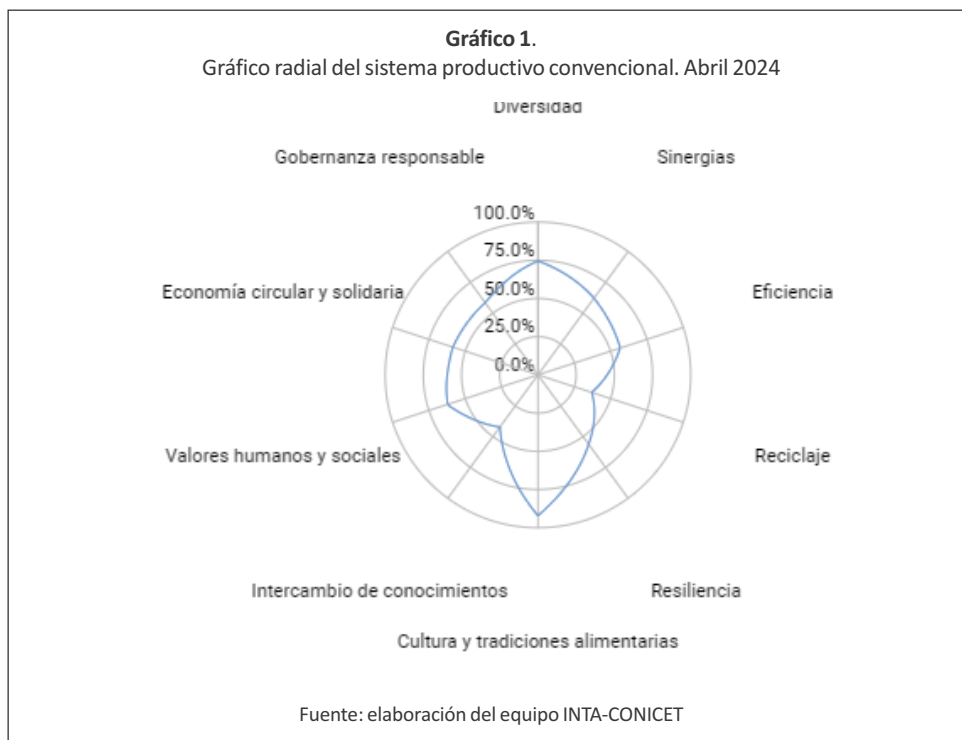
Gráfico radial obtenido como resultado del relevamiento. Abril 2024



Fuente: imagen tomada por la autora

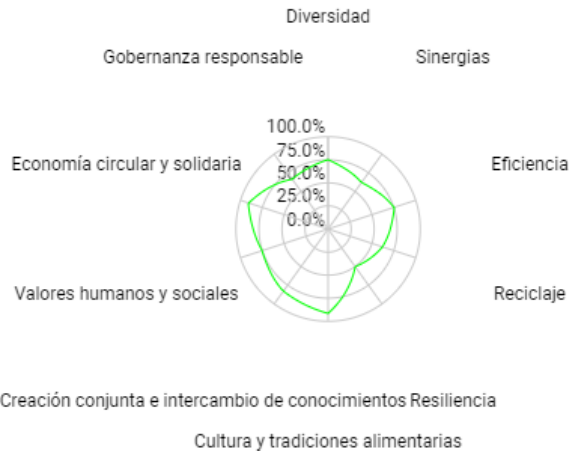
El procesamiento de la información se realiza a partir de una sumatoria de los puntajes de cada indicador de agroecología (puede ser de 1 a 5) y la obtención de promedios, dando como resultado un gráfico radial que permite comparar múltiples variables y ver qué variables tienen valores similares o si hay valores atípicos entre cada variable (IBM, 2017).

Hasta el momento se realizaron tres relevamientos que posibilitaron identificar sistemas productivos con diferentes niveles de desempeño agroecológico: un sistema convencional, uno en transición agroecológica y otro con alto desempeño agroecológico. Debido a que este proceso de construcción de conocimiento se encuentra en marcha y aún no se publicaron los resultados de forma colectiva, solamente se compartirán los gráficos radiales obtenidos para comparar los resultados preliminares.



**Gráfico 2.**

Gráfico radial del sistema en transición agroecológica. Abril 2024



Fuente: elaboración del equipo INTA-CONICET

**Gráfico 3.**

Gráfico radial del sistema con alto desempeño agroecológico. Abril 2024



Fuente: elaboración del equipo INTA-CONICET

En una instancia posterior, se realizó la devolución de los resultados a las familias con el propósito de rescatar las fortalezas y debilidades de los sitios que servirán como insumos para rediseñar los sistemas agrícolas.

Lo que interesa es comentar lo que se viene haciendo y las problemáticas relacionadas con la limitada capacidad de financiamiento de la que dispone el equipo para sostener cargas de combustible y recursos necesarios para llevar a cabo el trabajo. Esto debido a un contexto de desfinanciamiento y reestructuración de organismos estatales llevado a cabo por el nuevo gobierno nacional.

Por otro lado, el principal desafío es conseguir fondos a través de nuevos convenios con el sector público o privado para que se puedan realizar los traslados a los distintos sitios del interior de la provincia. Asimismo, los integrantes pretenden participar de congresos y jornadas donde se puedan visibilizar los resultados y abrir el debate con especialistas.

El aporte principal del TAPE, en el área de riego de Santiago del Estero, es recolectar información de primera mano para la evaluación agroecológica de los sitios y la multiplicación de experiencias en la zona, así como también contribuye a fortalecer las habilidades productivas y sociales de los productores. Sumado a esto, la generación de conocimiento en el marco de una articulación interinstitucional resulta clave en contextos de desfinanciamiento del Estado al mostrar el trabajo genuino que se lleva a cabo.

Es importante resaltar que se trata de una iniciativa reciente y existen muchos aspectos a mejorar. En el nivel local, se trata de alcanzar una determinada cantidad de registros en el área de riego de la provincia que permita mapear los sitios con diferentes niveles de agroecología y determinar factores internos y externos que obstaculizan este desempeño. En el ámbito nacional, sistematizar la información existente en diferentes provincias –y sumar nuevos casos de estudio– para fortalecer redes de trabajo y crear una base de datos abierta.

Finalmente, en la escala internacional, visibilizar el trabajo ante la FAO y otros organismos interesados, lo cual puede permitir el acceso a otras fuentes de financiamiento e intercambio.

## Conclusiones

En un sistema agroalimentario global en el que predominan ciertas prácticas productivas ambientalmente insostenibles y en que ocurren masivos éxodos rurales se evidencian *otros mundos productivos*, como el de la agricultura familiar que en general trata de sostener precios justos, genera trabajo en el interior de las familias y tiene un interés por comercializar en mercados sin intermediarios. Estos otros mundos se sostienen por la organización familiar y/o comunitaria y por los modos económicos de producir bajo la lógica de la endogeneidad, sin embargo, subyacen otros pilares que aportan a su desarrollo: el trabajo de las instituciones y las políticas públicas focalizadas que ponen en valor la actividad de los agricultores y las agricultoras familiares.

El objetivo de este artículo fue presentar dos experiencias innovadoras en Santiago del Estero (Argentina) que contribuyen al conocimiento de la agricultura familiar y proponen nuevas estrategias de abordaje a sus problemáticas por su carácter disruptivo al sistema agroalimentario convencional. Se trata de un proyecto pedagógico innovador y una articulación institucional para la evaluación agroecológica de sitios de la AF, ambas experiencias radicadas en el área de riego de la provincia de Santiago del Estero (Argentina). Si bien las dos tienen propósitos, recorridos y características de distinta naturaleza, comparten un aspecto particular: la búsqueda incesante de producir, pensar y vivir de forma alternativa al sistema agroalimentario. Por un lado, la Diplomatura en Agricultura Familiar y Transformaciones Territoriales (DAFyTT) fue presentada como un proyecto pedagógico innovador que promueve la construcción territorial en red de diversos actores en el marco de un sistema científico-técnico hegemónico que no ha brindado soluciones a los problemas alimentarios y ambientales. Algunas características son la valorización de saberes y haceres, la inclusión y la participación de sectores populares, la heterogeneidad de los perfiles de sus estudiantes, el reconocimiento de la diversidad de historias y trayectorias, la educación popular como estrategia pedagógica y la horizontalidad/flexibilidad en el intercambio entre estudiantes, facilitadores y docentes.

Por su parte, la otra experiencia es la conformación de un equipo interinstitucional compuesto por técnicos de terreno del INTA y becarias de investigación de



CONICET, esta experiencia implementa la evaluación del desempeño agroecológico de los sitios de la agricultura familiar del área de riego mediante la metodología TAPE creada por la FAO. Esta actividad es relevante, si se tienen en cuenta los impactos territoriales, productivos y políticos de la inserción de lo rural en el desarrollo local y el rol del Estado en el fortalecimiento de los territorios.

La experiencia fue abordada como parte de un proceso de investigación-acción en que los agricultores son sujetos y no objetos de investigación. El principal aporte es la sistematización de evidencias de agroecología en Santiago del Estero, que permita avanzar en la evaluación de los sitios, pero también implementar rediseños agrícolas y acompañamiento técnico a las familias.

Sin embargo, a partir de la implementación de la metodología TAPE subyacen otros intereses políticos, económicos y sociales como la conformación de sistemas agroalimentarios sustentables o el empoderamiento de los productores a través del mejoramiento de sus prácticas agroecológicas y de su organización interna.

Las conclusiones de este artículo se dividen en dos partes. Primero, se recuperan aquellos aspectos que las experiencias tienen en común y, segundo, se rescata el trabajo genuino que se viene realizando desde las instituciones y la importancia de seguir construyendo redes de actores para fortalecer los territorios de la agricultura familiar.

En cuanto a los aspectos que las experiencias tienen en común, en primer lugar, se observa un interesante proceso de *reivindicación de las memorias y los conocimientos de la agricultura familiar* a través de la formación de jóvenes y adultos campesinos y la operativización de los intercambios y los aprendizajes en sus hogares/fincas productivas. En segundo lugar, se percibe la búsqueda de un *renovado profesionalismo* por parte de productores, técnicos e investigadores, orientado a pensar el desarrollo rural desde la perspectiva agroecológica.

En último lugar, ambas experiencias manifiestan *tenacidad en las estrategias que disputan el sistema agroalimentario establecido*. Las estrategias tienen una fuerte connotación pedagógica y productiva, se alejan de la mirada modernizante

y apuntan a la heterogeneidad de ideas, la diversificación productiva y la valoración de los recursos locales.

Para finalizar, es sumamente importante destacar el trabajo y el esfuerzo que se viene realizando desde las instituciones (UNSE, INTA y CONICET) en la consolidación de esas estrategias, metodologías y redes para fortalecer el desarrollo rural, la educación popular y la agroecología en Santiago del Estero. Este es un primer paso para reconocer la agricultura familiar como productora clave de alimentos, apoyar la institucionalización de la agroecología en la provincia para la transformación de los territorios y aportar en la multiplicación de experiencias pedagógicas y agroecológicas incluso en un contexto de desfinanciamiento del Estado y de un sistema agroalimentario que tiende a fragmentar los esfuerzos cotidianos de la agricultura familiar.

## Bibliografía

- Alemany, C. E. y Sevilla-Guzmán, E. (2006). “¿Vuelve la extensión rural?: Reflexiones y propuestas agroecológicas vinculadas al retorno y fortalecimiento de la extensión rural en Latinoamérica”. INTA. Disponible en: <https://www.aacademica.org/eduardo.sevilla.guzman/20.pdf>.
- Calle, A. C.; Soler, M. y Rivera, M. (2011). “La democracia alimentaria: soberanía alimentaria y agroecología emergente”. En Calle, A. C. (coord.), *Democracia radical: entre vínculos y utopías* (213-238). Barcelona: Icaria.
- Cano, J. (2023). “¿Por qué el pensamiento disruptivo es clave para el éxito empresarial en el siglo XXI?”. *Linkedin*. Disponible en: <https://es.linkedin.com/pulse/por-qu%C3%A9-el-pensamiento-disruptivo-es-clave-para-%C3%A9xito-jhon-cano#:~:text=Un%20pensador%20disruptivo%20es%20una,los%20modelos%20tradicionales%20y%20establecidos>
- Caporal, F. R.; Paulus, G. y Castobeyer, J. A. (2009). *Agroecologia: uma ciência do campo da complexidade*. Brasília: MDS/Embrapa. Disponible en: <https://www.bibliotecaagptea.org.br/agricultura/agroecologia/livros/AGROECOLOGIA%20-%20UMA%20CIENCIA%20DO%20CAMPO%20DA%20COMPLEXIDADE.pdf>.

- Coronel de Renolfi, M. y Ortuño Pérez, S. F. (2005). "Tipificación de los sistemas productivos agropecuarios en el área de riego de Santiago del Estero, Argentina". *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, n° 36, vol. 140, 63-88. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/118/11820092004.pdf>.
- da Paixão Sousa, R. (2015). *Educación profesional y Sabidurías de los jóvenes campesinos en la Amazonía: Una reflexión desde la Agroecología política*. Tesis de doctorado. Universidad Pablo de Olavide, Sevilla. Disponible en: <https://rio.upo.es/rest/api/core/bitstreams/6f5ceb20-9fc1-425c-8b25-b7d8462a2751/content>.
- da Paixao Sousa, R. y Martins, S. R. (2013). "Construção do conhecimento agroecológico: desafios para a resistência científico-acadêmica no Brasil". En Costa Gomes, J. C. y de Assis, W. S, *Agroecologia: princípios e reflexões conceituais*. Brasília, DF: EMBRAPA.
- Farías, M.; Infante, C. M.; Luna, I. y Suárez, M. V. (2024). "Territorios emergentes de la Agricultura familiar urbana. Un análisis de las huertas comunitarias en la ciudad de Santiago del Estero". En Jara, C. (comp.), *Cuestión agraria y procesos emergentes. Experiencias organizativas en los territorios de la agricultura familiar campesina indígena* (157-183). Buenos Aires: IADE.
- Feito, M. C. (2013). "Agricultura familiar para el desarrollo rural argentino". *AVÁ*, n° 23. Disponible en: [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/18692/CONICET\\_Digital\\_Nro.20645a.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/18692/CONICET_Digital_Nro.20645a.pdf?sequence=2&isAllowed=y).
- González, V. G. y Palomo Garzón, M. V. (2021). "Universidad y territorios. La Diplomatura en Agricultura Familiar y Transformaciones Territoriales como espacio de construcción colectiva de saberes para la acción". *Trabajo y Sociedad*, n° 37, vol. 22, 31-48. Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/pdf/tys/v22n37/1514-6871-tys-22-37-31.pdf>.
- Hocsman, L. D. (2014). "Horizonte para la producción campesina y agricultura familiar en el modelo agroalimentario hegemónico mundial. Visión desde el Cono Sur". En Hidalgo, F.; François Houtart, F. y Lizárraga, P. (eds.), *Agriculturas campesinas en Latinoamérica: propuestas y desafíos*. Quito: Editorial IAEN. Disponible en: <https://www.riaa-ver.org/sites/default/files/LIBROAgriculturascampesinasenAm%C3%A9ricaLatinaFran%C3%A7oisHOUTARTetal.pdf#page=33>.

IBM (2017). Gráficos radiales. *IBM*. Disponible en: <https://www.ibm.com/docs/es/spss-statistics/beta?topic=types-radar-charts>.

Infante, C. M. (2023a). "Análisis rural web en una experiencia apícola familiar (Argentina) para pensar sistemas alternativos al régimen agroalimentario convencional". *Eutopia. Revista de Desarrollo Económico Territorial*, n° 24, 142-162. Disponible en: <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/article/view/6068/4662>.

\_\_\_\_ (2023b). *Tipos de agricultores familiares y estilos de producción en un caso de estudio del departamento Banda, Santiago del Estero*. Tesis de doctorado. Universidad Nacional de Tucumán, San Miguel de Tucumán.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2010). "Composición y distribución. Censo Nacional Agropecuario 2010". *INDEC*. Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-18-77>.

Jara, C. (2020). "Brotes que no quieren marchitar. El movimiento de ferias y las políticas para la agricultura familiar en Argentina (2015-2018)". *Polis Revista Latinoamericana*, n° 55, 144-158. DOI: <http://dx.doi.org/10.32735/S0718-6568/2020-N55-1450>.

Murdoch, J. y Miele, M. (1999). "'Back to Nature': Changing 'Worlds of Production' in the Food Sector". *Sociologia Ruralis*, n° 39, vol. 4, 465-483. Disponible en: <https://core.ac.uk/reader/16215020>.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2014). *Año Internacional de la Agricultura Familiar 2014*. República Dominicana: ONU. Disponible en: <https://www.fao.org/3/i4595s/i4595s.pdf>.

