

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/365965327>

# Nuevas configuraciones territoriales y paradigmas tecno-económicos en América Latina

Book · December 2022

CITATIONS

0

READS

91

2 authors:



[Mariana selva Versino](#)

National Scientific and Technical Research Council

2 PUBLICATIONS 1 CITATION

SEE PROFILE



[Pablo Elinbaum](#)

National Scientific and Technical Research Council

33 PUBLICATIONS 134 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:

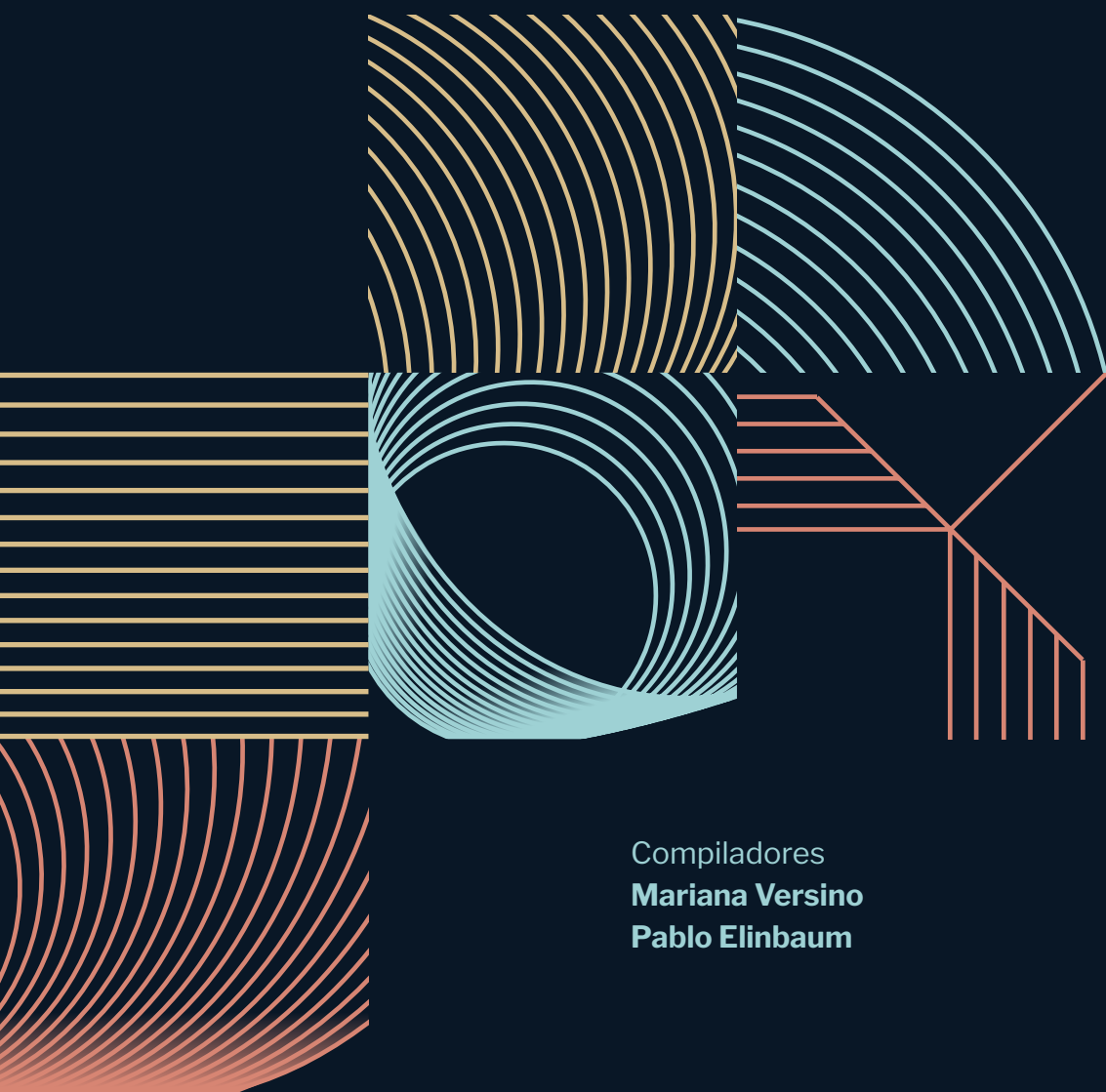


La práctica del planeamiento urbanístico metropolitano (PICT 0904). [View project](#)



Grandes Proyectos Urbanos en Argentina: Estrategias de gestión, planificación espacial y resultados socio territoriales (PICT 3505) [View project](#)

# Nuevas configuraciones territoriales y paradigmas tecno-económicos en América Latina



Compiladores  
**Mariana Versino**  
**Pablo Elinbaum**

# **Nuevas configuraciones territoriales y paradigmas tecno-económicos en América Latina**

**Compiladores**  
**Mariana Versino**  
**Pablo Elinbaum**

---

Nuevas configuraciones territoriales y paradigmas tecno-económicos en América Latina / Mariana Selva Versino ; Pablo Elinbaum ; compilación de Mariana Selva Versino ; Pablo Elinbaum. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Ediciones Z, 2022. 324 p. ; 22 x 15 cm.

ISBN 978-987-48843-2-9

1. Ensayo. 2. Política Latinoamericana. I. Elinbaum, Pablo. II. Título.  
CDD 320.098

• • •

© 2022, Mariana Selva Versino, Pablo Elinbaum

Diseño de tapa: Max Rompo

Diagramación e impresión: Cooperativa de Trabajo El Zócalo Ltda.

---

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

Libro de edición argentina.



Nuevas configuraciones territoriales y paradigmas tecno-económicos en América Latina de Mariana Versino, tiene una licencia Creative Commons Reconocimiento NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

# **Nuevas configuraciones territoriales y paradigmas tecno-económicos en América Latina**

Compiladores  
**Mariana Versino**  
**Pablo Elinbaum**





# Índice

## Parte I

**Textos introductorios: contribuciones a la reflexión sobre las Jornadas** .....9

### Capítulo 1

Primeras Jornadas del Centro de Estudios Urbanos Regionales en su 60 aniversario: viejos y nuevos interrogantes

*Pablo Lavarello* ..... 11

### Capítulo 2

Jorge Enrique Hardoy (1926-1993): un recuerdo y un homenaje, a 60 años de la fundación del CEUR

*Beatriz Cuyena* ..... 17

### Capítulo 3

Por una renovada agenda para el estudio urbano-regional.

A propósito del 60 aniversario del CEUR

*Víctor Ramiro Fernández* ..... 27

### Capítulo 4

Reflexiones y debates transdisciplinarios concurrentes en el cruce entre espacio, tecnología y Estado. Balance de las primeras Jornadas del CEUR

*Pablo Elinbaum* ..... 61

### Capítulo 5

Consideraciones finales sobre las Jornadas e introducción a los debates del campo de estudios urbano-regionales surgidos de su realización

*Mariana Versino* ..... 73

<b>Parte II</b>	
<b>Debates actuales en el campo de los estudios urbano-regionales .....</b>	<b>87</b>

### **Sección A**

<b><i>Reflexiones sobre lo urbano y lo regional: entre ‘el mercado’ y ‘lo estatal’ .....</i></b>	<b>89</b>
--	-----------

#### **Capítulo 6**

Escenarios urbanos en tensión. El mercado como vector de desplazamientos y la posible reconfiguración del habitar en los sectores populares <i>Mariana Laura López y Juan Cruz Margueliche.....</i>	<b>91</b>
--	-----------

#### **Capítulo 7**

El acceso a la vivienda de alquiler en la ciudad de Córdoba. Aproximaciones y desafíos <i>Daniela Gargantini y Natalí Peresini.....</i>	<b>115</b>
--	------------

#### **Capítulo 8**

Urbanización turística y espacio estatal en Punta del Este, Uruguay (1974-1982) <i>Leonardo Altmann Macchio.....</i>	<b>139</b>
---	------------

#### **Capítulo 9**

Estatalidad y territorio en Brasil a través de su Banco Nacional de Desarrollo (2003-2019) <i>Javier Ghibaudi y Carla Hirt.....</i>	<b>163</b>
--	------------

### **Sección B**

<b><i>Las tecnologías biomédicas en tiempos pandémicos .....</i></b>	<b>183</b>
--	------------

#### **Capítulo 10**

Capacidades del sector biofarmacéutico mexicano. Proceso de envasado de la vacuna Convidencia® por la empresa Drugmex <i>Federico Stezano, Rubén Oliver Espinoza y Jacobo Gómez .....</i>	<b>185</b>
--	------------

#### **Capítulo 11**

Paisaje Pharmakon. Un modelo territorial emergente para la gobernanza geobioquímica <i>Luciano Brina.....</i>	<b>203</b>
--	------------



## **Capítulo 12**

Evolución de la base de conocimiento en el sector de dispositivos médicos a nivel mundial

*Darío Vázquez, Verónica Robert e Ignacio Cretini*..... 225

## **Capítulo 13**

(Re)produciendo en pandemia: el despliegue de estrategias de comercialización de agricultores familiares en Santiago del Estero

*María Victoria Suarez, Marta Gutiérrez y Ana Eliza Villalba* ..... 245

## **Sección C**

***Las TIC y la industria en las escalas local/global***.....263

## **Capítulo 14**

5G y territorialización de la disputa tecnológica global:

EE. UU., China, América Latina

*Carina Borrastero* ..... 265

## **Capítulo 15**

Redes de valor y proyectos de desarrollo. Pymes de software y servicios IT en Córdoba

*Natalia T. Berti* ..... 289

## **Capítulo 16**

La inserción internacional del software argentino. Un análisis comparativo desde la complejidad del trabajo

*Florencia Podestá* ..... 305

## **Capítulo 17**

Cambios tecnoproductivos y organización del trabajo en empresas industriales de Santa Fe

*Alejandra Paula Quadrana, Ingrid Johana Herrera Gudiño, Betiana Anahí*

*Montenegro y Maximiliano Matías Santana*..... 323



# Parte I



## **Textos introductorios: contribuciones a la reflexión sobre las Jornadas**



# Capítulo 1

---

## Primeras Jornadas del Centro de Estudios Urbanos Regionales en su 60 aniversario: viejos y nuevos interrogantes

**Pablo Lavarello**  
Director CEUR

Hace 60 años se creó el Centro de Estudios Urbanos Regionales, institución pionera en estudios en desarrollo urbano y regional, que desde el año 2007 se constituye en Unidad Ejecutora del CONICET. El CEUR se caracterizó desde sus orígenes como un espacio de amplio pluralismo teórico y metodológico en el cual confluyen geógrafos, arquitectos, economistas, historiadores, antropólogos, sociólogos en las grandes áreas de las ciencias sociales y los estudios de hábitat.

La visión “desarrollista” predominante en ese momento se inspiraba en la motivación consensuada en varios gobiernos de la región, orientada a la expansión de las capacidades productivas, la reforma social (como la vinculada a la propiedad de la tierra) y las inversiones en infraestructura social. Esta visión quedó trunca desde la segunda mitad de los años 70. La crisis de la deuda en el momento en que la ampliación de las brechas tecnológicas con los países centrales planteaba límites a la acumulación en la periferia y, al interior de sus estructuras productivas regionales, entre los centros conectados a las redes globales y las regiones periféricas dentro de la periferia, puso límites a este modelo de desarrollo. La superación de estos planteaba desafíos de cambio estructural mayores que, progresivamente, dejaron de estar en la agenda de política pública.

El 60 aniversario nos encuentra en un tiempo con continuidades y diferencias al de los orígenes del CEUR.

- Los desafíos del cambio estructural persisten, pero en un escenario altamente complejo para Argentina y América Latina en el que la problemática de desarrollo urbano y regional es atravesada por la crisis y reestructuración a nivel internacional, que hoy se manifiesta en un extraordinario proceso de sobreproducción y financierización.
- Proceso que se ve agudizado por una mayor ampliación de las brechas tecnológicas con una nueva fase de difusión de los nuevos paradigmas tecnoeconómicos asociados a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la biotecnología.
- Como consecuencia, se renueva la tensión entre la reestructuración productiva, de la cual estas tecnologías son soporte, y las trayectorias socioespaciales previas, propias de la industrialización trunca de la fase desarrollista.

Partiendo de un nivel general de análisis, este nuevo escenario es indisociable de la dinámica contradictoria del capitalismo, esto es la tensión entre el desarrollo de las fuerzas productivas y de las condiciones de existencia de los trabajadores. Con la crisis del régimen de acumulación fordista finalizó un largo período de crecimiento en el que el consumo se incorporaba como factor determinante de las condiciones de producción y de reproducción. Pero el capitalismo logró posponer estos límites con la emergencia de un nuevo régimen de crecimiento impulsado por el endeudamiento. Las extraordinarias capacidades del capitalismo para vencer sus límites se manifestaron una vez más en la reaparición de los mismos en una escala considerablemente mayor. Dicha reaparición, muchas veces olvidada ante las evidencias de los períodos de crecimiento, se expresa con claridad desde el año 2008 cuando estalla una crisis de sobreacumulación que tiene como telón de fondo una caída de la tasa de ganancia y se manifiesta en la sobre expansión de los activos financieros. La misma se traduce en el recrudescimiento de la competencia, una mayor rivalidad tecnológica (tal como lo ilustra el conflicto – ¿o la pugna? – por la adopción de las tecnologías 5G), y una disputa por el

control de la infraestructura de transporte de gas que llega al nivel de la confrontación bélica.

Si bien es una obviedad mayor sostener que estas dinámicas tienen implicancias en las configuraciones espaciales, la literatura de desarrollo regional rara vez hace mención de las mismas. Como ha sabido señalar David Harvey (1982, 2007) a partir de una relectura del tomo III de *El Capital* de Carlos Marx, este tipo de crisis se “resuelve” mediante procesos (más o menos drásticos) de desvalorización de la parte fija del capital constante o bien se “postergan” de dos maneras: por un lado, a partir de la inversión en grandes proyectos de infraestructura en las regiones de origen y, por el otro, mediante la absorción del exceso de plusvalía por nuevos espacios geográficos como fue la incorporación total de China al mercado mundial desde mediados de los 1990.

Frente a esta problemática general, asume un carácter central la tensión entre las necesidades de valorización del capital que busca resolver la caída de rentabilidad a partir del desplazamiento espacial, y el carácter fijado de los espacios físicos construidos a partir de la lógica político-territorial. Esta tensión deja abierta la posibilidad de una convergencia entre los enfoques marxistas centrados en la necesidad de reproducción ampliada del capital y los aportes de la literatura neoschumpeteriana centrados en las condiciones concretas por las que coexisten dinámicas microeconómicas y mesoeconómicas de dependencia de sendero (*path dependence*) en determinadas localizaciones, y otras de cambio de sendero a partir de la destrucción de las capacidades tecnoproductivas y sus infraestructuras CyT.

La nueva coyuntura de recrudescimiento de la competencia revaloriza los interrogantes existentes sobre los impactos en las transformaciones territoriales de la crisis. En sucesivas experiencias históricas, las salidas de las crisis –como lo fue la crisis de los años 30, los años 70 o la breve expansión 2001-2008– dieron lugar a distintas formas de resolver las crisis de sobreacumulación, con la expansión de espacios geográficos nacionales –como es el caso de la expansión de Japón, Corea del Sur o China– y espacios subnacionales –ciertas regiones como el Silicon Valley o los bioclúster de Boston– o bien la contracción/destrucción de sectores productivos en otras regiones como Detroit o las zonas industriales del Gran Buenos Aires. Mien-

tras que en ciertas regiones se manifestó un proceso virtuoso de reestructuración productiva, en otras regiones se asistió a un proceso de desplazamiento y/o destrucción de los capitales existentes. La dinámica abierta desde 2008, reforzada desde el año 2020, abre nuevamente un interrogante sobre el resultado de este proceso.

A partir de esta tensión general es de importancia analizar, por un lado cómo la misma se expresa en la estructura productiva regional de países semindustrializados como la Argentina, a través de distintos procesos de diversificación y (re) especialización y, por el otro, identificar las condiciones tecnológicas, organizacionales, sociales, institucionales y de política concretas que dan sustento a dichos procesos de reestructuración espacial, ya sea reduciendo la variedad de actividades, o bien dando lugar a procesos de diversificación (más o menos relacionados) con las capacidades tecnoproductivas e infraestructuras sociales preexistentes.

En esta primera edición de las Jornadas del CEUR se avanzó en el análisis de esta tensión a partir de tres ejes temáticos que, si bien suelen desarrollarse en forma separada en las distintas líneas de investigación del CEUR, se buscó articularlos transversalmente:

- i. los procesos de cambio tecnoproductivos con sus implicancias en los territorios;
- ii. los procesos de urbanización contemporáneos atravesados por la dinámica de destrucción creadora; y
- iii. los procesos de cambio en la espacialidad estatal con sus efectos en distintas escalas geográficas.

Estos tres ejes habilitan un conjunto de interrogantes, entre ellos:

- ¿Cómo afectan diferencialmente estos procesos de cambio tecnológico y reestructuración productiva las dinámicas heterogéneas de acumulación de capital en distintas regiones? ¿Cómo las revoluciones en las telecomunicaciones con el 5G, el despliegue de la inteligencia artificial y el internet de las cosas (*internet of things*) afecta a la proximidad geográfica como condición para la innovación tecnológica en el



territorio? ¿Cómo se configuran las redes tecnoproductivas en las regiones periféricas (mundiales e internas de cada país) frente a estas dinámicas?

- ¿Cómo estos cambios afectan los “espacios construidos” fijados en el territorio en materia urbana y productiva (infraestructuras)? ¿Cómo se manifiestan en procesos de reestructuración espacial, segregación residencial, gentrificación y/o desplazamiento espacial de ciudades en Argentina y la región?
- ¿Cuáles son las agencialidades estatales de la política habitacional y cómo estas se tensionan considerando distintas escalas institucionales, de planificación y urbanización, en particular, para las distintas formas estatales nacionales o subnacionales que entran en juego?

Alrededor de este tipo de interrogantes que se reunieron durante dos jornadas de trabajo investigadores, académicos, y estudiantes de doctorado y maestría para participar de estas Primeras Jornada del CEUR. Este libro resume las principales conclusiones de las Jornadas y abre nuevas líneas de investigación a futuro.



## Capítulo 2

---

### **Jorge Enrique Hardoy (1926-1993): un recuerdo y un homenaje, a 60 años de la fundación del CEUR**

**Beatriz Cuenya**

Investigadora CEUR-CONICET

Fundador del CEUR, Jorge Enrique Hardoy fue sin dudas el investigador urbano más innovador de América Latina, desde que inició su desafiante experiencia de enseñanza teórico-práctica de la planificación urbana en la Universidad de Rosario, hacia principios de los 60, hasta su muerte ocurrida en 1993 en Buenos Aires. Su labor como investigador e historiador de la ciudad latinoamericana es hoy reconocida internacionalmente. En ocasión de conmemorarse los 60 años de creación del CEUR resulta oportuno transmitir el legado de Hardoy, especialmente a las nuevas generaciones de investigadores que integran la planta actual de esta institución.

Nacido en Buenos Aires en 1926, Jorge E. Hardoy fue el primer latinoamericano graduado en Planificación Regional y Urbana en la Universidad de Harvard: *Master* (1955) y *Ph. D.* (1963). Ya su tesis doctoral sobre ciudades precolombinas<sup>1</sup> anticipó un estilo original que caracterizó a toda su obra posterior, al introducir una doble mirada arqueológica y urbana que influyó en historiadores, urbanistas y arqueólogos. La amplitud de su enfoque y la búsqueda interdisciplinaria acompañaron su interés por comprender cómo las sociedades ocuparon sus territorios y construyeron sus ciuda-

---

<sup>1</sup> Jorge E. Hardoy, *Ciudades Precolombinas* (Buenos Aires: Ediciones Infinito, 1964); *Precolumbian Cities* (New York: Walter & Co., 1973)

des en el tiempo. Sus investigaciones estuvieron siempre orientadas hacia la identificación y comprensión crítica de los problemas que aquejaron a las ciudades a lo largo del proceso de urbanización (pobreza, segregación, injusticia, desigualdad, degradación ambiental). Pero también apuntaron al señalamiento de las alternativas que, desde la sociedad, la política y la planificación urbana, podían contribuir a la solución de los problemas denunciados. Hardoy fue consecuente al cuestionar los valores y la estructura de las sociedades latinoamericanas y abrir caminos para generar reformas políticas y sociales y dar lugar a cambios en las actitudes personales. En este sentido, como bien dijo uno de sus más tempranos discípulos, Alejandro Rofman, para Jorge Enrique aun los más graves problemas tenían salidas posibles: “Había que buscarlas empeñosamente, a través del conocimiento sistemático y con el apoyo, la participación y el protagonismo de los directamente involucrados. En esta receta de perseverancia, el optimismo debía prevalecer por sobre cualquier otro estado de ánimo en la búsqueda de nuevos horizontes para nuestra sociedad”.<sup>2</sup>

Se ha escrito bastante sobre la trayectoria, la obra y la fecunda tarea de Hardoy como historiador, creador de instituciones, organizador de redes, editor y colaborador en revistas especializadas en urbanismo y asesor de organismos internacionales. Sobre esto me referiré más adelante.

Hay, sin embargo, una faceta menos conocida de su vida académica, que da cuenta de un estilo y un modo muy personal de contribuir a la configuración del campo de los estudios urbanos, y a ella me quiero referir en este breve escrito. Me refiero a su extraordinaria capacidad para identificar e instalar temas estratégicos en las agendas de investigación, en un contexto donde todavía no se disponía de los recursos que brinda Internet. ¿Cómo es posible que, en una época previa a la revolución en las tecnologías de información y comunicación, Jorge E. Hardoy fuera capaz de colocar esos temas prioritarios no solo en su propio instituto sino en toda la región latinoamericana y en otros países del entonces llamado tercer mundo?

---

2 Alejandro Rofman, “CEUR: una experiencia imaginativa y desafiante”, *Medio Ambiente y Urbanización* 45 (1993): 107.

Para ilustrar el peculiar estilo y forma de trabajar de este personaje quiero poner como ejemplo el desarrollo de la temática de salud y hábitat, que él impulsó hacia principios de la década de los 80, y en la que personalmente participé coordinando un estudio en el Gran Buenos Aires, Argentina.

## **El liderazgo de Hardoy en la instalación de temas estratégicos de investigación urbana: el ejemplo de “salud y hábitat”**

¿Por qué salud y hábitat? Durante su exilio en Gran Bretaña (1976-1979) Hardoy se había vinculado con un área de trabajo dentro de la OMS (Organización Mundial para la Salud - Programa de Salud Ambiental para el Desarrollo Urbano y Rural) donde se estaban estudiando los problemas de salud-enfermedad no como fenómenos estrictamente biológicos, sino como fenómenos multi-causales. La definición de la OMS de salud como un estado completo de bienestar físico, mental y social (y no solo como ausencia de enfermedad) explicaba la salud como un campo de encuentro de fenómenos económicos, políticos y sociales, y aceptaba que las acciones orientadas a garantizar el mejor nivel posible de salud conciernen tanto al sector salud como a los de vivienda, nutrición y educación, entre otros.

En esa dirección, en 1983, Hardoy y Satterwhaite publicaron un artículo titulado “Hábitat y salud: una exploración de sus interrelaciones” en el que señalaron dos cosas reveladoras: (i) el conjunto de deficiencias crónicas y las condiciones de precariedad que caracterizan al hábitat popular actúan sobre la salud de la población, propiciando la aparición de patologías específicas y multiplicando sus efectos; y (ii) el mejoramiento de las viviendas podría atenuar sustancialmente el efecto de ciertas enfermedades.

Esas interrelaciones fueron advertidas por los autores a través de varios ejemplos. La disponibilidad de agua potable para los diversos usos de las familias podría contribuir a disminuir la incidencia de ciertas enfermedades (fiebre tifoidea, hepatitis infecciosa, diarreas infantiles, cólera y tracoma); el tratamiento de las aguas estancadas disminuiría el efecto de otras (malaria, fiebre amarilla, encefalitis

y enfermedad del sueño); una mejora en la ventilación y menores niveles de hacinamiento en las viviendas reduciría la acción de las enfermedades respiratorias; letrinas construidas y mantenidas adecuadamente evitarían la esquistosomiasis; el uso de materiales apropiados en las viviendas evitaría la presencia de insectos que, como las vinchucas, son transmisoras del Chagas.<sup>3</sup>

Esos señalamientos fueron muy importantes en un contexto socio histórico en el cual no había una clara conciencia pública sobre los nexos entre salud y hábitat, y en donde, además, las políticas de mejoramiento habitacional eran casi inexistentes. Se estaba resaltando el hecho de que con inversiones relativamente muy pequeñas –comparadas con las enormes inversiones que requerían la sofisticada tecnología médica y las industrias farmacéuticas– se podían lograr resultados favorables en la prevención de enfermedades que afectaban principalmente a los sectores pobres.

El impulso de esta problemática en el campo de los estudios urbanos se hizo a través del Programa de Asentamientos Humanos con sede en el International Institute for Environment and Development, IIED-Londres, en cuyo marco Hardoy había creado una red de equipos de investigación en distintos países de América Latina, Asia y África. En una primera etapa, Hardoy propició estudios exploratorios llevados adelante en asentamientos populares de diversos países, los cuales luego le permitieron extraer conclusiones comparativas. Participaron equipos del Centro de Estudios Urbanos y Regionales, CEUR (Argentina), SUR Consultores y la Universidad Católica (Chile), Centro de Estudios de Cultura Contemporánea, CEDEC (Brasil), El Colegio de México (México) y el Instituto Internacional de Investigación para el Desarrollo (India). En una segunda instancia, se sumó el aporte de investigadores de la Universidad de Carolina del Norte, EE. UU., y se elaboró un marco analítico más complejo para estudiar la relación salud-hábitat. Hardoy y Satterthwaite difundieron este enfoque en un número especial de la Revista Medio Ambiente y Urbanización dedicada al tema hábitat y salud.<sup>4</sup> Poco más tarde Schteingart (en México) completó ese

---

3 Jorge E. Hardoy y David Satterthwaite, "Hábitat y salud: una exploración de sus interrelaciones", *Boletín de Medio Ambiente y Urbanización* 5 (1983): 25-30.

4 Jorge E. Hardoy and David Satterthwaite, "Medio ambiente urbano y condiciones de vida en América Latina: su impacto sobre la salud", *Medio Ambiente y Urbanización* 36

modelo analítico prestando atención a las variables intermedias entre las condiciones materiales de vida y las condiciones de salud: las prácticas sociales y los modos de vida familiares.

En paralelo a la producción de conocimiento sobre el tema, Hardoy organizó una serie de simposios y seminarios internacionales que convocaron a los miembros de esta vasta red de centros de estudios con los que venía trabajando, y también a especialistas y autoridades de las áreas de vivienda y de salud pública. Las reuniones se hicieron en los lugares más variados del mundo: desde una pequeña localidad perdida en las montañas de Salta (Cafayate, Argentina) –allí donde el mal de Chagas azotaba a sus pobladores– hasta la ciudad de New Orleans donde las desigualdades sociales siempre fueron notables, pasando por la ciudad de Lagos (Nigeria) en la cual las condiciones de vida en los asentamientos informales eran extremadamente duras y las acciones públicas se caracterizaban por su ineficacia.

En todo el proceso Jorge Hardoy aportó su liderazgo y su fervor. Eran evidentes su capacidad de convocatoria a los investigadores más experimentados y a los más jóvenes, su poder de influencia en los ambientes de la administración estatal, sus dotes para obtener los recursos financieros de parte de las agencias internacionales de cooperación. Era visible también su exigencia frente los compromisos asumidos, pero al mismo tiempo su eterno buen humor. Todo ello generaba entusiasmo y hacía más llevadero al colorido grupo de investigadores el tener, por ejemplo, que viajar en desvencijados buses para llegar a los lugares de encuentro; o soportar el fétido olor de los basurales en las recorridas por asentamientos populares, en las que Hardoy caminaba erguido envuelto en el humo de su pipa. Él podía transformar con sabiduría ciertas rutinas del trabajo en experiencias interesantes de vida. Era el único del grupo capaz de comer con deleite los platos más exóticos ofrecidos por los académicos locales. Recuerdo bien el caso de un guiso africano macerado con ingredientes marinos desconocidos para los gustos occidentales y que nadie se atrevió a probar salvo él; con su adiestrado paladar internacional, Hardoy deglutió ese guiso hirviente con gusto, en un gesto de gran amabilidad hacia los anfitriones.

Como producto de ese intenso trabajo que implicó la instalación del tema de investigación en salud y hábitat, el armado y articulación de grupos de estudio, la obtención de recursos, la promoción y coordinación internacional de investigaciones, el fomento al intercambio de conocimientos y experiencias, así como la difusión de resultados en la comunidad académica y en las esferas públicas, quedaron varias publicaciones. Algunas siguen siendo obligadas referencias en cursos de posgrado y en tesis sobre cuestiones urbanas. Uno de los últimos libros fue publicado en 1989 en español, inglés y francés por la OMS en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUD), bajo el título *La urbanización y sus repercusiones en la salud infantil*.<sup>5</sup> Otro libro de referencia sobre el tema fue *The Poor Die Young: Housing and Health in Third World Cities*.<sup>6</sup>

Hardoy no solo fue uno de los primeros en escribir sobre el enorme peso que significa ser pobre en las ciudades del tercer mundo. También se anticipó al poner su atención en problemáticas que luego resultaron muy estudiadas y se convirtieron en capítulos dentro del campo de los estudios urbanos.

## Un repaso a su trayectoria

El rescate de Hardoy como visionario de temas y problemas críticos de las ciudades permite iluminar uno de sus notables valores. Pero un repaso sobre su amplia trayectoria da cuenta de sus otras múltiples capacidades y aportes.

Según las reseñas escritas mayoritariamente en el año de su fallecimiento (1993), Jorge Hardoy obtuvo su título de arquitecto en 1950 en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y como inquieto estudioso complementó sus estudios con cursos de posgrado en historia, geografía y sociología en la Sorbona en París. En 1955 obtuvo en Harvard el título de Máster en Planificación Urbana y Regional y, el de Ph. D. en la misma universidad, en 1963.

---

5 World Health Organization in collaboration with the United Nations Environment Programme, *Urbanization and its implications for child health* (Geneva: WHO, 1988).

6 Jorge E. Hardoy, ed., *The Poor Die Young: Housing and Health in Third World Cities* (London: Earthscan Publications, 1990).



Sin embargo, no fue el Ph. D. lo que acercó a Jorge nuevamente a Harvard una década después. Según el testimonio de Ana Hardoy (su esposa y estrecha colaboradora), luego de obtener su máster, Jorge Hardoy continuó buscando oportunidades para ahondar el conocimiento que ya había adquirido sobre las culturas precolombinas. Después de casarse en Argentina, aprovechó su viaje de bodas y durante tres meses recorrió América Latina, junto con Ana. Visitó ruinas y se encontró con amigos y antiguos compañeros de su máster de Harvard. En 1960 retornó a Boston con dos becas y allí vivió más de dos años como miembro del Joint Center for Urban Studies, que le brindó una oficina para trabajar. Tomó varios cursos sobre antropología, arqueología, economía, sociología y otras materias que consideraba fundamentales para escribir su libro sobre ciudades precolombinas. Fue entonces cuando se le sugirió que los créditos obtenidos con esos estudios lo habilitaban a postular para el Ph. D. y que su investigación sobre ciudades precolombinas podía convertirse en su tesis doctoral bajo la dirección de Gordon Willey. Eso efectivamente ocurrió y Hardoy retornó a la Argentina con su tesis aprobada, aunque con algunos exámenes generales pendientes que terminó de rendir en 1963.

Una vez completada formalmente su formación y hasta el final de su vida Jorge Hardoy creó, dirigió y sostuvo numerosas instituciones que tallaron en la vida académica latinoamericana. En 1962 fundó en la ciudad de Rosario el Instituto de Planeamiento Regional y Urbano de la Universidad del Litoral (IPRUL); más tarde este instituto se trasladó a la Universidad de Buenos Aires y se transformó en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR). En ambas instituciones Hardoy puso en marcha una experiencia pionera de enseñanza de posgrado y práctica de planificación urbana y regional para graduados de diversas disciplinas. Con un equipo de profesores investigadores, formados en el país y en el extranjero, instauró un enfoque novedoso para transferir conocimientos sobre temas prácticamente ausentes en el currículo universitario del país. El CEUR (que luego se trasladó al Instituto Torcuato Di Tella), junto con el CENDES en Venezuela y el CIDU en Chile, fue uno de los primeros centros independientes de investigación que promovió nuevos enfoques y nuevas líneas de acción para los problemas sociales. Las actividades de los institutos articularon cuatro ejes: enseñanza, investigación, asesoramiento y divulgación.<sup>7</sup>

---

7 Alejandra Monti, *Jorge Enrique Hardoy. Promotor académico (1950-1976)*, Doctoral

Durante su exilio en Gran Bretaña (fue perseguido por la dictadura militar argentina 1976-83) fue *board member* del International Institute for Environment and Development (IIED), *senior adviser* en el University College London`s Development Unit y *chair* en el Consejo Asesor del Centro Internacional para el Desarrollo de la Infancia de UNICEF, en Florencia, Italia. A pedido de Barbara Ward (primera presidenta del IIED) Hardoy creó el Programa de Asentamientos Humanos del IIED en 1977, integrado por una red de equipos de países en desarrollo trabajando en temas de pobreza y medio ambiente. Así, lejos de desconectarse de sus pares y discípulos latinoamericanos, Jorge Hardoy siguió apoyando incansablemente a los equipos de investigadores que no pudieron instalarse en el exterior y que muy dificultosamente sobrevivieron en sus países bajo los regímenes dictatoriales.

Luego de su retorno a la Argentina, en 1979, fundó y presidió el IIED-AL como institución regional de su homónima en Londres, de la que se independizó en 1988. En ese año presidió también la Comisión Nacional de Museos, Monumentos y Lugares Históricos, en la que desplegó una amplia y original labor hasta su muerte. En este rol integró diversas regiones del país al declarar Monumentos en la Patagonia, la Pampa, el Chaco y Formosa. Según testimonió el historiador Ramón Gutiérrez: “Realizó una apertura temática y cronológica imprescindible para abarcar las manifestaciones culturales de todo el país, incluyendo elementos no convencionales, como molinos y estaciones de ferrocarril, por ejemplo”.<sup>8</sup> También integró el Consejo de Orientación Académica en el Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas “Mario Buschiazzo”. En 1992 recibió el título de doctor *honoris causa* otorgado por la Universidad de Buenos Aires.

Además de su impulso a la creación de instituciones, Hardoy tuvo también una labor destacable en materia editorial. Al asumir la presidencia de la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP) editó la *Revista SIAP* y una colección de libros polémicos y representativos de los estudios y debates que se llevaban adelante en el marco de la planificación. Posteriormente fundó la revista *Medio Ambiente y Urbanización*, a cargo del IIED-AL (América Latina) que más tarde fue seguida por su homónima *Environment and Urbanization*, que

---

Thesis (Rosario: UNR Editora, 2015).

8 Ramón Gutiérrez, “Jorge Enrique Hardoy: su aporte a la historia urbana de América Latina,” *Revista EURE* 62 (1995):10.

edita el IIED en Londres. Desde la Comisión de Desarrollo Urbano del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) también apoyó la publicación de numerosos libros, cada uno de los cuales fue el resultado de algún seminario o simposio internacional. En el CEUR, la colección de libros, cuadernos e informes de investigación también dan cuenta de muchas investigaciones que llevó adelante con investigadores del CEUR.

## Una reseña de su obra

Su propia obra escrita es muy vasta y fue traducida a varios idiomas. Ya desde mediados de los 70 buena parte de sus trabajos se publicaron en inglés, lo que expandió la influencia de sus ideas en otras regiones, además de América latina. El abordaje de los problemas históricos y contemporáneos de la ciudad puede apreciarse en sus escritos, desde su primer libro *Urban Planning in Precolumbian Cities*<sup>9</sup> hasta sus dos trabajos más recientes en coautoría: *Environmental Problems in Third World Cities*<sup>10</sup> y *Buenos Aires 1536-2006: historia urbana del área metropolitana*.<sup>11</sup>

Entre su primera y última obra escribió una gran cantidad de textos sobre una gran variedad de temas, entre los que pueden mencionarse el rol de las ciudades pequeñas e intermedias en los procesos de urbanización; la situación de los niños y las mujeres en las ciudades; el papel de los gobiernos locales en la política urbana; la labor de las ONG y comunidades de base en los procesos de mejoramiento del hábitat; la rehabilitación de los centros históricos; la ciudad futura, entre otros. Una bibliografía bastante sistemática sobre sus trabajos publicados entre 1962 y 1993 contabiliza 30 libros, 164 artículos y capítulos de libros (como único autor y en colaboración), y 16 libros como compilador, coordinador o director.<sup>12</sup>

---

9 Jorge E. Hardoy, *Urban Planning in Precolumbian Cities* (New York: Braziller, 1968).

10 Jorge E. Hardoy and David Satterthwaite, *Environmental Problems in Third World Cities* (London: Earthscan, 1992)

11 Jorge E. Hardoy and Margarita Gutman, *Buenos Aires 1536-2006: Historia urbana del área metropolitana* (Buenos Aires: Ediciones Infinito, 2007)

12 Horacio Caride y Elena Schubert, "Jorge Enrique Hardoy, una bibliografía", *Medio Ambiente y Urbanización* 45 (1993):111-126.

Sus estudios y recomendaciones tuvieron eco en muchas instituciones internacionales a las que Hardoy asesoró, tales como la Organización Mundial de la Salud (OMS), donde integró el Comité de Expertos en Desarrollo Urbano y Salud Ambiental, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Centro Internacional para el Desarrollo de la Infancia de UNICEF.<sup>13</sup>

## Su personalidad

Todas las semblanzas que han escrito sus colegas y discípulos luego de su muerte coinciden en señalar estos rasgos notables de su personalidad y su estilo de trabajo: su carisma; su jovialidad; su alegría, optimismo y buen humor; su espíritu abierto y generoso; su amplitud para convocar colaboradores por sus talentos y no por sus ideologías; su inagotable habilidad para tejer redes y armar vínculos; su prodigiosa memoria y su facilidad para articular temas variados; su talento para generar mil nuevas ideas y proyectos; su compromiso, solidaridad y trabajo con los grupos pobres; su curiosidad constante; su enorme seducción; su autoridad moral; su humanidad.

Jorge Enrique Hardoy fue no solo un visionario que anticipó y generó conciencia sobre temas prioritarios de la agenda urbana. Fue también un enorme e irremplazable maestro para varias generaciones de latinoamericanos.

---

13 Editors' Introduction, "Jorge E. Hardoy – a tribute", *Environment and Urbanization* 2 (1993):7-9.

## Capítulo 3

---

### Por una renovada agenda para el estudio urbano-regional. A propósito del 60 aniversario del CEUR

Víctor Ramiro Fernández  
IHUCSO (UNL-CONICET)

Este trabajo se inspira en la presentación realizada en el panel de conclusiones de las Primeras Jornadas del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) y la conmemoración de los 60 años de este Centro, celebrado en Buenos Aires en noviembre de 2021 y a los que el autor fue invitado.

Las Jornadas y aún más este importante Aniversario, resultan un momento más que propicio para que todos los que nos interesamos en el estudio del mundo urbano-regional reconozcamos un importante legado que nos deja el CEUR a través de su rico y largo recorrido: la importancia de recuperar una tradición en la que el abordaje urbano-regional no puede ni debe escindirse del contexto más global y nacional donde nació.

En ese sentido, la década de 1960, cuando dio a luz el CEUR, no solo representaba un contexto de transformaciones socioeconómicas y políticas profundas sino de gran fecundidad conceptual y analítica. Puede por lo tanto decirse que fue una institución hija de una “etapa de oro” del pensamiento latinoamericano del desarrollo y tributaria de un mundo fértil en acontecimientos, así como de una región iracunda y creativa en sus ideas como pocas en lo que se llama hoy “sur global” (Palma, 2014).

En esa herencia, o mejor a partir de ella, hay una agenda para el CEUR y para la amplia gama de instituciones e investigadores que cubren, de distintas formas –y con distintas proximidades–, los estudios urbano-regionales. Con ello queremos decir que tal vez lo más importante de esa herencia es la capacidad –y el desafío– de proyectarla hacia el futuro (ninguna herencia es realmente valiosa si no se proyecta). Esa proyección implica apostar a la frescura de un pensamiento novedoso que, por un lado, resulte “situado” a partir de un contenido idiosincrático, pero que también se base en el reconocimiento de un “nuevo mapa global”, no solo cambiante, sino también turbulento.

En este último sentido, no es un hecho menor reconocer que vivimos un “momento Gramsci” en el que lo viejo no termina de morir y lo nuevo no termina de nacer, sin olvidar, que según el pensador cerdeño, “en ese claroscuro surgen los monstruos”.

En función de esa agenda y de este complejo contexto, se presentan algunas reflexiones en torno a cuatro aspectos relevantes e interrelacionables: (i) el cambio epocal, los años por venir y las cuestiones centrales para tener en cuenta; (ii) el mundo de las regio-urbanidades ante la dinámica macrohistórica y sus cambios actuales; (iii) el cambio sistémico y las roturas epistémicas de los cerramientos espaciales; y (iv) el papel del análisis estatal bajo la nueva configuración socioespacial.

## **El “cambio epocal” y los “años por venir”: cuestiones centrales a incorporar o fortalecer en esa agenda urbano-regional**

Antes de comenzar el nuevo siglo, las ciencias sociales no lograron prever que la nueva centuria hospedaría un “nuevo mundo” que enmarca la agenda. No es en tal sentido este un “siglo más” del sistema mundo capitalista. No sabemos si será “corto” (Hobsbawn, 1995) o “largo” (Arrighi, 1994), pero sí que estamos ante un siglo que está inaugurando “un cambio epocal inédito”, no solo para los estudios urbano-regionales, sino para el análisis del papel del espacio y sus vinculaciones con el tiempo en las bastante vertiginosas transformaciones. Los cambios espaciales, por ello, atraviesan disciplinas y deja

sin cuasi monopolios a muchas de ellas: la geografía, el urbanismo y el regionalismo propiamente.

No se trata solo de un aceleramiento de procesos, de una comprensión espaciotemporal (Harvey, 2007), sino de un cambio cualitativo en los patrones de funcionamiento y en los protagonistas que está alterando las placas tectónicas que formaron las jerarquías del capitalismo desde su nacimiento. En ello, un mundo macrorregional desconocido –el mundo sino-asiático– no solo gana presencia, sino que dinamiza al sur global (Nayyar, 2013) e invade con su presencia nuestro escenario macrorregional, perforando todas las escalas espaciales e interrogando la forma en la cual las escalas regionales subnacionales y urbanas se vincularán con esos cambios macro, sus macroactores económicos e institucionales y sus transformaciones y rejerarquizaciones macrorregionales.

La complejidad de esa transformación demanda asumir un análisis situado de las mismas, a partir de recuperar una forma idiosincrática –pero no chauvinista, menos aún infantilista– de abordar los cambios. Un abordaje asimismo prescindente de los imperialismos inevitables o los dependentismos teleologistas, así como de los localismos intrascendentes asentados en casuísticas hiperdescripcionistas.

Munidos de esa perspectiva, la posibilidad de formar una agenda latinoamericana de asimilación del cambio global requiere, en primera instancia, recuperar luego de casi cuatro décadas, buena parte de la contribución del estructuralismo latinoamericano constituido, por su originalidad y relevancia, en “el único complejo de ideas originado en el tercer mundo que ha brindado una interpretación histórica del sistema mundial” (Vernal-Meza, 2016:2).

Esa recuperación no consiste en una reinstalación momificada de elaboraciones pensadas en los albores de la “edad de oro del capitalismo” (Marglin & Schor, 1992), sino en la persecución de un proyecto actualizado, que sume los insumos que ha venido elaborando la rica familia de contribuciones que forman el pensamiento heterodoxo,<sup>14</sup> pero colocando en ese lugar herramientas contextua-

---

14 Esa rica familia comprende, entre otras, las contribuciones del pensamiento insti-

les que ayuden a superar las limitaciones de muchos categoriales y formas de análisis “centrales”, llenos de limitaciones interpretativas de nuestra realidad periférica.

Lo que se impone, por lo tanto, es apostar por un esfuerzo creativo de hibridación de herramientas teóricas locales (de matriz regional latinoamericana) y no locales para entender con más precisión el alcance de los cambios regionales y locales, así como la forma en que los mismos se vinculan con las distintas escalas del cambio. Tal vez el desafío más importante de esa hibridación es no solo obtener una aproximación realista a nuestra condición periférica, sino reconocer las condiciones –cambiantes– de nuestras múltiples periferias en la periferia, de las múltiples regionalidades y urbanidades dentro de espacios nacionales conminados a su vez a reconocer las diferentes trayectorias macrorregionales. Un reconocimiento de la(s) especificidad(es) periférica(s) bajo un escenario que reconfigura las formas que asume el desarrollo desigual y combinado, expresado bajo una “complejidad híbrida, asimetría estructural y contradictoria existencia...[de]formaciones sociales entrelazadas entre sí creadas a partir de elementos antiguos y nuevos, cercanos y lejanos” (Peck, 2019: 50).

El reconocimiento de esa realidad situada, contingente y, a su vez, estructural demanda finalmente para el campo investigador argentino acompañarse de un cambio de rumbo en el patrón imperialmente centrípeto y concéntrico que ha dominado buena parte del abordaje empírico y metodológico e institucional. Más allá de los enjundiosos y loables emprendimientos federalizadores y las múltiples excepciones, aún campea en la construcción –y capacidad– institucional, en el financiamiento investigador y en el propio imaginario de la comunidad académica, la envolvente impronta que refuerza aquella lógica implacable de lo que Martínez Estrada (2003) llamó “la cabeza del Goliat” reforzando un –a veces– vergonzante colonialismo mental intranacional.

---

tucionalista, del evolucionismo en sus distintas formas, así como aquellas más actuales asociadas al nuevo debate marxista del Estado y de la teoría del sistema mundo. Una contribución importante sobre sus múltiples contenidos puede verse en Jo, T-H., Chester, L. & D'ippoliti, C. (2019).



## **Redefinir el mundo de las espacialidades subnacionales (regionales y urbanas) atendiendo/reconociendo la dinámica macrohistórica en la geografía económica y geopolítica del capitalismo –y las nuevas espacialidades–**

Edward Soja destacaba entre sus últimas contribuciones: “*We are witnessing an unprecedented period in which the urban and the regional, formerly quite distinct from one another, are blending together to define something new and different*” (Soja, 2015:1). Treinta años antes, en otro reconocido trabajo, destacaba que la emergencia de la cuestión regional en aquel momento debía estar imbuida dentro de “cuatro contextos: (i) la re teorización transformadora del espacio y el tiempo que tiene lugar actualmente en la teoría y la filosofía sociales, (ii) la reconceptualización relacionada de la naturaleza y la necesidad del desarrollo geográficamente desigual, (iii) la interpretación del desarrollo regional desigual dentro del contexto de la geografía histórica del capitalismo, y (iv) la reestructuración contemporánea de las divisiones espaciales del trabajo”, destacando que “estos contextos interrelacionados forman la base para una reinterpretación de la cuestión regional y un análisis de la crisis y la reestructuración regional en el pasado y el presente” (Soja, 1985:175).

El reclamo no puede tener más vigencia. Si este renovado escenario urbano-regional, sus crecientes interconexiones y fusiones se posiciona efectivamente como objeto estratégico de la agenda, su consideración, como reclamaba entonces Soja, consiste no solo en posicionar dicho análisis en el marco del cambio epocal del capitalismo que muestra la presente centuria como hemos destacado, sino también analizar cómo ese cambio y ese posicionamiento estratégicos del mapa regional/urbano se inscriben dentro de los procesos de cambio macrohistóricos que tienen lugar bajo la *long durée* (Braudel, 1958).

Una enorme producción ha tenido lugar procurando entender estos cambios desde una revisión histórica rigurosa que alcanza crecientemente los factores asociados a la nueva y no tan nueva macroespacialidad del capitalismo y, en ello, el nuevo emplazamiento del Este (asiático) como centro de dinamización global, emergiendo todo ese tratamiento a una velocidad y un volumen que hace incluso

difícil su seguimiento.<sup>15</sup> Mientras ello ocurre, el examen de la forma cómo eso afecta actualmente y cómo afectará en el futuro el campo urbano-regional y sus complejas interrelaciones, particularmente en los escenarios periféricos, demandarán abundante, cualificada y articulada investigación, prestando atención a que lo que se viene abriendo es un proceso de permanente experimentación, sin caminos predeterminados.

### **Consolidar la ruptura epistémica en los estudios de la espacialidad urbano-regional “más allá de los cerramientos”: redes (multi)escalas y poder en una integración histórico estructural**

Casi todos los aspectos antes mencionados conducen a profundizar los límites del enfoque de “cerramientos espaciales” que dominó buena parte del *mainstream* regionalista. Ello supone consolidar una ruptura –y realizar una rehechura– epistémica que da sucesivamente lugar al campo de las (multi)escalas, las redes y el poder en un escenario analítico donde las contingencias de las estructuras conviven en la configuración espacial.

Efectivamente, el derrotero regionalista finalmente se impuso hacia el final de la centuria. No obstante, cuenta con un gran descuido respecto de aquellos reclamos que hacía Soja y las formas de abordar la espacialidad y lo regional. Ese derrotero tomó distancia también del modo de abordaje regional desarrollado por autores como Doreen Massey (1979), proponiendo una alternativa analítica respecto de la dominante lectura de la desigualdad geográfica, entendida solo como un patrón de inequidad distributiva. Dicha alternativa procuraba anclar el análisis en la división socioespacial del trabajo y la producción, resultado de una determinada y más general dinámica histórica, así como de los cambios que van imponiendo las interacciones entre el espacio y en las propias lógicas productivas.

---

15 Para una revisión del contexto de cambios en las intersecciones geopolíticas y geoeconómicas que aparejan, puede verse Beeson, M. (2020). En una perspectiva histórica de larga duración, resultan poco obviales Frank, A. G. (1998) y Arrighi, G. (2007).

Lo cierto fue que, a medida que la creciente relevancia del campo regional y urbano de fines de siglo XX fue ganando relevancia en el escenario latinoamericano, fue haciendo “tabla rasa” de esa prometedora y vigente ruta de problematización, llegando a dicho escenario, particularmente en la década del 90, una nueva y edulcorada perspectiva regional-local. Bajo un desembarco colonial (Fernández, 2008; Fernández *et al.*, 2008), esa perspectiva operó en la forma de una transferencia acrítica desde el centro europeo hacia la periferia –latinoamericana y otras– que venía, a su vez, a desactivar buena parte de los esfuerzos regionalistas críticos desplegados en la región. Aunque con distintas improntas, estos esfuerzos comulgaban en la necesidad de vincular el análisis regional a la dinámica sistémica, histórica y estructural<sup>16</sup> que dejaba como herencia el pensamiento cepalino. Ese desembarco, no obstante, entroncará con muchos representantes vernáculos que, a veces como académicos y otra como consultores, tomarán distancia de esa herencia y quedarán acoplados a la nueva “*global trend*” localista y descentralizadora.<sup>17</sup>

Esa desactivación no resultó neutral. La centrífuga expansión de dispositivos teóricos originados en el “centro”, como el de la especialización flexible (Sabel, 1989), convivía desde el plano subnacional con los estímulos a la descentralización y la participación local desplegada bajo un formato “aconflitual” desde la ola triunfal, homogeneizadora y transformadora que imponía el Consenso de Washington (Fernández & Villalba, 2004). La convivencia de la propuesta de investigación como de política regional y local con el Consenso de Washington (Fernández, 2004), y su conjunta e invasiva presencia en América Latina, concatenaban tres aspectos que, además de relacionables, contenían cada uno de ellos el silenciamiento de otros aspectos, también vinculables, que resultaban funcionales al mencionado Consenso:

El primer aspecto, de orden metodológico, pero con claros efectos en la producción de contenidos, tiene que ver con el análisis regional-local a través de la apelación dominante y descontextualizada a los “cerramientos espaciales autosuficientes” como forma de enfrentar los procesos de globalización. Es decir, se vincula al des-

---

16 No pueden dejar de mencionarse en este espacio las contribuciones señeras de Coraggio, J. L. (1972), De Mattos, C. (1979) y Rofman, A. (1989).

17 Destacando entre estos representantes vernáculos la figura de Sergio Boisier.

conocimiento del papel penetrante de las redes y las interrelaciones multiescalares (Fernández *et al*, 2008; Amin, 1998) en la configuración de “regiones sin límites” (Amin, 2002).

Representado en su versión más sofisticada por Allen Scott y Michael Storper, el enfoque de los cerramientos generado en el “centro” hizo inicialmente foco en los nuevos patrones de localización posfordistas y su efecto regenerador/rejerarquizador de aquellas regiones (particularmente donde se asentaban sectores de las *high tech*) en las que se revela cómo una mezcla de “costos de transacción comercial” e “interdependencias no comerciales” facilitan las ventajas de flexibilidad y el dinamismo de comunidades productivo territoriales, expresiones estas de los nuevos espacios industriales o complejos productivos territoriales (Scott, 1988, 1999; Storper, 1993, 1995, 1997).

Su inserción en una panorámica más amplia del capitalismo y sus dinámicas de reestructuración espacial y regulatoria obviaba, entre otras cosas, las formas específicas en que las redefiniciones escalares y las formas institucionales formadas a tal efecto resultaban funcionales hacia los propósitos de desmantelamiento de los ordenamientos estatales (de bienestar) formados en la posguerra (Peck, 2002).

A ello se sumó una singular apelación al mundo de la casuística localista/regionalista y urbana, que desconocía el papel de las (re)configuraciones estructurales producidas a partir, justamente, de esas complejas dinámicas multiescalares, así como la forma en que las configuraciones se redefinen en función de esas dinámicas y repositionan determinados intereses espaciales y actorales en desmedro de otros.

A pesar de que tanto en el centro como en la periferia prosperaron advertencias sobre los riesgos asociados a la formación de “fantasías posfordistas”(Clarke, 1990), asentadas en el estímulo sin mediaciones de un “localismo autogenerado” (Lovering, 1999; Jones & MacLeod, 1999), así como en la pretensión de transformar los procesos de descentralización y regionalización en “panaceas” del desarrollo (De Mattos, 1989), las mismas fueron obviadas o quedaron diluidas en el escenario latinoamericano. Se impuso, incluso entrada la nueva centuria, un inédito impulso en favor de reformas

descentralizadoras y participativas, así como una confianza desmedida en –así como la necesidad imperiosa de apelar a– el poder autoconstruido de los territorios como herramienta para revertir las inercias centralistas, atadas a las trayectorias de nuestras sociedades (Boisier, 1990, 2004).

Ciertamente, ese dominio de la perspectiva regionalista, conformante de una “nueva ortodoxia” (Fernández *et al.*, 2008), no fue lineal ni carente de formulaciones alternativas. Desde el inicio de la nueva centuria, por un lado, en la esfera académica del centro fue ganando espacio una perspectiva (multi)escalar, munida de una reflexión teóricamente rica (Brenner, 1997; Smith, 1992; Howitt, 1998). Por otro lado, una mirada que procuraba asentar el estudio regional y urbano a partir de los múltiples ensambles a que dan lugar las redes de flujos, superando los nacionalismos y regionalismos metodológicos que, aun con sus diferencias, comparten una mirada esencialmente centrada en un determinado *territorial fix* (Allen & Cochrane, 2007) dotado de cierta autonomía autocentrada.

Buena parte de ese debate, particularmente el asociado a la cuestión (multi y trans) escalar, se intentó introducir en el escenario latinoamericano, con abordaje crítico y ajustado a ese escenario (Brandão, 2007; Fernández&Brandão, 2010; Klink, 2013), todo lo cual se tradujo también en formas conceptuales y metodológicas diferentes que, entre otras cosas, buscaban ofrecer un esquema analítico más consistente y realista con respecto al ofrecido por el enfoque de los “cerramientos espaciales” (Fernández *et al.*, 2008,2012; Fernández & Vigil, 2007, 2009).

Paralelamente, surgían nuevos emergentes de problematización espaciales subnacionales, avanzando desde sus vínculos con el mundo de las ciudades globales (Sassen,1991, 2012; Friedman & Wolf, 1982) y su particular presencia en la periferia (Parnreiter, 2011; Pradilla Cobos, 2008), pasando por la problematización sobre las formas de configuración y gobernancia de la dimensión urbano-metropolitana y las crecientes intersecciones del campo urbano y regional y las ciudades-región (Scott, 2019; Keil *et al.*, 2016). Esa problematización metropolitana ingresó en el ámbito latinoamericano considerando particularmente su vinculación con la penetración de los procesos de financierización y los múltiples emergentes socioe-

conómicos y espaciales que conviven conflictual, fragmentadora y desigualadoramente en su interior (De Mattos, 2007,2010; Ciccolella, 2012; Lencioni *et al*, 2011).

Pero lo cierto es que ni el despliegue de aquellas perspectivas “escalistas críticas” que daban ingreso a las multiescalas y al papel penetrante de las redes, ni estas centradas en la dimensión regional/urbana/metropolitana –con sus aportes específicos en el escenario latinoamericano–, interfirieron sustantivamente en el mantenimiento de aquella línea de abordaje de la economía política del desarrollo productivo-territorial centrada en los “cerramientos espaciales”. Esta, ciertamente, fue incorporando producciones teóricas –siempre céntricas– asociadas a los enfoques provenientes del institucionalismo y el evolucionismo (Boschma, 2005, 2009; Boschma & Frenken, 2006; Malmberg & Maskell, 2002) para incorporar el papel –territorializado– de los procesos de aprendizaje e innovación, e incluso la propia dinámica de redes, a través del enfoque de cadenas globales de valor (De Marchi *et al*, 2018), en este caso, para resaltar la particular presencia de la globalización y el vínculo local-global. Pero todo ello siempre operó con una escasa o nula conexión con las dimensiones histórico estructurales que iluminó el pensamiento latinoamericano del desarrollo, así como con el examen de las formas en que procesos subnacionales se vinculan con las dinámicas nacionales y configuraciones estatales tanto como con las dinámicas geoeconómicas y geopolíticas multiescalares.

De esta manera, los cerramientos en clave de *clusters* o de sistemas regionales de innovación como inspiradores para una economía política del desarrollo territorial (Asheim & Gertler, 2005; Isaksen, 2001) siguieron campeando ya no solo en el terreno académico sino que lograron institucionalizarse y tener una capacidad de influenciar a través de las políticas que forman los múltiples programas de los organismos supranacionales y de financiamiento internacional de la región, así como los asesoramientos de la propia Unión Europea, asociándose dicho dispositivo conceptual con otros emergentes teóricos como el de cadenas de valor.<sup>18</sup>

---

18 Entre los múltiples documentos del BID, CAF y el propio Banco Mundial, resaltan instancias como la organización del Congreso Mundial de Clúster celebrado en Colombia en 2016. Allí, un destacado economista internacional, latinoamericano y vinculado a una Universidad de Estados Unidos destacaba: “Ese es un reto que América Latina recién

Lo cierto es que, particularmente en esta línea –aunque también en aquella más rica en términos socioespaciales asociada a la introducción multiescalar–, aparecen deficiencias/ausencias asociadas a: (i) la problematización de poder –en su forma de dominación–; (ii) al vínculo de la dinámica espacial con los procesos cíclicos históricos de más largo alcance y (iii) a la inserción del problema estatal dentro de los más recientes y vertiginosos cambios y esas transformaciones macrohistóricas, cíclicas de alcance sistémico y multiescalar.

En lo que respecta a la problemática del poder, particularmente en la geografía, se formularon nuevas y disruptivas contribuciones en favor de una perspectiva topológica –y no territorial– del mismo que, más allá de las formas territorializadas o de las redes, apuesta por considerar los modos continuos y sigilosos en los que opera y se recrea (Allen, 2016). Esa perspectiva, que entronca con la mirada relacional y apuesta por entender regiones como resultado de múltiples ensamblajes actorales y materiales (Allen, 2007; Allen *et al*, 1998), tiene como contraparte a su contribución el riesgo de ensombrecer aquella dimensión del poder que se traduce relacionalmente en dominación, producción de subalternidad y exclusión. Es decir, su propia alternativa se arriesga a diluir la dimensión más clásica y weberiana en la cual el poder es representado como la capacidad de imponer la voluntad por parte de determinados y específicos espacios y los actores que allí se desenvuelven, a partir del control de ciertas capacidades decisionales y funcionales estratégicas.

Sin tener un tratamiento explícito, en la perspectiva regionalista-localista de los cerramientos que consolidó en el escenario latinoamericano la mirada predominantemente territorial del poder –complementada luego con la perspectiva de las redes y el papel de las cadenas globales de valor–, primó más explícita o implícitamente una idea de poder coproductivo, conciliar, de matriz cooperativista. Es decir, primó una visión del “poder para” (*power to*), o incluso el “poder con” (*power with*), sobre el “poder sobre” (*power over*) (Göhler, 2009; Pansardi, 2012), producto de un acento casi unilateral en las acciones “empoderantes”, emergentes de la asociación intraterritorial y la elusión de las relaciones de subordinación intra

---

*empieza en el sentido de que, en esta idea de iniciativa de clúster que lleva pocos años, se ve mucha actividad y mucha buena voluntad en términos de tratar de crear nuevas soluciones, de que haya algo de innovación”* (Hausmann, 2017).

y extra regionales. Esta forma de asimilar el poder invita a concebir formaciones socioterritoriales donde priman las lógicas *win-win* en las que los modos de dominación y exclusión no son contemplados.

Ello por lo tanto limitó la evaluación, dentro y fuera de los ámbitos urbanos y regionales, del modo cómo se constituyen relaciones económicas e institucionales que reproducen diferentes formas de subordinación, se configuran formas de exclusión socioproductivo-espaciales, se identifican la pertinencia y los límites de las formas asociativas que producen “empoderamiento colectivo territorial” y se establece finalmente la convivencia de esas formas asociativas con las de dominación subordinantes y excluyentes.

En el caso de los abordajes urbanos y metropolitanos, diferentes contribuciones han ido reconociendo las formas múltiples de las configuraciones multiescalares a través de las que se configura el poder en el espacio urbano, y problematizan a este último (Therborn, 2018). Sin embargo, ha sido deficitario el análisis de la forma en que estas distintas conformaciones del poder, y en particular del poder como dominación, ganan lugar en escenarios periféricos (o en las múltiples periferias en y de América Latina), lo que demanda ser colocado explícitamente en la agenda urbano-regional, en un esfuerzo que va más allá de los enunciados y tiene un amplio campo explicativo por cubrir.

En ese esfuerzo, la agenda puede ser enriquecida a partir de introducir de modo interrelacionado un análisis de los variables modos en que el poder, tanto en su formas relacional, topológica y coproductiva (*power to* y *power with*), como en su modo de subordinación y dominación (*power over*), gana lugar a través de las dinámicas multiescalares que se generan en contextos históricos específicos, vinculando a su vez estas dinámicas –y contextos– con las particularidades de las trayectorias macrohistóricas y cíclicas a las que nos hemos antes referido.

En esa tarea resulta clave poder desentrañar cómo diferenciadas regionalidades sub y supranacionales resultan de determinadas trayectorias históricas bajo las cuales, a su vez, tienen lugar procesos de (re)ordenamiento multiescalar que impactan sobre –y permiten la comprensión de– los más actuales procesos de formación y recon-



versión de los centros y las periferias. Insertas en esos procesos, las diferentes formaciones urbano-regionales pasan a ser entendidas dentro de las cada vez más disruptivas dinámicas geoeconómicas y geopolíticas que resultan de los reajustes cíclico-sistémicos.

Es en este entronque espacial y temporalmente complejo donde se comprende cómo tienen lugar –multiescalar y multidimensionalmente– las formas desiguales y combinadas de desarrollo y cómo en esas formas se redefinen las regiones y las periferias que integran los diferencialmente interrelacionados espacios nacionales y macro-regionales. En esa tarea, donde la recuperación del poder –en sus combinadas formas de dominio y relacionalidad– enlaza con una perspectiva macrohistórica y sistémica y las crecientes intersecciones geopolíticas y geoeconómicas, la presencia de las contingencias no se contraponen con la identificación de las estructuras sino que estas se realimentan explicativamente, mostrando que las especificidades y la imprevisibilidad pueden convivir con cambios sistémicos, eludiendo universalizaciones abstractas y las teleologías inevitables.

La complejidad de la tarea no la hace menos estimulante y requiere aún la cobertura de, al menos, un elemento más con el que los estudios urbanos y regionales aún se encuentran en deuda: el Estado.

## **El papel del Estado y sus capacidades bajo las transformaciones socioeconómico espaciales y sus trayectorias históricas**

Dejamos al Estado como último aspecto de la recuperación para una agenda estratégica, conscientes de que su tratamiento debe entroncar con los aspectos antes remarcados. Para ello, es fundamental reconocer algunas fuentes de los límites de ese tratamiento, así como las –inconexas– contribuciones.

El punto de partida consiste en destacar la inconexión y distintos (des)intereses de la amplia panoplia de disciplinas que abordan las ciencias sociales y cuyos campos no pueden dejar de abordar el tratamiento estatal. Cada uno de ellos contiene, como indicamos, contribuciones cuya articulación con las restantes resulta imprescindible para pensar la superación de sus limitaciones y, en

particular, para obtener un tratamiento estatal más consistente y estratégico en el abordaje regional local multiescalar.

Desde la ciencia política y la sociología, o si se quiere desde la sociología política, la disciplina más directamente vinculada a “traer al Estado al primer plano” (Skocpol, 1985; Skocpol & Finegold, 1982; Skocpol & Ikenberry, 1983), y desde el final de la centuria pasada, se transitó por la comprensión de los elementos que intervienen en la conformación del Estado y sus capacidades diferenciales, dadas no solo por su fortaleza organizacional sino también por su penetrabilidad social y su capacidad de imposición despótica (Mann, 2006). Dentro de ello han cabido los análisis específicos que acentúan la importancia de reconocer sus trayectorias específicas tanto en el centro como en la periferia del sistema mundo, combinando el papel de las calidades de su conformación con las diferentes relaciones con la sociedad civil (Migdal *et al*, 1994; Migdal, 2001; Soifer & Vom Hau, 2008).

Sin embargo, aquí también esas contribuciones encuentran limitaciones. Por un lado, particularmente en los escenarios periféricos, hallamos debilidades en reconocer el modo en que las relaciones sociales, los posicionamientos contradictorios del complejo de actores que las componen y, fundamentalmente, las variables relaciones de fuerza que operan condensatoriamente sobre el Estado, condicionan su capacidad organizacional y sus lógicas implicativas (Poulantzas, 1978; Jessop, 2015). Es decir, la forma como las configuraciones sociales contradictorias ganan cuerpo no solo fuera sino dentro del Estado, moldeándolo e incidiendo en sus capacidades.

Por otro lado, existe un déficit para elaborar una espacialización que revierta las tendencias a operar sobre un nacionalismo metodológico que no solo ha mostrado endeblez para reconocer dimensiones globales y supranacionales, sino que ha sido elusivo a la incorporación de las subnacionalidades. El déficit alcanza el estudio en profundidad de cómo esos espacios subnacionales forman –afectan y son afectados por– los procesos multiescalares de producción espacial que trascienden la “trampa territorial” (Agnew, 1994, 2005; Brenner, 1999a, 2002), dando cuenta de una económica política espacial capaz de incluir el poder y el conflicto así como las diferentes capacidades que resultan para espacios –subnacionales, macrorre-

gionales y nacionales–desigualmente insertos e interrelacionados en esos complejos y multiescalares procesos.

En el escenario latinoamericano, si bien se realizaron contribuciones orientadas tanto hacia el examen de las capacidades estatales como a la configuración y dinámica multiescalar (Fernández *et al.*, 2006, 2010), no pudo formarse un programa sistemático que logre profundizar en el análisis e integración de esas dimensiones espaciales e institucionales, dando cuenta de sus singularidades en el marco diferenciado de la condición periférica y de los macroprocesos históricos bajo los cuales esta se reproduce.

En la economía política, por su parte, esas limitaciones reaparecen junto a las contribuciones que dan cuenta del estratégico papel estatal ante las dominancias neoliberales que inversamente resaltaban la necesidad de su desmantelamiento. Esas contribuciones han estado asociadas particularmente al seguimiento de la singularidad del Estado desarrollista (Wade, 1990; Amsden, 1992; Weiss, 2003) y a su pertinencia como exitoso motor de industrialización y desarrollo tecnológico. Estas contribuciones resultaron relevantes para poner sobre la mesa la importancia de entender “el gobierno del mercado” (Wade, 1990), destacando el papel del Estado y sus capacidades directivas para una industrialización estratégica en escenarios periféricos. Sin embargo, en toda esa producción el Estado activo, directivo y en muchos casos disciplinador, se presenta como dado, siendo pobremente historizado y preso, al igual que la perspectiva sociológico-política, de un nacionalismo metodológico que limita, por un lado, la consideración de las dinámicas geopolíticas y geoeconómicas (Glassman, 2015, 2017) y, por otro, el complejo papel de las subnacionalidades y las redes globales que conforman las dinámicas de reestructuración del capitalismo (Yeung, 2016).

Otra fuente de contribución indudable al interior de la economía política ha venido de la escuela de la regulación (ER) (Boyer, 1987), particularmente para analizar la forma como el cambio en los procesos de trabajo y de acumulación redefinen las instituciones y desarrollo en el espacio. No obstante, sus aproximaciones iniciales fueron débiles en cuanto a problematizar tanto los espacios subnacionales (regionales) como el Estado en su tránsito desde el fordismo

hacia su reestructuración posfordista.<sup>19</sup> Fue la sociologización de la ER en autores que se nutrieron de la misma, como el citado Jessop, lo que dio a luz herramientas analíticas para observar la reconfiguración y la dinámica estatal posfordista, con sus cambios funcionales desde un Estado de bienestar keynesiano hacia un régimen de *welfare* schumpeteriano y el “movimiento del gobierno a la gobernanza” así como las transformaciones a nivel espacial generadas por la tendencia al “vaciamiento” del Estado nacional en favor de niveles no nacionales de organización política (Jessop, 1988; 1996).

Esa dimensión espacial del tratamiento estatal bajo el posfordismo con herramental regulacionista tendrá continuidad en la geografía económica, formando una clara alternativa analítica a la expandida y conciliar perspectiva territorialista de la citada especialización flexible que inspiró el derrotero de los “cerramientos espaciales” y la “reemergencia regional”. Por lo indicado, esta última había disuelto analíticamente al Estado dentro de los procesos institucionales fortalecidos por las dinámicas descentralizaciones.

Bajo el paraguas del herramental regulacionista, esta perspectiva alternativa mostró convergencia entre la economía política (heterodoxa) y la geografía económica crítica para posicionar al Estado como elemento esencial en el análisis de los cambios espaciales y funcionales que acompañan la reestructuración capitalista, destacando su reescalamiento espacial y su –desnacionalizada– redefinición funcional bajo un nuevo mapa institucional y regulatorio de matriz posfordista (McLeod, 1997). Destacando esa dinámica espacial reescalada y funcionalmente descentrada, los aportes de inspiración regulacionista se centraron en las nuevas y ascendentes modalidades de *governance* urbano-regional (Brenner, 1999b; 2004; MacLeod, 1997; Tickell & Peck, 1992; 1995), así como en la comparabilidad de los procesos urbanos y regionales (Goodwin, 2001).

Si bien esas contribuciones lograron continuidad y en buena medida profundidad analítica y temporal a partir del abordaje de los complejos reacomodamientos regulatorios (sociales, institucionales y espaciales) del neoliberalismo (Peck & Tickell, 1994, 2008; Pacewicz, 2013; Brenner *et al*, 2008) y en desplegar una agenda centrada en la

---

19 La excepción puede ser Lipietz, A. (1985).

dimensión cualitativa del reposicionamiento estatal en la geografía económica (O'Neill, 2008), esta perspectiva encontró claras limitaciones. Tal vez las más importantes se vinculan, en primer lugar, a la debilidad para situar conceptualmente y analizar empíricamente el rol de las –diferenciadas– capacidades estatales en la configuración multiescalar. En segundo lugar, estas limitaciones se relacionan con la ausencia de un marco analítico más amplio, anclado en los procesos histórico-cíclico-sistémicos, que muestre la transformación estatal y las formas cómo se implicaban allí el poder y el conflicto, particularmente en escenarios periféricos del sistema global con distintos comportamientos en el proceso cíclico.

La incorporación de estos aspectos implica la necesidad de analizar la manera en que espacio y Estado forman respuestas diferenciadas a los cambios sistémicos y los nuevos emergentes geopolíticos y geoeconómicos, así como evaluar el modo en que en esas reestructuraciones se afectan por y son afectantes de las diferentes capacidades estatales en las diferentes escalas.

Efectivamente, si observamos los aportes disciplinarios y nos proponemos superar las limitaciones sumando los aspectos antes abordados, el principal desafío para la ambiciosa agenda propuesta consiste en desarrollar una estrategia capaz de identificar las diferentes capacidades estatales emergentes de la vinculación dialéctica entre la forma en que el Estado actúa y el modo en que es impactado por los cambios espaciales y organizacionales, registrando en tal proceso el modo en que el poder se constituye variablemente bajo procesos disputados/conflictuales y “senderos de dependencia” –resultantes de las trayectorias históricas cortas y largas– bajo los cuales esos procesos ganan lugar.

En esa tarea, que computa las dinámicas multiescalares –disputadas, conflictuales e históricamente configuradas–, gana comprensión el modo en que se han constituido las diferentes estatidades periféricas, mostrando sus capacidades singulares y sus vínculos con las trayectorias económico-territoriales, la mayor de las veces inexportables. En esas trayectorias, las estatidades que penetran y también constituyen las diferentes dinámicas regionales y urbanas interactúan con las formaciones nacionales y los proyectos supranacionales (macrorregionales) haciéndose parte, como de-

cíamos, de procesos geopolíticos y geoeconómicos que han estado débilmente considerados.

Desde la “reconstrucción de las capacidades estatales” en sus múltiples escalas que los aspectos indicados habilitan, es posible pasar a una tarea ligada a imaginar y reelaborar, en los diferentes escenarios regionales y nacionales, cuáles son las “capacidades requeridas” y cuáles las “capacidades construidas”, introduciendo una perspectiva comparada desde la cual entender las debilidades y las necesidades de nuestras estatidades subnacionales.

## Conclusiones

Las conclusiones presentadas en estas Jornadas y el 60 aniversario del CEUR han perseguido proponer un conjunto de ideas para una agenda futura. Las mismas emergen de un recorrido del tratamiento dado al campo urbano-regional en el escenario académico global y local y la identificación de las limitaciones emergentes de ese tratamiento. Ello fue realizado a partir de recuperar y revalorizar, con una mirada actualizada, una rica y no siempre bien valorada trayectoria del pensamiento urbano-regional. Para ello hemos destacado aspectos importantes de la contribución estructural-histórica que legó el más original pensamiento latinoamericano del desarrollo, aportando al mismo tiempo un recorrido crítico de muchas de las contribuciones que han acompañado la dimensión urbano-regional, señalando las distintas potencialidades y limitaciones desde distintos campos disciplinarios.

Hemos realizado ese recorrido a través de cuatro –interrelacionables– apartados centrados en posicionar el examen regional y urbano bajo el análisis, reconocimiento del actual de cambio epocal, con sus profundas e inéditas alteraciones tectónicas y la gestación de nuevas y cambiantes formas que adopta el desarrollo desigual y combinado, proponiendo al mismo tiempo el entendimiento de esos cambios –y la redefinición de las conformaciones urbanas y regionales– en la dinámica macrohistórica de larga duración, bajo la que se despliegan los procesos cíclicos y sistémicos.

Resaltamos cómo ese examen conlleva un esfuerzo, por un lado, por profundizar en la rotura epistémica de los cerramientos espaciales, dados tanto por un tratamiento urbano-regional en clave de “*enclosures* intrarregionales” así como por un nacionalismo metodológico limitado para reconocer el carácter multiescalar del cambio espacial. Por otro lado, el esfuerzo comprende la vinculación de este cambio con aquella dinámica macrohistórica en la que las centralidades y las periferias que conforman la estructura jerarquizadora del sistema se forman y redefinen en cada recambio cíclico, combinándose dimensiones históricas y contemporáneas en los nuevos y viejos papeles que cumple el escenario urbano-regional.

Incorporando el papel estratégico del poder a partir de la combinación de sus formas tanto coproductiva como conflictual, destacamos finalmente la centralidad que adopta el examen estatal para dar cuenta de las diferentes capacidades institucionales que resultan de los cambios regulatorios que se experimentan bajo aquel campo epocal y el modo en que ello afecta la espacialidad urbana y regional. El estudio multiescalar del Estado y sus capacidades y su papel tanto activo como receptivo de los cambios experimentados bajo la transformación cíclica y la redefinición de las jerarquías sistémicas –particularmente bajo el creciente dominio sino-asiático– serán esenciales para dar comprensión al alcance con el que los cambios espaciales afectan al campo urbano-regional en los diferentes espacios del sur global.

Sintéticamente, la agenda propuesta destaca la necesidad de repensar e introducir una articulación más precisa y realimentaria entre poder, Estado y conflicto a partir de una mirada espacial multiescalarizada capaz de insertar el examen de los procesos actuales dentro del marco analítico de los cambios cíclico-sistémicos. El volumen y complejidad de esa agenda desalienta los proyectos estrictamente individuales y desafía a un ejercicio colectivo e interinstitucional que bien puede nacer desde el sur y en la propia América Latina.

## Referencias

- Agnew, J. (1994). The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations Theory. *Review of International Political Economy* 1(1), pp. 53–80 <https://doi.org/10.1080/09692299408434268>
- Agnew, J. (2005). Sovereignty Regimes: Territoriality and State Authority in Contemporary World Politics. *Annals of the Association of American Geographers* 95(2), pp. 437–461 <https://doi.org/10.1111/j.1467-8306.2005.00468.x>
- Allen, J. (2016). *Topologies of Power. Beyond territory and networks*. Routledge <https://www.routledge.com/Topologies-of-Power-Beyond-territory-and-networks/Allen/p/book/9780415521345>
- Allen J.; Charlesworth, J.; Cochrane A.; Court, G.; Henry, N. Massey, D. & Sarre, P. (1998) *Rethinking the Region*. Routledge. <https://www.routledge.com/Rethinking-the-Region-Spaces-of-Neo-Liberalism/Allen-Charlesworth-Cochrane-Court-Henry-Massey-Sarre/p/book/9780415168229>
- Allen, J. & Cochrane, A. (2007). Beyond the territorial fix: Regional assemblages, politics and power. *Regional Studies* 41(9), pp. 1161–1175. <https://doi.org/10.1080/00343400701543348>
- Amin, A. (1998). Globalisation and Regional Development: A Relational Perspective. *Competition & Change* 3(1-2), pp. 145–165. <https://doi.org/10.1177/102452949800300106>
- Amin, A. (2002). Spatialities of globalization. *Environment and Planning*, 34(3), pp. 385–399 <https://doi.org/10.1068/a3439>
- Amsdem, A. (1992). *Asia's next Giant*. Oxford University Press <http://doi.org/10.1093/0195076036.001.0001>



- Arrighi, G. (1994). *El largo siglo XX. Dinero y poder en los orígenes de nuestra época*. Ediciones Akal [akal.com/libro/el-largo-siglo-xx\\_35009/](http://akal.com/libro/el-largo-siglo-xx_35009/)
- Arrighi, G. (2007). *Adam Smith in Beijing: Lineages of the Twentieth Century*. Verso <http://www.versobooks.com/books/347-adam-smith-in-beijing>
- Asheim, B. & Gertler, M (2005). The Geography of Innovation: Regional Innovation Systems. En Fagerberg, J., Mowery, D. & Nelson, R. (eds.), *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford University Press
- [https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb-9780199286805.001.0001/oxfordhb-9780199286805-e-11](https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199286805.001.0001/oxfordhb-9780199286805-e-11)
- Barceló, M.; Abel, I.; Fuster, E.; Marrugat, N; Ordenes, A.; Hernández, N.; Santarremigia, E.; Pujolar, A. & Sánchez, D. (2015). *EU-Latin America cooperation on regional innovation strategies in the framework of regional policy*. Fundación EU-LAC <https://eulacfoundation.org/en/system/files/EU-LAC%20RIS3%20Cooperation.pdf>
- Barnes, J.; Peck, J.; Sheppard, E. & Tickell, A. (2003). *Reading Economic Geography*. Wiley-Blackwell <https://www.wiley.com/en-us/Reading+Economic+Geography-p-9780631235545>
- Becker, J. & Raza, W. (2000). Theory of Regulation and Political Ecology: An Inevitable Separation? *Ambiente & Sociedade* 5(11) <http://doi.org/10.1590/S1414-753X1999000200002>
- Bernal-Meza, R. (2016). Fundamentos del Estructuralismo Latinoamericano. Reflexiones para una contribución a la economía política internacional. *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos* 14, pp. 12-26. <https://bdigital.uncu.edu.ar/8559>.
- Beeson, M. (2020). «The Decline of the West»: What is it, and Why Might it Matter? *Asia Global Papers* 1 <https://www.asiaglobalinstitute.hku.hk/storage/app/media/Research/The-Dcline-of-the-West-What-Is-It-and-Why-Might-It-Matter.pdf>

- Boisier, S. (1990). *La descentralización: un tema confuso y difuso*. Sede de la CEPAL en Santiago (Estudios e Investigaciones) <http://hdl.handle.net/11362/33426>
- Boisier, S. (2004) Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Revista Eure* XXX (90), pp.27-40 <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612004009000003>
- Boschma, R. (2005). Proximity and innovation: A critical assessment. *Regional Studies* 39(1), pp. 61-74 <https://doi.org/10.1080/0034340052000320887>
- Boschma, R. (2009), *Evolutionary economic geography and its implications for regional innovation policy*. Reporte para la OECD.
- Boschma, R. & Frenken, K. (2006). Why is economic geography not an evolutionary science? Towards an evolutionary economic geography. *Journal of Economic Geography* 6(3), pp. 273–302 <https://doi.org/10.1093/jeg/lbi022>
- Boyer, R. (1987). La Théorie de la Régulation: une analyse critique. *La Découverte* 24(4) <https://doi.org/10.1177/002234338702400411>
- Brandão, C. (2007). Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. Unicamp.
- Braudel, F. (1958). Histoire et sciences sociales: La longue duree. *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations* 13 (4), 1958. pp. 725-753 [http://www.persee.fr/issue/ahess\\_0395-2649\\_1958\\_num\\_13\\_4](http://www.persee.fr/issue/ahess_0395-2649_1958_num_13_4)
- Brenner, N. (1997). State territorial restructuring and the production of spatial scale: urban and regional planning in the Federal Republic of Germany, 1960–1990. *Political Geography* 16, pp. 273–306 [https://doi.org/10.1016/S0962-6298\(96\)00003-0](https://doi.org/10.1016/S0962-6298(96)00003-0)
- Brenner, N. (1999a). Beyond State-Centrism? Space, Territoriality and Geographical Scale in Globalization Studies. *Theory and Society* 28(1), pp. 39-78 <http://dx.doi.org/10.1023/A:1006996806674>

- Brenner, N. (1999b). Regulation Theory and the Regionalization Debate: Recent German Contributions. *Environment and Planning D: Society and Space* 17(6), <https://doi.org/10.1068/d170645>
- Brenner, N. (2002). State Theory in the Political Conjuncture: Henri Lefebvre's 'Comments on a New State Form'. *Antipode* 33(5), pp. 783-808 <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00217>
- Brenner, N. (2004). *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford University Press. <https://oxford.universitypressscholarship.com/mobile/view/10.1093/acprof:oso/9780199270057.001.0001/acprof-9780199270057>
- Clarke, S. (1990). New Utopias for old: Fordist dreams and Post-Fordist fantasies. *Capital & Class* 14(3) <https://doi.org/10.1177/030981689004200107>
- Ciccolella, P. (2012). Revisitando la metrópolis latinoamericana más allá de la globalización. *Revista Iberoamericana de Urbanismo* 8, pp. 9-21  
[https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/13012/08\\_01\\_Ciccolella.pdf](https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/13012/08_01_Ciccolella.pdf)
- Coraggio, J. L. (1972). Hacia una Revisión de la Teoría de los Polos de Desarrollo. *Eure* 2(4) <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/820>
- De Marchi, V.; Di Maria, E. & Gereffi, G. (2017). *Industrial districts, clusters and global value chains. Toward an integrated framework*. Routledge  
<https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315182049-1/industrial-districts-clusters-global-value-chains-valentina-de-marchi-eleonora-di-maria-gary-gereffi>
- De Mattos, C. (1979). Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana. *Revista de la CEPAL* 8 <http://hdl.handle.net/11362/11656>

- De Mattos, C. (1989). La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local? *Cuadernos de Economía* 46(14) <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/19268>
- De Mattos, C. (2007). Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. *Nueva Sociedad* 212, pp. 82-96 <https://nuso.org/articulo/globalizacion-negocios-inmobiliarios-y-transformacion-urbana/>
- De Mattos, C. (2010). Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado. *Revista de Geografía Norte Grande* 47, pp. 81-104 <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022010000300005>
- Ernwein, M. (2017). Urban Agriculture and the Neoliberalisation of What? *ACME* 16(2), pp. 249-275 <https://www.acme-journal.org/index.php/acme/article/view/1387>
- Fernández, V. R. (2008). Desarrollo regional y local y nueva colonialidad del poder. Ideas, instituciones e intereses desde una perspectiva latinoamericana. En *El Desarrollo hoy en América Latina*. Ediciones del Colegio de Tlaxcala, A. C.; pp. 23-60.
- Fernández, V. R.; Amin, A. & Vigil, J. (2008). *Repensando del Desarrollo Regional*. Miño y Dávila SRL [https://www.minoydavila.com.ar/MLA-908084267-repensando-el-desarrollo-regional-fernandez-amin-y-vigil\\_JM](https://www.minoydavila.com.ar/MLA-908084267-repensando-el-desarrollo-regional-fernandez-amin-y-vigil_JM)
- Fernández, V. R. & Brandão, C. (2010). *Escalas y políticas del desarrollo regional*. Miño y Dávila [https://www.minoydavila.com.ar/MLA-883808239-escalas-y-politicas-del-desarrollo-regional-fernandezbrando\\_JM](https://www.minoydavila.com.ar/MLA-883808239-escalas-y-politicas-del-desarrollo-regional-fernandezbrando_JM)
- Fernández, V. R.; Güemes, M. C.; Magnin, J. P. & Vigil, J. I. (2006). *Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América latina*. Ediciones UNL.

- Fernández, V. R. & Vigil, J. (2007). *Clusters y Desarrollo Territorial. Revisión teórica y desafíos metodológicos para América Latina. Revista Economía, Sociedad y Territorio VI(24)*, pp. 859-912 <https://www.redalyc.org/articulo.oa?idp=1&id=11162402&cid=95755>
- Fernández, V. R. & Vigil, J. (2009). Cluster en la periferia: conceptos, análisis y políticas. Un estudio de caso en Argentina. *Revista Comercio Exterior 59(2)*, pp. 97-110 [http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/123/2/97\\_Fernandez\\_Vigil.pdf](http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/123/2/97_Fernandez_Vigil.pdf)
- Fernández, V. R.; Vigil, J.; Davies, C.; Dundas, M.; Güemes, M. C. & Villalba, M. (2008). *Clusters y desarrollo regional en América Latina. Reconsideraciones teóricas y metodológicas a partir de la experiencia argentina*. Miño y Dávila Editores <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612009000300010>
- Fernández, V. R.; Vigil, J. & Seval, M. (2012). Explorando la región. Territorios, escalas y relacionalidades. *Revista de Geografía Norte Grande 51*, pp. 21-41 <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022012000100002>
- Fernández, V. R. & Villalba, M. (2004). Especialización flexible en América Latina en el marco del Consenso de Washington. *Comercio exterior 54(3)* <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/64/1/RCE1.pdf>
- Frank, A. G. (1998). *ReOrient: Global Economy in the Asian Age*. University of California Press <https://www.ucpress.edu/book/9780520214743/reorient>
- Friedmann, J. & Wolff, G. (1982). World city formation: An agenda for research and action. *International Journal of Urban and Regional Research 6(3)*, pp. 309-344 <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.1982.tb00384.x>
- Glassman, J. (2015). Emerging Asias: Transnational Forces, Developmental States, and “Asian Values”. *The Professional Geographer 68(2)*, pp. 322-329 <https://doi.org/10.1080/00330124.2015.1099185>

- Glassman, J. (2017). Geopolitical economies of development and democratization in East Asia: Themes, concepts, and geographies. *Environment and Planning A: Economy and Space* 50(2) <https://doi.org/10.1177/0308518X17737170>
- Göhler, G. (2009). 'Power to' and 'Power over'. En Clegg, S. & Haugaard, M (ed.). *The SAGE Handbook of Power*. SAGE Publications Ltd. [https://sk.sagepub.com/reference/hdbk\\_power](https://sk.sagepub.com/reference/hdbk_power)
- Goodwin, M. (2001). Regulation as process: Regulation theory and comparative urban and regional research. *Journal of Housing and the Built Environment* 16(1), pp. 71-87. Springer <https://www.jstor.org/stable/41107164>
- Harvey, D. (2007). *Espacios del capital*. Ediciones Akal [https://www.akal.com/libro/espacios-de-capital\\_33737/](https://www.akal.com/libro/espacios-de-capital_33737/)
- Hausmann, R. (2016). *Experto dice que el desarrollo de clústeres es un reto para América Latina*. Recuperado el 27 de febrero del 2022 de Agencia EFE. <https://www.efe.com/efe/america/economia/experto-dice-que-el-desarrollo-de-clusteres-es-un-reto-para-america-latina/20000011-3432991>
- Hobsbawn, E. (1995). *The Age of Extremes. A History of the World (1914-1991)*. Vintage Books.
- Howitt, R. (1998). Scale as relation: musical metaphors of geographical scale. *Area* 30(1), pp. 49–58 <https://www.jstor.org/stable/20003849>
- Isaksen, A. (2001). Building regional innovation systems: is endogenous industrial development possible in the global economy? *Canadian Journal of Regional Science* 24(1), pp. 101-20 <https://idj.ca/images/rcsr/archives/V24N1-ISAKSEN.pdf>
- Jessop, B. (1988). Regulation theory, post Fordism and the state: more than a reply to Werner Bonefield. *Capital & Class* 12(1) <https://doi.org/10.1177/030981688803400110>
- Jessop, B. (1996). Post-Fordism and the State. En Greve, B: *Comparative welfare systems*, pp.165-184, Macmillan.

- Jessop, B. (2015). *The State: Past, Present, Future*. Polity <https://www.wiley.com/en-ie/The+State%3A+Past%2C+Present%2C+Future-p-9780745669946#description-section>
- Jo, T-H.; Chester, L. & D'Ippoliti, C. (2019). *The Routledge Handbook of Heterodox Economics. Theorizing, Analyzing, and Transforming Capitalism*. Routledge. <https://www.routledge.com/The-Routledge-Handbook-of-Heterodox-Economics-Theorizing-Analyzing-and/Jo-Chester-DIppoliti/p/book/9780367356828>
- Jones, M. & MacLeod, G. (1999). Towards a Regional Renaissance? Reconfiguring and Rescaling England's Economic Governance. *Transactions of the Institute of British Geographers* 24(3), pp. 295-313 <https://www.jstor.org/stable/623129>
- Keil, R.; Hamel, P.; Boudreau, J-A & Kipfer, S. (2016). *Governing Cities Through Regions: Canadian and European Perspectives*. Wilfrid Laurier University Press. <https://www.wlupress.wlu.ca/Books/G/Governing-Cities-Through-Regions>
- Klink, J. (2013). Development regimes scale and state spatial restructuring: change and continuity in the production of urban space in metropolitan Rio de Janeiro, Brazil. *International Journal of Urban and Regional Studies* 37(4), pp. 1168-1187 <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2012.01201.x>
- Lencioni, S.; Vidal-Koppmann, S.; Hidalgo, R. & Pereira, P.C. (2011). *Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago*. Universidade de São Paulo [doi.org/10.4067/S0718-34022011000200010](https://doi.org/10.4067/S0718-34022011000200010)
- Lipietz, A. (1985) *Le national et le régional: quelle autonomie face à la crise capitaliste mondiale?* Couverture Orange CEPREMAP 8521.
- Lipietz, A. & Boyer, R. (1987). La régulation: les mots et les choses A propos de La théorie de la régulation: une approche critique. *Revue économique* 38(5), pp. 1049-1059 <https://doi.org/10.2307/3501694>

- Llisterri, J. J. & Pietrobelli, C. (eds.). (2011). *Los sistemas regionales de innovación en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) <https://publications.iadb.org/es/los-sistemas-regionales-de-innovacion-en-america-latina>
- Lovering, J. (1999). Theory Led by Policy: The Inadequacies of the 'New Regionalism' (Illustrated from the Case of Wales). *International Journal of Urban and Regional Research* 23(2), pp. 379-395 <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00202>
- MacLeod, G. (1997). Globalizing Parisian thought-waves: Recent advances in the study of social regulation, politics, discourse and space. *Progress in Human Geography* 21(4), pp. 530-553 <https://doi.org/10.1191/030913297670298941>
- Maffioli, A.; Stucchi, R. & Pietrobelli, C. (2016). *The Impact Evaluation of Cluster Development Programs: Methods and Practices*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) <https://publications.iadb.org/en/impact-evaluation-cluster-development-programs-methods-and-practices>
- Malmberg, A. & Maskell, P. (2002). The elusive concept of localization economies: Towards a knowledge-based theory of spatial clustering. *Environment and Planning A: Economy and Space* 34(3): 429-449 <https://doi.org/10.1068/a3457>
- Mann, M. (2006). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Revista Académica de Relaciones Internacionales* 5, pp. 1-43 <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/4863>
- Marglin, S. & Schor, J. (1992). *The Golden Age of Capitalism: reinterpreting the postwar experience*. Oxford University Press. <http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198287414.001.0001>
- Martínez Estrada, E. (2003). *La cabeza de Goliath*. Editorial del Cardo. <https://www.biblioteca.org.ar/libro.php?texto=1006459>
- Massey, D. (1979). In what sense a regional problem? *Regional Studies* 13(2), pp. 233-243 <https://doi.org/10.1080/09595237900185191>



- Mattos, C. (1979). Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana. *Revista de la CEPAL* 8 <http://hdl.handle.net/11362/11656>
- Migdal, J. S. (2001). *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge Studies in Comparative Politics, Cambridge University Press <https://doi.org/10.1017/CBO9780511613067>
- Migdal, J. S.; Kohli, A. & Shue, V. (1994). Introduction: Developing a State in Society Perspective. En J.S. Migdal, A. Kohli & V. Shue (Eds.). *State Power and Social Forces Domination and Transformation in the Third World* pp. 1–6. Cambridge University Press <https://doi.org/10.1017/CBO9781139174268>
- Nayyar, D. (2013). *Catch Up. Developing Countries in the World Economy*. Oxford University Press
- O’Neill, P. M. (2008). Bringing the Qualitative State Back into Economic Geography. *Reading Economic Geography*, 257–270 <http://doi.org/10.1002/9780470755716.ch16>
- Pacewicz, R. (2013). Regulatory Rescaling in Neoliberal Markets Get access. *Social Problems* 60(4), pp. 433–456 <https://doi.org/10.1525/sp.2013.60.4.433>
- Palma, J. G. (2014). Latin America’s social imagination since 1950. From one type of ‘absolute certainties’ to another—with no (far more creative) ‘uncomfortable uncertainties’ in sight. Cambridge Working Papers in Economics 1416 <https://doi.org/10.17863/CAM.4945>
- Pansardi, P. (2012). Power to and power over: two distinct concepts of power? *Journal of Political Power*, 5(1), pp. 73–89 <https://doi.org/10.1080/2158379X.2012.658278>
- Parnreiter, C. (2011). Formación de la ciudad global, economía inmobiliaria y transnacionalización de espacios urbanos. El caso de Ciudad de México. *EURE* 37(111), pp. 5–24 <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612011000200001>

- Peck, J. (2002). Political Economies of Scale: Fast Policy, Interscalar Relations, and Neoliberal Workfare. *Economic Geography* 78(3), pp. 331-360, <http://doi.org/10.1111/j.1944-8287.2002.tb00190.x>
- Peck, J. (2019). Combination. En Collective Antipode Editorial (ed.) *Keywords in Radical Geography: Antipode at 50*. Wiley Blackwell. pp. 50–55. <https://doi.org/10.1002/9781119558071>
- Peck, J. & Tickell, A. (1994). Jungle-law breaks out: Neoliberalism and global–local disorder. *Area* 26(4), pp. 317-326 <http://www.jstor.org/stable/20003479>
- Peck, J. & Tickell, A. (2008). Neoliberalizing Space. Pp. 33–57 En Brenner, N. & Theodore, N. *Spaces of Neoliberalism: Urban Reconstruction in North America and Western Europe*. Blackwell <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00247>
- Poulantzas, N. (1978). *State, Power, Socialism, translated by Patrick Camiller*. New LeftBooks.
- Pradilla Cobos, E. (2008). ¿Existen ciudades globales en América Latina? *Ciudades* 77.
- Rofman, A. (1989). Teoría y práctica de la planificación regional en América Latina. *Temas de Planificación* 4 <http://hdl.handle.net/11362/9349>
- Sabel, C. (1989). Flexible specialisation and the re-emergence of regional economies. En Hirst, P. and Zeitlin, J. (Eds) *Reversing Industrial Decline? Industrial Structure and Policy in Britain and Her Competitors*. Berg Publishers.
- Sassen, S. (1991). *The Global City. New York, London, Tokyo*. Princeton-New Jersey: Princeton University Press.
- Sassen, S. (2012). *Cities in a World Economy*. 4<sup>th</sup> ed., London: Sage.
- Scott, A. J. (1988). New Industrial Spaces: Flexible Production Systems and Regional Development in North America and

- Western Europe. *International Journal of Urban and Regional Research* 12(2), pp. 125 - 136 <https://onlinelibrary.wiley.com/toc/14682427/1988/12/2>
- Scott, A. J. (1999) *Regions and the World Economy: The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order*. Oxford University Press <http://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198296584.001.0001>
- Scott, A. J. (2019). City-regions reconsidered. *Environment and Planning A: Economy and Space* 51(3) <https://doi.org/10.1177/0308518X19831591>
- Skocpol, T. (1985). Bringing the State Back In: Strategies if Analysis in Current Research. En Evans, P. Rueschemeyer, D. & Skocpol, T (Eds.) *Bringing the State Back in*. Cambridge University Press, pp. 3–43 <https://doi.org/10.1017/CBO9780511628283>
- Skocpol, T.& Finegold, K. (1982). State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal. *Political Science Quarterly* 97, pp. 255-278 <https://doi.org/10.2307/2149478>
- Skocpol, T. & Ikenberry, J. (1983). The Political Formation of the American Welfare State in Historical and Comparative Perspective. En R. F. Tomasson (Ed.), *Comparative Social Research*. JAI. Pp. 87-148.
- Smith, N. (1992). Geography, difference and the politics of scale. En *Doherty, J., Graham, E. & Mallek, M., editors, Postmodernism and the social sciences*. Macmillan, pp. 57–79 [https://doi.org/10.1007/987-1-349-22183-7\\_4](https://doi.org/10.1007/987-1-349-22183-7_4)
- Soifer, H. & VomHau, M. (2008). Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power. *Studies in Comparative International Development* 43(3), pp. 219-230 <http://dx.doi.org/10.1007/s12116-008-9030-z>
- Soja, E. (1985). Regions in context: spatiality, periodicity, and the historical geography of the regional question. *Environment and Planning D: Society and Space* 3, pp. 175-190 <https://doi.org/10.1068/d030175>

- Soja, E. (2015). *Accentuate The Regional*. International Journal of Urban and Regional Research 39(2), pp. 372-381 <http://doi.org/10.1111/1468-2427.12176>
- Storper, M. (1993) Regional world of production: learning and innovation in the technology districts of France, Italy, and the USA. *Regional Studies* 27, pp. 433–455 <https://doi.org/10.1080/00343409312331347675>
- Storper, M. (1995) The resurgence of regional economies, ten years later: the region as a nexus of untraded interdependencies. *European Urban and Regional Studies* 2, pp. 191–221 <https://doi.org/10.1177/096977649500200301>
- Storper, M. (1997). *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*. Guilford Press <https://www.routledge.com/The-Regional-World-Territorial-Development-in-a-Global-Economy/Storper/p/book/9781572303157>
- Therborn, G. (2018). *Cities of Power: The Urban, the National, the Popular, the Global*. Verso Books <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12636>
- Tickell, A. & Peck, J. (1992). Accumulation, regulation and the geographies of post-Fordism: Missing links in regulationist research. *Progress in Human Geography* 16(2), pp. 190-218 <https://doi.org/10.1177/030913259201600203>
- Tickell, A. & Peck, J. (1995). Social regulation after Fordism. *Economy and Society* 24(3), pp. 357-386 <http://doi.org/10.1080/03085149500000015>
- Wade, R. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton University Press <https://press.princeton.edu/books/paperback/9780691117294/governing-the-market>
- Weiss, L. (ed.). (2003). *States in the Global Economy. Bringing Domestic Institutions Back In*. Cambridge University Press <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511491757.008>

Yeung, H. W-C. (2016). Rethinking the East Asian developmental state in its historical context: finance, geopolitics and bureaucracy. *Area Development and Policy* 2(1), pp. 1-23 <https://doi.org/10.1080/23792949.2016.1264868>



# Capítulo 4

---

## Reflexiones y debates transdisciplinarios concurrentes en el cruce entre espacio, tecnología y Estado

### Balance de las primeras Jornadas del CEUR

**Pablo Elinbaum**

Investigador adjunto

Cocoordinador de la Línea de Desarrollo Urbano

(CEUR-CONICET)

pabloelinbaum@conicet.gov.ar

La primera edición de cualquier evento científico es siempre una apuesta que suscita incertidumbre, anhelos y dudas acerca de la pertinencia y potencial receptividad de los temas planteados. La reciente experiencia de las primeras Jornadas del CEUR fue, sin embargo, una sorpresa, si consideramos la enorme cantidad de participantes y contribuciones afines a cada mesa temática. Mesas que, en la instancia de plenario, aportaron numerosas conclusiones que confirman la relevancia de los ejes de indagación planteados, obligándonos a consolidar y, sobre todo, a expandir las discusiones iniciadas. En este capítulo se pretende hacer un primer balance de las contribuciones y debates, y remarcar algunas cuestiones abiertas de cara a la próxima edición de las Jornadas. En particular, se abordarán cuatro cuestiones. En primer lugar, se repasarán las principales conclusiones de cada mesa temática. Posteriormente, se plantean algunos posibles caminos para expandir –o delimitar– los ejes de discusión propuestos. En tercer lugar, la reflexión se focalizará en los términos de esta agenda, atán-dola, en particular, a una serie de cuestiones actuales de los estudios urbano-regionales. Por último, se propone una reflexión acerca del diseño de las Jornadas, a partir de la experiencia de su coordinación, desde la cocina de lo que implica hacer un evento científico, en y para una institución como el CEUR.

## Principales contribuciones de los ejes y mesas temáticas de las Jornadas del CEUR

### *Ejes disciplinares históricos del CEUR*

Los temas discutidos en las Jornadas surgieron, en primer lugar, a partir de los abordajes disciplinares históricos de cada una de las líneas de investigación del CEUR y de sus debates internos desarrollados en cuatro mesas temáticas.

En la **Mesa 1**, “Procesos de urbanización y políticas habitacionales en el siglo XXI”, coordinada por Alicia Ziccardi, Adriana Massida, María de la Paz Toscani y Joseph Palumbo, se intentó recuperar la mirada crítica y multidisciplinar sobre los conocidos problemas comunes de las políticas habitacionales en América Latina. Asimismo, el objetivo de esta mesa se enfocó en situar el análisis de distintas intervenciones y dispositivos estatales en la producción y circulación de la vivienda (y la producción de la ciudad en general) en vínculo con las particularidades de los procesos de urbanización en curso. Las principales conclusiones dieron cuenta, en primer lugar, de cómo frente a la complejidad de las políticas habitacionales y su relación con los procesos de urbanización, en tanto objeto de estudio, se torna necesario adoptar miradas multidimensionales que vayan más allá de evaluar el impacto cuantitativo sobre el déficit habitacional o los aspectos técnicos de su diseño e implementación. En segundo lugar, se remarcó el papel opaco o contradictorio que asume el Estado a través de sus políticas públicas urbanas y habitacionales. Por último, se reflexionó acerca de la influencia que la investigación social puede –o podría– tener sobre la definición de modelos, rumbos o innovaciones en las políticas públicas urbanas y habitacionales, y se delimitaron una serie de temas emergentes que demandan estar en agenda. A modo de ejemplo, cabe señalar dos cuestiones. La primera se refiere a la necesidad de repensar la idea de “política integral” y aportar pistas para ponerla en práctica, logrando que esta noción deje de ser una “consigna” o un concepto meramente superficial y marketinero. Por su parte, la segunda cuestión se refiere a la insuficiencia en el entendimiento de las mutaciones recientes en los procesos de urbanización, a los cambios en la estructura social y la macroeconomía, incluso a los cambios culturales y de estilos de vida.



En la **Mesa 2**, “La cuestión regional en Argentina vuelve a estar en escena”, coordinada por Ariel García, Marisa Scardino y Sandra Sterling Plazas, se abordaron las tensiones que se presentan actualmente en el análisis de las economías regionales, desde una perspectiva multiescalar capaz de incorporar y ampliar el entendimiento de los circuitos productivos a partir de la relevancia adquirida por los flujos de capital, los actores productivos, los agentes económicos, las mercancías, las tecnologías y las relaciones de saber/poder. Los debates se enfocaron en dos aspectos de la planificación regional. Por un lado, se discutieron los procesos y las tensiones ocasionadas por la articulación de las lógicas local/global, dejando entrever las diferencias de poder entre los actores y los impulsos de resistencia dados por las respuestas contrahegemónicas. Y, por otro lado, se debatieron las restricciones técnicas y políticas de la planificación regional dadas por la limitada utilización de categorías teóricas y metodológicas como, por ejemplo, la de “región administrativa”. A modo de balance, se plantearon cuatro interrogantes y problemáticas: (i) cómo se pueden superar/alterar las inercias de las trayectorias de desarrollo en la construcción de capacidades regionales; (ii) cómo se pueden construir circuitos productivos y sistemas integrados de producción en una economía globalizada/capitalista con continuos avances y repliegues en los procesos de neoliberalización; y (iii) cómo la incorporación de los discursos políticos e ideológicos –promovidos por organismos internacionales y de cooperación multilateral desde un ángulo tecnicista– limitan las capacidades estatales, condicionan la planificación y las trayectorias territoriales subnacionales.

En la **Mesa 3**, “Cambio tecnológico, especialización y políticas industriales frente a la crisis mundial 2020”, coordinada por Damián Bil, Gonzalo Sanz Cerbino y Juan Pita, se propuso un debate en torno a los desafíos y las potencialidades del desarrollo industrial en un contexto de crisis como el que se abrió en 2020. En particular, se discutió la capacidad de las economías latinoamericanas y, sobre todo, la argentina, en relación con los modos de sortear las dificultades históricas para ingresar competitivamente en el mercado mundial y en el marco de la reestructuración capitalista y los cambios en el paradigma tecnológico. En síntesis, las reflexiones de esta mesa estuvieron atravesadas por una serie de problemas en común, entre los cuales cabe destacar el interrogante acerca de las posibilidades y limitaciones de una potencial inserción de las economías latinoamericanas en el mercado mundial a través del desarrollo industrial. Asimismo, las reflexiones

dieron cuenta de las múltiples oportunidades abiertas, basadas tanto en los cambios producidos en el mercado mundial como en las trayectorias locales capaces de aprovechar esa coyuntura. Aunque también se remarcaron los obstáculos, generales y particulares, y el desafío de instrumentar políticas públicas acordes a esos objetivos. Por último, se debatió la incertidumbre acerca de las perspectivas a futuro, contemplando aquellas ramas de la industria y las políticas públicas que potencialmente podrían alcanzar esta meta.

La **Mesa 4**, “Redes tecnoproductivas y articulaciones territoriales en países semiperiféricos”, coordinada por Luciana Guido, Ana-lía García, Regina Vidosa y Eliana Fernández, tomó como punto de partida el proceso global de reestructuración productiva que supone la nueva fase de difusión del paradigma tecnoeconómico de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). A partir de este proceso de reestructuración, agudizado por una crisis financiera, económica y sanitaria sin precedentes, en esta mesa se discutieron, en particular, trabajos que dieron cuenta de las articulaciones territoriales que conforman las redes tecnoproductivas vinculadas a sectores intensivos en conocimiento como, por ejemplo, la producción de software y la prestación de servicios informáticos, espacial, nuclear y tecnológicos. Se trata de trabajos que abarcaron a su vez la multiescalaridad que suponen los procesos descritos. En este sentido, el conjunto de ponencias permite hacer un análisis tanto de la organización de redes tecnoproductivas a escala global, como también de las formas concretas en las que estas redes se insertan en territorios específicos. Asimismo, las ponencias pusieron de relieve las mediaciones que supone la configuración de arreglos institucionales a escala nacional, provincial y/o municipal, y cómo esto se entrelaza, condiciona y/o posibilita la configuración de entramados productivos locales específicos, tal como se evidencia en los casos de Córdoba, Ciudad de Buenos Aires, Bahía Blanca, Tandil, Resistencia y Bariloche, entre otros.

### ***Ejes temáticos transdisciplinarios***

En segundo lugar, el contenido temático de las Jornadas se encauzó a partir de la identificación de un problema general y acuñante referido a los actuales procesos de reestructuración a nivel internacional y su agudización a raíz de un tipo de crisis financiera,

económica y sanitaria inédita. Todo esto vivido desde un contexto particular de la reestructuración productiva en un país de industrialización incompleta como Argentina. Es a partir de esta problemática general que se propusieron tres nuevos ejes temáticos enfocados en la indagación de procesos que, si bien suelen concebirse de forma separada, buscan articularse transversalmente. Estos son: (i) los procesos de cambio tecnoproductivos con sus implicancias en los territorios; (ii) los procesos de urbanización atravesados por la dinámica contemporánea de destrucción-creadora; y (iii) los procesos de cambio en la espacialidad estatal con sus efectos multiescalares. A partir de problematizar y articular estos procesos, se propusieron tres ejes transdisciplinarios que definieron el contenido, respectivamente, de tres mesas temáticas de las Jornadas.

La primera, la **Mesa 5**, “Procesos de aprendizajes tecnológico, proximidades y dinámicas multiescalares”, coordinada por María Eugenia Castelao Caruana y Luciana Guido, partió de debatir la necesidad de la difusión de tecnologías transversales en cuanto al desarrollo de complementariedades tecnológicas entre campos de conocimiento heterogéneos, y a su vez la exigencia de aprendizajes tecnológicos colectivos en los que, siguiendo el enfoque de la geografía económica evolucionista, el espacio y otras dimensiones de proximidad se ponen en juego en distintas escalas. Los trabajos presentados indagaron en los modos en que estas dimensiones geográficas, sociales, cognitivas, organizacionales e institucionales inciden sobre los procesos de aprendizaje y difusión de la tecnología desde un enfoque nacional, regional, sectorial e incluso a nivel de las empresas. En resumen, los trabajos dieron cuenta de la necesidad de seguir investigando los procesos de difusión y cambio tecnológico, profundizando no solo en el espacio mercantil sino también en otras dimensiones cuya complejidad y dinámica no logra ser captada por el enfoque tradicional de las proximidades. En este sentido, se torna imperioso debatir la noción de territorialidad con la de proximidad geográfica y social, la interacción o tensión entre la escala global y local en que se despliegan estos procesos, y el papel central de los Estados nacionales y subnacionales para incorporar las condiciones en las que se desarrollan los procesos de innovación en la región (cuestionando la definición de proximidad institucional). Asimismo, los trabajos presentados coincidieron en la necesidad de ampliar los estudios sobre difusión y cambio tecnológico, más allá del sector

industrial, para ahondar también en el sector agrario y otros sectores vinculados a las materias primas y entender su papel en estos procesos y en el impacto que finalmente tienen en los territorios.

La segunda mesa temática alineada a los ejes problemáticos propuestos en las Jornadas –**Mesa 6**–, denominada “La producción del espacio estatal: viejas y nuevas escalas de la acumulación”, estuvo coordinada por Pablo Elinbaum y Ariel García, y se enfocó en discutir particularmente dos cosas: (i) el modo en que el Estado intenta mediar creando nuevos espacios (territorios, escalas y redes) para responder a las condiciones económicas que impone el nuevo marco de competencia global y (ii) el modo en que el Estado se reconfigura a sí mismo en este proceso endógeno y exógeno. En términos generales, desde esta mesa se propuso reflexionar acerca de la noción de espacio estatal, considerándola como una herramienta de crítica ideológica para discutir “qué es lo urbano” y todo lo que se pone en juego tras esa noción. En particular, las ponencias contribuyeron a consolidar y matizar las teorizaciones de la noción de “espacio estatal”, aportando evidencias a partir de la casuística del Sur, para dar cuenta de nuevas geografías (empíricas) de la teoría urbana. En este sentido, caben destacar tres cuestiones relevantes abordadas en las presentaciones: (i) las nuevas estructuras espaciales de producción, comunidades de actores económicos y amalgamas socioproductivas que surgen, por ejemplo, en los balnearios de élite como Punta del Este, (ii) los paisajes regulatorios excepcionales –la autonomía y blindaje normativo de las grandes infraestructuras y equipamientos que funcionan como eslabones transnacionales como, por ejemplo, los aeropuertos–, y los circuitos cerrados de la logística, disociados de la ciudad que los albergan y de la economía local; y (iii) la especificidad de los espacios, momentos y dimensiones de la producción del espacio estatal evidenciados en los procesos de “urbanización sin industria”, tal como se evidencia en países como Argentina y Uruguay, especialmente, en los cambios singulares dentro del sistema portuario y las contradicciones que estos suscitan entre los procesos de centralización y descentralización.

Por último, la tercera mesa cruzada de las Jornadas, **Mesa 7**, coordinada por Silvia Gorenstein, Pablo Lavarello y Pablo Elinbaum, se propuso evaluar la incidencia de los nuevos paradigmas tecnoeconómicos poniendo el foco en ciertas dimensiones y escalas

territoriales de estos cambios, a su vez reflejados en los procesos de creación y recreación espacial mientras se producen y reproducen nuevas y viejas asimetrías urbano-regionales. La discusión de la mesa se enfocó en la actual fase del capitalismo financiarizado, bajo el influjo del ciclo tecnológico que no termina de consolidarse, contribuyendo al conocimiento de sus lógicas, problematizando su frecuente concepción aespacial (del capital, el empleo, la apropiación/distribución de excedentes) y haciendo hincapié en sus implicancias concretas en diferentes escalas. Entre otras cuestiones, poniendo el foco en la escala macro, se discutió cómo la difusión de las nuevas tecnologías pone de relieve la importancia relativa de sectores y territorios, dando lugar a elementos de permanencia, tales como el desplazamiento y/o la reestructuración de empresas, sectores económicos, áreas y regiones productivas de un país. Mientras que haciendo alusión a la escala micro, se debatió no solo acerca de los impactos de la difusión de las nuevas tecnologías en la configuración y tematización del entorno construido, sino también de los procesos de mediación tecnológica (de conexión y desconexión de la sociedad y el espacio), a través de los cuales las personas también producen espacio. En síntesis, las ponencias pusieron de relieve un conjunto de problemáticas entre las que cabe destacar: (i) las condiciones tecnoproductivas en el marco de las estrategias de las empresas multinacionales a la hora de contextualizar/territorializar la evolución de un nuevo sector, como el del *software*, o el de los hidrocarburos no convencionales, (ii) la funcionalidad del desplazamiento espacial (subnacional) en este proceso que contradice la posibilidad de *upgrading* al integrarse en las cadenas globales de valor, (iii) la permanencia versus la dilución de la “atractividad territorial” basada en la construcción de capacidades (infraestructuras, mano de obra calificada, ventajas fiscales; etc.), (iv) la profundización de la desigualdad socioeconómica que se entrelaza con la digitalización y la recreación de estas imágenes en los paisajes metropolitanos fragmentados, (v) el impacto de los diferentes paradigmas tecnológicos, en tanto dispositivos de control y orden (ej. en el carácter superpuestos e imbricados de las redes de servicios tanto como en la “parte material” de las plataformas virtuales), junto con los mecanismos de creación de plusvalías que aparecen invisibilizados en la experiencia cotidiana del entorno construido, y (vi) el papel que juegan los discursos de las políticas públicas (ej. las *smart cities* como nueva versión de *greenwashing*)

en la difusión desigual de cada nuevo paradigma tecnológico, en la concesión de los servicios y sus externalidades negativas en el medioambiente.

## **Algunas cuestiones abiertas -y persistentes- en los estudios urbano-regionales**

Prácticamente todos los temas cruzados entre líneas y los interrogantes formulados desde los ejes propuestos al inicio de las Jornadas fueron discutidos en cada mesa, en cada panel y, sobre todo, en las conclusiones del plenario de cierre. Sin embargo, más allá de todas las valiosas contribuciones, quedan al menos tres cuestiones abiertas al debate y a la reflexión que conciernen a la especificidad y relación entre los estudios urbanos y regionales.

La primera cuestión se refiere a la noción y al alcance de la transversalidad temática que no tiene tanto que ver con la idea de lo pluridisciplinar o multidisciplinar –no se trata de un grupo de especialistas que se reúnen para aportar su conocimiento experto–, sino que apunta a construir un conocimiento nuevo que desborda los límites de cada disciplina. Proponer nuevas preguntas, clarificar los problemas de investigación, crear nuevas categorías y variables, son aspectos fundamentales que deben articularse en cualquier investigación incipiente. No obstante, si de este cruce no emerge un nuevo objeto de estudio, entonces queda el riesgo de que lo discutido permanezca solo como un enunciado. Por lo tanto, una primera cuestión a revisar es qué niveles de hibridez y de nuevo conocimiento genuino resultaron del cruce entre líneas y de los nuevos ejes temáticos.

En segundo lugar, más allá de los temas que se propusieron –temas que suelen investigarse de forma separada–, todos los enfoques coinciden en la relevancia de los procesos, es decir, en cómo se incorpora el tiempo y las temporalidades en nuestras propias investigaciones. Con relación a esto, surge otra cuestión crítica para la investigación en ciencias sociales referida a cómo articular el tiempo largo de los procesos históricos (ej. los ciclos tecnológicos y del capital) con el tiempo corto de las coyunturas nacionales. Esta articulación, si bien estuvo presente en algunas

investigaciones discutidas, en general se formuló de manera tácita. Más alarmante fue constatar que, en muchas ponencias, el tiempo de las coyunturas coincide con los tiempos pautados por los medios de comunicación, o los organismos internacionales de financiamiento (BID, Banco Mundial), dando cuenta de su influencia en la fijación de temas y agendas que luego se incorporan en la investigación básica.

Además del tiempo, otra cuestión problemática es la consideración del espacio. Si bien no todas las investigaciones en ciencias sociales tienen que abordar la dimensión espacial de las variables o categorías de análisis, en los estudios urbanos y regionales este abordaje parece insoslayable. En este sentido, la alusión, por ejemplo, a la noción polisémica de “territorio” –utilizada como un comodín que resuelve rápidamente el escollo de “lo espacial” y “lo urbano” en los enfoques más ligados a la sociología y la economía– debe tratarse de forma más articulada con los objetos de estudio, haciendo referencia al espacio en todas sus dimensiones (ej. escalas, redes, lugares, etc.) más que como algo sobreentendido.

Las cuestiones mencionadas más arriba son aún más delicadas en los estudios urbanos, donde, pese que se trata de un campo en buena medida impulsado por profesionales de la geografía, la arquitectura y el urbanismo, la noción de “escala” –otro concepto socioespacial central– también se considera de forma tácita e imprecisa. No hay artículo, ponencia o tesis doctoral que no ostente un abordaje “multiescalar”; no hay tesis que no cite los escritos de Lefebvre o los artículos traducidos de Neil Brenner. No obstante, son muy pocas las investigaciones, al menos en nuestro contexto, que operativicen rigurosamente la multiplicidad de las escalas y las dificultades epistemológicas y metodológicas que implica “cambiar de escala” (cf. De Castro, 2014; Harvey, 1996; Smith, 1992; Swyngedouw, 2004, por mencionar cuatro textos clásicos) y, sobre todo, la especificidad de las múltiples dimensiones y representaciones escalares (cf. Edwards, 2003). Cabe señalar, en este sentido, por ejemplo, la ausencia de la consideración de la escala planetaria, oculta en la caja negra de la globalidad y como un tabú dentro de la cómoda prudencia metodológica de las ciencias sociales y la convención de considerar jurisdicciones estatales moduladas (países, municipios o barrios) como unidad de análisis, tergiversando el en-

tendimiento y las implicancias de los procesos de urbanización, los cambios en las estructuras de producción y la división del trabajo que claramente supera esas delimitaciones.

La cuestión de las escalas no es solo espacial sino también temporal. En particular aquellxs investigadorxs involucradxs en la redacción de planes urbanos, suelen considerar un tiempo que solo mira hacia adelante, tal como se establece en los objetivos de planificación que financian los organismos internacionales como el BID o el Banco Mundial. En casi todos los planes de ordenación territorial que se producen, solo se analiza el presente; se estudian decenas de indicadores; se mide la corrupción y la pobreza, pero nunca se indaga en qué momento se produce, ni cómo se produce, ni quién la produce. Esta carencia es más acuciante cuando se soslayan las causalidades entre el espacio urbano, los medios de producción, el carácter relativo de la implementación de los paradigmas tecnológicos y la singular rugosidad que ofrece el entorno construido, solo por mencionar algunas de los temas que se discutieron en las Jornadas. “Barreras” que demandan estudios que consideren escalas temporales de larga duración y explicitar, en cada plan urbano y en cada investigación, a qué historia se están refiriendo.

La tercera cuestión que atañe a las escalas tiene que ver con la organización social y, en particular, con el papel del Estado, otro concepto tácito en los estudios urbanos que no termina nunca de articularse en las investigaciones. Permanece la idea de “Estado” como institución cerrada, como gobierno haciendo de Estado, o como un sujeto omnipresente que mantiene milagrosamente unidos la sociedad y el territorio. Lleva tiempo desarmar la ideología y el formalismo que soslaya las implicancias del estado como relación social hegemónica, pero no queda otra opción. Se trata de una batalla cultural que tiene que estar en cada artículo, en cómo se formulan los proyectos de investigación y las vinculaciones tecnológicas.



## Implicancias y significado de las Jornadas del CEUR

Las cuestiones abiertas –y latentes– en los estudios urbanos y regionales se atan con la reflexión acerca del diseño de las Jornadas del CEUR y lo que supone y significa realizar un “evento científico”. ¿Por qué hacer unas jornadas del CEUR?, ¿por qué lxs investigadorxs deberían invertir un esfuerzo extra, trabajar más horas, movilizar un montón de recursos y personas? Haciendo un balance desde la cocina de la ideación y organización de las Jornadas, es posible ofrecer al menos tres respuestas. La primera se refiere al acontecimiento; inducir la posibilidad del encuentro para debatir, sobre todo durante una pandemia, ya justifica las jornadas. La otra razón es que existe una tendencia a masificar las reuniones científicas, a mecanizarlas, a reproducir lo más genérico de cada campo disciplinar. Incluso existe una tendencia a mercantilizar los congresos atándolos a la forma de las empresas que producen eventos. Frente a esta masificación, las Jornadas del CEUR se plantearon al revés, desde una escala ajustada, de alcance amplio, pero que los propios investigadorxs pudieron controlar sin negociar la calidad. La tercera respuesta tiene que ver con el valor humano e intelectual que hoy existe en el CEUR, más allá de la trayectoria y más allá del corsé de las líneas de investigación. Haciendo un balance en retrospectiva, lo más relevante –y la mayor contribución de las Jornadas– surgió del cruce entre lxs investigadorxs de cada línea. Además, el hecho de que el cruce haya sido voluntario fue fundamental para pensar nuevos temas quizás no tan originales o alineados en términos disciplinares, pero seguro más especulativos.

Además del carácter transdisciplinar, el CEUR tiene también un valor transgeneracional que es innegable. No es lo mismo investigar o hacer un plan urbano en una consultora fantasma que en un instituto de 60 años como el CEUR. En este sentido, parece importante considerar el valor institucional heredado no como una marca, sino como un espacio que –en esencia– lo construyen lxs investigadorxs y, por eso, tiene su propia forma. Las Jornadas fueron y serán eso; están en marcha y nos obligan a seguir pensando, intercambiando y construyendo.

## Referencias

- Edwards, P. N. (2003). Infrastructure and Modernity: Force, Time, and Social Organization in the History of Sociotechnical Systems. In P. Brey, A. Rip, & A. Feenberg (Eds.), *Modernity and Technology* (pp. 185–226). Cambridge, MA: MIT Press.
- Elias de Castro, I. (2014). Escala e pesquisa na geografia. Problema ou solução? *Espaço Aberto, PPGG - UFRJ*, 4(1), 87–100.
- Harvey, D. (1996). *Justice, nature, and the geography of difference*. Cambridge Mass.: Blackwell Publishers.
- Smith, N. (1992). Geography, Difference and the Politics of Scale. In J. Doherty (Ed.), *Postmodernism and the Social Sciences* (pp. 57–79). London.
- Swyngedouw, E. (2004). Globalisation or “glocalisation”? Networks, territories and rescaling. *Cambridge Review of International Affairs*, 17(1), 25–48.

## Capítulo 5

---

# Consideraciones finales sobre las Jornadas e introducción a los debates del campo de estudios urbano-regionales surgidos de su realización

**Mariana Versino**  
Vicedirectora CEUR

La escritura de este capítulo viene acompañada tanto de una inmensa sensación de alegría por el recorrido realizado, como de desafío ante el inicio de la construcción de una segunda edición de las Jornadas. Dicho desafío se encuentra atravesado por las mismas inquietudes originales, si bien mucho más informadas y con renovados estímulos al cambio derivados de lo hecho.

Este último capítulo de la Primera Parte del libro opera como una reseña tanto de cierre como al mismo tiempo de introducción a la Segunda Parte integrada por artículos seleccionados, derivados de ponencias presentadas en las distintas mesas de trabajo de las Jornadas.

La Primera Parte cuenta con valiosos aportes para tres temas que nos convocaron a iniciar la organización de las Primeras Jornadas de nuestro Centro. En primer lugar, el Capítulo 2 permite hacer una referencia histórica original al inicio del CEUR como parte de la conmemoración de su 60 aniversario, uno de los motivos para la organización del evento. Su autora, Beatriz Cuenya, refiere a la trayectoria de Jorge E. Hardoy y conmemora la importancia que él tuvo en los orígenes del Centro, a partir de su propia vivencia como integrante de equipos de trabajo bajo su dirección. El capítulo consti-

tuye un aporte al conocimiento de quien fuera fundador del Centro, desde una mirada tanto profesional como personal, y resulta un testimonio clave para los más jóvenes que se incorporan a la institución anualmente. Conocer dicha trayectoria permite realizar una introducción a la forma en que el mismo campo de los estudios urbanos y regionales se fue configurando en América Latina.

En segundo lugar, esta Primera Parte también introduce los debates del campo de estudios urbanos y regionales a partir de la presentación de una agenda posible y necesaria a futuro, lo cual tuvo –en el origen de la planificación de las Jornadas– un lugar central para concebir el evento. En relación con ello, el Capítulo 3, de Víctor Ramiro Fernández, surgido de su intervención presencial como panelista invitado en las Jornadas, sistematiza estratégicamente algunos de los desafíos que el campo de los estudios urbanos y regionales tiene por delante. Asimismo, destaca el contexto de creación del CEUR poniendo en valor la herencia anclada en el momento histórico de su surgimiento que, como bien señala, exige una recuperación actualizada, situada y con proyección a futuro como horizonte programático. En este sentido, invita a llevar adelante el doble ejercicio de continuar y renovar la agenda de investigación del CEUR frente a las transformaciones en el capitalismo mundial y las relaciones de poder internacionales.

En tercer lugar, las múltiples actividades de organización que estuvieron en el origen de la concepción del evento tuvieron aristas académicas centradas en la búsqueda de una percepción compartida acerca de lo que las Jornadas querían transmitir, tanto en términos conceptuales como organizacionales. El capítulo de Pablo Lavarello, relacionado con los ejes que organizaron la presentación del encuentro, y la contribución realizada por Pablo Elinbaum, que constituye un análisis reflexivo acerca del trabajo colectivo realizado, dan muestra de ello. Así, la propuesta del primer capítulo y el balance del cuarto muestran las preocupaciones subyacentes a las actividades del equipo de trabajo organizador de las Jornadas.

Para ubicar contextualmente el momento de surgimiento y realización del evento que dio origen a este libro, hay que decir que su Comisión Organizadora se definió prepandémicamente hacia mediados de 2019 y todas las actividades de organización se realiza-

ron durante 2020 en tiempos pandémicos. La realización del evento se esperaba ya pospandémica, pero resultó que a fines de 2021 se realizó en un momento de circulación aún muy restringida. En este sentido, el reconocimiento a las capacidades de trabajo de todo el equipo hay que destacarlo y reiterarlo una vez más.

Por mi parte, como coordinadora responsable de las Jornadas quiero dejar sentado por escrito el agradecimiento en primer lugar al cocordinador de las mismas Pablo Elinbaum, a todxs y cada unx de lxs integrantes de la Comisión Organizadora –Carlos Cowan Ros, Mariel de Vita, Inés Liliana García, Daniel Kozak, Pablo Lavarello, Andrea Naso y Gonzalo Sanz Cerbino– en particular, a lxs coordinadorxs de las mesas de trabajo por el esfuerzo realizado y a todxs lxs miembros del CEUR que de distintas formas contribuyeron a su realización. Por otra parte, quiero agradecer especialmente al Comité Científico de destacadas figuras que dio el aval al evento y permitió contar con estratégicos consejos a la hora de llevarlo adelante: Carlos Antônio Brandão (IPPUR- Universidade Federal do Rio de Janeiro), Beatriz Cuenya (CEUR CONICET), Carlos De Mattos (Pontificia Universidad Católica de Chile), Claudio Egler (Universidade Federal do Rio de Janeiro), Silvia Gorenstein (CEUR CONICET), Martine Guibert (Université Toulouse), Graciela Gutman (CEUR CONICET), Michael Janoschka (Universidad de Liepzig), Anna Jorgensen (Universidad de Sheffield), Graciela Landriscini (Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional del Comahue – CONICET), Elsa Laurelli (CEUR CONICET), Pablo Lavarello (CEUR CONICET), Mabel Manzanal (Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, UBA – CONICET), Aida Quintar (Universidad Nacional de General Sarmiento), Alejandro Rofman (CEUR CONICET), Joaquín Sabaté (Universidad Politécnica de Cataluña), Sébastien Vélut (Université Sorbonne Nouvelle Paris 3) y Alicia Ziccardi (Universidad Nacional Autónoma de México).

### **Algo más sobre las Jornadas...**

La finalidad de esta Primera Parte del libro busca sintetizar lo realizado y este capítulo en particular se propuso describir la estructura del evento todavía no referenciada en los capítulos anteriores.

La modalidad del encuentro incluyó:

- i. una conferencia inaugural de apertura;
- ii. las mesas de trabajo con convocatoria abierta a ponencias según las temáticas afines a las líneas de investigación del CEUR y de aquellas que surgieron transversalmente a las mismas;
- iii. paneles de discusión sobre los resultados de investigación de proyectos del CEUR realizados en conjunto con otros centros de investigación o integrados por panelistas nacionales e internacionales, entre quienes se contó también con pares involucrados en la gestión pública de las temáticas abordadas;
- iv. una conferencia plenaria en la que los coordinadores de las distintas mesas de trabajo expusieron una síntesis de las discusiones centrales desarrolladas; y
- v. una mesa de cierre con investigadores de larga trayectoria del CEUR y panelistas para quienes este Centro tuvo un lugar central en su trayectoria académica que permitieron referir a distintos momentos históricos con el fin de conmemorar los 60 años del Centro.

Nos referiremos a continuación a la conferencia inaugural, enumeraremos luego los paneles temáticos y haremos una referencia final a la mesa de cierre. El capítulo de Pablo Elinbaum realiza una descripción detallada de las mesas de trabajo y la conferencia plenaria con sus coordinadores. Cabe destacar que tanto la conferencia inaugural como la mesa final de cierre y los paneles quedaron disponibles en las redes sociales del Centro para ser revisitadas las veces que el interés del público en general y los participantes en particular quieran rememorarlas.

La conferencia inaugural de Martín Arboleda, sociólogo y profesor de la Universidad Diego Portales de Chile, titulada “De la mina planetaria a la planificación ecosocialista”, parte de problematizar el entendimiento de la globalidad de la extracción de materias primas, proponiendo indagar cómo se inserta en los mercados de distribu-

ción y consumo, cómo se distribuye la riqueza social y cómo circula de capital extractivo en el espacio urbano. En este sentido, busca abrir la caja negra de la globalidad o la planetariedad, entendiendo sus lógicas, mecanismos de operación, despliegue y contradicciones permanentes, prestando atención a dos transformaciones históricas importantes: la nueva división internacional del trabajo (el auge y consolidación de China y de un nuevo ciclo sistémico de acumulación descentralizado) y la revolución logística que borra la frontera entre producción y transporte. Ante estas transformaciones, se pregunta cómo captar los patrones de interdependencia compleja en la economía global. Una posible respuesta radica en recuperar la teoría del valor como dispositivo metodológico, moviendo el foco de los territorios a los circuitos, entendiendo la economía política de la producción a partir de tres circuitos interconectados: el productivo, el mercantil y el financiero.

Asimismo, Arboleda destacó que la preeminencia de la circulación sobre la producción trae aparejada una forma de movilización política que transforma los puntos clave de distribución de suministros, en lugares de confrontación política (ej. piquetes en las carreteras, vandalización de los trenes, sabotaje de las redes de servicios y de las cadenas de supermercados). En este punto, se pregunta, ¿por qué la política hoy se reduce a un momento reactivo y de resistencia? ¿por qué no hay un programa estratégico para movilizar el poder estatal? En este punto, la economía política de la producción y circulación se une con el análisis de la planificación. No se trata de una planificación humana, ni científica, ni basada en la demanda, sino una planificación agenciada en la política, en definir *a priori* los sectores estratégicos que se conciben como valiosos, independientemente de si son rentables o no.

A su vez, entiende la planificación como la capacidad de definir democráticamente trayectorias de desarrollo y el control del proceso productivo global. Pero ¿cómo se representa y controla la totalidad del proceso? Luego de haber sido desvirtuada por la noción de gobernanza, es decir, por el consenso neoliberal (la imposibilidad técnica de una coordinación económica nacional) y el consenso posmoderno (la fragmentación del paisaje de la resistencia política), la planificación hoy vuelve a estar al orden del día. Arboleda propone “la planificación del futuro posible”: socialmente heterogéneo, mul-

tiescalar y centrada en el valor de uso. Si bien aún no existe, está siendo imaginada y prefigurada, por ejemplo, en el nuevo municipalismo, el nuevo pacto verde y el ecosocialismo impulsado por los movimientos de base. La planificación del futuro posible la imagina también en un potencial internacionalismo antineoliberal, socialista o poscapitalista que, retomando la idea de red de centros de pensamiento (análoga a la Sociedad Mont-Pèlerin del neoliberalismo), adquiera el dinamismo y la vocación táctica para redefinir políticas públicas hacia procesos masivos de redistribución y bienestar. Muchos fueron los debates que generó esta intervención y muchos de ellos estuvieron presentes en las mesas de trabajo, ese fue el objetivo de la conferencia inaugural.

Las Jornadas convocaron a investigadorxs y académicxs que buscaran compartir la agenda de investigación surgida de los debates entre las diferentes líneas de investigación del Centro, a saber, las líneas de “Desarrollo urbano”, “Desarrollo regional y economía social”, “Economía industrial y de la innovación” y “Poder, tecnología y territorio”. El trabajo previo realizado en el Centro con el fin de organizar el evento hizo lugar a la identificación de la transversalidad de muchas de las dimensiones de los temas analizados por las distintas líneas que, a partir de allí, comenzaron la construcción no solo de las propuestas de las distintas mesas de trabajo de las líneas, sino de aquellas coconstruidas entre distintas líneas de investigación, que hicieron lugar al enriquecimiento de los debates del Centro. Estos intercambios se encuentran referenciados en el Capítulo 4.

Además, el encuentro buscó el intercambio de las producciones del Centro con colegas de otras instituciones tanto nacionales como internacionales. En este sentido, los cuatro paneles que, organizados por tres de las líneas de investigación, hicieron lugar a fructíferos espacios de intercambio y de reflexión sobre áreas de las políticas públicas de referencia para los estudios de las líneas a cargo de su organización.

Así, los paneles que tuvieron lugar en el marco de las Jornadas fueron:

1. *Renovación urbana, gentrificación y desplazamiento ¿qué pasa en nuestras ciudades?* organizado por la línea de “Desarrollo urbano” con la coordinación de Gonzalo Rodríguez Merkel y



orientado a reflexionar sobre el papel de las políticas habitacionales en el marco general del proceso de urbanización;

2. *La investigación social en contextos cambiantes: repensando objetos, abordajes y perspectivas metodológicas* presentado por la línea “Desarrollo regional y economía social” y coordinado por Carlos Cowan Ros y Paula Rosa, en el que se intercambiaron resultados del proyecto de investigación y red internacional Contested Territories conformada por centros académicos y organizaciones sociales de Europa y América Latina, que se orientan a la generación de conocimiento conceptual y empírico sobre las desigualdades territoriales;
3. *Infraestructura azul y verde* en regiones metropolitanas densas, coordinado por Daniel Kozak de la línea Desarrollo Urbano y orientado a discutir las especificidades, limitaciones y potencialidades de las grandes regiones metropolitanas latinoamericanas a la hora de implementar estrategias de infraestructura azul y verde, concepto relativamente reciente que remite al uso de ecosistemas, espacios verdes y agua en la planificación y gestión de ciudades y regiones metropolitanas con el fin de producir beneficios ambientales y de calidad de vida;
4. *Las políticas de CTI y la vinculación entre Estado, empresas, organizaciones sociales, universidades y organismos públicos de investigación en el territorio*, coordinado por Mariana Versino y Luciana Guido de la línea “Poder, tecnología y territorio”, en la que se debatió sobre la capacidad de las políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) –y de los diversos instrumentos con que son llevadas adelante– para generar y/o consolidar entramados tecnoproductivos con dinámicas productivas consolidadas y, en particular, en qué medida logran o han logrado fortalecer la articulación de los diversos actores participantes de dichos entramados posibilitando la utilización productiva de diferentes tipos de conocimientos.

Por último, la mesa final de cierre contó con la participación de dos investigadores pioneros del CEUR, Alejandro Rofman y Graciela Gutman. Por un lado, Alejandro Rofman planteó la relevancia actual

de los estudios de la línea de “Desarrollo regional”. El desarrollo de los conceptos de subsistemas agroindustriales y su capacidad para captar las dinámicas heterogéneas de estas actividades nos permitió valorar una rica trayectoria en las investigaciones del Centro. Por su parte, Graciela Gutman hizo referencia a las investigaciones de la línea de “Economía industrial y de innovación”, enmarcándolas en la trayectoria institucional del CEUR desde su conformación como Unidad Ejecutora del CONICET. En particular, el avance hacia una mayor transversalidad entre esta línea y la línea de “Poder, tecnología y territorio” que se materializa hoy en el Proyecto de Unidad Ejecutora (PUE) que las integra. En este sentido, el director del CEUR resaltó estos avances a partir de la constitución como Unidad Ejecutora del Centro llevada adelante en 2007 por la gestión de Elsa Laurelli y su consolidación institucional durante la gestión de Beatriz Cuenya. Finalmente, Graciela Landriscini desarrolló el recorrido del CEUR, inscribiéndolo en las distintas etapas en las que este acompañó su trayectoria como investigadora, incluyendo los años difíciles de la dictadura militar. Sus cálidas y sentidas palabras abrieron una dimensión que es central a la hora de valorar el momento actual, en donde la pluralidad y el debate en un contexto de democracia son precondiciones para cualquier avance en el conocimiento.

## **Introducción a la Segunda Parte del libro**

A continuación, se despliega la introducción a una parte de los resultados del evento, dado que, por cuestiones de espacio, hubo que incluir selectivamente solo algunos de los trabajos presentados que, según el criterio establecido por la organización, no involucran a autores del CEUR para así evitar la endogamia y fomentar el vínculo con los investigadorxs participantes.

Los artículos seleccionados fueron agrupados en tres secciones que representan las variables de los tres ejes temáticos que articularon a la organización de las Jornadas descritos en el primer capítulo por Pablo Lavarello y atravesaron el conjunto de discusiones desplegadas. En este sentido, cabe destacar que los trabajos constituyen una compilación que ejemplifica mucho de lo debatido a lo largo de los días en que las Jornadas tuvieron lugar.

Por un lado, la primera **Sección A - Espacialidades de lo urbano y lo regional: entre ‘el mercado’ y ‘lo estatal’** da cuenta de la combinación de dos de los ejes mencionados. Así, los capítulos de esta sección combinan el análisis de los procesos de urbanización contemporáneos, con las dinámicas de la intervención estatal y del papel del mercado en las distintas escalas en que se delimitan los procesos analizados en cada caso. Todos los trabajos son atravesados por las preguntas que dichos ejes despliegan, como lo son aquellas que buscan establecer la forma en que los procesos de reestructuración productiva afectan los “espacios construidos” fijados en el territorio o cuáles son las distintas formas de intervención estatal a través de la política habitacional y productiva.

Así, el Capítulo 6 titulado “Escenarios urbanos en tensión. El mercado como vector de desplazamientos y la posible reconfiguración del habitar en los sectores populares”, a cargo de Mariana Laura López y Juan Cruz Margueliche, aborda la transformación de un barrio con un protagonismo histórico en la conformación del peronismo en Argentina, como lo es el de la Calle Nueva York de la ciudad de Berisso (Provincia de Buenos Aires, Argentina). Emplazado en un territorio industrial, dicha calle con el paso del tiempo ha sufrido un “ocaso” de los núcleos productivos que formaban parte de su entorno, transformándose en un enclave residencial posindustrial y popular. El artículo indaga sobre proyectos privados en el barrio y las posibles transformaciones del hábitat urbano tal como se encuentra actualmente a partir de su futura implementación. Por su parte, el Capítulo 7 “El acceso a la vivienda de alquiler en la ciudad de Córdoba. Aproximaciones y desafíos”, de Daniela Gargantini y Natalí Peresini, aborda los diversos y heterogéneos conflictos que las necesidades urbano-habitacionales manifiestan en dicha región, frente a políticas que se diseñan bajo una concepción homogénea y patrimonialista de la vivienda, según las autoras. El artículo constituye un aporte original a un campo poco desarrollado hasta el momento como lo es el estudio de la inquilinización de la vivienda en el país, a partir del análisis situado de los actores involucrados.

El Capítulo 8 “Urbanización turística y espacio estatal en Punta del Este, Uruguay (1974-1982)”, de Leonardo Altmann Macchio, aborda el lugar que ocupó la urbanización turística a partir de la modificación del espacio estatal uruguayo desde la década de 1970.

El autor muestra cómo desde principios del siglo XX el gobierno batllista proyectó e intervino en la urbanización turística del litoral. Durante la década de 1970 en particular, dicho proyecto fue reconfigurado en un contexto de apertura económica y liberalización. En este proceso Punta del Este ocupó un lugar fundamental, siendo que la urbanización sin industrialización abonó al deterioro del modelo batllista y de su intervención espacial centrada en la urbanización.

Finaliza esta sección en el Capítulo 9 titulado “Estatividad y territorio en Brasil a través de su Banco Nacional de Desarrollo (2003-2019)”, de Javier Ghibaudi y Carla Hirt, donde se estudia la acción estatal sobre la acumulación de capital en Brasil y su impacto territorial. Para ello, los autores toman como unidad de análisis al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y realizan un estudio cualicuantitativo que abarca los años 2003-2014 y 2016-2019. Para la primera etapa, hasta el año 2014, destacan la calificación de los gestores del banco y la duplicación de los recursos en el período y, para el período 2016-2019, señalan una reducción en la capacidad financiera que superó el 50 % y un esfuerzo por concebir y utilizar el Banco como un instrumento para una siguiente ola de privatización.

La siguiente, **Sección B - Estrategias, paisajes y capacidades tecnológicas en tiempos pandémicos**, da cuenta centralmente del primer eje que guió la organización de las Jornadas que propone el análisis de los procesos de cambio tecnoproductivo y sus implicancias en los territorios, en particular en este caso, a partir del papel jugado por la pandemia desde el año 2020.

Así, en el Capítulo 10 Federico Stezano, Rubén Oliver Espinoza y Jacobo Gómez en el trabajo titulado “Capacidades del sector biofarmacéutico mexicano. Proceso de envasado de la vacuna Convidencia® por la empresa Drugmex” estudian las capacidades de la empresa Drugmex dando cuenta de su trayectoria, especialización, aptitud productiva, aprendizajes y visión sobre el escalamiento industrial. El trabajo indica que, si bien la empresa no estaba dedicada a la biotecnología, sus capacidades le permitieron realizar el envasado de la vacuna contra la COVID-19. También destaca la relevancia de la interacción entre actores en los procesos de aprendizaje realizados. Por último, señala que las características del sector biofarmacéutico

en México, donde las políticas públicas tienen una gran relevancia, condicionan la potencialidad de Drugmex para realizar procesos de escalamiento productivo.

En el Capítulo 11 a cargo de Luciano Brina, denominado “Paisaje Pharmakon. Un modelo territorial emergente para la gobernanza geobioquímica” se recupera la iniciativa de geodiseño Paisaje Pharmakon consistente, siguiendo al autor, en una “intervención territorial intensiva para la mitigación del cambio climático y la gobernanza geobioquímica”. El capítulo es un ensayo que busca promover un proyecto de paisaje que recupere prácticas cotidianas y apunte a la remediación ecológica. Asimismo, propone conceptos orientados a construir un modelo de gobernanza ecosistémica y convoca a la elaboración de nuevas narrativas para pensar paisajes y territorios desde Argentina.

Darío Vázquez, Verónica Robert e Ignacio Cretini en el Capítulo 12, titulado “Evolución de la base de conocimiento en el sector de dispositivos médicos a nivel mundial”, se proponen indagar cuáles son los campos tecnológicos que producen los conocimientos necesarios para que los países periféricos puedan equiparar capacidades internacionales. Así, el propósito del capítulo es contribuir a este sector productivo a partir del análisis de una base compuesta por datos de 7.355 empresas del sector. Se halló que las capacidades del campo de la ingeniería ligado a la manufactura son necesarias en los segmentos más dinámicos del sector. Asimismo, que las TIC, la biotecnología y la convergencia entre estas delinear las tendencias tecnológicas sectoriales.

María Victoria Suárez, Marta Gutiérrez y Ana Eliza Villalba son las autoras del Capítulo 13 denominado “(Re)produciendo en pandemia: el despliegue de estrategias de comercialización de agricultores familiares en Santiago del Estero”. En este trabajo indagan sobre las estrategias de comercialización desplegadas por agricultores familiares de Santiago del Estero en el marco de la pandemia por COVID-19 a través de una metodología cualitativa. Se reconstruyen los circuitos de producción y comercialización desplegados por los agricultores, destacando sus capacidades de adaptación, pero también mostrando cómo las condiciones estructurales de los territorios limitan las posibilidades de distribución productiva. Asimismo, se

reflexiona sobre cómo varía el lugar ocupado por el Estado en estos procesos, en algunos casos ausente y en otros casos fomentando la organización colectiva.

Para finalizar, la **Sección C - Paradigmas tecnológicos e industria en el ámbito local/global** también se orienta por las preguntas orientadas a responder al primer eje organizador de las Jornadas, en relación a la observación sobre cómo afectan diferencialmente los procesos de cambio tecnológico y reestructuración productiva, las dinámicas heterogéneas de acumulación de capital en distintas regiones y cómo las revoluciones en las telecomunicaciones con el 5G y el despliegue de la inteligencia artificial e internet de las cosas (*internet of things*) afecta a la proximidad geográfica como condición para la innovación tecnológica en el territorio.

En esta clave de análisis, Carina Borrastero en el Capítulo 14 “5G y territorialización de la disputa tecnológica global: EE. UU., China, América Latina”, estudia el despliegue global de las redes de internet móvil de quinta generación (5G). Se trata de un estudio cualitativo que aborda las dimensiones tecnológica, industrial y geopolítica. La autora sostiene que la geopolítica del 5G está territorializada, por un lado, en los polos centrales de EE. UU. y China y, por el otro, en el resto del mundo como territorios subordinados a nivel tecnológico. Así, refiere a la vuelta de una política mundial con dos polos que compiten por el avance tecnoeconómico. Asimismo, recupera la amplia distancia entre las condiciones de América Latina en esta disputa respecto de los polos y de los países emergentes. Por último, destaca que la actual neutralidad geopolítica de América Latina en la competencia entre los polos puede ser útil para aprovechar su lugar como mercado adoptante y usuario del 5G.