\_\_\_\_ (2018). *Los 10 elementos de la agroecología. Guía para la transición hacia sistemas alimentarios y agrícolas sostenibles*. Disponible en: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/d3b4a39e-5ca8-4938-b09f-b368b72a5be6/content>.

\_\_\_\_ (2023). *FAO en Argentina. TAPE: una herramienta para la agroecología*. Disponible en: <https://www.fao.org/argentina/noticias/detail-events/fr/c/1641911/>.

\_\_\_\_ (2024). *Centro de conocimientos sobre agroecología. Instrumento para la Evaluación del Desempeño Agroecológico (TAPE)*. Disponible en: <https://www.fao.org/agroecology/tools-tape/es/>.

- Palioff Nosal, C. y Muzi, M. E. (2022). "Red de Agroecología". En Palioff Nosal, C. y Muzi, M. E. (comps.), *Redes de conocimiento. Seis casos de estudio en INTA: aportes para el aprendizaje de organizaciones* (68-89). Buenos Aires: INTA- EEA Balcarce. Disponible en: <https://repositorio.inta.gob.ar/handle/20.500.12123/13231>.
- Prividera, G. (2021). "Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar (CIPAF). (Argentina, 2005-2021)". En Muzlera, J. y Salomón, A. (eds.), *Diccionario del agro Iberoamericano* (229-237). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: José Muzlera. Disponible en: [https://www.researchgate.net/profile/Wilson-Picado/publication/353764586\\_Revolucion\\_Verde\\_Tercer\\_Mundo\\_1941-2020/links/611017ff1e95fe241abaf094/Revolucion-Verde-Tercer-Mundo-1941-2020.pdf#page=229](https://www.researchgate.net/profile/Wilson-Picado/publication/353764586_Revolucion_Verde_Tercer_Mundo_1941-2020/links/611017ff1e95fe241abaf094/Revolucion-Verde-Tercer-Mundo-1941-2020.pdf#page=229).
- Reboratti, C. (2010). "Un mar de soja: la nueva agricultura en Argentina y sus consecuencias". *Revista de Geografía Norte Grande*, n° 45, 63-76. Disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/rgeong/n45/art05.pdf>.
- Ruiz-Rosado, O. (2006). "Agroecología: una disciplina que tiende a la transdisciplina". *Interciencia*, n° 31, vol. 2, 140-145. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/339/33911311.pdf>.
- Sarandón, S. y Flores, C. (2014). "La Agroecología: el enfoque necesario para una agricultura sustentable". En Sarandón, S. y Flores, C. (eds.), *Agroecología: bases teóricas para el diseño y manejo de agroecosistemas sustentables* (42-69). La Plata: UNLP. Disponible en: [https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/37280/Documento\\_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/37280/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- Toledo, V. M.; Alarcón Cháires, P. y Barón, L. (2002). "Revisualizar lo rural: un enfoque socioecológico". *Gaceta Ecológica*, n° 62, 7-20. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/539/53906201.pdf>.
- 64 van der Ploeg, J. (2001). "Farming economically to revitalise agriculture". *LEISA: ILEIA newsletter for low-external-input and sustainable agriculture*, n° 17, 26-27.
- \_\_\_\_ (2019). "Imperios alimentarios, soberanía alimentaria y luchas sociales". *RELAER. Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, n° 4, vol. 7, 165-187. Disponible en: <http://www.ceilconicet.gov.ar/ojs/index.php/revistaalasru/article/view/561/411#>.



**realidad  
económica**

Nº 371 • AÑO 55

1º de abril al 15 de mayo de 2025

ISSN 0325-1926

Páginas 65 a 84

---

POLÍTICAS DE DEFENSA

## Repensar la relación entre militares y gobiernos de la “nueva izquierda” latinoamericana: de la relevancia de la Defensa nacional al Consejo de Defensa Sudamericano (CDS)

---

Luis Wainer\*

\* Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA), posdoctoral en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (IEALC-CONICET), Marcelo T. de Alvear 2230 (C1122AAJ), of. 314, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, lewainer@gmail.com.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: junio de 2024

ACEPTACIÓN: septiembre de 2024





## Resumen

El siguiente trabajo es una propuesta para pensar y complejizar sobre una dicotomía del presente: militarización/democracia. En primer lugar, se repone la pregunta sobre la existencia o no de un campo de estudio específico para la defensa en la región. La ausencia de un verdadero control civil, tras las dictaduras, tanto como la presencia de amplios márgenes de autonomía militar en la mayoría de los países de la región, dio cuenta de un modelo específico de relaciones civiles-militares que llevó, en los últimos años, a un renovado interés sobre la relación entre los gobiernos y sus Fuerzas Armadas. De todos modos, los contextos sudamericanos actuales son susceptibles al desarrollo de un nuevo marco conceptual en el tema de las relaciones civiles-militares. En varios países de la región, durante las últimas décadas de gobiernos de “nueva izquierda”, el modelo de relaciones civiles-militares se presentó más variado y multiforme; los militares se han convertido en un aliado importante para la implementación de políticas públicas de integración social y de desarrollo. Si bien la izquierda ha sido definida en muchas ocasiones como “antimilitarista”, las experiencias recientes ponen en tensión esta definición y obligan su análisis. Finalmente, se busca abordar el modo en que tales dimensiones abrevaron en una posición regional en materia de defensa, ejemplificado en la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS).

**Palabras clave:** Fuerzas Armadas – Relaciones civiles-militares – Gobiernos de nueva izquierda – Relevancia de la defensa – Consejo de Defensa Sudamericano (CDS)

## Abstract

Rethinking the Relationship Between the Military and Latin America’s “New Left” Governments: From the Relevance of National Defense to the South American Defense Council (CDS)

This paper offers a proposal to reflect on and complicate a current dichotomy: militarization/democracy. It begins by revisiting the question of whether there is a distinct field of study dedicated to defense in the region. The absence of true civilian control following the dictatorships, as well as the significant military autonomy present in most countries in the region, gave rise to a specific model of civil-military relations. In recent years, this has led to renewed interest in how governments relate to their armed forces. Nonetheless, current South American contexts offer fertile ground for the development of a new conceptual framework regarding civil-military relations. In several countries in the region, during the recent decades of “new left” governments, civil-military relations have become more diverse and multifaceted; the military has increasingly become an important ally in implementing public policies for social integration and development. Although the left has often been labeled “anti-militarist,” recent experiences challenge this notion and demand closer analysis. Finally, the paper explores how these dynamics have contributed to shaping a regional defense stance, exemplified by the creation of the South American Defense Council (CDS)

**Keywords:** Armed Forces – Civil-military relations – New left governments – Relevance of defense – South American Defense Council (CDS)



## Introducción

**S**in minimizar la importancia del control civil o la necesidad de reconstrucción de las capacidades militares, el presente trabajo parte de la idea de que tal debate debe ser superado, en el sentido de identificar nuevas líneas de análisis que permitan indagar sobre las causas de un “déficit de atención” a las cuestiones de la Defensa. En ese sentido, nos preguntamos: ¿cómo definen los Estados la Defensa Nacional?, ¿cuáles son los medios para garantizarla? o ¿cuáles son los factores que determinan el grado de atención política que recibe? Decimos a modo de hipótesis que la relevancia militar aumenta cuando el modelo de desarrollo incluye objetivos como incrementar los márgenes de autonomía nacional para el manejo de los recursos definidos como estratégicos o para mejorar el control del territorio, valorando el despliegue de un instrumento militar que esté debidamente equipado.

En segundo lugar, nos preguntamos: ¿qué hechos garantizan un efectivo control civil que pueda sostenerse en el tiempo, más allá de la orientación política de los gobiernos? ¿Qué relación hay entre el control civil predominante y la orientación política que se le dé a la Defensa? En relación con estas preguntas, partimos de la hipótesis de que la relevancia de la Defensa y de las Fuerzas Armadas no implica un proceso de militarización como amenaza a la democracia, ni precipita escenarios de potenciales intervenciones militares. El militarismo como amenaza se relaciona con los modelos de transición y los fundamentos de la defensa (factores que incentivan el interés) que pueden conllevar a un tipo de alianza entre militares y civiles (convergencia de intereses y formas de control) y que podrían suponer o no un riesgo democrático. Por su parte, en cuanto al nivel creciente de relevancia de la defensa y las Fuerzas Armadas: a) puede contribuir a la estabilidad de los gobiernos; b) la convergencia de intereses permite avanzar en agendas de ampliación de derechos y de inclusión de vastos sectores sociales y c) las Fuerzas Armadas pueden beneficiarse de nuevas misiones que las legitiman frente a sus sociedades.

En relación con la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), países como Brasil, Venezuela, Argentina y Bolivia concibieron este organismo como un espacio a partir del cual proyectar su propia concepción sobre la Defensa Nacional –combinando desarrollo, defensa e integración–; en el caso de la Argentina, fungió, además, como una plataforma para actuar de contrapeso a la tendencia manifiesta de policialización de las fuerzas armadas.

Finalmente, comprender la dinámica de las relaciones civiles-militares adquiere una gran relevancia; es fundamental conocer en profundidad estas nuevas lógicas de interacción civil-militar de manera que el Estado argentino pueda desarrollar políticas de relacionamiento que preserven el sólido modelo argentino de control civil de las Fuerzas Armadas o, en su defecto, elabore uno superador, atendiendo desafíos emergentes. De esta manera, este artículo se propone como una indagación preliminar sobre estas cuestiones, una revisión del estado de las mismas, que busca poder ser insumo para el análisis sobre los modos de relacionamiento civil-militar en América Latina y en la Argentina; fundamentalmente durante la presencia de gobiernos de cambio social.

### **¿Campo de estudio de la Defensa?**

El estudio sobre la Defensa no ha ocupado un lugar destacado en las ciencias sociales de América Latina. Los análisis han sido generalmente marginales, si se los compara con otras áreas de la ciencia política como las relaciones internacionales, la sociología, la historia o la geopolítica (Battaglini, 2018). Entre las razones cabe destacar que el campo de la Defensa es relativamente nuevo (Murray y Viotti, 1994) y que, además, ha sido incorporado subsidiariamente –y opacado muchas veces– por la sofisticación teórica y metodológica de los estudios sobre Seguridad. De ello se deduce que el estudio de la Defensa trasciende disciplinas, ya que se trata de un área de estudio que no es autónoma ni autosuficiente, en el sentido de que se baste a sí misma para explicarse, siendo la política su primera causa.

Sabemos que el componente militar tiene un papel central en el enfrentamiento, disuasión o amenaza; sin embargo, la Defensa se construye, también, por medio de componentes no militares, o de una política exterior que contribuye a la resolución pacífica de los conflictos. De allí es que se desprendan diversos temas

de investigación, como los vinculados con el conflicto entre Estados (la guerra, la estrategia militar o las alianzas militares) o los relacionados con la dimensión no militar de la Defensa: grado de cohesión social, nivel de legitimidad social de las Fuerzas Armadas, importancia de la industria militar, papel desempeñado por los científicos o el rol social de los militares (Battaglini, 2018).

Aquellas concepciones esencialistas de la Defensa –que dan por sentada su importancia sin más– no contribuyen a comprender la riqueza y variaciones históricas que el interés por la temática tiene en cada unidad estatal (Schweller, 2004). La relevancia de la Defensa no debería ser naturalizada, sino considerada como una dimensión de la política estatal condicionada por la historia, la cultura, la ideología, la geografía y el contexto regional e internacional. Partimos de la premisa de que la Defensa es un concepto disputado, es decir, que la orientación brindada por los Estados (Wainer, 2024) tiene efectos sobre la percepción de amenaza de estos, las misiones de las Fuerzas Armadas y de seguridad, los recursos que destinan, cómo se entrenan o forman, así como el armamento que adquieren (Lajtman, Romano, Bruckmann y Ugarteche, 2021). Sumamos a ello que la literatura latinoamericana sobre el tema es escasa y se reduce a trabajos como los de Pion-Berlin y Trinkunas (2007); de estos tomamos el concepto de “déficit de atención”, que indica una situación en la que la sociedad y política tienen un bajo interés por la Defensa, es decir que recibe escasos recursos materiales y también simbólicos (factores estructurales y sociales que determinan el grado de interés), en contraposición con una situación de relevancia de la Defensa nacional (Jácome, 2010).

Experiencias como las de Argentina desde 1983 revelan la importancia de analizar el nivel de los fundamentos de la defensa. El peso de la visión esencialista en la Argentina se aprecia en el hecho de que la mayoría de los debates sobre el tema gira en torno a cuestiones materiales u organizacionales, como la adquisición de armamento o la cantidad de personal. Esta aproximación, que reduce la Defensa a una discusión sobre los medios (que obviamente son de suma importancia) no advierte la relevancia conceptual y política de identificar sus determinantes o fundamentos, es decir, aquellos factores que incentivan que la sociedad y sus políticos se interesen en ella.

En los últimos años, autores como Biddle (2006) han sostenido que los Estados que poseen las Fuerzas Armadas más grandes y mejor equipadas no siempre ganan las guerras en las que se embarcan. Esto porque, si bien la posesión de armamento es un aspecto de suma importancia para la Defensa nacional, la idea de que las armas son las que finalmente deciden el resultado de un conflicto ha sido puesta en duda. Para autores como Biddle (2006) o Arreguin-Toft (2005), la superioridad tecnológica no garantiza la victoria, sino que la centralidad radica en la doctrina y la táctica empleadas, siendo más relevante la capacidad para eludir o neutralizar las fortalezas del adversario (maximizando las propias).

En cuanto al militarismo, en nuestra región, ha sido estudiado con sistematicidad a partir de la década del sesenta del siglo pasado, cuando las complejas manifestaciones del fenómeno comenzaron a demandar análisis que pudieran dar cuenta de las múltiples dimensiones y efectos que provocaban la presencia de los militares en el poder. Junto con otros términos relacionados como “autoritarismo” o “intervencionismo militar”, se acuñó el de “militarismo” y se desató un interés creciente por el estudio de sus particularidades (Lazo Cividanes, 2000). El militarismo ha sido interpretado de distintas formas, entre las que se destaca una aproximación al concepto que enfatiza la incapacidad de los sectores sociales y políticos para imponer un proyecto de dominación por consenso; junto con otro que proviene del análisis de la dependencia y la asistencia militar externa, fundamentalmente por parte de Estados Unidos durante el período de la Guerra Fría (Magdoff, 1975; Tapia Valdés, 1980; Winer, 2013). Se planteó como elemento clave el impacto de los procesos de formación en el exterior, en particular en Estados Unidos, y su vínculo con la ideología (Rouquié, 1969; Romero, 1989), en un contexto en el que desde finales de la Segunda Guerra Mundial, las Fuerzas Armadas latinoamericanas tendieron a subordinarse a la Doctrina de Seguridad Hemisférica, materializada en planes de asistencia militar y para el desarrollo contrainsurgente (Romano, 2013; Winer, 2013).

## Transiciones y control civil

Las transiciones democráticas encontraron gobiernos civiles que en la mayoría de los casos no realizaron reformas profundas de las instituciones armadas, salvo excepciones, como fuera el caso de la Argentina. En países como Venezuela,

Colombia o México, la presencia de las Fuerzas Armadas en la vida política nunca dejó de ser significativa, ni se discontinuó el fenómeno de los políticos militares, más bien, como indicara Kruijt (2012), se transformó; el electorado latinoamericano siguió cultivando una cierta confianza en los hombres y mujeres en armas. El anti-militarismo de los políticos y de la sociedad no se encuentra determinado solamente por la ideología, sino también por experiencias traumáticas o conflictivas con las Fuerzas Armadas; tal es el caso de muchas de las llamadas “reacciones civilistas” en la historia de América Latina, que trajeron aparejada una drástica reducción del gasto militar y una prolongada condena social a las Fuerzas Armadas (Nunn, 1976).

Las dictaduras en varios países de la región han dado cuenta de un protagonismo militar arraigado en la cultura política de los pueblos. Esto refleja, de manera contradictoria, su paso por la democracia como instituciones que, por un lado, han sabido mantener altos rangos de autonomía institucional y, por otro, han tenido que enfrentarse con el desprestigio social (Diamint, 1999; Tellería Escobar, 2023). Siguiendo a Frederic (2013), las democracias que concedieron a las Fuerzas Armadas una garantía de vigencia, mientras se constituyeron, confrontaron un pasado dominado por un autoritarismo representado principalmente por los militares. Por el lado de la profesionalización de las Fuerzas Armadas, se observa también una desviación hacia el cumplimiento de nuevos roles que no están destinados a la defensa externa del Estado, sino que se vinculan directamente con la seguridad interna del mismo, aunque también con otras funciones a misiones, tema que también ocupa destacada centralidad en el debate reciente.