Natalia Berti en el Capítulo 15 desarrolla el trabajo “Redes de valor y proyectos de desarrollo. Pymes de software y servicios IT en Córdoba” con el objetivo de estudiar cómo las redes transnacionales de valor (RTV) se vinculan con la escala local. Ello a partir del análisis del caso del sector de *software* y servicios informáticos de la provincia de Córdoba, mediante una metodología cualitativa basada en entrevistas a empresas pyme. Los hallazgos indican que la integración de un pequeño número de compañías cordobesas en una RTV implicó, por un lado, la generación de acuerdos entre empresas

transnacionales, firmas locales y gobierno y, por el otro, la modificación de procedimientos de trabajo desarrollados a escala global. Para concluir, la autora señala que los procesos estudiados no implicaron cambios en el patrón de especialización local.

En el Capítulo 16 Florencia Podestá presenta un estudio sobre “La inserción internacional del software argentino. Un análisis comparativo desde la complejidad del trabajo”. El objetivo del capítulo es contribuir a la comprensión de los procesos de producción de *software* y servicios informáticos desde países periféricos y su inserción en el mercado mundial. Para ello, se recupera el concepto de complejidad del trabajo según Marx y se compara la complejidad del trabajo de *software* en Argentina, India y Estados Unidos. Los hallazgos indican diferenciaciones de roles atribuidos a centro y periferia, identificando variaciones al interior de la periferia ligadas a la ubicación de las regiones de India y Argentina dentro de la nueva división internacional del trabajo.

Por último, el Capítulo 17 se titula “Cambios tecnoproductivos y organización del trabajo en empresas industriales de Santa Fe” y sus autoras son Alejandra Quadra, Ingrid Herrera Gudiño, Betiana Montenegro y Maximiliano Santana. En este capítulo se analizan las transformaciones tecnológico-productivas y de la organización interna del trabajo de dos firmas industriales de la Provincia de Santa Fe en los últimos 5 años. Se trata de un estudio comparativo de casos sobre una compañía nacional y una filial multinacional, donde se indaga acerca de las estrategias de incorporación de tecnologías, competencias, aprendizajes y procesos de reconversión de sus trabajadores, en el contexto de pandemia. Se destaca que se incorporaron tecnologías en gestión y producción, que se requirió capacitación para el personal y se implementó trabajo remoto. En un contexto de alto nivel de sindicalización se aplicaron evaluaciones solo al personal no incluido en el convenio colectivo de trabajo. Las conclusiones indican que en el período estudiado las compañías venían incorporando tecnologías y buscando la capacitación y reconversión del personal para evitar los despidos. Las condiciones surgidas por la pandemia forzaron la reorientación de estas estrategias. Por último, se sostiene que no hay mayores diferencias entre la firma nacional y la filial multinacional en las transformaciones tecnológicas y de organización del trabajo realizadas.

Hasta aquí la breve reseña de cada uno de los capítulos que se presentan a continuación. No hace falta decir que es un desafío repensar cada uno de ellos a la luz de los debates introducidos en esta primera parte del libro. Simplemente resta auspiciar la mejor de las lecturas y augurar próximos reencuentros en el flamante ciclo de *Jornadas del CEUR* recién iniciado.



## **Parte II**



# **Debates actuales en el campo de los estudios urbano-regionales**



## **Sección A**

---

**Reflexiones sobre lo urbano y lo regional:  
entre 'el mercado' y 'lo estatal'**



# Capítulo 6

---

## Escenarios urbanos en tensión

### El mercado como vector de desplazamientos y la posible reconfiguración del habitar en los sectores populares

**López, Mariana Laura**

Abogada. Universidad de Buenos Aires  
lopezmarianalaura@gmail.com

**Juan Cruz Margueliche**

Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS)  
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación,  
Universidad Nacional de La Plata  
jcruzmargueliche@gmail.com

## Introducción

La Calle Nueva York de la ciudad de Berisso es un barrio inscripto en el Registro Nacional de Barrios Populares y en el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos de Argentina (RENABAP),<sup>20</sup> lo cual indica que muchas de las familias que allí viven no cuentan con las condiciones mínimas y adecuadas para desarrollar su vida en un hábitat digno. Desde su fundación en el año 1871 esta área se ha caracterizado por ser un territorio de carácter productivo-industrial. Pero a lo largo del tiempo, a raíz de cambios en el paradigma técnico-productivo y la desaceleración de la economía, el barrio ha sufrido un “ocaso” de estos núcleos productivos, transformándose en un enclave residencial posindustrial y popular. Estas transformaciones no solo modificaron su paisaje productivo, sino que además descapitalizó al barrio de su impronta cosmopolita que supo confi-

---

20 Ver <https://www.argentina.gov.ar/desarrollosocial/renabap/mapa#133>

gurar de la mano de centenares de migrantes de todo el mundo que se alojaron allí alrededor de este pequeño universo fabril.



Figura 1. Representaciones artísticas y simbólicas del barrio que destacan la presencia de inmigrantes. Fuente: Elaboración propia. Año 2021.

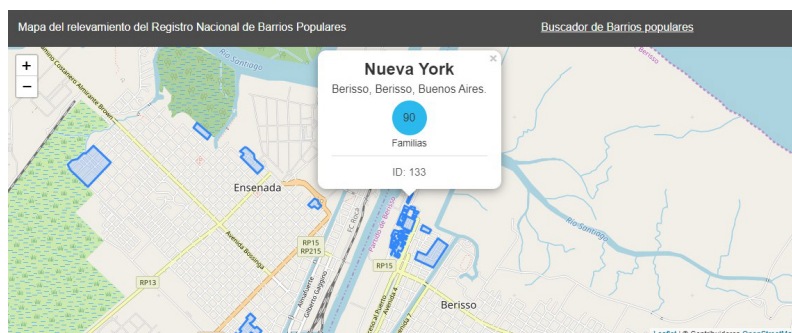
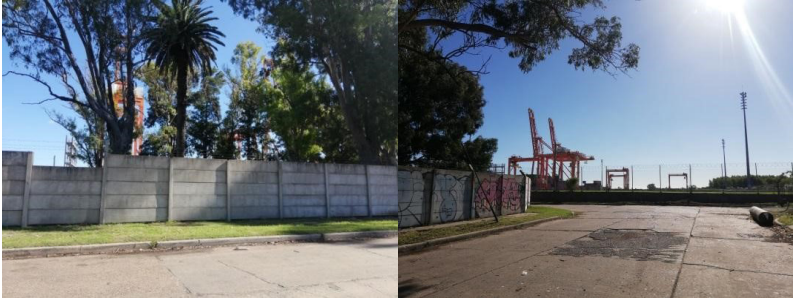


Figura 2. Barrio de la Calle Nueva York en el Registro Nacional de Barrios Populares y en el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos de Argentina. Fuente: RENABAP. Año 2021.

En los últimos años, el barrio ha experimentado –no solo desde lo proyectual y lo discursivo– la instalación de nuevos emprendimientos de perfil productivo, comercial y gastronómico que nos interpelean a pensar en la proyección mediata del barrio y en el impacto en la dinámica de la vida cotidiana de sus habitantes. El impacto de los cambios de paradigmas técnico-productivos y tecnológicos de las últimas décadas ha provocado desplazamientos, reduciendo los usos destinados a lo residencial y al esparcimiento. Una intervención en el territorio que ilustra estos cambios fue la instalación en el año 2014 de la Nueva Terminal de Contenedores: TEC – Plata.



*Figura 3. Terminal de Contenedores e irrupción en el paisaje urbano. Fuente: Elaboración propia. Año 2020.*

Esta obra tuvo un fuerte impacto en la reconfiguración de los espacios comunitarios al apropiarse de dos plazas y bloquear la salida al río (Venturuzzo, 2016). Pero en la actualidad, a partir del año 2020, se inicia una propuesta privada (discursiva y proyectual) que, si bien todavía no se ha desplegado en su totalidad, nos pone frente a una primera incursión con la instalación de un bar (“Kilómetro cero”), proyectos en el área de servicios y la firma de convenios de cooperación y capacitación gastronómica-hotelera como parte de una nueva propuesta turística para el distrito. Y es aquí donde encontramos un punto de inflexión en el que buscaremos qué tipo de configuración espacial se estaría generando en el barrio y, por otro lado, identificar los posibles escenarios que se podrían suscitar en relación con la irrupción de lógicas privadas en el territorio. Las características propias del barrio, la presencia del Estado y el desembarco de nuevos proyectos gastronómico-turísticos, deben ser analizados en su conjunto, tratando de que no se anulen, sino que se complementen teniendo como base el análisis de la calidad de vida del barrio y la comunidad que lo habita.



*Figura 4. Bar “Km cero”. Fuente: Elaboración propia. Año 2021.*

¿Pero en qué aspectos despierta preocupación la instalación de un emprendimiento privado en un barrio popular? ¿Los proyectos privados siempre generan consecuencias negativas? ¿o depende del tipo de emprendimiento y rol del Estado?

En relación con estos interrogantes es interesante la perspectiva que nos ofrece Sarlo (2009) en su obra *La ciudad vista. Mercancías y cultura urbana*. La autora sostiene que el orden del mercado es mil veces más eficaz que el orden público donde la dinámica de la mercancía es más fuerte que el Estado. También nos advierte del concepto de “principio diabólico”. Para la autora, (citando a Robert Bresson), en el arte existe siempre un principio diabólico que actúa en contra y trata de demolerla. Pero muchas tipologías emergentes del mercado (como el *shopping*, por ejemplo) logran resistir a este principio diabólico del desorden, exorcizado por la perfecta adecuación entre finalidad y disposición del espacio. Y cuando ese “orden” de lo privado ingresa a estos espacios, con el tiempo van colonizando los lugares y las diferentes marcas de su memoria e historia, y junto a ello a las personas que habitan estos territorios. Esta advertencia de Sarlo nos permite comprender que la irrupción o presencia de proyectos y emprendimientos externos pueden generar sinergias o escaladas privatistas, expulsado a sus habitantes del tejido social o imponiendo nuevas prácticas y representaciones del entorno. La mirada de Sarlo se centra en la ciudad de las mercancías, identificando en el espacio una brecha de producción y de consumo. Pero a su vez, nos abre el debate del rol hegemónico que despliegan los emprendimientos privados que a través de la fuerza del mercado logran un anclaje territorial hegemónico.

En las agendas municipales, la gestión y las políticas públicas muchas veces se han tenido que dirimir entre el mercado y la identidad de los lugares; perdiéndose de vista que en muchas ocasiones esta tensión se puede resolver de manera dialéctica sin poner en jaque la vida en comunidad. Por el contrario, existen casos donde el mercado, la comunidad y el Estado han logrado experiencias comunitarias inclusivas aunando intereses privados y colectivos. En este sentido, debemos superar los proyectos antagónicos que generalmente no logran salir de dos propuestas. La primera se refiere a aquellas propuestas incompatibles, donde una de las dimensiones (generalmente la económica) termina por



hegemonizar y desplazar a las otras. Y la segunda propuesta (la cultural), muchas veces impulsada a través de ideas fuerza como identidad, memoria y patrimonio, forma parte de los discursos y agendas políticas pero que al finalizar las obras se alejan enérgicamente de los sentimientos de los lugares. Claro está que la idea no es romantizar los lugares o caer en una patrimonialización absoluta. En el caso del reconocimiento como patrimonio, debemos entender que la construcción social del patrimonio local representa una amenaza y una oportunidad. En primer lugar, una amenaza porque, frente a la percepción de “agresiones” externas, tiende a encerrarse sobre sí mismo, induciendo una dinámica narcotizante y excluyente en la comunidad. Y, por otro lado, una oportunidad porque constituye potencialmente un foro abierto a la reflexividad social poliédrica, que permite abordar participativamente la reproducción social (Prats, 2005).

Si nos posicionamos en propuestas y proyectos antagónicos tendríamos dos posibles escenarios: el de la musealización de la frustración (espacios abandonados que se perpetúan en el silencio y la quietud) o el del *marketing* urbano que termina por modificar drásticamente los lugares borrando todo atisbo identitario. En el primer escenario, los espacios empiezan a hacerse un lugar bajo lógicas propias de sus habitantes y de la naturaleza. En cambio, en el segundo escenario se configuran nuevos usos y prácticas de consumo, imponiendo nuevas percepciones y representaciones en el paisaje urbano.

Pero debemos aclarar que preservar un lugar con sus diferentes lógicas de vida (tanto simbólicas como materiales) no implica siempre proceder con métodos conservacionistas. Por el contrario, preservar significa transformar. El tema es ¿cómo transformar estos espacios sin poner en riesgos la calidad de vida y hábitat de la comunidad, y a su vez satisfacer las demandas o expectativas de los agentes privados? Si bien la respuesta no es sencilla, podemos afirmar que la presencia del Estado en este proceso es crucial.

## Una metodología atravesada por la pandemia

En relación con la metodología del trabajo, como la investigación se inició y sufrió la irrupción del “Aislamiento social, preventivo y obligatorio” (ASPO), establecido en Argentina a causa de la pandemia de COVID-19, tuvimos que readaptar y ajustar varias cuestiones.

En primer lugar, de manera paralela al trabajo de relevamiento de información, se desarrolló un recorrido teórico-conceptual y metodológico sobre la situación del aislamiento producto de la pandemia en los barrios de la periferia a partir de categorías conceptuales. Y de esta manera, mientras se desarrolla este trabajo en la Calle Nueva York, generamos un documento denominado: *Reflexiones sobre el diseño de políticas públicas en tiempos de (pos) pandemia: una aproximación a través de tópicos conceptuales*.<sup>21</sup> Si bien no se exploró en el barrio de la Calle Nueva York el impacto de la pandemia y el aislamiento, nos permitió comprender algunas lógicas del espacio en contexto de periferización.

No obstante, en este sentido se llevó adelante un trabajo de observación no participante, algunas entrevistas en el lugar, análisis de fuentes primarias y secundarias. Entre ellas destacamos las bibliografías de corte teórico-conceptual y las de corte temático. Fue importante el trabajo con las fuentes periodísticas a través de los medios locales y también el acceso a las redes sociales e institucionales, entre otras. También, en el desplazamiento del lugar de estudio se llevó adelante un trabajo fotográfico (comparativo), tratando de recopilar imágenes de años anteriores para reforzar la dinámica y reconfiguración del barrio.

## El (des)orden barrial

El barrio de la calle Nueva York se encuentra ubicado a unas diez calles del Centro Cívico y comercial de la ciudad de Berisso. Estamos en presencia de un barrio popular en el que se entrelazan diferentes usos, entre ellos podemos mencionar los usos residenciales y productivos que combinan la pequeña industria y los comercios de cercanía

---

21 Ver <http://www.revistas.filos.unam.mx/index.php/tlalli/article/view/1462>

como despensas y almacenes. También encontramos instituciones educativas como la escuela primaria y la guardería municipal, que conviven en la actualidad con diferentes proyectos comunitarios y gastronómicos. También encontramos el proyecto en construcción del Teatro Comunitario, el histórico Bar Raíces, el nuevo Bar Kilómetro 0, el Club Zona Nacional y un espacio sociocultural y merendero comunitario “Del Adoquín”.



*Figura 5: Localización de la Calle Nueva York (lugar de estudio) y Parque Cívico (espacio público). Fuente: Rotger y Vallejo, 2020.*

Así, el devenir propio del barrio establece un orden donde los usos y el modo en que sus habitantes se apropian y construyen identidad es la escala barrial. Por otro lado, cabe aclarar que el abordaje del barrio no se ciñe solamente al estudio del lugar, sino también al de las movilidades. Con relación a ello, podemos decir que el barrio actúa como un espacio de enclave donde la vida comunitaria se retroalimenta de un espacio local extrovertido (Massey, 2012) producto de la construcción de redes y solidaridades (territorializadas) y por otro lado estrategias de supervivencia de un mercado laboral externo.

Para comprender y analizar el orden urbano y trasladarlo a esta escala barrial, Duhau y Giglia (2009) nos acercan el concepto de (des)orden socioespacial, el que debe ser entendido como ordenador del espacio, en donde no se debe buscar anularlo sino construir claves explicativas para interpretarlo. Por lo tanto, el (des)orden nos puede permitir no solo identificar los diferentes usos, apropiaciones y segmentaciones que se suscitan en el espacio, sino además comprender su propio funcionamiento. “Entender el (des)orden de la metrópoli implica penetrar en los modos de funcionamiento de esos distintos órdenes (...)” (Duhau y Giglia, 2009:15). Por ello, los autores sostie-

nen que en las actuales ciudades es muy difícil encontrar un orden urbano. Por su parte, la experiencia metropolitana hace referencia a las circunstancias de la vida cotidiana y a las diversas relaciones (posibles) entre los sujetos y los lugares, a la variedad de usos y significados del espacio por parte de los diferentes habitantes. Este último concepto permite comprender como los diferentes actores (públicos y privados) construyen alianzas, redes, tensiones, desplazamientos, entre otros a partir de las intervenciones en el espacio. Cabe aclarar que la propuesta teórica y metodológica de los autores nace en otros espacios y escalas urbanas, pero haciendo un ejercicio de transferencia a una microescala nos podemos permitir pensar qué dinámicas y relaciones se podrían estar gestando entre estos espacios que a simple vista son totalmente diferentes y que carecían de una convivencialidad exitosa. En ese sentido, en palabras de Segura (2021), debemos identificar y reconocer que estos corpus surgen de una geografía teórica determinada en donde las teorías y los conceptos se producen en lugares y en tiempos concretos. Pero esto de ningún modo anula la transferencia de teorías hacia otros territorios de indagación. Lo que nos advierte Segura es que no debemos caer en ejercicios de transferencias teórico-metodológicas de carácter mecanicista. Por ello, debemos reconocer el contexto de emergencia del trabajo de Duhau y Gliglia, ya que sus postulados surgen del análisis de una megaciudad como es el Distrito Federal de México. Para el caso del barrio de la calle Nueva York hablamos de un recorte territorial que oficia a través de una microescala condensando su propio (des)orden: oficinas e instituciones del Estado, instituciones educativas, bares, comercios, polígono industrial, instalaciones de empresas, viviendas, espacios públicos, entre otras. Esta configuración territorial responde a una organización espacial determinada que, a pesar de su heterogeneidad, responde a un orden determinado. Ingresar a este (des)orden, comprender como se relacionan y tensionan nos puede arrojar luz en qué medida las personas pueden desplegar sus vidas en este barrio.

Por otro lado, si bien cambian las dimensiones espaciales propuestas en la unidad de análisis del trabajo de Duhau y Gliglia, las cualidades de los lugares mantienen analogías estructurales. En este sentido, para Massey (2012) los lugares (más allá de la escala) poseen un sentido de extroversión, que incluye una conciencia de sus vínculos con otros lugares. Por lo cual, podemos pensar el barrio de la

Calle Nueva York en su extroversión con la ciudad en general, como también entre los diferentes segmentos que componen su espacio; y que, a pesar de su extensión, se diluyen las relaciones y vinculaciones propias de una heterogeneidad signada en una pequeña escala.

También cabe destacar que en las ciudades, además de los diferentes usos que en ella encontremos, existen y conviven diferentes lógicas. Para Rodríguez y Vitale (2016) en las ciudades contemporáneas confluyen tres lógicas que habilitan el acceso y el habitar a su población:

1. “La lógica de la ganancia”: donde la ciudad es objeto y soporte de negocios;
2. “La lógica de la necesidad”: impulsada por aquellos grupos y sectores sociales que no logran procurar sus condiciones de reproducción social en el ámbito del mercado formal.
3. “La lógica de lo público”: donde el Estado actúa a través de regulaciones y política, proveyendo, de variadas maneras, el sustento para el despliegue de las otras lógicas.

En estas tres lógicas debemos tener en cuenta las externalidades, la interacción de lógicas contradictorias y la presencia de actores sociales con intereses concordantes y con intereses en pugna.

¿Qué ocurre cuando zonas ocupadas y utilizadas por ciertos sectores populares para hacer frente a la problemática de la vivienda con acceso a condiciones centrales de localización, pasan a proyectar otros usos (turísticos, residenciales, comerciales, etc.) para sectores socioeconómicos de altos ingresos?

Esta pregunta nos lleva a pensar el habitar de los espacios y las personas en un sentido más amplio, y sobre todo cuando se incorporan nuevos proyectos que en una primera lectura se ven como incompatibles.

## La informalidad como realidad y como práctica

Las nociones de “centralidades e informalidades” generalmente son entendidas como dos expresiones de las relaciones polarizadas (Metossian y Abal, 2019). Para Gutiérrez (2012) se comprende la centralidad en tanto espacio urbanísticamente bien equipado, con tendencias marcadas a la consolidación y densificación o verticalización. Desde esta perspectiva amplia, la centralidad remite a ciertos atributos como “la función de control, la concentración de las mayores inversiones de capital, de la población con mayor renta, y de las actividades de mayor crecimiento económico” (Gutiérrez, 2012:5; en: Metossian y Abal, 2019).

Para Metossian y Abad (2019) la otra noción central es la de informalidad. Este concepto se da inicialmente en las ciencias sociales en el contexto de industrialización por sustitución de importaciones a mediados del siglo XX. Esta propuesta daba cuenta de la situación de un sector de la economía que no lograba integrarse a los espacios generados por los procesos de urbanización y modernización. Más tarde, el concepto comenzó a transferirse a teorizaciones sobre cuestiones relacionadas con el mercado de la tierra y vivienda.

Para Clichevsky (2000) existen dos tipos de informalidad. En primer lugar, desde el punto de vista dominial vinculado al modo de acceso al hábitat, la realización de la población a través del mercado informal del suelo y la vivienda. El otro punto de vista es el de la urbanización: tierras sin condiciones urbano-ambientales: inundables, contaminación, sin infraestructuras, hacinamiento, etc.

Por su parte Segura (2021) retoma la propuesta de Ananya Roy (2010), quien cuestiona tres supuestos habituales acerca de la informalidad:

1. No supone la ausencia del Estado. La informalidad se encuentra dentro del alcance del Estado; y es este quien (muchas veces) determina lo que es informal y lo que no. Por otro lado, es el mismo Estado quien opera de manera informal. La informalidad no es un dominio desregulado, sino que se encuentra estructurado a través de formas extralegales y discursivas.

2. No es un resabio tradicional o precapitalista. Es una forma de producción capitalista del espacio que produce una geografía desigual de valor espacial y facilita la lógica urbana de la destrucción creativa. La informalidad crea un mosaico de espacios valorizados y desvalorizados.
3. No es un fenómeno homogéneo. Por el contrario, está internamente diferenciado. No se limita a los espacios marginales, sino que hay emprendimientos urbanos privados.

En base a la discusión de estos términos (centralidad e informalidad), con relación al caso de estudio, hablamos de un barrio que supo estar en la centralidad del tejido urbano, pero que con el tiempo fue cayendo en un proceso de periferización e informalidad. Pero en la actualidad, a partir de estos proyectos e inversiones que se avizoran, podríamos pensar que se estaría buscando revertir la caracterización de barrio informal/popular/periférico para que con su revitalización se lo instale como una nueva centralidad para la ciudad. Por ello, en estas discusiones es importante conocer las diferentes lógicas estructurales que se desarrollan en la ciudad, como así también los intereses de los diferentes actores en el territorio. Sin dejar de lado el análisis del rol del Estado, ya sea como garante entre el conflicto entre capital privado y sociedad o como agente impulsor y defensor de algunos de estos extremos.

A partir de ello surge el interrogante sobre en qué situación se encontrarán los habitantes del barrio a raíz del (posible) pasaje de periferización a centralidad. En este sentido, en el siguiente apartado nos proponemos reflexionar sobre tres posibles escenarios que podría gestarse en el barrio.

## **Los escenarios posibles**

Con relación al barrio y la instalación de proyectos privados (inicialmente de corte gastronómico) podemos vislumbrar tres escenarios posibles. El primero asociado a la autogestión del barrio desde la perspectiva nativa de los habitantes. El segundo escenario con la presencia del capital privado, generando transformaciones en la fisonomía y dinámica del barrio, forjando posibles procesos de

desplazamientos en los usos del espacio y modificación de la renta urbana. Y, por último, un escenario de convivencias entre el mercado, el Estado y la comunidad que habita el barrio.

## **El escenario desde la perspectiva del barrio y sus habitantes**

El barrio históricamente ha sido un lugar sujeto a multiplicidades de transformaciones. Desde la época de esplendor de la vida fabril, el pleno empleo y el cosmopolitismo urbano hasta el ocaso con el fin del paisaje productivo, pasando por nuevas configuraciones económicas. A pesar de ello, los habitantes de este barrio han sabido hacerse un lugar. Si bien el paisaje posindustrial de la calle Nueva York evidenció una postal del fin de una época, el barrio se dotó de una singular vida urbana.

Esa lógica del habitar que se presenta también como forma de resistencia, se caracteriza no solo por el ejercicio de esa memoria colectiva de un pasado ya lejano, sino que se hace presente en la vida en comunidad de este barrio popular, que cuenta con algunos equipamientos y servicios entre los cuales transcurre la vida cotidiana y son los lugares donde afloran las solidaridades y las articulaciones entre los vecinos.

Aquí debemos preguntarnos cuales han sido las estrategias de adaptación. Analizar cómo se han incorporado nuevos elementos y proyectos urbanos en la vida del barrio y de las personas. Estos interrogantes nos pueden permitir comprender la perspectiva comunal en relación con los cambios. También debemos reconocer que en diferentes etapas ha existido cierta movilidad de los habitantes del lugar y eso nos lleva también a tener que buscar el registro habitacional de las personas para establecer las permanencias y dinámicas del habitar.

En relación con estas estrategias autoproducidas y que se suman a otros espacios de la comunidad –como la escuela, el club, la guardería municipal, entre otros– donde las dinámicas del habitar del barrio se desarrollan a diario, podemos mencionar al Espacio Socio Cultural y Merendero “Del Adoquín” y al Teatro Comunitario de Be-



risso. El primero, “Del Adoquín” es un espacio autogestionado por referentes barriales y artistas locales, emplazado en el corazón del barrio y en el que se brindan a la comunidad talleres de expresiones artísticas y oficios, un merendero en el que además se ha instalado un consultorio médico que brinda atención primaria de la salud. Por su parte, el Teatro Comunitario, que recientemente ha reinaugurado su edificio, brinda talleres y cursos de teatro y escritura, renovando permanentemente la convocatoria a artistas locales y la oferta cultural para el barrio, que se hace extensiva a toda la comunidad. Ambas expresiones sin duda rescatan y revitalizan la impronta e identidad barrial, convirtiéndose en actores relevantes para la articulación de solidaridades y como lugar de encuentro para vecinos y vecinas.



Figura 6: Espacio Socio Cultural y Merendero “Del Adoquín”. Fuente: Berisso Digital. Año 2021.

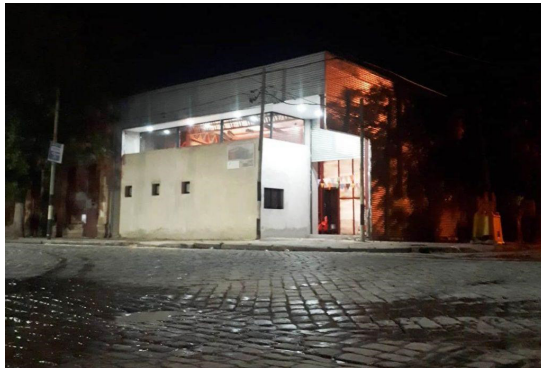


Figura 7: Teatro Comunitario de Berisso. Fuente: Diario Digital El Mundo de Berisso. Año 2022.

Venturuzzo (2016) plantea que, al ingresar al territorio, debemos en primer lugar identificar los espacios barriales y sus actores. Es decir, las relaciones que mantienen los habitantes con el lugar y sus diálogos con el pasado, el presente y el futuro. En el caso del barrio de la Calle Nueva York ha estado durante mucho tiempo bajo la inacción de los diferentes gobiernos y las carencias habitacionales y de servicios. Silenciado por los discursos hegemónicos a la espera de ser reactivado, hoy se dirime entre sobrevivir o ser incorporado a un nuevo canal productivo, mientras al mismo tiempo los espacios comunitarios se muestran como lugares de resistencia y de expresión de la identidad barrial.

Por ello, ¿cómo instalar en la comunidad local la necesidad de repensar el Barrio Calle Nueva York?, ¿cómo alentar nuevas ideas y retroalimentar el debate de quienes completan el cuadro de actores que deben incidir en las decisiones públicas y privadas basadas en el equilibrio entre preservación del patrimonio cultural, las condiciones dignas del hábitat y la funcionalidad que exige el mercado?

## **El escenario de las transformaciones**

La presencia del capital privado siempre tiene que contextualizarse y ponerse en diálogo con los diferentes espacios que componen el barrio. La presencia del Bar Km Cero y el impulso estatal para la instalación de nuevos emprendimientos gastronómicos con fines turísticos en el contexto actual del barrio abre miradas dispares y nos interpela a realizar lecturas desde sus posibles impactos, transformaciones y procesos futuros.

Sabemos en base a la literatura especializada que algunas veces los emprendimientos privados (en primera instancia aislados) emplazados en ciertos lugares pueden generar cambios en los patrones de uso y consumo, como también favorecer a los desplazamientos de las personas reconvirtiendo las áreas (nuevas centralidades, creación de nuevos límites y desplazamientos).



Figura 8. Reclamo de vecinos del Barrio Calle Nueva York. Fuente: Berisso Ciudad. Año 2020.

La incursión de estas propuestas, que se dan en el marco de formalidades administrativas, se insta en contextos atravesados por claras informalidades en el espacio. La convivencia entre estas lógicas diferentes (mercado y comunidad) no siempre logran articularse y se resiente la convivencia configurando escenarios de disputa. Entre las consecuencias más comunes se dan procesos de gentrificación y turistificación. Por cuestiones de extensión y antecedentes en el tema, nos dedicaremos a acercar una breve contextualización y a definirlos destacando algunas características e identificando puntos de encuentro entre ambos procesos.



Figura 9. Bar "Km 0". Fuente: elaboración propia.

## Gentrificación y turistificación

El autor Sequera Fernández (2020) aborda en sus investigaciones fenómenos claves de la sociedad posfordista y de las metrópolis como el consumo, los estilos de vida, las nuevas clases medias, la segregación residencial, la exclusión social, la sociedad de control, la gentrificación, los movimientos sociales urbanos y la protesta social. En este sentido se preocupa por la expulsión de personas, prácticas y saberes de un territorio concreto a través de la reinversión de capital público y/o privado y la incorporación de una población con mayor capital económico o cultural. Este proceso tiene lugar en áreas urbanas populares cuya renovación está íntimamente relacionada con la especulación inmobiliaria, el desplazamiento de la población más humilde y la conversión en zonas de moda frecuentadas por personas con un mayor poder adquisitivo y/o cultural. Esta idea surge en la década de los 60 del siglo pasado y se desarrolla entre los 70 y los 80 (fundamentalmente en el mundo anglosajón), teniendo su auge a finales del siglo XX cuando se articula en torno a otros fenómenos como las ciudades globales, la globalización, el neoliberalismo, el posfordismo, la exclusión social y las “geografías del consumo”, entre otras.

La gentrificación se ha convertido en un fenómeno urbano a estudiar que aporta una mayor capacidad analítica que las teorías tradicionales de la estructura social o de la localización residual en la transformación urbana. Hablamos de procesos de reestructuración de la metrópolis contemporánea (Hamnett, 1991, en Sequera Fernández, 2020).

Para Sequera Fernández (2020) la globalización, el neoliberalismo y el lugar operan de modo interdependiente a diferentes escalas y deben ser analizadas con claridad.

La gentrificación está sujeta a cuatro condiciones que deben cumplirse:

1. La reinversión de capital.
2. La entrada de grupos sociales de más altos ingresos.
3. Los cambios en el paisaje urbano.

4. Desplazamiento directo o indirecto de grupos sociales de ingresos bajos.

Davidson (2008) y Rousseau (2009) hablan del *State-led* (dirigido por el Estado) donde los procesos de gentrificación dirigidos por las políticas públicas se materializan en asociaciones político-privadas (Doucet *et al.*, 2011a, 2011b; Butler, 2007, en: Sequera Fernández, 2020).

Sequera Fernández (2020), destaca la idea del Estado y el discurso, ya que el proyecto neoliberal despliega un lenguaje cuidadosamente seleccionado para defenderse de las críticas y de la resistencia. La gentrificación utiliza diferentes estrategias discursivas que tarde o temprano se materializan. Hablamos de procesos de higienización social paulatina, la promoción de la idea de la “escena de la cultura alternativa”, la presión de la vivienda, los desplazamientos: “violencia simbólica”.

El autor también nos habla del turismo urbano como elemento central de la transformación espacial, económica, social y cultural de los territorios metropolitanos. Al respecto, señala los fuertes impactos socioespaciales y económicos que genera el turismo urbano, el que se expresa en tensiones en la convivencia dentro de la comunidad, en la presión sobre los mercados inmobiliarios locales, en el aumento de desplazamientos espaciales de ciertos estratos sociales, nuevas formas de ocio, mercantilización, turismo, saturación del espacio público, entre otras.

¿La turistificación y la gentrificación son procesos independientes?  
¿De qué manera se vinculan?

Para que el relato urbano del turismo tenga solidez, necesita suprimir aquellos elementos del lugar (sean personas, comercios, edificios, olores, sonidos, etc.). En estos casos intervienen procesos de “higienización” y “sanación” urbana, como también las tensiones, conflictos o acuerdos entre cosmos patrimoniales juegan un papel fundamental en la configuración del lugar como espacio turístico. En un momento como el actual, en el que el turismo se erige como una de las creaciones perfectas y sofisticadas del neoliberalismo, resulta totalmente pertinente generar reflexiones en torno a dichas políticas de patrimonialización y el vínculo que establecen con dinámicas

de turistificación y gentrificación, las mismas que en la actualidad protagonizan una parte importante de las tensiones y los conflictos urbanos que organizan las ofensivas y las resistencias en la ciudad (Marcús, Mansilla, Boy, Yanes, y Aricó, 2019).

Así, la gentrificación y la turistificación son conceptos diferentes que tienen ciertas potestades de autonomía, pero pueden trabajar de manera complementaria tanto como procesos de expulsión como dinámicas de modificación urbana. Por último, ambos procesos pueden impulsar desarrollos inmobiliarios, la generación de empleos y la incorporación de nuevas pautas culturales y de consumo.

## **El escenario de convivencias entre Estado, mercado y el barrio**

La globalización ha generado dos tipos de transformaciones en las ciudades. Una transformación en el plano urbano, donde las ciudades son escenarios de los principales acontecimientos bajo valores y prioridades de los sectores político-económicos que los gobiernan. Y el otro escenario es en el plano habitacional, donde las viviendas perduran, pero las formas de habitar cambian permanentemente. De allí que se destaque el concepto de mutabilidad como la capacidad de modificarse y crecer, constituyendo una condición fundamental del concepto de vivienda (Ladizesky, 2019).

Ladizesky (2019) se interpela: ¿por qué referirnos a la integración social a la escala del barrio?

Los seres humanos necesitan la sensación de “pertenecer” a un territorio e integrarnos a la comunidad que se habita. La comunidad local se constituye a partir de la “proximidad” y se consolida en la medida en que los vecinos comparten recuerdos de vida que les son comunes. La identidad barrial actúa como un sentimiento construido a lo largo de cada historia personal, asentado en recuerdos e imágenes. Para los sectores populares existen valores comunitarios más destacados. Es la solidaridad mutua, la convicción de una protección asegurada dentro de una red de relaciones que constituyen un paliativo para las dificultades y amenazas de la vida cotidiana.

<b>ESTADO</b>	<b>GESTION PARTICIPATIVA</b>	<b>COMUNIDAD</b>
Agenda pública, políticas públicas Programas, etc.	Talleres validación social Mesas participativas Mapeo colectivo Mesas de gestión del hábita	Proyectos comunitarios autogestionados
Facilitador/mediador	Canales de diálogo Convergencia de intereses	Agenciamiento/ Poder-hacer
(In)Comunicador	Confianza	Redes

*Cuadro 1: Dinámicas relacionales Estado y comunidad. Fuente: elaboración propia.*

En este sentido, “puertas adentro” del barrio de la Calle Nueva York podemos reconocer que existe un lugar para pensarse como comunidad. Donde la construcción y mantenimiento de redes de solidaridad hacen que el lugar genere su propia agenda en la vida urbana. Pero sabemos que el barrio y el lugar no pueden agenciarse solo endógenamente y que de alguna manera el Estado interactúa con este escenario. Por ello, en el cuadro 1 podemos apreciar como el Estado puede trabajar con la comunidad a través de una relación de mutua confianza, abriendo canales de dialogo y participación, sin generar políticas “desde arriba”.

Por ello, la generación y promoción de espacios de participación, de mesas de gestión multiactoral donde la asociación y convergencia de intereses comunitarios y de los gobiernos locales se haga visible, es una de las condiciones para garantizar el derecho a la ciudad. En ese sentido, resulta relevante promover y destacar la importancia de los diseños urbanos y de las políticas públicas que, sin apartarse de la mirada técnica, puedan incorporar la experiencia y necesidades de aquellos/as que conforman la comunidad barrial, revalorizando las formas de habitar de los diferentes actores y su (des)orden urbano característico.

## Reflexiones (no) finales

La propuesta buscó centrarse en el análisis (preliminar) de un barrio popular que estaría iniciando un camino de recentralidad de la mano de nuevos registros territoriales. La investigación buscó interpelar la actual situación del barrio de la Calle Nueva York en la ciudad de Berisso a partir del ingreso de nuevos emprendimientos privados. Cómo hemos venido describiendo a lo largo del trabajo, este espacio ya ha sufrido transformaciones exógenas que, a pesar de no responder a las necesidades del barrio popular, supo sobrevivir configurando nuevos (des)órdenes territoriales.

Los tres escenarios que identificamos se vinculan a las relaciones posibles entre el mercado, el barrio y el Estado. Como líneas de continuidad, en base a esta lectura debemos avanzar con un monitoreo de los emprendimientos privados, el análisis de la presencia de las políticas públicas en el barrio y la dinámica del habitar de la comunidad. En este sentido, será necesario hacer foco en las dinámicas que se desplegarán a partir de la llegada de los nuevos emprendimientos, el rol que adoptará el Estado municipal –como mediador o promotor de la presencia privada– y la reconfiguración de la escala barrial como receptor del impacto de las intervenciones que allí se desplieguen.

Claro está que la idea es salirse y superar la dicotomía entre musealización vs. marketing urbano. Y de esta manera proponer proyectos de participación social, incorporando actores diversos de la comunidad (gestores culturales, universidades, etc.). De esta manera se podrá avanzar sobre una agenda de trabajo para diseñar y crear ciudades de usos múltiples, inclusivos y no segregacionistas, provocando de esta manera una amalgama que permita dar lugar a espacios de diversidad.

Estudiar las culturas urbanas nos permite comprender cómo se inscriben los habitantes en su territorio. Aquí debemos distinguir la idea de ciudad (lo construido) con el hecho urbano (las prácticas espaciales) y comprender como las vivencias y experiencias de la ciudadanía no siempre (o casi nunca) coinciden con la perspectiva del/la investigador/a, gestor/as o planificador/a urbano.



También es importante analizar la dimensión institucional, es decir reconocer las características y culturas institucionales que se inscriben en estos estudios. Es decir, centrarnos en el análisis de sus actores, competencias y singularidades.

La idea es evitar (o anticipar) las desigualdades urbanas y las inequidades a la accesibilidad de bienes y servicios, como así también a respetar los hábitats de las comunidades a partir de sus trayectorias biográficas e historias colectivas. Es síntesis, que a las desigualdades preexistentes y estructurales no se le sumen nuevas desigualdades que terminan por ampliar las brechas espaciales.

Por último, es importante también desentrañar con mayor profundidad y crítica el concepto de patrimonio, concepto muchas veces esgrimido por los agentes estatales y profesionales urbanos como el pilar de los proyectos de intervención. Para Lacarrieu el patrimonio cultural es un campo en tensión. La autora nos invita a desnaturalizar la naturalización que tenemos de una sola mirada sobre el patrimonio, porque es importante que los futuros gestores culturales no repitan o reproduzcan lo que siempre se ha hecho y que es lo más sencillo: organizar un evento cultural, un festival, poner centros culturales por todos lados, levantar un monumento o preservar una casa histórica. Por ello debemos avanzar sobre proyectos de recuperación que logren fehacientemente resignificar los espacios a través de un trabajo colectivo entre los diferentes actores involucrados, sin que ello dé lugar a una colonización del mercado.

## Referencias

- Clichevsky (2000), “Mercado de tierras y sector inmobiliario en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, Informe de Investigación CONICET, Buenos Aires.
- Duhau, Emilio y Giglia Ángela (2009) *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. México. Siglo XXI editores.
- Lacarrieu, Mónica (2021) *Patrimonio Cultural: Un campo de tensiones*. Módulo Gestión del Patrimonio Cultural. En el marco del posgrado Gestión Cultural y Gestión de Emprendimientos Creativos. Facultad de Ciencias Económicas.
- Ladizesky, Julio (2019). *Ciudad democrática y vivienda mutable. Los espacios de bienestar en la globalización. Pujas y tendencias*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Editorial autores de Argentina.
- Marcús, Juliana, Mansilla, José A, Boy, Martín, Yanes, Sergi y Aricó, Giuseppe (2019). *La ciudad mercancía. Turistificación, renovación urbana y políticas de control del espacio público*. 1ra Edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Juliana Marcús. Libro digital.
- Massey, D (2012). *Un sentido global del lugar*. Barcelona. Editorial Icaria.
- Metossian, Brenda y Abal, Yamila Soledad (2019). Expansión urbana, configuración de “no centralidades” e informalidades. Una mirada sobre el caso de La Matanza. En Revista *Quid 16* N°12 – Diciembre - mayo (68-95).
- Prats, Llorens. El concepto de patrimonio cultural En: *Cuadernos de Antropología Social*. Año 2005.
- Rodríguez, María Florencia y Vitale Pablo (2016). “Dinámicas urbanas y hábitat popular. Vaivenes de una política fallida de integración social y urbanística en la Comuna 1”. En: Rodríguez, M.C.y

DiVirgilio M.(Comp.)*Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas*. Espacio, Editorial.

Rotger, Daniela y Vallejo, Noelia Yanina (2020). Paisajes patrimoniales, prácticas conmemorativas y lugares de la memoria en la ciudad de Berisso, provincia de Buenos Aires. *Planeo*. Artículos. Patrimonio y transformaciones socio culturales. Recuperado de: [http://revistaplano.cl/wp-content/uploads/Art%C3%ADculo\\_Daniela-Rotger.pdf](http://revistaplano.cl/wp-content/uploads/Art%C3%ADculo_Daniela-Rotger.pdf)

Sarlo, Beatriz (2009). “Capítulo 1: La ciudad de las mercancías”. En: *La ciudad vista. Mercancías y cultura urbana*. Buenos Aires. Editorial Siglo veintiuno editores.

Segura, Ramiro (2021). *Las Ciudades y las teorías: estudios sociales urbanos*. UNSAM EDITA. Cuadernos de Cátedra, San Martín, 1° Edición, 180 páginas, ISBN 978-987-8326-69-6

Sequera Fernández, Jorge (2020). *Gentrificación. Capitalismo cool, turismo y control del espacio urbano*. Madrid, Editorial Catarata.

Venturuzzo, Daniela (2016). Significaciones de pasado y presente productivo en Berisso. *Revista: Letras*; no. 5. Institución de origen: Centro de Investigación en Lectura y Escritura (CILE) Páginas: 217-223. Recuperado de: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/53975/Documento\\_completo\\_\\_.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/53975/Documento_completo__.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y)



# Capítulo 7

---

## El acceso a la vivienda de alquiler en la ciudad de Córdoba

### Aproximaciones y desafíos

**Daniela Gargantini**

CONICET-Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE-CONICET) y Universidad Católica de Córdoba (UCC)  
dmgargantini@gmail.com

**Natalí Peresini,**

CONICET-CEVE  
natperesini@gmail.com

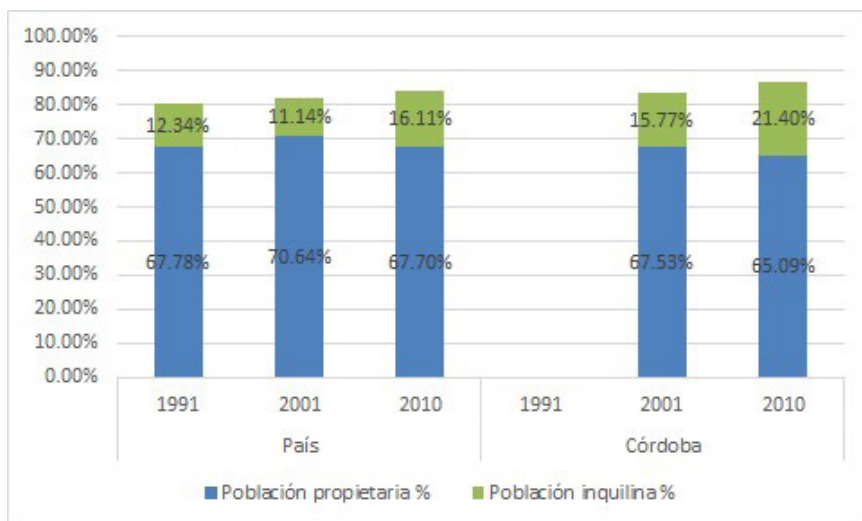
### Introducción

La vivienda de alquiler ha sido históricamente percibida en Argentina como una estrategia temporal a lo que se considera como un objetivo ideal: alcanzar el estatus de propietario. Las políticas habitacionales se encuentran relacionadas exclusivamente a la propiedad de la vivienda, colaborando con la idea de que “el arrendamiento, concebido como resultante unívoco de dificultades de solvencia, es visto como una limitación: ser inquilino es sinónimo de precariedad y esta precariedad se debe superar” (Jaramillo e Ibáñez, 2002: 2). Actualmente este paradigma se enfrenta a nuevas dinámicas demográficas y laborales caracterizadas por la movilidad y flexibilidad en la radicación de las personas y nuevos modos de vida no necesariamente anclados a un solo lugar físico, fenómenos que complementan a la cada vez mayor dificultad para lograr acceder a la vivienda propia de amplios sectores sociales.

Particularmente en Argentina, el incremento exponencial del precio promedio del suelo en la mayoría de las ciudades del país y la ausencia de políticas reguladoras de este bien estratégico, la carencia

de asistencia técnica a los esfuerzos personales para la construcción de vivienda, la inaccesibilidad al crédito con fines habitacionales, las fluctuaciones en la seguridad y en los niveles de empleo que atentan contra la disponibilidad de ingresos constantes, las limitaciones fiscales del Estado en sus diferentes niveles, y la desbalanceada relación ingresos-precios para la adquisición o construcción de una vivienda constituyen el marco contextual a partir del cual la vivienda en alquiler resulta hoy la única opción para un grueso porcentaje de la población (Gargantini, 2013 y Gargantini *et al.*, 2021). Según el último censo (INDEC, 2010), el 16,1 % de la población nacional en Argentina era inquilina, manifestando un aumento de 5 puntos respecto del censo anterior (2001). En la provincia de Córdoba, la variación fue mayor, pasando del 15.7 % al 21.4 %.

Gráfico 1. Variación por año censal de cantidad de población inquilina y propietaria. Total país y total provincia de Córdoba. Valores relativos



Fuente: elaboración propia a partir de datos INDEC.

Este proceso, que manifiesta un paulatino pero constante aumento de los hogares inquilinos por sobre los propietarios, se puede entender bajo la noción de “inquilinización” de la población (Rodríguez *et al.*, 2015). Un fenómeno que en Argentina afecta sobre todo a las capas medias y bajas de la estructura social, revirtiendo

una tendencia histórica que desde mediados del siglo XX caracterizó a nuestro país por la capacidad de acceso a la vivienda propia de estos sectores. Datos complementarios dan cuenta de que dicho proceso se encuentra asociado al cada vez mayor distanciamiento entre los valores de ingresos, la capacidad de ahorro de la población y el valor de las propiedades. Una separación que se revela con mayor incidencia en la última década al evaluar la disparidad de los aumentos relativos para cada ítem (Cosacov, 2012; INDEC, 2019). Resulta llamativo que este proceso de inquilinización viene acompañado paralelamente por un “boom inmobiliario” pocas veces registrado en el país, el cual ha producido un crecimiento explosivo en la cantidad de superficie construida. Nos encontramos entonces ante un crecimiento histórico en la construcción de unidades habitacionales y, al mismo tiempo, en un aumento sostenido de población que solo y dificultosamente logra acceder a la vivienda bajo condiciones de arriendo.

De acuerdo con los últimos datos disponibles en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), el porcentaje de hogares inquilinos alcanza picos del 35 % en Buenos Aires, Ushuaia y Río Cuarto (CELS, 2020). En la ciudad de Córdoba, caso de estudio de este trabajo, la EPH para el primer trimestre del 2020 indicaba que el 30,2 % de los hogares cordobeses alquilaban su vivienda. Sumado a este dato, de acuerdo con la 2.<sup>a</sup> Encuesta Nacional de Inquilinos (2018), se destina en promedio el 46,7 % del salario al arriendo, sin tener en cuenta impuestos, gastos comunes de mantenimiento ni servicios. La encuesta también reflejó la falta de políticas públicas que encaren el problema, el incumplimiento de la escasa regulación y el inexistente control sobre los precios y condiciones que deben cumplir las propiedades y los propietarios. Un escenario complejo que genera la manifestación y reclamo de diversos grupos de la población por políticas activas que avancen para garantizar el acceso a la vivienda bajo esta modalidad particular.

A la luz de estos datos y de las transformaciones en la estructura sociolaboral que rescata las virtudes del arrendamiento como una opción no momentánea o paliativa para la residencia, nos preguntamos qué se propone desde las políticas habitacionales en este sentido. Una exploración rápida nos devuelve un conocimiento deficiente del mercado de alquiler, de los mecanismos de

oferta y demanda que determinan el funcionamiento de este y de las dinámicas demográficas y socioeconómicas que involucra, dificultando la formulación de propuestas integrales y diversificadas para atender esta problemática.

En este texto intentamos realizar un aporte en este sentido, reuniendo los resultados y hallazgos alcanzados hasta la fecha sobre la situación de la vivienda de alquiler formal en la ciudad de Córdoba, segunda ciudad de Argentina. El estudio fue realizado por el equipo de investigación sobre “Conflictos urbano-habitacionales: el acceso a la vivienda de alquiler en la ciudad de Córdoba”,<sup>22</sup> el cual ha generado insumos analíticos sobre el marco regulatorio, niveles de accesibilidad, conformación tipológica y distribución en la estructura urbana, identificando variables y factores determinantes en el estado de situación, funcionamiento y evolución de la vivienda de alquiler en el caso de estudio.

Metodológicamente el análisis, de base cualitativa, realizó una combinación de técnicas cuantitativas. En este proyecto, se construyó y analizó una base de datos que reúne los valores, condiciones y características de la oferta de una vivienda tipo tomada como muestra entre 2013 y 2021, a partir del registro de los avisos clasificados del principal medio de comunicación local. Las unidades de vivienda alcanzadas por este estudio se circunscribieron a viviendas individuales o agrupadas en alquiler con fines habitacionales. Respecto del nivel de formalidad, se escogieron solo alquileres formales de inmuebles habilitados con fines habitacionales.

La información sistematizada permitió obtener el precio medio del alquiler formal de la vivienda tomada como muestra. Junto con ello se establecieron correlaciones entre estos valores, su ubicación geográfica y el ingreso medio de los hogares cordobeses; lo que permitió iniciar estudios sobre la accesibilidad de la vivienda de alquiler en la ciudad.

Estos datos fueron complementados con registros oficiales (censos, EPH) e informes de relevamiento *ad hoc* sobre poblaciones específicas. Además, se ha nutrido de intercambios con movimientos de

---

22 Proyecto PID, financiado por Ministerio de Ciencia y Tecnología de Córdoba (2018-2020) y Proyecto SIV-UCC, financiado por Universidad Católica de Córdoba (2019-2021).



inquilinos y colegas de diversos centros y organizaciones del país, lo que en suma provee una caracterización actualizada de la vivienda en alquiler, sus condiciones, demandas y desafíos.

Si bien las contribuciones se encuadran en relación con la ciudad de Córdoba, los resultados en términos analíticos resultan insumos pertinentes para el diseño de políticas a nivel provincial y nacional. Se busca así también favorecer la incidencia de esta temática en la agenda pública, orientada a garantizar no solo el acceso a la vivienda, sino también a ofrecer criterios que prevengan los desequilibrios y las externalidades negativas de una política habitacional monopólica, patrimonialista y escasamente diversificada.

## **Caracterización de la vivienda de alquiler**

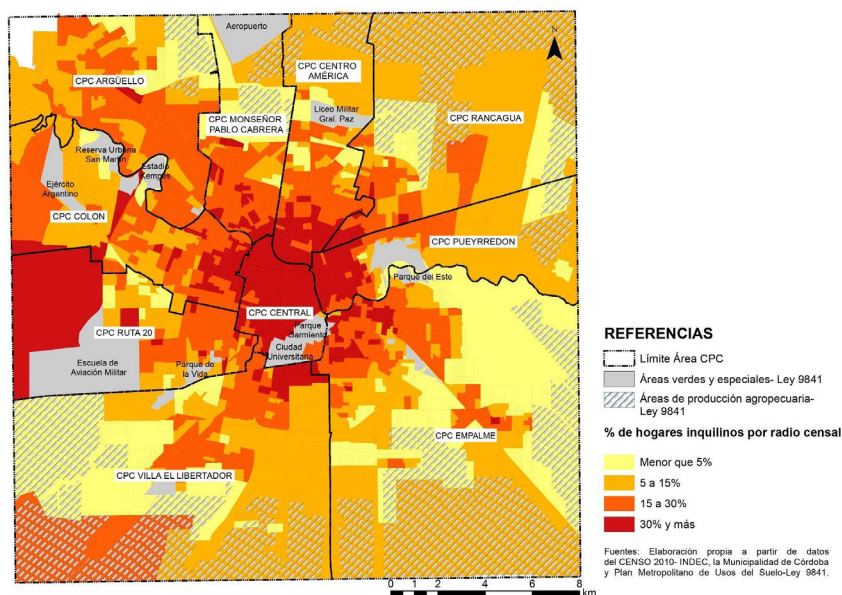
### ***Distribución geográfica de los hogares inquilinos***

La ciudad de Córdoba, según el último censo nacional, cuenta con 1.329.604 personas en 414.237 hogares (Dirección General de Estadísticas y Censos, 2010). Al georeferenciar los datos censales, se revela una concentración de hogares inquilinos que coincide con el área central y los barrios pericentrales de la ciudad (imagen 1). Ambos se encuentran consolidados en la estructura urbana y, en las últimas décadas, ha sufrido diversos procesos de densificación mediante diferentes estrategias de renovación y de promoción-inversión inmobiliaria. Al respecto se verifica que, mientras el porcentaje promedio de hogares inquilinos en la ciudad llega al 26,7 %, en estos sectores alcanza más del 30 % de hogares bajo esta modalidad. La concentración de población estudiantil universitaria en este sector de la ciudad resulta un factor potenciador de esta situación. Al mismo tiempo, se observa una disminución gradual hacia los bordes urbanos, aunque se identifican también áreas que intensifican los porcentajes, superando el promedio de la ciudad.<sup>23</sup>

---

23 A modo de aclaración, en el borde oeste de la ciudad se encuentra enclavado el barrio de la Fuerza Aérea Argentina, donde los habitantes como miembros de la Fuerza no son propietarios, lo que determina un gran porcentaje de inquilinos, aunque bajo una modalidad particular.

Imagen 1: Porcentaje de hogares inquilinos según Censo 2010, según radios censales y jurisdicción de CPC.<sup>24</sup> Ciudad de Córdoba



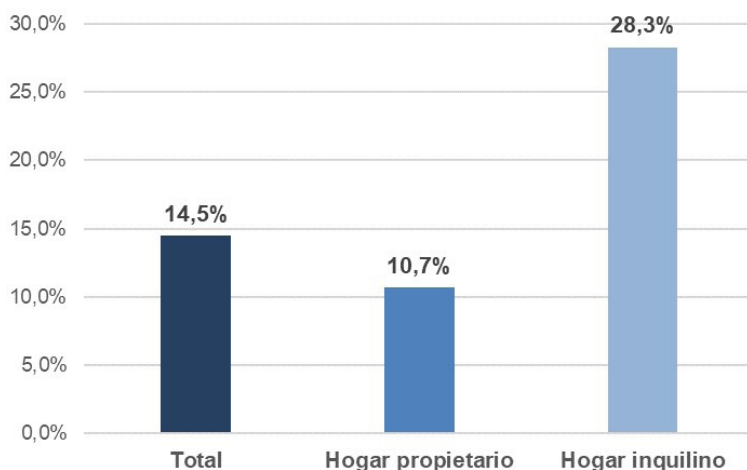
Fuente: elaboración propia según censo INDEC 2010, Municipalidad de Córdoba y normativa usos del suelo.

### Accesibilidad económica de los hogares al alquiler

En términos de accesibilidad económica, los hogares inquilinos destinan en promedio el 28,3 % de su gasto de consumo a rubros relacionados con la vivienda (gráfico 2), 13,8 % más que la media de los hogares a nivel nacional, mientras que comparado con hogares propietarios la diferencia alcanza al 17.6 % (INDEC, 2019), sin considerar los gastos asumidos por el hogar propietario al adquirir el bien (dado que dicho valor se recupera actualizado al momento de su venta).

24 Los Centros de Participación Comunal -CPC- son divisiones administrativas de la Municipalidad de Córdoba en las cuales se pueden realizar trámites administrativos propios de la escala gubernamental. Operan como sedes zonales para la consulta y tramitación de impuestos y servicios, entre otras funciones.

Gráfico 2: Gastos de consumo en vivienda según régimen de tenencia



Fuente: elaboración propia según EPH 2017-2018.

La oferta de vivienda en alquiler se relaciona a las condiciones que intervienen en su producción, así como de los intereses de los agentes que lo producen. La investigación logró sistematizar avisos clasificados desde 2013 a la fecha, con relación al precio, ubicación y condiciones de alquiler de una vivienda urbana estándar unifamiliar tomada como muestra (casa o departamento, PH y/o dúplex, con una superficie entre 60 y 80 m<sup>2</sup> y de calidades constructivas semejantes), sin discriminar tipo de intermediación (inmobiliaria o dueño directo). El valor relevado solo contempló el precio del alquiler, sin considerar impuestos y servicios por la falta de continuidad de esta información en la búsqueda.

Se construyó a partir de este registro y los datos de ingresos de las familias, la relación entre el ingreso de un hogar promedio (asumido por hogar según datos de EPH en primer y tercer trimestre) y el precio del alquiler (valor promedio por área de jurisdicción (CPC)<sup>25</sup> recolectado en marzo y agosto) de cada año, trazando su evolución en el período de análisis. Dicha relación es la que permitió dar cuenta del nivel de accesibilidad económica de la vivienda en alquiler para los hogares cordobeses.

25 El análisis reconoció 10 subdivisiones territoriales siguiendo los CPC, tomados como referencia espacial dentro de la ciudad a fin de facilitar su georreferenciación.

*Tabla 1: Relación entre precio de alquiler promedio e ingreso familiar promedio (en pesos) Período 2013-2021. Ciudad de Córdoba*

	<b>Precio Alquiler promedio</b>	<b>Ingreso familiar promedio</b>	<b>Relación alquiler/ ingreso familiar</b>	<b>Índice \$</b>
<b>2013</b>	\$ 2.436,85	\$ 8.412,50	28,97 %	1,45
<b>2014</b>	\$ 2.793,50	\$ 10.787,50	25,90 %	1,29
<b>2015</b>	\$ 3.325,50	\$ 14.247,74	23,34 %	1,17
<b>2016</b>	\$ 4.343,00	\$ 19.403,75	22,38 %	1,12
<b>2017</b>	\$ 6.138,00	\$ 25.359,50	24,20 %	1,21
<b>2018</b>	\$ 8.724,64	\$ 32.878,00	26,54 %	1,33
<b>2019</b>	\$ 13.002,55	\$ 42.232,00	30,79 %	1,54
<b>2020</b>	\$ 17.837,70	\$ 54.650,89	32,64 %	1,54
<b>2021</b>	\$ 21.958,00	\$66.101,30	33,22 %	1,63
<b>PRO-MEDIO</b>			<b>27.55 %</b>	<b>1,38</b>

*Fuente: elaboración propia en base a datos de EPH-INDEC y relevamiento.*

En el período de estudio, la relación entre el precio (en pesos) del alquiler estuvo siempre por encima del 20 % de los ingresos familiares (lo que se considera óptimo para que un hogar destine a fines habitacionales), alcanzando un promedio del 27.55 %. Los mayores incrementos de esta relación se verificaron en los últimos tres años del relevamiento, período en el cual el precio del alquiler superó el 30 % de los ingresos familiares en todos los años. Por su parte, la relación más ventajosa se registró en el año 2016, donde se requería un 22,38 % del ingreso familiar para afrontar el valor del alquiler (tabla 1).

La evolución del precio del alquiler, con mayor aumento relativo en relación con la evolución de los ingresos familiares, se suma a una condición estructural del orden económico vigente en países de la región en la que las relaciones laborales se tornan más inestables e informales. De acuerdo con los datos recabados, se visualiza un

deterioro del nivel de ingresos específicamente sobre los hogares inquilinos vinculado al desmejoramiento de su condición de ocupación laboral (tabla 2), situación que incluso se vio agravada tras la pandemia.

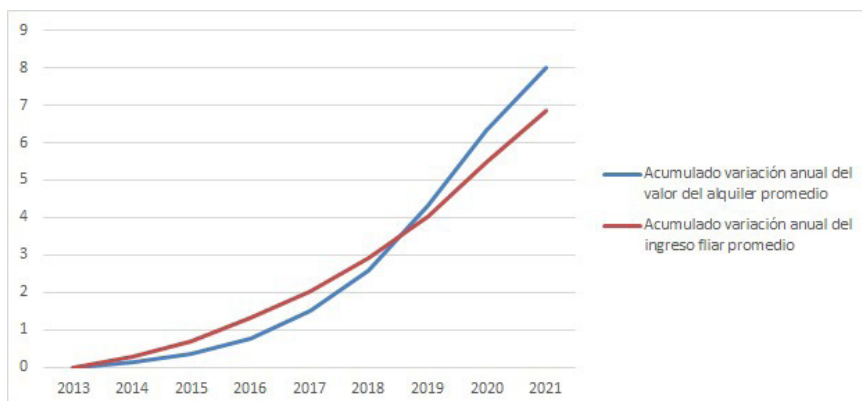
Tabla 2: Condición de ocupación del jefe o jefa del hogar, según sean inquilinos o propietarios Período 2018-2020. Gran Córdoba

Año	2018				2019				2020	
	1° trimestre		3° trimestre		1° trimestre		3° trimestre		1° trimestre	
	Inquilino	Propiet.	Inquilino	Propiet.	Inquilino	Propiet.	Inquilino	Propiet.	Inquilino	Propiet.
<b>Ocupado</b>	72,69%	56,51%	78,46%	55,90%	69,81%	56,35%	74,37%	49,79%	65,34%	52,29%
<b>Desocupado</b>	5,50%	5,67%	2,96%	2,23%	6,07%	3,81%	2,58%	4,49%	9,91%	1,94%
<b>Inactivo</b>	21,81%	37,82%	18,58%	41,88%	24,12%	39,84%	23,05%	45,72%	24,76%	45,49%

Fuente: Costa, 2020a- Informe para proyecto en base a EPH-INDEC.

El gráfico 3 muestra que la evolución de los precios de la vivienda en alquiler en el período 2013-2018 se encontraba por debajo del incremento de los ingresos familiares, situación que se invierte a partir de 2018, dejando en evidencia un incremento diferencial del arriendo por sobre los salarios, desmejorando así la accesibilidad de los hogares a esta forma de habitar.

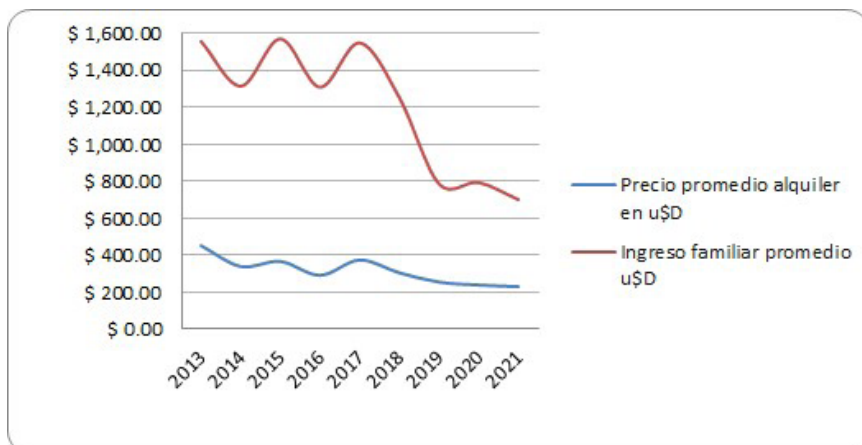
Gráfico 3: Relación entre variación del precio del alquiler e ingreso familiar promedio Acumulado, en pesos. Valores relativos 2013-2021. Ciudad de Córdoba



Fuente: elaboración propia.

Esta mayor incidencia del precio de la vivienda en alquiler en los ingresos familiares implica un sobreesfuerzo económico para cada vez más hogares, los cuales deben dejar de consumir otros bienes o servicios para poder afrontar el pago de la vivienda. En dólares (gráfico 4) el problema es aún más grave, porque mientras el acumulado del precio promedio de alquiler se mantiene, los ingresos de los hogares disminuyeron notablemente dada la importante pérdida del valor real del ingreso de los hogares producto de las fuertes devaluaciones sucesivas de la moneda nacional y el efecto recesivo de la pandemia. Debido a la importante fluctuación del valor del dólar en nuestro país y su estrecha relación con los valores inmobiliarios, se estableció una conversión del valor del peso al valor del dólar oficial del último día hábil del mes de marzo y agosto (cierre de trimestre) por cada año, según valuación del Banco Central de la Nación, a los fines de poder trazar una comparabilidad entre los valores registrados. Según se desprende de los datos, los precios promedio de alquiler han aumentado por debajo de los porcentajes de inflación y la devaluación del peso nacional. Aun así, registran mayores incrementos porcentuales que los ingresos medios por hogar y, a partir del 2018, el precio del alquiler tendió a recuperar su relación con los valores de compraventa de las propiedades, despejándose de la relación con los ingresos de las familias que representan la demanda real de esta modalidad.

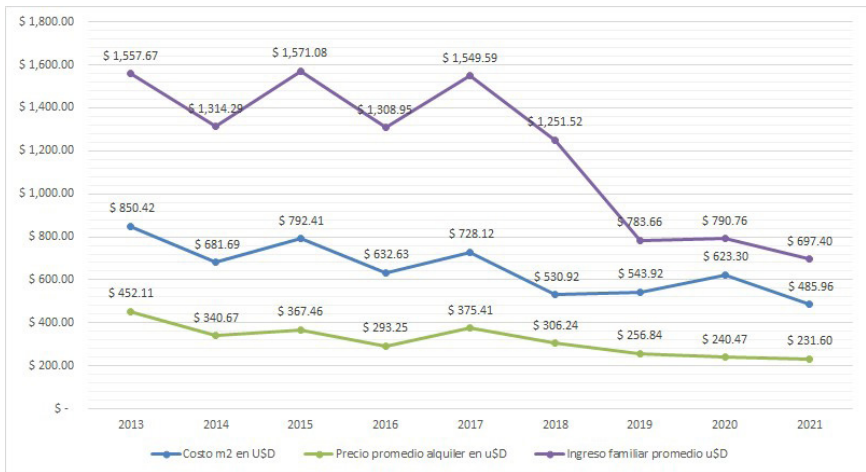
Gráfico 4: Precio promedio de alquiler e ingreso familiar promedio equivalente (en dólares) Valores nominales. 2013-2021. Ciudad de Córdoba



Fuente: elaboración propia.

En el gráfico 5 se evidencia la clara desventaja de la evolución del ingreso en relación con el costo del metro cuadrado construido ( $m^2$ ) y el precio promedio del alquiler en dólares, marcando la cada vez mayor imposibilidad de los inquilinos de afrontar la construcción de una vivienda mientras se asume el pago de un alquiler. De allí la necesidad de pensar políticas específicas para los hogares inquilinos, sin reducirlos al fomento de la compra o construcción de vivienda, hoy de producción homogénea y en un número casi insignificante respecto del déficit habitacional existente.

*Gráfico 5: Precio promedio del alquiler, costo de construcción del  $m^2$  e ingreso familiar promedio (en dólares). 2013-2021. Ciudad de Córdoba.*



*Fuente: elaboración propia.*

Dado que los resultados expresados en este artículo responden a avances en curso, queda pendiente establecer cuáles son las variables que inciden en los precios que pudieran explicar o sostener los importantes saltos registrados en sus incrementos a lo largo del período estudiado y, junto con ello, qué incidencia alcanzan los gastos extras como expensas y servicios en la formación del precio final.

## El mercado inmobiliario y la oferta de vivienda en alquiler

Desde los años setenta el mercado inmobiliario en Argentina fue incrementando su conversión hacia la dolarización de las operaciones (Gaggero y Nemiña, 2013). Sumado a ello en los primeros años del siglo XXI, las condiciones político-económicas dieron lugar a un *boom* constructivo-inmobiliario y una incesante alza en los valores de suelo urbano. Estos procesos generaron consecuencias sobre los precios de la vivienda en alquiler. Los propietarios evalúan la rentabilidad del bien en relación con los precios de compraventa y el valor de comercialización en dólares (Baer y Di Giovambattista, 2018) para fijar los precios de los alquileres, mientras que los inquilinos tienen ingresos en moneda local.

Siguiendo datos estadísticos, en la ciudad de Córdoba el aumento de población entre 2001-2010 fue del 3,5 % (INDEC, 2010) mientras que la cantidad de hogares inquilinos aumentó en un 7 % y la superficie edificada con destino de vivienda creció un 25,66 %. De un total de 472.871 viviendas existentes, el 18,78 % del parque construido está deshabitado,<sup>26</sup> lo que representa un porcentaje importante de viviendas desocupadas. Con 414.237 hogares registrados, se cuenta con más unidades de vivienda que hogares. Pese a esto, el déficit habitacional se mantiene estable, dando cuenta de que la inversión constructiva-inmobiliaria no responde a la demanda real sino a la necesidad de canalizar inversiones o el blanqueo de capitales de diverso origen hacia un bien de cambio estable.

Estos números parecen demostrar que la producción y mayor oferta de unidades habitacionales no trae aparejado consigo mayor acceso a la vivienda ni una disminución en los precios de los alquileres, ya que dicho importe se encuentra ligado al valor de rentabilidad que se pretende recuperar, asociado a los costos de producción, el valor del suelo y las expectativas sobre su potencial ganancia (Daher, 2013). Incluso, el *boom* inmobiliario logró que la oferta de bienes inmuebles llegara a máximos históricos sin registrar disminución del valor de venta ni de alquiler. Todo

---

26 Datos INDEC (2010) registraron un 9,4 % de las viviendas habitadas, pero con moradores ausentes (44.233 unidades) y el 9,4 % (44.590 unidades) de viviendas deshabitadas.



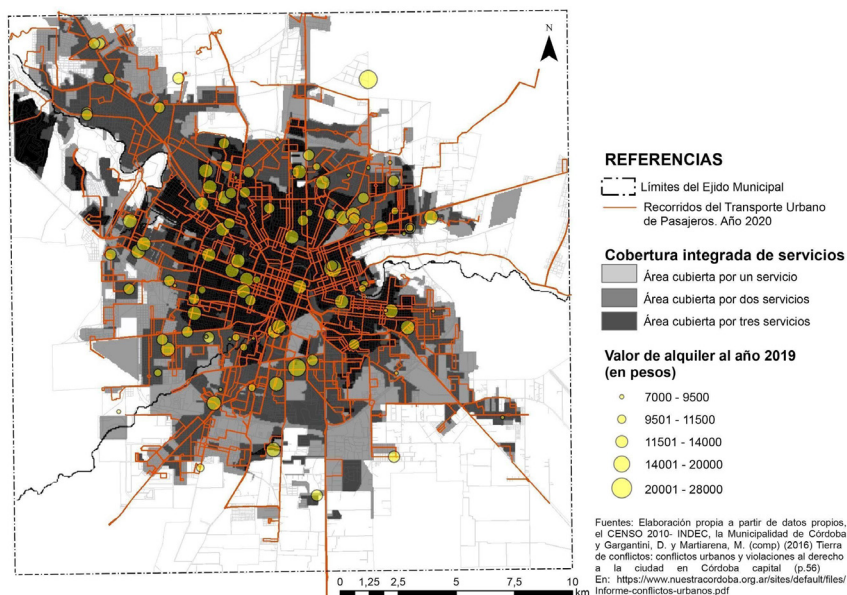
ello evidencia que la mayor oferta no genera mejores condiciones para la demanda, dado que no estamos frente a un mercado que se comporte de manera estándar, sino uno imperfecto, desregulado y fuertemente especulativo.

El mercado inmobiliario no se caracteriza por ser transparente, gran parte de las operaciones se realizan por fuera de los encuadres tributarios, esquivando los registros impositivos o simulando menores valores para reducir los montos registrados. Esto deriva en la imposibilidad de acceder a datos confiables y conocer las características, cantidad y situación de los inmuebles producidos y ofrecidos para la renta, así como también conocer quiénes integran el universo de propietarios. La falta de información, la poca transparencia con que se maneja el mercado y el alto grado de influencia y poder de lobby que han demostrado tener estos grupos hacen de la investigación del mercado inmobiliario y del mercado en alquiler una tarea compleja.

### ***Distribución urbana y oferta de la vivienda en alquiler***

Respecto a la localización urbana, los precios registrados por jurisdicción no revelan grandes diferencias, señalando que la distribución geográfica en la ciudad no impacta de manera significativa. Siguiendo la distribución geográfica de los precios de alquiler promedio alcanzados en 2019 en relación a la cobertura de servicios en la ciudad (imagen 2), la georreferenciación nos devuelve que los precios no parecen variar significativamente por sus condiciones de localización, servicios, infraestructura disponible o condiciones materiales específicas de la vivienda, sino que tienden a estar vinculados al máximo valor al que la demanda está dispuesta a pagar por el bien, tendiendo hacia la uniformidad de precios.

Imagen 2: Cobertura de servicios y valores promedio de alquiler (en pesos). Año 2019. Ciudad de Córdoba

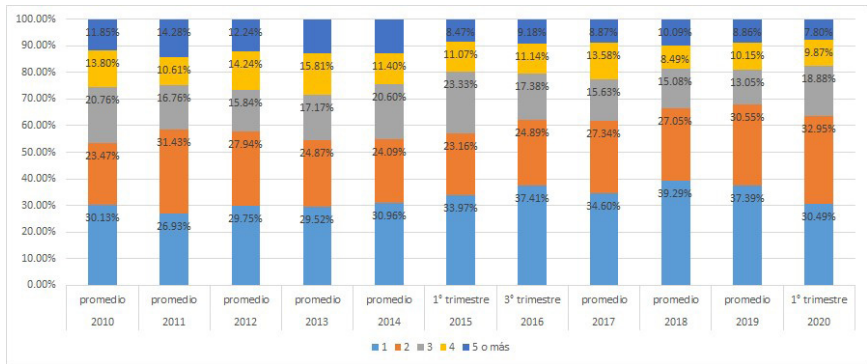


Fuente: elaboración propia a partir de base de datos, Municipalidad de Córdoba y Gargantini y Martiarena (2016).

La lógica urbana de la vivienda en alquiler analizada desde la oferta, tanto en su distribución geográfica como en sus aspectos tipológicos, no escapa a la lógica de crecimiento de la ciudad. La vivienda disponible para alquiler acompaña a la concentración de unidades en los sectores centrales y pericentrales consolidados y bajo dinámicas de renovación importantes junto a las lógicas de expansión de la urbanización de baja densidad. En Córdoba ambos fenómenos se producen, en los últimos 20 años, de forma simultánea. La renovación y la sustitución progresiva de la vivienda individual por la vivienda colectiva en este proceso de renovación/sustitución tiende al cambio de tipología por densificación y eventualmente a la mixtura residencial-comercial. Recientemente aparecen en la oferta de alquiler tipologías novedosas: los *housing* (vivienda unifamiliar agrupada, en dúplex o formatos similares) que aprovechan al máximo la capacidad constructiva del suelo en zonas periféricas de baja densidad, aprovechando el salto de precios ante la posibilidad de mayor fraccionamiento y cambio de uso del suelo en sectores periféricos.

Con relación a las necesidades tipológicas surge la pregunta en torno a si las tipologías disponibles responden a las necesidades y conformaciones de los hogares. Los datos de EPH en el caso de estudio (gráfico 6) expresan que, entre los hogares inquilinos predominan aquellos compuestos por 1 o 2 miembros, acumulando entre el 55 % al 65 % de los mismos, aunque el resto de los porcentajes son hogares con varios miembros, necesitados de tipologías más amplias. Las particularidades y requerimientos de los hogares compuestos por adultos mayores, personas con discapacidad y jefas mujer o disidencias también debieran considerarse, dado su crecimiento.

Gráfico 6. Cantidad de miembros según hogares inquilinos para el aglomerado Gran Córdoba. Valores relativos. 2010-2020



Fuente: elaboración propia según EPH.

## Las condiciones pospandemia por covid-19

Si bien el desarrollo de la investigación que aquí se expone comprendió mayormente el período prepandemia, no podemos dejar de mencionar los importantes hechos y efectos que tuvo este evento histórico en la población inquilina y el mercado de alquileres, mediado además por decisiones político-legislativas en el país. Las medidas de aislamiento por emergencia sanitaria en el marco de la pandemia por COVID-19, el Decreto 320/20 y la nueva Ley de Alquileres reglamentada en 2020 han planteado nuevos desafíos y expuesto los déficits presentes en esta modalidad.

Luego de determinar el confinamiento a nivel nacional, en marzo de 2020, desde el ejecutivo nacional se decidió congelar los precios de los alquileres residenciales en los valores establecidos para el mismo mes, suspender los desalojos por falta de pago y la prórroga automática de los contratos vigentes hasta septiembre del mismo año (Decreto 320/2020). Junto con ello, se dispuso un programa de pago en cuotas de los importes diferenciales resultantes entre el congelamiento y los establecidos en cada contrato.

Esta medida se orientó a facilitar el cumplimiento del aislamiento a sabiendas de que los inquilinos podían estar atravesando situaciones de falta de trabajo o reducción de ingresos por el mismo confinamiento. En un segundo momento, las mismas medidas se prorrogaron dos veces hasta finalizar en marzo del año 2021 (Decreto 766/2020 y 66/2021). Las medidas se extendieron también hacia aquellos propietarios que dependieran del ingreso de la renta para su subsistencia, eximiéndolos de estas medidas.

La situación excepcional de pandemia y confinamiento habilitó la determinación de medidas también extraordinarias para la regulación de los contratos entre privados referidos a la vivienda en alquiler. La experiencia evidenció las posibilidades y capacidades de actuación del Estado en la regulación de precios, la extensión de plazos de contratos y la limitación de desalojos, mediando en estos aspectos específicos a favor de los hogares arrendatarios como estrategias de protección de los derechos sanitarios y habitacionales de los mismos. De igual manera introdujo la distinción entre distintos tipos de propietarios, eximiendo de estas regulaciones a aquellos que dependieran del ingreso por renta para subsistir (Gargantini, 2021, pp 78).

Ya habiéndose finalizado la vigencia de las medidas por decreto, en junio de 2021 se sancionó la Ley N°27.511, conocida como la “nueva ley de alquileres”. Esta nueva ley actualiza las condiciones referidas a los contratos entre privados que tienen como destino la locación de vivienda, una normativa que se encuentra dentro del Código Civil y Comercial de la Nación y que no era modificada desde 1984. El proceso de aprobación de la ley estuvo cargado de debates y controversias, las cuales involucraron largas exposiciones a favor y en contra de la propuesta de modificación de parte de asociaciones

de inquilinos y de las cámaras inmobiliarias. Algunas de las modificaciones más importantes se relacionaron con:

- la duración del contrato, pasando de 2 a 3 años con la intención de disminuir los gastos de renovación;
- la habilitación para una rescisión anticipada sin costos, previa notificación de al menos 3 meses;
- menores exigencias de pago a la hora de firmar el contrato, ampliación de las posibles garantías a considerar;
- un coeficiente establecido para el ajuste anual del precio, conformado por partes iguales entre el Índice de precios al consumidor (IPC) y el índice imponible promedio de los trabajadores estables (RIPTE), el cual será publicado por el BCRA en forma mensual;
- la condición de registrar los contratos en la administración de ingresos públicos, AFIP; entre otros puntos (Gargantini, 2021).

Por otro lado, se creó el Programa Nacional de Alquiler Social, a fines de adoptar medidas que tiendan a facilitar el acceso a una vivienda en alquiler a personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad, como aquellas poblaciones en situación de violencia de género, jubilados, pensionados y titulares de la prestación por desempleo. También fomentó el desarrollo de ámbitos de mediación y arbitraje, gratuitos o de bajo costo, aplicando métodos específicos para la resolución de conflictos derivados de la relación locativa (Gargantini, 2021; pp 79).

Sin embargo, a poco más de un año de puesta en vigencia la nueva ley, en un contexto post pandémico con todo lo que ello implica en términos socioeconómicos, ya surgieron propuestas legitimadas desde el ejecutivo nacional para la modificación de la ley ante los “malos resultados de su aplicación”.

En la primera reunión de la Mesa de Dialogo de Alquileres (Mesa de Diálogo de Alquileres, 2022; Casali, 2022), convocada por el gobierno nacional en marzo del 2022, las Cámaras Inmobiliarias llevaron la propuesta de revertir el plazo mínimo de alquileres (llevarlo nuevamente de 3 a 2 años), y la Cámara de la Construcción solicitó que el mismo fuese reducido a 1 año para la vivienda nueva. Por su parte la Comunidad Federal Inquilina y No Propietaria, planteó la necesidad urgente de la creación del Programa Nacional de Alquiler Social, la regulación del precio inicial (equivalente a un 2 % del valor fiscal de la vivienda), y el control del cumplimiento de la ley, ante la vulnerabilidad habitacional que padecen principalmente las infancias inquilinas, las mujeres, y la población jubilada.

Tras debates intensos, aún en curso, la Secretaría de Comercio a cargo de la coordinación y mediación de la mesa, teniendo en cuenta las propuestas de los distintos sectores, propuso respetar el plazo mínimo de 3 años y mantener los derechos conquistados en la Ley de Alquileres, pero modificar el índice de actualización de alquileres y la frecuencia de actualización (semestral en vez de anual) aun cuando las paritarias establecen acuerdos anuales. Al respecto, la propuesta de los inquilinos se centra actualmente en modificar el actual índice (que está conformado por la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables y la inflación) por el Salario Mínimo Vital y Móvil, ya que es más representativo de los ingresos tanto de la población trabajadora como de la población jubilada que alquila en todo el territorio nacional.

Darle intervención a la Dirección Nacional de Defensa al Consumidor para verificar que las publicaciones de alquileres se ajusten a derecho, la proposición de impulsar un impuesto a la vivienda vacía (se propuso un 5 % sobre el valor fiscal a los bienes inmuebles en desuso por más de dos meses para todos aquellos que posean más de tres propiedades), y otorgar una quita en el impuesto a Bienes Personales a quienes ofrezcan sus propiedades en alquiler, son otras de las iniciativas analizadas por la mencionada Secretaría, quien convocó a un equipo de trabajo en política tributaria para elaborar un proyecto en este sentido.

Dichos resultados y tensiones no pueden ser leídos como hechos aislados fuera de un escenario signado por la subida abrupta de los precios de las viviendas en arriendo ante los altos índices de inflación interanual, la caída de la valorización de los inmuebles en dólares, la falta de regulación sobre los precios iniciales, la falta de control en el cumplimiento de la ley, el escaso o nulo estímulo para el registro de los contratos, entre otros factores.

Así, el contexto pandémico y pospandémico renueva la complejidad de la problemática de la vivienda en alquiler y del acceso a una vivienda digna por parte de un grupo importante de la población. En este contexto, se resignifica el desafío de generar lecturas y análisis situados, así como la producción y seguimiento de información georreferenciada sistematizada y confiable sobre la problemática.

## **Interrogantes e hipótesis emergentes**

Junto a los hallazgos expuestos, han surgido interrogantes que abren nuevas posibilidades de profundización en la temática. Todos ellos dan cuenta de que la vivienda en alquiler resulta una modalidad válida y relevante para incorporar en las políticas de acceso a un hábitat digno y, por ello, también necesitada de intervención y regulación del Estado.

Consideramos que las nuevas dinámicas laborales y familiares sumadas a las condiciones socioeconómicas vigentes exigen pensar la modalidad de la vivienda en alquiler complementariamente y no paliativamente a la tenencia en propiedad. Actualizar las condiciones y reglamentaciones, junto con nuevas políticas que incorporen esta opción como modalidad, resulta fundamental para atender –en parte– a algunos sectores sociales que ven en esta alternativa una opción y posibilidad real para satisfacer su derecho a una vivienda digna. No obstante, tal como los debates pospandémicos en curso evidencian con contundencia, una política de acceso en este sentido deberá atender no solo las condiciones de la vivienda de alquiler sino también intervenir en el mercado de suelo y la producción urbano-inmobiliaria para intentar disminuir o equilibrar las enormes distancias que se manifiestan a nivel de mercado en este rubro.

La realización de estudios en profundidad como los expuestos, busca contribuir a la formulación y aplicación de acciones que amplíen los objetivos de las políticas de vivienda desplegadas hasta la actualidad y, con ello, menguar los principales problemas vigentes como son el histórico déficit habitacional, la inaccesibilidad a una vivienda digna y la segregación espacial. Así mismo, se pretende favorecer la incidencia de esta modalidad habitacional y sus problemáticas en la agenda pública. Consecuentemente, su atención, los debates posteriores y los estudios que surjan de ello se convierten en insumos para generar los cambios necesarios en el diseño e implementación de políticas públicas orientadas, así como en la concientización de arrendatarios y propietarios sobre sus derechos y responsabilidades y en su regulación.

En la región existen pocos antecedentes en este sentido, aun así, las experiencias registradas exigen mirar con atención los objetivos y actores beneficiados con dichas acciones. Las políticas aplicadas en Latinoamérica relacionadas al arriendo –en Chile y Brasil, al menos– se han orientado a subvencionar la demanda. Sus experiencias demuestran que estas propuestas, sin planes o acciones orientadas a regular la oferta, no ayudan a resolver el problema ya que la subvención termina siendo un canal de recursos hacia los propietarios, quienes ven en esta política la posibilidad de subir los precios ya que los inquilinos tienen “ayuda extra”, confirmando la tendencia a que los precios de la vivienda de alquiler asumen el máximo valor que la demanda puede pagar.

Por otra parte, las políticas orientadas a regular la oferta se concentran en tres líneas: deducciones impositivas como fomento para el ingreso al mercado; penalizaciones impositivas por mantener viviendas ociosas y controles de precios (esta línea incluye la posibilidad de segmentar el control por sectores regulados y no regulados, lo que hace aún más compleja su implementación). Todas las opciones exigen un alto nivel de gestión y control que los gobiernos en todos sus niveles deben asumir. Otra línea que podríamos denominar como mixta, refiere a la posibilidad de tener un parque habitacional disponible para el arriendo con opción a compra con el paso de los años (conocido como *leasing* o arrendamiento con derecho a compra).



Si bien estas acciones difieren en su naturaleza y alcance, suponen una presencia estatal en la materia, indispensable para garantizar el acceso a un hábitat digno, independientemente de la modalidad habitacional de que se trate.

## Referencias

- Baer, L. & Di Giovambattista, A. (2018). Nuevas condiciones de acceso residencial en la ciudad de Buenos Aires: el impacto del crédito y la macroeconomía en el mercado de compraventa y alquiler de vivienda formal. *Voces en el Fénix*, (71), 132-139. [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/97305/CONICET\\_Digital\\_Nro.8ea64b88-4bc6-438f-912b-3dba29ed9dec\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/97305/CONICET_Digital_Nro.8ea64b88-4bc6-438f-912b-3dba29ed9dec_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Blanco, A., Fretes Cibilis, V. y Muñoz, C. (2014.) *Se busca una vivienda en alquiler. Opciones de política en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo-BID.
- Casali, D. (18 de marzo de 2022). La otra grieta: la intimidad de la reunión con el Gobierno por los alquileres donde hubo tensión y desacuerdos profundos. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/propiedades/casas-y-departamentos/la-otra-grieta-la-intimidad-de-la-reunion-con-el-gobierno-por-los-alquileres-donde-hubo-tension-y-nid18032022/>
- Centro de Estudios Legales y Sociales-CELS (2020). *Más derechos para les inquilines*. <https://www.cels.org.ar/web/2020/06/mas-derechos-para-les-inquilines/>
- Cosacov, N. (2012). *Alquileres e inquilinos en la ciudad de Buenos Aires. Una radiografía*. Informe de vivienda y hábitat. Laboratorio de políticas públicas. [https://www.researchgate.net/publication/297760059\\_alquileres\\_e\\_inquilinos\\_en\\_la\\_ciudad\\_de\\_buenos\\_aires\\_una\\_radiografia](https://www.researchgate.net/publication/297760059_alquileres_e_inquilinos_en_la_ciudad_de_buenos_aires_una_radiografia)
- Costa, J.P. (junio 2020). *Ley de alquileres y rentabilidad inmobiliaria: el caso de la ciudad de Buenos Aires*. Observatorio de Economía Urbana, CEPA.
- Daher, A. (2013). El sector inmobiliario y las crisis económicas. *EURE*, 39 (118), 47-76.

- Federación de inquilinos nacional (2018, agosto). *Segunda encuesta a inquilinxs*. <https://www.inquilinosagrupados.com.ar/el-45-de-un-salario-se-destina-al-pago-del-alquiler/>
- Fernández Wagner, R. (2014). Los límites de las políticas neo keynesianas en desarrollo urbano y vivienda, en Gargantini, D. (comp.) (2014) *Hábitat, acceso al suelo y financiamiento: experiencias alternativas de producción socio-habitacional*. Asociación Vivienda Económica.
- Gaggero, A. & Nemiña, P. (2013). El origen de la dolarización inmobiliaria en la Argentina. *Sociales en Debate*, (5), 47-58.
- Gargantini, D. (2013). Índice de gestión socio-habitacional en gobiernos locales intermedios. EDUCC-Colección Thesys.
- Gargantini, D. (2021). La inaccesibilidad a la vivienda en alquiler en Argentina. Avances en tiempos de pandemia en: *Quid 16 N° Especial Red CU 68-84*. Universidad Buenos Aires.
- Gargantini, D., Peresini, N., Nievas, C., Cerrezuela, M. (2021). La vivienda de alquiler como estrategia de acceso diversificado a la vivienda digna en Argentina -el caso de la ciudad de Córdoba en: Olivea, G. y Serrano, O. (2022). *Entre la vivienda en propiedad y otras opciones de mercado, y la vivienda asequible. ¿Cuánta, dónde, cómo? Evolución del rezago habitacional, soluciones habitacionales fallidas y ajustes en proceso*. UNAM. En prensa.
- Indec (2010). *Censo nacional de hogares y vivienda*. Ministerio de Economía de la República Argentina.
- Indec (2019). *Encuesta nacional de gastos de los hogares 2017-2018. Resultados preliminares*. Ministerio de Economía de la República Argentina.
- [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/engho\\_2017\\_2018\\_resultados\\_preliminares.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/engho_2017_2018_resultados_preliminares.pdf)

Indec (2021). *Encuesta permanente de hogares (EPH) indicadores socioeconómicos para los 28 aglomerados urbanos*. Ministerio de Economía de la República Argentina.

Jaramillo, S. e Ibañez, M. (2002). *Elementos para orientar una política estatal sobre alquiler de vivienda urbana en Colombia*. Documento CEDE 2002-14. Universidad de los Andes.

Mesa de Diálogo de Alquileres (21 de marzo de 2022). Comunicado sobre la Mesa de Diálogo de Alquileres en la Secretaría de Comercio. [Comunicado de prensa] <https://observatoriociudad.org/comunicado-sobre-la-mesa-de-di%C3%A1logo-de-alquileres-en-la-secretar%C3%ADa-de-comercio/>

Rodríguez, M.C.; Rodríguez, M.F. y Zapata, M.C. (2015). La casa propia, un fenómeno en extinción. La “inquilinización” en la ciudad de Buenos Aires en *Cuadernos de vivienda y urbanismo*, 8(15), 68-85. Pontificia Universidad Javeriana.

# Capítulo 8

---

## Urbanización turística y espacio estatal en Punta del Este, Uruguay (1974-1982)

**Leonardo Altmann Macchio**

Instituto de Estudios Territoriales y Urbanos.

Universidad de la República- Uruguay

laltmann@fadu.edu.uy

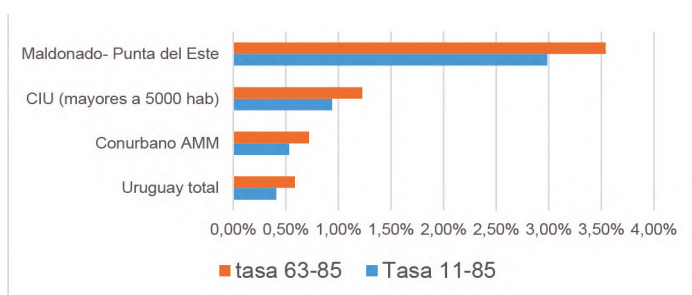
### Introducción

El análisis de los espacios estatales (Brenner, 2004) desde el “sur global” supone un aporte relevante en el proceso de descentrar geografías de la teoría urbana (Parnell & Robinson, 2012; Roy, 2013), al tiempo que incorpora nuevas voces en la discusión de la “urbanización planetaria” (Brenner y Schmid, 2015). Esta teorización “por derecho propio” refiere, para las transformaciones urbanas contemporáneas, a encontrar acentos de especificidad histórica, geográfica, que superen la inercial inserción contextual de teorías de forjadas desde la ciudad industrial noratlántica en un espacio “periférico” o “dependiente”. En este caso, ¿cuál sería y cómo analizar la especificidad del espacio estatal uruguayo (en tanto latinoamericano, y rioplatense) en su trayectoria desde la caída de los modelos de desarrollo nacional en la década de 1970?

Una transformación singular de la distribución de población y recursos en el territorio uruguayo se ha dado en las últimas décadas con el crecimiento del conglomerado urbano formado por Maldonado, Punta del Este y una serie de balnearios contiguos. Su incremento demográfico ha desafiado la estabilidad de una jerarquía urbana basada en la contundente macrocefalia de la capital del país y su zona metropolitana (que concentran el 52 % de la población del país). En 1963, Maldonado era la tercera menos poblada de las dieciocho capitales departamentales del interior uruguayo. En el último

censo (2011) con alrededor de 110.000 habitantes, se constituyó en el ámbito más poblado del país luego del área metropolitana de Montevideo. En ese medio siglo en que el país apenas incrementó 25 % su población (de 2,5 millones a 3,3 millones), Maldonado-Punta del Este la multiplicó casi seis veces y sus tasas promedio de crecimiento han superado holgadamente al país urbano, la zona metropolitana de Montevideo y las ciudades intermedias en su conjunto (figura 1)

*Figura 1: Tasa promedio porcentual anual de crecimiento poblacional de Maldonado-Punta del Este y los principales agrupamientos de localidades del Uruguay. Períodos 1963-85 y 1985-2011*



*Fuente: Altmann Macchio (2021a) en base a datos INE.*

Pero Maldonado-Punta del Este, con su trayectoria de desarrollo vinculado al turismo, en poco más de medio siglo se cambió a sí mismo para cambiar al territorio uruguayo. Esta urbanización turística de élite rioplatense es, simultáneamente un aglomerado urbano de singular dinamismo, uno de los principales balnearios de América del Sur y, a su vez, parte del territorio de las élites del Gran Buenos Aires que, situado apenas a 300 kilómetros (figura 2) desde inicios del siglo XX han optado crecientemente por él como lugar de segundas residencias, inversiones inmobiliarias, y expansión de sus dinámicas sociales y culturales. Pero también, por ello y en base a ello, Maldonado-Punta del Este ha sido parte principal de un proyecto estatal espacial uruguayo que atravesó el siglo XX: el desarrollo del turismo de sol y playa en la costa sur del país, vinculado a la presencia de Buenos Aires como gran mercado regional.

Figura 2: Maldonado-Punta del Este en el contexto del Río de la Plata.



Fuente: Altmann Macchio (2021).

## El contexto y la trayectoria

La década de 1970 fue de profundas transformaciones socioeconómicas en variadas escalas espaciales. La consabida caída de los acuerdos de Bretton Woods y la crisis del petróleo de 1973 constituyó el freno al impulso de los llamados “30 gloriosos años” del capitalismo occidental. La crisis en el norte global se evidenció en el agotamiento de los modelos de desarrollo del ámbito nacional y dio paso a un proceso de apertura y desregulación económica neoliberal. La crisis del *fordismo* y de su desarrollo industrial que espoleaba un círculo virtuoso entre producción y consumo acotado en espacios nacionales con estados benefactores de isomorfismo institucional y ecualización de actividad industrial y desarrollo social, dio lugar a un nuevo arreglo espacial y escalar. La política urbana jugó un papel central de los *reescalados* nuevos espacios estatales, en particular en Europa occidental, donde la construcción del proyecto territorial de la Unión Europea dinamizó procesos de intercambio, promovió y consolidó regiones urbanas y tensionó los territorios estatales como carcazas geográficas asociadas a paisajes regulatorios (Brenner, 2004).

Este momento también puede ser asociado al “punto crítico” planteado por Lefebvre (1968, 1974), perfilando la crisis de la ciudad industrial hacia una urbanización progresiva y total, ampliando el “tejido urbano” a todo el planeta. Tras el pasaje de la ciudad política a la ciudad comercial, y de esta a la ciudad industrial (donde se da la inflexión de lo agrario a lo urbano), Lefebvre apreciaba una crisis de la ciudad que daría lugar a otra etapa, utilizando la dicotomía explosión-implosión para definir las transformaciones que iniciarían la urbanización generalizada: concentración urbana, éxodo rural, extensión del tejido urbano, total subordinación de lo agrario a lo urbano. Esta conceptualización guarda relación tanto con la noción de “arreglo espacial”, planteada por Harvey: es decir que el capital se orientaba a la eliminación de barreras espaciales para circular fluidamente, aniquilando el espacio a través del tiempo, como con la idea de que se estaba frente a otro evento de “destrucción creativa” del capitalismo.

Atendiendo a un análisis que contemple una mirada integrada de la escala planetaria y de las especificidades nacionales y locales en el denominado “Sur Global”, el proceso de urbanización también observó dinámicas propias y que fueron construyendo una cuestión urbana del subdesarrollo, atravesado por la noción de la dependencia. Como señalaran Castells (1973) y Santos (1979) la constitución del espacio en los países subdesarrollados se vinculó a relaciones asimétricas a nivel económico, cultural y político gestadas desde siglos anteriores, pautadas por condicionamientos por intereses externos que, si bien operaban a escala mundial, generaron dinámicas locales donde también incidieron la especialización en recursos naturales de variados ámbitos geográficos, y el posicionamiento relativo en los diferentes esquemas de subordinación de acuerdo a las potencias hegemónicas en las etapas colonial o republicana. Siguiendo a Quijano (1970), esa dependencia no se concibió como relación directa entre centro y periferia sino amalgamada por intereses y factores locales, encadenándose en interrelaciones multiescalares. De todas maneras, procesos como la descolonización africana y las oleadas migratorias desde entornos rurales a ámbitos urbanos que nutrieron la expansión de las grandes metrópolis latinoamericanas, colocaron en la escena de los años 70 nuevas configuraciones territoriales que escapaban a las dinámicas industrialización-urbanización del capitalismo del siglo XIX y primera mitad del siglo XX. El mundo



urbano mostraba enormes desigualdades sociales y ambientales. Y muchas de las formas de conocer e interpretar estas nuevas realidades, estaban enfocadas en la caracterización de la pobreza urbana del llamado “tercer mundo” y sus estrategias para revertirla.

Respecto a la urbanización latinoamericana, la trayectoria regional de la crisis capitalista de occidente de principios de los 70 estuvo pautada por el decaimiento del modelo industrial de crecimiento interno, la caída internacional de los precios de los productos primarios, y la crisis del petróleo de 1973. Esta crisis económica y social fue saldada en numerosos países por regímenes de excepción: dictaduras militares que aplicaron de manera expeditiva procesos de apertura y desregulación económica que erosionaron el modelo de desarrollo industrial nacional y los estados de bienestar. Luego de la década de 1940, y bajo el influjo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se había renovado la agenda del desarrollo económico regional al impulsar procesos de industrialización, avizorando un decrecimiento de largo plazo del valor de los productos primarios, en cuya exportación se solventaba la economía regional. Estos planteos fueron integrados por los países de la región consolidando modelos de crecimiento basados en la industria de sustitución de importaciones y fomento del mercado interno, dentro de un nacionalismo económico implementado tras de la crisis mundial de 1929, bajo gobiernos de diferente orientación política y contextos democráticos o autoritarios (Montoya, 2009). En ese camino, las economías latinoamericanas mostraron una prosperidad relativa ante un crecimiento industrial que amplió la base de trabajadores asalariados y permitió el crecimiento de pequeñas y medianas industrias. Sin embargo, como refiere Almandoz (2008), las relaciones entre industrialización, urbanización y desarrollo se tornaron distorsionadas respecto a las experiencias exitosas de Europa y Norteamérica. De esta forma, no pudo darse el pasaje de una sociedad tradicional a la modernización,<sup>27</sup> pautada por los estamentos de crecimiento económico de Rostow, basados en la persistencia de la inversión, el desarrollo industrial y el estado benefactor, que en buena medida correspondían con la trayectoria noratlántica del keynesianismo. El crecimiento de la población urbana fue mayor que el crecimien-

---

27 En este encuadre, la modernización implicaría un proceso donde se darían en conjunto, una economía enfocada en el desarrollo de bienes y servicios duraderos, un estado de bienestar consolidado, avance tecnológico y elevación del ingreso.

to industrial (Hauser, 1962) y la industria latinoamericana no fue competitiva a nivel internacional, estancándose en la masividad de la mano de obra poco calificada y bajo desarrollo tecnológico. Las ciudades parecían tener más la capacidad de captar a los expulsados de un sector primario en decadencia y con frustrados intentos de reforma en lo referente a explotación, productividad y tenencia de la tierra, que a ser atractores de población por desarrollo industrial y prosperidad. La economía se tercerizó rápidamente por el papel del estado asumiendo creación de empleo para mantener el nivel de vida de la población crecientemente urbana.

A pesar de este proceso de industrialización tardía y desindustrialización temprana, América Latina vivió una breve fase que, sin llegar a ser vista como una “revolución industrial”, devino en profundas transformaciones vinculadas a la redistribución de población y recursos en el territorio. Como señala Emilio Pradilla Cobos:

*La fase más intensa de cambio de la distribución territorial de la población entre urbana y rural ocurrió en América Latina, desigualmente según los países, en el período 1940-1980, impulsado por la industrialización por sustitución de importaciones y su correlato, la penetración del capitalismo en el campo, la descomposición de las formas agrarias precapitalistas y la expulsión del campesinado hacia las ciudades, que dio lugar a altas tasas de crecimiento poblacional en ellas (Pradilla Cobos, 2014; 40).*

La trayectoria uruguaya en general se acopló a estas tendencias, pero mostró acentos distintivos en la urbanización latinoamericana. Sobre los aspectos comunes y sus matices, pueden señalarse:

- Urbanización costera y macrocefalia. La presencia de una gran ciudad que aglutina población, recursos y centraliza la vida administrativa y estructura del poder estatal, y que se corresponde con la ciudad-puerto colonial o con el principal ámbito de interacción del territorio con la metrópolis. La macrocefalia y la primacía urbana aparecen como rasgo distintivo de la urbanización latinoamericana (Castells, 1973; Hauser, 1962), pero el caso uruguayo ha sido señalado como “megalocéfalia” (Klaczko y Rial, 1981) ya que, a mediados del siglo XX, Montevideo, la capital, aglutinaba el 46 % de

la población del país y multiplicaba en casi veinte veces a la población de la ciudad que le seguía en tamaño. Estos datos no eran comparables con otro país latinoamericano (Montoya, 2021).

- Estado de bienestar precoz y estabilidad democrática. Si bien Argentina y Chile, al inicio del siglo XX impulsaron de manera temprana la protección social y modernización política vinculadas a la rápida urbanización y el desarrollo industrial, Uruguay destacó durante el siglo XX por un estado de bienestar y estabilidad democrática de largo aliento. El batllismo, una corriente política reformista liberal, impulsó en las primeras tres décadas del siglo XX una amplia y vanguardista legislación social y laboral, complementada con un despliegue del dominio industrial y comercial del Estado a través de servicios públicos monopólicos en áreas estratégicas. Esta política fue acompañada “por una de contención y hasta de represión [sobre las empresas extranjeras] las compañías tranviarias y los frigoríficos, entre otros, conocieron lo que era desusado en Sudamérica: un Estado difícil de corromper y atropellar, dispuesto a vigilar sus ganancias desmesuradas, su fraude fiscal, sus prepotentes tratos laborales” (Real de Azúa, 1964; 23). A su vez, la modernización política incluyó el sufragio universal masculino, el voto secreto, la representación proporcional y la autonomía de los gobiernos departamentales (Constitución de 1918). En definitiva, la democracia uruguaya gozó de una enorme estabilidad, lo que ha hecho preguntarse a algunos investigadores no solo por qué cayó en 1973 sino por qué duró tanto tiempo (Panizza, 1990).

Entre los aspectos más singulares del caso uruguayo están:

- El territorio uruguayo es tributario de ámbitos con un posicionamiento marginal dentro del sistema colonial español. Esto derivó en un poblamiento tardío y temprana primacía urbana. La condición de pradera-frontera-puerto fue estructurante (Reyes Abadie *et al.*, 1966).

- Una red de ciudades estable. La red urbana y su jerarquía, prefigurada para el control territorial colonial y el modelo agroexportador, permaneció sin transformaciones relevantes durante buena parte del siglo XX (Altmann Macchio, 2021b).
- Tempranas transiciones demográficas. A lo largo del siglo XX se consolidaron los fenómenos de descenso de fecundidad y mortalidad. Se sucedieron la caída de la inmigración, el aumento de la esperanza de vida al nacer y el descenso de la fecundidad desde mediados del siglo XX. Estos procesos, acotaron la base poblacional del país, lo cual tuvo evidentes consecuencias en el agotamiento del modelo de desarrollo interno por sustitución de importaciones y fomento del mercado interno, al tiempo que abonaron la estabilidad del sistema urbano nacional. En 1960, Uruguay estaba al margen de los tres principales procesos demográficos observados en América Latina: un crecimiento alto y progresivo, estructuras por edad con predominio de menores y adultos jóvenes, y fuerte emigración rural-urbana (CELADE, 1968).
- Una economía en declive durante el siglo XX. De acuerdo con Oddone (2010), los uruguayos de fines del siglo XX eran más pobres que al inicio, a partir de tres factores principales: crecimiento de largo plazo pobre,<sup>28</sup> fluctuaciones cíclicas profundas y un crecimiento de la economía basado más en el uso intensivo de los factores productivos en su mayor eficiencia. Por ello, “visto en conjunto el declive del río de la plata probablemente constituya un ejemplo único de fracaso económico de larga data en la historia universal reciente” (Oddone, 2010; 23). En particular, la segunda mitad del siglo XX implicó un rezago relativo significativo para un país que, en indicadores de ingresos y desarrollo, destacó a nivel latinoamericano en la primera mitad del siglo XX.

---

28 Como ejemplo: entre 1955 y 1973, durante casi veinte de los “treinta gloriosos” el PBI per cápita uruguayo estuvo estancado.

## **Urbanización sin industrialización y el turismo en el espacio estatal uruguayo**

Una larga tradición de los estudios urbanos vincula al crecimiento de la población urbana con el surgimiento de la ciudad industrial del capitalismo moderno estructurada por la separación espacial de la vivienda y lugar de trabajo (Topalov, 1979, Lefebvre, 2017 [1968]). Sin embargo, como destacan Bergeron y Roncayolo (1974) la industrialización no fue el único factor de crecimiento urbano en la era industrial. La industrialización no fue un fenómeno sincrónico, homogéneo territorialmente ni por sectores de actividad, proceso evidente en el caso de las ciudades europeas. Las propias afectaciones del ambiente urbano a partir del florecimiento industrial (problemas de higiene, salubridad pública y calidad de la vivienda) incidieron no solo en la conformación del urbanismo como campo de análisis y acción sobre la ciudad. También dieron lugar a una valoración de los entornos espaciales por fuera de la congestión y degradación de las grandes metrópolis. De esta manera, los espacios del turismo han sido parte del sistema territorial derivado de la revolución industrial (Corbin, 1993). Las relaciones entre ambos procesos pueden ser consideradas desde varias miradas. Lefebvre (2017 [1968]) advertía sobre la generación de “guetos del ocio” mediados por la mercantilización de los entornos naturales y escenográficos, que implicaban lugares de consumo y consumo del lugar. Refería a procesos emergentes en la Europa de la década de 1960 donde los sectores medios accedían al consumo turístico. Este proceso de consumo del lugar generaba una “prosperidad ficticia”, vinculada a la especulación inmobiliaria, una “urbanización sin industrialización” caracterizada por “una rápida extensión de la aglomeración y la especulación sobre los terrenos e inmuebles” (Lefebvre, 2017 [1968]; 30). También el fenómeno de “urbanización sin industrialización” era asociado a dinámicas que se daban en América Latina, aunque relacionadas al éxodo rural- urbano y a los enclaves de hábitat informal en sus populosas metrópolis.

El turismo está inequívocamente vinculado a la globalización, los intercambios de personas, bienes y servicios, y la creciente interconexión entre diferentes geografías, dados a partir de las últimas décadas del siglo XX (Urry 1995; 2002; Brighton, 1992; Buades, 2014). Su conceptualización, si bien se mantiene articulada al ocio,

placer y entretenimiento, ha integrado una amplia gama de actividades culturales, educativas, o laborales, en que bienes o entornos espaciales pasan a calificarse como “turísticos” en la medida en que son consumidos por personas que se desplazan de su entorno habitual de residencia y actividades (Mullins, 1991). A pesar de la implacable espacialidad de un fenómeno que es definido por los desplazamientos de personas y que puede ser visto como una arista significativa de la denominada “urbanización planetaria” (Brenner, 2017), tributaria de la noción de Lefebvre de la expansión del “tejido urbano” a todo el planeta a partir de un entramado de relaciones sociales y ambientales de vocación totalizadora (2017 [1968]), al turismo se lo aprecia aún dislocado en la discusión sobre el proceso de urbanización contemporáneo.

Siguiendo a Brenner (2004) se aprecian tres grandes tendencias mundiales de la reelaboración de las formaciones nacionales y territorializadas del espacio político y económico vinculadas a la globalización: integración económica global, resurgimiento urbano-regional (incluye renovadas economías de aglomeración, regiones temáticas, centros financieros extraterritoriales) y consolidación de instituciones supranacionales y transfronterizas. El turismo se relaciona con ellos y puede ser abordado como parte de la transformación de un espacio estatal atravesado por proyectos y estrategias, es decir movilización institucional y movilización socioeconómica y de capital.

En 1991, Patrick Mullins, al referirse a la “urbanización turística”, acentuaba su carácter de ser construida no en torno a la producción sino para el consumo, vinculada a la posmodernidad y al nuevo régimen de acumulación emergido en la década de 1970 denominado “posfordismo” o “capitalismo global”. Al llevar a una base empírica que tomó por objeto dos ciudades australianas vinculadas al turismo de sol y playa, Mullins encontró como en estos ámbitos existía un rápido crecimiento de población y fuerza de trabajo; poseían un sistema de producción flexible consecuencia del posfordismo; eran objeto de inversión pública y de menor regulación territorial o laboral a los efectos de dinamizar inversiones, dando lugar a una urbanización social y espacialmente diferente dentro de los ámbitos nacionales. La discusión y apropiación del concepto de “urbanización turística” desde distintos contextos (Gladstone, 1998; Mascarenhas,

2004; Körössy et al., 2014; Bleier *et al.*, 2021), da cuenta de que una “ciudad” turística no funciona como categoría excluyente, existiendo gradientes sobre el modo en que el turismo asume su papel de principal dinamizador económico de ciertos ámbitos territoriales. En efecto, esto se vincula a la naturaleza de la industria turística como una “amalgama” socioproductiva: “*tourism is a very odd industry. Rather than being a single industry, it is an amalgam of industries (manufacturing, transport, entertainment etc.)*” (Mullins, 1991; 327). Esta amalgama da cuenta de un tejido de actores vinculados a la creación, transformación y valorización diferencial de diferentes espacios, sucede independientemente de si se trata de formaciones de espaciales precapitalistas (sitios arqueológicos o ciudades históricas) o vinculados a la lógica de producción industrial (puertos, áreas urbanas centrales, centros fabriles); aunque esta trayectoria o cualidades espaciales sean potenciadas y resignificadas “turistizando” lugares, lo cual ha vinculado al turismo con los estudios sobre la gentrificación (Cocola-Gant, 2019) o sobre nuevas estrategias de colonización (Gaviria, 1974; Britton, 1992).

En el caso de los destinos litorales, como los estudiados por Mullins, la presencia del denominado “turismo residencial” (Jurdao, 1992; Mazón y Aledo, 2005) ha estructurado un dinámico mercado inmobiliario y financiero particularmente desde la década de 1970, cuando el agotamiento del desarrollo fordista dio lugar a un desplazamiento del capital desde la industria a lo inmobiliario en busca de mayores expectativas de renta y valorización (Harvey, 2011). La producción de un espacio turístico a partir de un sector extra hotelero de segundas o terceras residencias impulsado por la especulación, en ámbitos de valoradas cualidades ambientales y paisajísticas, fue parte del arreglo espacial vinculado a la crisis fordista.

Varios autores (Britton, 1992; Buades, 2014, Murray Mas, 2015; Pontes *et al.*, 2020), señalan que la urbanización vinculada al turismo evidencia aspectos del desarrollo espacial desigual, la dependencia y el posicionamiento relativo de los territorios en la economía global. El turismo ha sido visto como un factor de desarrollo para economías rezagadas en regiones periféricas que, a partir del uso de paisajes como recurso y gozando de clima cálido en todo el año, permiten una afluencia constante de turistas (caso del Caribe u Oceanía). Allí, el turismo internacional puede llegar a reportar hasta 40 % del PBI.

Los impactos directos e indirectos a nivel local se aprecian tanto en la urbanización litoral como en desequilibrios sociales derivados de asimetrías entre la capacidad de consumo local y de los visitantes provenientes de las economías desarrolladas, acentuado por la presencia de *resorts*, urbanizaciones cerradas y otros dispositivos territoriales en formato de enclave (Cocola-Gant, 2019).

Pero más allá de los acentos y particularidades locales de una dependencia de la trayectoria, la cuestión de la especificidad, dentro del análisis del proceso de urbanización, aparece vinculada a la noción de “teorización por derecho propio” desde el sur global (Parnell & Robinson, 2012), dentro de nuevas geografías de la teoría urbana (Roy, 2009). Los valorables acentos en destacar la hibridación, localización, adaptabilidad e imbricación contextual de los procesos de apertura y desregulación ocurridos desde la década de 1970 (Theodore, Peck y Brenner, 2009), han implicado un avance significativo en la movilización espacial y relectura de conceptos que han articulado la agenda de unos estudios urbanos cuyo epicentro ha estado situado históricamente en la ciudad occidental noratlántica.

La especificidad de la trayectoria socioespacial latinoamericana y su correlato en las geografías de la teoría, encuentra una de sus articulaciones originales en torno a la teoría de la dependencia (Cardoso y Faletto, 1969). Esta evidenció el rol marginal de América Latina en el capitalismo internacional y que su situación de subdesarrollo no era una antesala del desarrollo sino la contracara del desarrollo de terceros, en una asimétrica relación de poder. Manuel Castells en su escrito “La urbanización dependiente” (1973), puso en diálogo la “teoría de la dependencia” con “la cuestión urbana”, refiriendo a que las diferentes estrategias de colonización y extracción de recursos naturales en América Latina dieron lugar a patrones de asentamiento y vínculos entre territorios donde primaban las relaciones de las ciudades-puerto con la metrópolis, por sobre posibles articulaciones interurbanas locales o regionales. A su vez, identificaba tres formas de relaciones de dependencia: colonial, capitalista-comercial y dominación imperialista (industrial y financiera), con efectos en la organización de los espacios nacionales y regionales. Un aspecto que sobresalía en estos patrones territoriales era la estructuración de los Estados nacionales en torno a grandes ciudades que aglutinaban población, funciones y recursos, dando lugar a desbalances socioterr-



toriales, evidentes en la noción de la macrocefalia urbana y débiles redes urbanas nacionales (Castells, 1973). La historia interconectada de colonialismo, neocolonialismo y estructura social y económica con notorias desigualdades en niveles de vida ha signado la trayectoria de las ciudades latinoamericanas (Pradilla Cobos, 2014).

El turismo no ha sido suficientemente valorado desde los paisajes regulatorios, como parte de un espacio estatal producido y transformado, como un proyecto estatal espacial en el cual las instituciones estatales han movilizado políticas públicas y generado selectividades espaciales. El turismo, una industria joven, desarrollada mundialmente a partir de la segunda mitad del siglo XX, ha sido parte de los experimentos regulatorios nacionales o locales orientados a la revitalización económica con impacto local, directamente vinculados a estrategias para liberar fricciones espaciales en la circulación de personas y recursos. La transformación de los espacios estatales a la que refiere Neil Brenner (2004) para el caso europeo, implicaba el pasaje desde una mediación del Estado para equilibrar el desarrollo industrial y los recursos económicos, moldeando geografías nacionalizadas del capital y la inversión en que los espacios nacionales funcionaban encerrados en sí mismos (donde el “interior” es ámbito de un orden político) contiguos y mutuamente excluyentes, hacia un *reescalamiento y reterritorialización* estatal en los que capital e inversión adquieren un papel significativo en el moldeado de un nuevo espacio estatal, estructurado por la competitividad territorial y el fortalecimiento de activos socioeconómicos de localizaciones estratégicas y globalmente vinculadas. En la configuración escalar del espacio estatal, Brenner destaca el nivel institucional y organizativo y la actuación político-económica, vinculado a la teoría relacional del estado de Jessop; la interacción entre formas heredadas y emergentes de movilización de actuaciones del Estado mediante las que se privilegian escalas, lugares y espacios. El turismo definido por la circulación de personas requiere una base física que permita y potencie ese movimiento. En efecto, la infraestructura supone un elemento decisivo asociado a viabilizar estos desplazamientos al definir los gradientes de accesibilidad desde los territorios de origen de los turistas, estabilizando los vínculos y posibilitando su crecimiento e integración de otros ámbitos espaciales (Allen, 1999). La definición y realización de esta infraestructura es competencia del Estado, dando cuenta de una

selectividad espacial que valora el impacto de estas inversiones, las ventajas comparativas y posicionamientos relativos de territorios subnacionales a nivel internacional dentro de procesos de integración económica. Estas dinámicas explicitan la erosión de arreglos espaciales que priorizaban la escala nacional. A su vez, los arreglos regulatorios particularmente en lo referente a estrategias de promoción económica vía estímulos o creación de zonas especiales, desarrollo edilicio y flexibilidad en transformación de usos del suelo, para potenciar el desarrollo del sector residencial y hotelero, suponen una inequívoca vocación de posicionar diferentes economías urbanas locales estructuradas por el desarrollo turístico en los circuitos globales y supranacionales de circulación del capital.

Desde la especificidad rioplatense, y en particular la trayectoria estatal uruguaya y local de Maldonado y Punta del Este, el despliegue del turismo como factor de desarrollo ha estado vinculado a privilegiar determinados ámbitos dentro de políticas públicas con el fomento y estímulo de una actividad turística que abarca diversas dimensiones (tal cual mencionaba Mullins, 1991) como son: sector hotelero, desarrollo inmobiliario, cultura, gastronomía, transporte y conectividad; así como la inyección de recursos públicos, particularmente volcados a infraestructuras, deviniendo en una *reterritorialización*. Pero, especialmente desde finales del siglo XIX, el turismo de sol y playa que estructura el sector a nivel uruguayo estuvo vinculado de manera casi hegemónica al mercado regional de Buenos Aires (Jacob, 1986), de donde era originario el 85 % del turismo receptivo uruguayo hasta la década de 1970 (CIDE, 1965). Considerando el creciente valor del turismo como factor de desarrollo, tanto para conservar el mercado de escala rioplatense como para diversificarlo, entendiendo que era una debilidad esta dependencia, Uruguay afrontó una institucionalización y fortalecimiento de políticas turísticas (Quintana, 2016; Campodónico, 2020) articuladas con infraestructura y servicios. El posterior incremento del turismo en el PBI uruguayo y la concentración de población y recursos en las zonas costeras, y en Maldonado-Punta del Este en particular, hablan de esta selectividad espacial estatal cuya problematización debería ser parte principal de un análisis de las transformaciones urbanas.

## **Momentos, dimensiones y especificidad histórica y geográfica de la urbanización**

La reestructuración urbana planetaria tensionó la raíz epistemológica de los estudios urbanos por el agotamiento de la concepción heredada de lo urbano como un asentamiento fijo, limitado y universalmente generalizable (Brenner y Schmid, 2015). El análisis de procesos de urbanización vinculados al turismo permite poner a prueba una estrategia de investigación de lo urbano que contemple, de forma poliédrica, las diferentes escalas y relaciones no jerárquicas evidenciadas en una “urbanización planetaria” que supera en su concepción al fetichismo matemático de que vivimos en mundo donde más del 50 % de la población es “urbana”.

Retomando los planteos de Lefebvre (1968, 1974) de concebir lo urbano como proceso multiescalar de transformación socioespacial, y al espacio conformado dialécticamente por dimensiones físicas, regulatorias y de la vida social, Brenner y Schmid (2015), plantean lo que denominan “momentos y dimensiones” de la urbanización. En ese sentido, articulan estas dimensiones de producción del espacio con tres momentos de lo urbano también concebidos de manera coconstitutiva (también esbozados por Lefebvre, en *El Derecho a la ciudad* en 1968): los procesos de aglomeración (urbanización concentrada), la conformación de un tejido urbano multiescalar que ata geografías muchas veces de forma remota (urbanización extendida) y la destrucción creativa de los patrones heredados e históricamente específicos (urbanización diferencial). Como se observa en la tabla 1, la vinculación de este enfoque con la noción de urbanización turística de Mullins (1991) no supone trasladar linealmente sus singularidades al marco interpretativo de Brenner y Schmid (2015), sino observar la urbanización turística tanto en términos de aglomeración (donde se da esencialmente el análisis de Mullins) como en parte de la *urbanización planetaria*, del *tejido urbano*.

Tabla 1: Interpretación de la urbanización turística a partir de Mullins (1991) de acuerdo con los momentos y dimensiones de la urbanización según Brenner y Schmid (2015)

Dimensiones de la urbanización (turística)				
		Practica espacial	Regulación territorial	Vida cotidiana
Momentos de la urbanización (turística)	Urbanización concentrada	Entornos espacialmente diferentes pautados por el consumo del lugar.	Intervención estatal que promueve el turismo como desarrollo urbano, realizando infraestructuras y flexibilizando marcos regulatorios	Crecimiento demográfico notable.  Mercado de trabajo diferenciado por papel significativo de la construcción y los servicios.
	Urbanización extendida	Activación de ámbitos de urbanización turística mediante el desarrollo de infraestructuras y ampliación del tejido urbano.	Impacto de políticas de desarrollo turístico a nivel nacional y local promovidas por organismos multilaterales (OMT, BID).	Urbanización turística como paisaje operativo o suburbio extraterritorial de los principales ámbitos proveedores de turistas.
	Urbanización diferencial	Destrucción creativa del paisaje heredado. Se vincula al ciclo de vida de las ciudades turísticas y los ciclos de reinención de los lugares turísticos.	Desplazamiento de repertorio de regulaciones locales que promueven las ventajas comparativas como destino de turistas u objeto de inversiones.	Renovación constante en la diferenciación social y especial, por cambios, modas y tendencias en repertorios espaciales y culturales del turismo. Se afecta la identidad local y la imagen de marca territorial.

Fuente: elaboración propia en base a Mullins (1991) y Brenner & Schmid (2015).

Sobre la trayectoria local de Maldonado-Punta del Este como balneario de élite rioplatense destaca su condición de *reescalamiento* y *exclusividad* desde el origen (Altmann Macchio, 2020), cualidades que generalmente se han asociado a facetas de la urbanización turística derivada de la apertura y desregulación económica de la década de 1970. Punta del Este ha operado desde sus orígenes como balneario a fines del siglo XIX, como un suburbio extraterritorial de Buenos Aires, con un desplazamiento de población, pautas de consumo, movilización de inversiones y

desarrollo inmobiliario. Desde el inicio hay un descentramiento de la escala nacional y un encuadre rioplatense a nivel sociocultural y económico. Campodónico (2020) menciona que, en un marco de planificación turística nacional con priorización de zonas de desarrollo, a principios de los 70, Punta del Este fue posicionada en primer lugar por el gobierno nacional, junto con Montevideo, pero varias asesorías de organismos internacionales no observaron a la península como el principal ámbito turístico a potenciar en el país. El desarrollo de Punta del Este no aparece como objetivo estratégico de escala nacional en los documentos planificadores del Uruguay de 1965 y 1973 sino integrado al sector de playas al este del país entre Montevideo y La Paloma (250 km al este) (CIDE, 1965; República Oriental del Uruguay; 1973). Por otro lado, este proceso de encuadre regional de Punta del Este se ha dado fundamentalmente desde los sectores socioeconómicos de altos ingresos. En efecto, se han acumulado en este territorio desde fines del siglo XIX sucesivas capas de dispositivos espaciales vinculados al ocio y al tiempo libre de *alta gama*, desde los coquetos palacetes que imitaban a los de la costa francesa del 1900, pasando por los *chalets* de tipo californiano, *bungalows*, con sus tejas rojas, dispersos en el bosque de pinos; el Cantegril Country Club, como condensador de actividades deportivas de élite que se despliegan en amplios predios: tenis, golf, hipismo. También el puerto de yates y las actividades de deportes náuticos, así como locales bailables, varios de ellos vinculados a los grandes hoteles y la presencia permanente de los casinos, también asociados a los hoteles. Todo ello redundó en una cartografía de la exclusividad y ocio donde se superponen en diferentes temporalidades (figura 2). Claramente, el turismo de masas uruguayo no ha tenido en Punta del Este un ámbito destacado, sino todo lo contrario.



urbano, transformándose en el segundo ámbito urbano del Uruguay luego de la zona metropolitana de Montevideo. En ese proceso, la urbanización uruguaya del estado de bienestar (*urbanización batllista*) comenzó su transformación hacia una nueva etapa, en la cual Maldonado y Punta del Este tienen un papel protagónico.

## Apuntes conclusivos

Brenner (2004) destaca, siguiendo a Jones, que los estados capitalistas se dotan de selectividades espaciales distintivas, es decir, un favorecimiento y articulación espacial a través de los cuales las instituciones movilizan recursos en determinados ámbitos geográficos. Esto a su vez, lo vincula con la teoría relacional del Estado de Jessop y la noción de selectividad estratégica y los proyectos (instituciones estatales, coherencia organizativa) y estrategias estatales (movilización de instituciones estatales para promover ciertos circuitos del capital y dinámicas de la sociedad civil). Este marco permitiría analizar en qué términos, la promoción del sector turístico fue parte de la selectividad estatal a nivel estratégico y espacial antes y después de la reestructura económica del país en la década de 1970. A su vez, el abordaje de las dinámicas de integración regional en el cono sur en aquella época, de naturaleza diferente al montaje de la estructura supranacional de la Unión Europea, habilitan una lectura de *reescalamiento* estatal con especificidad: ciertas regiones urbanas también fueron privilegiadas, descentrando el papel central de la escala nacional como ámbito de orientación política y económica y el desarrollo de la infraestructura jugó un papel clave en promover una mayor circulación de bienes y servicios. El proceso de Maldonado-Punta del Este en la década de 1970, con su urbanización turística, es parte de un renovado espacio estatal uruguayo cuyos proyectos y estrategias aparecen mediados por una especificidad dependiente, latinoamericana, rioplatense, uruguaya y local.

## Bibliografía

- Allen, S. (1999) El urbanismo de las infraestructuras: siete proposiciones. *Circo*, N° 59.
- Almandoz, A. (2008) Despegues sin madurez: Urbanización, industrialización y desarrollo en la Latinoamérica del siglo XX. *EURE* (Santiago), 34(102), 61-76. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000200004>
- Altmann Macchio, L. (2020) Transformaciones urbanas en la neoliberalización. Un aglomerado turístico rioplatense. Maldonado-Punta del Este (1985- 2018) [Tesis de Maestría no publicada] Universidad Nacional de General Sarmiento.
- (2021a) Expansión urbana en un territorio turístico: Maldonado - Punta del Este (1985- 2015). *Pensum* 7(7), 27–45. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/pensu/article/view/33758>
- (2021b) Trayectoria de lo urbano y reconfigurado macrocefalismo uruguayo. En Maturana, F. & Montoya, J.W. (editores) *Sistemas urbanos en América Latina, el Caribe y Estados Unidos: un balance en los albores del siglo XXI*. Universidad Nacional de Colombia, 101-120.
- Beier, L. S., Clavé, S. A., & Vigier, H. P. (2021). Dinámicas de urbanización turística en el litoral de Buenos Aires, Argentina. *Cuadernos de Turismo*, (47), 103–130. <https://doi.org/10.6018/turismo.474041>
- Bergeron, L. & Roncayolo, M. (1974) De la ville préindustrielle à la ville industrielle. Essai sur l’historiographie française, *Quaderni Storici*, IX (III) 827-876.
- Brenner, N. (2004) *New State Spaces. Urban governance and the rescaling of the statehood*. Oxford University Press.



- Brenner, N., & Schmid, C. (2015). Towards a new epistemology of the urban? *City*, 19(2–3), 151–182. <https://doi.org/10.1080/13604813.2015.1014712>
- Britton, S. (1992) *La economía política del turismo en el tercer mundo* en JURDAO, F (ed) *Los mitos del turismo*. (pág 301-337). Endymion
- Buades J. (2014). *Exportando paraísos. La colonización turística del planeta*. Alba Sud.
- Campodonico, R. (2020) *Entre la política y el discurso: Uruguay turístico (1960-1986)*. UCUR- CSIC- UDELAR.
- Cardoso, F.H. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Siglo XXI.
- Castells, M. (1973). La urbanización dependiente en América Latina. *Planificación* (8).
- CELADE (1968). *La población en América Latina en el siglo XX*. CELADE.
- CIDE (1965). Plan Nacional de Desarrollo (1965-74). CECEA.
- Cocola-Gant, A. (2019) *Gentrificación turística*. En Cañada, E & Murray I (Eds). *Turistificación global. Estudios críticos en turismo* (pags 291- 308). Icaria.
- Corbin, A. (1993). *El territorio del vacío. Occidente y la invención de la playa (1750-1840)*. Barcelona.
- Gaviria, M. (1974) *España a go-go: turismo charter y neocolonialismo del espacio*. Turner.
- Gladstone, D. (1998) Tourism urbanization in the United States. *Urban Affairs Review* 34(1), 3-27.
- Hauser, P. (1962) *La urbanización en América Latina*. UNESCO.
- Jacob, R. (1986) *El modelo batllista. ¿Variación sobre un viejo tema? Proyección*.

- Jurdao, F. (1992) *Los mitos del turismo*. Endymion.
- Klaczko, J. & Rial, J. (1981) *Uruguay, país urbano*. Banda Oriental.
- Körössy, N., Cordeiro, D. & Simões, J. H. (2014). La génesis de las ciudades turísticas. Un Análisis del proceso de urbanización turística de Portimão (Portugal). *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 23(1),176-189.
- Lefebvre, H. (2017). *El derecho a la ciudad*. Capitan Swing. (Original publicado en 1968).
- (2015). La producción del espacio. Capitan Swing. (Original publicado en 1974).
- Mascarenhas, G. (2004). Cenarios contemporáneos da urbanizacao turística. *Caderno Virtual de turismo*, 4 (4), <http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/index.php/caderno/article/view/65>
- Mazón, T. & Aledo, A. (Eds.) (2005). *Turismo residencial y cambio social. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*. Universitat d'Alacant.
- Montoya, J. W. (2009). Globalización, dependencia y urbanización: la transformación reciente de la red de ciudades de América Latina. *Revista de Geografía Norte Grande*, (44), 5-27. doi: 10.4067/S0718-34022009000300001
- (2021) Sistemas urbanos y globalización, el estado actual de la red de ciudades en América Latina y el Caribe. En Maturana, F. & Montoya, J.W. (editores) *Sistemas urbanos en América Latina, el Caribe y Estados Unidos: un balance en los albores del siglo XXI*. Universidad Nacional de Colombia, 29-59.
- Mullins, P. (1991). Tourism urbanization. *International Journal of Urban Regional Research*, 15 (3), 326-342.

- Murray, I. (2015). *Capitalismo y turismo en España. Del «milagro económico» a la «gran crisis»*. Alba Sud.
- Oddone, G. (2010). *El declive. Una mirada a la economía de Uruguay del siglo XX*. Linardi y Risso.
- Panizza, F. (1990). *Uruguay: batllismo y después*. Banda Oriental.
- Parnell, S. & Robinson, J. (2012). (Re)theorizing Cities from the Global South: Looking Beyond Neoliberalism. *Urban Geography*, 33(4), 593-617.
- Pontes, M., García-Marín, R., Y Moreno-Muñoz, D. (2020). Turismo, producción inmobiliaria y procesos espaciales: la difusión del modelo turístico español hacia Brasil. *EURE* 46(137), 135-156. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612020000100135>
- Pradilla Cobos, E. (2014). La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. *Caderno Metropole*, 16 (31), 37-60.
- Quintana, C. (2016). Política pública de turismo en Uruguay (1986-2010). *Pasos, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*. 14 N° 3 (725-736) <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2016.14.047>
- Real De Azúa, C. (1964). *El impulso y su freno. Tres décadas de batllismo*. Banda Oriental.
- República Oriental del Uruguay (1973). *Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977*. Presidencia de la República.
- Reyes Abadie, W.; Melogno, T. & Bruschera, O. (1966). *La Banda Oriental: pradera, frontera, puerto*. Banda Oriental.
- Roy, A. (2013). Las metrópolis del siglo XXI: nuevas geografías de la teoría. *Andamios*, 10(22), 149-182.
- Santos, M. (1979) *The shared space: the two circuits of the urban economy in underdeveloped countries*. Methuen.

Theodore, N. Peck, J. Y Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, 66, 1-12.  
<http://www.sitiosur.cl/r.php?id=898>

Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista*. Edicol.

Urry, J. (1995). *Consuming places*. Routledge.

# Capítulo 9

---

## Estatalidad y territorio en Brasil a través de su Banco Nacional de Desarrollo (2003-2019)

**Javier Walter Ghibaуди**

Universidad Federal Fluminense, RJ, Brasil  
javierghibaуди@id.uff.br

**Carla Hirt**

Instituto Federal do Rio de Janeiro, RJ, Brasil  
carla.hirt@ifrj.edu.br

### Introducción

En sus tres siglos de formación colonial, el Brasil fue moldeado por el sentido de la colonización: la provisión de productos de interés para la acumulación mercantil europea (Prado Jr., 2011). Este objetivo externo no integró un territorio nacional ni fortaleció la centralización del poder político. Incluso, luego de su independencia en 1822, fue consolidada una organización territorial fragmentada en la que sus diversas élites locales se articulaban apenas para garantizar sus producciones primario-exportadoras y cooperaban para mantener la esclavitud, abolida formalmente solo en 1888 pese a las presiones internacionales (Porto- Gonçalves, 2006). En ese sentido, es reconocido que es solo a partir de 1930, en la llamada Era Vargas (1930-1964), que se realiza un esfuerzo de formación de un Estado nacional moderno, buscando crear normas, infraestructura e instituciones de alcance realmente nacional en un país de dimensiones continentales. Es en ese período que Brasil pasa de ser un país fundamentalmente rural a constituir un país urbano e industrial, contrariando a sus élites y en un movimiento que, paradójicamente, se inició políticamente por las resistencias en los márgenes de su territorio (Fausto, 1970; Demier, 2013). Esto sucede, no por acaso, en el momento de crisis del sistema capita-

lista internacional y cuando se quebró, por lo tanto, la tradicional inserción brasileña primario-exportadora.

Es en la década de 1930 que se crean desde las normas nacionales para regular los recursos naturales hasta aquellas para crear un mercado de trabajo capitalista, reconociendo los derechos laborales y estructurando las instancias de negociación entre sindicatos y patronales: la aún hoy existente, aunque debilitada, Consolidación de Leyes del Trabajo –CLT–. En la posguerra, particularmente, se acelera una acción estatal para la industrialización orientada por la planificación, creando una serie de empresas públicas e infraestructura que permitieran una mayor capacidad del poder estatal en el vasto territorio, lo que autores como Mann llaman, justamente, un mayor poder infraestructural (Mann, 2006). De ese modo en la década de 1950 son creadas las empresas estatales de petróleo –Petrobrás–, de minería –Vale do Rio Doce– y el por entonces Banco Nacional de Desarrollo Económico.

En esta ponencia nos interesa tomar como caso de estudio al actual Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social –BNDES– y nos preguntamos cuáles son los principales cambios y permanencias en su acción de fomento a la acumulación del capital en Brasil y sus formas de articulación territorial. Nuestro reporte se concentra en el período 2003-2015, abarcando los tres primeros gobiernos nacionales del Partido de los Trabajadores y su discurso de un “nuevo” o “social” desarrollismo. Se observan también los desdoblamientos y contrastes con la coyuntura del período 2016-2019. Se trata de un marco temporal que intenta captar, por un lado, el discurso y la acción concreta del Estado en momentos en que se anunciaba públicamente un regreso a los valores desarrollistas de la década de 1950, en el sentido de una recuperación del poder de decisión estatal en la dinámica económica y territorial, en contraposición al discurso explícitamente neoliberal de la década de 1990. Por otro lado, se trata de una reflexión crítica que dialoga con los autores que enfatizan la continuidad del proceso de neoliberalización en las primeras décadas del siglo XXI (Brenner *et al.* 2010; Fernández, 2016).

Nuestro objetivo central es analizar los cambios y permanencias en la acción estatal sobre la acumulación de capital en Brasil y su articulación territorial tomando como caso de estudio el BNDES. Son

objetivos específicos investigar y analizar las normas y los recursos financieros concretos ejecutados por el Banco, observando su distribución por sectores productivos, grupos empresariales beneficiados y articulaciones territoriales. Interesa, además, observar la relación de dicha acción con otras políticas de gobierno claves en el período, como el Programa de Aceleración del Crecimiento –PAC– y su articulación con otras directrices estatales, como el incentivo a la cooperación con países del Sur –fundamentalmente América del Sur y África–.

El método de investigación involucró la discusión de bibliografía de la temática y el análisis de estadísticas operacionales del BNDES, documentos con directrices, balances e informes anuales del BNDES, así como entrevistas a sus funcionarios y dirigentes. De esa forma, esta ponencia actualiza y extiende cuestiones e informaciones de un trabajo de investigación colectiva más amplio desarrollado entre 2012 y 2018 (Vainer y Vieira, 2017) y discusiones de encuentros de discusión más recientes (Ghibaudi *et al.*, 2021; Werner y Hirt, 2021).<sup>29</sup> Se trató, además, de ver la acción de la burocracia estatal concreta en su interrelación con agentes y grupos privados, entendiendo al Estado como arena y condensación de relaciones de clases y fracciones de clase en conflicto y alianzas (Poulantzas, 2005). En el mismo sentido, consideramos las reflexiones sobre el carácter público y privado de las relaciones financieras modernas, como bien es demostrado por el antropólogo Hart (1986).

Esta ponencia se divide en 4 secciones, incluyendo esta introducción. En la segunda sección estudiamos el BNDES en el período 2003-2014, en la tercera tratamos sobre su coyuntura más reciente entre 2016-2019 y en la última presentamos nuestras consideraciones finales.

---

29 El equipo de investigación más amplio fue integrado por Ana Saggiaro, Carla Hirt, Deborah Werner, Flávia Braga Vieira, Igor Latuf, Javier Ghibaudi, Juliana Romeiro, Luis Novoa, María Julia Gimenez y coordinado por Carlos Vainer, dentro del Laboratorio Estado, Territorio, Trabajo y Naturaleza del Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro (ETERN/IPPUR/UFRJ).

## **La estrategia de conglomeración del BNDES en los gobiernos del PT de principio de siglo (2003-2014): mayor protagonismo para el mantenimiento del patrón de acumulación preexistente y cambios restringidos**

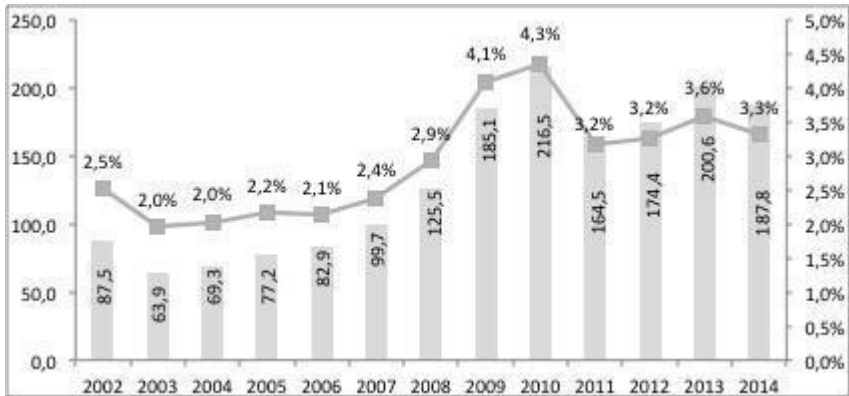
Teniendo como base para esta sección lo desarrollado en publicaciones anteriores (Vainer y Vieira, 2017) (Ghibaudi y Werner, 2019) (Ghibaudi *et al.*, 2021) podemos enfatizar que en los tres primeros gobiernos del PT (2003-2006; 2007-2010; 2011-2014), el BNDES fue estructurando una estrategia de apoyo a la formación de grandes grupos público-privados. Se partía, según sus defensores, del diagnóstico de que era mediante un proceso de *conglomeración* que el Brasil debía completar su proceso de *industrialización tardía*, teniendo como modelo la experiencia del desarrollo alemán y de Corea del Sur y siguiendo el análisis de referencias desarrollistas como Maria Conceição Tavares. Fue en la gestión de Luciano Coutinho (2007-2016), el mandato de mayor duración en la historia del Banco hasta aquí, que el BNDES intentó implementar dicha directriz.

Como enfatizamos en trabajos anteriores (Ghibaudi, 2017) en el contexto de rearticulación política interna frente a la crisis por escándalos de corrupción en 2005-2006, y sobre todo con la eclosión de la crisis internacional en 2008, el BNDES protagonizó la gestión y los recursos de una política económica que buscó dar apoyo a la inversión a través de una mayor presencia estatal directa –vía empresas públicas–, asociada a grandes grupos privados –vía grandes proyectos que asociaban empresas públicas, privadas y fondos de la banca pública y paraestatales (fondos de pensión de trabajadores de empresas públicas)– e incluso reforzando los recursos públicos en grupos privados preexistentes.

Su volumen de préstamos, a precios constantes de 2014, se duplicó entre 2007 y 2010 y llegó a casi 170.000 millones de reales corrientes en ese año (aproximadamente, 85.000 millones de dólares), duplicando también su participación en relación con el PBI del país (de 2 % del PBI en 2003 a 4,3 % en 2010) como puede observarse en el gráfico 1. En lo que respecta a sus financiamientos vía compra de acciones mediante su fondo BNDESPar, el valor de sus participaciones accionarias pasó de 25.000 millones de reales en 2007 a más de 100.000 millones de reales (50.000 millones de dólares) en 2012.



Gráfico 1: República Federativa de Brasil. Préstamos Anuales pagados por el BNDES (en R\$ mil millones de 2014\* y en % de PBI), 2002-2014

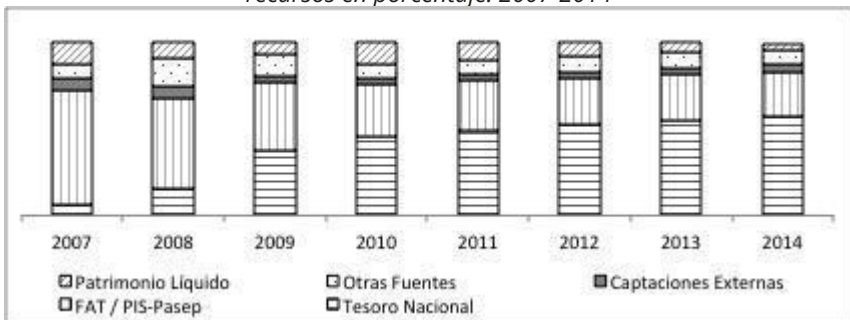


\* Valores deflacionados por índice IGP-DI, año referencia 2014.

Fuente: elaboración propia a partir de estadísticas operacionales del BNDES y del Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE).

Este mayor protagonismo, además, se dio mediante la fuerte capitalización del Banco con recursos directos del Tesoro Nacional que se sumaban, y superaban en términos relativos, a sus tradicionales fuentes basadas en los impuestos a las relaciones salariales. Esta modificación, de hecho, fue particular objeto de crítica por sectores ortodoxos y ligados a los bancos privados de articulación multinacional –principalmente el grupo ITAÚ-BBVA– por permitir, sin mediación parlamentaria, un significativo aumento de la importancia de la banca pública en el sector financiero nacional (Torres Filho y Da Costa, 2012).

Gráfico 2: República Federativa de Brasil. Activos del BNDES según fuente de recursos en porcentaje. 2007-2014

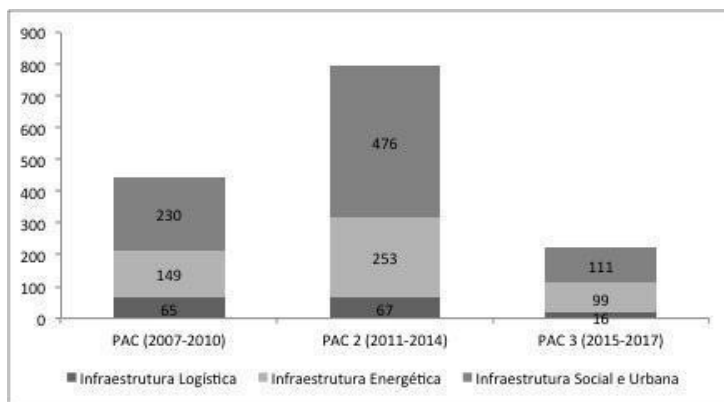


Fuente: elaboración propia con base en los informes anuales del BNDES 2007-2014.

Esta mayor capacidad financiera del BNDES se relaciona, además,

con el hecho de ser el gestor del principal programa del poder ejecutivo federal para fomentar las inversiones en el Brasil, el llamado Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), lanzado formalmente en 2006.

Gráfico 3: República Federativa de Brasil. Inversiones concluidas en el PAC (valores en R\$ miles de millones, valores corrientes). 2007-2017



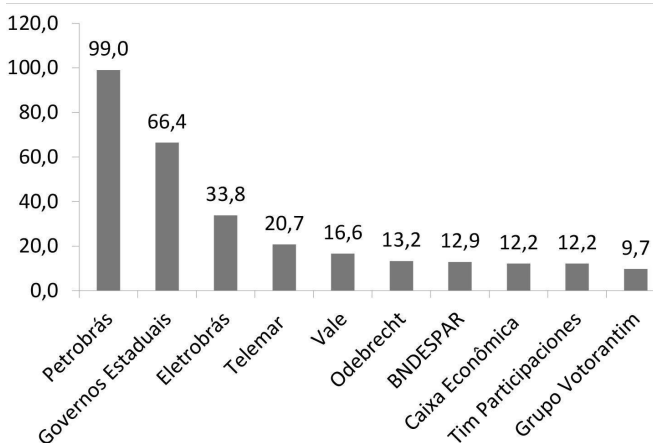
Fuente: elaboración propia con base en BRASIL, 2012, 2014 y 2018.