El escenario posdictaduras impuso renovados desafíos fundamentalmente al control político sobre las instituciones militares. El surgimiento de un nuevo tipo de amenazas a fines de la Guerra Fría, tanto como la indefinición acerca de futuros escenarios de conflicto y el incremento de la inseguridad ciudadana, han revelado nuevos retos a la capacidad política y al profesionalismo militar. Tras las dictaduras, la ausencia de un verdadero control civil tanto como la presencia de amplios márgenes de autonomía militar en la mayoría de los países de la región dieron cuenta de un modelo específico de relaciones civiles-militares que llevó, en los últimos años, a un renovado interés sobre la relación entre gobiernos y Fuerzas Armadas (Trinkunas, 2005; Jácome, 2010; Celi, 2010; Campero, 2012; Frederic,

2013; Sampó y Troncoso, 2015; Battaglini, 2015). Así partimos de la premisa de que los contextos sudamericanos actuales son susceptibles al desarrollo de un nuevo marco conceptual en el tema de las relaciones civiles-militares.

Asimismo, la afirmación de que en las últimas décadas los militares dejaron de representar una amenaza para la estabilidad democrática es relativizada a partir de las recientes intervenciones militares en Venezuela (2002), Honduras (2009), Ecuador (2010) y Bolivia (2019), y por los elevados niveles de influencia militar en parte de estos países, como por ejemplo en Brasil (Sampó y Troncoso, 2015) o, de distinto modo, en Venezuela (Ugarte, 2020). En cuanto a nociones de fortaleza o debilidad de las Fuerzas Armadas, el grado de fragmentación, el nivel de autonomía y el tipo de transición se han tornado indicadores clave para el análisis (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986; Trinkunas, 2005). En ese sentido, la literatura sobre transiciones democráticas ha establecido que aquellas mayormente pactadas se asocian con democracias que han convivido con niveles considerables de poder político militar, siendo la existencia de enclaves autoritarios o de prerrogativas militares un legado común en este tipo de procesos (Battaglini, 2015).

La historia nos ha mostrado que las relaciones civiles-militares en la región tendieron hacia un equilibrio dependiente de contextos externos e internos variables y, en ese sentido, permeadas por una “lucha de intereses políticos, económicos e institucionales” y “una acelerada desviación funcional que repercute de manera directa en su forma de relacionamiento con la sociedad” (Tellería Escobar, 2023: 164). Tales esferas no han estado separadas o mantuvieron una frontera difusa en clave de continuidad o proyección de una a la otra y viceversa. El movimiento pendular de gobiernos civiles y militares da cuenta de la “costumbre” por parte de la ciudadanía a ser parte de una dinámica política en la que los militares, si bien “entran y salen del poder”, nunca terminan de alejarse del mismo (Tellería Escobar, 2023: 167).

El análisis del control civil, o del gobierno político de la defensa, ha sido central en el enfoque de las relaciones civiles-militares. La primacía de las decisiones de los gobiernos civiles representa el ejercicio de un control político caracterizado por la capacidad que tienen estos de tomar decisiones en ámbitos que tradicionalmente fueron asumidos por los militares, como políticas de seguridad y de defensa,

o sobre la estructura, organización y presupuesto del aparato militar (Agüero, 1995; Diamint, 1999). Se plantea además que el control debe modificarse cuando se amplíe la misión tradicional de defensa externa a otras de carácter interno o a las internacionales. Si bien el control civil sobre las fuerzas armadas requiere amplios márgenes de capacidad y adaptación política; los militares, por su lado, necesitan demostrar altos grados de profesionalismo.

Partimos de la idea de que el debate entre quienes pregonan el control civil y aquellos que lo hacen por la reconstrucción de las capacidades debe ser superado –sin minimizar la importancia del control o de la necesidad de reequipamiento– en el sentido de identificar nuevas líneas de análisis que permitan indagar y superar las causas de una situación de desinterés político por las cuestiones de la Defensa. En ese sentido nos preguntamos: ¿cómo define un Estado la Defensa nacional?, ¿cuáles son los medios para garantizarla? Y, finalmente, ¿cuáles son los factores que determinan el grado de atención política que recibe?

### **“Nueva izquierda” sudamericana y la relevancia de la Defensa**

En varios países de la región, durante las últimas décadas de gobiernos de la denominada nueva izquierda (Alda Mejías, 2010; Battaglini, 2015), el modelo de relaciones civiles-militares se presentó más variado y multiforme, en el que los militares se han convertido en un aliado importante para la implementación de políticas públicas de integración social (Levitsky y Roberts, 2011).

Si bien la izquierda ha sido definida en muchas ocasiones como “antimilitarista” –resultado de sus históricos conflictos con las Fuerzas Armadas–, experiencias recientes de gobiernos de la región ponen al menos en tensión esta definición y nos obligan a su análisis. Podemos observar una alianza con las Fuerzas Armadas que mayormente ha repercutido en el aumento del gasto militar y en la adquisición de armamento entre otros aspectos (Battaglini, 2015). Estos gobiernos han implementado proyectos políticos que atribuyen a la Defensa y/o a las Fuerzas Armadas un rol clave para alcanzar objetivos estratégicos, implementando modelos de desarrollo que han incluido la defensa/Fuerzas Armadas, de acuerdo con las distintas variantes de los programas neodesarrollistas (D’Araujo, 2010). Así, se sugiere considerar no solo la orientación ideológica de un gobierno, sino también su modelo



de desarrollo y, sobre todo, en qué medida incorpora la defensa/Fuerzas Armadas para el cumplimiento de sus objetivos. Lo que nos permite hipotetizar que la relevancia de los militares puede aumentar cuando el modelo de desarrollo incluye objetivos tales como incrementar los márgenes de autonomía nacional para el manejo de los recursos definidos como estratégicos o para mejorar el control de su territorio, valorando el despliegue de un instrumento militar que esté debidamente equipado. Finalmente, la importancia atribuida a la autonomía quedaría establecida en los programas que perciben la Defensa como un motor del desarrollo económico y también de su garantía y protección; por ejemplo, esto fue lo que estuvo presente en el diseño de la estrategia de la Defensa de Brasil en 2008 (D'Araujo, 2010).

Además del impacto social, la participación de los militares en programas de gobierno generó un espacio de convergencia de intereses entre los gobiernos y los militares, hecho que podría colocar a los primeros en una situación de dependencia de los militares, en la medida en que una situación puede tornarse especialmente relevante cuando la estabilidad del gobierno esté amenazada por poderosos actores con capacidad para oponerse a los cambios (Pion-Berlin, 2008; Dube y García Pinzón, 2012). El nivel creciente de relevancia de la defensa y las Fuerzas Armadas para los líderes políticos: a) contribuyó a la estabilidad de tales gobiernos en la región (Battaglino, 2015); b) tal convergencia permitió avanzar en agendas de ampliación de derechos y de inclusión de vastos sectores sociales y c) las Fuerzas Armadas se han beneficiado de nuevas misiones que los han relegitimado frente a sus sociedades, sin despreñar los amplios recursos materiales que estas han podido obtener (Wainer, 2022).

La asignación de nuevas misiones, en particular de aquellas que favorecen su participación en la seguridad interna o en la administración de agencias del gobierno, ha sido un tema de constante debate entre los especialistas en relaciones civiles-militares. Si bien autores como Stepan (1973) han considerado que la expansión termina por politizar a los militares al exponerlos a problemáticas sociales o a la propia gestión de gobierno, otros plantean que esta no conduce necesariamente a la politización, si los líderes civiles establecen límites y logran supervisar el desarrollo de las nuevas misiones (Pion-Berlin, 2008). Otra perspectiva pone el acento en la convergencia ideológica entre civiles y militares como “mecanismo de control”; así, el problema no sería la expansión sino la orientación

que se adopte, al tiempo que la expansión podría no ser tanto una amenaza sino la consecuencia de un proceso político de transformación orientado hacia el desarrollo de la nación (Aviles, 2010; Campero, 2012). Fueron varios los países sudamericanos que en las últimas décadas incorporaron nuevas misiones primarias, en algunos casos identificando potencias extrarregionales como potenciales amenazas y en otros avizorando un empleo global de los militares (Battaglini, 2013). Vale destacar que la presencia de hipótesis de conflicto constituye una fuente de poder organizacional que justifica la existencia de Fuerzas Armadas de tamaño y mayor presupuesto (Buzan y Weaver, 2003). En países como Brasil, Bolivia y Venezuela, los militares fueron desplegados para combatir el crimen organizado y el narcotráfico (Coimbra, 2012; Sampó y Troncoso, 2015) tanto como en la implementación de políticas sociales; al tiempo que integrantes de sus Fuerzas Armadas han conducido ministerios y/o formaron parte de la burocracia de estos.

En la Argentina, la Defensa recibió escasa atención de la política desde el regreso de la democracia. Puede verse en una constatación de disminución del gasto militar, escasas compras de armamento y en el desmantelamiento de la industria militar, durante la década de 1990. A pesar de que esta situación pudo revertirse mínimamente, los avances no fueron suficientes para modificar una caracterización de “déficit de atención” de la Defensa en los términos de Pion-Berlin y Trinkunas (2007). Podemos decir que el caso de la Argentina, además de llevarnos a analizar qué factores afectan el interés y así poder identificar los fundamentos o los determinantes de la defensa (Huntington, 1995), se torna relevante, en primer lugar, porque el país mantiene un conflicto territorial con una potencia como Gran Bretaña, con la que además mantuvo una guerra en 1982; luego, porque parte de sus vecinos adquirieron importantes cantidades de armamento en los últimos años, situaciones ambas que ponen en juego la defensa del país (Calle, 2007).<sup>1</sup> Comprender la dinámica de las relaciones civiles-militares adquiere una gran relevancia en un contexto de creciente militarización regional de la política, es fundamental conocer en profundidad estas nuevas lógicas de interacción civil-militar

---

<sup>1</sup> Hasta la década de 1970, la Argentina poseía una importante industria bélica, para la que destinaba un porcentaje considerable de su presupuesto nacional al gasto militar, el cual era legitimado por la presencia de tres hipótesis de conflicto simultáneas: Brasil, Chile y Reino Unido.

de manera tal que el Estado argentino pueda desarrollar políticas de relacionamiento que preserven el sólido modelo argentino de control civil de las Fuerzas Armadas o, en su defecto, elabore uno superador, atendiendo desafíos emergentes.

En relación con este punto, este trabajo pretende cubrir parte de un vacío que aún persiste sobre los análisis en torno a los militares y la democracia, el vínculo entre Fuerzas Armadas y sociedad civil en el siglo XXI; se busca realizar un esfuerzo conceptual para complejizar una dicotomía muchas veces presente entre militarización y democracia en América Latina. Tal dicotomía es sostenida desde una perspectiva que ha penetrado en parte de los análisis académicos y políticos y que tiende a deshistorizar o invisibilizar la participación de los militares en procesos de cambio, en particular a partir del siglo XXI (López y Pion-Berlin, 1996). El estudio de los procesos políticos en la región representa la posibilidad de examinar otras lógicas de relacionamiento civil-militar y de abordar el rol político de los militares, en particular, cómo los militares han sido influenciados por el mundo de la política y cómo se proyectan en la política.

## Defensa regional, el caso del CDS

La concepción estratégica de un Estado –que parte de analizar su posición en el sistema mundial, de identificar los principales problemas internacionales, de cómo afectan sus intereses, etc. – establece el papel que se le asigna a la Defensa en el marco de la política exterior: qué nivel de fuerza militar se está dispuesto a utilizar y en qué tipos de conflictos se debería intervenir. En ese sentido, las alianzas entre unidades del sistema internacional son una herramienta para maximizar la defensa, es decir, la protección del interés nacional al percibir que este no puede ser garantizado de forma unilateral (Walt, 1985).

76

Considerando modelos de políticas de alianzas, predominantes en América Latina –en su calidad de opciones estratégicas de la región y su relación con la histórica presencia de Estados Unidos– podemos resaltar que la Defensa nacional puede garantizarse mediante dos tipos o modelos: modelos de balance o de plegamiento (Russell y Tokatlian, 2009). Los primeros tienden a buscar el equilibrio de fuerzas militares a través de un reforzamiento defensivo, esto quiere decir que los Estados forman alianzas para enfrentar desequilibrios provocados por unidades

estatales superiores en capacidad. El plegamiento, en cambio, supone una aproximación distinta a la Defensa: la Defensa se va a ver afectada, ya que el Estado que se pliega acepta su debilidad militar. La garantía para el más débil radica en que el más poderoso se compromete a respetar su soberanía, dada la aceptación de su posición en el sistema (Walt, 1985). Podemos decir que en el siglo XXI el regionalismo latinoamericano ingresó, en términos del politólogo francés Olivier Dabène (2009), en una nueva fase de “politización”; lo que nos permite pensar, en esa clave, también la defensa sudamericana.

Podemos tomar como referencia la caracterización realizada por Roberto Russell y Juan Tokatlian (2013) sobre las lógicas de aquiescencia y autonomía en el accionar externo latinoamericano. Según explican Russell y Tokatlian, la lógica de autonomía es una de las dos “pequeñas grandes estrategias” que ha definido el accionar internacional de América Latina por más de cien años. Esta lógica tiene entre sus fines principales el imperativo del desarrollo económico; la búsqueda de la paz; la extensión del alcance geográfico de las relaciones exteriores; la restricción del poder de las grandes potencias, particularmente de Estados Unidos y también la construcción de un orden internacional más equitativo. En la práctica – argumentan los autores– la autonomía se articula alrededor de cuatro opciones estratégicas: el equilibrio blando, la diversificación, el repliegue y la unidad colectiva.

En este sentido, Simonoff (2013) señala que los proyectos externos estuvieron marcados por una puja entre los esquemas de alineamiento hacia Gran Bretaña o Estados Unidos, por un lado, y, por otro, los esquemas autonomistas, más enfocados en la integración con los países vecinos. Pignatta (2010), por su parte, agrega como variable el modelo de desarrollo, dando lugar a dos combinaciones de política exterior: 1) un liberalismo económico que ha impulsado modalidades de inserción que privilegian el alineamiento con la potencia dominante y 2) un modelo desarrollista orientado a la búsqueda de autonomía.

Resulta significativo cómo la modernización y el fortalecimiento de la industria de defensa, el plan de desarrollo nacional y la configuración de esquemas de defensa regional –en el ámbito de la UNASUR y del CDS– parecían ser los componentes de un conjunto integrado (Comini, 2015). La propuesta de Brasil de

crear un CDS se conoció en 2008, cuando Brasil se encontraba en un proceso de rearme y en una carrera armamentística en la región (Battaleme, 2009). Este país, más allá de las interpretaciones sobre cuál de las instancias ha primado, intentó diagramar una dinámica de “hegemonía consensual” (Burges, 2008), lo que para unos era síntoma de un contexto en donde los Estados de la región estaban embarcados en actualizar, renovar, reemplazar o modernizar sus parques militares (Comini, 2015).

Con la creación del CDS se buscó desarrollar un espacio de debate en materia de defensa para profundizar los mecanismos de diálogo entre los países; un sistema de defensa sudamericano más representativo de los intereses de los países de la región que de los mecanismos vigentes, como la Junta Interamericana de Defensa (JID), el Colegio Interamericano de Defensa (CID) y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH) de la OEA y la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA).

Países como Brasil, Venezuela y, en menor medida, la Argentina y Bolivia concibieron instituciones como el CDS como un espacio a partir del cual proyectar su propia concepción sobre la Defensa nacional y, en casos como la Argentina, por ejemplo, como una plataforma para actuar de contrapeso de la tendencia manifiesta en varios países sudamericanos de policialización de las fuerzas armadas. Así, el espacio comenzó a trabajar con un trasfondo signado por dos modelos de “consejo” que se encontraban en pugna (Comini, 2015). Uno que pregonaba que el nuevo organismo cobrara forma de foro de diálogo y coordinación de políticas (Lula da Silva) y otro que proponía que este se conformara como una alianza de seguridad colectiva (Hugo Chávez). La razón de ello era que en las percepciones de los tomadores de decisión involucrados en la gestación del CDS la seguridad colectiva se asociaba con una idea de integración demasiado ambiciosa, mientras que el esquema de seguridad cooperativa se vinculaba con un ámbito más adaptable para países con heterogeneidades en su sistema de defensa y sus vínculos con potencias extrarregionales (Comini, 2015; Frenkel, 2020). Venezuela, por su parte, propondría que el naciente Consejo proyectara un “eje militar unionista” y constituyera un “bloque geopolítico de poder”. Como ya se ha adelantado, esta concepción del Consejo contaba con varios antecedentes en el discurso venezolano. En ocasión del XX Aniversario del Parlamento Andino de 1999, Chávez había planteado que,

si la Organización del Tratado del Atlántico Norte y el Pacto de Varsovia seguían vigentes, también podía concebirse la creación de una Organización del Tratado del Caribe y Atlántico Sur (Redacción de *Informativos.net*, 1999).