Pese a este mayor poder financiero y accionario, se observa en el destino de los recursos la permanencia del patrón de especialización regresiva basado en *commodities* industriales, instaurado principalmente en la década de 1990 en la economía brasileña (Ghibaudi, Lavarello y García, 2018). El Banco ha beneficiado las actividades intensivas en recursos naturales en una tendencia especialmente clara a partir de 2009, como una intervención frente a la crisis internacional. Se trata de los sectores que el BNDES agrupaba con destino a infraestructura –principalmente de energía y transporte– y que desde 2009 superaron el 35 % de los préstamos. También resulta significativo el sector de insumos básicos –petróleo, petroquímica, papel y celulosa, cemento y siderurgia– que en 2009 y 2010 supera el 25 % de los préstamos. Por su parte, el sector de industria de transformación evidencia una pérdida en su participación relativa: desciende a menos del 20 % de los financiamientos, aunque en su interior adquieren relevancia los sectores de alimentos y bebidas. En otras palabras, las actividades más beneficiadas por el BNDES correspondían a *commodities* industriales (Medeiros, 2015) y sus inversiones asociadas –infraestructura–, las cuales, sumadas a las *commodities* agrícolas (que el Banco no financia de forma significativa),

representan los sectores productivos privilegiados en el patrón de crecimiento del Brasil durante las décadas de 2000 y 2010, siguiendo el patrón de *especialización regresiva* que se consolida en Brasil y América del Sur en general en la década de 1990.

Podemos observar también el campo de relaciones de agentes públicos y privados involucrados en la acción del Banco. En el lapso 2002-2014, resulta significativa la presencia de financiamiento a organismos de la administración pública (gobiernos provinciales) con 66.400 millones de reales (precios de 2014, equivalentes a más de 30.000 millones de dólares) asociados al PAC. Del mismo modo se destacan las empresas públicas (Petrobrás, Electrobrás y otros agentes de la banca pública) con más de 135.000 millones de reales de financiamiento, en proyectos vinculados a la exploración de las reservas del Presal y a la expansión del sector eléctrico. Entre los beneficiados de los préstamos, se destacan también los grandes grupos privados con apoyo estatal configurados a partir de procesos de privatización de la década de 1990: la minera Vale do Rio Doce –16.600 millones de reales– y la telefónica Telemar –20.700 millones de reales–.

Gráfico 4: República Federativa de Brasil. Préstamos del BNDES. 40 principales operaciones contratadas, principales grupos beneficiados\*. 2002-2014 (en R\$ miles de millones de 2014) \*\*



\* Calculado por la participación accionaria de los diferentes grupos económicos en los proyectos financiados.

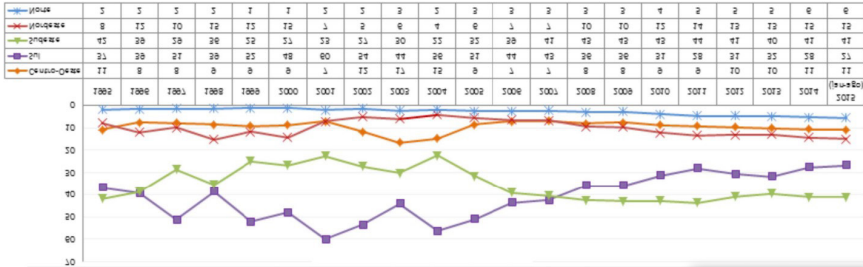
\*\* Valores deflacionados por el índice IGP-DI, año de referencia 2014.

Fuente: elaboración propia con base en las operaciones directas del BNDES 2002-2014.

Los préstamos del BNDES en el período reflejan también una

relativa continuidad de la distribución regional de los recursos del Banco. Un cambio, sin embargo, es la pérdida de importancia relativa de las industrias de la región sur, a favor del sudeste y el crecimiento de la región norte, que se relaciona a los megaproyectos de energía hidroeléctrica.

Gráfico 5: República Federativa de Brasil. Distribución regional de los préstamos bancarios del BNDES en %. 1995-2015

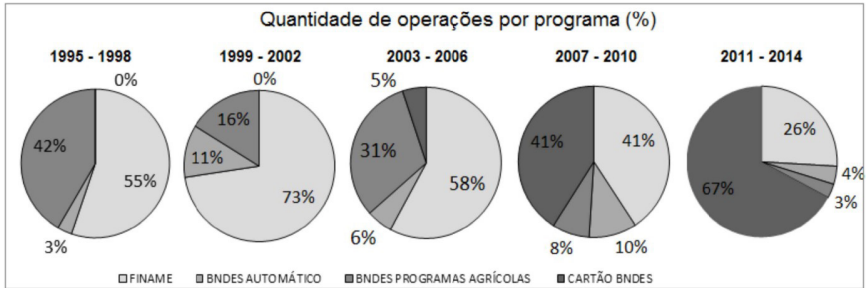


Fuente: elaboración propia con base en los informes anuales del BNDES 1995-2015.

Dos políticas novedosas del BNDES en el período tuvieron éxito en realizar cambios, aunque limitados, dentro del perfil predominante de préstamos del Banco. Por un lado, la creación del *Cartão BNDES* (tarjeta BNDES) permitió un mayor acceso a Pequeñas y Medianas Empresas, con amplia diseminación territorial. Se trata del otorgamiento de préstamos rotativos mediante una tarjeta de crédito destinada a pymes, con tasa de interés subsidiada, y para su gasto en proveedores de bienes y servicios nacionales previamente registrados en el BNDES. Este cambio se refleja sobre todo en la cantidad de operaciones vía Tarjeta BNDES como muestra el gráfico 6 y en la mayor participación relativa, aunque siempre minoritaria en recursos, del segmento de pymes –gráficos 7 y 8–.

Gráfico 6: República Federativa de Brasil. Cantidad de operaciones por línea de

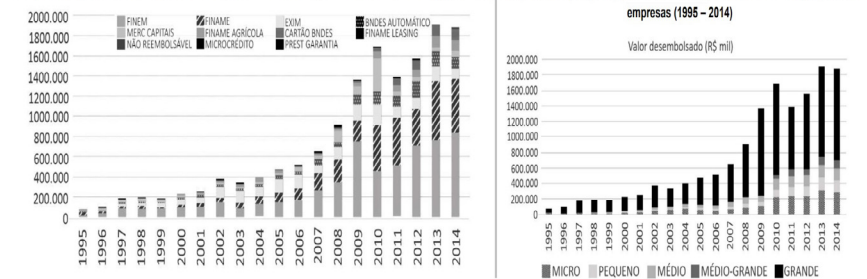
*financiación del BNDES 1995-2015*



Fuente: elaboración propia con base en los informes anuales del BNDES 1995-2015.

*Gráficos 7 y 8: República Federativa de Brasil. Préstamos del BNDES. Distribución por tamaño de la empresa financiada. 1995-2014*

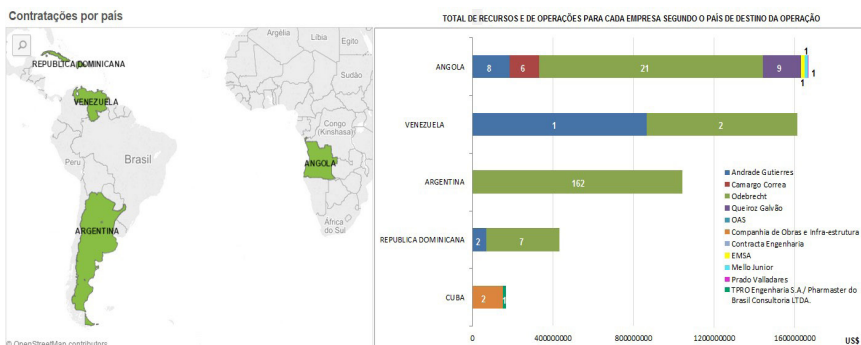
Relação entre operações (b) e desembolsos (a) do Sistema BNDES por porte das empresas (1995 – 2014)



Fuente: elaboración propia con base en los informes anuales del BNDES 1995-2015.

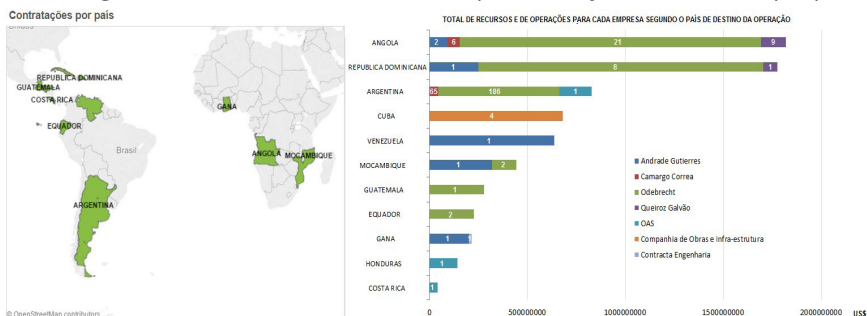
Por otro lado, los programas de financiamiento a las exportaciones pasaron a privilegiar sectores de mayor valor agregado, como bienes de transporte y servicios de ingeniería civil, con los países priorizados por la diplomacia brasileña en el período: América del Sur y países africanos de colonización portuguesa.

Gráfico 9: República Federativa de Brasil. Financiamiento para exportación de servicios de ingeniería. 2007-2010 (cantidad de operaciones y recursos en USD por país)



Fuente: elaboración propia con base en los informes anuales del BNDES 2007-2010

Gráfico 10: República Federativa de Brasil. Financiamiento para exportación de servicios de ingeniería. 2011-05/2015 (cantidad de operaciones y recursos en USD por país)



Fuente: elaboración propia con base en los informes anuales del BNDES 2010-2015.

## El BNDES dentro de una agenda de desmantelamiento estatal: la neoliberalización exacerbada en la coyuntura reciente (2016-2019)

Como enfatizamos en artículos anteriores (Ghibaudo y Werner, 2019), si los gobiernos de Lula y, sobre todo, los gobiernos de Dilma Roussef continuaron los principios de ajuste fiscal y apertura financiera, estos fueron claramente amplificadas en el gobierno constituido con el golpe institucional de 2016, incorporando otros principios rereguladores característicos de la agenda neoliberal más agresiva de los años 1990. Así, se introdujo una enmienda constitucional para

el congelamiento de gastos públicos no financieros durante 20 años –EC 95/2016–, se flexibilizó intensamente el mercado de trabajo mediante una polémica reforma y se intentó, ya en ese momento, una drástica reformulación del sistema de jubilación (Gentil; Puty, 2017), aprobada en 2019.

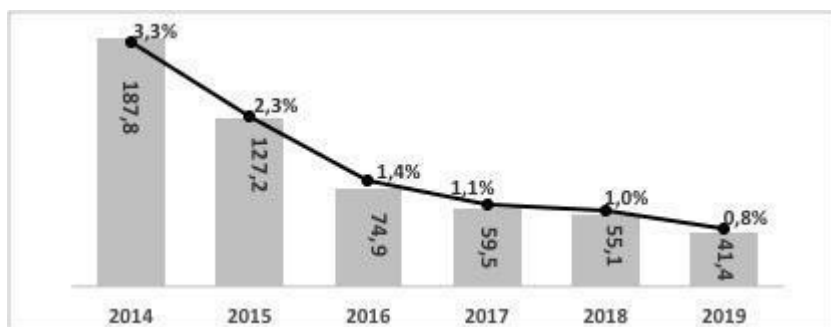
En ese marco, además, volvió a promoverse de forma explícita la privatización de activos públicos, recreando el Plan Nacional de Desestatización (PND) de la década de 1990, ahora bautizado como Programa de Asociaciones de Inversiones –PPI– y teniendo nuevamente como promotor, gestor y financiador al BNDES (ley 13.334 de 2016). El Banco, de hecho, pasó a ocupar la función de estructurar y financiar con recursos públicos los proyectos de privatización, recreando y ganando lugar privilegiado en su estructura el área de dedicada a esta función y que protagonizara el accionar del Banco en la década de 1990 (Vainer y Vieira, 2017). Bajo la directriz de la austeridad fiscal, y como revelan documentos públicos y entrevistas a los cuadros del BNDES, los principios para la acción del Banco en el área de infraestructura económica y social fueron la premisa de la escasez de recursos para la gestión pública y el intento de su sustitución por privatizaciones y asociaciones público-privadas –PPP–, en donde se esperaba que el BNDES formulara los proyectos, su marco regulatorio y su financiamiento. De este modo, por un lado, instrumentos ya existentes, pero no desarrollados en la gestión anterior, fueron potencializados –PPPs e incentivo a *debentures*– y, por otro lado, las privatizaciones vuelven a ser un objetivo fundamental del Banco. Todo el accionar del BNDES, además, aparece claramente limitado frente a la reciente adopción de una nueva política de tasa de interés, que reemplazó a la administrada Tasa de Interés de Largo Plazo –la TJLP– que era definida por las autoridades económicas, por una Tasa de Largo Plazo –TLP– conformada con parámetros propios del mercado financiero, elevando sus costos y perdiendo el poder de atracción y selección de proyectos del Banco.

En lo que se refiere a la capacidad institucional del Banco, si Luciano Coutinho realizó el mandato de mayor duración en su historia, luego de su salida se sucedieron 5 presidentes en menos de 3 años (tres en el gobierno de Temer y dos en el reciente gobierno de Bolsonaro). En este último gobierno, además, se ha intentado cuestionar públicamente la idoneidad del, hasta entonces, muy respetado

cuerpo burocrático del Banco. En términos financieros, la política de capitalización del Banco realizada en los gobiernos del PT fue revertida de forma intensa y profunda. Se trata de la devolución de los recursos al Tesoro Nacional de más de R\$ 360 mil millones entre 2016 y el primer semestre de 2019, siendo que el Tesoro Nacional había aportado R\$ 416,1 mil millones entre 2008 y 2014.

Este debilitamiento financiero e institucional se vio reflejado en sus resultados operacionales. Los desembolsos generales en 2019 se han reducido a una tercera parte de lo que eran en 2014 en valores corrientes, y a menos de una cuarta parte si se considera la inflación, en un proceso que se ha ido intensificando cada año.

Gráfico 11: República Federativa de Brasil. Préstamos Anuales pagados por el BNDES (en R\$ mil millones de 2014\* y en % de PBI), 2014-2019



\* Valores deflacionados por índice IGP-DI, año referencia 2014.

Fuente: elaboración propia a partir de estadísticas operacionales del BNDES y del Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE).

En una perspectiva temporal más amplia es notoria la debilidad, incluso en comparación con la segunda mitad de la década de 1990 marcada por la llamada ola neoliberal en la región:



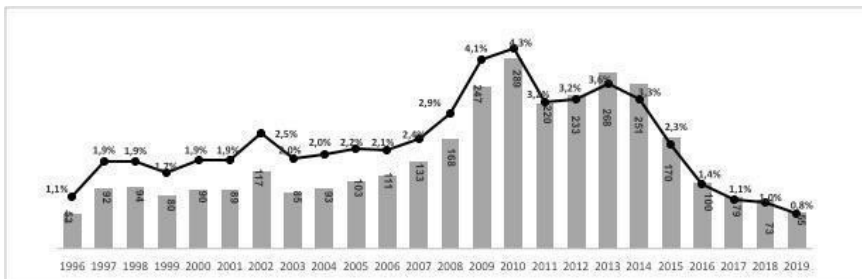
Tabla 1: República Federativa de Brasil. Préstamos Anuales pagados por el BNDES (en R\$ mil millones de 2019\* y en % del PBI), 1996-2019

Año	Desembolsos	% del PIB
1996	53.7	1.1 %
1997	92.0	1.9 %
1998	94.0	1.9 %
1999	80.3	1.7 %
2000	90.1	1.9 %
2001	89.3	1.9 %
2002	116.8	2.5 %
2003	85.2	2.0 %
2004	92.5	2.0 %
2005	103.0	2.2 %
2006	110.6	2.1%
2007	133.1	2.4 %
2008	167.5	2.9 %
2009	247.0	4.1 %
2010	288.9	4.3 %
2011	219.5	3.2 %
2012	232.7	3.2 %
2013	267.7	3.6 %
2014	250.7	3.3 %
2015	169.7	2.3 %
2016	100.0	1.4 %
2017	79.4	1.1 %
2018	73.5	1.0 %
2019	55.3	0.8 %

\* Valores deflacionados por el IGP-DI, año referencia 2019.

Fuente: elaboración propia a partir de estadísticas operacionales del BNDES y del IBGE.

Gráfico 12: República Federativa de Brasil. Préstamos Anuales pagados por el BNDES (en R\$ mil millones de 2019\* y en % del PBI), 1996-2019



\* Valores deflacionados por el IGP-DI, año referencia 2019.

Fuente: elaboración propia a partir de estadísticas operacionales del BNDES y del IBGE.

Asimismo, la reducción de recursos se dio sobre todo en el sector industrial y de infraestructura, hecho particularmente significativo para un Banco de Desarrollo. De hecho, el sector industrial pasa de

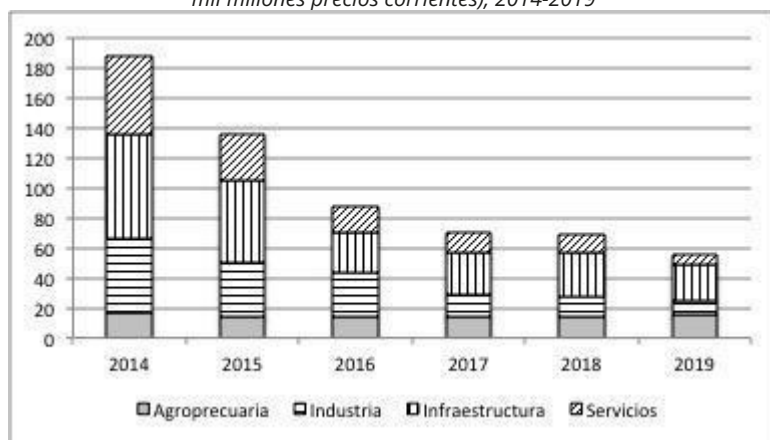
representar cerca del 27 % de los préstamos en 2014 a solo 16 % en 2019, mientras el sector primario de agricultura pasa de un 9 % en 2015 a un 29 % en 2019, proporción inédita en la historia del BNDES.

Tabla 2: República Federativa de Brasil. Préstamos Anuales pagados por el BNDES (en R\$ mil millones precios corrientes), 2014-2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Agropecuaria</b>	16,8	13,7	13,9	14,4	14,7	15,9
<b>Industria</b>	50,1	36,9	30,1	15,0	12,3	8,8
<b>Infraestructura</b>	69,0	54,9	25,9	26,9	30,4	24,4
<b>Servicios</b>	52,0	30,5	18,3	14,5	11,9	6,2
	<b>187,8</b>	<b>135,9</b>	<b>88,3</b>	<b>70,8</b>	<b>69,3</b>	<b>55,3</b>

Fuente: elaboración propia a partir de estadísticas operacionales del BNDES

Gráfico 13: República Federativa de Brasil. Préstamos Anuales pagados por el BNDES (en R\$ mil millones precios corrientes), 2014-2019



Fuente: elaboración propia a partir de estadísticas operacionales del BNDES.

## Consideraciones Finales

Los principales resultados de la investigación muestran, por un lado, las continuidades en las formas de acumulación de capital en Brasil con apoyo estatal y del BNDES en particular. Pese a tener una burocracia calificada y prestigiosa, un discurso de cambio estructural y más que duplicar su capacidad financiera, los recursos del Banco durante el período 2003-2014 siguieron los parámetros de la especialización regresiva de la década de 1990: su concentración en sectores intensivos en recursos naturales –energía y *commodi-*

*ties* industriales– y una actuación que acompañó la concentración territorial tradicional de la industrialización brasileña: su región sudeste. Los grandes proyectos que salieron de ese eje se concentraron en la explotación directa de los recursos naturales como las grandes hidroeléctricas en el Amazonas, motivo de conflictos y perjuicios ambientales y económicos locales significativos. Se observa cómo la permanencia de las reglas neoliberales a favor de actores privados hizo que los grandes proyectos financiados, pese a tener una mayoría de recursos públicos, siguieran la dirección de sus socios privados, reacios a innovaciones y formas de producción de riesgo que desafiaran la inserción internacional periférica basada en recursos naturales.

Esa tendencia general, por otro lado, fue moderada en áreas específicas. En primer lugar, hubo un crecimiento de la inversión pública en infraestructura, realizada a través del PAC y con financiamiento del BNDES. Frente a las normas de responsabilidad fiscal, el Banco funcionó como financiador de grandes proyectos de infraestructura urbana y de transportes para entidades subnacionales y empresas públicas: la expansión de la Petrobrás en el presal, la infraestructura eléctrica e incluso obras ferroviarias y de subterráneos tuvieron el financiamiento del Banco. En segundo lugar, especialmente importante en términos de difusión territorial, fue instaurada la Tarjeta BNDES para financiar pequeñas y medianas empresas en la compra de maquinaria e insumos industriales producidos en el Brasil. Esta acción, que favoreció también a proveedores de diferentes escalas y una amplia gama de servicios, permitió difundir los recursos del BNDES con una amplia capilaridad en el territorio brasileño, revirtiendo en cierta medida la tradicional concentración en el sudeste. Finalmente, en acuerdo con las políticas diplomáticas, el BNDES favoreció el desarrollo de empresas de servicios de ingeniería y de producción de máquinas y servicios de transporte que ampliaron su actuación en América del Sur y en los países de África de colonización portuguesa.

Con los cambios de gobierno a partir del *impeachment* a Dilma Rousseff en 2016 pasaron a defenderse políticas neoliberales explícitas y un retorno a una mayor libertad del capital privado en la determinación del patrón de acumulación. Pese a que no hubo cambios estructurales mayores en el período 2003-2014, varias medidas

del BNDES fueron revertidas a partir de 2016, comenzando por su descapitalización en más de 50 %. Al mismo tiempo, parece retornar con fuerza la directriz de tener al BNDES como fuente de recursos públicos para una nueva rueda de privatizaciones, como ya sucediera en la década de 1990, ahora con foco en empresas subnacionales de servicios públicos, sobre todo de agua y saneamiento. Estas privatizaciones, además, son exigidas a los gobiernos estaduais en crisis para obtener auxilio federal. Así, en meses recientes, en 2021, en plena pandemia, el BNDES reglamentó y financió la privatización de la empresa de agua potable y saneamiento del Estado de Rio de Janeiro –CEDAE–, considerada un emblema de dicha política, además de una fuente de lucros privados muy bien evaluada por el sector financiero. También a partir del comienzo de la pandemia, sin embargo, los planes originales de una mayor reducción de los recursos del Banco parecieron entrar en suspenso, dada las presiones de sectores privados concentrados por auxilios financieros. El período de la pandemia y su salida, y sobre todo el lugar del BNDES dentro de la inestable política del Brasil, aparecen como una agenda de investigación a continuar. Se trata de comprender las tensiones y disputas que en la actual coyuntura se tornan visibles mostrando el entramado público-privado y los conflictos por las formas de acción estatal en la acumulación del capital y su articulación territorial en nuestra periferia.

## Referencias

- Brasil (2012). Ministério do Planejamento. Comitê Gestor do PAC. 11º Balanço Completo do PAC - 4 anos (2007 a 2010). 2012.
- Brasil (2014). Ministério do Planejamento. Comitê Gestor do PAC. 11º Balanço Completo do PAC 2 - 4 anos (2011-2014). 2014.
- Brasil (2018). Ministério do Planejamento. Comitê Gestor do PAC. 6º Balanço do PAC 2015-2018.
- Brenner, N., Peck, J., Theodore, N. (2010). After neoliberalization?. *Globalizations*, vol. 7, n. 3, 327-345.
- Demier, F. (2013) *O longo bonapartismo brasileiro (1930- 1964): um ensaio de interpretação histórica*. Mauad X.
- Fausto. B. (1970). *A revolução de 1930: história e historiografia*. São Paulo: Brasiliense.
- Fernández, V. R. (2016) Desde el laboratorio neo-desarrollista a la resurgenciamneoliberal: una revisión creative del ‘doble movimiento’ polanyano en América Latina. *Estado y Políticas Públicas* Nº 7, 21-47.
- Gentil, D. L., y Puty, A. C. B. (2017). *A Previdência Social em 2060: as inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo brasileiro*. Brasília: AnFiP/DiEEsE-Plataforma social. Recuperado de: <https://www.dieese.org.br/evento/2017/aPrevidenciasocialEm2016.pdf>.
- Ghibaudi, J. W.; Crespo, E; Werner, D.; Laltuf, I. (2021) El Banco de Desarrollo del Brasil en el proceso de neoliberalización reciente (2003-2019). *Realidad Económica* 339, 1º abr. al 15 may. 2021, pp. 135-154.

- Ghibaudi, J. W., y Werner, D. (2019). El Banco Nacional de Desarrollo de Brasil: su relación con las Privatizaciones, Asociaciones Público-Privadas y Concesiones (2003-2014). *Revista de Ciencias Sociales*, 10(35), 83-99.
- Ghibaudi, J. W.; Lavarello, P.; García, A. (2018). Autonomía y enraizamientos en la búsqueda del cambio estructural. Un análisis a partir de la política industrial en Argentina y Brasil a principios del siglo XXI. *Revista Ejes de Economía y Sociedad*, Año 2 Nro. 3 julio/diciembre . pp. 15-39.
- Ghibaudi, J. W. (2017). Estado y Fracciones de Clase en la Acumulación del Capital del Brasil: el Banco nacional de Desarrollo en el período 2003-2014. En A. García (Coord.), *Territorio y políticas públicas en el Sur: Dinámicas socio-económicas en Argentina y Brasil a principios de siglo XXI* (pp. 123-144). Buenos Aires: Blos-AnPCyT.
- Hart, K. (1986) Heads or Tails? Two Sides of the Coin. *Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland*, 21, 4, 637-656.
- Mann, M. (2006). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, Núm. 5.
- Medeiros, C. (2015). *Inserção Externa, Crescimento e Padrões de Consumo na Economia Brasileira*. Brasília: IPEA.
- Porto-Gonçalves, C. W. (2006). Reinvenção dos Territórios: a experiência latino-americana e caribenho. In Ceceña, Ana. *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Poulantzas, N. (2005) Estado, poder y socialismo [1978]. Siglo XXI.
- Prado Jr., C. (2011) *Formação do Brasil Contemporâneo: colônia*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Torres Filho, E. T., y Da Costa, F. N. (2012). BNDES e o financiamento do desenvolvimento. *Economia e Sociedade*, 21, 975-1009.

Vainer, C. & Vieira, F. B. (eds.) (2017) *BNDES: grupos económicos, setor público e sociedade civil*. Rio de Janeiro: Garamond.

Werner, D.; Hirt, C. (2021) Neoliberalização dos Serviços Públicos: o papel do BNDES no Saneamento Básico pós-2000. *URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 13, p. 1





## **Sección B**

---

### **Las tecnologías biomédicas en tiempos pandémicos**



# Capítulo 10

---

## Capacidades del sector biofarmacéutico mexicano

Proceso de envasado de la vacuna

Convidencia® por la empresa Drugmex

**Federico Stezano**

Red Latinoamericana de Estudios Económicos y Sociales sobre Biotecnología  
fstezano@gmail.com

**Rubén Oliver Espinoza**

Instituto Politécnico Nacional  
neburevilo@gmail.com

**Jacobo Gómez**

Estudiante del doctorado en Innovación en Ambientes Locales (IPN)  
Líder de nuevos productos en Carnot Laboratorios  
jacobo.gomez.rico@gmail.com

### Introducción

Este trabajo se enmarca en los debates sobre las posibilidades de desarrollar en México capacidades en la industria farmacéutica nacional para la producción de medicamentos y vacunas. En particular, la pandemia por COVID-19 ha puesto en evidencia que la industria farmacéutica regional ha sido limitada productiva y técnicamente para dar respuesta a través de la producción de vacunas.

En 2021, la empresa mexicana Drugmex fue seleccionada por la empresa china Biocansino para el envasado y llenado de la vacuna Convidencia®. Este estudio de caso es el núcleo central de este trabajo e indaga en la trayectoria, capacidades y competencias de la empresa y perspectivas de desarrollo tecnológico futuro de la empresa mexicana Drugmex. Desde un marco analítico centrado en el análisis

de las dinámicas específicas del sector biofarmacéutico y asumiendo una perspectiva de capacidades dinámicas organizacionales de la firma, el estudio de caso arriba a tres hallazgos: (i) aunque Drugmex no poseía especialización en biotecnológicos mostró capacidades técnicas y productivas para transitar hacia el proceso de envasado y llenado de vacunas; (ii) la interacción con otros actores facilitó procesos de aprendizaje y (iii) las condiciones del entorno competitivo de la empresa en el sector limitan sus posibilidades de proyectarse en procesos de escalamiento tecnológico, poniendo en evidencia la importancia que tienen para las empresas nacionales del sector políticas públicas sectoriales específicas de desarrollo industrial.

## **Problema de investigación y marco analítico**

El sector farmacéutico de México ha estado limitado por múltiples factores críticos. En primer lugar, un sistema de salud desarticulado y subfinanciado públicamente. En términos de competitividad de las empresas destaca la creciente dependencia de insumos importados para una alta producción de medicamentos genéricos (la industria nacional importa 65.5 % de los insumos que requiere para su producción) y un escaso desarrollo de medicamentos innovadores, bioequivalentes y vacunas. Respecto al comercio internacional, el mercado principal de exportación de farmacéuticos mexicanos es Estados Unidos. Esto ha conformado un patrón comercial dependiente de medicamentos innovadores y de los principios activos de los medicamentos genéricos (CEPAL, 2021).

Adicionalmente, el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá ha limitado la producción local de medicamentos y vacunas. Los acuerdos sobre protección de propiedad intelectual y derechos de patentes en el marco del Tratado consolida las ventajas de las grandes empresas transnacionales (ETN) del sector, marcando protecciones estrictas a patentes y marcas comerciales, área donde EE. UU. y las grandes ETN del sector tienen una ventaja competitiva (Stezano, 2019). La política de propiedad intelectual en México ha reforzado los efectos de las patentes sobre los precios de los medicamentos y limitó la generación de procesos de competencia en bioequivalentes (Shadlen, 2009).

La concentración del mercado en las firmas transnacionales más grandes se agudiza con la nueva normatividad y la evidencia sugiere que la legislación ha desincentivado la inversión en I+D por las empresas nacionales. Un sistema de patentes puede permitir a las empresas transnacionales garantizar el cumplimiento de sus patentes domésticas o puede proteger la propiedad intelectual de una industria nacional a nivel internacional. El sistema de patentes adoptado en México ha asumido la primera opción (Das, 2009).

Este trabajo toma como marco conceptual categorías surgidas de las dinámicas institucionales, de mercado, tecnológicas y de estructuración de la investigación científica y desarrollo tecnológico (I+D) de la industria farmacéutica y, en particular, del segmento biofarmacéutico en medicamentos y vacunas.<sup>30,31</sup> El desarrollo actual de la biotecnología (BT) han estado marcado por cuatro cambios centrales: (i) a nivel cognitivo, (ii) en su régimen de aprendizaje, (iii) en su estructuración institucional y (iv) en el surgimiento de un nuevo tipo de agentes innovadores.

---

30 La biofarmacéutica refiere al segmento de empresas que aplican técnicas y procesos productivos desde el uso de nuevas técnicas BT modernas. El sector de salud humana ha sido el primer sector y el de mayor difusión de las BT modernas. Desde las tecnologías del ADN recombinante y de los conocimientos de biología molecular, el sector ha avanzado en la producción de nuevas drogas (biofarmacéuticas) y vacunas recombinantes con el desarrollo de nuevas moléculas y de nuevos métodos productivos de moléculas grandes. Esto ha permitido el aumento en la productividad, el desarrollo de nuevos tratamientos (i.e. diagnósticos in vitro biotecnológicos y otros servicios especializados). Además, las nuevas técnicas BT han posibilitado el desarrollo de herramientas para las actividades de I+D y productivas, así como nuevas plataformas tecnológicas en la producción de biofármacos de pequeñas moléculas. En el proceso de este modo, la ciencia interviene en procesos de I+D y, además, en el desarrollo y escalado productivo (Gutman y Lavarello, 2014).

31 En términos de mercado, el negocio de las vacunas ha sido para las empresas farmacéuticas un nicho secundario, de mucha menor relevancia que el de biomedicamentos. En el mercado de vacunas, las grandes empresas realizan una gran parte de la I+D farmacéutica y, por tanto, depende de inversiones comerciales que les permitan afrontar los altos costos de la investigación, especialmente los ensayos clínicos de última fase. No obstante, a diferencia de lo que sucede con los medicamentos BT, la inversión privada en vacunas contra las enfermedades infecciosas suele estar muy por debajo del que podría definirse como el nivel socialmente óptimo comparado a otros productos biomédicos. La razón económica de esto es básica: los productos preventivos son mucho menos lucrativos respecto a los terapéuticos curativos, incluyendo a las vacunas en cuanto productos con el mismo potencial de generar valor social y las poderosas externalidades positivas que crean al prevenir la transmisión en la comunidad. Así, con la excepción de pocos productos de gran éxito (como la vacuna neumocócica multivalente de Pfizer y la nonavalente contra el virus del papiloma humano de Merck, ambas con mercados de miles de millones de dólares) las ventas de vacunas no son parte importante de los ingresos de las *Big Pharma* (Monrad *et al.*, 2021). Este escenario cambió drásticamente en el camino de búsqueda de vacunas contra la COVID-19.

A nivel cognitivo, las biotecnologías modernas se han definido por la nueva base de conocimiento creada por las revoluciones en el ADN y la genética molecular, el advenimiento de la biología molecular y el progreso en fisiología, farmacología, enzimología y biología celular (McKelvey *et al.*, 2004). Además, el sector BT fue reestructurado por cambios institucionales<sup>32</sup> que han consolidado un modelo global de negocios e innovación similar al predominante en Estados Unidos (Sztulwark, 2012). Por su parte, el cambio cognitivo transformó el régimen de aprendizaje BT: surgieron diferentes procedimientos de aprendizaje y descubrimiento a lo largo de una nueva estructura de búsqueda, nuevas definiciones de problemas a resolver y el uso de nuevas heurísticas y rutinas para superar tales problemas.

Finalmente, estos cambios también modificaron la organización estructural de las actividades de innovación y rediseñaron los patrones de división laboral, las estructuras de incentivos y los mecanismos de selección de los agentes del sector. La manifestación más trascendente de este cambio es la aparición de un nuevo tipo de agente: empresas de BT (especializadas o nuevas) que, junto con las grandes empresas integradas verticalmente, se han vuelto en los actores corporativos predominantes en el sector. Estas empresas desarrollan el potencial comercial de los desarrollos en CyT logrados en universidades y hospitales y transfieren conocimiento científico básico buscando transformarlo en técnicas y productos comercialmente viables (McKelvey *et al.*, 2004; Oliver y Stezano, 2021).

En este contexto, las categorías de análisis de la empresa mexicana analizada en el estudio de caso se vinculan centralmente con la importancia de las capacidades de la empresa: trayectorias, campos de especialización del conocimiento, capacidades y aprendizajes desarrollados y potencialidades para el desarrollo y escalamiento de habilidades tecnológicas.

---

32 Tres cambios profundos se han destacado al respecto: (i) la decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos, en 1980, de extender la protección a los organismos vivos; (ii) la ley Bayh-Dole, emitida ese mismo año, autorizando a las instituciones de ciencia y tecnología a patentar sus resultados de investigación pública, que favorece la exploración de esos resultados por organizaciones privadas, permite a los investigadores crear empresas y otorga licencias exclusivas a empresas privadas; (iii) una directiva de la Oficina de Patentes y Marcas de los Estados Unidos, en 1987, que permitía patentes de organismos vivos pluricelulares (excepto humanos) basada en la idea de que la identificación y clasificación de propiedades y funciones de un gen eran condiciones suficientes para reclamar la invención de ese gen (Sztulwark, 2012).

Las empresas tienen éxito organizativo y son competitivas cuando pueden desarrollar sus capacidades (Cohen y Levinthal, 1990). Existe una trayectoria común compartida por las empresas de biotecnología: la construcción de rutinas que conforman una trayectoria de búsqueda de una mayor base de conocimiento (esfuerzos por aumentar sus capacidades de investigación y absorción) y una vinculación más intensa y significativa con la comunidad científica financiada con fondos públicos a partir de una estrategia centrada en su consolidación como actores relevantes en el ámbito científico, y no como meros observadores y usuarios pasivos (Malerba, 2004).

La estrategia y la estructura dan forma a las capacidades organizativas, pero lo que una organización puede hacer bien tiene caminos autónomos. El concepto de capacidades organizativas destaca que gran parte de la vida organizativa se desarrolla de forma semiautomática, ya que las rutinas forman parte de la forma de hacer las cosas en la empresa (Nelson, 1991). Así cobran un rol decisivo las llamadas capacidades dinámicas: competencias de alto nivel que determinan la capacidad de la empresa para integrar, construir y reconfigurar recursos y competencias internas y externas para abordar, dar forma a entornos empresariales cambiantes (Teece, 2012).

El vínculo entre conocimiento, gestión y aprendizaje es un factor determinante de la innovación en la actualidad. En este contexto, el sector BT es reflejo de los procesos de innovación actuales atendiendo a sus orientaciones estratégicas empresariales, capacidades innovadoras, esquemas de competencia, convergencia y divergencia de paradigmas tecnológicos, mecanismos de generación de conocimiento, vínculos interactivos entre los actores para la I+D y procesos de articulación organizativa donde predominan procesos de acumulación complementaria de conocimiento (Mazzucato y Dosi, 2006).

El papel de las capacidades en el desarrollo económico e innovador debe entenderse partiendo del siguiente supuesto: colectivos como firmas, organizaciones y países son más que la suma de sus partes. A la vez, ellos son poseedores de conocimiento, instituciones y recursos. O, en otras palabras, capacidades que tienen una fuerte influencia en sus esfuerzos y sus resultados para crear valor económico (Fagerberg y Srholec, 2017). Las capacidades de la firma que busca innovar representan el conocimiento asociado con el

*know-how*. Las capacidades permiten a las organizaciones desarrollar actividades para crear productos tangibles, proporcionar un servicio o desarrollar nuevos productos o servicios (Dosi, Faillo y Marengo, 2008).

El acceso al conocimiento a nivel individual, organizacional o nacional no es suficiente por sí solo para desarrollar una exitosa transferencia de actividades cognitivamente complejas. También se requiere un contexto más amplio para adquirir la capacidad necesaria para comprender estas actividades y explotarlas. Sin embargo, desarrollar dichas capacidades puede ser exigente, costoso y lento (Fagerberg y Srholec, 2017). La teoría evolutiva de la empresa plantea el papel decisivo de las capacidades dinámicas. Estas son competencias superiores que determinan la habilidad de la empresa para coordinar recursos y competencias internas y externas, de forma tal que permitan abordar y formar entornos empresariales altamente cambiantes (Teece, 2012).

Las capacidades dinámicas integran así la habilidad de detectar oportunidades y amenazas, aprovechar oportunidades y mantener la competitividad desde la mejora de activos tangibles e intangibles de la empresa (Leonard-Barton, 1995; Fallon-Byrne y Harney, 2017). En este marco, las habilidades de I+D definen las capacidades dinámicas de una empresa. Además, estas incluyen el control o acceso a los activos y actividades complementarias necesarias para que la empresa se beneficie de la innovación (Nelson, 1991).

De este modo, una empresa tiende a ser más compleja en cuanto tiene más capacidades productivas y tecnológicas, lo cual permite aumentar la diversificación de sus mercados y, por ende, mayores posibilidades de aumentar sus ganancias y con ello su desenvolvimiento y supervivencia organizacional.

Esta perspectiva de análisis del comportamiento de las empresas en relación con el cambio técnico supone considerar centralmente las opciones organizacionales de la firma, ante la diversidad de estrategias que afrontan en términos de I+D y actividades tecnoproductivas relacionadas con procesos de innovación. Tales estrategias no son estáticas, en tanto los cambios permanentes de la ciencia y la tecnología varían constantemente las opciones tecnológicas y de mercado.



En función de las habilidades productivas, técnicas y científicas que una empresa puede combinar, cada organización se enfrenta a un cierto rango de opciones y estrategias alternativas. Este proceso de selección y combinación de diversas alternativas, aunque ocurre a partir de los recursos con los que cuenta la empresa, es difícilmente predecible. Esto revalida la relevancia del tipo de actividades técnicas y científicas a partir de las cuales las firmas construyen sus estrategias de información: para obtener información y dotarse de conocimiento; la intensidad de la I+D que desarrollan; sus actividades productivas, técnicas y de ingeniería y su actividad de propiedad intelectual (Freeman y Soete, 1997).

En este contexto, el aspecto problemático que se discute en el trabajo es el debate en torno a las posibilidades de inserción de las empresas mexicanas del sector BT, considerando los contextos de competencia, el grado de consolidación de las BT involucradas y la fase de la trayectoria del paradigma tecnológico a la luz de los hallazgos surgidos del caso del envasado de la vacuna Convidecia por la empresa mexicana Drugmex. De este modo, el trabajo se orienta por la siguiente pregunta de investigación: ¿qué nivel de capacidades mostró la empresa mexicana BT Drugmex durante la experiencia del proceso de envasado de la vacuna Convidencia®?

## **Estudio de caso y resultados**

### ***Método y datos***

Este trabajo se apoya en un enfoque cualitativo, en torno a la herramienta del estudio de caso a través del uso de dos métodos específicos: (i) las entrevistas a informantes calificadas de la empresa Drugmex y (ii) el análisis y revisión de fuentes de información secundarias. La búsqueda de estas fuentes secundarias, así como la construcción del cuestionario, partió de la delimitación de criterios considerando las siguientes dimensiones analíticas: (i) origen y estructura de la empresa; (ii) competencias en actividades de I+D y su articulación con fuentes externas de conocimiento; (iii) competencias en el diseño y operación de las plantas productivas; (iv) estrategias de la empresa a nivel técnico y productivo, de I+D, comerciales y de posicionamiento competitivo y de formación de alianzas y redes;

(v) posicionamiento y esquema de inserción de las empresas en la cadena de valor y (vi) obstáculos ocurridos en el proceso.

### ***Estudio de caso: Cansino y la vacuna Convidencia®***

La empresa china CanSinoBiologics (CanSinoBio) desarrolló la vacuna Convidencia® junto al Instituto de Biología de la Academia de Ciencias Médicas Militares del país. Esta vacuna de una sola aplicación surge de un vector basado en el adenovirus tipo 5 (Ad5) que expresa la glicoproteína de espiga del SARS-CoV-2 (Carvalho y otros, 2021). CanSinoBio es un laboratorio de investigación privado con sede en la ciudad de Tianjin, fue fundado en 2009 por un grupo de chinos-canadienses con carreras recientes en puestos de alto nivel de grandes empresas farmacéuticas antes de trasladarse a China. Previamente, CanSinoBio ha trabajado en una vacuna neumocócica, en vacunas comunes contra la meningitis y la tuberculosis y muy especialmente en una vacuna contra el ébola. Esta última vacuna ha sido especialmente reconocida: desarrollada en 2018, fue creada junto al Instituto de Bioingeniería de la Academia de Ciencias Médicas Militares de China y el Consejo Nacional de Investigación de Canadá (NRC) desarrolló el proceso de fabricación (Hruby, 2018).

CanSinoBio solicitó ante la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS, autoridad federal en medicamentos y vacunas de México) la aprobación para el uso de emergencia de la vacuna Convidencia®, tras concluir el primer corte de resultados del estudio clínico fase III y aplicarse con éxito en 42,300 voluntarios a nivel mundial. El 10 de febrero COFEPRIS otorgó la autorización mencionada (SRE, 2021).

### ***Drugmex y el envasado de Convidencia®***

En 2015 Drugmex inauguró su planta productiva en el parque industrial El Marqués de Querétaro. En esa planta, Drugmex (subsidiaria de Grupo argentino Dromex) produce como empresa tercerizada (lo que en inglés se denomina Contract Manufacturing Organization –CM–) productos inyectables estériles bajo las formas farmacéuticas liofilizados y soluciones en ampolleta para consumo humano (*El Economista*, 2015). Drugmex cuenta con una planta farmacéutica de 3,900 metros cuadrados con una línea estéril de liofilizados y

soluciones inyectables de alta tecnología (DROMEX, 2021), con una capacidad estimada de 6 millones de unidades al año, empleando a más de 80 personas (Clúster Industrial, 2021).

Para ubicar su peso relativo en el contexto de la industria farmacéutica, considérese que Drugmex es una de las ocho unidades productivas ubicadas en el Estado de Querétaro, y la única en el municipio El Marqués, que emplean entre 50 y 250 empleados (de un total de 124 plantas en ese rango de empleo, a nivel nacional). Calculamos, asimismo, que el año 2018 cada unidad productiva en ese rango de empleo en Querétaro generó ingresos en torno a los 6.8 millones de dólares, monto alrededor de 7.1 veces menor que los generados por empresas de al menos 251 empleados (INEGI, 2017).

La planta de Drugmex de Querétaro incluye instalaciones, equipos e instrumental necesario que le permiten desarrollar su actividad bajo las normas de GMP (Buenas Prácticas de Manufactura) requeridas en la actividad farmacéutica. Las áreas y laboratorios incluyen tecnología que cubre requisitos normativos, con alto estándar de calidad y en apego regulatorio a través de la norma NOM-059-SSA1-2013 (DROMEX, 2021).

En el caso de Drugmex y Cansino, la empresa pasó sin inversiones cuantiosas ni estrategias de reconversión productiva desde una actividad central de maquilado de productos al llenado y envasado de vacunas. Drugmex se basaba en la maquila de grandes volúmenes de producción de genéricos liofilizados y productos inyectables, con experiencia en el manejo de grandes áreas estériles y asépticas. El nicho de negocio de la empresa estaba entonces en el desarrollo de nuevas formas farmacéuticas y de administración de medicamentos y la producción de pequeñas moléculas, pero no contaba con experiencia en biotecnológicos.

El equipo de I+D designado para la asimilación de tecnología en la planta de Drugmex, se apoyó en la asunción del proyecto para el llenado y envasado de la vacuna Cansino como la actividad central. Para ello creó un equipo de I+D *ad hoc* que completó la formulación del producto, luego de recibir la sustancia activa para la dosificación de la vacuna. El equipo se encarga de la estabilización del pH del antígeno mediante *buffers* que involucra otras siete materias

primas y que se mezcla en un último tanque antes de la dosificación en frascos herméticos estériles, que contienen diez dosis cada uno.

Este proceso productivo incluyó actividades productivas como los ajustes de instalaciones, la compra de equipos y la capacitación en los nuevos equipos y en términos generales en vacunas: en 2021 la planta de Drugmex ha trabajado un 133 % por encima de su capacidad original. Con estas adecuaciones, la empresa entregó en febrero 2 millones de dosis y planteaba entregar en total 35 millones a finales de 2021.

La experiencia ilustra un caso plausible, en términos de retos de conocimiento y de capacidad productiva, para que otras empresas mexicanas especializadas en actividades productivas cercanas al campo de las vacunas puedan hacer la transición, por lo menos, hacia actividades de llenado y envasado de vacunas.

El nuevo equipo amplió las capacidades previas disponibles del equipo ya existente en la empresa. Es posible deducir de la visión de la empresa Drugmex que la colaboración empresas-gobierno federal sea clave para generar esas alternativas de distribución de vacunas. Si bien la empresa contaba ya con vinculación con universidades, en el envasado del biotecnológico ha intensificado sus relaciones con instituciones educativas y de investigación como el Instituto de Biotecnología de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Unidad de Desarrollo e Investigación en Bioprocesos del Instituto Politécnico Nacional.

En términos políticos, el proceso de adquisición y los contratos para llenado y envasado de vacunas a nivel nacional han tenido hasta el momento como actor central a la SRE. De igual manera, el papel de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, al priorizar el proceso de aprobación de la vacuna Convidencia®, ha jugado un papel relevante.

*Cuadro 1. Hallazgos del estudio de caso*

	<b>Drugmex</b>
<b>Trayectoria de la empresa mexicana</b>	Empresa de creación reciente de origen translatino (Grupo Dromex, Argentina)
<b>Campos de especialización previos</b>	Empresa que trabaja como organización fabricación por contrato (CMO), prestando servicios a otras empresas farmacéuticas en el campo de liofilizados y soluciones inyectables. Su nicho de negocios incluye el desarrollo de nuevas formas farmacéuticas y administración de medicamentos y la producción de pequeñas moléculas, pero sin experiencia en biotecnológicos
<b>Capacidades productivas y aprendizajes desarrollados</b>	La firma cuenta con capacidades productivas que le permite generar en su planta grandes volúmenes productivos. Equipo de I+D más reducido.
<b>Perspectivas de futuro: proceso de escalamiento industrial</b>	Reposicionamiento en el mercado pasando desde la perspectiva de maquilador por contrato hacia un productor vinculado en las fases de envasado y llenado de vacunas. La inversión en infraestructura a través de la ampliación de la planta productiva se ha orientado en tal sentido.

*Elaboración propia.*

## Conclusiones

Los principales hallazgos de esta investigación muestran que Drugmex compite de forma dinámica en el sector y que su gran fortaleza organizacional se apoya en sus capacidades gerenciales, técnicas y productivas. Para CansinoBio, estas competencias fueron determinantes para seleccionar a Drugmex como calificada para el envasado de Convidencia®, por encima de otras empresas candidatas.

La trayectoria en el campo de especialización relacionado con el uso de espacios productivos estériles y volúmenes de producción comparativamente altos le permitió a Drugmex aprovechar capacidades productivas existentes (particularmente de infraestructura) en un proceso de readecuación rápido y dinámico en términos técnicos y de incorporación y capacitación de capital humano especializado en torno a vacunas. En ese proceso, Drugmex se vinculó con actores externos y, de este modo, incorporó nuevas capacidades y se vinculó con actores del sector científico y productivo especializado en el campo de producción de vacunas.

Aunque el llenado y terminado de las vacunas en ocasiones se malinterpreta como un proceso de baja especialización, incluye las etapas de formulación, llenado, inspección y empaquetado. La complejidad tecnológica de las vacunas es observable también en el proceso de fabricación: las vacunas son sustancias biológicas y su fabricación es considerablemente diferente y más complicada que la de los medicamentos, donde intervienen sistemas químicos y no biológicos. Al ser biológicamente variables, la caracterización y la reproducibilidad del producto son muy difíciles y su seguridad y eficacia deben demostrarse de forma sistemática. Esto requiere condiciones estrictas para la fabricación de cada lote y todo el proceso debe cumplir con buenas prácticas de fabricación, en un entorno fuertemente controlado por las autoridades reguladoras (Milstien *et al.*, 2007).

Finalmente, en términos de políticas públicas, el caso Drugmex ilustra el tipo de orientación estratégica y competitiva de las empresas de biofarmacéutica mexicanas: un marcado perfil de producción y maquila de medicamentos genéricos hacia mercados externos (especialmente Estados Unidos) para la exportación de medicamentos genéricos, una alta dependencia de la importación de insumos y una baja incorporación en la producción de biofármacos y vacunas. El entorno de competencia y mercado ha hecho que las empresas mexicanas tiendan a no considerar entre sus estrategias de competitividad la inserción en productos que requieran involucrarse en etapas de mayor complejidad cognitiva y tecnológica: (i) I+D; (ii) *upstream* (cultivo celular) y (iii) *downstream* (purificación).

Una fuerte limitación hacia procesos de escalamiento tecnológico surge de la insuficiencia de políticas industriales y de desarrollo en CTI que México ha destinado al sector biotecnológico y biofarmacéutico (Oliver y Stezano, 2021). A diferencia de lo ocurrido en Argentina y Brasil, las políticas productivas e industriales en México exclusivamente para el sector biofarmacéutico han sido muy escasas (i.e. Gutman y Lavarello, 2017 para Argentina; Bianchi y Torres-Freire, 2018, para Brasil). El TLCAN y su remozada versión TMEC, ha marcado un límite al desarrollo de la industria farmacéutica mexicana, detectable en al menos tres tendencias:

- i. los procesos de producción nacional con medicamentos innovadores han sido escasos y concentrados en pocas firmas;
- ii. la exportación de medicamentos genéricos ha estado concentrada hacia Estados Unidos, en base a un esquema productivo-organizacional del tipo maquila y crecientemente apoyado en la importación de principios activos. En ese entorno, el subsector de medicamentos genéricos ha aumentado su tamaño y rentabilidad, pero presenta un valor agregado decreciente; y
- iii. los entornos y marcos legales asociados a la propiedad intelectual establecidos en el TLCAN y reforzados en el TMEC han sido una fuerte limitante para el desarrollo de una industria nacional de medicamentos bioequivalentes: las grandes ETN dominantes del sector han contado con un peso político importante y no han encontrado fricciones coyunturales políticas con el gobierno mexicano, como ha pasado en casos puntuales en Brasil y Argentina.

En un sector donde el patrón de innovación dominante está pautado por altos niveles de concentración de las actividades económicas, bajas tasas de entrada de nuevos jugadores y una alta estabilidad en la jerarquía de los innovadores, se revaloriza la importancia determinante del desarrollo de políticas industriales y de I+D orientadas al sector. La intervención del Estado en la industria para el cambio productivo tiene un rol determinante. En ese proceso, el Estado selecciona instrumentos específicos de política pública que promuevan ciertas actividades y actores productivos según prioridades de desarrollo nacional existentes (Padilla y Alvarado, 2014).

## Bibliografía

- Bianchi, C. y Torres-Freire, C. (2018). Biotecnología para salud humana, estrategias de desarrollo y políticas públicas. Brasil 2004-2016. En P. Lavarello, G. Gutman y S. Sztulwark (eds.), *Explorando el camino de la imitación creativa: la industria biofarmacéutica argentina en los 2000*, pp. 65-80, Ed. Carolina Kenigstein: Buenos Aires.
- Carvalho, T., Krammer, F. & Iwasaki, A. (2021). The first 12 months of COVID-19: a timeline of immunological insights. *Nat Rev Immunol*, 21: 245-256. <https://doi.org/10.1038/s41577-021-00522-1>
- CEPAL. (2021). Fortalecimiento de capacidades productivas y de distribución de vacunas y medicamentos en los países de la CE-LAC. Reunión de Cancilleres de la CELAC, Ciudad de México. 24 de julio. [https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/210724\\_final\\_celac\\_24\\_julio\\_2021\\_0.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/210724_final_celac_24_julio_2021_0.pdf)
- Cohen, W.M. y Levinthal, D.A. (1990). Absorptive capacity: a new perspective on learning and Innovation. *Administrative Science Quarterly*, 35(1), 128-152. <https://doi.org/10.2307/2393553>
- Das, P. 2009. Innovation, access and the public´s health: intellectual property rights in Mexico. *Law and Business Review of the Americas*, 15 (2), 405-423.
- Dosi G.; Faillo, M. y Marengo L. (2008). Organizational Capabilities, Patterns of Knowledge Accumulation and Governance Structures in Business Firms: An Introduction. *Organization Studies*, 29(8-9), 1165-1185. <https://doi.org/10.1177/0170840608094775>
- Fagerberg, J. y Srholec, M. (2017). Capabilities, economic development, sustainability. *Cambridge Journal of Economics* 41(3), 905-926.



- Fallon-Byrne, L. y Harney, B. (2017). Microfoundations of dynamic capabilities for innovation: a review and research agenda. *The Irish Journal of Management*, 36, 21-31. <https://doi.org/10.1515/ijm-2017-0004>
- Freeman, C. y Soete, L. (1997). *The Economics of Industrial Innovation*. MIT Press.
- Gutman, G. y Lavarello, P. (2014). *Biotecnología industrial en Argentina: estrategias empresariales frente al nuevo paradigma*. Gran Aldea Editores, Buenos Aires.
- Gutman, G. y Lavarello, P. (2017). El sector biofarmacéutico: desafíos de política para una industria basada en la ciencia. En M. Abeles, M. Cimoli y P. Lavarello (eds.), *Manufactura y cambio estructural. Aportes para pensar la política industrial en la Argentina*: 243-281. CEPAL: Santiago de Chile.
- INEGI. (2017). *Estadísticas a propósito de la Industria farmacéutica y sus proveedores*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía: Aguascalientes, México.
- Leonard-Barton, D. (1995). *Wellsprings of Knowledge: building and Sustaining the Sources of Innovation*, Harvard Business School Press.
- Malerba, F. -ed.- (2004). *Sectoral systems of innovation: concepts, issues and analyses of six major sectors in Europe* <https://doi.org/10.1017/CBO9780511493270>
- Mazzucato, M. y Dosi, G. (2006). Introduction. M. Mazzucato y G. Dosi (eds.), *Knowledge accumulation and industry evolution. The case of pharma-biotech*, 1-18. Cambridge University Press.
- McKelvey, M., Orsenigo, L., & Pammolli, F. (2004). Pharmaceuticals analyzed through the lens of a sectoral innovation system. In F. Malerba (ed.), *Sectoral Systems of Innovation: Concepts, Issues and Analyses of Six Major Sectors in Europe*, 73–120. Cambridge University Press.

- Milstien, J. B., Gaule, P. y Kaddar, M. (2007) Access to vaccine technologies in developing countries: Brazil and India. *Vaccine*, 25(44): 7610-7619.
- Monrad, J.T., Sandbrink, J.B. y Cherian, N.G. (2021). Promoting versatile vaccine development for emerging pandemics. *Vaccines* 6(26), 1-7. <https://doi.org/10.1038/s41541-021-00290-y>
- Nelson, R. (1991). Why do firms differ, and how does it matter? *Strategic Management Journal*, 12: 61-74. <https://doi.org/10.1002/smj.4250121006>
- Oliver, R. y Stezano, F. (2011). *Actividades de innovación de empresas de biotecnología en México*. IPN y Miguel Angel Porrúa, Ciudad de México.
- Padilla-Pérez, R. y Alvarado, J. (2014). El resurgimiento de la política industrial. En R. Padilla-Pérez (ed.), *Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la Política Industrial*: pp. 33-76. CEPAL y GIZ: Santiago de Chile.
- Shadlen, K. (2009). The Politics of Patents and Drugs in Brazil and Mexico: The Industrial Bases of Health Policies. *Comparative Politics*, 42 (1): 41-58.
- Stezano, F. (2019). Industrial and Innovation Policies in the Mexican Biotechnology Sector. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 19(1), pp. 123-140. <https://doi.org/10.1007/s10842-018-0281-8>
- Sztulwark, S. (2012). *Rentas de innovación en cadenas globales de producción*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
- Teece, D. (2012). Dynamic capabilities: routines versus entrepreneurial action, *Journal of Management Studies*, 49(8), 1395-1401. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2012.01080.x>

## Notas de prensa y sitios web

Clúster Industrial (2021). Liomont y Drugmex: los dos laboratorios que envasan vacunas anti-COVID en México. <https://www.clusterrindustrial.com.mx/noticia/3039/liomont-y-drugmex-los-dos-laboratorios-que-ensasan-vacunas-anti-covid-en-maxico>

DROMEX. (2021). Grupo Dromex. <https://www.dromex.com/#mexico>

El Economista (2015). Drugmex llega a Querétaro. 20 de julio. <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Drugmex-llega-a-Queretaro-20150720-0136.html>

Hruby, D. (2018). Putting China's science on the map. *Nature Career Guide*. 17 de enero. <https://www.nature.com/articles/d41586-018-00544-1>

Secretaría de Relaciones Exteriores (SER) (2021). Las primeras vacunas contra la COVID-19 envasadas en México salen de la planta de Drugmex. 22 de marzo. <https://www.gob.mx/sre/prensa/las-primeras-vacunas-contra-la-covid-19-ensadas-en-mexico-salen-de-la-planta-de-drugmex?idiom=es>



# Capítulo 11

---

## Paisaje Pharmakon

### Un modelo territorial emergente para la gobernanza geobioquímica

**Luciano Brina**

Strelka Institute for Media, Architecture & Design  
luciano.brina.g@gmail.com

#### Introducción

La palabra griega *pharmakon* significa simultáneamente remedio, veneno y chivo expiatorio. Los dos primeros sentidos se refieren al significado cotidiano de la farmacología, combinación capaz de desencadenar el potencial productivo del metabolismo, entendido aquí como un proceso dinámico de transmutación energética y material, cuyo resultado no es necesariamente dado o fácilmente predecible.

El tercero, según Jacques Derrida, corresponde a una entidad que representa la suma de corrupción y envenenamiento. Originado durante la transmutación antes mencionada, y como subproducto de la misma, su eventual despido mediante protocolos depurativos actúa como una forma de remediación (2000: 63-71).

Si el chivo expiatorio es una consecuencia inevitable de la interacción entre remedio y veneno, entonces no es su existencia lo problemático, sino las formas en que este se metaboliza, procesa, planifica y elimina; en resumen, las formas en las que deliberadamente se incorpora. El *pharmakon* nos invita a ser oportunistas y sistémicamente inclusivos con los restos de nuestro régimen metabólico, el cual realizamos mientras extraemos, producimos y consumimos, a través de escalas que van desde nuestro propio cuerpo hasta las ciudades, los paisajes y todo el sistema terrestre.

## **Desechos, o el potencial remediador de las externalidades antropogénicas**

Según el Banco Mundial, en 2016 una persona normal producía una media de 0,74 kg de residuos sólidos al día. Eso no parece mucho. Ahora, imagina si tuvieras que almacenar esos residuos donde vives, ya sea en tu piso o en tu casa. En un año, habrías acumulado 270,1 kg de desechos, que es más de cuatro veces la masa corporal promedio de una persona. Imagina que cuatro personas nuevas se mudan a tu casa cada año. Eso es mucho. Aunque pesen lo mismo, los residuos no son tan agradables como las personas: contaminan, huelen, se pudren, corroen (...) Pero, afortunadamente, tienes el privilegio de tener un servicio de gestión de residuos domiciliarios, por lo que no tienes que sentir su materialidad. Ahora el desperdicio está en otro lugar, de alguna manera, exteriorizado.

El desperdicio, la externalidad última, es un veneno no contabilizado, no cartografiado y sin control. Sin embargo, como diría Robert Pietrusko “en un ciclo verdaderamente metabólico no hay desperdicio: solo exceso, reproducción, transformación y voluntad vital”. Este exceso se reconoce erróneamente como desperdicio porque su manifestación aún no ha sido valorizada por ninguno de nuestros sistemas de soporte vital. La creación de valor en nuestro régimen metabólico actual se caracteriza por una captación de beneficios altamente injusta por parte de entidades (individuos, empresas, ciudades globales e industrias) que ocupan una posición privilegiada dentro de una red mundial de extracción, producción, consumo y externalización. En el otro extremo de esta cadena de relevo, encontramos los *hinterlands* periféricos, pueblos y comunidades que estas entidades explotan y de los que se alimentan, y que es precisamente donde los llamados desechos encuentran su lugar de entierro (Katsikis, 2014: 5-12). En efecto, la infraestructura que cumple la conexión entre la ciudad global y la periferia explotada está tan ausente de la narrativa sostenida por nuestro régimen intensivo en carbono, que sin duda estamos enfrentando (en realidad evitando enfrentar) lo que argumentan Ghosn y Hazairy que constituye una calamidad convergente: ambiental, social y estética (2020: 10-27).

No hay un exterior en el que las consecuencias no deseadas de nuestras acciones puedan desaparecer ya que, actualmente, los residuos se han convertido en una capa geológica (Parikka, 2015: 141-153). Debe crearse un mecanismo de aplicación capaz de eludir las decisiones subjetivas, probablemente incluso uno no humano: sin sujeto, sin fronteras, metabólico y geológico. Necesitamos adoptar los residuos como un dispositivo de medición operativo, como un medio de gobernanza geobioquímico transformador y situado (Bratton, 2021: 56-60). Necesitamos adoptar el *pharmakon* ahora. Pero ¿cómo podríamos hacer eso? Preguntémosle a James Lovelock, padre de la teoría Gaia.

*Si estuviese permitido, felizmente almacenaría desechos nucleares en mi patio, y usaría el calor que producen para calefaccionar mi hogar (Lovelock, 2021).*

*Me pregunto si pequeños volúmenes de desechos nucleares provenientes de la generación de energía no debieran ser almacenados en bosques tropicales u otros hábitats que requieran de una protección fiable contra la destrucción pertrechada por avaros desarrolladores (Lovelock, 2021).*

Estas citas de Lovelock aluden a una lógica alternativa hacia el desperdicio. Su pragmatismo radical es un llamado a desdicotomizar la eliminación de contaminantes y la mitigación del cambio climático. Para él, la condición previa para la remediación ecológica, contraintuitivamente, comienza con la gestión deliberada y oportunista de los residuos. En los términos descritos a lo largo de este ensayo, se podría decir que está postulando al desperdicio como un *pharmakon*, como un fenómeno emergente que requiere ser planificado para cumplir procesos remediadores.

Desafortunadamente, para Lovelock hay solo una pequeña cantidad de selvas tropicales templadas en el lejano oriente de Rusia, claramente insuficientes para contener de manera segura sus desechos nucleares, y mucho menos todos los contaminantes provenientes de sus zonas interiores y sus centros urbanos (Brenner, 2020: 23-25). Entonces ¿A dónde van los productos de desecho del extractivismo salvaje? Seguramente a cualquier lugar menos adonde puedan percibirse: la vasta periferia interna rusa.



Figura 1. Colina artificial hecha de arena sumamente triturada, subproducto de la limpieza de maquinaria en la industria de fundición de hierro. Fuente: Brina, Gong, Tetekin, Pharmakon Landscape, video MPEG, 01:38, <https://youtu.be/YGakBE0D4tg>

## Entrando en la periferia interna. El caso de la Federación rusa

La actual expresión territorial de lo venenoso en Rusia es lo que el geógrafo Vladimir Kaganskiy denominó periferia interna (2013: 21-31). Esta consiste en territorios anteriormente desarrollados, ahora sumidos en un profundo declive, originado por la redistribución de actividades civiles e industriales mal planificadas durante la URSS (Kaganskiy, 2013: 24-25). Ya han perdido su potencial artificialmente sostenido (economía altamente subsidiada), capital social y cualquier posibilidad de autodesarrollo económico normal, ya que las antiguas granjas colectivas y estatales están en declive, y la infraestructura material y social que dependía directamente de las empresas productivas es degradante (Kaganskiy, 2013: 26).

Geográficamente hablando, su conectividad y accesibilidad se complica debido a que el volumen logístico no se realiza a través de sus fronteras administrativas, sino rodeándolas. Desde un punto de vista económico, es posible confirmar que estos límites actúan más como barreras que como filtros o *buffers*. Sin embargo, visto desde un punto de vista ecológico, estos bordes actúan como ejes ambientales que encierran un paisaje vigoroso y efervescente.

Estas condiciones dicotómicas –tejido socioeconómico en decadencia y revitalización ecológica– son lo que imbuje a este modelo



territorial de atributos claves para jugar un rol crítico en lo que respecta a remediación ecosistémica y secuestro de GEI (gases de efecto invernadero), un modelo que promueva e institucionalice la resilvestración de paisajes extractivos y la recuperación de bosques y estepas en tierras arables abandonadas.

Debido a su extensión y su increíble *performance* ecológica, y considerando que el metabolismo es una problemática de escala planetaria, argumentamos que la periferia interna poseería una posición relevante respecto a la mitigación del cambio climático y la gestión de pasivos ambientales a escala mundial. Rusia tiene la posibilidad de dejar de lado su colonialismo interior –tanto en términos de output metabólico como de distribución de la riqueza– y convertirse en un “donante ecológico planetario financiado internacionalmente” (Rodoman, 2017: 18-43).

Sin embargo, la ausencia de una planificación concreta sobre la distribución de desechos dentro de la periferia interna ha llevado al colapso de su régimen metabólico. Estos hechos clarifican la necesidad de un andamiaje conceptual y operativo para convertir su decadencia en un paisaje ecológico operacional, uno que pueda sentar las bases de una codependencia entre condiciones venenosas y remediación de largo plazo.



Figura 02. Invernaderos abandonados, dedicados a la agricultura comunal durante la URSS, ahora habitados por una vegetación indómita que se alimenta de sus restos minerales. Brina, Gong, Tetekin, Pharmakon Landscape, video MPEG, 01:45, <https://youtu.be/YGakBE0D4tg>

## Paisaje Pharmakon. Modelando la gobernanza geobioquímica mediante la gestión de residuos

Paisaje Pharmakon es un modelo de intervención territorial intensiva para la mitigación del cambio climático y la gobernanza geobioquímica que, en vez de reclamar la periferia interna para reestablecer su racionalidad e imaginario de antaño, apunta a reorganizar y potenciar aquellas prácticas cotidianas venenosas y remediativas capaces de tener un efecto territorial. Este paisaje comprende gestión de residuos, refuncionalización infraestructural, resilvestración, curaduría de las formas de presencia humana directa e indirecta, relocalización financiada de la población, detección *in situ* y remota, y control militar.<sup>33</sup> Es una iniciativa de geodiseño que desafía los límites de lo que pharmakon significa: aquí, contaminación y exclusión humana equivalen a remediación acelerada, incremento de la biodiversidad y digestión de GEI, nutrición del suelo, y producción de energía, de modo que la coexistencia ambivalente de esta triada conceptual se convierte en codependencia. Paisaje Pharmakon apunta a institucionalizar el régimen geobioquímico de la periferia interna por medio de cinco estrategias especulativas interrelacionadas.

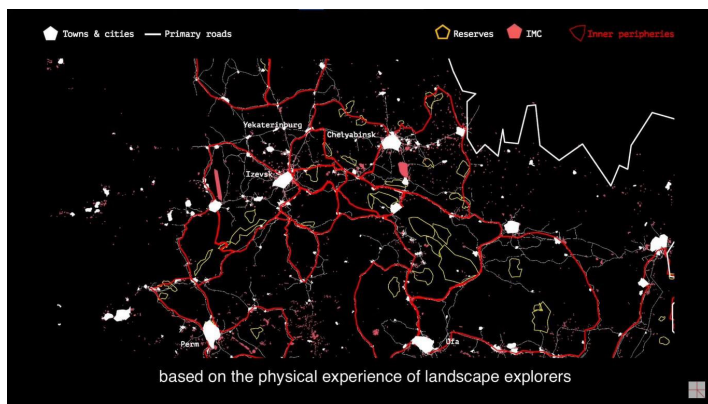


Figura 3. La periferia interior es un modelo territorial identificable por condiciones infraestructurales, sociales y ecológicas específicas. Es la mayor parte del vasto territorio de Rusia. Brina, Gong, Tetekin, Pharmakon Landscape, video MPEG, 03:52, <https://youtu.be/YGakBE0D4tg>

33 En línea con lo argumentado por Jussi Parikka en *A Geology of Media* y por Keller Easterling en *Medium Design*, aquí los *media* se entienden como un vector material dotado de propiedades específicas, ya sean intensivas o extensivas. Este punto de vista permite incluir la historia de los procesos materiales y los de las formaciones que emergen de ellos. Aquí me centro en la materia en sí misma como medio de recomposición, mediación y entremezclamiento humano y no-humano.

## ***Refuncionalización militar y satelital***

Debido a que el sostenimiento de los ciclos metabólicos del Paisaje Pharmakon requiere de una auditoría de rendimiento permanente, funciones tales como el control territorial, la detección remota, la vigilancia y la protección contra agresiones ambientales podría ser garantizada por las fuerzas militares rusas. El Ministerio de Defensa ruso es una de las organizaciones sociales más grandes del mundo, empleando directamente a cerca de 3 millones de personas, así como también el usuario de suelo consolidado más grande del mundo, con aproximadamente un décimo del área total del país en cuestión. El ministerio se encuentra a cargo de dos tercios de los satélites rusos, y posee un total de 143 polígonos de prueba tanto dentro como fuera de las fronteras del país –en su mayoría localizados en reservas naturales o paisajes protegidos–.

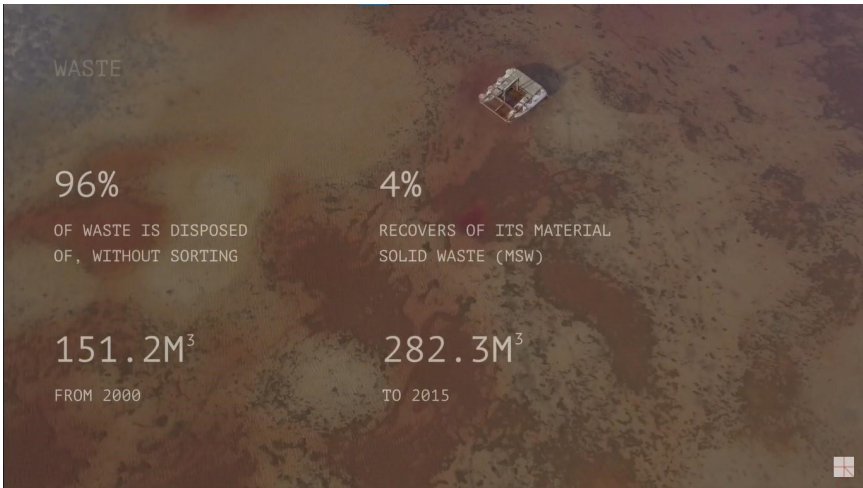
Actualmente, sin embargo, la protección ambiental para el cambio climático es un tema prácticamente ausente dentro de la agenda del ministerio (Brzoska, 2012: 43-54). A pesar de que la temperatura promedio del Ártico se incrementa 2,5 veces más rápido que en el resto del mundo (Conley, 2017), sus iniciativas se centran en asegurar la ruta naval y comercial ártica en vez abordar la protección ambiental como un asunto de ecología planetaria.

## ***Gestión de residuos sólidos, líquidos y gaseosos***

La contaminación controlada a partir del procesamiento estratégico de los residuos y el despoblamiento humano producto del riesgo de exposición a amenazas químicas convertirían al Paisaje Pharmakon en una zona de exclusión humana, donde solo flora, fauna, y personal esencial a tiempo parcial coexistan. En Rusia, los basureros municipales son la principal estrategia de gestión de desechos. Solo el 4 % de los residuos destinados a estos espacios es recuperado, mientras que el resto se vierte sin clasificación o gestión adicional (IFC, 2012: 5-7). Los subsidios y programas oficiales fueron abolidos tras el colapso de la URSS, entre el 50 y el 70 % de las instalaciones de reciclado y clasificación se encuentran obsoletas, y los servicios de recolección de residuos en pequeños asentamientos y villas fueron cancelados (IFC, 2012: 9). Como resultado, el vertido ilegal se ha convertido en una práctica común. Según el Servicio Federal de Supervisión de Recursos

Naturales, existen en la actualidad más de 17 mil basureros ilegales en Rusia y, entre los años 2000 y 2015, la deposición en estos vertederos se ha duplicado (McGee, 2018, Wednesday June 13).