La proyección del mencionado “eje militar unionista” y del “bloque geopolítico de poder” iba acompañada de un complejo amalgama de propósitos impresos en el Consejo de Defensa y tan diversos como la cohesión de una “fuerza cívico-militar en defensa de la región”, “la conformación de una sola voz en los foros internacionales” y la capacidad de “accionar de forma conjunta” ante cualquier eventualidad en materia de defensa. La posición argentina, por su parte, fue de apoyo para el modelo brasileño. Así, el inicio de las negociaciones encontraría a la delegación argentina asumiendo los lineamientos de una “expectante pasividad que la llevaba a expresarse en favor de avanzar sobre un esquema que fuera flexible y gradual” (Comini, 2015: 125). En este marco, la Argentina apoyó la iniciativa brasileña de crear, dentro de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), un CDS, para luego ir asumiendo un perfil más alto, llegando a promover iniciativas que fueran más allá de la mera construcción de confianza mutua. Surgió de ese modo la propuesta de diseñar un avión de entrenamiento sudamericano y de crear el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa, cuya sede quedaría en Buenos Aires.

Podemos decir que, fomentado por Brasil, el CDS incorporó entre sus temáticas de cooperación la industria y tecnología de defensa, lo que representaba para la Argentina una significativa oportunidad para profundizar las políticas económicas de carácter neodesarrollistas (Frenkel, 2020). Vemos de este modo cómo entonces desarrollo, defensa e integración se articulan en un contexto específico, en una agenda neodesarrollista que asumió buena parte de los gobiernos de la denominada “nueva izquierda”. Además, estas iniciativas dieron cuenta de que el CDS se constituyó para estos países, más allá de las diferencias, como una plataforma para proyectar su doctrina de defensa.

## Bibliografía

- Agüero, F. (1995). *Soldiers, Civilian and Democracy: Post-Franco Spain in Comparative Perspective*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Alda Mejías, S. (2010). “Los cambios en las fuerzas armadas y la defensa en la revolución democrática de Evo Morales”. En Mathieu, H. y Niño Guarnizo, C. (eds.), *Anuario 2010 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia.
- Arreguin-Toft, I. (2005). *How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict*. Nueva York/Cambridge: Cambridge University Press.
- Aviles, W. (2010). *Globalization and Military Power in the Andres*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Battaglino, J. (2013). “The Determinants of Arms Spending in South America”. *Journal of Politics in Latin America*, n° 2, 71-103.
- \_\_\_\_ (2015). “Políticos y militares en los gobiernos de la nueva izquierda sudamericana”. *Política y gobierno*, n° 1, vol. 22.
- \_\_\_\_ (2018). “Fundamentos olvidados de la política de defensa: reflexiones a partir del caso argentino”. *Defensa Nacional*, n° 1, 77-98.
- Battaleme, J. (30/10/2009). “Chile y Perú duplicaron el gasto militar”. *Perfil*. Disponible en: [http://www.perfil.com/contenidos/2009/10/30/noticia\\_0059.html](http://www.perfil.com/contenidos/2009/10/30/noticia_0059.html).
- Biddle, S. (2006). *Military Power: Explaining Victory and Defeat in Modern Battle*. Princeton: Princeton University Press.
- Boron, A. (2000). *Tras el Búho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de Siglo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Burges, S. W. (2008). “Consensual hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War”. *International Relations*, 65-84.
- Buzan, B. y Weaver, O. (2003). *Regions and Powers; the Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Calderón Grosso, E. (2012). “La impronta legal de la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública: el caso de la lucha contra el narcotráfico en América del Sur”. *Urvio*, n° 12, 97-109.



- Calle, F. (2007). “Rambo, versión sudamericana. El impacto regional del rearme de Venezuela y Chile”. *Nueva Sociedad*, vol. 211, 13-21.
- Campero, J. C. (2012). “La seguridad en Bolivia”. En Mathieu, H. y Niño Guarnizo, C. (eds.), *Anuario 2012 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia.
- Celi, P. (2010). “Ecuador: tensiones bilaterales y reformas institucionales en seguridad y defensa”. En Mathieu, H. y Niño Guarnizo, C. (eds.), *Anuario 2012 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia.
- Coimbra, L. O. (2012). “El involucramiento de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad en las Américas”. *Urvio*, n° 12, 127-140.
- Comini, N. (2015). “El origen del Consejo de Defensa Suramericano. Modelos en pugna desde una perspectiva argentina”. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 1, n° 2, 109-135.
- Costa Vaz, A. y Andrade da Silva Machado, A. (2011). “La política brasileña de seguridad en 2010. Activismo internacional y balance del gobierno de Lula en el campo de la defensa”. En Mathieu, H. y Niño Guarnizo, C. (eds.), *Anuario 2011 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia.
- D'Araujo, M. (2010). “Los militares y el desarrollo en América del Sur”. Donadio, M. (comp.), *La reconstrucción de la seguridad nacional. Defensa, democracia y cuestión militar en América Latina*. Buenos Aires: Resdal/Prometeo.
- Dabène, O. (2009). *The politics of regional integration in Latin America: theoretical and comparative explorations*. Nueva York: Springer.
- Dahl, R. (2009). *La Poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Diamint, R. (coord.) (1999). *Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella/Nuevo Hacer.
- Dube, S. y García Pinzón, V. (2012). “Las tareas contemporáneas de las fuerzas armadas latinoamericanas y la necesaria revisión de la teoría de la consolidación democrática”, *Estudios Ibero-Americanos*, vol. 38, n° 1, 119-143.
- Fraser, R. (1993). “La historia oral como historia desde abajo”. *Ayer*, n° 12.
- Frederic, S. (2013). *Las trampas del pasado: las Fuerzas Armadas y su integración al Estado democrático en Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Frenkel, A. (2020). Argentina en el Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur (2015-2018). *Estudios Internacionais*, vol. 8, n° 1, 44-63.
- Huntington, S. (1995). *The Soldier and the State*. Cambridge Massachusetts: The Belknap Press.
- Jácome, F. (2010). “Venezuela: defensa y seguridad. Bolivarianismo y socialismo del siglo XXI”. En Mathieu, H. y Guarnido, C. (eds.), *Anuario 2010 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia.
- Kruijt, D. (2012). “Las fuerzas armadas en América Latina, antes y hoy”. *Ciencia política*, vol. 7, n° 14, 5.
- Lajtman, T.; Romano, S.; Bruckmann, M. y Ugarteche, O. (2021). *Bolivia y las implicaciones geopolíticas del golpe de Estado*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Lazo Cividanes, J. (2000). *Aproximación a los fundamentos ideológicos del discurso político de Hugo Chávez frías (1992-2000)*. Venezuela: Universidad Simón Bolívar.
- Levitsky, S. y Roberts, K. M. (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- López, E. y Pion-Berlin, D. (1996). *Democracia y cuestión militar*. Buenos Aires: UNQ.
- Magdoff, H. (1975). “Militarismo e imperialismo”. En Magdoff, H.; Dos Santos, T.; Wolff, R. y Sweezy, P. *Economía política del imperialismo*. Buenos Aires: Periferia.
- Murray, D. y Viotti, P. (eds.) (1994). *The defense policies of nations: a comparative study*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Nunn, F. M. (1976). *The Military in Chilean History: Essays on Civil Military Relations, 1810-1973*. Albuquerque: University of New Mexico.
- O'Donnell, G.; Schmitter, P. C. y Whitehead, L. (eds.) (1986). *Transitions from Authoritarian Rule, vol. 4: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Washington: The Johns Hopkins University Press.
- Pignatta, M. E. (2010). “Identidad y política exterior. Explorando el caso argentino”. En Busso, A. (ed.), *Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones en torno a su impacto sobre la política exterior*. Rosario: UNR Editora.

- Pion-Berlin, D. (2008). “Militares y democracia en el nuevo siglo. Cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente”. *Nueva Sociedad*, n° 213, 50-63.
- Pion-Berlin, D. y Trinkunas, H. (2007). “Attention Deficit: Why Politicians Ignore Defense Policy in Latin America”. *Latin American Research Review*, vol. 42, n° 3, 76-100.
- Redacción de *Informativos.net* (3/11/1999). “Chávez propone una OTAN del Sur”. *Informativos.net*. Disponible en: [http://informativos.net/otros-paises/ch-vez-propone-una-otan-delsur\\_6600.aspx](http://informativos.net/otros-paises/ch-vez-propone-una-otan-delsur_6600.aspx).
- Romano, S. M. (2013). *¿América para los americanos? Integración regional, dependencia y militarización*. La Habana: Ruth Casa Editorial.
- Romero, A. (1989). *América Latina: militares, integración y democracia*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina.
- Rouquié, A. (1969). “Le role politique des forces armées en Amerique Latine. Etat des travaux”. *Revue Francaise des Sciences Politiques*, vol. 19, n° 4.
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2009). “Modelos de política exterior y opciones estratégicas: el caso de América Latina frente a Estados Unidos”. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 211-249.
- \_\_\_\_ (2013). “América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía [Latin America and its grand strategy: between acquiescence and autonomy]”. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 157-180.
- Sampó, C. y Troncoso, V. (2015). “La violencia vinculada a la criminalidad en Brasil y el papel de las Fuerzas Armadas en la búsqueda de la seguridad pública”. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*.
- Schumpeter, J. (1996). *Capitalismo, socialismo y democracia* (t. 2). España: Folio.
- Schweller, R. (2004). “Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing”. *International Security*, vol. 29, n° 2, 159-201.
- Simonoff, A. (2013). “Una visión estructural de la política exterior argentina y el rol de Chile desde el proceso de democratización de 1983”. *Revista Si Somos Americanos*, vol. 13, n° 1, 15-38.
- Spota, J. C. (2021). “Insistir en el error. Desaciertos estratégicos en la política de Defensa Nacional Argentina”. *Casus Belli*, n° 2, 39-75.

- Stepan, A. (1973). “The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion”. *Authoritarian Brazil, Origins, Policies, and Future*. New Haven: Yale University Press.
- Tapia Valdés, J. (1980). *El terrorismo de Estado. La doctrina de la seguridad nacional en el Cono Sur*. México: Nueva Imagen.
- Tellería Escobar, L. (2023). “El mito fundacional y los mitos políticos de las fuerzas armadas en América Latina”. *Cuadernos de Marte*, vol. 14, n° 24.
- Trinkunas, H. (2005). *Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela: a Comparative Perspective*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Ugarte, J. M. (2020). “Qué cambios se están produciendo en las fuerzas armadas Latinoamericanas?”. *Revista Política y Estrategia*, n° 135, 61.
- van Dijk, T. A. (1994). “Discurso, poder y cognición social”. *Cuadernos*, vol. 2, n° 2.
- Wainer, L. (2022). “El desafío de conjugar varios tiempos y velocidades: corresponsabilidad civil-militar en la llegada al gobierno de Hugo Chávez Frías”. *Cuadernos de Marte*, n°. 23.
- \_\_\_\_ (2024). “La Defensa Integral de la Nación venezolana: del MBR-200 a la concepción de ‘Guerra Popular de Resistencia’ e-l@tina”. *Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, vol. 22, n°. 87.
- Walt, S. (1985). “Alliance Formation and the Balance of World Power”. *International Security*, vol. 9, 3-43.
- Weyland, K. (2013). “The threat from the populist left”. *Journal on Democracy*, vol. 24, n° 3, 18-32.
- Wilson, J. y Swyngedouw, E. (comps.) (2015). *The post-political and its discontents. Spaces of depoliticisation, Spectres of Radical Politics*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Winer, S. (2013). “La estrategia de Estados Unidos y su proyección sobre América del Sur”. *Serie Documentos de Trabajo Nro. 14*. Argentina: Escuela de Defensa Nacional, Ministerio de Defensa.



**realidad  
económica**

Nº 371 • AÑO 55

1º de abril al 15 de mayo de 2025

ISSN 0325-1926

Páginas 85 a 116

---

JORNADAS

## XVI Jornadas Nacionales de Investigadores en Economías Regionales Inercias y rupturas en escenarios de transformación

---

María Alejandra Agostinho\*, Anabela Emilse Cardena\*, Franco  
Martín Bruno Basante\*\* y María Camila Chaves\*\*\*

\* Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Jujuy (UNJu)

\*\* Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (FSOC-UBA),  
francobrunobasante21@gmail.com.

\*\*\* FSOC-UBA, camichaves99@hotmail.com.



## Jujuy desde la ruralidad y la vulnerabilidad urbana: un mercado de proximidad en la cadena de valor de las carnes andinas

**María Alejandra Agostinho y Anabela Emilse Cardena**

### Presentación

**V**enimos a compartir los resultados del proyecto presentado en las XV Jornadas Nacionales de Investigadorxs en Economías Regionales en octubre de 2022 organizadas por el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), cuando transitábamos la primera etapa de ejecución del proyecto MinCyT PACH ANR CAF CFA 8919, C-126 “Mercados de proximidad en Jujuy: carnes andinas para mejorar la calidad alimentaria”, seleccionado para su financiamiento entre diciembre de 2021 y 2023. Se radicó en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Jujuy (UNJu). Interinstitucional e interdisciplinario, el equipo conformado por veintidós personas estaba integrado por investigadores de UNJu, SENASA, SAFCI región Puna norte, INTA Abra Pampa, Programa Abordaje Comunitario PNUD-ARG 20/004 - PACH- MDS<sup>1</sup> y Microrregión de Yavi.<sup>2</sup> Se partió

---

<sup>1</sup> El programa en Jujuy sostiene cincuenta y seis comedores comunitarios en el conglomerado San Salvador de Jujuy, Palpalá. Dispone de equipo técnico de cuatro profesionales, entre ellos un nutricionista. En el proyecto MinCyT, se desplegaron actividades con un total de once comedores interesados en el producto, a modo de plan piloto.

<sup>2</sup> Es una organización de derecho privado, sin fines de lucro, que reúne a las cinco comisiones municipales del Departamento de Yavi, con el objetivo de mejorar la escala de inversiones y así fomentar el desarrollo territorial.

de la indagación sobre el mercado de carnes andinas (llama y cordero) provisto desde la región de Yavi, y con potencial de provisión a 56 comedores comunitarios del Programa Alimentario, localizados en el conglomerado de la capital provincial, y que brindan más de 8.600 raciones diarias, con una demanda semanal de 1750 kg de carnes. La hipótesis de trabajo postulaba que la cadena de valor (CDV) disponía en territorio de los eslabones para valorizar el producto, pero la informalidad dominante atentaba contra la gobernanza del sistema, por lo que se dificultaba una articulación perdurable y virtuosa con la demanda de comedores comunitarios que requieren productos inocuos y comercialmente habilitados. El objetivo del desarrollo era el de fomentar la soberanía alimentaria desde la integración de ese mercado, el consumo de carne de llama y la provisión de carne desde las cuencas productivas.

Es conocido por todos que el gobierno elegido a finales de 2023 generaría un cambio de rumbo en las políticas sobre la ruralidad y la vulnerabilidad alimentaria de las poblaciones urbanas, con un panorama impensado en ese período. Por esto, se propone comenzar sintetizando el contexto de política pública que facilitó el desarrollo del proyecto, compartir algunos de los resultados obtenidos y concluir con algunas reflexiones que entendemos resultan relevantes para el debate acerca del presente y el futuro de la línea de trabajo.

## **Una síntesis de reconocimiento para la política pública que encuadró el proyecto de investigación**

Desde la instauración del neoliberalismo con la dictadura cívico-militar de 1976, la estructura social argentina se transforma, revelándose en indicadores de precariedad y vulnerabilidad social manifiestos en el hambre.

Ante esta realidad, era cada vez más habitual que las organizaciones de la economía solidaria operaran a nivel capilar articulando con un Estado tan empo-



brecido como la sociedad, con insuficiente capacidad de respuesta a la dimensión de la crisis. Son estas organizaciones las que se encargan de gestionar recursos para lograr el acceso a los alimentos entre los más vulnerables, organizando comedores comunitarios y merenderos.

Las políticas estatales sobre la alimentación se vienen implementando desde el regreso a la democracia, con estrategias diversas. Se transitaron diversas etapas, desde el denominado modelo social al prestacional, desplegando en los últimos años un modelo denominado como Estado garante, alineando sus estrategias de política en función de la Agenda de la ONU para los Objetivos del Desarrollo Sostenible 2030.