Paisaje Pharmakon se propone a revertir esta tendencia. En tanto que en estos vertederos la descomposición anaeróbica de materia orgánica produce gas metano ( $\text{NH}_4$ ), la instalación de equipos de captura de dicho gas no solo reduciría significativamente las emisiones de GEI, sino también proveería de una fuente alternativa de energía capaz de ser distribuida a otras regiones o, en su defecto, a los pocos asentamientos permanentes e industrias asentadas en el Paisaje Pharmakon. En adición, el compostado jugaría un rol fundamental en la recuperación nutricional del suelo, prerrequisito para la resilivestación de este paisaje degradado.



*Rusia es un país pharmakon: uno podría pensar en él como el contenedor de basura más grande de la Tierra, o como donde las condiciones materiales más diversas y extremas esperan una reconfiguración completa hacia la mitigación del cambio climático. Brina, Gong, Tetekin, Pharmakon Landscape, video MPEG, 06:12, <https://youtu.be/YGakBE0D4tg>*

## ***Forestación, regeneración ecosistémica y detección remota***

Paisaje Pharmakon propone configurar un ciclo homeostático basado en el procesamiento químico a partir de las propiedades sintéticas de la flora autóctona. Para encarar estas cuestiones, este paisaje despliega una cantidad formidable de succionadores de polución atmosférica: bosques, estepas, y pastizales. Rusia posee el 19 % de las reservas forestales mundiales. Este porcentaje podría incrementarse mediante reforestación y replantación en áreas arables abandonadas o de bajo rendimiento, o en canteras ya explotadas. Según el Ministerio Federal Ruso de Bosques, al menos 50 a 55 millones de hectáreas antaño destinadas a la agricultura son apropiadas para ser forestadas, mientras que de las 76 millones de hectáreas arables abandonadas registradas en el año 2018, 30 millones de ellas ya han sido espontáneamente cubiertas por nuevos bosques (Korotkov, 2018: 7-11).

Sin embargo, la forestación espontánea resulta insuficiente tanto en cantidad como en ritmo para capturar la cantidad de GEI requerida. Adicionalmente, la tala ilegal y los incendios intencionales son un enorme problema a nivel mundial, y Rusia no es la excepción. Allí, la primera representa hasta un 4 % del total de la tala, mientras que la segunda se presume que asciende a un 25 % de la pérdida de forestación (Brzoska, 2012: 54). A partir de imágenes satelitales, se concluye que en los últimos 20 años el ritmo de deforestación producto de incendios llega a 400 mil hectáreas por año.

Nuevamente, las fuerzas militares rusas podrían tomar esta responsabilidad. En tierra, podrían realizar la instalación y el mantenimiento de redes de sensores, proveyendo de una respuesta inmediata ante desmontes e incendios intencionales, tal como sus pares chinos lo vienen haciendo (Brzoska, 2012: 55-57). En el aire, sus satélites podrían verificar la salud de cada ecosistema y auditar su capacidad de captaciones de GEI.

Sumado a las localizaciones donde podrían llevarse a cabo iniciativas de forestación y reforestación y, como se mencionó anteriormente en este ensayo, podría potenciarse la capacidad que tienen los *buffers* entre bordes administrativos de distintas periferias internas de establecer un límite entre las condiciones de toxicidad de los Pai-

sajes Pharmakon y las zonas habitadas por humanos. Casi tan inapropiados para el asentamiento humano permanente como lo que circunscriben, estos cinturones verdes desplazarían a la población, el comercio, la recreación y el hábitat hacia sus bordes externos (por lo tanto, a lo largo de la infraestructura vial), creando así entornos ecológicamente protegidos, con mayor densidad poblacional, y mayor actividad económica.

### ***Refuncionalización infraestructural e industrial***

Los principales productos de Rusia no son los *commodities*, sino el calor. Sea como subproducto de cualquiera de sus industrias extractivistas, o para calefaccionar los complejos habitacionales a lo largo y ancho del país, la generación de calor es un requerimiento ineludible para el sostenimiento de la vida y la producción en la Federación. Sin embargo, calentar un país del tamaño de Rusia es una tarea increíblemente demandante, que naturalmente posee un peligroso subproducto: gases de efecto invernadero.

Según Climate Transparency, casi el 40 % de las emisiones de GEI rusas provienen de la quema de combustibles fósiles para la generación de energía eléctrica y/o calórica (2019, 4-8). A pesar de que la capacidad de esta industria excede ampliamente la demanda actual, la cual se ha reducido significativamente desde el colapso de la Unión Soviética a principios de 1990, 40 % de las centrales térmicas tienen más de 50 años de antigüedad (McKinsey & Co, 2009). Por otra parte, la mitad de las emisiones provenientes de la industria petrolera y gasífera proceden de filtraciones y pérdidas durante su distribución. Ambas situaciones tienen enormes consecuencias en términos de eficiencia y, por lo tanto, en el incremento de emisiones de GEI.

El complejo industrial ruso ha de ser llamado no solo a limpiar sus propios desastres ambientales, sino también a cambiar de inmediato hacia un escenario de emisiones de GEI negativo. La disminución de la participación de la industria en el PBI ruso, en comparación con la de servicios desde la última década del milenio pasado, señala una refuncionalización necesaria de los establecimientos fabriles y la infraestructura asentada en la periferia interna.

Primero, las fábricas en desuso o en uso marginal a lo largo del Paisaje Pharmakon podrían refuncionalizarse en pos de la captura y secuestro de carbono, de la recuperación del calor residual generado en este proceso para la calefacción residencial, y la captura de metano para el reemplazo de combustibles fósiles. Las tuberías de petróleo y gas decomisionadas que cruzan la periferia interna podrían reutilizarse para transportar CO<sub>2</sub>, mientras que los yacimientos mineros podrían reconvertirse en sumideros de carbono. Las plantas metalúrgicas podrían utilizar su gas de alto horno residual para la producción de energía y calor. Agregar equipos de captura y secuestro de carbono a plantas químicas y metalúrgicas existentes y luego vender el CO<sub>2</sub> recuperado para el proceso conocido como *enhanced oil recovery* (EOR) podría no solo reducir la cantidad de emisiones, sino también reducir el costo por tonelada del CO<sub>2</sub>.

En segundo lugar, dado que los residuos son el principal recurso del Paisaje Pharmakon, el reciclado a gran escala podría ser llevado a cabo por la industria metalúrgica y cementera. En el primer caso, la chatarra metálica, un bien sumamentepreciado en Rusia, podría ser recolectada y vendida a empresas capaces de agregarle valor. Respecto al segundo, recuperar tipos específicos de áridos tales como la ceniza o la escoria para reemplazar el clinker –componente principal del cemento, un material obtenido por calcinación de materiales ricos en calcio– podría reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> de esta industria en un 55 %.

### ***Exclusión y relocalización humana***

Así como la periferia interna es la tierra del terrorismo ecológico, en donde las empresas contaminantes se salen con la suya, es también la tierra del racismo ambiental. Existe una clara correspondencia espacial entre las minorías étnicas y/o de bajos ingresos económicos, y la distribución de los peligros medioambientales (Lerner, 2010: 4). Estos habitantes experimentan una exposición severa a todo tipo de agentes tóxicos, condición diametralmente opuesta los habitantes de regiones altamente urbanizadas y privilegiadas, como el caso de Moscú.

Pero el racismo medioambiental no se limita a la exposición química, sino que es una situación multicausal que comprende particularmente tres características críticas del proceso urbanizador del territorio ruso durante el siglo XX y XXI: el frío, la lejanía, y los procesos migratorios.

En Rusia, regiones tales como Siberia o el Lejano Este, caracterizadas por sus bajas temperaturas y la falta de infraestructura de transporte, son unas en las cuales la inversión privada directa no fluiría de hecho, dado que los costos asociados al mantenimiento, operación y habitabilidad resultan sumamente elevados en comparación con los de regiones más cálidas y urbanizadas. Sin embargo, durante la administración soviética centralizada, los planificadores invirtieron en demasía en áreas del país que eran o muy frías o muy remotas como para sostenerse en el contexto de una economía de mercado: durante este período Rusia se volvió económicamente “más fría” (Hill, 2003).

En este sentido, los asentamientos humanos eran concebidos como una red jerárquica organizada a lo largo de la traza del Tren Transiberiano. Tómese el caso de las principales ciudades tales como Tomsk, Novosibirsk u Omsk, las cuales fueron centros urbanos de primera jerarquía, capaces de concentrar servicios de salud especializados, culturales y educativos. Algo más lejos del Tren, pequeñas ciudades tales como Surgut y Nizhenevarstovsk, actuaban de nexo entre los asentamientos principales y los puestos de campaña más remotos a lo largo del Ártico. Y eso fue precisamente lo que sucedió.

El fin de la Unión Soviética implicó una interrupción en el régimen de inversión estatal que hizo entrar en cortocircuito toda esta orquestación, dejando como consecuencia comunidades desempleadas y empobrecidas, infraestructuras obsoletas, empresas deficitarias, y territorios contaminados y explotados a lo largo de las regiones de Siberia, el Norte, y el Lejano Este. La cadena de relevos urbanos y territoriales que justificaba y sostenía el sistema de planeamiento perdió su sentido, dado que el valor de las actividades económicas existentes dentro de la Unión se había desvanecido. Esto conllevó a que estas regiones estuviesen más desconectadas las unas de las otras (en un sentido económico) como jamás antes en la historia de Rusia.



Con el colapso de la URSS, las inversiones se desplazaron hacia lugares en donde la producción pudiese tener una calidad y un costo capaz de competir en el mercado global: Rusia se convirtió en un país económicamente “más cálido”. El declive económico sufrido en las regiones noroeste, en los Urales, y sobre el Círculo Ártico fue acompañado por una simultánea y masiva emigración. Ya entre 1979 y 1994 alrededor de dos tercios de los centros urbanos de Rusia experimentaron un abrupto declive poblacional, incluso al punto del abandono (Mikhailova, 2012). Por lo tanto, regiones altamente urbanizadas, ciudades diversificadas, y pueblos especializados en I+D prosperaron, mientras que las *monotowns*, *company towns* y las *besperspektivnyye* (poblados poco prometedores) perecieron.

La combinación de magra oferta laboral, eliminación de subsidios estatales, desconexión geográfica y baja calidad urbana resultó en una catástrofe social y habitacional. Sin la suficiente concentración poblacional, no solo la provisión de servicios municipales básicos se torna sumamente costosa, sino que también la vida urbana comenzó a venirse abajo. Más personas emigran, más se profundiza este círculo vicioso.

En síntesis, este es el trasfondo social, económico y territorial de la periferia interna: decadencia, estancamiento, emigración, contaminación, obsolescencia, envejecimiento, lejanía, soledad, desfinanciamiento, decrecimiento, y bajas, extremadamente bajas temperaturas ¿Cómo es que el Paisaje Pharmakon podría revertir o al menos proponer un escenario alternativo para este paisaje y estos pobladores olvidados?



Figura 5. Una vez identificadas sus condiciones y establecido su potencial ambiental, se asienta un Paisaje Pharmakon, emergiendo de los restos de la periferia interior. Lo que una vez transportó restos fósiles licuados, ahora transporta los restos de su uso: CO<sub>2</sub>, Brina, Gong, Tetekin, Pharmakon Landscape, video MPEG, 10:25, <https://youtu.be/YGakBE0D4tg>

## Financiando el Paisaje Pharmakon

“La elección es simple: desarrollar la producción e incrementar la extracción de materias primas de modo de finalmente entregarle Siberia y el Lejano Este a China; o discontinuar cualquier actividad con el fin de conservar estas tierras como reservas naturales bajo el mecenazgo de las Naciones Unidas, en alianza con la Unión Europea y los Estados Unidos de América”

En esta provocativa declaración, el geógrafo ruso Boris Rodoman (2017: 37) postula dos posibles caminos muy diferentes para Rusia: uno consiste en seguir agotando sus recursos naturales en nombre de la rentabilidad, acentuando así las inequidades entre centro y periferia, con la garantía de enfrentarse a una crisis económica, social y ambiental sin precedentes en el corto plazo. El otro camino consistiría en que Rusia se convierta en un donante medioambiental internacionalmente financiado, capaz de prestar servicios ecológicos para todo el planeta. Esta alternativa propone que, dado que la polución es un fenómeno planetario inequitativamente distribuido y producido, que afecta en mayor medida a las economías basadas en la explotación y producción de *commodities*, y dada la formidable capacidad ecológica que la infraestructura verde rusa todavía posee en vistas de contribuir al saneamiento planetario, tanto el Estado

ruso como sus empresas y su población (para el caso, los habitantes del Paisaje Pharmakon) han de monetizar e invertir en su potencial medioambiental.

A modo de ejemplo, firmas tales como Microsoft, Glovo, SoftBank y otras listadas en el índice S & P 500 trasladan sus emisiones de GEI por medio del financiamiento de infraestructura verde en Latinoamérica gracias a ONG y plataformas como Pachama<sup>34</sup> o Restor<sup>35</sup>.

La primera se encarga de apalancar información geoespacioreferenciada, inteligencia artificial y comunidades locales, con el fin de brindar información precisa sobre la capacidad ecosistémica de distintos proyectos paisajísticos, cuál es el costo de cada tonelada de CO<sub>2</sub> secuestrado, y qué inversiones se precisan para potenciar estas infraestructuras. Como se mencionó, el complejo defensivo ruso podría sacar provecho de su extensa red de establecimientos militares y de satélites, con el fin de llevar a cabo la auditoría geoespacial necesaria para monetizar su patrimonio natural. Esta iniciativa contribuiría a la creación de nuevos puestos de trabajo, tan necesarios para las pocas y empobrecidas comunidades que seguirían viviendo en los Paisajes Pharmakon.

La segunda posee un carácter más participativo y autogestivo, que apalanca organizaciones civiles, profesionales y habitantes en pos de restaurar los ecosistemas que habitan. Restor ofrece una plataforma online de análisis de información ecosistémica satelital, así como también medios para sumar contribuciones económicas y articular recursos humanos locales. Esta alternativa resultaría sumamente valiosa para la organización y coordinación de los habitantes de la periferia interna que deseen recuperar su hábitat y calidad de vida, mantener sus vínculos socioafectivos, y reconvertir su matriz productiva del extractivismo empobrecedor a la cultura del cuidado y el mantenimiento.

Citando a Bernard Stiegler, “La tecnología es nuestro pharmakon, un veneno ineludible que tiene potencial curativo, mientras que la cultura es una terapéutica que debe recuperarse de su colonización

---

34 <https://www.pachama.com>

35 <https://www.restor.eco>

por los procesos audiovisuales digitales del capitalismo cognitivo” (2013: 4-11). Paisaje Pharmakon propone un cambio desde el uso de la tecnología para la publicidad, la vigilancia individual y la autoválidación narcisista, a su uso para auditar, apoyar y promover colectivamente iniciativas de restauración paisajísticas.

Para todos aquellos habitantes que sientan que su desarrollo se encuentra en otro lugar, la emigración ha de ser promovida en vez de ser resistida o retrasada. La pregunta es, pues, cómo planificar apropiadamente esa emigración, y cuáles son los medios para sostenerla y financiarla.

Como se ha mencionado, la emigración desde el frío hacia el calor, y desde las degradadas ciudades monofuncionales hacia otras económica y culturalmente más diversificadas había estado sucediendo desde algunos años antes del colapso definitivo de la URSS. Sin embargo, en un país como Rusia, en donde las tasas de crecimiento y natalidad decrecen desde mediados del siglo XX, donde dos tercios del territorio poseen una densidad poblacional inferior al habitante por kilómetro cuadrado, los flujos migratorios humanos son un asunto particularmente importante que requiere una planificación especial. Esto quiere decir que es responsabilidad del Paisaje Pharmakon, en tanto institución, relocalizar a sus antiguos habitantes y garantizarles una mejor calidad de vida, extendiendo esta responsabilidad a las ciudades receptoras en lo que respecta a la provisión de ofertas laborales y financiamiento.

Las ciudades huésped pueden ser aquellas conocidas como “intermedias”: emplazamientos emergentes de más de un millón de habitantes, cuyo crecimiento podría conducir a un desarrollo sustancial de la economía rusa. Una investigación conducida por la corporación Strelka KB en 2017 muestra que el 15 % del PBI ruso es producido por estas ciudades (excluyendo a Moscú), aunque su productividad no está acompañada de una inversión sostenida, una buena calidad urbana, o recursos financieros. Este desbalance entre productividad e inversión señala que estas ciudades poseen muchísimo potencial remanente, característica que podrían cumplimentar a partir de un ingreso de mano de obra altamente calificada y de consumidores relocalizados desde los Paisajes Pharmakon. Esta relocalización podría ser dirigida, de modo que los nuevos habitantes

podrían ser destinados a ciudades con especializaciones específicas, como sigue: Krasnodar y Ekaterinburgo en comercio; Omsk, Ufa y Kazan en manufactura; Krasnodar, Samara, Nizhny Novgorod y Novosibirsk en construcción.

## **Conclusión. Escenarios de terraformación en el territorio argentino, en, desde y para Argentina**

Paisaje Pharmakon se erige como la reificación de la transición de un modelo territorial y económico extractivista a uno basado en el cuidado planetario. En un intento por proponer un modelo de desarrollo alternativo para una planetaria viable, Pharmakon Landscape promueve remediación y restauración en base a lo contaminante, degradado y lo desperdiciado. En lugar de construir de nuevo o *a nuevo*, nos invita a prestar más atención a las oportunidades que ofrecen los residuos para la mitigación del cambio climático. En un sentido farmacológico, la remediación planetaria debe surgir de los restos de los aspectos peor planificados y menos supervisados de nuestro régimen productivo globalizado: los *hinterlands* y paisajes operativos.

Si bien el proyecto surge de las especificidades del vasto territorio posindustrial y postsoviético ruso, es de particular interés para el avance de esta iniciativa el poder identificar paralelismos con el territorio argentino. Aspectos tales como su extensión geográfica; su posición como deudores financieros en simultáneo a ser acreedores medioambientales; su diversidad ecosistémica; los modos de explotación de *commodities* y el tratamiento de sus externalidades; la relación operacional entre centros urbanos privilegiados por la distribución injusta del usufructo colectivamente generado y las periferias explotadas; y la vulnerabilidad sistémica a la cual son sometidas las comunidades no privilegiadas de cada uno de estos territorios.

Los casi cuatro millones de kilómetros cuadrados que conforman el territorio argentino –en los cuales la diversidad ecológica (todavía) es la regla– resultan auspiciosos para el desarrollo de iniciativas de cuidado ambiental planetario. Sin embargo, en estas latitudes contemplar lo meramente ambiental resulta por lo menos insuficiente –para no decir injusto y falta de ética– si lo que se persigue, en tanto habitantes y actores de este suelo y de esta nación expandida como

lo es la Patria Grande, es lograr los objetivos de justicia social, la organización comunitaria de base, y el aprovechamiento de la matriz científico-tecnológica nacional, tal y como lo plantea el Pacto Ecosocial Latinoamericano.<sup>36</sup> Al final de cuentas, y en perspectiva farmacológica, es precisamente la tríada neoliberalismo-extractivismo-ecología (devenida en “potencial de ‘comodificación’”) la que da lugar a la existencia y sostenimiento de los agronegocios, la megaminería y los desmontes a lo largo y ancho del país, en detrimento de ecosistemas en los cuales habitan comunidades humanas y no-humanas.

Si bien Rusia y Argentina no coinciden –en términos generales– en sus respectivos grados de desarrollo tecnológico e industrial, sí es posible establecer un punto de comparación cuando se habla de industrias extractivistas primarias altamente especializadas y globalizadas como las antes mencionadas. Equiparables son las alarmantes consecuencias territoriales de dichas industrias, dado que sus patrones operacionales son análogos: en donde aterrizan<sup>37</sup> crean lo que S. Lerner (2010) denomina *zonas de sacrificio*, áreas pobladas destinadas a la acumulación de externalidades. Si acaso en la periferia interna rusa podemos ver las consecuencias más extremas del tardocapitalismo, y si acaso su tendencia es modélica, se deduce que el territorio productivo nacional se dirigiría hacia ese destino. Es en este escenario en el que Pharmakon Landscape propone el cierre del ciclo metabólico antrópico, cuyos deficientes procesos de redigestión entran en conflicto no solo con el balance ecológico planetario, sino precisamente con las comunidades humanas y no-humanas de cada sitio específico a quienes de hecho este modelo alternativo apunta a poner como actores principales en el desarrollo y sostenimiento del modelo.

En otro estrato, cabe preguntarse cuál podría ser el rol, las incumbencias y el alcance –si es que acaso le correspondiese alguno– del complejo de defensa nacional (Fuerzas Armadas e infraestructura satelital, sensorial y telecomunicacional) en lo que respecta a la protección de los recursos naturales de nuestro territorio, teniendo como antecedente los sucesivos golpes de estado cívico-empresa-

---

36 <https://pactoecosocialdelsur.com/>

37 Aquí sería más apropiado utilizar el verbo *land*, dado que da cuenta de una apropiación territorial pero también de la ocupación de un objeto externo de un sitio específico. Estos son los términos en los que Saskia Sassen define al modo de implantación de las empresas transnacionales extractivistas.

rio-militares que hemos sufrido a lo largo de la historia de nuestro continente en general, y en Argentina en particular. La alianza entre élites empresariales, tecnológicas y militares, apadrinadas por acción u omisión por los instrumentos de los que dispone el Estado, ha de ser tenida en cuenta como *horizonte posible*, mas no *deseable*.

Para finalizar, podría decirse que Paisaje Pharmakon como modelo corre el riesgo de convertirse en solo otra forma de neoextractivismo (¿militarizado?), en el que se pase de la explotación de recursos naturales primarios a una que se apropie de la capacidad mitigatoria del territorio argentino, pero que, *a la bussiness-as-usual*, el usufructo de dicha apropiación sea capitalizado por la minoría empresaria nacional y transnacional a la que ya estamos acostumbrados. La “comodificación” del potencial mitigatorio puede volverse otro modo de explotación territorial expulsivo, así como también una nueva arma usada por minorías privilegiadas para el apalancamiento de políticas regresivas que perpetúen las relaciones de propiedad y de concentración latifundista vigentes en nuestro país.

Como bien señala Bratton (2020), es tan importante planificar futuros deseables como prevenir aquellos que no lo son. Tal vez, Paisaje Pharmakon, remedio y veneno a la vez, sea el medio para ver y diseñar estos futuros en nuestro amado país.

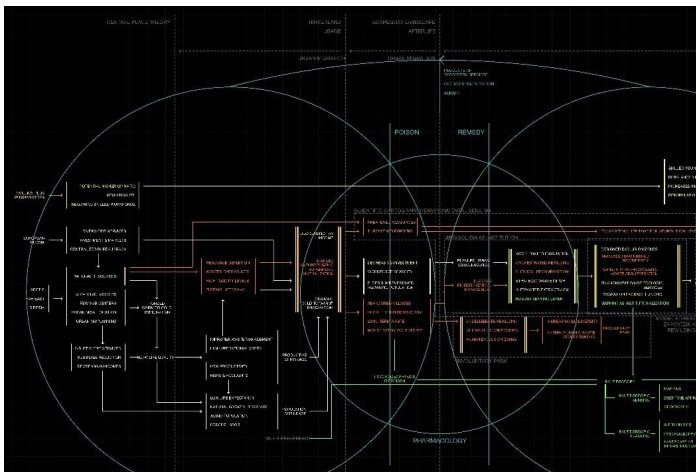


Figura 6. Régimen metabólico de un paisaje pharmakon.  
Fuente: Luciano Brina, imagen JPEG, 2020

## Referencias

- Bratton, B. (2020). *The Terraforming*. Moscú: Strelka Press
- Bratton, B. (2021). *The Revenge of the Real*. Nueva York: Verso Books, 56-60
- Brenner, N. (2020). Operational Landscapes: Hinterlands of the Capitalocene. *Architectural Design*, 1: 2020. Chichester: John Wiley & Sons Ltd., 23-25
- Brzoska, M. (2012). Climate Change and the Military in China, Russia, the United Kingdom, and the United States. *Bulletin of the Atomic Scientists* 68. Washington: SAGE Publishing, 43-54
- Derrida, J (2000). *Dissemination* (B. Johnson, trad.). Chicago: University of Chicago Press, 63-71
- Conley, H. (2021). *Climate Change Will Reshape Russia*. Centre of Strategic & International Studies (csis.org). Recuperado de <https://www.csis.org/analysis/climate-change-will-reshape-russia> . Accesado el 23 de mayo de 2021.
- Ghosn, Rania, El Hadi Hazairy. (2020). *Geostories: Another Architecture for the Environment*. Nueva York: Actar Publishers, 10-27
- Hill, F. (2003). *The Siberian Curse: How Communist Planners Left Russia Out in the Cold*. Washington: Brookings Institution Press
- IBP Institute. (2008). *Russia Ecology, Nature Protection Laws and Regulations Handbook 1*. Boston: IBP USA, 155-166
- International Finance Corporation Russia (2012). *Municipal Solid Waste Management: Opportunities for Russia*. Moscú: IFC Russia.



- Kaganskiy, V. (2013). Inner Periphery is a New Growing Zone of Russia's Cultural Landscape. *Regional Research of Russia*, 3 (1). Moscú: Pleiades Publishing Ltd., 21-31
- Katsikis, N. (2014). On the Geographical Organization of World Urbanization, *Monu: Geographical Urbanism*, 20. Rotterdam: Board Publishers, 5-12.
- Korotkov, A. (2018). *The Russian Forests: Organizational Structure, Property Rights and Assessment*. Washington: SAGE Publishing, 20-30
- Lovelock, J (2001, jueves 16 de agosto). We Need Nuclear Power, Says the Man Who Inspired the Greens. *Telegraph*. Recuperado desde <https://www.telegraph.co.uk/news/science/science-news/4765409/We-need-nuclear-power-says-the-man-who-inspired-the-Greens.html> . Accesado el 23 de mayo de 2021.
- Lerner, S. (2010). *Sacrifice Zones: The Front Lines of Toxic Chemical Exposure in the United States*. Cambridge, MA: MIT Press, 4
- McGee, Rylin. (2018, miércoles 13 de junio). Recycling and Waste Recovery in Russia: Policy and Infrastructure Challenges. *Geostory.today*. Recuperado de <https://geohistory.today/recycling-waste-recovery-russia/>
- McKinsey & Co. (2009). *Pathways to an Energy and Carbon Efficient Russia*. Moscú: McKinsey & Co.
- Mikhailova, T. (2012). Where Russians Should Live: A Counterfactual Alternative to Soviet Location Policy. *MPRA Paper 35938*. Moscú: New Economic School
- Pietrusko, R. (2020). *Territorial Metabolism (seminar brief)*. Moscú: Strelka Institute for Media, Architecture and Design
- Parikka, J. (2017). *A Geology of Media*. Minnesota: University of Minnesota Press, 141-153

Rodoman, B. (2017). Ecological Specialization as a Desirable Future for Russia. *Russian Peasant Studies*, 2 (3). Moscú: Center for Agrarian Studies, 28-43

Sassen, S. (2014). *Expulsions. Brutality and Complexity in the Global Economy*. Cambridge: Harvard University Press

Strelka KB (2017). *The Economy of Million-Plus Cities: The Right to Develop*. Recuperado desde <https://media.strelka-kb.com/gdpcities-en>. Accesado el 23 de mayo de 2021

# Capítulo 12

---

## Evolución de la base de conocimiento en el sector de dispositivos médicos a nivel mundial

**Darío Vázquez**

CEED-UNSAM, CONICET  
rvazquez@unsam.edu.ar

**Verónica Robert**

CEED-UNSAM, CONICET  
vrobert@unsam.edu.ar

**Ignacio Cretini**

CEED-UNSAM  
ignaciocretini@gmail.com

### Introducción

La pandemia mundial de la COVID-19 puso en el centro del debate la relevancia del sector de salud como vector de desarrollo industrial y económico. No obstante, las posibilidades reales de los países en desarrollo para enfrentar los desafíos de aumentar la producción nacional y desarrollar las capacidades productivas y tecnológicas necesarias para enfrentar el nuevo contexto de los mercados globales de productos de salud están en constante discusión. El sector de dispositivos médicos está sujeto a rápidos cambios tecnológicos que complejizan su base de conocimientos (BC), tradicionalmente basada en la fabricación de equipos mecánicos y electrónicos. En la nueva BC, a estos conocimientos tradicionales se suman cada vez más los que emergen de las industrias del *software* y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), muchos de ellos bajo el rótulo de Industria 4.0 (Brixner *et al.*, 2020; Andreoni *et al.*, 2021). Estos cambios están levantando barreras para los *latecomers* (incluso en aquellos países con

competencias en la fabricación) y afectan a las posibilidades de *catching up*.

Siguiendo esta línea de investigación, el objetivo principal de este trabajo es describir la base de conocimientos del subsector de dispositivos médicos a nivel mundial, y analizar su evolución reciente. Para ello, partimos de una base compuesta por datos de 7.355 empresas relacionadas con el sector de dispositivos médicos, extraídos de la base de datos Crunchbase (CB). A partir de la información obtenida de CB construimos redes bimodales y unimodales considerando empresas pertenecientes al sector y aquellas empresas pertenecientes a otros sectores, pero adquiridas por empresas de dispositivos médicos.

El documento está organizado de la siguiente manera: en la siguiente sección presentamos el marco conceptual; en la sección 2 ofrecemos una descripción general del sector y su evolución reciente; en la sección 3 presentamos la base de datos y la metodología aplicada; en la sección 4 presentamos los resultados del análisis; y, por último, en la sección 5 presentamos las principales conclusiones.

## **Evolución de la base de conocimientos en los sistemas de innovación en salud**

La innovación en medicina es un fenómeno colectivo y puede ser vista como un proceso emergente y no determinista generado a partir de interacciones complejas a través de bases de conocimiento heterogéneas (Nelson 2003; Metcalfe *et al.* 2005; Consoli & Mina, 2008; Cassiolato y Soares, 2015; Consoli *et al.*, 2015; Gelijns y Rosenberg, 1994; OMS, 2012). Estas características nos llevan a adoptar un enfoque sistémico que toma como base a los enfoques de Sistemas de Innovación en Salud (Gelijns y Rosenberg, 1994; Consoli & Mina, 2008; Cassiolato y Soares, 2015) y de Sistemas Sectoriales de Innovación (SSI) (Malerba, 2002). En particular, este último es complementario al concepto de Régimen Tecnológico (RT) (Malerba y Orsenigo, 1997; Breschi y Malerba, 1997), desde el que se considera a la **Base de Conocimiento (BC)** como un elemento fundamental a tener en cuenta para la caracterización de un sector en términos cognitivos, innovativos, estructurales y competitivos. La BC identifica al tipo de

conocimiento involucrado (tácito o codificado) en la trayectoria de aprendizaje dentro de un sector, y se nutre de interacciones complejas y piezas de conocimiento complementarias y combinables. En este sentido, la complejidad de la base de conocimientos puede ser analizada por **(i) la medida en que los SSI integran y combinan diferentes campos de conocimiento científico y tecnológico y (ii) lo amplio que es el espectro de competencias necesarias para desplegar actividades innovadoras** (incluyendo I+D, diseño e ingeniería, fabricación, producción, marketing, gobernanza de la cadena de valor, etc.). En el caso del sector de dispositivos médicos, estos aspectos son cruciales para entender su dinámica global, para identificar a los países líderes y a los nuevos entrantes, y para explicar las oportunidades de las economías periféricas de participar en el mercado global.

En los últimos años, frente a la profundización de las dinámicas de financiarización global, las interacciones entre campos de conocimiento, los procesos de diversificación relacionados y no relacionados a nivel de empresa y la convergencia tecnológica a nivel sectorial, así como el proceso de innovación, están tomando cada vez más la forma de **fusiones y adquisiciones (M&A)**.<sup>38</sup> Varios estudios empíricos sobre las M&A se han centrado en el impacto de estas sobre las capacidades y las trayectorias de aprendizaje. Estos estudios, llevados a cabo principalmente en industrias de alta tecnología, han demostrado que **las fusiones y adquisiciones pueden ser una estrategia de la empresa para adquirir nuevas capacidades que la empresa adquirente no podría desarrollar internamente** (Vermeulen y Barkema, 2001; Cloudt *et al.*, 2006; Makri *et al.*, 2010). En última instancia, las M&A son una herramienta habitualmente utilizada por las empresas en sectores de alta tecnología para acceder a (o apropiarse de) conocimientos externos, y esto las convierte en un mecanismo importante por el que los sectores expanden su base de conocimientos (Teece *et al.*, 1997; Teece, 2007; Lavarello, 2016).<sup>39</sup>

38 El predominio del capital financiero determina cada vez en mayor medida las dinámicas de innovación a partir de los requerimientos de fondeo (Chesnais y Sauviat, 2003), lo que se nota en dinámicas de financiación de la innovación basadas en la diversificación de riesgos a través de capitales de riesgo y nuevas empresas de base tecnológica, que en muchos casos terminan siendo adquiridas por grandes conglomerados globales (Callegari, 2018).

39 Las M&A también pueden estar motivadas por razones distintas a las puramente tecnológicas (Trautwein, 1990).

## El sector de dispositivos médicos global: un oligopolio competitivo innovador

Las ventas de dispositivos médicos se han incrementado de manera casi constante en todo el mundo desde la última crisis internacional, llegando a los 538 miles de millones de dólares en 2020 (Deloitte, 2022). Los segmentos de negocio más importantes (que representan aproximadamente la mitad de la cuota de mercado mundial) son el diagnóstico in vitro (13 % del *market share*), los productos de cardiología (12 %), el diagnóstico por imagen (10 %), la ortopedia (9 %) y la oftalmología (7 %) (Evaluate MedTech, 2018). El grado de concentración varía según el segmento, pero la presencia de grandes grupos diversificados en varios segmentos al mismo tiempo permite interpretar el sector como un oligopolio mundial a pesar de la intensa competencia dominada por el cambio tecnológico (cuadro 1).<sup>40</sup> El alto nivel de concentración, visible en el hecho de que las veinte empresas líderes representan aproximadamente la mitad del mercado mundial, se explica por las diferentes barreras a la entrada. Además de las barreras vinculadas a la escala (en algunos segmentos) o al contenido tecnológico, los dispositivos médicos requieren una aprobación regulatoria, lo que a menudo representa altos costes adicionales para las empresas porque en muchos casos se requieren ensayos clínicos. Dadas las clasificaciones de los productos por parte de los organismos reguladores, estos ensayos y procedimientos son más costosos y largos para los productos más complejos. Los aspectos regulatorios enfatizan la importancia de la calidad, lo que convierte a la deslocalización de actividades en un fenómeno mucho menos común que en otros sectores (Paus, 2005). Esto tiende a concentrar mucho más la producción en los países centrales y en los países cercanos a los principales mercados (América del Norte, la Unión Europea y Asia Oriental).

---

40 Entre los grupos diversificados se cuentan empresas con fuerte presencia en otros sectores más o menos relacionados con los dispositivos médicos: Johnson & Johnson o Abbott, por ejemplo, son también líderes en la industria farmacéutica mundial, mientras que Philips, General Electric o Siemens están diversificadas en sectores relacionados con la electrónica o las telecomunicaciones. Asimismo, otras tienen su *core business* en bienes de capital y maquinaria de uso general (3M y Danaher). Entre las empresas líderes que se abocan casi exclusivamente a dispositivos, es posible mencionar a Medtronic, Stryker, Baxter, Boston Scientific, B. Braun y Alcon, entre otras.

*Cuadro 1: Empresas multinacionales líderes en el sector de dispositivos médicos*

Posición	Compañía	País de origen	Competencias centrales	Ingresos en 2019 (Miles de millones USD)
1	Medtronic	Estados Unidos	Cardiology; Orthopedics; Diabetes; Advanced Surgery	28,91
2	Johnson & Johnson	Estados Unidos	Cardiology; Orthopedics; Advanced Surgery; Ophthalmics; Wound Management; ENT	25,96
3	Abbott Labs	Estados Unidos	In Vitro Diagnostics; Cardiology; Diabetes	19,95
4	GE Healthcare	Estados Unidos	Diagnostic Imaging; Healthcare IT	19,94
5	Becton Dickinson	Estados Unidos	In Vitro Diagnostics; Surgical Instruments; Diabetes; Urology	17,29
6	Philips Healthcare	Países Bajos	Diagnostic Imaging; Healthcare IT; Cardiology	17,10
7	Siemens Healthineers	Alemania	Diagnostic Imaging; In Vitro Diagnostics; Healthcare IT	15,88
8	Cardinal Health	Estados Unidos	Surgical Instruments; Lab. Instruments	15,63
9	Stryker	Estados Unidos	Orthopedics; Advanced Surgery; Surgical Instruments; Neurology	14,88
10	Roche	Suiza	In Vitro Diagnostics	13,17
11	Baxter International	Estados Unidos	Nephrology; Advanced Surgery	11,36
12	Boston Scientific	Estados Unidos	Cardiology; Surgical Instruments	10,74
13	Essilor	Francia	Ophthalmics	8,84
14	B. Braun	Alemania	Advanced Surgery; Surgical Instruments; Diabetes; Wound Management; Hospital Supplies	8,39
15	Zimmer Biomet	Estados Unidos	Orthopedics; Dental	7,98
16	3M Health Care	Estados Unidos	Dental; Wound Management; Surgical Instruments; Lab. Instruments	7,43
17	Alcon	Suiza	Ophthalmics; Surgical Instruments	7,36
18	Danaher	Estados Unidos	In Vitro Diagnostics; Lab. Instruments	6,56
19	Fresenius	Alemania	Hospital supplies; Lab. Instruments	6,37
20	Olympus Medical	Japón	Diagnostic Imaging; Endoscopy; ENT; Urology; Surgical Instruments	5,95

*Fuente: Medical Product Outsourcing (MPO), Evaluate MedTech y balances de las empresas.*

Según diferentes informes de consultoría y trabajos académicos, las principales tendencias tecnológicas del sector están vinculadas a la convergencia de tecnologías (en concreto, las convergencias fármaco-dispositivo y dato-dispositivo), la creciente influencia de la robótica y la cirugía asistida por computadora, y el auge de la inteligencia artificial en la gestión de las enfermedades crónicas y la imagen médica (OMS, 2012; IQVIA, 2018; Javaid y Haleem, 2019). Estas tendencias se explican por el hecho de que la industria fomenta la producción de dispositivos médicos complejos, diseñados principalmente para su uso en países con recursos e infraestructuras avanzadas (OMS, 2012). Más allá de las distintas fuentes de innovación de las empresas, una práctica habitual en el sector (especialmente cuando surgen innovaciones radicales) consiste en la adquisición de *startups* una vez que desarrollan nuevos productos (Nair, 2006; Ohashi, 2006; Simoens, 2009). En las próximas secciones, intentaremos explorar estas tendencias tecnológicas y descubrir otras a partir de un análisis de redes sobre la evolución de la base de conocimientos en el sector de dispositivos médicos.

## Metodología

### ***La fuente: Crunchbase***

Crunchbase (CB) es una base de datos que contiene información de más de 1,2 millones de entidades distintas situadas en 199 países diferentes (cuadro 2). La particularidad de CB es su amplia cobertura de las empresas de base tecnológica, en sectores dinámicos como biotecnología, aplicaciones móviles, etc. (Tarasconi y Menon, 2017). A partir de la información declarada por los colaboradores de la base, CB construyó una taxonomía de industrias (que se actualiza constantemente). En marzo de 2021, las empresas estaban clasificadas en 707 industrias diferentes (donde una misma empresa podría estar clasificada en más de una industria, y una pequeña parte de ellas no está clasificada).



*Cuadro 2: Organizaciones registradas en la base de datos CB, clasificadas por su número de empleados*

Employees	Organizations
1-100	819,730
101-250	70,107
251-500	36,911
501-1000	24,061
1001-5000	21,261
5001-10000	6,982
More than 10000	8,395
N.A.	243,352
Total	1,230,799

*Fuente: elaboración propia a partir de Crunchbase. Fecha: 23 de marzo de 2021.*

### **Estrategia de búsqueda y creación de redes**

La estrategia de búsqueda se estructuró en dos etapas distintas pero complementarias. En la primera, las empresas se obtuvieron mediante la búsqueda de palabras clave en las descripciones largas de su actividad. Con estos criterios de búsqueda, se obtuvo información de 8.546 empresas (cuadro 3). En la segunda, se añadieron las empresas del sector de las que se tenía conocimiento previo y que, por diversas razones, no aparecían en la búsqueda de palabras clave (por ejemplo, porque no tenían una descripción de sus actividades o porque su descripción era demasiado específica, o demasiado general). De esta forma, se obtuvo información de otras 216 empresas mediante la incorporación manual de las mismas a la base de datos.

Tras estas dos etapas, se identificaron las empresas adquiridas por compañías pertenecientes al sector de dispositivos médicos. A partir de esta búsqueda, se añadieron 3.433 empresas a la base de datos. De esta manera, llegamos a 12.195 empresas. No obstante, tras extraer las empresas cuyos campos de “industria” contenían exclusivamente las palabras “Health Care”, “Medical” o “Medical Device” (sin añadir ninguna información adicional en términos de tecnologías o campos de conocimiento), el número de empresas de la base de datos se redujo a 7.355 empresas.

Para analizar la evolución de la base de conocimientos del sector, se ha utilizado como referencia la taxonomía de CB para “industrias”, a la que, a partir de ahora, llamaremos clasificación de actividades, conocimientos o tecnologías. Tras esta clasificación, se construyeron

diferentes redes unimodales teniendo en cuenta la coocurrencia de tecnologías en diferentes empresas, y se hicieron modificaciones a la taxonomía de CB para reflejar los conocimientos relevantes para el sector de dispositivos médicos. En las redes construidas, las tecnologías o conocimientos son los nodos, la coocurrencia de tecnologías en la misma empresa está representada por las interacciones (o aristas), mientras que la recurrencia de las interacciones define su peso.

*Cuadro 3: Criterios de búsqueda.*

Criteria	Search query
1	Full description contains: "medical" OR "medical device" OR "medical devices" OR "medical technology" OR "medical technologies" OR "medical engineering" OR "MedTech" OR "dental" OR "Med. Tech."
	AND
2	Full description contains: "acoustic implant" OR "acoustic implants" OR "blood sugar monitoring" OR "breathing" OR "cancer" OR "cardiac" OR "cardio" OR "cardiology" OR "cardiovascular" OR "catheter" OR "catheters" OR "chronic" OR "clinical diagnostics" OR "clinical testing" OR "dental" OR "diabetes" OR "diabetic" OR "diabetics" OR "diagnose" OR "diagnosis" OR "diagnostic device" OR "diagnostic devices" OR "diagnostic reagents" OR "disposables" OR "ear, nose and throat" OR "ECG" OR "emphysema" OR "endoscopy" OR "ENT" OR "eyecare" OR "hearing solutions" OR "hearing systems" OR "heart" OR "ICU devices" OR "imaging" OR "implants" OR "in vitro" OR "in vitro diagnostic" OR "ionization" OR "IVD" OR "kidney" OR "kidneys" OR "knee implant" OR "magnetic resonance" OR "mammography" OR "mechanical ventilation" OR "mechanical ventilators" OR "medical electronic equipment" OR "medical equipment" OR "minimally invasive" OR "MRI" OR "musculoskeletal disease" OR "musculoskeletal diseases" OR "musculoskeletal implant" OR "musculoskeletal implants" OR "needles" OR "nephrological" OR "nephrology" OR "neurodiagnostic" OR "neurological" OR "neurology" OR "neuro-surgery" OR "neurosurgical" OR "noninvasive" OR "non-invasive" OR "odontologic" OR "oncology" OR "ophthalmic" OR "ophthalmics" OR "ophthalmology" OR "oral health" OR "orthodontic" OR "orthopaedic devices" OR "orthopaedics" OR "orthopedic devices" OR "orthopedic implants" OR "orthopedics" OR "toximetry" OR "pain management" OR "reconstructive implants" OR "regenerative musculoskeletal solutions" OR "regenerative musculoskeletal solutions" OR "replacement implants" OR "respiratory" OR "respiratory technologies" OR "single-use devices" OR "spine implant" OR "spine implants" OR "sterile" OR "sterilization" OR "surgeons" OR "surgical devices" OR "surgical instruments" OR "surgical robotics" OR "surgical systems" OR "syringes" OR "teeth replacement" OR "tooth replacement" OR "traumatological" OR "traumatology" OR "ultrasound" OR "urological" OR "urology" OR "vascular" OR "ventilator" OR "ventilators" OR "vision care" OR "visioncare" OR "visual health" OR "wound management" OR "X-RAY"
	AND
3	Number of employees range does not include: 1-10
Subtotal	8,546 companies
PLUS	216 companies manually added
<b>Total</b>	<b>8,762 companies</b>

*Fuente: elaboración propia.*

## Principales resultados

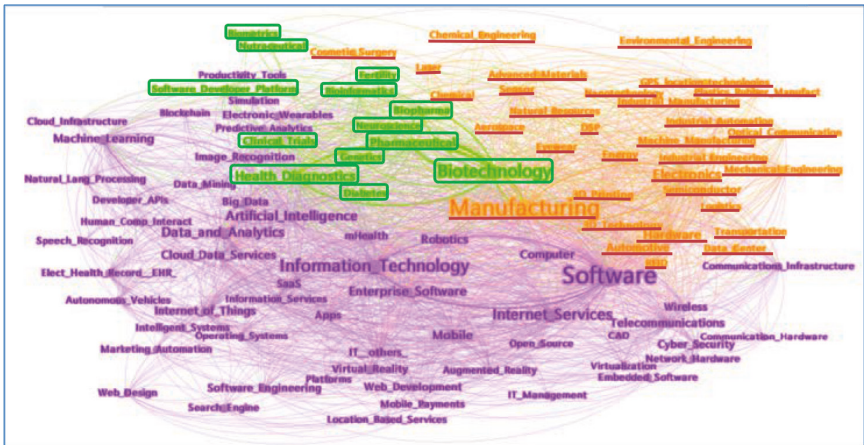
### **Análisis de redes: base de conocimientos sectoriales y su evolución**

En la figura 1 se presenta la red que representa la base de conocimientos del sector mundial de dispositivos médicos. La red se compone de tres comunidades, reveladas por un algoritmo de modularidad para la detección de *clusters*. Gephi utiliza el método de Louvain (Blondel *et al.*, 2008) que en este caso presenta un índice de modularidad de 0,316.

La primera comunidad –formada por 32 nodos subrayados– agrupa las tecnologías vinculadas a los **conocimientos de ingeniería aplicados a la producción manufacturera**, que han sido en su mayoría tecnologías tradicionales del sector de dispositivos médicos (con la nanotecnología y la impresión 3D como principales excepciones). La segunda comunidad es más pequeña, pero tiene las conexio-

nes más fuertes. Está formada por 13 nodos (insertos en rectángulos) que reflejan los conocimientos ligados a la **biotecnología**, campo en el que muchas empresas del sector se han diversificado en los últimos treinta años (siendo el segmento de diagnóstico *in vitro* uno de los principales en la actualidad). Por último, la tercera comunidad –la mayor en número de nodos, con 55– está relacionada con el **software y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC)**. Aquí se incluyen no solo las tecnologías de la primera oleada de las TIC –como las telecomunicaciones o la ingeniería de *software*–, sino también algunas de las nuevas tecnologías que se resumen bajo el paraguas de la Industria 4.0: robótica, internet de las cosas, *big data*, inteligencia artificial, *machine learning*, entre otras.

Figura 1: Red de tecnologías y campos de conocimiento vinculados al sector de dispositivos médicos



Fuente: elaboración propia a partir de Crunchbase.

Al analizar las medidas de centralidad de la red para los nodos individuales, definimos estas comunidades por los nodos con mayor centralidad. El cuadro 4 destaca los diez valores más altos de los distintos indicadores de centralidad, de los cuales la mayoría pertenecen a la comunidad más grande de *software* y TIC, que es por lo tanto la comunidad de conocimientos más importante del sector en las últimas décadas.

Cuadro 4. Nodos de mayor centralidad en la red de conocimiento del sector de dispositivos médicos

Rank	Node	Modularity Class	Eigenvector Centrality	Closeness Centrality	Harmonic Closeness C.	Betweenness Centrality	Degree Centrality	Weighted Degree C.
1	software	1	1.000	0.868	0.924	587.935	86	4752
2	information_technology	1	0.925	0.780	0.859	305.219	73	3802
3	manufacturing	2	0.917	0.811	0.884	555.451	78	7724
4	biotechnology	0	0.870	0.756	0.838	321.885	69	10076
5	internet_services	1	0.784	0.707	0.793	204.470	60	1148
6	health_diagnostics	0	0.752	0.688	0.773	147.815	56	3634
7	data_and_analytics	1	0.747	0.678	0.763	126.225	54	1006
8	mobile	1	0.742	0.673	0.758	116.820	53	592
9	hardware	2	0.706	0.664	0.747	102.974	51	1234
10	enterprise_software	1	0.703	0.660	0.742	115.240	50	586
11	electronics	2	0.695	0.678	0.763	130.188	54	1486
12	computer	1	0.693	0.647	0.727	69.832	47	744
13	artificial_intelligence	1	0.688	0.664	0.747	128.294	51	1420
14	robotics	1	0.647	0.635	0.712	61.760	44	624
15	internet_of_things	1	0.638	0.627	0.702	58.013	42	284

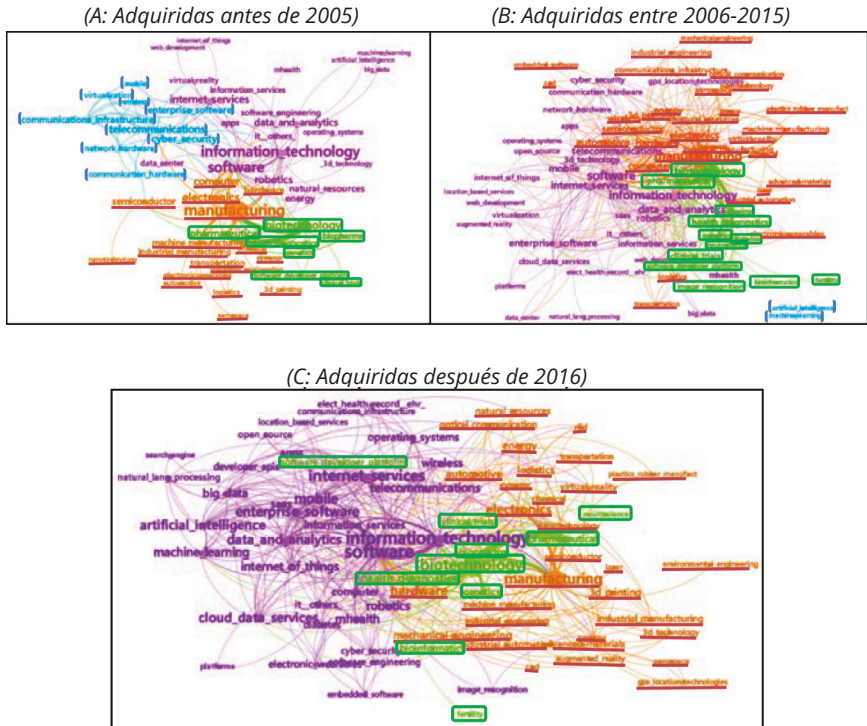
Fuente: elaboración propia a partir de Crunchbase.

Para identificar la evolución temporal de la base de conocimiento sectorial, construimos varias redes en las que representamos las principales capacidades absorbidas por las empresas una vez que adquieren otras, según la fecha en que fueron adquiridas. Aunque este análisis solo considera las empresas adquiridas, nos sirve para seguir la dinámica de diversificación o especialización del sector hacia campos de conocimiento específicos, bajo el supuesto de que muchas adquisiciones se justifican por la búsqueda de ciertas competencias específicas que posee la empresa adquirida.

Al observar las redes de conocimiento de la figura 2, encontramos cambios en las comunidades de la red que interpretamos como un proceso de convergencia tecnológica en el sector en torno a la nueva ola de las TIC y la Industria 4.0. Cuatro hechos estilizados se destacan. En primer lugar, este proceso se produjo a partir de las adquisiciones de empresas manufactureras que ya habían consolidado las capacidades tecnológicas pertenecientes a la primera oleada de las TIC (sector de las telecomunicaciones y las infraestructuras de red). En segundo lugar, el campo de *software* y TIC ha adquirido mucha más relevancia en su conjunto. En tercer lugar, el subgrupo de inteligencia artificial y aprendizaje automático (Industria 4.0 o segunda ola de las TIC) ya no se encuentra en la periferia de la red, sino que ha pasado a ocupar posiciones centrales, identificando (como veremos) una nueva subcomunidad dentro de la comunidad principal de *software* y TIC. En cuarto lugar, en cuanto a la biotecnología, también ha ido ganando posiciones más centrales en la red. Presenta un mayor índice de interrelación (*betweenness*) y, sobre todo, ha

umentado el peso de las interacciones que tienen esos nodos (especialmente con la industria manufacturera y la farmacéutica).

Figura 2. Mapas de conocimiento de las empresas adquiridas, por período de adquisición



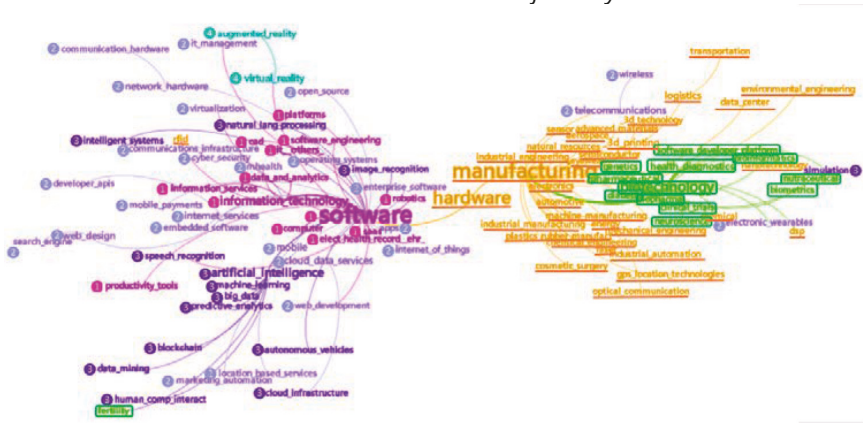
Fuente: elaboración propia a partir de Crunchbase.

### **Análisis del árbol de máxima extensión combinado con el hallazgo de subcomunidades**

La red de la figura 1 tiene una densidad muy alta y esto limita la posibilidad de evaluar la preponderancia de alguna de las comunidades en la base de conocimiento, así como otros análisis relacionados con las interrelaciones entre comunidades. Para arrojar luz sobre estos aspectos, descartando los enlaces menos relevantes, derivamos el “árbol de máxima extensión” o *Maximum Spanning Tree* (MST) de la red. Además, recalculamos la modularidad mediante el método de Louvain para cada una de las comunidades por separado, lo que

arrojó cuatro subcomunidades en la comunidad del *software* y las TIC, mientras que las comunidades de manufactura y biotecnología se mantuvieron como bloques compactos, sin subcomunidades en su interior. La red que combina el MST con las subcomunidades se muestra en la figura 3. En la misma se observa que los caminos dominantes que conectan la comunidad de TIC con la de biotecnología pasan por la manufactura, lo que puede indicar que es importante tener capacidades de fabricación para aventurarse en otros campos de conocimiento menos relacionados dentro del sector. Las oportunidades de generación de variedad en las comunidades de *software*-TIC y biotecnología son muy relevantes, pero es más probable que las empresas con capacidades de fabricación puedan aventurarse simultáneamente en ambas comunidades.

Figura 3: Árbol de máximo alcance de la red mostrada en la figura 1, tras separar las subcomunidades de software y TIC



Fuente: elaboración propia a partir de Crunchbase.

Con respecto a las subcomunidades dentro de las TIC, la Subcomunidad “1” (figura 3) agrupa 13 nodos, entre los que se encuentran los más centrales de la red original, es decir, el *software* y la tecnología de la información. Esta subcomunidad relaciona las tecnologías de la información y el análisis de datos a nivel general, y se sitúa en las posiciones más centrales de la red. De este grupo surgen tres subcomunidades más específicas, que representan tres ramas dirigidas hacia la periferia de la red y que mostrarían las trayectorias hacia las que se mueve la generación de variedad en el sector. La Subcomunidad “2” (primera rama) está compuesta por 26 nodos que

expresan conocimientos relacionados principalmente con las **telecomunicaciones y el desarrollo de software**. Por el contrario, la Subcomunidad “3” (segunda rama) se diferencia de la segunda en que está formada por 14 nodos vinculados mayoritariamente a las tecnologías de **inteligencia artificial**. Aunque en este grupo encontramos varias de las tecnologías asociadas a la llamada Industria 4.0, la segunda subcomunidad también contiene algunas de ellas (por ejemplo, el internet de las cosas). Finalmente, el algoritmo identifica una última pequeña Subcomunidad “4” compuesta por solo dos nodos que representan las tecnologías de **realidad virtual y realidad aumentada**. Tal vez se pueda figurar esta última subcomunidad como aquella en la que se encuentra la variedad más reciente del sector y en la que se profundizarán nuevas trayectorias tecnológicas en los próximos años.

Por lo tanto, al observar la base de conocimientos del sector con respecto a sus relaciones dominantes, es posible encontrar trayectorias coherentes con la historia de adquisiciones en el sector de dispositivos médicos descrita en la sección anterior. En la primera etapa, las empresas del sector mantuvieron fuertes capacidades de fabricación (y las profundizaron a través de adquisiciones), aunque también se puede observar, durante los años 90 y principios de los 2000, la adquisición de empresas cuyas competencias básicas pertenecen a la primera oleada de las TIC. En los años siguientes, la centralidad de las capacidades tradicionales de fabricación perdió terreno frente a un proceso de convergencia tecnológica hacia las TIC, que es el campo en el que se abre el mayor número de vías de exploración para la generación de variedad. Poco a poco, tecnologías que estaban en la periferia de la red en los primeros años pasaron a ser más centrales, como las vinculadas a la inteligencia artificial.

## Observaciones finales

La pandemia mundial de COVID-19 puso de manifiesto la relevancia del sector de dispositivos médicos, no solo en cuanto a la forma de ampliar su tamaño y diversidad para aumentar el acceso de la población a los productos y servicios sanitarios, sino también como vector de desarrollo industrial y económico.

En virtud de este potencial del sector para la transformación estructural, así como por la rapidez de los cambios tecnológicos que lo caracterizan, en este trabajo nos planteamos el objetivo de identificar los principales campos tecnológicos de la base de conocimiento de los dispositivos médicos, así como su evolución reciente y el grado de relación entre estos campos tecnológicos. Mediante un análisis de redes, identificamos tres grandes campos en la base de conocimientos: (i) conocimientos de ingeniería aplicados a la producción manufacturera; (ii) conocimientos vinculados a la biotecnología; (iii) *software* y TIC. A su vez, esta última comunidad se divide en cuatro subcomunidades que incluyen no solo tecnologías de la primera ola de las TIC –como las telecomunicaciones o la ingeniería de *software*–, sino también algunas de las nuevas tecnologías que se resumen bajo el paraguas de la Industria 4.0: robótica, internet de las cosas, *big data*, inteligencia artificial, *machine learning*, entre otras. Estas cuatro subcomunidades se refieren a: (iii.a) las tecnologías de información y análisis de datos a nivel general, (iii.b) las telecomunicaciones y el desarrollo de *software*, (iii.c) las tecnologías de inteligencia artificial, y (iii.d) las tecnologías de realidad virtual y realidad aumentada.

Tras desplegar el árbol de máxima extensión del mapa de conocimientos y analizar las redes que representan las capacidades de las empresas adquiridas según sus fechas de adquisición, se encontraron diferentes trayectorias de diversificación de las capacidades de fabricación e ingeniería hacia otras comunidades. Estas trayectorias se reflejan en los patrones de adquisición de las empresas del sector: mientras que al principio se adquirieron muchas empresas con capacidades de fabricación, la adquisición de empresas cuyas competencias básicas pertenecían a la primera ola de las TIC comenzó a aumentar gradualmente. En los años siguientes, la centralidad de las capacidades manufactureras tradicionales perdió terreno frente a un proceso de convergencia tecnológica hacia las TIC, que es el campo en el que se abre el mayor número de vías de exploración para la generación de variedad. Poco a poco, tecnologías que estaban en la periferia de la red en los primeros años pasaron a ser más centrales, como las vinculadas a la inteligencia artificial y a las tecnologías de la Industria 4.0. En cuanto al conocimiento biotecnológico, si bien esta comunidad presenta diferentes caminos para la variedad, no son tantos como los que hay



en la comunidad del *software* y las TIC: las trayectorias abiertas en biotecnología siguen teniendo una fuerte concentración en las tecnologías de diagnóstico in vitro.

En resumen, en lo que respecta al sector de dispositivos médicos, se demuestra que las capacidades de fabricación son esenciales para avanzar en los segmentos más complejos y dinámicos del sector, en los que los países líderes tienen ventaja. Sin embargo, el crecimiento de las TIC, en particular las vinculadas a la inteligencia artificial, así como las trayectorias de convergencia tecnológica con el campo de la biotecnología (generalmente mediadas por el dominio de las capacidades de ingeniería vinculadas a la producción manufacturera) exigen el fomento de capacidades en esos campos para aquellos países que quieran mantener o incrementar su competitividad en el sector.

## Referencias

- Andreoni, A., Chang, H.J., Labrunie, M. (2021). *Natura non facit saltus: Challenges and opportunities for digital industrialisation across developing countries. The European Journal of Development Research, 33(2), 330-370.*
- Blondel, V. D., Guillaume, J. L., Lambiotte, R., & Lefebvre, E. (2008). *Fast unfolding of communities in large networks. Journal of statistical mechanics: theory and experiment, 2008(10), P10008.*
- Breschi, S., & Malerba, F. (1997). Sectoral innovation systems: technological regimes, Schumpeterian dynamics, and spatial boundaries. *Systems of innovation: Technologies, institutions and organizations, 1, 130-156.*
- Brixner, C., Isaak, P., Mochi, S., Ozono, M., Suárez, D., Yoguel, G. (2020). *Back to the future. Is industry 4.0 a new tecno-organizational paradigm? Implications for Latin American countries. Economics of Innovation and New Technology, 29(7), 705-719.*
- Callegari, B. (2018). The finance/innovation nexus in Schumpeterian analysis: theory and application to the case of US trustified capitalism. *Journal of Evolutionary Economics, 28(5), 1175-1198.*
- Cassiolato, J. E., & Soares, M. C. C. (Eds.). (2015). *Health innovation systems, equity and development.* Serviços Editoriais.
- Chesnais, F., & Sauviat, C. (2003). The financing of innovation-related investment in the contemporary global finance-dominated accumulation regime. *Systems of innovation and development: evidence from Brazil.* Cheltenham: Edward Elgar, 61-118.
- Cloudt, M., Hagedoorn, J., & Van Kranenburg, H. (2006). Mergers and acquisitions: Their effect on the innovative performance of companies in high-tech industries. *Research policy, 35(5), 642-654.*

- Consoli, D., & Mina, A. (2009). An evolutionary perspective on health innovation systems. *Journal of Evolutionary Economics*, 19(2), 297-319.
- Consoli, D., Mina, A., Nelson, R. R., & Ramlogan, R. (Eds.). (2015). *Medical innovation: Science, technology and practice*. Routledge.
- Deloitte (2022). The digital era in the MedTech industry. Digital supply networks and MedTech [online].<https://www2.deloitte.com/th/en/pages/operations/articles/digital-transformation-medical-device-industry.html>
- Gavril, F. (1987). Generating the maximum spanning trees of a weighted graph. *Journal of Algorithms*, 8(4), 592-597.
- Gelijns A. & Rosenberg, N. (1994). The dynamics of technological change in medicine. *Health Affairs*. 13(3):28-46
- IQVIA (2018). The rise of global medical technology. An overview of the market and trends.
- Javaid, M., & Haleem, A. (2019). Industry 4.0 applications in medical field: a brief review. *Current Medicine Research and Practice*, 9(3), 102-109.
- Klimek, P., Hausmann, R., & Thurner, S. (2012). Empirical confirmation of creative destruction from world trade data. *PloS one*, 7(6), e38924.
- Lavarello, P. J. (2016). Corporate knowledge diversification in the face of technological complexity: The case of industrial biotech. *Structural Change and Economic Dynamics*, 38, 95-105.
- Makri, M., Hitt, M. A., & Lane, P. J. (2010). Complementary technologies, knowledge relatedness, and invention outcomes in high technology mergers and acquisitions. *Strategic management journal*, 31(6), 602-628.
- Malerba, F., & Orsenigo, L. (1997). Technological regimes and sectoral patterns of innovative activities. *Industrial and corporate change*, 6(1), 83-118.

- Malerba, F. (2002). Sectoral systems of innovation and production. *Research policy*, 31(2), 247-264.
- Metcalf, J. S., James, A., & Mina, A. (2005). Emergent innovation systems and the delivery of clinical services: The case of intra-ocular lenses. *Research Policy*, 34(9), 1283-1304.
- Nair, G. R. (2006). Acquisition of medical device start-ups (Doctoral dissertation, Massachusetts Institute of Technology).
- Nelson, R. R. (2003) On the uneven evolution of human know-how. *Research Policy* 32, pp. 909–922
- Ohashi, K. L. (2007). Mergers and acquisitions in the medical device industry (Doctoral dissertation, Massachusetts Institute of Technology).
- Organización Mundial de la Salud (2010). Medical devices: managing the mismatch: an outcome of the priority medical devices project.
- Paus, E. (2005). *Foreign Investment, Development, and Globalization: Can Costa Rica Become Ireland?* Springer.
- Simoens, S. (2009). «Which Barriers Prevent the Efficient Use of Resources in Medical Device Sectors?». *Applied Health Economics and Health Policy*, 7(4): 209-217.
- Tarasconi, G., & Menon, C. (2017). *Matching Crunchbase with patent data*. OECD i-library.
- Tatsch, A., Botelho, M., Ruffoni, J., & Horn, L. (2019). Geração de conhecimento na área da saúde humana: uma análise da interação universidade-organizações no Rio Grande do Sul. *Revista Brasileira de Inovação*, 18(2), 249-270.
- Teece, D. (2007). Explicating dynamic capabilities: the nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance. *Strategic Management Journal*, 28(13), 1319-1350.

Teece, D., Pisano, G., & Shuen, A. (1997). Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal*, 18(7), 509-533.

Trautwein, F., (1990). Merger motives and merger prescriptions. *Strategic Management Journal* 11, 283–295.

Vermeulen, F., Barkema, H., (2001). Learning through acquisitions. *Academy of Management Journal* 44, 457–476.



# Capítulo 13

---

## (Re)produciendo en pandemia: el despliegue de estrategias de comercialización de agricultores familiares en Santiago del Estero

**María Victoria Suarez**

INDES FHCSyS/UNSE-CONICET  
victoriasuarez\_4@hotmail.com

**Marta Gutiérrez**

INDES FHCSyS/UNSE-CONICET;  
martaegutierrez@hotmail.com

**Ana Eliza Villalba**

INDES FHCSyS/UNSE-CONICET  
ani.villalba89@gmail.com

### Introducción

Numerosos debates ha generado el actual contexto de pandemia respecto a las limitaciones que presenta el sistema agroalimentario global para garantizar alimentos nutritivos, diversos y de calidad a toda la población (Wahren, 2020; Svampa, 2020; Gauna, González y Delgado, 2020). Las medidas sanitarias implementadas por los diversos gobiernos para evitar la propagación del virus tienen consecuencias directas sobre el funcionamiento de los sistemas alimentarios. En efecto, los patrones hegemónicos de producción, procesamiento, distribución y consumo de alimentos están cayendo cada vez más en el desorden y hay indicios preocupantes de que se está desarrollando una plena crisis de hambre (van del Ploeg, 2020).

En este escenario, la agricultura familiar ocupa un lugar paradójico. Por un lado, la pandemia encuentra al sector con grandes dificultades para sostener su producción y reproducción social dadas las condiciones de déficit estructural, tales como volatilidad en los

precios de materia prima e insumos, deficiencias en la conectividad digital, en las vías de comunicación y la logística complicando las posibilidades de acceso a los mercados y a la mano de obra, entre otros. Por otro lado, la situación actual ha puesto en valor el rol de los agricultores familiares en la producción y abastecimiento de alimentos para el consumo local y regional (Quiroga Mendiola *et al.*, 2020). El objetivo del artículo es caracterizar los circuitos de producción y comercialización que estén desarrollando los agricultores familiares y las relaciones comunales que emprendieron durante la pandemia. Desde allí aportamos a la discusión sobre la construcción de economías emergentes.

En esta dirección, el artículo se pregunta ¿cuáles son las estrategias de comercialización que nacen y se refuerzan en estos tiempos de pandemia en la agricultura familiar?, ¿cuáles son los cambios en las estrategias de producción?, ¿cuáles son las fortalezas y debilidades de las estrategias adoptadas y en qué medida pueden garantizar su viabilidad o su capacidad para sobrevivir en el contexto (durante y después) de la pandemia por COVID-19?

Dos son las experiencias desde donde se analiza la problemática antes mencionada, las cuales se ubican en la provincia de Santiago del Estero, región noroeste de Argentina. Se trata del Almacén Campesino, un emprendimiento comunitario en el que participan 7 asociaciones de productores de los departamentos Río Hondo, Guasayán y Jiménez, y tiene como objetivo principal lograr la visibilidad del sector rural dentro de la principal ciudad termal del país (está ubicado en la ciudad de Termas de Río Hondo). Y la Asociación Civil Progreso de la Agricultura Familiar integrada por pequeños productores de la región Banda-Jiménez de la provincia de Santiago del Estero, cuyo principal circuito de comercialización está dado por la realización de ferias semanales en distintos lugares, principalmente el patio de la Universidad Nacional de Santiago del Estero bajo la modalidad de la comercialización conjunta.

Las actividades que llevan adelante los agricultores familiares que forman parte de ambas experiencias se vieron afectadas por las distintas medidas restrictivas y sanitarias que fueron establecidas por el gobierno provincial. Si bien muchos agricultores continuaron con las tareas prediales, la mayor dificultad se expresa en las posi-



bilidades efectivas para lograr la distribución y comercialización de los productos ante el cierre de las ferias, almacenes de agrupaciones sociales, mercados concentradores y otros puntos de venta como roiserías, verdulerías, restaurantes y la propia explotación.

La hipótesis es que la capacidad de resiliencia que tiene la agricultura familiar hace posible, en momentos de crisis, que los agricultores se adapten, reconviertan e innoven en materia de producción y comercialización incorporando ciertas estrategias como el marketing, el uso de las distintas redes sociales, y el despliegue de una red de relaciones (comunitarias) haciendo posible la continuidad de las actividades en los momentos de crisis como la actual pandemia. Sin embargo, las condiciones estructurales de los territorios en donde viven (camino, telecomunicaciones, acceso a internet, buena señal) y las posibilidades materiales efectivas para lograr la distribución de los productos (medio de movilidad, logística, capacitaciones), junto a la presencia o ausencia del Estado varían enormemente, fortaleciendo en algunos casos las prácticas colectivas, asociativas o comunitarias, mientras que en otros casos es la propia familia la que debe organizarse en forma individual.

Desde una epistemología del Sur, el espíritu que guía este trabajo busca reconocer y valorizar experiencias que configuran soluciones para problemas que afectan al sector de la agricultura familiar al momento de hacer efectiva la venta de sus productos donde subyacen acuerdos colectivos que vuelven aún más fuertes las resistencias en los momentos de crisis (Sousa Santos, 2006).

La exposición se organiza en tres secciones. En un primer apartado, se dará cuenta de los principales cuerpos de teoría bajo los cuales se miraron estas experiencias. En segundo lugar, se exponen los resultados del análisis, destacando las renovadas estrategias de producción y comercialización que surgen en un contexto de pandemia, así como las relaciones que se refuerzan o debilitan entre la comunidad y con el Estado. En un tercer apartado, se busca reflexionar sobre las formas de acción colectiva en el plano de las relaciones comunitarias, así como las relaciones con el Estado.

## **La lupa bajo la cual miramos estas experiencias: aportes y referencias conceptuales**

Desde una hermenéutica de las emergencias, se recuperan y valorizan sistemas alternativos de producción y comercialización de dos organizaciones de la agricultura familiar en Santiago del Estero. Esto implica poner atención en la factibilidad y el potencial de estas formas de organizaciones económicas alternativas donde subyacen maneras de concebir y organizar la vida económica basadas en principios no capitalistas que vienen marcando caminos de transformación hacia otras formas de producción, intercambio y consumo (Santos, 2006).

Desde la academia y el activismo político las nuevas economías o economías emergentes han ocupado un importante lugar en la agenda como emblema de políticas públicas vinculadas al desarrollo rural en las últimas décadas en Latinoamérica. Existe un abanico amplio con diversas aristas de lo que se puede entender por estas economías, también denominadas como sociales, pero básicamente se caracterizan por la cooperación, la solidaridad y la organización autónoma de formas de producción y de trabajo (Collado y Casadevente, 2015).

A partir de ello pueden caracterizarse experiencias orientadas a lo económico-productivo, a la satisfacción de necesidades básicas, a la redistribución de bienes y servicios en la sociedad. Asimismo, existen experiencias que dan cuenta de otras formas de relacionarse en el proceso productivo y dicha forma plantea vínculos que van más allá de lo económico, se trasladan a una cotidianeidad compartida o una cotidianeidad en común (Collado & Casadevente, 2015).

Así, las economías emergentes se podrían definir como procesos en los cuales existe una mayor territorialización tanto ambiental comunitaria como de recursos naturales. Para ello se forjan espacios y dinámicas de cooperación social a partir de la democratización, la sustentabilidad y el trabajo comunitario. Este tipo de economías se inscriben en circuitos cortos de comercialización.

Los circuitos cortos de comercialización se posicionan como los canales más adecuados para el sector en tanto espacios de comercia-

lización directa del productor al consumidor o con intermediación solidaria, disminuyendo la distancia social y cultural, compartiendo valores, generando confianza que les permite construir un precio justo o solidario, reconocer los atributos de esos productos y de las formas en que se producen (de manera sustentable, agroecológica, amigable, con territorialidad) (Rodríguez Sperat, Paz, Suárez y Díaz, 2015; Infante y Suárez, 2020). Diversos beneficios pueden adquirir de los mismos: el aumento de la rentabilidad ante la eliminación al mínimo posible de la intermediación comercial, las posibilidades de tener un empleo y un ingreso mínimos con perspectivas de crecimiento, la constitución de autonomía y control de la base de recursos internos, la construcción de vínculos directos entre productores y consumidores orientados a la creación de lazos y redes sociales; y la competitividad que generan en la relación precio-calidad-diferenciación que están relacionados casi siempre con la producción local/familiar (Rodríguez Sperat *et al.*, 2015; Craviotti, y Soleno, 2015; CEPAL, 2016; Van der Ploeg, 2019).