A finales de 2019 el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) implementa el Plan Argentina contra el Hambre (PACH), para promocionar y fomentar el Acceso a la Canasta Básica de Alimentos y con el objetivo de maximizar esfuerzos y lograr la erradicación del hambre y la malnutrición, reconociendo en sus prácticas el rol indelegable de las organizaciones de base, con las tensiones y complejidades propias de cada gestión.

Si bien la administración de los programas alimentarios es responsabilidad primaria del MDS, la complejidad que supone generar los medios para el acceso autónomo a alimentos sanos y seguros, y el manejo integral de la cuestión alimentaria –considerando producción, elaboración, distribución, comercialización, consumo y comensalidad– obligó la involucración de diferentes áreas ministeriales y niveles jurisdiccionales en función de la estructura federal de gobierno. Se propusieron tres estrategias articuladas: la metodología de trabajo interministerial e intersectorial, el abordaje territorial integral y el enfoque de construcción de ciudadanía.

Desde el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, dos dispositivos contribuyeron al andamiaje científico: la confección de un mapa para medir la desnutrición en zonas vulnerables priorizando áreas de intervención urgente y la convocatoria para presentar proyectos que aporten alternativas al “problema del hambre”.

Por la Resolución 341-2020 del MinCyT, en octubre de 2020 se lanza junto con el MDS el programa Ciencia y Tecnología contra el Hambre, para “contribuir desde el sector científico-tecnológico a potenciar las acciones públicas que busquen revertir problemáticas como la malnutrición infantil, la emergencia alimentaria y la pobreza en todo el territorio nacional”. En sus considerandos, se integra el “marco para la prestación de asesoramiento científico sobre seguridad alimentaria y nutrición” recomendado desde 2018 por la ONU-FAO, manifestando que la provisión de asesoramiento científico es esencial para la planificación e implementación efectiva de los programas de control de alimentos y nutrición a nivel internacional y nacional. Estos dispositivos se financiaron desde la CAF (Banco de Desarrollo para América Latina y Caribe) por medio del ANR CAF-CFA 8919.

### **Del mercado de carnes en la Argentina, y de las restricciones que genera para las carnes andinas**

El mercado de carnes en la Argentina posee características diferenciales y específicas, desde sus orígenes como sector económico estratégico para la economía nacional. Todo el sistema tracciona sobre la base de dos o tres factores estructurantes: por una parte, la explotación de carnes de especie vacuna por sobre otras; también, la priorización de la dinámica del modelo exportador por sobre el mercado local y finalmente, el modelo tecnológico para la gestión sanitaria y comercial de producto, basado en la aplicación de cadena de frío y trazabilidad, originada y consolidada desde Estados Unidos.<sup>3</sup> Estos factores generan restricciones a nivel local, que suelen ser determinantes sobre producciones alternativas a la de carne vacuna, constituyendo barreras para la normal provisión de carnes de otras especies, lo que se practica por lo general en condiciones de inocuidad, aunque sin alcanzar los estándares sanitarios que rigen, y que en la Argentina operan como línea de base. El desarrollo de otros sistemas productivos alternativos al vacuno, aviar y porcino enfrenta así dificultades para su fomento y estabilización en las economías regionales.

---

<sup>3</sup> La Ley Federal de Carnes (22.375) es promulgada por Videla, Martínez de Hoz y Harguindeguy en enero de 1981. Sigue vigente.

El mundo andino de Jujuy pervive en el mercado de carne de llama, resistiendo con prácticas productivas que no se encuentran visibilizadas, y que hasta hace muy pocos años, no disponían de normativa oficial que la incluyera en el sistema alimentario formalizado. Estos productos se generan de la ganadería de altura, actividad económica principal de la agricultura familiar. El consumo de carne de llama es ancestral, arraigado y sostenido en el tiempo,<sup>4</sup> aunque su registro en el Código Alimentario Argentino se concreta recién en 2017. Es por esto que el mercado “habilitado” de las carnes andinas se encuentra en formación y en plena dinámica expansiva, y evidencia complementariedad con relación a otros mercados de carnes, en especial aportando un porcentaje significativo de proteínas animales, caracterizadas por una alta calidad nutricional, sistemas productivos primarios armoniosos con el bienestar animal y ambiental, más sustentables, con relativo bajo impacto de la logística de productos, con arraigo en el paladar de los comensales y con precios más accesibles que los de la carne vacuna. Hacer referencia a Carnes Andinas significa fomentar la producción de carne de llama, sin resignar la producción ovina como complemento.

## De las carnes andinas y el proyecto

A nivel nutricional, la de llama es una carne magra y de alta composición proteica; no genera colesterol en sangre y tiene el porcentaje más alto de proteínas. Consumida de maltón, no transmite parasitosis. Las características de la res demandan criterios específicos para el procesamiento de la carne, en función del uso que se espera dar de los cortes obtenidos. La relación carne/hueso/grasa es muy diferente a la del vacuno. Por eso se trabajó en el desarrollo de productos finales elaborados para comercializar en comedores, con provisión previsible y regular dentro de un mercado de proximidad. En el proyecto se trabajaron entre otros componentes:

Un *diagnóstico de la CDV de las carnes andinas* con cuatro ejes integrados por una gobernanza: eje principal, eje de servicios de apoyo, eje de suministros y eje de equipos y mantenimiento. A partir del dimensionamiento de la CDV, se

---

<sup>4</sup> Un estudio exhaustivo de la dimensión y arraigo de este alimento en toda la provincia se encuentra en Echenique (2015).

implementó una segunda fase para caracterizar un *mercado de proximidad* o cercanía desde el análisis de la gobernanza, con la meta de articular los diferentes eslabones de valorización.

Un *estudio de la estructura de costos* para cada uno de los principales eslabones de producción de valor, que operó como soporte de planillas de simulación interactivas, amigables para usuarios no habituados al uso de planillas Excel y que facilitará la generación de datos abiertos y la “visualización” de los costos, ocultos por la informalidad del sector.

También contribuir a la gobernanza consolidando el *desarrollo de un producto* específico denominado paquetón carnes andinas, con características específicas según las necesidades de los eslabones involucrados.

## Nuestra propuesta de trabajo

En el proyecto partimos de la siguiente hipótesis: la “CDV de carnes andinas desestructurada y la informalidad generalizada de los puntos de venta dificultan la provisión de alimentos tradicionales de calidad a poblaciones vulnerables. Existencia de un mercado de proximidad<sup>5</sup> de carnes andinas en germen”. El proyecto se propuso colaborar para la integración de los principales eslabones en la CDV y consolidar un mercado de proximidad que pudiera atender las necesidades nutricionales y antropológicas de poblaciones vulnerables. La principal barrera se presentaba en la exigencia del Programa Abordaje Comunitario en relación con la posibilidad de disponer de comercialización formalizada (rendiciones administrativas en regla, es decir, proveedores habilitados). Como resultado se generaron una cantidad de insumos de conocimiento que se pusieron a disposición:

---

<sup>5</sup> En un mercado de cercanía o de proximidad al espacio económico se fortalece la gobernanza en vinculación con las partes involucradas en la CDV local para superar barreras. Este tipo de mercado permite valorizar los productos frescos locales, mejorar las condiciones de acceso y disponer de productos con mayor calidad nutricional, inocuidad y valorización cultural. También permite la construcción y reconocimiento de precios justos para todas las partes. Además, involucra formas organizativas diversas, que propenden a disminuir la logística y mejorar los indicadores ambientales.

- Una estructura general de la CDV y un diagnóstico sobre la gobernanza.
- En el interior de la cadena, un mercado de proximidad que se fue reconociendo como de proximidad, entre productores, procesadores y comedores, y donde todos los actores resultaron protagonistas y beneficiados.
- La identificación de los factores determinantes para poder superar las barreras que el mercado afrontaba (faena habilitada y registro comercial).
- El desarrollo de un producto que integrara las necesidades de la demanda de cocinas comunitarias y la capacidad de abastecimiento desde la cuenca: el paquetón carnes andinas.
- Herramientas digitales amigables, de uso intuitivo, elaboradas para los principales eslabones (terminación de animales para la faena, servicio de faena, procesamiento de producto, logística), con planillas de simulación para estimación y cálculo de costos.

### **Una propuesta metodológica: modelizar la CDV de las carnes andinas para la economía social**

La metodología de la CDV facilita sistematizar la información crítica sobre las dificultades socioproductivas de un producto específico que dinamiza un territorio, y las redefine como oportunidades para la generación de valor por medio de la satisfacción de necesidades a nivel local. Este potencial permite diseñar herramientas que impactan en la calidad de vida, fomentando la comensalidad y la soberanía alimentaria e integrando dimensiones culturales y sociales propias de la identidad local, reforzando la gobernanza en los mercados de proximidad.

92

La CDV que nos ocupa se estructura sobre la base de cuatro etapas estratégicas de valorización, recorriendo el ciclo productivo del bien: producción primaria ganadera; primer procesamiento a res en matadero o sala de faena; procesamiento a producto para consumo final y necesidades de los consumidores y comensalidad. Analíticamente, esa cadena de provisión se recorre en sentido inverso, identificando y definiendo los requerimientos productivos que satisfacen el contenido de las necesidades, desde la base de la demanda hacia la producción primaria, integrando corpus de conocimiento en las áreas de costos, etapas de la comercialización, pro-

veedores de bienes y servicios y servicios de apoyo. Ambos circuitos del análisis están atravesados por el requerimiento de logística.

Un mercado es una relación social, una *gobernanza* entendida como la capacidad política de los colectivos sociales para resolver, a través de la participación y la intervención de los diversos actores involucrados, cuestiones asociadas a la realización de las necesidades de las partes. En un mercado de proximidad, empodera a los actores locales, y se traduce en organización comunitaria, local, popular y solidaria, disponiendo de herramientas y estrategias para resolver disputas. La gobernanza es condición de posibilidad para conformar un mercado con capacidad para estabilizarse con un sentido colectivo institucionalizado, en base a múltiples estrategias que propician la realización de las necesidades humanas.

Los establecimientos de faena local, gestionados y administrados por una organización sin fin de lucro, consolidan una dinámica territorial con capacidad para responder a la demanda, integrando las cuencas ganaderas de influencia, y conformando mercados estructurados en base a la habilitación sanitaria y comercial de la carne.

Pero un servicio productivo por sí solo no es suficiente para que un mercado de proximidad se institucionalice. La economía social y sus fundamentos organizativos resultan en una delimitación de la demanda algo diferente a la del mercado, ya que, a pesar de no basarse en el lucro como fundamento de sentido, constituye también una base sólida a partir de la cual es posible consolidar relaciones económicas sustentables, de escala humana y ambientalmente adecuadas. Caracterizar esta demanda específica facilita traccionar los mercados de proximidad de la economía social, cuando se determina que el lucro y la ganancia son un resultado subordinado a los factores extra-mercantiles de las necesidades humanas. (Polanyi, 2012; Coraggio, 2014). Se cartografía esa demanda, se elaboran tipologías y, en un recorrido inverso al del proceso de producción, se identifican dificultades y barreras, traduciéndolas como oportunidades de mejora para el desarrollo local.

Desde esta estrategia metodológica, vemos que el mercado formalizado de las carnes andinas se está conformando, encuentra sus raíces en lógicas económicas ancestrales muy arraigadas y estables, y enfrenta desafíos sobre los órdenes nor-

mativos existentes. Abordamos la CDV proponiendo el fomento de los *mercados de proximidad* como estrategia para el desarrollo territorial. La articulación de la CDV en estas tipologías de mercado, se plasman en la organización de la economía solidaria como superadora de las prácticas atomizadas y dispersas y fomenta la solidaridad como práctica y como política, organizando el “hacer junto con”. El ejercicio de la cercanía/proximidad propicia el conocimiento/reconocimiento de los actores y de las barreras, traducibles como oportunidades de mejora, contribuyendo a la integralidad de todo el proceso de valorización en sentido extenso.

### **La modelización de las estructuras de costos y el desarrollo de planillas de simulación**

La formalización comercial, como requisito para que los comedores pudieran acceder a la carne de llama en sus menús, reforzó la necesidad de trabajar sobre la modelización amigable de una estructura de costos para los principales eslabones de valorización, dado que era importante que todos los actores obtuvieran un precio justo y fueran agentes activos en la construcción de sus precios, para cubrir costos garantizando un producto de calidad y a precio accesible para la demanda. Los factores involucrados en las estructuras de costos se trabajaron junto con los actores de cada eslabón, incluyendo factores que no suelen ser considerados en la contabilidad “académica”. Para los costos de producción primaria, se realizó un estudio del proceso biológico múltiple de cría y engorde realizado en las comunidades campesinas. Se reconocieron también las estructuras vinculares, prácticas locales y comunitarias y los lazos familiares en la configuración de gastos. Para la sala de faena local, se integraron: dotación de personal, puestos de trabajo, precio de faena, servicios disponibles y habilitaciones. El establecimiento de faena de la microrregión de Yavi es de administración mixta y con aportes económicos y político-administrativos de actores locales. También se elaboraron estructuras de costos de procesamiento a paquetón carnes andinas, y de la logística.<sup>6</sup> El estudio del procesamiento a paquetón carnes andinas incluye las etapas de desposte y fraccionamiento a porciones según requerimientos nutricionales.

---

<sup>6</sup> La distancia entre punto de faena local y comedores ronda entre los 250 y 300 km.



## Desarrollo de producto: paquetón carnes andinas<sup>7</sup>

El consumo de carne y de otros grupos de alimentos se encuadra en las Guías Alimentarias para la Población Argentina, elaborada por el Ministerio de Salud de la Nación en 2020, con recomendaciones nutricionales para una alimentación saludable (frecuencia, variedad y cantidad diaria de alimentos). Estas forman parte del convenio de financiamiento que suscriben las organizaciones que implementan comedores y se aplicó integralmente en todo el proceso del proyecto.

Era necesario trabajar en la caracterización y desarrollo de un producto cárnico específico adecuado a las necesidades de cada uno de los actores, asegurando tanto la entrega de la totalidad de la carne producida en un proceso de faena en planta como la disponibilidad de porciones aptas para la preparación de los menús. Para lograrlo, se analizaron las necesidades de la demanda para adecuar los productos ofertados. Era fundamental comprender qué producto cárnico necesitaban las cocineras y colaboradoras de los comedores para la situación cotidiana en la que deben resolver, en un uso intensivo de tiempo y de alta organización del proceso de trabajo, la elaboración de entre cien y doscientos treinta platos de comida que deben ser nutritivos, sabrosos, sanitariamente aptos y variados.

El paquetón carnes andinas consiste en una unidad de producto comercializable de 40 kg de carne fraccionada en porciones individuales, de carne con y sin hueso. El precio no supera el de la pulpa de vacuno en carnicería.

Tradicionalmente, la llama se oferta en mercados locales o en puestos callejeros y se expone a la venta por cuartos, que se fraccionan con una proporción de carne y hueso sin discriminar cortes específicos. Para los comedores estas características arraigadas constituyen serias barreras de acceso, básicamente por tres razones: por la determinación del origen de la carne; por la inexistencia de documentación comercial para rendir cuentas de las compras y por la presentación del producto,

---

<sup>7</sup> El contenido de este apartado es una síntesis del desarrollo expuesto por el proyecto en una publicación científica que elabora el Centro interdisciplinario de investigaciones en tecnologías y desarrollo social para el NOA (CIITeD) de las jornadas de noviembre de 2023. Actualmente en prensa.

que, de incorporarse en las cocinas tal cual se lo suele ofertar, demandaría desposte y procesamiento como carga de trabajo adicional para las cocineras y generando desperdicios.

Una ventaja del esquema es que, por los atributos de sus actores, el mercado puede operar a demanda, en función de la organización de una economía solidaria capaz de coordinar la disponibilidad de los recursos en juego. Se decide entonces procesar la carne según los comedores lo demanden y cuando disponen de capacidad financiera para afrontar las compras y se coordina una compra colectiva. Se disminuyen también los tiempos del circuito de pago a los productores ganaderos.

El paquetón se desarrolló considerando tres etapas en las que se involucraron once comedores, cada uno con un piso de cien comensales por servicio. Teniendo en cuenta la medida de referencia para la incorporación de proteínas por porción –de 100 gr de carne sin hueso o 150 gr de carne con hueso–, se propone el reemplazo de alguna compra de carne vacuna por la de llama.

En la primera fase, se recuperó y actualizó una experiencia piloto realizada por el equipo del Programa de Abordaje Comunitario, técnicos de la Subsecretaría de Agricultura Familiar, en la que arribaron a la elaboración comunitaria de recetas de cocina utilizando carne de llama y adecuadas a las necesidades de las cocinas de los comedores. Se obtuvo un recetario de platos con carne de llama, nueve recetas probadas y acordadas entre las cocineras para elaborar desde setenta hasta trescientos menús por vez.