## **Produciendo y comercializando en pandemia: viejas y nuevas prácticas**

El almacén campesino es una experiencia que surge en el año 2016 como una iniciativa de un grupo de productores que comercializaban sus productos en diferentes ferias de la provincia. A nivel local articularon con el municipio de Termas de Río Hondo, que proporcionó el espacio físico para llevar adelante el emprendimiento, de este modo el Almacén Campesino funciona como un puesto de venta del mercado local de la ciudad turística de Termas de Río Hondo.

Los productos que comercializan son artesanías en cuero, artesanías en palma, hierbas medicinales, jabones, tinturas y pomadas elaboradas con hierbas con diferentes propiedades como tusca, jarilla, malva y aceite de caléndula; producen además arropes de tuna, chañar, mistol, bombones de cayote, bombones de tuna, tabletas de zanahoria, mermeladas y jaleas, así como también dulce de leche de vaca y cabra. Producen y comercializan también quesos de cabra pasteurizados y criollos, naturales y saborizados con diferentes hierbas aromáticas. Los huevos caseros son muy demandados, al igual que las carnes de cabrito, conejo y cerdo, ya sea en trozo o por pieza.

La Asociación Civil Progreso Familiar está integrada por pequeños productores de la región Banda-Jiménez de la zona centro-oeste de la provincia de Santiago del Estero. Este grupo, antes de constituirse en asociación civil (año 2016) fue beneficiario del PSA (Programa Social Agropecuario) a través del cual obtuvieron créditos, asistencia técnica y capacitación para la producción de algodón y alfalfa. Fue así como las ferias se constituyeron en los principales circuitos de comercialización para el grupo, cuyos productores reconvirtieron sus predios dando lugar a la diversificación productiva, el agregado de valor en origen, la revalorización de los productos que ofrece el monte y el desarrollo de habilidades para la venta frente a un público de consumidores que busca interiorizarse acerca de los modos en que producen. El principal punto de venta para el grupo es la feria en la Universidad Nacional de Santiago del Estero (UNSE), dos días a la semana durante todo el año lectivo, siendo exclusivo para el grupo asociativo. La vinculación con la universidad forjó otras oportunidades de negocio, como servicios de cáterin para eventos académicos y se han abierto canales de comercialización extraprovincial, por ejemplo, con el Mercado de Economía Solidaria Bonpland y la Expoferia Nacional de la Sustentabilidad (Suárez, Sarmiento y Corvalán, 2016).

Una de las características particulares que tiene el grupo en su estrategia de feria es que la venta no se da en forma individual sino colectiva. Es decir, cada familia produce en su propio predio, pero la venta es conjunta, para lo cual se conformaron pequeños grupos rotativos que asisten a la feria y se responsabilizan por la comercialización de los productos de las 25 familias involucradas. Por reglamento, se estableció la unificación de los precios y se exige a los agricultores que los productos sean elaborados de forma artesanal y con recursos locales, llevando a la venta no solo productos agropecuarios, sino también incorporan valor agregado (por ejemplo, dulces y conservas).

Durante la pandemia estas experiencias tuvieron que reinventar desde sus producciones hasta el público hacia el cual estaban dirigidas. En este sentido, según nos comenta la técnica que acompaña la experiencia de Termas de Río Hondo, en este período se reforzó la producción hacia el interior de los predios. En el Almacén Campesino los productores se dedicaron a la elaboración de productos que

tienen mayor demanda, la estrategia de venta pasó por la comercialización de sus productos desde el hogar con clientes de localidades cercanas, de clientes de la ciudad de Termas que ya conocían sus productos y deseaban continuar abasteciéndose del mismo. Otra estrategia fue la venta directa casa por casa, casos en los cuales la familia se organiza hacia el interior para este tipo de venta; de este modo al cerrarse los medios tradicionales de comercialización las familias se reorganizaron para producir y elaborar en sus hogares. También, decidieron no modificar los precios ya que sus clientes eran sus propios vecinos, sin embargo, a medida que avanzó la apertura del proceso de cuarentena tuvieron que ir modificando sus precios por el proceso inflacionario que acontecía.

*(...) si se podía vender algo se vendía, eso lo bueno... Nos compraba la gente de acá nomas, de la zona, de Termas, locales (productora, Termas de Río Hondo).*

Del mismo modo, las productoras que integran la Asociación Civil Progreso de la Agricultura Familiar se vieron afectadas fuertemente por la interrupción de su principal canal de comercialización como lo es la feria en la Universidad Nacional de Santiago del Estero, que aún a fines del presente año permanece cerrada. La distancia física y la falta de movilidad (por no contar con transporte público o vehículo particular) significaron grandes dificultades para el grupo de la asociación. Según los relatos, en algunos casos la pandemia ha influido para que tengan que cambiar sus decisiones de producción, reinventarse en vender otros productos que antes no llevaban a la feria y que son más fáciles de vender localmente (principalmente preparación de comidas caseras).

Durante la pandemia tuvieron que sortear muchas dificultades. Las ventas bajaron considerablemente lo cual repercutió en la calidad de vida de las familias al tener que privarse de ciertos gastos en el hogar, pero a la vez esto se convirtió en una oportunidad ya que tenían más tiempo para producir en la casa y el predio, y de este modo prepararse para cuando se abriera el almacén y las ferias o buscar nuevos canales de comercialización. En el caso de la asociación, las productoras remarcan que, en este contexto, no solo la producción individual se reforzó (priorizando la horticultura antes que el agregado de valor) sino que también la comercialización, pues al

no poder reunirse, cada familia debió forjar estrategias para poder sostener un mínimo de ventas dentro de la localidad donde viven.

En este tiempo también la asistencia técnica se vio disminuida. Tanto los técnicos como los productores destacan la ausencia del Estado en los territorios, la falta de acompañamiento y capacitaciones, así como un debilitamiento de las organizaciones de base comunitaria ante la dificultad de sostener las reuniones presenciales. Una de las técnicas que acompaña a la asociación progreso de la agricultura familiar agrega que ante las dificultades para la comercialización no hubo medidas desde el Estado para mitigar la situación, solo desde la cámara de diputados se abrió un espacio para que las organizaciones de la provincia pudieran actualizar sus personerías jurídicas, balances y demás trámites necesarios para su sostenimiento. Los convenios y acuerdos de cooperación entre las organizaciones y las distintas instituciones del Estado siguen vigentes, aunque estancas por el momento. Así lo manifiesta una técnica:

*No hubo cambios en las relaciones con el estado ni para bien ni para agravar la situación... Las relaciones no se modificaron con el estado, siguen latentes (técnica que acompaña la experiencia de la Asociación Progreso de la Agricultura Familiar).*

En el caso del almacén campesino, la vinculación que tenían con el municipio se vio fortalecida, ya que los acompañó en una nueva iniciativa de comercialización: la feria itinerante, un nuevo espacio de comercialización que funciona desde el mes de noviembre y donde participan unos 20 productores. Este espacio surge en plena pandemia, como una propuesta del “Programa Nuestra Huerta” que depende del poder ejecutivo municipal local. El programa consiste en entregar kits de semillas orgánicas producidas en la huerta orgánica que tiene el municipio de Termas de Rio Hondo; de este modo se busca paliar la situación alimentaria y económica de las familias del departamento. Así, el programa incide directamente en la conformación de este nuevo espacio de comercialización retomando el contacto entre el productor y el consumidor con la venta de verduras que se producen como excedente de las huertas familiares. La feria itinerante la realizan de forma mensual transitando diferentes localidades del departamento, mientras se preparan con gran expectativa para la apertura del turismo en la ciudad de Termas de Rio Hondo

para el mes de diciembre (2020). Esta feria reúne a productores de diferentes comunidades y representan a varias organizaciones, el producto principal que ofrecen son verduras frescas, pero también se incorporaron panificados y dulces.

Llegados a este punto, surge la pregunta sobre la sostenibilidad en el tiempo de este tipo de experiencias sin un apoyo del Estado nacional, provincial o local. Desde sus inicios, tanto el almacén campesino como la asociación civil recibieron asistencia, financiación y acompañamiento, siendo fundamental para el fortalecimiento de las organizaciones que le ponen el cuerpo tanto en la producción como en la comercialización y distribución de los productos. En efecto, revisando ambas experiencias entendemos que la sostenibilidad organizativa está condicionada por tres aspectos claves. En primer lugar, la fortaleza del grupo emprendedor para crear y sostener en forma colectiva reglas de funcionamiento y planes de acción ante eventos críticos. Ambas experiencias mostraron capacidad para sostenerse en contextos de crisis, por ejemplo, durante el gobierno macrista donde los organismos que trabajaban con el sector de la agricultura familiar sufrieron recortes presupuestarios y despidos de los técnicos de terreno. Ambos salieron a la búsqueda de otras alianzas y lo consiguieron. En segundo lugar, contar con un espacio físico fijo donde comercializar y distribuir los productos que se generan por los productores familiares crea mayores posibilidades de continuar con la actividad. En este sentido, el Almacén Campesino pudo regresar a sus actividades presenciales en los momentos que las medidas sanitarias lo posibilitaban, significando una gran ventaja frente al grupo de la Asociación que recientemente (fines de marzo de 2022) pudo regresar a su espacio principal de venta como lo es el patio de la Universidad Nacional de Santiago del Estero. Pero mientras la universidad permaneció cerrada estuvo en gran desventaja. En tercer lugar, las condiciones materiales del lugar donde viven los productores marcan grandes diferencias. La cercanía o lejanía de los principales centros urbanos donde suelen encontrar los potenciales consumidores, disponibilidad de servicios de internet y comunicaciones, caminos en buenas condiciones, entre otros.

## Algunas reflexiones finales

Los principales resultados arribados en la investigación son los siguientes: en primer lugar, la sostenibilidad de la agricultura familiar, la cual se mantiene bajo el manto de prácticas tradicionales y novedosas de comercialización y construcción de redes para insertar su producción. Por consiguiente, esta característica de telaraña, en donde se encuentran imbricados los procesos de comercialización, organización y vinculación le permite a la agricultura familiar su pervivencia en un contexto hostil, como es la pandemia.

En el Almacén Campesino las familias, al verse afectadas por la falta de turismo, debieron generar nuevas estrategias de venta, comercializando sus productos mediante el boca a boca, aprovechando las relaciones de proximidad con los consumidores, buscando focalizar la venta en aquellos productos más requeridos por los compradores y a través de las relaciones de confianza establecidas entre unos y otros. Asimismo, los productores de la Asociación Civil Progreso de la Agricultura Familiar estrecharon lazos con vecinos y parientes y buscaron acercarse a las localidades de mayor densidad poblacional las producciones de aquellas familias que se encontraban en parajes de difícil acceso.

Otra de las prácticas tradicionales de comercialización que retomaron en estos tiempos fue la intensificación de la mano de obra familiar, se incorporaron nuevos integrantes de la familia al trabajo en el predio, aumentando de esta manera los niveles de productividad y calidad de los productos; tal es el caso de los jóvenes que residen en los centros urbanos por cursar estudios secundarios o superiores, quienes ante el inicio de la virtualidad de la educación se involucraron en mayor medida en la producción predial familiar.

En segundo lugar, las prácticas novedosas de comercialización estuvieron centradas en la difusión mediante medios electrónicos (WhatsApp, Facebook) y el vínculo con organismos e instituciones del Estado que anteriormente no trabajaban. A partir del confinamiento generado por la COVID-19, se estrecharon nuevos intercambios con instituciones que no estaban vinculadas a la promoción del desarrollo rural (es decir INTA, SAF, Ministerio de Producción, entre otras) tales como el municipio de la ciudad de Termas de Río Hondo



a partir de las ferias itinerantes, con comerciantes privados, como también el Mercado Armonía, de administración privada, de la ciudad capital de Santiago del Estero en el caso de la Asociación Civil Progreso de la Agricultura Familiar.

Una característica que observamos con el desarrollo del trabajo es el fortalecimiento de las relaciones entre la organización y el medio local. Ambas organizaciones reforzaron sus vínculos con la propia comunidad y con comunidades vecinas. De esta manera, con la pandemia, las y los productores buscaron revincular su estrategia de comercialización local a través de redes sociales y el contacto boca en boca potenciando y reconfigurando su territorio.

Es importante además resaltar la demanda que el sector de la agricultura familiar continúa sosteniendo con respecto al rol que el Estado debería asumir como mediador de estos procesos. Algunos productores destacan, al respecto, que resulta fundamental garantizar que los productos de la agricultura familiar cuenten con infraestructura básica, en materia de comunicaciones, caminos y rutas que les permita llegar a sus consumidores, durante y después de la pandemia COVID-19. Estas demandas son recurrentes en los productores que viven en las zonas de población rural dispersa, en este caso gran parte del departamento Jiménez.

Con respecto a las fortalezas y debilidades de las estrategias adoptadas, la principal fortaleza de la estrategia de comercialización cara a cara es que genera vínculos afectivo-emocionales con el comprador, por ende, se sostienen en el tiempo ya que los agricultores familiares reconocen qué producto se vende mejor, qué producto gusta más y en qué se diferencian de los grandes comerciantes de productos alimentarios, cuidando la relación precio-calidad. Entre las principales debilidades de este tipo de comercialización mediante redes sociales (tanto reales como aquellas provistas por la tecnología) están relacionadas con la comunicación y conectividad. Muchos productores viven alejados de las grandes ciudades e incluso de los pueblos o centros más poblados de los departamentos donde se ubican sus predios, haciendo difícil en tiempos de pandemia la comunicación con sus pares y las posibilidades de realizar ventas a través de redes sociales.

Finalmente, destacamos que, si bien encontramos este tipo de iniciativas en proceso de crecimiento, no debemos olvidar que todavía son experiencias limitadas. En este sentido consideramos que el Estado debe tener un rol más activo, que se adapte a las necesidades del territorio, que se adecue y amolde a la pospandemia con estrategias de intervención dinámicas, que favorezcan y fortalezcan este tipo de experiencias locales o regionales de la agricultura familiar.

Consideramos que la sostenibilidad de estas experiencias se ciementa en un entramado de redes, los lazos establecidos con los consumidores, con las familias, con los diferentes espacios de diálogo y consenso (organizaciones y mesas interinstitucionales) y con las organizaciones estatales y sus agentes. A su vez observamos que la pandemia trazó nuevos caminos sobre los cuales se tejieron nuevas redes, tales como el uso de celulares, internet y las redes sociales, los cuales en procesos pospandemia continúan en uso y se entrelazarán con las prácticas tradicionales ya apropiadas por las y los productores.

## Referencias

- Andrieu, J. y Brignardello, M. (2020). Las Análisis de Circuitos Cortos de Comercialización en San Juan. *RevIISE-Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 15(15), 25-40.
- CEPAL (2016). *Encadenamientos productivos y circuitos cortos: innovaciones en esquemas de producción y comercialización para la agricultura familiar. Análisis de la experiencia internacional y latinoamericana*. Disponible en:  
<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40688>
- Collado, Ángel Calle, y Casadevente, José Luis (2015). “Economías sociales y economías para los bienes comunes”. *Otra Economía*, 9(16), pp. 44-64. doi: <https://doi.org/10.4013/otra.2015.916.04>
- Craviotti, Carlos. y Wilches, Ronald Soleno (2015). “Circuitos cortos de comercialización agroalimentaria: un acercamiento desde la agricultura familiar diversificada en Argentina”. En: *Mundo Agrario*, Vol. 16, N°33, pp. 1- 19. En línea: <https://www.mundoa-grario.unlp.edu.ar/article/view/5858>
- Craviotti, C. (2020). *Reflexiones sobre el impacto de la pandemia en la Argentina, y la posibilidad de fortalecer los sistemas alimentarios locales*. Buenos Aires, IADE. Disponible en: [http://www.iade.org.ar/system/files/reflexiones\\_sobre\\_el\\_impacto\\_de\\_la\\_pandemia\\_en\\_la\\_argentina\\_esp\\_2\\_0.pdf](http://www.iade.org.ar/system/files/reflexiones_sobre_el_impacto_de_la_pandemia_en_la_argentina_esp_2_0.pdf)
- Crozier, M., & Friedberger, E. (1990). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México D. F.: Alianza Editorial Mexicana.
- FAO (2020). *Seguridad Alimentaria bajo la pandemia de COVID19. Informe Especial*. [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/rlc/docs/covid19/Boletin-FAO-CELAC.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/rlc/docs/covid19/Boletin-FAO-CELAC.pdf)

- FONAF. (2006). *Documento Base del FONAF para implementar las políticas públicas del sector de la Agricultura Familiar*. Disponible en: [http://www.fonaf.com.ar/documentos/Documento\\_base\\_FoNAF.pdf](http://www.fonaf.com.ar/documentos/Documento_base_FoNAF.pdf)
- Gauna, Diego, González, Leticia y Delgado, Tomás (2020). *Geopolítica, mercados y seguridad alimentaria: efectos iniciales e interrogantes de mediano plazo en la pandemia del COVID-19*. Ediciones INTA. Disponible en: <https://inta.gob.ar/documentos/geopolitica-mercados-y-seguridad-alimentaria-global>
- Gutiérrez, Marta (2018). *Los movimientos sociales agrarios y su incidencia en las políticas públicas: ¿Autonomía, cooptación o militancia? El caso del Foro Provincial de Agricultura Familiar en Santiago del Estero en el período 2006-2012*. Tesis doctoral, Universidad Nacional de Tucumán.
- Jara, Cristian (2020). “Brotos que no quieren marchitar. El movimiento de ferias y las políticas para la agricultura familiar en Argentina (2015-2018)”. *Polis Revista Latinoamericana* 55. En línea: <https://www.polis.ulagos.cl/index.php/polis/article/view/1450>
- Jara, Cristian, González Viviana y Gutiérrez, Marta (2019). Disputa y resignificación de las políticas públicas. La participación del semillero campesino de Figueroa en un clúster de alfalfa (Santiago del Estero). *RevIISE Vol. 14*, Año 14, pp. 147-159. [www.reviise.unsj.edu.ar](http://www.reviise.unsj.edu.ar)
- Jara Cristian, Gutiérrez Marta, Hoffman Maia (2016). “Resistir produciendo. Las luchas proactivas de las organizaciones de agricultores familiares en el departamento Figueroa (Santiago del Estero)”, *Espacio Abierto: cuaderno venezolano de sociología*, Vol. 25, N° 3, pp. 291-310.
- INTA. (2020) a. Innovar en tiempos de pandemia. Agricultura familiar en la Argentina. [https://inta.gob.ar/sites/default/files/inta\\_innovar\\_en\\_tiempos\\_de\\_pandemia\\_0.pdf](https://inta.gob.ar/sites/default/files/inta_innovar_en_tiempos_de_pandemia_0.pdf)

- INTA (2020) b. Impacto de la emergencia sanitaria por COVID-19 en las cadenas productivas de la agricultura familiar de Salta y Jujuy. Reporte INTA. [https://inta.gob.ar/sites/default/files/impacto\\_del\\_covid\\_en\\_las\\_cadenas\\_productivas\\_de\\_la\\_agricultura\\_familiar\\_del\\_noa\\_-\\_inta.pdf](https://inta.gob.ar/sites/default/files/impacto_del_covid_en_las_cadenas_productivas_de_la_agricultura_familiar_del_noa_-_inta.pdf)
- Infante, Camila y Suárez, María Victoria (2020). “Los circuitos cortos de comercialización y su relación con los estilos de producción. Un estudio de caso en pequeños productores hortícolas de Santiago del Estero, Argentina”. *Espacio Abierto: cuaderno venezolano de sociología*, Vol. 29, N° 3, pp. 68-86. En línea: <https://produccion-cientificaluz.org/index.php/espacio/article/view/34463>
- Long, Norman (2007). *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. San Luis de Potosí: CIESAS.
- Obschatko, Edith, Foti, María del Pilar y Román, Marcela (2006). *Los pequeños productores en la República Argentina. Importancia de la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002*. Buenos Aires: SAGYP/IICA. Disponible en: <http://repiica.iica.int/docs/D0001E/D0001E.pdf>
- Osorio, A. G. (2013). La Comunalidad como herramienta: una metáfora espiral. *Cuadernos del sur, Revista de Ciencias Sociales*, 18 (34), 39-56. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/286/28643473007.pdf>.
- Paz, R. y Infante, C. (2020). Circuitos cortos de comercialización: el juego entre lo disponible y lo posible en la agricultura familiar. *Economía Y Sociedad*, 25(58), 1-25. <https://doi.org/10.15359/eyes.25-58.3>
- Paz, R., Jara, C., y Nazar, P. (2013). Economía social y agricultura familiar. La experiencia de la Feria de Villa Río Hondo (Argentina). *Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social*, 13(25), 53-74.
- Paz, Raúl, De Dios, Rubén y Gutiérrez, Marta (2014). *La Agricultura familiar en Santiago del Estero. Cuantificación y análisis a partir de los datos del Registro Nacional de la Agricultura Familiar*. San Miguel de Tucumán: Magna.

- Paz, Raúl, Lipshitz, Héctor; Zerda, Hugo Raúl y Tiedeman, José (2015). “Estructura Agraria, Áreas de concentración de la agricultura familiar y procesos de expansión de la frontera agropecuaria en Santiago del Estero, Argentina”. *Revista NERA*, N° 27, pp. 259-279. En línea: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/3383>
- RENAF (2013). *Relevamiento Provincial, desagregado por Departamento*. Documento interno de la Secretaría de Agricultura Familiar, Delegación de Santiago del Estero.
- Robles, Marcela del Valle. (2020). *Pandemia y agricultura familiar: Hablan las familias del Oeste Santiagueño*. INTA- EEA. Santiago del Estero.
- Suárez, M. V, Sarmiento, R. y Corvalán, S. (2016) Las ferias como circuitos cortos de comercialización en la agricultura familiar. El caso del grupo precooperativo Progreso Familiar de la Región Banda-Jiménez en Santiago del Estero. En Gutiérrez, Marta y González, Viviana *Desarrollo rural, política pública y agricultura familiar, reflexiones en torno a experiencias de la agricultura familiar en Santiago del Estero*. San Miguel de Tucumán: Magna.
- Santos, B. (2006). *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*. Buenos Aires: CLACSO.
- Santos, Boaventura y Rodríguez, Cesar (2011). “Para ampliar el canon de la producción”. En Santos, B. (comp.). *Producir para vivir: los caminos de la producción no capitalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Schiavoni, Gabriela (2010). “Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en Argentina”. En: Manzanal, M. y Neiman, G. (comp.), *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*. Buenos Aires: Ciccus.
- Suárez, María Victoria y Infante, Camila Mariana (2020). “Agricultura familiar y sistemas comunales en Santiago del Estero (Argentina): producir y comercializar en tiempos de pandemia”. *Revista Estudios Rurales*, en prensa.

- Svampa, M. (2020). Reflexiones para un mundo post-coronavirus. Revista Nueva Sociedad, abril 2020. Recuperado de <https://www.nuso.org/articulo/reflexiones-para-un-mundopost-coronavirus/>
- Van der Ploeg, J. D. (2020). From biomedical to politicoeconomic crisis: the food system in times of Covid-19, *The Journal of Peasant Studies*, DOI:10.1080/03066150.2020.1794843
- Wahren, Juan (2020). “Pandemia y alimentos en la Argentina”. *BORDES*, N° 18, pp., 207-216.





## **Sección C**

---

**Las TIC y la industria en las escalas local/  
global**



# Capítulo 14

---

## 5G y territorialización de la disputa tecnológica global: EE. UU., China, América Latina

**Carina Borrastero**

Centro de Investigaciones en Ciencias Económicas  
(UNC-CONICET)

### Introducción

Este trabajo aborda algunas implicancias territoriales del despliegue global de las redes de internet móvil de quinta generación, popularmente conocidas como 5G.

En investigaciones anteriores sobre el perfil productivo y la dinámica de competencia de las principales empresas tecnológicas globales, observamos la altísima y creciente concentración del mercado tecnológico global y sus principales determinantes tecnoproductivos, entre ellos:

- a. La compatibilidad e interoperabilidad de los sistemas tecnológicos es condición de la competencia y competitividad de las firmas, y requiere infraestructuras comunes y de gran escala industrial y territorial.
- b. El altísimo grado de interdependencia entre las empresas líderes que, a su vez, es factor vital de su crecimiento y de la persistencia del liderazgo del conjunto: el proceso de competencia que las lleva a liderar se dinamiza esencialmente a partir de reacciones ante las firmas rivales, no en relación con los consumidores.

De manera que el conjunto de gigantes funciona como un oligopolio tecnológico global (OTG) (Borrastero y Juncos, 2021, 2020).

En el contexto del acelerado despliegue de la digitalización a nivel global, con la consecuente intensificación de los requerimientos de conectividad, otra dimensión relevante es la magnitud en que han aumentado los flujos transfronterizos de datos. Según una investigación del McKinsey Global Institute, la cantidad de terabits por segundo que circulaban a través del mundo en 2005 (5Tb/s) se había multiplicado más de 140 veces para 2017:

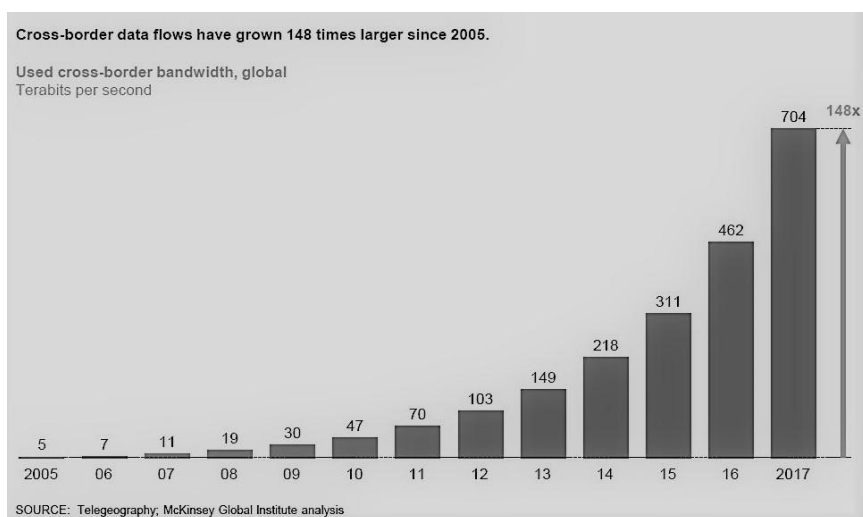


Figura 1. Fuente: MacKinsey (2019)

No obstante el carácter eminentemente transfronterizo de las tecnologías digitales, dos dimensiones decisivas del despliegue planetario de la digitalización convocan a analizar su concentración en clave territorial: una dimensión tecnoindustrial y una dimensión geopolítica.

1. En la dimensión tecnoindustrial emerge la relevancia de las infraestructuras de conectividad involucradas en los avances presentes y futuros de las tecnologías digitales, que serán por antonomasia las redes 5G. Estas se componen de distintos segmentos con diversos operadores y empresas productoras de las tecnologías asociadas, que interactúan entre sí,

al interior de un proceso de normalización industrial bajo responsabilidad de los Estados nacionales y organismos internacionales. Las características de estos sistemas ciberfísicos y las particularidades de regulación hacen a una territorialidad inherente, a diferencia de otras TIC.

2. La dimensión geopolítica del despliegue de las actuales tecnologías digitales aflora con contundencia en la disputa entre EE. UU. y China por el dominio global de las redes 5G. Esta dimensión involucra tanto a los Estados como a sus empresas tecnológicas insignia, conformando una trama estrecha e insoluble de roles complementarios.

Los factores que operan como ligazón territorial de ambas dimensiones son los Estados, principalmente en sus roles jurídico (normas, patentes y permisos de operación) y político (interno y exterior).

Me pregunto cómo vienen entrelazándose las dimensiones tecnológica, industrial y geopolítica en el proceso de despliegue de las tecnologías 5G, para dar lugar a una fase que podríamos llamar de “territorialización” en la evolución de las tecnologías. Y cómo esto puede afectar a Latinoamérica, que hasta el momento se encuentra relativamente “desconectada” en el proceso, tanto en términos tecnológicos como políticos: sin avances de relevancia en la instalación de redes 5G, y aun sin capacidad de posicionamiento estratégico.

Realizaré un trabajo cualitativo exploratorio, sobre fuentes secundarias (académicas, institucionales, técnicas y de prensa).

El texto se organiza así: a continuación se conceptualiza la tecnología 5G; en el apartado siguiente se describe el ecosistema global de actores en 5G; un tercer capítulo muestra las claves de lo que llamaré “territorialización” del ecosistema y, en la última sección del texto se presenta la discusión.

## Qué es el 5G

La tecnología 5G se diseñó para gestionar un incontable número de dispositivos, altísimas velocidades de datos y aplicaciones que requieren comunicaciones muy rápidas y fiables con latencia mínima (es decir, de respuesta casi instantánea, como los vehículos conectados y autónomos o las “ciudades inteligentes”). Para ofrecer dichas prestaciones, las redes 5G se dividen en tres “segmentos” principales que cumplen funciones primarias distintas:

- a. Banda ancha móvil mejorada (eMBB): es la parte de la red que probablemente termine de desplegarse primero, y utilizará aspectos de la arquitectura 4G LTE existente. Permitirá velocidades de descarga mucho más altas para los teléfonos inteligentes y otros dispositivos (hasta 10 veces más rápidas).
- b. Comunicaciones ultrafiables de baja latencia (uRLLC): es un segmento diseñado para aplicaciones que requieren poca o ninguna interrupción en la comunicación (es decir, de “misión crítica”, como la detección de obstáculos en las rutas y el comando de vehículos). Esta parte de la red requerirá considerables inversiones en antenas y nuevos equipos de gran y pequeña dimensión destinados a “acercar” la capacidad de comunicación a sus locaciones de destino (por ejemplo, rutas y edificios) proporcionando cobertura densa.
- c. Comunicaciones masivas entre máquinas (mMTC): es el segmento diseñado para manejar miles de millones de nuevos sensores y otros dispositivos “de borde” (*edge*) –virtualizados– que se comunicarán entre sí y con otras partes de la red (básicamente “internet de las cosas”).

La primera fase de despliegue es la del 5G “no autónomo” (Non Standalone -NSA) que añade la eMBB a una red 4G-LTE antigua aprovechando piezas existentes de la infraestructura móvil (y es la capa de red 4G subyacente la que continúa soportando la señalización necesaria para el tráfico de los datos). La segunda –5G completamente autónoma (Standalone -SA)– incluye uRLLC y mMTC, que requieren importantes inversiones en nuevas antenas y estaciones base. En la

figura 2 se aprecia la línea de evolución técnica de las redes de transmisión de datos digitales:

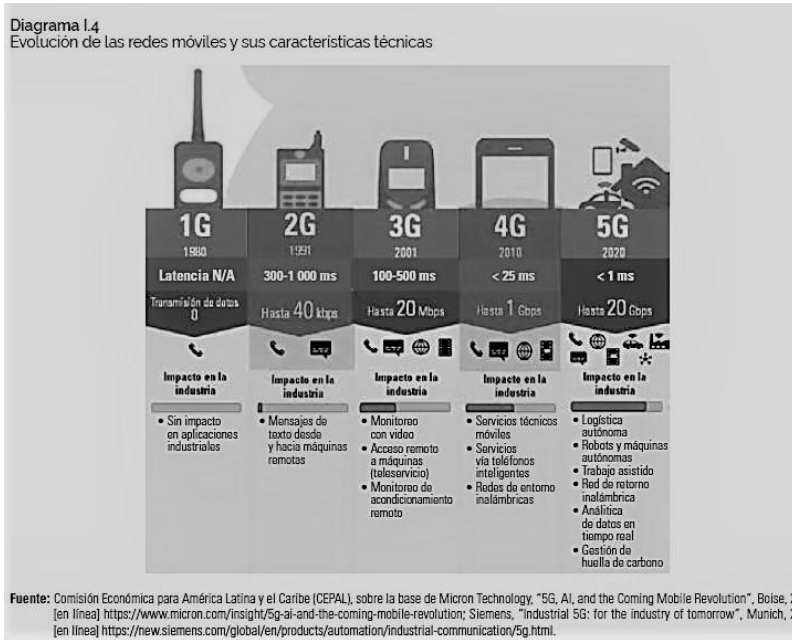


Figura 2. Fuente: CEPAL (2021).

Bajo conceptos como “red definida por *software*” y “virtualización de funciones de red”, 5G se basará en inteligencia artificial y será predominantemente “nativo de la nube”. De manera que los fabricantes de equipos de infraestructura y de dispositivos de acceso deben diseñar sistemas compatibles con estas características. También se desdibujará la distinción tradicional entre la red de acceso radioeléctrico (RAN), compuesta por estaciones base y antenas que gestionan la parte de radiofrecuencia de la red, y la parte central, que incluye redes de conmutación y transporte que trafican inmensas cantidades de datos. Esto se debe a que la arquitectura de la 5G desplaza hacia el “borde” de la red (virtualizado) muchas de las funciones que antes se consideraban básicas.

Una última consideración de relevancia en torno a los rasgos tecnológicos de estas redes de telecomunicaciones es la necesidad

de normalizar su estructura y protocolos de operación (tal como se hizo en las generaciones anteriores para el espectro radioeléctrico).

## El ecosistema 5G

Acompañando el monumental crecimiento del tráfico global de datos, las primeras redes 5G se han ido desplegando a lo largo del planeta, pausada y heterogéneamente, pero con persistencia, en los últimos 3 años aproximadamente. En la actualidad –como se ve en la figura 4, debajo– buena parte de los países de África y algunos de Latinoamérica son los pocos sitios del mundo donde no se ha siquiera comenzado a invertir en el tema.



Figura 3. Fuente: Statista



Las primeras pruebas técnicas se realizaron durante 2018 en distintos sitios, después de que se estandarizaran las primeras arquitecturas de 5G (NSA) (Eurasia Group, 2018). Involucraron a las principales operadoras de telecomunicaciones en cada país, en colaboración con los gobiernos y las empresas específicamente avanzadas en tecnología 5G: AT&T, Samsung, Ericsson y Verizon en EE. UU.; Huawei y China Mobile en China; como también hubo pruebas colaborativas en Japón, Corea del Sur, Australia, España. Para 2019, en EE. UU., China, Corea del Sur y Australia ya se habían realizado lanzamientos de redes 5G comerciales, no así en el resto de las localizaciones que avanzaron más lentamente.

En ese año, había alrededor de 13 millones de conexiones móviles de 5G en todo el mundo, lo que se prevé que aumente a 2000 millones en 2024 (Slotta, 2021).

Para agosto de 2021 se habían lanzado 176 redes comerciales de 5G en todo el mundo; 461 operadores de 137 países/territorios estaban invirtiendo en 5G incluyendo pruebas, adquisición de licencias, planificación, despliegue de redes y lanzamientos; de ellos, un total de 176 operadores en 72 países/territorios habían lanzado uno o más servicios 5G compatibles con los estándares aprobados (incluyendo servicios móviles y de banda ancha doméstica); y hay al menos 608 dispositivos 5G disponibles comercialmente y 938 anunciados (GSA).

Las redes Standalone recién comienzan a desplegarse, con primeras llamadas de prueba exitosas entre fines de 2020 y comienzos de 2021 en Estados Unidos y China. En mayo de 2021 en EE. UU., Samsung lanzó con Verizon la solución vRAN 2.0 (Virtual Radio Access Network), la primera red comercial 5G totalmente virtualizada de extremo a extremo. Ericsson y China Telecom probaron la red comercial de 2,1 GHz de China Telecom en la provincia de Sichuan a comienzos de 2020, logrando una llamada de 5G SA. En Europa, Samsung y Deutsche Telekom anunciaron la finalización con éxito de la primera prueba de 5G SA en República Checa a comienzos de 2021.

De esta manera, el ecosistema de actores involucrados en el desarrollo de la tecnología 5G en el mundo incluye:

- Empresas desarrolladoras del hardware y *software* asociado: equipos de infraestructura en las distintas capas de la red; *chips* móviles; dispositivos “finales” (como teléfonos celulares que, a corto plazo, deberán contemplar ineludiblemente la conectividad a 5G. Y en muchos casos sus fabricantes son los mismos que los de infraestructura –como Huawei y Samsung–).
- Grandes operadoras de telecomunicaciones (como Verizon en EE. UU., China Mobile, Vodafone en España, Telecom, etc.).
- Estados nacionales, que regulan la instalación y operación de las redes en sus territorios, y mantienen relaciones determinadas con las empresas involucradas.

En este escenario, un puñado de grandes firmas internacionales con capacidades previas en telecomunicaciones y fabricación de dispositivos, son las que han logrado hasta ahora acceder al mercado de 5G, impulsadas por sus Estados de referencia. El cuadro 1 lista los principales proveedores mundiales de equipamientos en los distintos segmentos de infraestructura:

5G Key Global Vendors				
Vendor	Country	Technology sectors primary	Technology sectors secondary	Notes
Ericsson	Sweden	Network equipment, integration	Fiber backhaul	Joint work on end-to-end services with Fujitsu
Nokia	Finland	Network equipment, integration	Fiber backhaul, edge devices	
Huawei	China	Network equipment, integration	Fiber backhaul, edge devices	
ZTE	China	Network equipment, integration	Fiber backhaul, edge devices	
Samsung	South Korea	Network equipment, integration	Edge devices	Joint development of base stations with NEC
LG	South Korea	Edge devices		
Qualcomm	US	Mobile chipsets, modems	Infrastructure semiconductors	
Intel	US	Mobile chipsets, modems		
Broadcom	US	Mobile chipsets, other ICs		
Cisco	US	Data center equipment, routers		
InterDigital	US	IoT devices		
NXP	Netherlands	IoT devices		
Alcatel Lucent	France	Fiber connectivity	Fiber backhaul	
Fujitsu	Japan	Edge devices, systems integration		
NEC	Japan	Network equipment		
NTT	Japan	Edge devices		
Panasonic	Japan	Edge devices		

Source: Eurasia Group

Cuadro 1. Fuente: Eurasia Group (2018).

Para tener algunos puntos de referencia sobre la relevancia de las capacidades previas para el acceso al mercado de 5G se puede ver, por ejemplo, que en 2019:

- La cuota de Huawei en el mercado mundial de redes IT se situó en el 27,8 %, mientras que Cisco ocupó el 18,8 % del mercado. Nokia, en tercer lugar entre los proveedores, representó el 13,1 % del mercado mundial de redes IT.
- Huawei tenía una cuota del 35,4 % del mercado mundial de proveedores de servicios de redes IT, mientras que Nokia ocupaba el 16,9 % de ese mercado. Ericsson ocupó el tercer lugar entre los proveedores de servicios de redes IT, con un 11,7 por ciento del mercado mundial.
- Por su parte, Cisco tenía una cuota del 56,4 % del mercado mundial de redes empresariales, mientras que Huawei ocupaba el 9,5 % de dicho mercado.

Para julio de 2021, la marca de infraestructura de telecomunicaciones más valiosa del mundo fue Huawei, con un valor de 55.400 millones de dólares estadounidenses (ello a pesar de la continua controversia global sobre la seguridad de su red). Cisco ocupó el segundo lugar en este indicador, con un valor de marca de 20.100 millones de dólares.

Huawei, Ericsson, Samsung, Nokia y ZTE tienen un papel protagónico en términos de provisión de la infraestructura activa de la red, es decir, los equipos para las funciones virtualizadas.

Las empresas vinculadas a las distintas capas del 5G compiten por liderar los segmentos en que operan y mantienen relaciones comerciales muy estrechas entre sí para la provisión de partes de dispositivos, interoperabilidad del *software*, y demás requerimientos técnicos comunes en el marco de una cadena de producción globalizada. Por ejemplo, la china ZTE (líder en su país junto a Huawei) compra sus sets de microchips a la estadounidense Qualcomm, sin los cuales no podría desarrollar su equipamiento. Huawei, además de sus capacidades en telecomunicaciones, fabrica los celulares de mayor penetración en el mercado chino, y Samsung es una de sus

principales competidoras globales con alta incidencia en dicho mercado en Occidente (además de Apple).

## El ecosistema se territorializa

### **Geografía 5G**

Si bien el mapamundi del despliegue inicial del 5G es bastante extendido, los países donde la instalación de redes exitosas de cierta amplitud –en particular, redes *comerciales* efectivamente disponibles– se encuentra más avanzada son, en términos generales, las economías centrales más China. Fuera de ese grupo, las redes lanzadas son de prueba, dirigidas a verificar la posibilidad de montar sobre las 4G existentes los primeros elementos de red virtual (NSA) y así orientar las inversiones necesarias hacia el despliegue efectivo de 5G autónomo.

Según proyecciones de Statista, las conexiones 5G representarán más de la mitad del total de las conexiones móviles en los países desarrollados de Asia-Pacífico y América del Norte en 2025, donde más rápido se estima que avanzarán.

Entre 2019 y 2020, EE. UU. y China multiplicaron aproximadamente por 5 el tamaño de su infraestructura 5G. Para abril de 2021, China aventajaba sensiblemente a EE. UU., por ejemplo, en cantidad de estaciones base instaladas, con 792.000 (Global Times, 2021).

En EE. UU., las conexiones 5G alcanzaron los 14.42 millones en 2020 (Statista). En China, según datos del gobierno, ese número era de 260 millones a comienzos de 2021 (Global Times, 2021).

Otro indicador de la distribución territorial de las redes –y *proxy* de su nivel de concentración actual entre las naciones donde se encuentran más extendidas– es el número de ciudades donde están presentes por país:

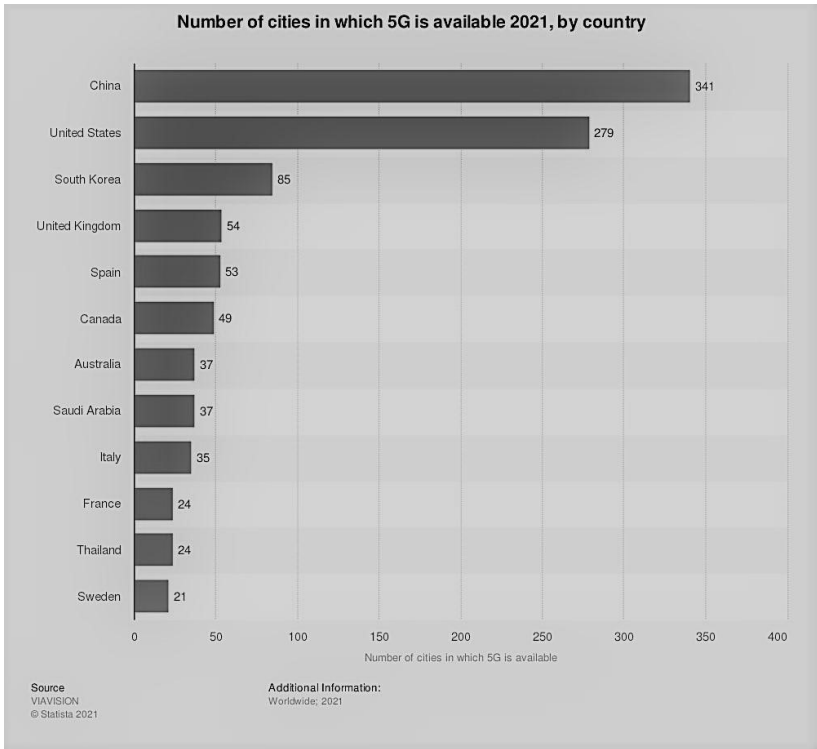


Figura 4. Fuente: Statista

Una de las razones que explican el avance del 5G en China y el liderazgo global de ese país en dicho ámbito, son los avances tecnológicos aportados por Huawei, que se ha dedicado desde 2014 a desarrollar tecnologías 5G para casi todas las capas de la red. El otro factor, estrechamente vinculado a esta condición empresarial, es el accionar del Estado chino, temas que desarrollo en las secciones siguientes.

Respecto al mundo no desarrollado en 5G, me restringiré a describir la situación de las redes en Latinoamérica, siguiendo los objetivos del trabajo. Para julio de 2021, en Latinoamérica existía una red de 5G-NSA en cada uno de estos países: Brasil, Perú, Puerto Rico, Surinam y Uruguay; y en Islas Vírgenes de EE. UU. se contabilizaban ocho. En Argentina, con sede en el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) se realizaron pruebas con los proveedores Ericsson, Huawei y Nokia. Y el país sumó en febrero de 2021 la primera red comercial, de corto alcance, con la puesta en funcionamiento de 10 antenas móviles de Personal-Telecom preparadas para utilizar este

servicio con dispositivos aptos en el microcentro de la capital del país (junto a Huawei) y en la ciudad de Rosario (con Nokia). Por su parte, Telefónica viene trabajando junto a Ericsson, aún en fase de pruebas públicas (Drincovich, 2021).

### ***Normas en disputa***

El proceso de normalización que implica el despliegue de redes de una tecnología nueva es muy importante porque determina no solo cómo deben construirse las redes, sino también cómo fluye (y fluirá) el dinero entre los participantes en el ecosistema 5G. Las empresas fabricantes de equipos cuya tecnología se convierta en el estándar de la industria, recibirán pagos de derechos de otros participantes del ecosistema. Esos pagos, a su vez, ayudarán a financiar futuras innovaciones.

El proceso de establecimiento de normas 5G, en curso, es un esfuerzo de colaboración a largo plazo, global y dirigido por grupos de expertos técnicos organizados y supervisados por el Proyecto de Asociación de Tercera Generación “3GPP”. Las 500 organizaciones participantes en el 3GPP desarrollan normas para redes móviles basadas en criterios de rendimiento e interoperabilidad establecidos por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). Todas las empresas tecnológicas más grandes de EE. UU., China y la UE integran el 3GPP, como también sus asociaciones de telecomunicaciones y organismos nacionales relacionados. Ninguna empresa ni organización de América Latina participa en el Grupo; y fuera del mundo desarrollado lo hacen varias de India y un puñado de Sudáfrica, Europa del Este y Oceanía.

El grupo normalizador del 3GPP en la actualidad está liderado por un representante de EE. UU. (*chair*), seguido por uno de China, Japón y uno por la UE (*vice-chairs*). Pero la influencia de China es cada vez mayor, ello constituye una novedad relevante, y el Estado ha jugado un rol esencial. A diferencia de lo sucedido con las tecnologías 3G y 4G, en las que China quedó en gran medida al margen del proceso de establecimiento de normas (y así, particularmente dependiente de la tecnología 3G y 4G extranjera). Desde 2017, de los 57 puestos de liderazgo de los subgrupos del 3GPP (presidente, vicepresidente), China ocupa 10 puestos, frente a 8 en 2015. Estos

puestos son muy codiciados y requieren una elección, y no sería de extrañar que las empresas y organizaciones chinas con experiencia en 5G vayan ampliando aún más su participación en los puestos clave –concretamente China Mobile, Huawei, ZTE y la Academia China de Tecnología de la Información y las Comunicaciones (CAICT)–.

Ya en 2013 el Ministerio de Industria y Tecnología de la Información (MIIT), la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (NDRC) y el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MOST) habían creado el Grupo de Promoción de IMT-2020 5G para impulsar una alianza entre todos los gobiernos y la industria en torno al 5G (lo que incluye una colaboración proyectada con la UE, Japón, Estados Unidos y Corea del Sur). Todos los principales actores públicos y privados del ecosistema de telecomunicaciones chino participan en los trabajos del Grupo, lo que proporciona una plataforma unificada para las contribuciones chinas al 3GPP, y un lugar estratégico para materializar el rápido despliegue de las redes 5G autónomas. Dentro del país, los esfuerzos de evaluación técnica de 5G se coordinan a través de uno de los principales actores del Grupo de Promoción, el Grupo de Evaluación de China (ChEG). Un ejemplo destacado de la influencia política de China en el 3GPPs fue la selección de un estándar de modulación del canal de control defendido por Huawei, que tenía mérito técnico pero cuya aprobación fue muy controversial para el resto, y varios observadores señalaron la presencia global de China en el 3GPP y su creciente influencia económica mundial como factores decisivos en el proceso (Eurasia Group, 2018).

Al interior del conjunto de empresas que participan en 5G, y estrechamente vinculada al asunto de la fijación de normas técnicas globales para las redes, aparece la problemática de la propiedad intelectual de los desarrollos tecnológicos. Establecer las normas implica también definir el subconjunto de licencias de patentes esenciales a ellas. Las empresas deben construir según las normas acordadas y pagar los derechos a los licenciatarios de las patentes según sea necesario. Una vez establecidos los estándares, ni gobiernos ni empresas pueden manipularlos, lo que implica que las empresas con capacidades previas e influencia en el proceso de normalización se verán relativamente beneficiadas en el largo plazo. El amplio conjunto de patentes esenciales para el estándar 5G se ha ido delineando en el último bienio, y los prin-

cipales titulares de las mismas serán: las líderes chinas Huawei y ZTE; empresas estadounidenses como Qualcomm, Interdigital, Intel y Cisco; los fabricantes de equipos europeos Ericsson y Nokia; y actores japoneses y surcoreanos como Fujitsu, Panasonic, Samsung y LG; predominantemente.

La cuestión de las patentes es clave en 5G en la medida en que no poseerlas implica enormes erogaciones a las firmas para poder proveer infraestructura, servicios e incluso acceder a las redes, y poseerlas implica obtener ganancias de propiedad intelectual millonarias.

La influencia de China en la obtención de patentes 5G continúa ampliándose vertiginosamente.

En la actualidad, Huawei lidera la cuota global de patentes 5G obtenidas:

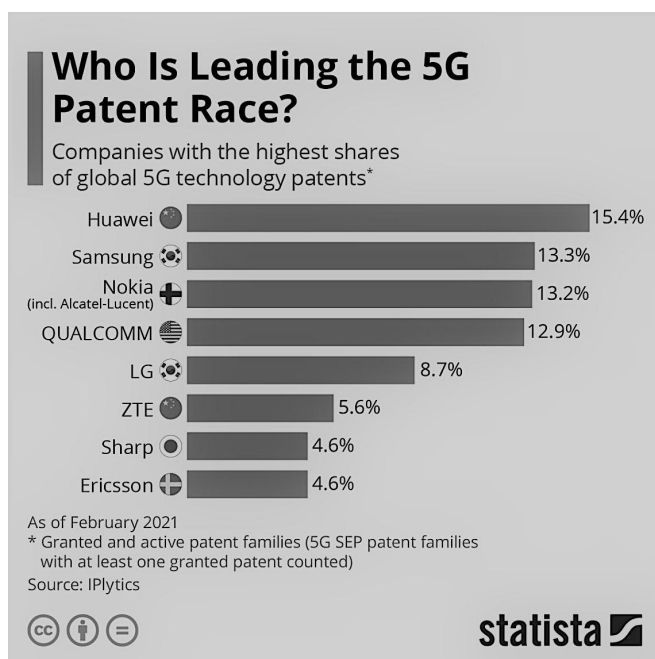


Figura 5. Fuente: Statista



## Geopolítica 5G: Potencias en disputa

EE. UU. viene realizando esfuerzos denodados por detener el avance del Estado chino y sus empresas insignia en 5G. La guerra abierta del Estado norteamericano contra Huawei es paradigmática de la relación políticamente conflictiva pero industrialmente ineludible con la nueva potencia emergente. En mayo de 2019 el entonces Presidente Trump, aduciendo potenciales vulneraciones de la seguridad de las redes por la presencia de proveedores chinos, declaró en emergencia nacional las telecomunicaciones de EE. UU., lo que habilita al Gobierno federal prohibir a empresas que contraten con proveedores extranjeros, y emitió una orden ejecutiva a la Secretaría de Comercio para inhibir las relaciones comerciales con una lista de empresas chinas supuestamente vinculadas al espionaje, entre las cuales la protagonista era Huawei. A partir de entonces, tanto la administración Trump como la actual de Biden (Pastor, 2021) profundizaron el impulso al veto a las empresas chinas, en EE. UU. y como parte de su política exterior.

La disputa tecnológica entre las potencias ha escalado con el tiempo, generando aliados y equilibristas en el escenario geopolítico global:

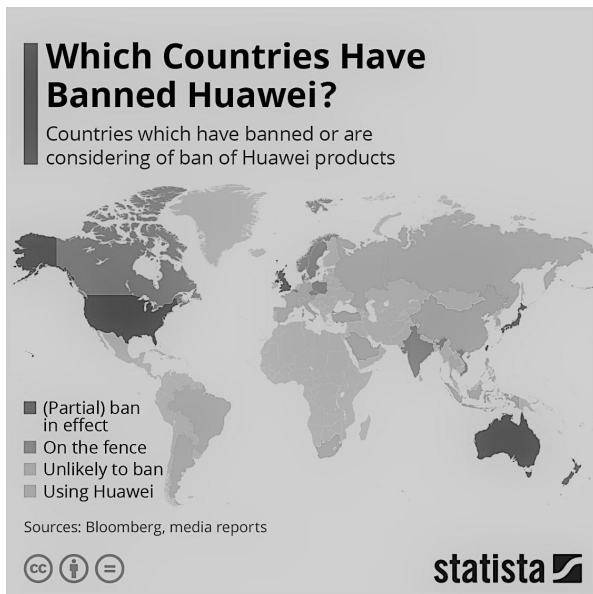


Figura 6. Fuente: Statista

Los países afines a EE. UU. son los que han seguido su estrategia de veto: Corea del Sur, Japón, Australia y Nueva Zelanda. Rusia ha aceptado realizar pruebas con Huawei (BBC, 2019). Como también en Oriente Medio y parte de África hay colaboraciones con China (BBC, 2019). En Europa las posiciones están fragmentadas, y será central la decisión de Alemania. Y en Sudamérica solo Brasil se alineó con EE. UU. a partir de 2020 bajo el gobierno de Bolsonaro, aunque hasta el momento en apariencia solo discursivamente ya que en concreto no se ha prohibido operar a las empresas chinas; y en Chile tampoco ha sucedido lo último.

Son principalmente dos las desventajas que presentaría la política de exclusión de China que promueve EE. UU., ejerciendo una presión efectiva en todo el mundo:

- Aún no está claro si podría reunirse una coalición de proveedores de infraestructura no chinos para proporcionar todo el espectro de equipos de infraestructura 5G –estaciones base, celdas más pequeñas y otras piezas de la red de acceso de radio, antenas, centros de datos, *software* de operaciones, incluida la IA, fibra de retorno y otros equipos– de manera rentable y oportuna.
- Para el mundo emergente o periférico, rechazar la presión china podría implicar, en concreto, perder las ventajas de financiamiento que ese país ofrece.

## Discusión

La implementación del 5G alrededor del mundo es un punto de observación que permite encuadrar la territorialidad de los distintos órdenes de la disputa geo-política entre las potencias tecnológicas y el modo en que esta incide en el resto de los territorios globales.

La geografía del 5G es planetaria en términos infraestructurales, aunque su arquitectura hasta el momento responde a la división internacional del trabajo vigente.

La geopolítica del 5G, si bien global, está territorializada, entre dos polos centrales (EE. UU. y China) y vastos territorios subordinados tecnológicamente (el resto del mundo). Asistimos al regreso de una política internacional bipolarizada (Ha Joon Chang, 2020) una vez más, desplegada a través de la carrera por el desarrollo tecnológico.

Tanto en la dimensión tecnoindustrial como en la geopolítica de la disputa la lógica regente es “el ganador se lo lleva todo”. Es máximo el grado de interdependencia entre las empresas y los Estados entre sí (para cada cual la presencia del/los rival/es es riesgosa pero a la vez alimenta la dinámica competitiva que permite la persistencia de los liderazgos oligopólicos en la industria y bipolares en la geopolítica), pero el objeto de la acción de cada actor y la propia dinámica de su competencia no solo presupone el desplazamiento de la posición dominante de los contendientes, sino que la persigue expresamente. En 5G, como infraestructura para el futuro de las tecnologías digitales, quien controle o predomine en el presente difícilmente pueda ser desplazado luego, lo que vale tanto para los Estados como para las empresas líderes.

El poderío global de EE. UU. viene tendencialmente en descenso y el de China en claro ascenso. Y en el contexto específico de la contienda tecnológica en 5G, China va ganando.

En este marco, la intervención de los Estados contendientes no es un epifenómeno de la estrategia, la acción y el efectivo avance de los intereses de las compañías, y viceversa. La disputa geopolítica se mueve al compás de la dinámica competitiva industrial, ambas marcadas también por la propia evolución tecnoeconómica de los dispositivos (cuyo grado de integración difícilmente pueda dar lugar a la conformación de mercados independientes).

En términos geoeconómicos se ha configurado una especie de “complejo digital-estatal” en cada polo (“chino” y “estadounidense”) que se vinculan como mecanismo propulsor uno de otro. Y al introducir la dimensión técnica en el análisis, las redes 5G pueden ser analizadas también como sistemas sociotécnicos (Franssen y Kroes, 2009) en los que se observa también un buen grado de performatividad de las tecnologías 5G sobre las acciones de los actores más allá de las voluntades de estos.

China y EE. UU. se comportan como “Estados nacionales competitivos” cuya singularización es inherente a la acumulación capitalista global, que puede verse como un sistema de estados que compiten entre sí económica, militar y políticamente, impulsando mercados diferenciados y facilitando al capital operar en espacios delimitados, rivalizar y así aprovechar la “competencia por el posicionamiento” (Hirsch, 2001). Los Estados, aun fronteras adentro, actúan en una dimensión geopolítica inmanente (Mann, 1991a). La “globalidad” resulta “impura” al ser una combinación de elementos transnacionales e internacionales, impulsando a considerar las relaciones internacionales al analizar el sistema económico (Mann, 2000) y sus órdenes de estratificación (Mann, 1991b). Estados y empresas conforman “redes de poder”, constituyendo el tejido dominante de la sociedad global (Mann, 1991a). Según Sassen (1999) no se ha analizado suficientemente el papel de los Estados en la globalización o se les ha reducido a meras víctimas de empresas y mercados. Pero distintos componentes del Estado operan como “instrumentos necesarios” de un sistema económico global (aun en las modalidades mercado-intrusivas que se describieron). Las infraestructuras de conectividad se parecen cada vez más a monopolios naturales, pero los Estados dominantes no parecen querer apropiarse de ellas sino que impulsan a sus empresas insignia a este propósito. A la vez, es claro el potencial del conflicto y del dominio tecnológico en la industria 5G como fuente de concentración de poder político estatal.

Si en un sistema económico global la producción se organiza simultáneamente dentro y a través de las fronteras, y el sistema interestatal es determinante de esas dinámicas, con más razón ello ocurre cuando aquello que se intercambia y circula es crecientemente digital. Las “fronteras” parecen borrarse en el tráfico de datos y tecnologías virtualizadas, pero la lógica de la competencia industrial y geopolítica intensifica el movimiento de afirmación política de los Estados y las empresas líderes.

Latinoamérica se encuentra en condición de desigualdad estructural respecto a las regiones dominantes en términos de 5G. Descartadas posibilidades de liderazgo para la región, se impone la necesidad de sostener oportunidades de desarrollo soberano. La intensificación y bipolarización de la disputa tecnológica entre

potencias provee un potencial para explotar el papel de “tercero en discordia” de las periferias, como mercados de adopción y consumo tecnológico. América Latina podría tomar decisiones estratégicamente orientadas en este sentido, manteniendo por el momento la “neutralidad geopolítica” en 5G.

## Referencias

- BBC Mundo (7 junio 2019). Huawei: ¿qué empresas compiten con la compañía china en el desarrollo de la tecnología 5G?. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-48556359>
- Bécares, B. (15 octubre 2020). Después del 5G, EE. UU. presiona para que Europa evite a Huawei y otras compañías chinas en la infraestructura en la nube. *Xataka*. <https://www.xataka.com/pro/despues-5g-eeuu-presiona-europa-evite-a-huawei-otras-companias-chinas-infraestructura-nube>
- Bizberge, A. (1 septiembre 2020) Telcos: altos niveles de concentración derrumban el mito de la competencia. *Letra P*. <https://www.letrap.com.ar/nota/2020-9-1-18-28-0-telcos-altos-niveles-de-concentracion-derrumban-el-mito-de-la-competencia>
- Borrastero, C. y Juncos, I. (2021, 19-23 abril). *Oligopolio y rentismo digital en el mercado tecnológico global* [Resumen de ponencia]. I Congreso ESOCITE-LALICS Democracia en cuestión, desigualdad en aumento, sustentabilidad en riesgo en América Latina y en el mundo: ¿qué propuestas de ciencia, tecnología e innovación?, Montevideo, Uruguay.
- CELAG (2021). *Dilemas de la geopolítica global 2021 y América Latina y el Caribe*. <https://www.celag.org/dilemas-de-la-geopolitica-global-2021-y-america-latina-y-el-caribe/>
- CEPAL (2021). *Tecnologías digitales para un nuevo futuro*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Chang, H. J. (2020), Construir un multilateralismo favorable al desarrollo: hacia un “nuevo” nuevo orden económico internacional. *Revista de la CEPAL*, 132, 185-194.

- Dosi, G. (2020). Liberalismo desenfrenado y pandemia: la encrucijada entre el tecnoautoritarismo y una nueva organización social. *Revista de la CEPAL*, 132, 185-194.
- Drincovich, S. (1 junio 2021). Dato clave: cuánto falta para que el 5G sea una realidad en los celulares de todos los argentinos. *iProfesional*. <https://www.iprofesional.com/tecnologia/340421-cuanto-falta-para-que-tengas-red-5g-en-tu-telefono-celular>
- El Economista (7 enero 2021) (a). La bolsa de Nueva York (NYSE) vuelve a cambiar de opinión: sí excluirá a China Unicom, China Telecom y China Mobile. *El Economista*. <https://www.economista.es/mercados-cotizaciones/noticias/10977417/01/21/La-bolsa-de-Nueva-York-NYSE-vuelve-a-cambiar-de-opinion-si-excluire-a-China-Unicom-China-Telecom-y-China-Mobile.html>
- El Economista (7 enero 2021) (b). EE. UU. estudia prohibir inversiones en las dos gigantes tecnológicas chinas Alibaba y Tencent. *El Economista*. <https://www.economista.es/empresas-finanzas/noticias/10977384/01/21/EEUU-estudia-prohibir-inversiones-en-las-dos-gigantes-tecnologicas-chinas-Alibaba-y-Tencent.html>
- Eurasia Group (2018). *The Geopolitics of 5G*. Eurasia Group White Paper.
- Franssen, M. y Kroes, P. (2009): “Sociotechnical Systems”, en J. K. B. Olsen, S. A. Pedersen y V. F. Hendricks (eds.): *A Companion to the Philosophy of Technology*, Singapore, Wiley-Blackwell, pp. 223-226.
- Global Times (19 abril 2021). China rolls out the world’s largest 5G network: MIIT. *Global Times*. <https://www.globaltimes.cn/page/202104/1221466.shtml#:~:text=China%20rolls%20out%20the%20world’s%20largest%205G%20network%3A%20MIIT%20%2D%20Global%20Times&text=China%20has%20built%20the%20world’s,government%20official%20said%20on%20Monday>.

- Hirsch, J. (2001). *El Estado nacional de competencia. Estado, democracia y política en el capitalismo global*. Universidad Autónoma de México.
- Infobae (9 julio 2020) (a). Google cerró el proyecto “Región Aislada” y no ofrecerá servicios en la nube en China. <https://www.infobae.com/america/tecnologia/2020/07/09/google-cerro-el-proyecto-region-aislada-y-no-ofrecera-servicios-en-la-nube-en-china/>
- Infobae (2 agosto 2020) (b). ByteDance, el propietario chino de TikTok, ofreció renunciar a su participación en la empresa para lograr acuerdo con EE. UU.. <https://www.infobae.com/america/mundo/2020/08/02/bytedance-el-propietario-chino-de-tiktok-ofrecio-renunciar-a-su-participacion-en-la-empresa-para-lograr-acuerdo-con-eeuu/>
- Infobae (2 diciembre de 2020) (c). Joe Biden habló sobre las “prácticas abusivas” de China: “Robo de propiedad intelectual, subsidios ilegales y transferencia de tecnología”. <https://www.infobae.com/america/eeuu/2020/12/02/joe-biden-hablo-sobre-las-practicas-abusivas-de-china-robo-de-propiedad-intelectual-subsidi...>
- Infobae (9 diciembre 2020) (d). Brasil no quiere quedar a merced de Beijing: busca opciones legales para vetar el 5G de Huawei. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2020/12/09/brasil-no-quiere-quedar-a-merced-del-regimen-chino-busca-opciones-legales-para-vetar-el-5g-de-huawei/>
- Juncos, I. y Borrastero, C. (2020). Grandes corporaciones de *software* y el FLOSS: cooperar en entornos abiertos como estrategia de competencia. En H. Morero y J. Motta (Eds.), *La economía del software libre y open source: multinacionales, pymes y comunidades* (77-111). Estudios Sociológicos Editora.
- Lavarello, P. J., Bil, D., Vidosa, R. y Langard, F. (2019). Reconfiguración del oligopolio mundial y cambio tecnológico frente a la agricultura 4.0: implicancias para la trayectoria de la maquinaria agrícola en Argentina. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, 26(53), 163-193.



- Levy, S. (16 November 2020). Huawei, 5G and the man who conquered noise. *Wired*. <https://www.wired.com/story/huawei-5g-political-codes-data-breakthrough/>
- Mann, M. (2000). ¿Ha terminado la globalización con el imparable ascenso del Estado nacional?. *Zona Abierta*, 92/93.
- Mann, M. (1991a). *Las fuentes del poder social II*. Alianza.
- Mann, M. (1991b). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismo y resultados. *Zona Abierta*, 57/58.
- McKinsey Global Institute (2019). Globalization in transition: the future of trade and value chains. *McKinsey & Company Report*.
- Moon, A. (19 mayo 2019). Exclusive: Google suspends some business with Huawei after Trump blacklist – source. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-huawei-tech-alphabet-exclusive-idUSKC-N1SP0NB>
- Pastor, J. (5 febrero 2021). Los móviles de Huawei seguirán sin los servicios y apps de Google: el equipo de Biden “no ve razón” para levantar el veto. *Xataka*. <https://www.xataka.com/moviles/moviles-huawei-seguiran-servicios-apps-google-equipo-biden-no-ve-razon-para-levantar-veto#:~:text=NEWSLETTER-,Los%20m%C3%B3viles%20de%20Huawei%20seguir%C3%A1n%20sin%20los%20servicios%20y%20apps,raz%C3%B3n%22%20para%20levantar%20el%20veto&text=Trump%20ha%20dejado%20de%20ser,nuevo%20Gobierno%20de%20Joe%20Biden>
- Salazar (18 mayo 2020). Ericsson apoyará a China Telecom y China Unicom para el despliegue de 5G. *Digital Policy Law News*. <https://digitalpolicylaw.com/ericsson-apoyara-a-china-telecom-y-china-unicom-para-el-despliegue-de-5g/>
- Sassen, S. (1999). Para que funcione la economía global: el papel de los estados nacionales y los organismos privados. *Revista internacional de Ciencias Sociales*.

Schmidt, E. (27 febrero 2020). I Used to Run Google. Silicon Valley Could Lose to China. We can't win the technology wars without the federal government's help. *New York Times*. <https://nyti.ms/3aaO86U>

Slota, D. (25 febrero 2021). 5G in China - statistics & facts. *Statista*. <https://www.statista.com/topics/6705/5g-technology-in-china/>

Sputnik News (3 junio 2020). China lanza una advertencia económica a EE. UU. <https://mundo.sputniknews.com/20200603/china-lanza-advertencia-economica-eeuu-1091638525.html>

# Capítulo 15

---

## Redes de valor y proyectos de desarrollo

### Pymes de software y servicios IT en Córdoba

**Natalia T. Berti**

Universidad del Rosario. Escuela de Ciencias Humanas.  
Grupo de Investigación Ética Aplicada, Trabajo y Cambio Social  
natalia.berti@urosario.edu.co

#### Introducción

Siguiendo los ejemplos de Irlanda, India e Israel, el gobierno argentino y en particular el gobierno de la Provincia de Córdoba, se involucraron en la atracción de empresas transnacionales (ETN) de *software* y servicios informáticos (SSI) buscando una salida a la crisis de la convertibilidad. Se asumía que la industria de SSI generaría empleos de alta calidad y mejoraría la competitividad de la economía argentina por efecto derrame (Foro de Competitividad de Software y Servicios Informáticos, 2004).

Esta ponencia aborda ¿cómo se produjo un nuevo nodo en las redes transnacionales de valor (RTV) del SSI? y ¿cómo se integró (o excluye) a las firmas locales? En el caso de la ciudad de Córdoba, las empresas locales de «primera generación» reaccionaron y, de alguna manera, se ubicaron como proveedoras de las ETN de SSI, mientras que las de «tercera generación» se beneficiaron de la visibilidad que ganó Argentina tras la radicación de varias ETN de SSI, así como de la experiencia adquirida en proyectos a nivel mundial. Esto se analizó en vista de sus vínculos dentro del sector de SSI y con la estructura económica argentina en general.

Dichos interrogantes se abordaron con un estudio de caso de tipo cualitativo. Para ello se realizó el análisis del contenido de 25 entrevistas a socios fundadorxs de mipymes, y trabajadorxs dependientes e independientes relacionadxs con estas firmas. Cabe señalar que estas conversaciones adquirieron mayor claridad al ser analizadas en conjunto con el resto de las 65 entrevistas, observaciones *in situ* y análisis de documentos de un proyecto de investigación más amplio. Por cuestiones de confidencialidad las entrevistas se presentan con un alias tanto para lxs entrevistadxs, como para las empresas. En el caso de las empresas se indican con nombres de constelaciones para ilustrar las múltiples relaciones que las vinculan.

La incorporación de unas pocas firmas locales exigió negociaciones entre ETN, empresas locales y gobierno, y adaptaciones de los procesos de trabajo distribuidos a escala global. No obstante, no hubo una transformación genuina del patrón de especialización.

## **Empresas locales de “primera generación”**

A principios de los años 90, las empresas locales se especializaron en aplicaciones de contabilidad y administración para el mercado interno, aprovechando su proximidad al cliente y desarrollando adaptaciones locales (Berti, 2006, basado en Azpiazu y Nochteff, 1992). Desde 2001, perdieron muchos programadorxs experimentados a manos de Motorola, EDS (luego HP), Indra, Gameloft, Intel, IBM, entre otras, y más adelante frente a los unicornios argentinos: Globant y Mercado Libre. Esto las obligó, en varias ocasiones, a mejorar salarios y condiciones laborales, transformar su oferta de productos y servicios, cambiar estrategias de gestión y aumentar exportaciones para costear estos cambios. Buscaron mejorar su reputación mediante la creación de departamentos de recursos humanos más sólidos, y la oferta de cursos y certificaciones a sus empleadxs. Para ello, obtuvieron apoyo gubernamental a través de las intervenciones del Cluster Cordoba Technology (CCT), una asociación privada guiada por las ideas de Michael Porter (Nicolás, gerente de Escorpio).

Las grandes empresas locales avanzaron primero hacia la programación estructurada (Torrissi, 1998; Castillo, 2007) y más adelante implementaron métodos ágiles. Además, incursionaron en el

negocio de los recursos humanos temporales, o *bodyshopping* según la jerga de lxs programadorxs. Las políticas de promoción industrial reforzaron esta tendencia.

Con respecto a la exportación, las empresas de primera y segunda generación han mostrado una tendencia creciente; no obstante, “el año pasado, por efecto de la pandemia, retrocedió 1,8 por ciento y quedó en 113 millones de dólares, 19 por ciento del total facturado en dólares por esta industria en Córdoba, un punto menos que en 2019” (Dávila, 2021). Su nicho de mercado se componía de proyectos que, por su tamaño, las ETN de SSI no tomaban, y/o proyectos que exigían una estrecha relación con clientes que no tenían experiencia en la subcontratación de SSI.

Para ilustrar las empresas de primera generación, esta sección se centra en el caso de Escorpio. Con más de 300 empleadxs, Escorpio es una de las mayores firmas locales. Originalmente, lxs clientes buscaban una estrecha relación con un proveedor que tuviera conocimiento de las prácticas contables locales, las regulaciones y los desvíos. Sus principales clientes se encontraban en el sector público, el sector financiero, telecomunicaciones y el mismo sector de SSI. No obstante, han diversificado su portafolio incorporando grandes empresas manufactureras, de educación y de medios.

A principios del nuevo milenio, Escorpio y otras empresas similares se reunieron en torno al CCT. A través de esta asociación, solicitaron el apoyo del gobierno provincial para exigir a las ETN de SSI –beneficiarias de diversos apoyos públicos (Borrastero 2020)– vincularse con las empresas locales de SSI. Así, se logró convertir en proveedora de recursos humanos para las ETN de SSI ubicadas en la ciudad.

Al mismo tiempo, Escorpio desarrolló estrategias de subcontratación con empresas locales más pequeñas para alcanzar nuevos clientes. En estas asociaciones, la firma más pequeña aportaba conocimiento y tecnología para desarrollar proyectos específicos, mientras que Escorpio brindaba la experiencia y la imagen necesarios para atraer a un gran cliente (Lautaro, gerente de Libra; Nicolás, fundador y mánager de Escorpio). Las empresas más pequeñas ofrecían un *time-to-market* más corto, ya que tenían

una organización más horizontal y no seguían estrictos métodos estructurados (Lautaro).

En un primer momento la relación con las ETN exigió certificación más alta en CMMI y otras normas de calidad, pero desde 2012 se hicieron evidentes las ventajas de los métodos ágiles para acelerar procesos y coordinar equipos dispersos. Estos cambios coincidieron con el pasaje de concepción del *software* como producto a la comercialización del *software* como servicio. Y un cambio de la actividad principal de la empresa.