Resueltos los menús y la necesidad de la demanda, en la segunda fase se organizaron talleres de jornada completa, reuniendo a productores ganaderos referentes de la microrregión de Yavi, autoridades locales de las comisiones municipales y de las comunidades originarias, cocineras y colaboradoras de comedores y una parte del equipo técnico del proyecto. Se pusieron en común los problemas y las oportunidades que tienen la producción, comercialización y consumo de la carne de llama para cada actor de la CDV en el marco de un mercado de proximidad en formación. Las colaboradoras comprendieron la complejidad de la producción ganadera sustentable y los requisitos de la manipulación de la faena y el transporte,

y los productores pudieron dimensionar la tarea que las cocineras realizan diariamente para garantizar la alimentación de las infancias. Los actores de la microrregión expusieron limitaciones y posibilidades para aportar al agregado de valor y la logística y para evaluar su nivel de compromiso (logística de animales en pie, servicio de faena, bajada de carne a la ciudad, habilitaciones y organización financiera). Al finalizar la jornada, se habían logrado acuerdos para concretar “una bajada de carne” definiendo volúmenes óptimos, precios y tiempo estimado de la actividad, con el fin de realizar la experiencia de un ciclo de comercialización que incluyera el seguimiento administrativo y de habilitaciones sanitarias para detectar dificultades a superar. El equipo técnico se abocaría a la observación y registro sistemático de toda la experiencia, desde el retiro de los animales en pie hasta la entrega de la última facturación emitida. Parte de los acuerdos de comercialización sostenían que la microrregión de Yavi sería la responsable por la gestión del proceso hasta el ingreso a la carnicería de San Salvador de Jujuy. La propietaria de la carnicería SAS PUNA 1395, contratada por la microrregión de Yavi, sería la responsable por la organización del procesamiento y la distribución en los comedores.

En una tercera fase se organizó un estudio controlado del desarrollo del producto, incluyendo costos agregados del procesamiento, cálculo de tiempos de producción, dimensionamiento de las porciones en función del requerimiento nutricional del programa y estimaciones de las cantidad de porciones en función de los diferentes cortes propuestos. La elaboración del paquetón carnes andinas supone tres etapas de proceso: el desposte (manipulación inicial del canal para su troceo manual); el procesamiento (manipulación de la carne a porciones, realizada con máquinas) y finalmente el envasado, etiquetado y su distribución. El proyecto adquirió tres canales de maltón<sup>8</sup> y contó con la colaboración de la carnicera propietaria de la SAS PUNA 1395 para las tareas de manipulación de la carne. Se elaboraron manuales de procedimiento y planillas de registro sistemático y se realizó un relevamiento fotográfico y filmográfico de cada una de las etapas del proceso. También se indagó sobre el envasado al vacío de los cortes, con una

---

<sup>8</sup> Animal de dos años y medio, del que se obtiene un promedio de 40 kg de carne oreada. Así se garantiza sanidad y ternera.

máquina de la carnicería. El producido fue donado a tres comedores, quienes evaluaron la calidad del producto.

La composición del producto paquetón carnes andinas contiene 40 kg por bulto, promediando 12 kg de carne molida (120 porciones); 12 kg de carne con hueso (80 porciones) y 16 kg de cortes especiales con hueso (107 porciones), haciendo un total de 307-310 porciones por paquetón. Cada paquetón resulta óptimo para la elaboración de tres comidas para 80-100 comensales. El envasado en cuatro envases (paquetes) resulta una medida acertada para la correcta manipulación en la cocina al momento de elaborar los platos.

Un problema a resolver fue la conservación de grandes volúmenes de carne, ya que las cocineras, cuando compran carne vacuna en la carnicería, pagan una compra mensual y luego retiran según necesiten para la jornada, aprovechando la carnicería como lugar de acopio. Con la carne de llama no se disponía de acopio y refrigeración, por lo que se evaluó implementar envasado al vacío. Se adquirieron bolsas de alta densidad para envasado al vacío de carne con hueso, termocontraíbles, con barrera contra penetración de oxígeno, humedad y microorganismos y que mantienen la carne refrigerada sin necesidad de congelamiento durante al menos tres semanas. Resultó que el costo unitario por bolsa es algo más elevado que una bolsa camiseta común, pero la conservación del producto y su manipulación para acopio en los comedores fueron óptimos, justificando la adición del costo. Las pruebas de volumen de carga en producto y resistencia a la rotura (hueso) fueron superadas, lo que facilitó la definición de la composición de los envases para componer el paquetón.

## **A modo de ajustada síntesis**

La dinámica de puesta en común de las necesidades, barreras y posibilidades desde los diversos actores y eslabones que integran el mercado de proximidad facilita la armonización de la gobernanza, dado que se encontraron vías de integración factibles de ser concretadas.

La elaboración de un producto adecuado a las necesidades planteadas desde la demanda permitió convertir las limitaciones en oportunidades, superar las barreras de acceso e integrar los principales eslabones de una CDV.

Las colaboradoras de los comedores sostienen la demanda en el tiempo, ya que el producto desarrollado a nivel porción simplifica sustancialmente su tarea voluntaria a la vez que cumple satisfactoriamente con las necesidades nutricionales y de inocuidad exigidas por el programa.

Los costos asociados a la valorización de la carne vía procesamiento a porciones listas para la cocción y modalidad de envasado no inciden en la capacidad de compra de los comedores, que pueden reemplazar la carne vacuna con la carne de llama.

Las estructuras de costos elaboradas operan como herramientas facilitadoras y propician la generación de consensos acerca del mejor precio, como síntesis representativa de toda la transacción del mercado de proximidad, al transparentar la información y facilitar su socialización. La información productiva que está disponible es relevante para construir confianza y contribuye a conformar el mercado, ya que la vulnerabilidad y la fragilidad necesitan de la incubación y acompañamiento de los servicios de apoyo técnico.

Con la valorización del producto desarrollado, las partes involucradas pueden cubrir costos y obtienen una ganancia proporcional a la valorización aportada al producto. Además, se integró un eslabón nuevo (carnicería procesadora a paquetón) y se revisaron aspectos de escala y periodicidad para mejorar costos y productividad.

La demanda de carnes por comensal se estima en un óptimo mensual de 1600 kg. Para cubrir la demanda de carnes andinas de la totalidad del programa, deberían proveerse alrededor de 7800 kg mensuales. Del otro extremo, las proyecciones de faena sustentable, según estimaciones por tamaño de los rodeos, indica la disponibilidad de 54 maltones semanales, o su equivalente de 2160 kg de carne en promedio, y que la sala de faena tiene capacidad para procesar. Este número teórico se constituye en objetivo de desarrollo para los actores de la cadena. Se deduce que la capacidad productiva de la cuenca ganadera, la capacidad

de faena y procesamiento de las unidades productivas y la escala de la demanda de los comedores del programa permiten integrar todos los eslabones, mejorando la eficiencia sin necesidad de intensificar la carga en campo. Esto significa que el mercado resultante podría intensificar sus transacciones, sin presentar cuellos de botella que demanden inversiones significativas en infraestructura o en incremento de tamaño de los rodeos.

En síntesis, la estabilización de este mercado de proximidad, su crecimiento relativo y el incremento de su gobernanza dependerán de las decisiones y acciones de los actores involucrados, ya que los principales factores productivos se encuentran disponibles.

### **Afrontando una nueva crisis**

El Plan Argentina contra el Hambre se concibió con la ambición de implementar una política pública de largo aliento, fundamentada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. Integraba políticas de diversos ministerios. Actualmente se encuentra en el Ministerio de Capital Humano, subordinado en la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia. De igual modo, el MinCyT fue disuelto, siendo reemplazado por la Secretaría de Educación. Ambos organismos están posicionados en el mismo nivel jerárquico en el organigrama nacional.

Las reformas en las políticas públicas del actual gobierno nacional atentan gravemente contra los resultados del proyecto: los equipos técnicos del Estado nacional fueron desarticulados, profesionales con años de trayectoria en el desarrollo territorial fueron expulsados y las comunidades rurales sufren la falta de asistencia técnica por desaparición de las dependencias como el Instituto Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI). El desfinanciamiento es total y los canales de vinculación entre las poblaciones vulnerables y las políticas de Estado encuentran escollos estructurales para afrontar problemas como el encarecimiento generalizado de los alimentos y la irresponsabilidad de un Estado al desvincularse de las necesidades más urgentes de la población.

En el equipo de origen, las disciplinas presentes desde los profesionales y el personal técnico fueron: comunicación, derecho, ingeniería agronómica, zootecnista,

psicología organizacional y sociología y ciencias económicas (carreras de contador, administración y economía política). Los resultados integrales obtenidos solo pudieron ser posibles por un ejercicio de coordinación interinstitucional e interdisciplinario que potenció la obtención de los mejores resultados, al facilitar y propiciar la flexibilidad en la identificación de las barreras y obstáculos, y en la toma de decisiones en relación con las necesidades que el mercado de proximidad de la CDV de carnes andinas estaba demandando.

La fecha de finalización del proyecto fue en diciembre de 2023, y también del inicio de la destrucción de una política pública para sanear el hambre. Ambos acontecimientos afectaron al equipo, los recursos, pero sobre todo la tranquilidad y dinámica de un mercado de proximidad que mostraba claras señales de consolidación.

Unos meses antes, la crisis social y política desencadenada en la provincia a partir de junio de 2023 con la reforma constitucional que derivó en el Tercer Malón de la Paz como colectivo para la resistencia de las comunidades originarias y organizaciones locales resintió el plan de trabajo previsto desde el proyecto para consolidar la implementación de las herramientas trabajadas de manera colaborativa. La certeza de que el proyecto estaba en deuda con los actores involucrados y la enorme incertidumbre por la desarticulación de la gestión alimentaria de las políticas públicas nacionales obligaron a “barajar y dar de nuevo”.

En este tiempo, presentamos un proyecto de investigación a ser financiado desde la Secretaría de Ciencia, Técnica y Estudios Regionales de la UNJu. Nos proponemos avanzar en la integralidad de los diagnósticos territoriales, aunque ante la total restricción presupuestaria y de recursos humanos desde las instituciones, tuvimos que conformar un equipo de trabajo concentrado en los recursos de conocimiento académico que disponemos internamente. Con la expectativa de profundizar la apropiación territorial de las herramientas desarrolladas en el proyecto anterior, esperamos desarrollar estrategias de trabajo con las escuelas agrotécnicas y conformar un nodo de gestión comercial que tenga capacidad de reactivar la vinculación entre los comedores y los productores.



Nos moviliza el impulso de la soberanía alimentaria, en el convencimiento de que la cultura andina, persistente y resiliente, no bajará los brazos y continuará consolidando este mercado de proximidad. Ir un paso atrás, para en el futuro dar dos adelante.

## Bibliografía

- Agostinho, M. A.; Combina, M. I.; Cruz, M.; Chávez, S.; Tolaba, E. y Vargas, R. I. (2023). "Mercados de proximidad para las carnes andinas en Jujuy, Argentina, 2022". *Actas de las XV Jornadas Nacionales de Investigadorxs en Economías Regionales*. Argentina: CEUR.
- Agostinho, M. A.; Combina, M. I.; Domenech, S. P.; González, S. P.; Claudia Beatriz.; Saravia, I. G. y Zerpa, D. F. (2023). "Carnes andinas, mercado de proximidad y seguridad alimentaria en una CDV local: Desarrollo de un producto fresco con carne de llama". Presentado en las *IV Jornadas Interdisciplinarias de Tecnología y Desarrollo Social, (CIITeD)*. San Salvador de Jujuy, Argentina.
- Agostinho, M. A.; Domenech, P. y Vargas, R. I. (2024). "Carnes andinas y seguridad alimentaria. Una experiencia de desarrollo de producto". *Libro de resúmenes de las 9 jornadas integradas de la Facultad de Ciencias Agrarias*. Argentina: Facultad de Ciencias Agrarias-UNJu.
- Agostinho, M. y Vargas, R. (2020). "El desafío de industrializar la ganadería de altura en la ruralidad: la experiencia de la Asociación Solidaria Las Vicuñitas, Rinconada, Jujuy". *Idelcoop*, n° 231.
- Alcoba, D. y Dumarauf, S. (2011). *Agricultura familiar: del productor al consumidor, apuntes para el análisis de las ferias y mercados de la Agricultura Familiar en Argentina*. Buenos Aires: INTA.
- Alcoba, L. N.; Chávez, M. F. y Vittar, M. C. (2021). *Las carniceras intermediarias: sujetos clave en la trama socioproductiva y comercial de la carne de llama, cordero y cabra de la Puna y Quebrada Jujeña*. Buenos Aires: INTA.

- Coraggio, J. L. (2014). "La Economía Popular y Solidaria. El ser humano sobre el capital 2007-2013". Presentado en el *III Seminario Internacional "El rol de la economía popular y solidaria y su aporte en el sistema económico social y solidario"*, 2013. Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria. Quito, Perú.
- \_\_\_\_ (2015a). "Desafíos en la formación profesional vinculados a la economía social, las políticas públicas y el desarrollo local. El rol de la universidad". *Revista E+E*, vol. 5.
- \_\_\_\_ (2015b). "Economía social y economía popular en América Latina". Presentado en el *I Congreso de Pensamiento Económico Latinoamericano*. Asociación del Pensamiento Latinoamericano. Buenos Aires, Argentina.
- Echenique, M. (ed.) (2015). *La producción y comercialización de carne de la agricultura familiar en la puna Jujeña: análisis de los sistemas ganaderos, tramas comerciales y marcos normativos para el diseño de estrategias de desarrollo*. Posta de Hornillos, Jujuy: INTA.
- González de Prada, M. (2018). *Contrato y reciprocidad: hacia un derecho intercultural*. Buenos Aires: Astrea.
- González Meyer, R. (ed.) (2017). *Ensayos sobre economía cooperativa, solidaria y autogestionaria. Hacia una economía plural*. Santiago de Chile: Forja.
- Marichal, M. y Bonet de Viola, A. (2021). "La regulación administrativa de la cuestión alimentaria. Un análisis a partir del Plan Nacional AccionAR y el Programa Argentina contra el Hambre". *Derechos en Acción*, vol. 6, n° 19.
- Mosse, L. (coord.) (2023). *Circuitos cortos comerciales de la agricultura familiar, campesina e indígena en Argentina y su contribución al desarrollo territorial*. Buenos Aires: INTA.
- Poder Ejecutivo Nacional (PEN) (2020a). *Resolución 8-2020, 8 de enero*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-8-2020-333848/texto>. Argentina: Ministerio de Desarrollo Social
- \_\_\_\_ (2020b). *Resolución N°341/2020, 15 de octubre*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/rs-2020-69564357-apn-mct.pdf>. Argentina: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Polanyi, K. (2007 [1944]). *La gran transformación: Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Saravia, I. G.; Vargas, R. I. y Agostinho, M. A. (2023). “Aproximación a una estructura de costos del servicio de desposte y obtención de cortes de la CDV de la carne de llama: puna jujeña”. Presentado en las *III Jornadas de Investigación en ciencias económicas, jurídicas y sociales*. Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de Salta. Salta, Argentina.

## Habitar la intermitencia: las formas de organización de mujeres cis y trans frente a las barreras en el acceso a la ciudad

**Franco Martín Bruno Basante y María Camila Chaves**

### Introducción

**E**l presente trabajo surge a partir de un Trabajo de Investigación Final (TIF) de la licenciatura de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (FSOC-UBA) durante 2023/2024. Este tuvo como objetivo conocer las estrategias de supervivencia y resistencia frente a las barreras que existen en el acceso a una vivienda adecuada presentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) que experimentan las mujeres cis y trans que transitaron por hoteles-pensión y forman parte de la organización social No Tan Distintas. Esta asociación civil está ubicada en la zona de Congreso (CABA) y acompaña<sup>1</sup> a mujeres y disidencias que se encuentran en situación de calle o en riesgo de estarlo.<sup>2</sup> Para ello, utilizamos una metodología cualitativa, a través del análisis de entrevistas semiestructuradas realizadas desde una perspectiva transfeminista, a nueve mujeres cis y trans de No Tan Distintas. Este abordaje permitió trabajar con distintos significados, motivaciones, creencias, valores y actitudes, pudiendo así profundizar en las estrategias de supervivencia y resistencia desde la perspectiva de las mujeres cis y trans de la organización No Tan Distintas.

---

<sup>1</sup> Actualmente cuentan con distintos proyectos de acompañamientos, talleres de usos múltiples (TUM), formación y Casa Leonor. Se puede encontrar más información en su página web: <https://www.notan-distintas.org/>.

<sup>2</sup> Se considera persona en riesgo de situación de calle a quien debe irse de algún establecimiento por cualquier motivo, en un plazo determinado y no tiene una vivienda asegurada a la cual recurrir; a quien ha sido avisado de que debe desalojar el lugar donde vive y no cuenta con el dinero necesario para acudir a alguna otra vivienda o bien, quien habita en algún asentamiento que no cuenta con las condiciones de una vivienda adecuada, afectando su integridad psicofísica (Ley 27.654).

El presente trabajo se organiza en cuatro apartados. El primero, titulado “Pensando la ciudad: desigualdades, género y acceso a la vivienda”, introduce la relación entre desigualdades sociales, su relación con el género y las posibilidades de vivienda en el contexto urbano. El segundo apartado, “Habitar entre la calle y el hotel-pensión: vivencias de las mujeres cis y trans”, se centra en el recorrido habitacional de estas mujeres. En el tercer apartado, “Formas de organización de las mujeres cis y trans dentro de No Tan Distintos”, se desarrollan las formas de organización y resistencia de las entrevistadas, teniendo en cuenta su participación dentro de la organización. Finalmente, en el último apartado, se presentan las consideraciones finales, en las que se formulan las reflexiones que surgen de las ideas expuestas.

Es menester resaltar que esta ponencia se posiciona desde una perspectiva de género y un lineamiento transfeminista (Valencia, 2018), que analiza a través de una mirada crítica las relaciones históricas de subordinación y desigualdades de las mujeres frente a los varones cis heterosexuales en una sociedad patriarcal. Así, se comprende que es necesario repensar constantemente el género como una orientación contextual e histórica, incorporando los saberes en diálogo con lxs otrxs para no generar nuevas formas de desigualdad y exclusión. A su vez, se toma en consideración el concepto de interseccionalidad traído por Pombo (2019), para explicar que los fenómenos de discriminación que vivencian las mujeres no son hechos aislados ni una sumatoria de desventajas, sino que se deben recuperar los aspectos históricos de cada subordinación en una red compleja de relaciones de poder de una sociedad en particular.

## **Pensando la ciudad: desigualdades, género y acceso a la vivienda**

Se entiende la ciudad como una “expresión de la desigualdad social en el espacio urbano” (Marcus, 2009: 2). La misma está en constante movimiento y transformación y refleja las pujas políticas y urbanísticas que se dan en un territorio determinado, donde se identifican los poderes hegemónicos dominantes en cada momento histórico. Esto se encuentra intrínsecamente vinculado con los aportes de Di Virgilio (2021), quien comprende la ciudad en América Latina como un espacio en donde se revela una desigualdad en el acceso a la vivienda. Esto tiene relación con el crecimiento urbano, el cual se desarrolló de una forma

acelerada y sin una planificación sostenible. Este proceso tuvo distintas consecuencias: por un lado, generó desequilibrios en el territorio, vinculados a una distribución desigual de la densidad poblacional, ocasionando que existan áreas con mayor concentración. Por otro lado, se produjo una “segregación social y espacial”, luego de la expansión de la población junto con el mercado de tierras, profundizando los problemas de habitabilidad y acceso a la vivienda de los sectores subalternos. En este sentido, Di Virgilio (2021) entiende que la desigualdad espacial existe como un problema en América Latina, afirmando que esta no se expresa únicamente en la distribución del ingreso, sino también en el acceso a la vivienda y el empleo formal.

Con respecto al acceso a la ciudad y la vivienda, “las violaciones del derecho colectivo a la ciudad de las mujeres ocurren todos los días, en sus vivencias y encuentros diarios con la ciudad” (Fenster (2006), citado en Buckingham, 2010: 6). Esta realidad es producto de los roles que se construyen a partir de las categorizaciones de género que se imponen históricamente en las relaciones patriarcales de poder que subalternizan todo aquello vinculado con lo femenino en las sociedades.

Las mujeres han sido históricamente designadas para el ámbito privado de la reproducción de la vida. Es decir, la familia y el hogar fueron los espacios destinados como responsabilidad de las mujeres. Al expandirse los espacios urbanos, el ámbito de la reproducción quedó relegado al de la producción, valorando al segundo y menospreciando las tareas del primero. Así, esta división sexual del trabajo presentó nuevas trabas para el uso y acceso igualitario a la ciudad, siendo que las tareas de cuidado no son remuneradas y las mujeres tienen que ingresar al mercado laboral para sustentarse a sí mismas y a sus familias, generándose muchas veces una doble jornada laboral (Buckingham, 2010). A su vez, se suman situaciones de discriminación de género en las que muchas mujeres solteras con hijxs no son aceptadas en viviendas como los hoteles-pensión, excluyéndolas de manera reiterada del acceso a la ciudad.

En relación con las mujeres trans, se las reconoce en términos legales a partir de la Ley 26.743 de Identidad de Género, antecedente que marca un reconocimiento para ellas en términos de posicionarse como sujetxs dentro de la sociedad. A su

vez, esto creó que existan impactos diferenciados en el acceso a derechos básicos. A través de situaciones de discriminación, se generaron nuevas formas de exclusión para estas personas, afectando su inserción en el mercado laboral y, en consecuencia, en el acceso a una vivienda adecuada.<sup>3</sup> El Ministerio Público de la Defensa de CABA (2017) revela que la mayoría de las mujeres trans viven en cuartos de alquiler en hoteles-pensión, en condiciones de vivienda comprendidas como precarias por el Ministerio de Hacienda del Gobierno de CABA.<sup>4</sup>

En relación con ello, a partir del informe realizado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) *et al.* (2023), se puede observar que el acceso al mercado de alquiler formal está marcado por obstáculos financieros, principalmente relacionados con la falta de recursos para cubrir los requisitos iniciales y los bajos ingresos que dificultan el pago mensual del alquiler. Además, la necesidad de recurrir a préstamos para hacer frente a estas obligaciones indica una situación económica precaria en la población encuestada.

En este contexto, el alquiler de habitaciones en hoteles-pensión emerge como una alternativa precaria frente a las restricciones de acceso a una vivienda adecuada. Estos establecimientos se caracterizan por no ser aptos para cumplir con las condiciones básicas de una vivienda adecuada, y en cuanto a los edificios, se fueron deteriorando a lo largo del tiempo por una “falta de mantenimiento e inspección de los edificios, crecimiento de la demanda de una pieza [...] reiterados

---

<sup>3</sup> Para que una vivienda sea considerada adecuada debe cumplir seis requisitos: 1) seguridad jurídica de la tenencia, refiere a que toda persona tiene derecho a la protección contra un desalojo arbitrario o acoso; 2) gastos soportables, el precio de la venta o alquiler de las viviendas debe ser adecuado en relación con el ingreso familiar. El Estado debe proporcionar subsidios para quienes no puedan afrontar los gastos de una vivienda; 3) habitabilidad, una vivienda adecuada debe proteger a sus habitantes del frío, calor y las precipitaciones. Debe ser segura y proteger contra los riesgos para la salud y de índole estructural; 4) accesibilidad, toda persona debe tener acceso a una vivienda adecuada; 5) ubicación, la ubicación de la vivienda debe permitir el acceso fácil al lugar de trabajo, centros de salud, educación y servicios sociales y 6) adecuación cultural, la vivienda debe ser compatible con las tradiciones y prácticas de las personas que habitan en ella (Peralta, 2017).

<sup>4</sup> La vivienda en habitación de alquiler en hoteles o pensiones (categoría de mayor porcentaje tanto en la encuesta de 2005 como en la de 2016) es considerada vivienda precaria, de acuerdo con la última Encuesta Anual de Hogares (EAH) del Ministerio de Hacienda del Gobierno de CABA.



conflictos entre inquilinos y encargados” (Botto y Rodríguez, 2018). Así, los grupos subalternos en muchas ocasiones se ven obligadxs a vivir en piezas provenientes del submercado<sup>5</sup> de piezas en alquiler (Rivas, 1977).

### **Habitar entre la calle y el hotel-pensión: vivencias de las mujeres cis y trans**

Los hoteles-pensión son “establecimientos que, teniendo la fachada de hoteles y cumpliendo con los requisitos mínimos para obtener su habilitación, en la práctica no prestan los servicios requeridos para esa calidad” (Rivas, 1977: 30). Asimismo, se identifica que existen hoteles que se encuentran registrados, pero están clausurados por la Agencia Gubernamental de Control por no cumplir con la reglamentación e igualmente continúan funcionando. Por otro lado, también se encuentran hoteles tomados que de diversos modos buscan la apariencia de hoteles “legales”, con el fin de poder alquilarlos y obtener la mayor rentabilidad posible (Toscani, 2018).

En promedio, cada una de las mujeres cis y trans vivió en tres hoteles a lo largo de su recorrido habitacional y generalmente ese cambio de vivienda implicó el paso, de manera intermitente, por la situación de calle. Se han identificado distintos factores en las trayectorias habitacionales de las mujeres cis y trans entrevistadas que incidieron en la intermitencia y el cambio de vivienda entre distintas piezas de hotel-pensión y la calle. A continuación se describen cada uno de ellos.

### **Factores de género y discriminación**

A partir de las entrevistas realizadas, en varias ocasiones, se identifica que las mujeres trans a la hora de acceder a un hotel-pensión atraviesan situaciones de discriminación y rechazo, “en los hoteles familiares donde sí son aceptadas, el 81%, al momento de efectuarse la entrevista, no contaban con disponibilidad” (Botto y Rodríguez, 2018: 81). En cuanto a los motivos de esta restricción en la admisión, se encuentran respuestas variadas como que “el dueño no quiere”, o se

---

<sup>5</sup> El submercado es representado por los conventillos, inquilinatos y hoteles-pensión. Estos son comprendidos como “una estrategia habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que fue identificada como un submercado específico de piezas en alquiler” (Rivas, 1977).

vincula a esta población con el consumo o venta de drogas, utilización del espacio para la prostitución, o simplemente la adjudicación de que estas mujeres tienen “malos hábitos”. Asimismo, las mujeres trans son atravesadas por distintas situaciones de discriminación y estigma<sup>6</sup> (Goffman, 2006), siendo un colectivo muchas veces rechazado socialmente, generando una violencia social que, aún si estas mujeres cuentan con la capacidad económica para afrontar un alquiler, “hace que las condiciones de vivienda sean verdaderamente inapropiadas y que el hacinamiento crítico no esté ausente” (Ministerio Público de la Defensa de CABA, 2017: 173).

La relación que se establece entre el dueñx-inquilinx cuenta con una asimetría de poder, por la cual en ocasiones los dueños varones abusan de su autoridad y ejercen algún tipo de abuso, acoso y/o violencia sobre las mujeres. Desde una perspectiva de poder (Foucault (2002), tomado en cuenta en los aportes de Toscani (2018)), se visualiza que se establece este tipo de relación entre dueñx/encargadx y lxs habitantes de los hoteles-pensión. El primero se posiciona como la autoridad e impone la forma en que se vive, dado que “la casa se reserva el derecho de admisión y permanencia”. Esto contribuye a generar una relación asimétrica de cierta sumisión a las condiciones impuestas.

## Factores familiares

Se observa que otra de las situaciones de exclusión con relación al acceso a un hotel-pensión que se puede vivenciar tiene que ver con las mujeres cis con menores a cargo (ACIJ *et al.*, 2023). En este sentido, existe una discriminación dirigida a las infancias, ya que se observa que el 82,5% de los hogares con menores de 13 años a cargo manifiesta dificultades para conseguir alquiler por ese mismo motivo.

Por otro lado, se identifican situaciones familiares que llevaron a que las mujeres transiten por distintos hoteles-pensión. En este sentido, se resalta la im-

---

<sup>6</sup> Goffman (1986) habla de estigmas para referirse a un tipo de relaciones que se construyen dentro de una cultura y un espacio social determinados, refiriéndose a las acciones mediante las cuales lxs sujetxs se clasifican a sí mismxs en interacción con lxs demás. Estos definen el modo en que se establecen las relaciones sociales.

portancia de las redes de contención y su influencia sobre las decisiones de vida y habitacionales que toman las mujeres entrevistadas, aspecto que será ampliado en el siguiente apartado. Este punto puede relacionarse con los factores de discriminación, ya que en algunas entrevistas se mencionó que las familias decidían echar a las mujeres de sus hogares por su identidad de género o por situaciones de consumo en las que se encontraban.

### **Factores edilicios**

En los hoteles-pensión donde habitaron las mujeres cis y trans entrevistadas, se evidenciaron diversas situaciones de riesgo, las cuales se vinculan con cuestiones edilicias que no ofrecen una forma de habitar segura. Estas incluyen situaciones de salud vinculadas con la humedad y las habitaciones poco ventiladas, así como la falta de servicios básicos o la carencia de mantenimiento del edificio y que puede provocar el desprendimiento de su estructura. Además, muchas habitaciones resultan incómodas para habitar según el relato de las mujeres, teniendo que vivir en espacios pequeños, poco ventilados y oscuros por falta de luz natural. Al mismo tiempo, los baños presentan condiciones similares, los cuales suelen ser compartidos por varias personas. Estas condiciones de habitabilidad llevan a que, en ocasiones, las mujeres se encuentren en la necesidad de buscar un nuevo lugar donde vivir.

### **Factores ligados a situaciones de consumo problemático**

Los factores relacionados con situaciones de consumo problemático también inciden en el sostenimiento de un alquiler. En muchas ocasiones, el consumo problemático agrava esta obligación, incidiendo emocionalmente en la capacidad de la persona para poder decidir sobre su recorrido habitacional, y generando una intermitencia entre el habitar en un hotel-pensión y habitar la calle.

### **Factores estructurales**

Los factores desarrollados previamente se encuentran enlazados a cuestiones vinculadas con las experiencias singulares de las mujeres cis y trans. Sin embargo, en un sentido más amplio, existen factores estructurales que condicionan los recorridos intermitentes mencionados anteriormente. Estos factores no son hechos aislados, sino que están anclados en aspectos históricos y socioculturales que

inciden en los recorridos de estas mujeres, así como también estos factores que aparecen en sus recorridos singulares se vinculan entre sí e impactan sobre los mismos.

El acceso y la permanencia dentro de los hoteles-pensión muchas veces resulta insostenible, y los recursos del Estado son insuficientes para dar respuesta a estas situaciones. Los montos de los subsidios suelen estar por debajo del presupuesto del alquiler de una habitación en un hotel-pensión. En este sentido, Toscani y Rosa (2020) mencionan que, a pesar de percibir un subsidio, la situación de vulnerabilidad económica sigue persistiendo, lo cual tiene relación con el desempleo o con formar parte del mercado laboral informal. De esta manera, a partir de los aportes de Toscani (2018), se interpreta que quienes residen en los hoteles-pensión conforman su hogar bajo una permanente incertidumbre y con una posibilidad constante de ser desalojados, reproduciendo así un circuito de inestabilidad habitacional. Esta incertidumbre se ve agravada por un ciclo de expulsión de diversos espacios que han intentado utilizar como alojamiento, tales como piezas de hotel, la calle, paradores, entre otros (Toscani, 2021).

### **Formas de organización de las mujeres cis y trans dentro de No Tan Distintes**

A través de la participación popular, las mujeres cis y trans de No Tan Distintes ponen en juego sus expectativas personales para colectivizarlas en una organización, alejándose de los modelos hegemónicos que las excluyen y no tienen en cuenta sus intereses.

Esta participación, entendida como participación ciudadana popular, es un proceso social en el que la población organizada logra acceder a la toma consciente de decisiones en las que se ve involucrada, incidiendo en la agenda pública, buscando defender los intereses populares. De este modo, tienen el objetivo de “permitir su pleno desarrollo como personas humanas, así como el desarrollo integral de la comunidad en que se desenvuelven” (Ezcurra y García, 2012: 7). En este sentido, se observa que en No Tan Distintes se desarrollan distintos espacios que abren la posibilidad de reflexionar acerca de las diversas situaciones que las atraviesan, llevando así a generar acciones concretas, como la participación en movilizaciones, a modo de práctica para poder transformar la realidad.

A partir de estos relatos, se comprende que la participación en la organización No Tan Distintes es un componente importante en la vida de estas mujeres, donde se crean vínculos de sostén y compañerismo. Se comprende como un espacio donde las mujeres se sienten reconocidas y sus necesidades validadas, que además son compartidas también por otras, siendo este el primer paso para organizarse de manera colectiva.

Se han identificado distintas prácticas de microrresistencia dentro de la organización, las cuales se pueden dividir en distintos grupos: 1) prácticas de microrresistencia para contrarrestar vivencias negativas; 2) prácticas de microrresistencia que implican un trabajo de reflexión para lograr un cambio de la subjetividad; 3) prácticas de microrresistencia frente a la desigualdad en el acceso a la vivienda.

En el primer grupo, se busca contrarrestar las vivencias negativas que surgen de los procesos burocráticos relativos a la tramitación de documentación o políticas públicas, conseguir turnos médicos o asesoramiento legal. Asimismo, se dispone de un teléfono al que las mujeres pueden recurrir las 24 horas para poder manifestar sus demandas. Por lo tanto, también se buscan contrarrestar las experiencias negativas a partir de la comprensión de la fragilidad de los lazos sociales y la ciudadanía, que afecta tanto a mujeres cis como trans.

En cuanto al segundo grupo, se realizan acompañamientos personalizados, llevando a cabo tareas específicas vinculadas con las necesidades singulares de cada mujer, con el objeto de construir lazos afectivos basados en la confianza que logren generar un cambio en sus subjetividades. En términos colectivos, existieron dentro de No Tan Distintes espacios ligados a la reflexión política, cuyo objetivo tenía que ver con permitirles pensar sus problemáticas en un plano colectivo, alejándose de la individualización de sus vivencias para ponerlas en común y verse identificadas con sus compañeras.

Por último, las prácticas de microrresistencia para hacer frente a la desigualdad en el acceso a la vivienda tienen el objeto de permitir que las mujeres piensen en organizarse, luchar y reflexionar acerca de su situación habitacional y así aspirar a una vivienda adecuada. Buscando reflexionar críticamente dentro de una organización que la contiene y acompaña en pos de transformar su realidad habitacional,

generando prácticas de microrresistencia frente a la desigualdad en el acceso a la vivienda, ampliando sus deseos, aspiraciones, motivaciones y proyectos de vida.

## Consideraciones finales

En relación con las singularidades de las vivencias de las mujeres cis y trans se pudo observar que la mayoría de las entrevistadas se encuentran atravesadas por múltiples situaciones de distintos tipos de violencia, estigma y falta de acceso a una vivienda adecuada. Esto significó una vulneración en sus derechos fundamentales, lo cual genera una marca en sus vidas. Debido a esto, agravado por la dificultad en el acceso al mercado laboral y la falta de redes de contención familiares y emocionales, debieron recurrir, en muchos casos de manera intermitente, a hoteles-pensión y la calle. Sumado a esto –y muchas veces debido a esto– se encontraban y/o encuentran en situaciones de consumo. Todos estos factores incidieron en la fragilidad con la que contaban para poder tomar conciencia, decisiones y elecciones acerca de sus formas de habitar la ciudad.

La participación popular en No Tan Distintos significó una forma de colectivización de las vivencias de las mujeres cis y trans y de organización frente a las vulneraciones de derechos que vivenciaron. Desde No Tan Distintos las estrategias de microrresistencia se presentan como actos políticos que buscan poner fin a la segregación residencial y exclusión social, promoviendo la reconstrucción de la ciudadanía y la transformación de las relaciones de poder. En este sentido, desde la organización no se busca únicamente brindar un acompañamiento asistencial ligado a cuestiones formales, como la realización de trámites o documentación, sino que se apunta a la construcción de vínculos a partir de la escucha y el afecto. Así, a partir de compartir sus trayectorias de vida, las mujeres pudieron encontrarse en relatos comunes y coconstruir lazos significativos con sus compañeras que les permitieron reflexionar y cuestionar el espacio en el que la sociedad muchas veces las ubicó.

A partir de esto, se comprenden los vínculos y redes de contención que se formaron en este espacio como prácticas de microrresistencia frente a los estigmas que tanto marcaron sus caminos, permitiéndoles ampliar sus horizontes en relación con sus deseos, aspiraciones, motivaciones y proyectos de vida. Es decir, los vínculos las ayudaron a ser conscientes de las situaciones que atraviesan, para

poder problematizarlas y construir decisiones conscientes de manera acompañada y contenida.

En ese sentido, resulta importante poder aportar y generar una investigación que contribuya a visibilizar y poner en agenda la importancia de la problemática del acceso a la vivienda en mujeres cis y trans y sus formas de organización frente a las barreras que se les presentan. Específicamente, recuperar la particularidad de habitar en hoteles-pensión dentro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las distintas estrategias que las mujeres despliegan en su cotidianeidad y también en el mediano y largo plazo. Así como también se considera necesario visibilizar las desigualdades que atraviesan las mujeres cis y trans, en pos de pensar herramientas que permitan generar intervenciones críticas, viables y estratégicas para lograr futuras transformaciones.

## Bibliografía

- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ); Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS); Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-CONICET); Escuela Interdisciplinaria de Alto Estudios Sociales (EIDAES) e Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires (IGEO-UBA) (2023). *El alquiler de piezas en hoteles-pensión y conventillos en la Ciudad de Buenos Aires: Situación socio-económica y habitacional*. Buenos Aires: CELS.
- Botto, D. y Rodríguez, R. (2018). "El acceso a la vivienda para las mujeres trans". *ABREVISTA DE ABOGACÍA*, vol. 2, n° 3, 77-92.
- Buckingham, S. (2010). "Análisis del derecho a la ciudad desde una perspectiva de género". En Sugranyes, A. y Mathivet, C. (eds.), *Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias* (59-64). Santiago: Coalición Internacional para el Hábitat.
- Cuenya, B. (1988). "Inquilinatos en la Ciudad de Buenos Aires: referentes teóricos e históricos y un estudio de caso en el barrio de Almagro". *Cuadernos del CEUR*, n° 24.
- Di Virgilio, M. (2021). "Desigualdades, hábitat y vivienda en América Latina". *Nueva Sociedad*, n° 293.



- Ezcurra, D. y García, O. (2012). *Participación Ciudadana Popular, Cultura de la Solidaridad y Voluntariado*. Argentina: Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad-Universidad Nacional de San Martín.
- Foucault, M. (2002). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Goffman, E. (2006). "Estigma: La identidad deteriorada". Buenos Aires: Amorrortu.
- Marcus, J. (2009). "La ciudad como expresión de la discriminación social". Presentado en el *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología* y las *VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*. Asociación Latinoamericana de Sociología. Buenos Aires, Argentina.
- Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2017). "La revolución de las mariposas. A diez años de la gesta del nombre propio". Buenos Aires: Ministerio Público de la Defensa.
- Peralta, C. (2017). "El acceso a la vivienda digna". *Revista Vivienda y Ciudad*, vol. 4.
- Pombo, G. (2019). "La interseccionalidad y el campo disciplinar del trabajo social: topografías en diálogo". *Trabajo Social y Feminismos. Perspectivas y estrategias en Debate*. Buenos Aires: ICEP-CTSPBA.
- Rivas, E. (1977). *Estudio analítico de un submercado de vivienda: arrendamiento de piezas, informe final de investigación*. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales-Instituto Torcuato Di Tella.
- Toscani, M. P. (2018). "Dinámica de los hoteles-pensión y los desalojos del barrio de Constitución: aproximaciones desde la dimensión de poder". *Quid*, vol. 16, n° 9, 121-138.
- \_\_\_\_ (2021). "Los hoteles pensión en la Ciudad de Buenos Aires: precariedad habitacional, desalojos y procesos organizativos en el barrio de Constitución". *Bisman*, n° 268.
- Toscani, M. P. y Rosa, P. C. (2020). "Precariedad habitacional y asistencia a los/las habitantes de la calle: Análisis del Programa 'subsidio habitacional' en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". *Boletín Científico Sapiens Research*, vol. 10, n° 1, 47-54.
- Valencia, S. (2018). "El transfeminismo no es un generismo". *Pléyade*, n° 22, 27-43.

# ¡Ya salió la revista **Perspectivas de Políticas Públicas**!



La **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** es editada por el **Departamento de Planificación y Políticas Públicas** de la Universidad Nacional de Lanús con periodicidad semestral desde 2011 y arbitrada por especialistas externos. Está abierta a las contribuciones nacionales e internacionales en los campos de la Ciencia Política, la Sociología, la Administración Pública, el Derecho Público y demás disciplinas y abordajes de intervención que tienen por objeto, desde sus propias perspectivas teórico-metodológicas, el análisis y evaluación de las políticas públicas y el papel desempeñado en ellas tanto por el estado como por los actores de la sociedad. El contenido de la revista está orientado a especialistas, investigadores, estudiantes de posgrado y formuladores de políticas públicas.

Para enviar artículos a la revista:

 [revistapolpublicas@gmail.com](mailto:revistapolpublicas@gmail.com)

 <https://revistas.unla.edu.ar/perspectivas>

**NUEVO  
NÚMERO**



117



DESARROLLO DE CHINA HOY

# China, geopolítica y transición energética

Jorge Molinero y Elsa Cimillo

*Páginas 9 a 38*

## Resumen

En este trabajo se analiza la conjunción de problemas que enfrenta China entre la presión de Estados Unidos para frenar su desarrollo científico y tecnológico y las presiones originadas por la contaminación ambiental que su propio éxito en la industrialización ha producido. Lo primero es el centro del problema geopolítico actual que continuará por décadas y cuyas consecuencias son impredecibles. El presente estudio entrelaza distintas disciplinas, desde la geopolítica, la economía, los cambios tecnológicos en la producción y transición energética, la producción de microchips y sus derivaciones y otros. Los cambios en lo económico y tecnológico en general y los referidos a la transición energética, en especial, están penetrados por las presiones de Estados Unidos a China. Se han analizado distintos tipos de documentos: documentación gubernamental, de organismos de reconocido prestigio en el campo energético, de autores reconocidos, de especialistas en temas puntuales, informaciones de prensa, etc. El primer punto será la introducción, seguido por un breve análisis de las energías contaminantes que producen el calentamiento global, las distintas formas de energía primaria, su evolución y la composición actual. Más adelante se verán las energías no contaminantes, incluida la llamada “transición energética” sobre la base de fuentes de energía renovables y/o no contaminantes: hidroeléctrica, nuclear y las nuevas eólica y solar. El punto más extenso es un análisis de lo que en China llaman las “nuevas fuerzas productivas”, con una revisión de los vectores previos de crecimiento (exportación, construcción de viviendas, etc.) y los nuevos campos tecnológicos que China está desarrollando desde hace más de una década. El último punto será el de las conclusiones y reflexiones.

## Abstract

### China, Geopolitics, and Energy Transition

This paper analyzes the convergence of challenges faced by China, including the pressure from the United States to curb its scientific and technological development, and the environmental pollution resulting from its own industrial success. The former constitutes the core of today's geopolitical tensions, which are expected to persist for decades with unpredictable consequences. This study weaves together multiple disciplines—geopolitics, economics, technological changes in production and energy transition, microchip production and its implications, among others. Economic and technological changes in general, and especially those related to the energy transition, are deeply affected by U.S. pressure on China. Various types of documents have been analyzed: governmental reports, publications from reputable organizations in the energy sector, works by recognized authors, specialists in specific topics, press information, etc. The paper begins with an introduction, followed by a brief analysis of polluting energy sources contributing to global warming, the different types of primary energy, their evolution, and current composition. It then explores non-polluting energy sources, including the so-called “energy transition” based on renewable and/or clean energy sources such as hydro, nuclear, and the newer wind and solar options. The most extensive section focuses on what China calls its “new productive forces,” reviewing previous growth drivers (exports, housing construction, etc.) and the new technological fields China has been developing for over a decade. The final section offers conclusions and reflections.

POLÍTICA AGRARIA

## Estrategias de abordaje innovadoras para fortalecer la agricultura familiar en Santiago del Estero (Argentina)

**Camila Mariana Infante**

*Páginas 39 a 64*

### Resumen

El artículo tiene por objetivo presentar dos experiencias innovadoras en Santiago del Estero (Argentina) que contribuyen al conocimiento de la agricultura familiar y proponen nuevas estrategias para el abordaje de sus problemáticas por su carácter disruptivo en el sistema agroalimentario convencional. La metodología es cualitativa, aunque se registran algunos datos cuantitativos. Las conclusiones se dividen en dos partes: primero se manifiestan los aspectos que las experiencias tienen en común y, segundo, se destaca el esfuerzo que vienen realizando las instituciones estatales en la consolidación de estas estrategias, metodologías y redes para fortalecer la agricultura familiar en la provincia.

### Abstract

#### Innovative Approaches to Strengthen Family Farming in Santiago del Estero (Argentina))

This article aims to present two innovative experiences in Santiago del Estero (Argentina) that contribute to the understanding of family farming and propose new strategies to address its challenges, standing out for their disruptive nature within the conventional agri-food system. The methodology is qualitative, although some quantitative data are also included. The conclusions are divided into two parts: first, the shared aspects of the experiences are discussed; second, the efforts made by state institutions to consolidate these strategies, methodologies, and networks to strengthen family farming in the province are highlighted.

## POLÍTICA DE DEFENSA

## Repensar la relación entre militares y gobiernos de la “nueva izquierda” latinoamericana: de la relevancia de la Defensa nacional al Consejo de Defensa Sudamericano (CDS)

Luis Wainer

*Páginas 65 a 84*

### Resumen

El siguiente trabajo es una propuesta para pensar y complejizar sobre una dicotomía del presente: militarización/democracia. En primer lugar, se repone la pregunta sobre la existencia o no de un campo de estudio específico para la defensa en la región. La ausencia de un verdadero control civil, tras las dictaduras, tanto como la presencia de amplios márgenes de autonomía militar en la mayoría de los países de la región, dio cuenta de un modelo específico de relaciones civiles-militares que llevó, en los últimos años, a un renovado interés sobre la relación entre los gobiernos y sus Fuerzas Armadas. De todos modos, los contextos sudamericanos actuales son susceptibles al desarrollo de un nuevo marco conceptual en el tema de las relaciones civiles-militares. En varios países de la región, durante las últimas décadas de gobiernos de “nueva izquierda”, el modelo de relaciones civiles-militares se presentó más variado y multiforme; los militares se han convertido en un aliado importante para la implementación de políticas públicas de integración social y de desarrollo. Si bien la izquierda ha sido definida en muchas ocasiones como “antimilitarista”, las experiencias recientes ponen en tensión esta definición y obligan su análisis. Finalmente, se busca abordar el modo en que tales dimensiones abrevaron en una posición regional en materia de defensa, ejemplificado en la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS).

### Abstract

Rethinking the Relationship Between the Military and Latin America's “New Left” Governments: From the Relevance of National Defense to the South American Defense Council (CDS)

120 This paper offers a proposal to reflect on and complicate a current dichotomy: militarization/democracy. It begins by revisiting the question of whether there is a distinct field of study dedicated to defense in the region. The absence of true civilian control following the dictatorships, as well as the significant military autonomy present in most countries in the region, gave rise to a specific model of civil-military relations. In recent years, this has led to renewed interest in how governments relate to their armed forces. Nonetheless, current South American contexts offer fertile ground for the development of a new conceptual framework regarding civil-military relations. In several countries in the region, during the recent decades of “new left” governments, civil-military relations have become more diverse and multifaceted; the military has increasingly become an important ally in implementing public policies for social integration and development. Although the left has often been labeled “anti-militarist,” recent experiences challenge this notion and demand closer analysis. Finally, the paper explores how these dynamics have contributed to shaping a regional defense stance, exemplified by the creation of the South American Defense Council (CDS)



Universidad  
Nacional  
de Quilmes

:: Departamento  
de Ciencias Sociales

:: Departamento  
de Ciencia y Tecnología

:: Departamento  
de Economía y Administración

:: Escuela Universitaria  
de Artes

Roque Saénz Peña 352, Bernal, Buenos Aires  
Más información: [www.unq.edu.ar](http://www.unq.edu.ar)





# realidad económica

---

## EN ESTE NÚMERO

### DESARROLLO DE CHINA HOY

#### **China, geopolítica y transición energética**

*Jorge Molinero y Elsa Cimillo*

### POLÍTICA AGRARIA

#### **Estrategias de abordaje innovadoras para fortalecer la agricultura familiar en Santiago del Estero (Argentina)**

*Camila Mariana Infante*

### POLÍTICAS DE DEFENSA

#### **Repensar la relación entre militares y gobiernos de la “nueva izquierda” latinoamericana: de la relevancia de la Defensa nacional al Consejo de Defensa Sudamericano (CDS)**

*Luis Wainer*

### JORNADAS

#### **XVI Jornadas Nacionales de Investigadores en Economías Regionales**

#### **Inercias y rupturas en escenarios de transformación**

*María Alejandra Agostinho, Anabela Emilse Cardena,  
Franco Martín Bruno Basante y María Camila Chaves*

---

Comprender la realidad para transformarla