*Escorpio es más bien una empresa de consultoría que una [empresa] con sus propios productos. Es cierto que en un tiempo se centraron mucho más en un par de productos propios que tenían. También han llevado estos productos fuera del país. Pero hoy en día es una consultora en el sentido de que ofrece servicios a otras empresas. Entonces, la mayoría de las personas se dedican a otras empresas, para decirlo de una manera, todas están subcontratadas. Lo único dentro de Escorpio son (...) productos para su propio consumo (...), y también tienen en algunos casos muchos Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) proyectos (Miguel, desarrollador de software y líder técnico de Escorpio).*

Al principio, las empresas locales de SSI consideraron la llegada de las ETN como una amenaza. Sin embargo, las negociaciones entre el CCT y el gobierno provincial, junto con la creación de nuevos arreglos institucionales como la Mesa Sectorial TIC, ayudaron a resolver tensiones, particularmente en torno a la creciente demanda de programadorxs y operadorxs de TI, y el aumento de los salarios. Las relaciones entre las ETN y las pymes de SSI se consolidaron a través de la actividad de recursos humanos temporales y prácticas de subcontratación, y acuerdos extraoficiales que limitaban el flujo de empleadxs entre empresas y el aumento de los salarios (Gastón; Damián, antiguo desarrollador en Escorpio, contratado por una pequeña firma de *software*; De Zárate, 2010). Al principio, esto solo implicaba alquilar programadorxs por hora (Emilio, antiguo desarrollador *senior* y líder técnico de Leo, después desarrollador *freelance*); luego pasó a la externalización de proyectos de gestión de la calidad y tareas más complejas (Hernán b, antiguo desarrollador *senior* y líder de proyecto de Leo).

Dada la diversidad de proyectos y tipos de subcontratación, en comparación con las prácticas de *offshoring* de las ETN, a Miguel le resultaba difícil encontrar un patrón en la gestión de personas y proyectos. Pero, Miguel distinguía entre clientes cuyo negocio principal está en el campo de SSI y clientes cuya actividad principal está fuera de este campo.

En el caso de lxs clientes con experiencia en SSI, observaba que tenían una política clara sobre el personal externo y cómo tratarlo. Los puestos jerárquicos eran ocupados por su personal y lxs trabajadorxs de Escorpio respondían a su mando. Escorpio prestaba a estas empresas tanto trabajadorxs individualxs que pudieran incorporarse a sus equipos, como células más independientes. Las células son:

*(...) grupos cerrados que deben resolver las cosas (...) Por ejemplo, una celda de control de calidad (...), el cliente viene y le dice: “Mirá, acá tenemos el repositorio, tenés acceso a él. Acá tenés todos los manuales para que puedas leer sobre la aplicación. Desarrollás todas las pruebas para mí, y hacés las pruebas” (...) Así toda la célula crea toda la función y devuelve los resultados al cliente (...) Al cliente no le importa cómo lo resolvés. Lo que importa es conseguir el resultado, por supuesto (Miguel).*

Estas personas y células podían trabajar en las instalaciones del cliente o en las de Escorpio. Por lo general, estaban unos meses en las oficinas del cliente y luego regresaban a Escorpio. En este proceso, la gerencia de Escorpio se esforzaba por conseguir una mayor parte del proyecto.

En el caso de clientes fuera del ámbito SSI, Escorpio tenía un control más amplio sobre los proyectos y trabajaba en una relación más estrecha con el cliente. Escorpio proporcionaba conocimientos sobre hardware y SSI, mientras que el cliente ponía a disposición el conocimiento de su negocio específico. Era habitual encontrar a lxs desarrolladorxs y expertxs en TI de Escorpio trabajando conjuntamente con el departamento de SSI del cliente. Sin embargo, los métodos de coordinación tanto de los equipos como de la tecnología dependían de la experiencia del cliente en externalización de SSI, así como de su conocimiento de las diferentes tecnologías y métodos de gestión (Miguel) (ver figura 1).

Las relaciones entre ETN y pymes de SSI llaman la atención sobre quién se aprovechó de los beneficios del “Régimen de la Industria del *Software*”. Según Ginsberg y Faile (2009) el 89,3% de las firmas involucradas en este paquete de políticas públicas eran de capital argentino. Sin embargo, en 2011, las modificaciones al Régimen facilitaron la participación de empresas extranjeras. Este régimen ofrecía a las empresas de SSI un descuento del 70 % en las cotizaciones de lxs empleadorxs al sistema de seguridad social. Además, estas empresas recibían un descuento del 60 % en el impuesto sobre la renta. A lo que se suman los beneficios otorgados por la Provincia de Córdoba (Berti y Zanotti 2012). En este sentido, las pymes de SSI podían contratar programadorxs y operadorxs de TI a un menor coste, y alquilarlos por hora, día o proyecto a empresas fuera del Régimen. Así, los subsidios a las empresas locales se transferían a las grandes corporaciones a través de prácticas de préstamo de personal.

Con respecto a la integración del SSI y el resto de la economía argentina, datos de 2017 y 2018 indicaban que el 58 % de las ventas del SSI al mercado interno se centraban en los servicios financieros, el mismo sector de SSI y el sector de telecomunicaciones. Además, la Ley de Economía del Conocimiento (27.506) de 2019 y su proyecto de modificación no promueven cambios suficientes para estimular una “efectiva integración entre el sector de *software* y otras actividades productivas nacionales” (Moncaut, Baum y Robert, 2021: 91, con base en datos de la OPSSI).



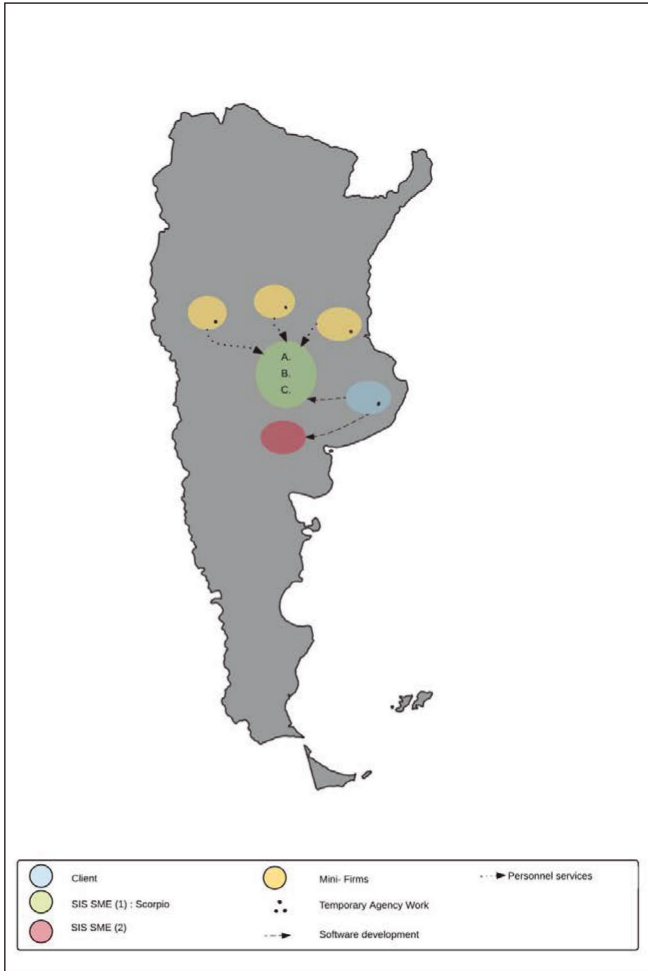


Figura 1: Redes argentinas de pymes de SSI. Fuente: elaboración propia.

## **Offshoring y mercados financieros: estrategias de una empresa de tercera generación**

Según Gastón, las empresas de tercera generación son aquellas empresas fundadas por emprendedores con experiencia en las ETN de SSI, con una clara focalización de los mercados externos, un mayor conocimiento de la gestión de proyectos y personas, y una clara apertura hacia los mercados financieros (ej. Capital Angels). Este es el caso de Aries.

Documentos públicos de la empresa indican que Aries comenzó en 2003 con la concepción del *software* como servicio e implementó métodos *lean* y ágiles, con procedimientos *ad hoc* para incorporar parcialmente estándares CMMI. Además, esta empresa apuntó a nichos de la gestión de grandes cantidades de bases de datos no estructuradas y distribuidas. Con apoyo de inversores externos, gestionó el conocimiento de las nuevas tecnologías y la mayor disponibilidad de programadorxs, operadorxs de TI y otrxs especialistas mediante fusiones y adquisiciones.

Aries también utilizó el financiamiento externo para apoyar un reclutamiento agresivo y el despliegue de una red dispersa de centros de desarrollo propios, primero a otras ciudades argentinas y luego a otras ciudades latinoamericanas como Montevideo y Bogotá. Hoy tiene más de 19 centros de desarrollo y oficinas en América del Sur, América del Norte, Europa y Asia.

Contrariamente a Escorpio, la mayoría de lxs clientes de Aries tenían experiencia en *outsourcing* de SSIy buscaban proyectos más estables, con menores costos, mayor calidad, posibilidades de “escalamiento” y gestión de las tecnologías requeridas. Sus clientes incluían bancos, consultores financieros, empresas de videojuegos de *software* y hardware, y empresas de alimentos y bebidas, entre otros. A pesar de estas diferencias, había una fuerte rotación de empleadxs entre Escorpio y Aries. Además, estas empresas competían por proyectos de las ETN ubicadas en la ciudad.

Aries proporcionaba servicios de desarrollo y mantenimiento de *software*, así como pruebas y otros servicios tecnológicos (Alfonso, desarrollador *senior* de Aries). Había proyectos gestionados por el cliente y otros gestionados por el propio Aries (Brandon, *senior tester* en Aries). Finalmente, establecían relaciones *onshore* para coordinar proyectos con clientes geográficamente distanciados (Brandon), por lo que había empleadxs de Aries que trabajaban en las instalaciones de lxs clientes en Inglaterra, Francia y los Estados Unidos, solo por mencionar algunos (Brandon).

La mayoría de los proyectos de Aries en Córdoba eran servicios de desarrollo de *software* de bajo costo y, en algunos casos, agregaban servicios de gestión de proyectos (Alfonso). Los equipos eran no-

tablemente dispersos, y se alentaba el trabajo desde el domicilio (ver figura 2). Por ejemplo, Nicanor trabajó en un equipo compuesto por desarrolladores en Buenos Aires, Córdoba, La Plata y Chaco en Argentina (desarrollador de software *semi senior* en Aries y exdesarrollador en Escorpio), esto dependía de dónde estuviesen disponibles lxs desarrolladorxs con los perfiles necesarios, inclusive aquellos de mayor jerarquía (Alfonso).

Los métodos ágiles, particularmente *scrum* y sus adaptaciones locales, permitían un mayor control sobre los aspectos creativos del desarrollo de *software* y empujaban a lxs empleadxs a hacer el trabajo, incluso si se requerían horas extras no reconocidas. Estos métodos fomentaban el trabajo en equipo y promovían la autonomía en la selección de tareas y en las estimaciones de tiempo. A esto se sumaban las evaluaciones de rendimiento y la exposición de lxs desarrolladorxs a la presión de sus pares y clientes. Además, la superposición de roles de *scrum master* y líder de equipo otorgaba a ciertas personas un gran poder sobre la progresión de las carreras de sus subordinados dentro de la empresa.

Mientras Escorpio negociaba con instituciones públicas y empresas privadas los salarios y condiciones de trabajo del sector, Aries utilizaba su poder como gran empleador para definir tendencias en el mercado de trabajo de SSI. Esto implicó replicar prácticas difundidas en la gestión de SSI a escala global y proponer algunas políticas propias. Por ejemplo, la organización de escalas jerárquicas complejas definidas por cliente, proyecto, roles, niveles de antigüedad y el dominio de diferentes tecnologías, así como la división en áreas de prueba, programación y diseño, a lo que se suma la división entre tareas técnicas y de gestión de personas.

En ese contexto, las evaluaciones individuales del desempeño reforzaban los mecanismos de autorregulación y creaban situaciones particulares para cada trabajador que conducían a diferencias salariales para las personas que realizaban las mismas tareas (Krepki, 2020). No obstante, se abría un espacio de negociación individual, porque los métodos ágiles son más sensibles a la rotación continua de empleadxs que los métodos estructurados.

Además, Escorpio y Aries presentaban diferentes estrategias para expandir rápidamente sus fuentes de fuerza de trabajo y ser flexibles ante mercados inciertos. Aires solo trabaja con empleadxs directos, también para puestos raros como diseñadores gráficos. Se apoya en una agresiva estrategia de reclutamiento reforzada con financiamiento externo y apoyo gubernamental, que incluye un motor de búsqueda de perfiles internos, cursos de capacitación, oportunidades de trabajar en el extranjero, instalaciones atractivas con salas de juegos y áreas de relajación, y proyectos desafiantes con tecnologías más nuevas. Y busca programadorxs talentosos por medio del financiamiento de hackatones, congresos de código abierto y *software* libre, etc. Los límites a los aumentos salariales y los bajos presupuestos se mantienen ampliando el alcance geográfico de la empresa para armar equipos, si la persona que necesitan exige demasiado, buscan a otra persona así sea en otra ciudad. Para ello, se apoyan en una vasta red propia de centros de desarrollo y servicios.

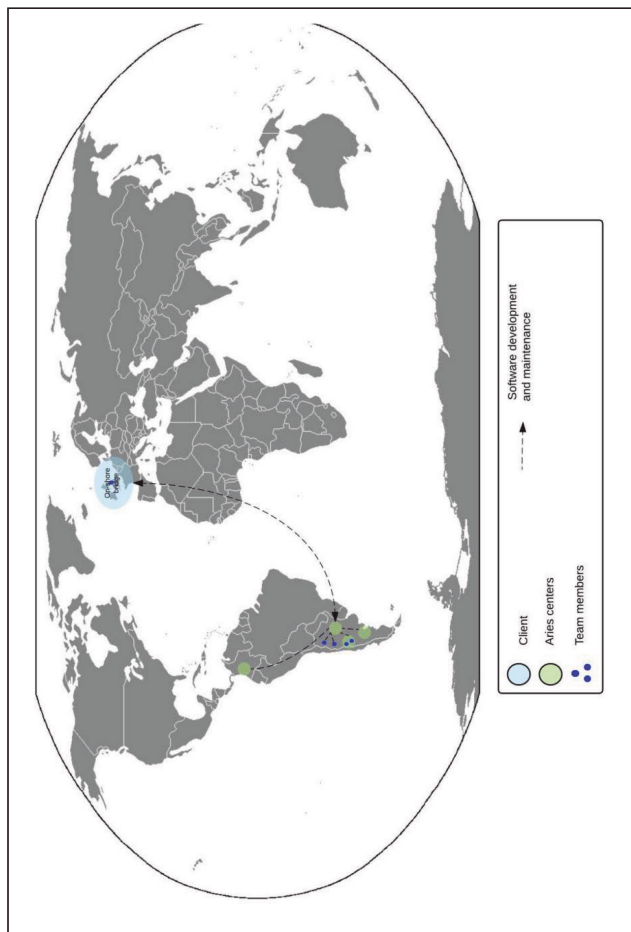


Figura 2: Equipos dispersos de Aries. Fuente: elaboración propia.

Esto se ha complementado con prácticas antisindicales como prohibir a lxs empleadxs compartir información sobre sus salarios y derechos laborales con sus compañeros de trabajo, estigmatizar y descuidar el derecho a negociar colectivamente aumentos salariales y, finalmente, la eliminación de lxs empleadxs que estaban en contacto con los sindicatos emergentes de SSI.<sup>41</sup> Las consultas y quejas contra el código de ética de la empresa solo se manejaban de forma individual y anónima a través de un formulario especial en línea.

41 Esta información y los documentos que la respaldan fueron mostrados a la autora de este estudio en una reunión de Make IT Coop, en septiembre de 2012.

## La relación entre las experiencias locales en el SSI y la estructura económica argentina en general

Argentina ha tenido una mezcla de empresas de vanguardia y una amplia variedad de *mypimes* en toda su base económica e industrial. Ha habido diferentes imaginarios económicos y procesos de regulación para integrarse al mercado mundial y amalgamar las diversas firmas locales para crear una economía interna más fuerte y sostenible. En las últimas décadas, el SSI y la “economía basada en el conocimiento” se presentó como la promesa y la esperanza para la competitividad futura. Sin embargo, salvo pocas excepciones, el sector SSI se centró en el mercado externo y en los segmentos más rentables de la economía argentina. El *offshoring* genera una fuga de cerebros silenciosa y virtual que perpetúa la heterogeneidad estructural del país. Si bien las ETN pueden ser justamente criticadas por aprovecharse del imaginario económico de la competitividad basada en la innovación, una crítica similar puede aplicarse a los actores nacionales.

Las primeras firmas locales de SSI explotaron la cercanía con los clientes y el desarrollo de adaptaciones basadas en el conocimiento de las condiciones locales, estrategia previamente utilizada en la industria electrónica. Además, se centraron en el *software* de administración utilizando su amplio conocimiento de la regulación local y las prácticas contables creativas para desarrollar programas para el contexto argentino. Los programas para la producción industrial o agrícola son raros (Lavarello, Bil, Vidosa y Langard 2019). Finalmente, aprovecharon un deprimido mercado de trabajo para acumular capital y fortalecer sus empresas.

La llegada de las ETN de SSI, la devaluación, la relativa escasez de programadores y operadores de TI y un Régimen de *software* que redujo los costos de contratación de las empresas locales abrieron nuevos nichos de mercado: el *offshoring* y el arrendamiento de recursos humanos. Nichos que se pueden combinar y tienen poco impacto en la integración industrial, pero implican una gran transferencia de recursos hacia las empresas más grandes y de capitales extranjeros, dentro y fuera del sector de SSI.

Las empresas de tercera generación nacidas después de la devaluación de la moneda en 2002, desde el principio buscaron mercados externos y, en algunos casos, inversiones financieras extranjeras. Estas empresas muestran incluso una conexión más débil con los proyectos industriales o agrícolas argentinos, por lo que su principal aporte es la introducción de divisas para pagar horas de programación o servicios de TI. Además, el tamaño o la complejidad de sus proyectos sirven como un campo de experimentación para lxs programadorxs locales. Tanto las empresas de primera como las de segunda generación buscan procesos de *upgrading* en sus vínculos con las ETN de SSI ubicadas en el país y en el extranjero. El *upgrading* consiste en el desarrollo de tareas más complejas y la creación de valor agregado, su contracara son las tendencias de *offshoring* más amplias centradas en la reducción de costes por medio de la construcción de una reserva mundial de programadorxs y operadorxs de TI. Por lo tanto, lo que representa una mejora para las empresas de primera y tercera generación es la contraparte de la degradación de las condiciones de trabajo para las personas que originalmente trabajaban en esas tareas.

La relación de las empresas de “primera generación” con el resto del sector de SSI en Argentina, implica también una íntima relación con múltiples mini empresas y trabajadorxs autónomxs que también aprovechan su proximidad al cliente y el conocimiento de las prácticas comerciales locales, al tiempo que buscan mercados externos para aprovechar el tipo de cambio. No obstante, su participación puede estar mediada por empresas de SSI más grandes que utilizan estas relaciones para aumentar rápidamente su capacidad y adquirir conocimientos de tecnologías específicas.

Estas tendencias se han reforzado con el Régimen de la industria del *software* y sus modificaciones porque no distingue tipos de productos y servicios en SSI, ni sus principales destinos. Incluso promueve la fuga de cerebros por banda ancha al premiar indiscriminadamente las exportaciones. Así, los segmentos claramente privilegiados por el tipo de cambio reciben beneficios estatales y concentran lxs programadorxs y operadorxs de TI más talentosxs, mientras las empresas de otros sectores económicos no pueden competir con esos salarios y condiciones laborales. Esto exige pensar mecanismos de promoción más centrados en la demanda que en la

oferta. Es decir, financiar los proyectos de las mipymes manufactureras y agrícolas que demandan desarrollos en SSI, a fin de asegurar que la inversión estatal en el sector se dirija al fortalecimiento de los encadenamientos productivos y la mejora de la competitividad de la economía argentina en su conjunto.



## Referencias

- Banerjee, P. 2006. Indian information technology workers in the United States: The H-1B visa, flexible production, and the racialization of labor. *Critical Sociology*, 32(2/3), 425-445.
- Berti, N., (2006). *Del combinado al satélite. Redes, trayectorias y estrategias empresariales del complejo electrónico cordobés*. [Tesis para obtener la Licenciatura en Sociología]. Recuperado de: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.503/te.503.pdf>. Consultado el 13/6/2012.
- Berti, N. y Zanotti, A. (2012). Nuevas Industrias: Políticas públicas y gobernanza en la industria del *software* y servicios informáticos. El caso de Córdoba, Argentina. *Trabajo y Sociedad Indagaciones sobre el trabajo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas*. 16(19), 55-74.
- Borrastero, C. (2019). Incidencia de la articulación público-privada en la promoción del sector *software* de Argentina. *Pensamiento y Gestión*, (47), 224-264.
- Castillo, J. J. (2007). El trabajo fluido en la sociedad de la información: organización y división del trabajo en las fábricas de *software*. Madrid: Miño y Dávila.
- De Zárate, F. (2010 octubre 10). “No robarás empleadxs”, el nuevo mandamiento de las tecnológicas. *IECO Clarín*. Recuperado de: [http://www.clarin.com/tecnologia/robaras-empleadxs-nuevo-mandamiento-tecnologicas\\_0\\_350965210.html](http://www.clarin.com/tecnologia/robaras-empleadxs-nuevo-mandamiento-tecnologicas_0_350965210.html). Consultado el 12/05/2014.
- Foro de Competitividad de *Software* y Servicios Informáticos. (2004). *Libro Azul y Blanco*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Producción y Secretario de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa.

- Ginsberg, M. y Silva Failde, D. (2009 julio). *Análisis del régimen de la promoción del software y servicios informáticos*. [Ponencia presentada Congreso Anual de la Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina: Oportunidades y obstáculos para el desarrollo de Argentina. Lecciones de la post-convertibilidad]. Buenos Aires.
- Harvey, D. (2001). *Spaces of capital: towards a critical geography*. New York: Routledge.
- Hadjimichalis, C. (2006). Non-economic factors in economic geography and in 'new regionalism': A sympathetic critique. *International Journal of Urban & Regional Research*, 30(3), 690-704
- Krepki, D. (2020). El tabú del salario: la construcción de sentidos en torno a la meritocracia en la industria del *software* argentina. *Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo*, 4(7).
- Lavarello, P., Bil, D., Vidosa, R., y Langard, F. (2019). Reconfiguración del oligopolio mundial y cambio tecnológico frente a la agricultura 4.0: implicancias para la trayectoria de la maquinaria agrícola en Argentina. *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 30(53), 163-193.
- Moncaut, N., Baum, G., y Robert, V. (2021). ¿Qué industria de *software* promovemos y cuál necesitamos? *Realidad económica*, 51(340), 77-a.
- Torrise, S. (1998). *Industrial organisation and innovation: an international study of the software industry*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Sum, N. L., y Jessop, B. (2013). *Towards a cultural political economy: Putting culture in its place in political economy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

# Capítulo 16

---

## La inserción internacional del software argentino

### Un análisis comparativo desde la complejidad del trabajo

Florencia Podestá

UNQ - CONICET;

flopodesta@hotmail.com

#### Introducción

La ponencia busca contribuir a la investigación de la inserción de la Argentina en una producción fragmentada internacionalmente (Ciolli *et al.*, 2020). Para ello, elegimos el caso de la industria del *software* y los servicios informáticos (SSI), que resulta una excepción entre las exportaciones del país ligadas predominantemente a la exportación de manufacturas de origen agrario (MOA) y de origen industrial (MOI) de bajo valor agregado, esto es, una inserción ligada a la división internacional del trabajo clásica. La exportación de *software*, en cambio, requiere una mayor calificación, se incluye en los nuevos paradigmas tecnológicos y, además, se articula internacionalmente en cadenas globales de valor (CGV), mediante modelos de subcontratación y de producción de bienes intermedios y finales en los que Argentina participa (Argencon, 2020; Motta *et al.*, 2017; Robert y Moncaut, 2020). Es decir, constituye un ejemplo de organización de la producción típica de la nueva división internacional del trabajo, la cual se caracteriza por la industrialización de la periferia para la exportación al mercado mundial, bajo la organización de los países centrales (Fröbel *et al.*, 1980). En la producción de SSI, la distancia física y la disponibilidad de maquinaria no condicionan las posibilidades de su desarrollo, debido a que se transporta por internet y el 70 % de los costos corresponden al pago de la fuerza de trabajo.

Partimos de considerar que las condiciones diferenciadas de acumulación en cada país y región de esta nueva división internacional del trabajo permiten desarrollar trabajo complejo en algunas regiones y más simple en otras. Consideramos que esta diferenciación entre trabajo simple y complejo impacta en la valorización del capital, ya que el trabajo complejo es fuente de mayor valor (Marx, 1999) debido a las capacidades y condiciones de la fuerza de trabajo que interviene en los procesos de producción y que permite a su vez trabajar con medios de producción y ramas de la industria más avanzados. La complejidad del trabajo organiza la producción, tanto en lo referente a los eslabones de la producción dentro de una rama como entre países: mientras un núcleo concentra la realización de actividades más complejas, los procesos más simples son llevados a cabo en regiones de mano de obra barata y menores costos (Sztulwark, 2020). Pero, a su vez, persisten países cuyos ingresos principales continúan siendo las exportaciones de materias primas o industrialización de bajo valor agregado a partir de estas (Starosta y Caligaris, 2017). Dado que el concepto de trabajo simple/complejo es dinámico y va modificándose según el estado general del desarrollo de las fuerzas productivas a nivel global (Marx, 1999), analizaremos distintos grados de complejidad en el trabajo del *software*, o habilidades a ser movilizadas en los eslabones y regiones de su producción, en distintos espacios de valor, diferencias sobre las cuales opera la producción en cadena. El análisis permite considerar la complejidad del trabajo de una producción que se diferencia de la inserción clásica de la Argentina en el mercado mundial, como es el SSI, en relación con otros países relevantes en la producción mundial de la rama. Las conclusiones que arroja el trabajo brindan herramientas para analizar el impacto de los cambios en la división internacional del trabajo y la organización de la producción a través de CGV en la inserción de Argentina en el mercado mundial.

## **La complejidad del trabajo del SSI en Argentina en relación con Estados Unidos e India**

Para abordar el análisis, acudimos a una comparación de Argentina con otros dos países relevantes en la producción de *software* internacional y de distintos modelos de inserción en la división internacional del trabajo: Estados Unidos, país central y líder del desarrollo de esta industria en particular, e India, país que se inserta en la producción internacional como productor de manufacturas de bajo valor agregado en base a bajos salarios, donde ha crecido exponencialmente el *software* para la exportación. En cuanto a las variables de comparación, retomamos el análisis marxista de la producción de mercancías, por lo que tomamos aspectos vinculados a las características de la fuerza de trabajo del sector y las mercancías exportadas, que consideramos indicativas de la complejidad del *software*. Dejamos de lado la comparación de los medios de producción utilizados por no diferir de manera significativa a nivel mundial. La selección obedece asimismo a la disponibilidad de datos. Utilizamos datos relevados por instituciones internacionales, basadas en las mismas definiciones, que permiten la comparación, y, adicionalmente, estadísticas oficiales, informes de las cámaras empresariales y reportes de investigadores e instituciones estatales, que otorgan análisis más específicos. Incluimos también una entrevista a un informante clave para abordar en mayor profundidad algunos aspectos cualitativos.

### ***La fuerza de trabajo***

Las características de la fuerza de trabajo impactan en la complejidad que pueden alcanzar sus tareas, lo que en gran medida depende de la formación y capacitación. Además, impactan en sus costos, motor del proceso de subcontratación y deslocalización productiva, especialmente en la producción de SSI, donde los salarios corresponden a una parte importante del valor total. El gráfico 1 muestra la brecha salarial de Estados Unidos (100 %) respecto a Argentina e India.

Gráfico 1: Salario de trabajadores de software en Estados Unidos, India y Argentina (Estados Unidos 100 %), en dólares



Fuente: elaboración propia en base a Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE) (2019) para Argentina. Para Estados Unidos, U.S. Bureau of Labor Statistics (2019). Para India, StackOverflow (2020).

Los altos salarios en Estados Unidos son indicativos de su capacidad para agregar mayor valor y desarrollar tareas más complejas que aún no se han deslocalizado a la periferia. Argentina e India proporcionan mano de obra barata para empresas multinacionales (EMN), con salarios altos con relación al resto de los trabajadores de sus propios países, pero no en relación con los trabajadores de las mismas actividades y/u ocupaciones en Estados Unidos. Esto provoca una mayor fragmentación de los trabajadores y los sectores productivos en la periferia. En segundo lugar, los trabajadores de *software* argentinos tienen salarios promedio que corresponden al doble que los indios, lo que propicia a su vez la subcontratación de Argentina a India en las tareas más simples.

La OCDE brinda los datos de la composición del valor agregado de las actividades de IT, entre las cuales el SSI se encuentra incluido como un sector importante, junto a las telecomunicaciones, la manufactura IT, la I+D, entre otras actividades. Utilizamos esta variable como proxy, ya que el nivel de agregación no permite analizar solo el SSI.

Tabla 1: Valor agregado IT y otros en Estados Unidos, Argentina e India (2015), en millones de dólares y en porcentaje del valor agregado total

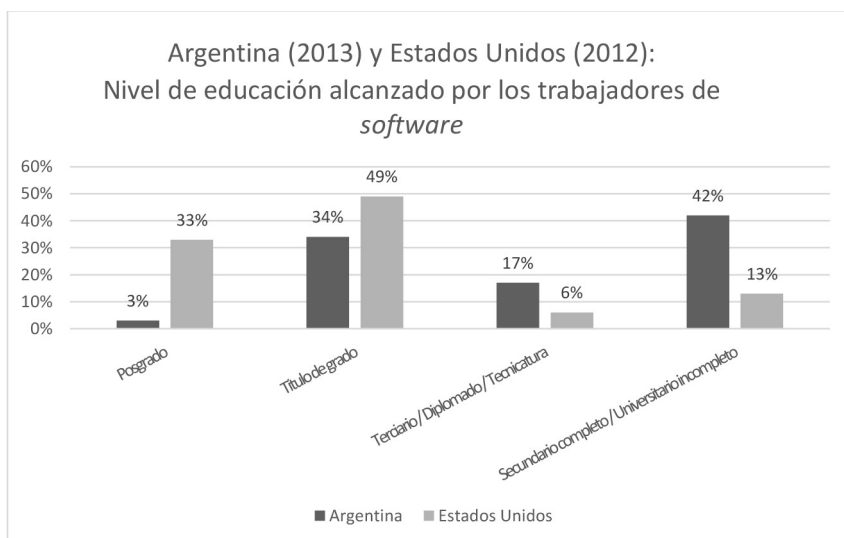
	Estados Unidos		Argentina		India	
	% del total	Valor	% del total	Valor	% del total	Valor
<b>Compensación a los empleados</b>	79 %	295.720,3	65 %	1.877,3	25 %	19.660,5
Otros impuestos, excepto subsidios a la producción	1 %	3.501,5	2 %	71,7	2 %	1.981,4
Superávit operativo bruto e ingresos mixtos	20 %	74.944,1	32 %	935,0	73 %	58.015,2
<b>TOTAL</b>	100 %	374.165,9	100 %	2.884,1	100 %	79.657,1
<b>% del valor agregado IT y otros en el valor agregado total 2015</b>		<b>2,1 %</b>		<b>0,5 %</b>		<b>4,1 %</b>

*Fuente: elaboración propia en base a OCDE "Input-Output Tables 2018 edition, Value Added" y "Gross Domestic Product (GDP)" [https://stats.oecd.org/] (accedido diciembre 2020)*

En la composición del valor agregado, Argentina tiene un esquema que se acerca más al de Estados Unidos que al de India. Resultan llamativos los bajos costos laborales en India, que constituyen el 25 % del valor agregado, mientras que en Argentina ascienden a un 65 % y en Estados Unidos al 79 %. La baja proporción de maquinaria en la producción de *software* explica en parte la posibilidad de su realización en Argentina. Además, en India hay un mayor peso del valor agregado del sector IT que en Estados Unidos, ya que su producción es más diversificada, y en Argentina, que no tiene gran desarrollo del sector IT, excepto por el SSI.

A continuación, abordamos la capacitación de los trabajadores, que puede medirse mediante el nivel de educación formal alcanzado. Si bien no disponemos de datos comparables para los tres países, comenzaremos por Estados Unidos y Argentina, mientras que aportaremos datos de India de otras fuentes. Si bien no permiten una estricta comparación, aportará a la comprensión del problema.

Gráfico 2: Nivel de educación alcanzado por los trabajadores de software en Argentina (2013) y Estados Unidos (2012)



*Fuente:* elaboración propia en base a O.P.S.S.I. (2014) para los trabajadores de SSI de Argentina y Sentz (2012) para los programadores en Estados Unidos (el sector que más demanda programadores en el país es el software).

En Argentina la proporción de trabajadores del sector con título de grado se reduce debido al abandono de los estudios, del 75 % que ha ingresado a una carrera universitaria al 34 % (O.P.S.S.I., 2014). Esta enorme deserción a partir de un temprano ingreso al mercado laboral contrasta con el 82 % de los trabajadores de *software* en Estados Unidos que han finalizado sus estudios. Asimismo, Estados Unidos tiene 30 puntos porcentuales más de trabajadores del *software* con título de posgrado. Sin embargo, es necesario señalar que los modelos educativos difieren en ambos países. En Argentina los estudios de grado son más extensos e incluyen un tramo específico de la disciplina y, en cambio, en Estados Unidos el *bachelor* es una formación universitaria menos especializada, que abarca un tramo general. Además, mientras que Argentina cuenta con una educación superior pública de calidad que brinda una formación sólida a bajo costo, en Estados Unidos la educación es predominantemente arancelada.

En Argentina, la alta demanda de trabajadores lleva a que muchos estudiantes de carreras de grado sean contratados antes de finalizar sus estudios. La deserción en los estudios de grado, que es identificada por el empresariado local como una de las principales dificultades



des que afrontan, resulta un obstáculo para su complejización. En la literatura encontramos que Carreras Mayer y Rapetti (2018) indican: “otra consecuencia originada en la baja disponibilidad de capital humano es cierto ‘relajamiento’ en las condiciones de reclutamiento, que se refleja en menores requisitos de experiencia, y mayores esfuerzos de capacitación al interior de las firmas” (p.19). El informe *Territorio, infraestructura y economía en la Argentina* (CEPAL, 2017) sostiene que las empresas de productos de *software* –a diferencia de aquellas de servicios– requieren estudios de grado o posgrado ya que dichos conocimientos resultan en mejores rendimientos para la empresa, pero, al ser minoritarias, los trabajadores calificados son suficientes para la demanda existente, aunque podrían escasear si creciera esta producción (CEPAL, 2017). Barletta *et al.* (2013) encuentran que la productividad de las empresas de *software* aumenta en aquellas en que la cantidad de profesionales es mayor que la media, y más aún en aquellas firmas con posgraduados.

Además de la falta de titulación por la alta demanda de trabajadores, Zukerfeld y Rabosto (2019) encuentran que los rendimientos salariales de los títulos universitarios en Argentina –en qué proporción aumenta el salario al conseguir los títulos de grado y posgrado– son muy bajos respecto a Estados Unidos (un 1 % promedio de aumento por título de posgrado en el sector de *software* argentino, frente a un 60 % en Estados Unidos), lo que podría explicar también los pocos incentivos económicos para obtener títulos universitarios.

Una entrevista a un trabajador del *software*, investigador, profesor y exdirector de una carrera terciaria en el área de informática, contribuye a explorar este problema:

*Cuando el empresariado te reclama ingenieros, te están reclamando productores de software. (...) no quieren esos alumnos de las universidades, quieren que programen (L. Straccia, comunicación personal, 19 de marzo 2021).*

La entrevista sugiere que existe una presión por parte del empresariado del sector a las universidades para que brinden una formación más corta y técnica, orientada a la salida laboral, ya que la educación profesional implica tramos formativos más extensos:

*La universidad terminó constituyéndose como un actor relevante para que no ocurra la rotura total de la formación profesional porque, sino, en muchos años si uno va formando gente mucho más técnica, como estos que se podrían subcontratar, en algún momento te quedas sin formación más de resolución de los problemas, más integral, más ingenieril (...) que en ese sentido tiene un diferencial, no solo con América sino también con Europa. Yo he hablado con gente en Europa que sigue valorando cierta formación analítica que tenemos en la Argentina. Hay un dicho (...) que dice que los europeos son buenos para aplicar procesos, pero cuando se sale todo de lo normal, ahí llamen al argentino (L. Straccia, comunicación personal, 19 de marzo 2021).*

Un informe de Argencon (2020), cámara empresaria de los “servicios basados en el conocimiento”, muestra que el empresariado demanda ambos tipos de trabajadores: “Es indispensable mantener una oferta educativa diversa que provea tanto la formación de especialistas temáticos con alto nivel de conocimiento, y generalistas formados en trayectos más cortos, que puedan proveer recursos laborales al mercado en tareas menos sofisticadas” (p. 59).

En consecuencia, hoy Argentina se destaca internacionalmente en SSI por su formación profesional y analítica, a pesar de que la entrevista sugiere que hay una tendencia a su declive. De India no disponemos de datos comparables, pero varios informes sostienen la baja calidad de la educación allí. Rescatamos el trabajo de Vijayabaskar y Babu (2014), quienes sostienen que en 2012 el 83 % de los ingenieros graduados en India no eran empleables, según un reporte especializado, mientras que un estudio de 2011 mostró que el 75 % de los graduados de IT en India no están preparados para un trabajo en dicho sector. Si sumamos la visión del entrevistado, además de una formación de menor calidad, se destaca la producción en cantidad:

*Allá va lo muy técnico, el desarrollo concretamente y poco proceso ingenieril, poco de pensar las tecnologías. India tiene, yo no tengo los datos, una formación en tecnología muy básica, incluso formación rápida a la gente para que puedan producir. Son mano de obra barata con una calificación medianamente baja comparado con Argentina. Y, es una sensación, no se si es realmente así, hay una especie de producción a granel allá, “producí, producí, producí”, que en Argentina hay toda una complicación vinculada a la parte de derechos, a cómo es la gente*

*respecto a eso, a imponer condiciones (...) Veo muy difícil una relación directa de una empresa internacional con su proyecto completo en la India. Entonces es usar a la Argentina, y tercerizar aspectos más técnicos (L. Straccia, comunicación personal, 19 de marzo 2021).*

La entrevista da cuenta de algunas características de la posición de la India en la nueva división internacional del trabajo, en su producción de bajo valor en base a mano de obra barata y abundante. Es consecuente también con los datos presentados sobre el valor agregado por el sector y los salarios. En lo que respecta a la complejidad de la fuerza de trabajo, Argentina se ubica en un lugar intermedio entre Estados Unidos e India, tanto en salarios como en los costos laborales y los niveles educativos alcanzados.

### ***El producto del trabajo***

Las diferencias en las mercancías exportadas permiten establecer distintos grados de complejidad del trabajo, aunque de forma limitada debido a la diversidad de mercancías que caracterizan al SSI.

*Tabla 2: Exportaciones de SSI de Estados Unidos, Argentina e India (2019), en millones de dólares y principal destino de exportación*

	<b>Estados Unidos</b>	<b>Argentina</b>	<b>India</b>
Exportaciones de servicios de informática	36828	1787	61748,7
Total exportación de servicios (%)	4 %	13 %	29 %
Total exportaciones (%)	1 %	2 %	11 %
Principal destino de exportación de SSI	Reino Unido en servicios de informática y Unión Europea en licencias (Irlanda particularmente)	Estados Unidos	Estados Unidos

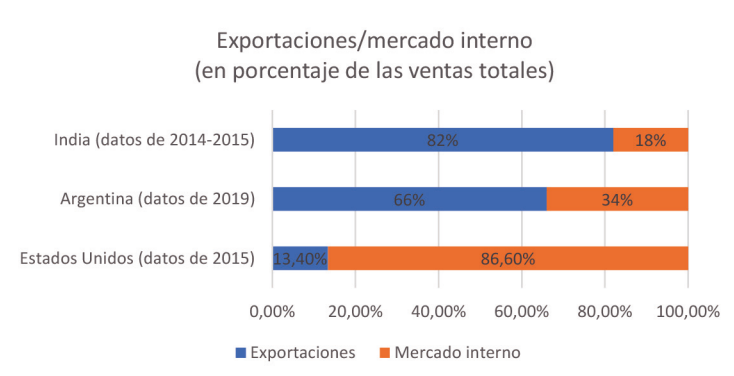
*Fuente: OMC "Merchandise exports by product group" y "Commercial services exports by sector and partner" [https://data.wto.org/] (Accedido marzo 2021).*

La tabla 2 muestra que India tiene el mayor volumen de exportación de *software*, casi duplicando al de Estados Unidos y las exportaciones argentinas son marginales. En India tienen un peso mucho mayor que en Estados Unidos y Argentina, tanto del total de exportaciones como de las exportaciones de servicios, constituyéndose en un sector fundamental en la entrada de divisas del país. En Argenti-

na, en cambio, si bien el porcentaje de exportaciones de SSI creció en las últimas décadas, alcanza solo al 2 % de las exportaciones debido a que no se caracteriza por su exportación de servicios, sino que predominantemente exporta MOA y MOI de bajo valor agregado. En Estados Unidos el peso es aún menor, debido a los altos volúmenes y diversificación de sus exportaciones. Argentina e India tienen como principal destino de sus exportaciones a los Estados Unidos, al igual que el resto de los países relevantes en la producción mundial de *software*, mientras que este exporta a regiones de mayor desarrollo.

El volumen de las exportaciones de SSI de Estados Unidos es mucho mayor que en Argentina, pero no llega a alcanzar los niveles de exportación de India. Sin embargo, esto no implica que la producción de SSI estadounidense sea menor, sino que el perfil de India está fuertemente dirigido al mercado externo, mientras que en Estados Unidos la enorme mayoría de la producción es impulsada por la demanda interna, tal como muestra el gráfico 3:

*Gráfico 3: Ventas para exportaciones y mercado interno en Estados Unidos, Argentina e India, en porcentaje de las ventas totales*



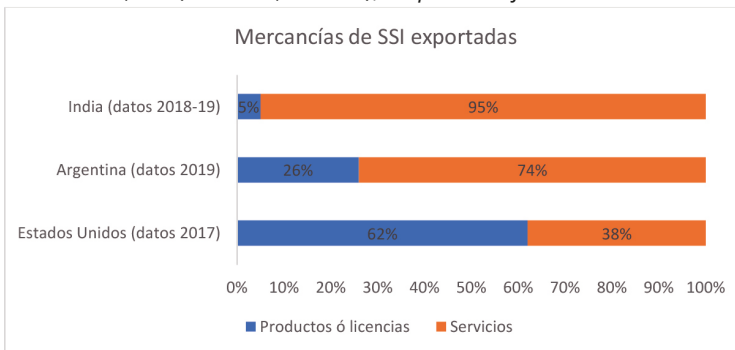
*Fuente: elaboración propia en base a O.P.S.S.I. (2020) para Argentina, de software y servicios informáticos; Gayá (2019) para Estados Unidos de "Demanda de IT y otros servicios de información" y Ministry of Communications & IT (2016) para India, considerando el software.*

La diferencia en la distribución entre las ventas al mercado interno y externo en Estados Unidos respecto a Argentina e India se puede explicar debido a dos consideraciones. La primera es la subestimación del peso de las ventas al mercado interno en India y Argentina producto de la subvaluación de sus monedas respecto al dólar. Las dificultades para la medición de cantidades producidas en el sector

impiden controlar la comparación en términos de valor con índices de cantidades. La segunda es que el cuadro indica una menor demanda de *software* por parte de los mercados internos de la periferia. Sin embargo, el gráfico 3 muestra que el mercado interno argentino demanda un mayor porcentaje del SSI producido que el indio, y que India no utiliza internamente esta producción, por lo que la oportunidad que parecería brindar el *software* para mejorar la productividad de otros sectores no se concreta debido a la orientación exportadora.

Los datos de exportaciones presentados en el gráfico 3 relevan solamente la exportación de servicios de *software* y permiten la comparabilidad con Argentina e India. Pero la Oficina de Análisis Estadísticos de Estados Unidos aporta también los datos de las licencias. Estas muestran la capacidad de la producción del país norteamericano para obtener ganancias continuas por parte de los productos y servicios vendidos bajo esta modalidad. La mayoría de los productos de *software* –de mayor complejidad– se venden bajo licencias. Sin embargo, no existe información sobre la exportación de licencias de *software* específicamente en Argentina e India, si bien ninguno de los dos países se destaca por licenciar.<sup>42</sup>

Gráfico 4: Mercancías de SSI exportadas por Estados Unidos (2017), Argentina (2019) e India (2018-19), en porcentaje del total



*\*Productos y licencias no son lo mismo, pero los productos pueden licenciarse más fácilmente y las licencias corresponden en su mayoría a productos de software. Dado que cada fuente informa de manera distinta lo que exporta, aquí los agrupamos.*

*Fuente: elaboración propia en base a Reserve Bank of India (2019); O.P.S.S.I., (2019) y Gayá (2019).*

*Nota: en Argentina, 20 % corresponde a la venta de productos propios y 6 % a la venta de productos de terceros.*

42 Argentina es deficitaria en la balanza de pagos de las licencias, pero no se desagrega cuáles corresponden al SSI.

Estados Unidos tiene un peso muy importante en sus exportaciones de las licencias por el uso de *software* en el exterior, mientras que las exportaciones de servicios de *software* son predominantes en la periferia. Argentina nuevamente se ubica en un lugar intermedio, ya que tiene mayor proporción de exportación de productos de *software* que India, cuya especialización es la de servicios.

Finalmente, los bienes relacionados con el desarrollo de SSI son aquellos que requieren de servicios de *software* asociados y por lo tanto pueden impulsar la producción incorporada en los mismos.

Tabla 3: Exportación de bienes TIC de Estados Unidos, Argentina e India (2019), en miles de dólares y en el total de exportación de bienes

	Estados Unidos	Argentina	India
Exportación total de bienes TIC	143.744.414	47.179	6.477.916
Exportación de bienes TIC en total de exportación de bienes	10,05 %	0,07 %	2,00 %

Fuente: elaboración propia en base a OCDE "BTDIxE Bilateral Trade in Goods by Industry and End-use, ISIC Rev.4" [<https://stats.oecd.org/>] (Accedido diciembre 2020).

Si comparamos los dos países periféricos, vemos que India exporta una proporción mayor de bienes TIC que Argentina, en línea con la posición del país asiático en la división internacional del trabajo, mientras que estas exportaciones en Argentina son marginales, propio de su especialización en la producción agroindustrial. Si bien la utilización de *software* para la industria permitiría una mayor complejidad debido a sus aplicaciones específicas en la producción –especialmente aquellas que demandan *software* más complejo y preciso, como puede ser su aplicación en la agricultura de precisión, la robótica, la electrónica, etc.– la mayor parte de la demanda de SSI alrededor del mundo proviene del propio sector IT y el sector financiero y el bancario. Esto es así tanto en Argentina (33 %) como en Estados Unidos (76 %) e India (59 %). En los tres casos corresponden a la demanda mayoritaria. Es decir, la demanda de la industria manufacturera es poco importante (5 % en las ventas totales en Argentina y 4,1 % en Estados Unidos, y en India alcanza el 17 %) (Gayá, 2019; NASSCOM, 2020; O.P.S.S.I., 2019).

## Algunas reflexiones en torno a la inserción internacional de la producción de SSI

En este trabajo hemos comparado distintas dimensiones de la fuerza de trabajo y el producto de trabajo de SSI de Argentina, India y Estados Unidos, que consideramos que inciden en la complejidad del trabajo de *software*. A su vez, la complejidad del trabajo impacta en la valorización del capital y la inserción de esta producción en CGV. La comparación permite caracterizar a la producción de SSI como de una complejidad intermedia respecto a Estados Unidos e India, resultado basado en los datos de los salarios de los trabajadores, el nivel educativo y la composición del valor agregado, la proporción de las ventas entre exportaciones y el mercado interno, y la proporción de productos y servicios exportados. Asimismo, la subcontratación de parte de la producción de Argentina a India es un indicador fundamental de esta posición.

El análisis también muestra una primera división entre centro y periferia en la producción de *software* internacionalizada. Tanto en Argentina como en India existe la subcontratación a bajos costos que se basa en los bajos salarios en dólares, y tienen como principal destino de exportación a Estados Unidos. Esto implica que Estados Unidos subcontrata parte de la producción en estos dos países, en base a las ventajas de bajo costo –entre un 80 y 90 % más baratos en la periferia que en el centro– y aprovechando las diferenciaciones en las características de la fuerza de trabajo.

Por eso, en segundo lugar, diferenciamos la periferia. En ese sentido, aparecen las diferencias relacionadas con los distintos lugares de la periferia en la división internacional del trabajo. El volumen de las exportaciones da cuenta de que Argentina constituye un pequeño mercado en términos internacionales, y que India es un centro de producción global de *software* de bajo valor y gran escala. La participación de Argentina en la producción internacional de *software* es muy marginal. India, por su parte, produce bienes TIC en un mayor volumen que Argentina. En esta diferenciación, Argentina tiene una fuerza de trabajo menos flexibilizada en sus condiciones de trabajo, de perfil más profesional, mientras que India tiene una producción de gran volumen y menor calidad educativa, basada en la enorme cantidad de trabajadores disponibles y

el bajo costo de la mano de obra y condiciones laborales de mayor explotación. Consideramos que estas diferencias en la producción de SSI se vinculan con las características de la inserción de Argentina e India en la división internacional del trabajo, la primera más ligada a la inserción clásica y la segunda a la nueva división internacional del trabajo. Esto vincula la producción de SSI y los nuevos paradigmas tecnológicos con las estructuras productivas de cada región, las cuales permitieron que el SSI se desarrollara, pero que también pueden delinear algunos límites a ese desarrollo, así como al rol del SSI en la acumulación de capital.

La extensión y los objetivos del trabajo impiden desarrollar este problema en profundidad, pero creemos que puede ser una herramienta que aporte a esa discusión. Vinculado a esto, esperamos que el análisis realizado sirva de insumo para discutir cómo la estructura espacial se relaciona con estos desarrollos. ¿Qué consecuencias tienen estas producciones en países periféricos? En cuanto a los salarios, si bien son bajos en términos internacionales, para la estructura local representan salarios más altos que el promedio, tanto en Argentina como en India. La alta demanda de trabajadores con las calificaciones requeridas impulsa los salarios al alza, fragmentando el mercado laboral doméstico.

La producción de *software* resulta interesante en la medida en que logra superar el condicionante de la distancia, por su falta de costos de transporte y la posibilidad de trabajo remoto. Sin embargo, el *software* como medio para el desarrollo requiere de la vinculación con otros sectores. En este sentido el rol del SSI en el centro es distinto que en la periferia. En esta, el espacio se fragmenta aún más, con una profundización de las brechas tanto entre los trabajadores como entre los sectores productivos. Las configuraciones espaciales y las capacidades previas, siempre vinculadas a la especialización productiva de cada región, si bien se ven transformadas en parte por la producción de *software*, actúan principalmente como limitante, dadas las características de una producción inserta en CGV, típicas de la nueva división internacional del trabajo. Si bien India tiene una industria de bienes TIC, la producción de *software* se organizó en base a la exportación, no por esfuerzos insuficientes de vinculación sino por las características de las empresas instaladas allí y las tareas demandadas por el mercado internacional. Si bien no se pro-



fundizó en el tema, cabe solamente mencionar que el tipo de cambio tiene un papel importante en la orientación exportadora, que no está presente en Estados Unidos. De esta manera, la heterogeneidad de la estructura económica india se profundiza.

En Argentina, la demanda del mercado interno existe, pero es menor, y el tipo de cambio impulsa la exportación. Esto se relaciona con su lugar en la nueva división del trabajo y su especialización en la exportación de MOA y MOI de bajo valor agregado, que limita la integración con industrias más complejas, que no se desarrollan localmente. En ese sentido, vale la pena explorar la vinculación con la agroindustria, aunque en términos del porcentaje de las ventas del SSI a dicho sector es muy minoritario (2 % de las ventas en 2017). Finalmente, una fuerza de trabajo menos flexibilizada en sus condiciones de trabajo y más profesional de Argentina condiciona el tipo de *software* producido y su valor. Sin embargo, el lugar intermedio respecto a Estados Unidos e India y los problemas crecientes de competitividad para sostener este lugar –el deterioro educativo, la falta de incentivos a la titulación, el tipo de cambio, etc.– presionan a la caída de la complejidad, que de ninguna manera puede competir con la India en ese terreno. Si bien una mayor complejidad del trabajo mejora las posibilidades de fortalecer la integración industrial y la estructura espacial del desarrollo económico, buscamos argumentar que el lugar de Argentina en la división internacional del trabajo es un condicionante importante ante los cambios que pueden ofrecer los nuevos paradigmas tecnológicos.

## Referencias

- Argencon (2020). *Argenconomics. Estudios Económicos sobre la Industria del Conocimiento. El conocimiento, un modelo de país sustentable*. <https://www.argencon.org/argenconomics/>
- Barletta, F., Pereira, M., Yoguel, G., y Robert, V. (2013). Argentina: Dinámica reciente del sector de *software* y servicios informáticos. *Revista Cepal* (110), 137-155.
- Carreras Mayer, P., y Rapetti, M. (2018). *Oportunidades y obstáculos para la expansión de los servicios basados en conocimiento: Evidencia de software y audiovisuales* (Documento de trabajo N°2). Programa de Investigadores de la Secretaría de Comercio de la Nación. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/com\\_inv\\_insercion\\_y\\_desarrollo\\_02\\_010618\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/com_inv_insercion_y_desarrollo_02_010618_0.pdf)
- CEPAL (2017). *Territorio, infraestructura y economía en la Argentina: Restricciones al crecimiento de distintos complejos productivos* (Documentos de Proyectos N° 42060). CEPAL. <https://ideas.repec.org/p/ecr/col022/42060.html>
- Ciulli, V., Naspleda, F. D., y Bernado, G. (2020). *La dimensión inevitable. Estudios sobre la internacionalización del Estado y del capital desde Argentina*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Fröbel, F., Heinrichs, J., y Kreye, O. (1980). *La nueva división internacional del trabajo. Paro estructural en los países industrializados e industrialización de los países en desarrollo*. Siglo XXI editores.
- Gayá, R. (2019). *Software y servicios de informática Estados Unidos*. Agencia ProCórdoba. <https://www.rominagaya.com.ar/publicaciones>
- INDEC (2019). *Balanza de pagos, posición de inversión internacional y deuda externa* (Informes Técnicos. Vol. 3, n°233). *Cuentas interna-*

- cionales. Vol.3, N°4.* [https://www.indec.gob.ar/uploads/informes-deprensa/bal\\_12\\_19473FB2C2C0.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informes-deprensa/bal_12_19473FB2C2C0.pdf)
- Marx, K. (1999). *El capital. Crítica de la economía política.* Tomo I/Vol. 1. Siglo XXI.
- Ministry of Communications & I T. (2016). *Electronics and Information Technology, Annual Report: (2016-17).* [https://www.meity.gov.in/writereaddata/files/AR2016-17\\_English.pdf](https://www.meity.gov.in/writereaddata/files/AR2016-17_English.pdf)
- Motta, J. J., Morero, H., y Borrastero, C. (2017). La industria del software: La generación de capacidades tecnológicas y el desafío de elevar la productividad sistémica. En M. Abeles, P. Lavarello, y M. Cimoli (Eds.), *Manufactura y cambio estructural. Aportes para pensar la política industrial en la Argentina.* CEPAL.
- NASSCOM (2020). *Technology Sector in India 2020. Techtrade. The New Decade.* <https://nasscom.in/knowledge-center/publications/technology-sector-in-india-2020-techade-strategic-review>
- Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - OEDE (2019). *Boletín de remuneraciones de los trabajadores registrados. Serie Anual-Año 2019* (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ed.).
- O.P.S.S.I. (2014). *Reporte semestral sobre el sector del Software y Servicios Informáticos de la República Argentina.* [www.cessi.org.ar/opssi](http://www.cessi.org.ar/opssi).
- O.P.S.S.I. (2019). *Reporte anual sobre el sector de Software y servicios informáticos de la República Argentina.* [www.cessi.org.ar/opssi](http://www.cessi.org.ar/opssi).
- O.P.S.S.I. (2020). *Reporte anual sobre el sector de Software y servicios informáticos de la República Argentina.* [www.cessi.org.ar/opssi](http://www.cessi.org.ar/opssi).
- Reserve Bank of India (2019). *Survey on Computer Software and Information Technology-Enabled Services Exports: 2018-19.* Recuperado de [https://www.rbi.org.in/scripts/BS\\_PressReleaseDisplay.aspx?prid=48664](https://www.rbi.org.in/scripts/BS_PressReleaseDisplay.aspx?prid=48664)

- Robert, V., y Moncaut, N. (2020). La programación, ¿una clave para desarticular los discursos apocalípticos sobre el futuro del trabajo? *Voces en el Fénix* (80), 32-39.
- Sentz, R. (23 de enero de 2012). Occupation Report: Computer Software Engineers. *Emsi*. <https://www.economicmodeling.com/2012/01/23/occupation-report-computer-software-engineers/>
- StackOverflow (2020). 2020 Developer Survey. *StackOverflow*. <https://insights.stackoverflow.com/survey/2020#employment>
- Starosta, G., y Caligaris, G. (2017). *Trabajo, valor y capital*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Sztulwark, S. (2020). La condición periférica en el nuevo capitalismo. *Problemas del desarrollo*, 51(200), 3–24.
- U.S. Bureau of Labor Statistics (2019). *May 2019 National Industry-Specific Occupational Employment and Wage Estimates*. US Bureau of Labor Statistics. <https://www.bls.gov/oes/current/oes-rci.htm>
- Vijayabaskar, M., y Babu, M. S. (2014). Building capabilities in the software service industry in India: Skill formation and learning of domestic enterprises in value chains. En *ILO Transforming Economies. Making industrial policy work for growth, jobs and development* (pp.239-266). <https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2014/486644.pdf>
- Zukerfeld, M., y Rabosto, A. (2019). El sector argentino de *software*: Desacoples entre empleo, salarios y educación. *Ciencia, Tecnología y Política*, 2(2). <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/75339>

# Capítulo 17

---

## Cambios tecnoproductivos y organización del trabajo en empresas industriales de Santa Fe

**Alejandra Paula Quadrana**

Idel, UNGS/CONICET

a.quadrana@conicet.gov.ar

**Ingrid Johana Herrera Gudiño**

Idel, UNGS

jhgudino@campus.ungs.edu.ar

**Betiana Anahí Montenegro**

Idel, UNGS

bmontene@campus.ungs.edu.ar

**Maximiliano Matías Santana**

Idel, UNGS

msantana@produccion.gob.ar

### Introducción

La introducción, desarrollo y proliferación de las nuevas tecnologías ha generado diversos debates internacionales y regionales acerca de las consecuencias que tiene sobre la creación, modificación y destrucción de puestos de trabajo y, en menor medida, sobre la organización productiva y del trabajo. Ante la velocidad de los cambios y la difusión de tecnologías transversales que afectan a todas las actividades económicas, es relevante profundizar los ejes de debates y reconsiderar nuevas problemáticas. También es importante la heterogeneidad con la que se difunden las nuevas tecnologías y los conocimientos entre países, así como de manera inter e intra sectorial dentro de un país. Las transformaciones tecnológicas son contexto-específicas, por ello se debe remitir a las especificidades del sistema productivo, económico y social en estudio y a las posibilidades con las que cuenta para generar y/o adoptar esas nuevas tecnologías (Roitter, 2019).

El estado del conocimiento, los procesos de aprendizaje, las formas que adopta la organización del trabajo, la definición de tareas rutinarias, no rutinarias, cognitivas y manuales, el análisis por tareas o por puestos de trabajo, el conocimiento codificado o tácito, los niveles de calificación requeridos y la distribución de los ingresos, son algunas de las dimensiones que se consideran al estudiar las relaciones existentes entre el cambio tecnológico y el empleo (Nonaka, 1994; Teece, Pisano y Shuen, 1997; Freyssenet, 2007).

A través de diversos estudios se ha generado consenso sobre la existencia de impactos reales sobre la dinámica productiva y del empleo (World Economic Forum, 2016; OIT, 2016), por lo que cobra relevancia discernir la profundidad de esos cambios disruptivos con el fin de adoptar medidas que mitiguen los efectos negativos sobre la estructura productiva y sobre el empleo, que determinan en gran medida el nivel de calidad de vida de las personas.

En este escenario, las empresas multinacionales se han convertido en agentes clave para la difusión de nuevas tecnologías a través del accionar de sus filiales ubicadas en distintos países. Su instalación en países en desarrollo, como es el caso argentino, puede tener impactos locales que posibiliten procesos de transferencia de tecnología y de desarrollo de proveedores especializados, a la vez que una mayor articulación con el comercio internacional (Gutman y Rivas, 2017).

En lo referido al análisis de los efectos de la implementación de estrategias organizativas y del empleo de las multinacionales, se pueden encontrar distintas perspectivas. Por un lado, una corriente de la literatura especializada resalta el carácter convergente de dichos procesos, en virtud de que tienden a homogeneizarse a nivel global (Ferner y Quintanilla, 2002). Sin embargo, existe otra corriente que pone el énfasis en la mediación de las especificidades de las instituciones y culturas de los países receptores, las cuales condicionan o restringen la estandarización de distintas prácticas a nivel mundial (Vernon y Rees, 2001). Siguiendo esta línea, se podría afirmar que el entorno común en el que despliegan su operatoria condiciona de igual manera a las empresas multinacionales que a las empresas domésticas.

Al analizar las características de las economías locales, su configuración sectorial y el grado de articulación productiva, se pueden delinear las necesidades en términos de calificaciones y competencias de los trabajadores, así como también establecer su capacidad para realizar de modo eficiente el proceso de incorporación tecnológica generando incrementos del nivel de productividad en las actividades. Por último, también es relevante comprender las estrategias en materia tecnológica que adoptan las empresas, lo que determina en gran medida sus resultados en términos productivos, organizativos y de empleo (Erbes y Roitter, 2020).

La presente investigación<sup>43</sup> se centra en el sector industrial por la importancia relativa del mismo para una ciudad del oeste de la provincia de Santa Fe en estudio. Esta se destaca por el elevado desarrollo institucional y territorial, con fuertes vinculaciones entre las instituciones y las empresas lo que permite generar condiciones para el desarrollo empresarial y, a su vez, estimular la formulación de políticas públicas que fomenten las capacidades productivas locales. Respecto al sector, se observan fuertes articulaciones entre actividades productivas que se complementan con los vínculos entre agentes públicos y privados lo que explica la complejización de los procesos tendientes al desarrollo productivo-innovativo. Según estadísticas municipales, el sector se caracteriza por una amplia diversificación productiva en donde el mayor peso en la estructura está concentrado en pocas actividades económicas, igual que la distribución sectorial del empleo. A su vez, se considera un sector activo en términos de creación de empresas. La mayoría se encuentran en la categoría de pequeñas y medianas empresas y abarcan casi la mitad del empleo industrial. Sin embargo, las grandes empresas son las que explican el dinamismo de los puestos de trabajo creados en la ciudad.

Tomando en cuenta lo expuesto, este trabajo parte de la siguiente pregunta de investigación: ¿cuáles son las principales características

---

43 El presente trabajo se enmarca en los siguientes proyectos de investigación financiados: “Transformaciones tecnológicas, tendencias sobre el futuro del trabajo e impactos recientes en las relaciones laborales de la ciudad de Rafaela”, Proyecto de Investigación edición 2020, Modalidad B, Universidad Nacional de Rafaela, Director: Dr. Rodrigo Carmona; y “Empleo, organización del trabajo y procesos de aprendizaje ante la emergencia de nuevas tecnologías”, Universidad Nacional de General Sarmiento, código 30/4107, Directora: Dra. Sonia Roitter.

que asumieron las transformaciones tecnológico-productivas y la organización interna del trabajo en empresas del sector manufacturero de la provincia de Santa Fe?

En este marco, el objetivo general consiste en analizar las principales características que asumen las transformaciones de índole tecnológico-productivo y en la organización interna del trabajo en dos empresas del sector industrial de una importante ciudad productiva del oeste de la provincia de Santa Fe, en los últimos cinco años. Del mismo se desprenden los siguientes objetivos específicos: (i) examinar la evolución de los cambios en la organización tecno-productiva en el sector local, teniendo en cuenta el contexto reciente de pandemia; (ii) indagar las particularidades de la organización interna del trabajo en este escenario; (iii) comparar las estrategias implementadas por ambas empresas en términos de competencias, aprendizajes y procesos de reconversión de sus trabajadores.

## **Abordaje metodológico**

La investigación se basa en el estudio de casos múltiples (Neiman y Quaranta, 2006) de dos empresas, de las cuales una de ellas es filial de una empresa multinacional (en adelante “empresa M”), mientras que la otra pertenece a capitales nacionales (en adelante “empresa N”). La selección de los casos responde a su similitud en relación con los eslabones de la cadena de valor en los que se insertan (producción, distribución y comercialización), en su tamaño medido por la planta de trabajadores (más de 1000 empleados), comparten un mismo entorno geográfico e institucional, y ambas se encontraban en procesos de incorporación tecnológica durante los últimos cinco años.

El diseño metodológico es cualitativo ya que se orienta a la comprensión e interpretación del fenómeno social desde la perspectiva de los participantes y en su propio contexto. El principal instrumento de recolección de datos utilizado en la investigación fueron entrevistas semiestructuradas realizadas a informantes clave pertenecientes a las áreas de Recursos Humanos (RR. HH.) y de Relaciones Públicas (RR. PP.) de ambas empresas. Para complementar la información se recurrió tanto a la recopilación y sistematización de fuentes secun-



darias como a informes elaborados por diversos organismos estatales nacionales, provinciales y municipales.

Dado el contexto de la pandemia las entrevistas se realizaron de manera virtual, entre noviembre del 2020 y marzo del 2021. La guía de pautas de las entrevistas se estructuró en torno a dos grandes ejes. Por un lado, la caracterización tecnoproductiva y, por otro lado, la organización interna del trabajo. En la primera se indagó sobre la trayectoria de las empresas, sus procesos productivos y la incorporación de tecnología. Las dimensiones exploradas en el segundo eje fueron los equipos de trabajo, la autonomía, la adquisición de competencias, la participación, la flexibilidad, la evaluación de desempeño y las relaciones laborales. Se elaboró una matriz de análisis de datos en la que se volcó la información recolectada a través de las entrevistas con el fin de facilitar la comparación entre los casos.

En las siguientes secciones se presentan las definiciones conceptuales y los resultados alcanzados para cada una de las dimensiones relevadas.

## **Transformaciones tecnoproductivas**

En el presente apartado se consideran las diferentes características tecnológicas presentes en las empresas, tanto las que ya se venían aplicando como las que fueron incorporándose recientemente; la toma de decisiones para la incorporación de tecnología; y, por último, los efectos que produjo la incorporación de tecnología en la generación de competencias y la implementación de sistemas de capacitación.

En el caso de la empresa M durante los últimos cinco años ha realizado una fuerte inversión para mejorar la eficiencia y la automatización. Se estableció la construcción de una planta nueva para mejorar la optimización y se importaron algunas partes de la robótica principalmente desde Alemania, debido a que no se producen en Argentina. Además, tuvieron que desarrollar tecnología local dado que los técnicos extranjeros no podían ingresar al país por la pandemia. La estrategia adoptada respecto a las inversiones estu-

vo limitada por las restricciones a la utilización de ganancias de las multinacionales en el extranjero, por lo tanto, se decidió invertir las ganancias de la compañía en la división argentina.

En relación con los efectos de la incorporación de tecnología, la empresa considera que les permitió ser los más eficientes en términos de producción final versus empleados. A su vez, no se caracteriza por tener políticas referidas a implementar sistemas de capacitación aún, pero actualmente como filial se encuentran en un proceso de alineación a los procesos y las políticas de la multinacional, privilegiando el desarrollo de capacidades y el conocimiento de forma interna. En este sentido, si bien la empresa promueve la carrera interna, también incorpora perfiles con conocimientos necesarios para la realización de tareas puntuales.

En la empresa N implementaron procesos de digitalización en las áreas no operativas como método de control e incorporaron tecnología para mejorar la capacidad productiva, aumentando el índice de automatización y de robótica. Esta implementación significó mucho más que un cambio tecnológico, sino también uno cultural. En sus palabras:

*No solamente fue la implementación de un sistema sino que un cambio casi que en la cultura (...) Generó en muchos equipos una nueva organización a nivel logístico, una nueva organización en las distribuciones. Algunos sectores más autónomos tuvieron que trabajar de forma más coordinada para no generar cuellos de botella (RR. HH., empresa N).*

En lo que concierne a la toma de decisiones, la estrategia estuvo orientada principalmente a la reducción de costos, al lanzamiento de nuevos productos, o la modificación de alguna fórmula. Las prácticas de capacitación se orientaron a lograr la adaptación de los trabajadores a las nuevas tecnologías, y en general fueron llevadas adelante por los mismos proveedores de la tecnología. Este acompañamiento reduce la resistencia al cambio e impulsa el desarrollo de nuevas habilidades.

Respecto a la reconversión y capacitación de trabajadores, en la empresa M se crearon nuevos puestos de trabajo porque se requerían competencias puntuales para el manejo de ciertos sistemas, en tecnología e informática para el apoyo a áreas administrativas,

logística, operaciones y producción y para reforzar con personal de mantenimiento a los equipos productivos. Las búsquedas se realizaron internamente y aquellos perfiles que no estaban dentro de la organización fueron incorporados. En la empresa N se realizaron inversiones importantes en la adaptación de las nuevas tecnologías y la capacitación del personal estuvo a cargo de cada proveedor.

## Organización del trabajo

Para desarrollar este apartado, se parte de la idea de que ciertas formas de organizar el trabajo al interior de las firmas promueven la producción de conocimientos y el desarrollo de procesos de aprendizaje mientras que otras configuraciones limitan estas dinámicas internas. Las características que adoptan los equipos de trabajo, las estrategias para la adquisición de competencias, el nivel de autonomía para la resolución de problemas, los espacios de participación, la flexibilidad en los puestos de trabajo y el sistema de evaluación de desempeño implementado, así como las relaciones que se establecen entre estas dimensiones, permiten configurar distintas formas organizacionales, ya sea que se trate de formas más rígidas o formas más flexibles y dinámicas (Erbes *et al.*, 2008; Roitter *et al.*, 2013; Erbes y Roitter, 2020).

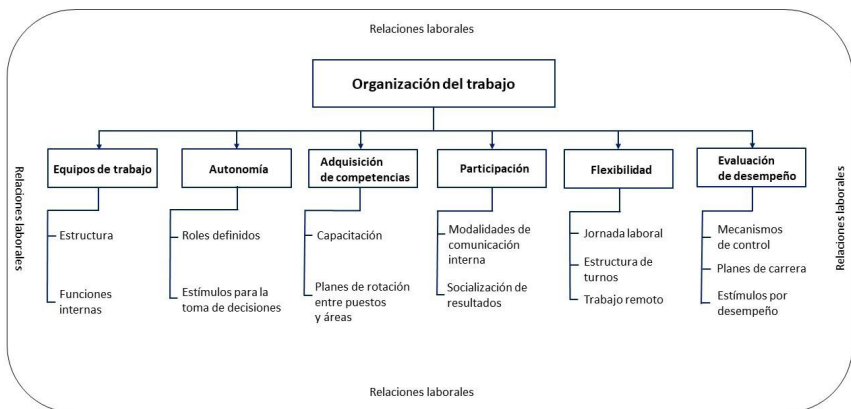


Fig. 1. Dimensiones constitutivas de la organización del trabajo. Fuente: elaboración propia.

## **Equipos de trabajo**

El aprendizaje organizacional es una construcción social apropiada por las personas que conforman la organización, en donde el conocimiento se genera a partir de la interacción, el intercambio y la sociabilización de experiencias, motivaciones y las formas de hacer las cosas. Al interior, se gestan acuerdos y se construyen relaciones que, si bien están marcadas por el espacio y la definición misma de la organización interna del trabajo, la creación de vínculos y el establecimiento de sus propias normas les ayuda a generar nuevas rutinas y formas de aprendizaje organizacional que promueven la adquisición de competencias y el fortalecimiento de las capacidades de las firmas. Algunos equipos de trabajo actúan como enlaces, personas que están comunicadas con otras áreas, programas y actividades, que ayudan al fin mismo de la organización. Las estructuras de organización basadas en la existencia de equipos de trabajo, al permitir intercambiar experiencias y opiniones, posibilitan difundir el conocimiento tácito a través de la observación, imitación e intercambio de experiencias empíricas, lo cual implica una necesidad constante de interpretación (Rullani, 2000).

Los equipos de trabajo en las empresas estudiadas están estructurados de acuerdo con el tipo de conocimiento requerido para la ejecución de actividades, que actúan como enlaces, desarrollando actividades operativas, control de calidad, identifican problemas y ayudan a la resolución de estos. En la empresa N, los equipos de trabajo están enmarcados en departamentos, áreas y sectores, en donde las distintas jefaturas reportan a las diferentes gerencias y otros equipos de trabajo están dados por turnos específicos. Por otro lado, existen equipos conformados para intervenir ante decisiones importantes que son transversales a varias áreas, como los equipos de calidad, ingeniería y mantenimiento. Estos trabajan de manera interdisciplinaria con el fin de resolver una situación específica:

*Todos esos equipos que están conformados no a la jerarquía, sino en base al conocimiento y a la necesidad que ese equipo necesite según el objetivo pero sí, en general, están esponsorados [sic] por alguna gerencia, porque llega un punto que tal vez hay ciertas decisiones que pueden implicar no sé, la necesidad de una inversión, entonces el equipo hasta ahí puede llegar con su análisis, con sus conclusiones y con*

*sus recomendaciones, entonces por eso en algunos casos están esponsorados [sic] por alguna gerencia que conforman un comité ejecutivo, que son las gerencias estratégicas de la empresa que después elevan a través de la gerencia general ciertas necesidades (RR. PP., Empresa N).*

Por su parte, en la empresa M los equipos de trabajo están organizados en áreas de trabajo, tales como operaciones, recursos humanos, *play chain* (compras, logística, distribución, ventas) y algunas de ellas cuentan con servicios y recursos compartidos y, los responsables de las gerencias son integrantes locales. La estructura es bastante simple, con una línea de jerarquía y de responsabilidad. Existe también un equipo de optimización:

*Hay un equipo que es interdisciplinario entre producción y mantenimiento, que se juntan para generar estas cuestiones de optimización o se entrenan (...) En realidad apunta a mejoras y optimizaciones de todos los procesos (RR. HH., Empresa M).*

### **Autonomía**

Promover el protagonismo de los trabajadores en la ejecución de las tareas constituye la posibilidad de que los operarios solucionen situaciones imprevistas y/o se anticipen a ellas. De esta manera, la capacidad de que los mismos intervengan como actores, no solo ejecutantes, del proceso productivo favorece el desarrollo de procesos de aprendizaje y estimula el desarrollo de competencias. En este sentido, en la empresa M se estimula a los empleados a atender problemas inmediatos, proponer acciones correctivas y documentar las actividades críticas de los procesos productivos. Sin embargo, aún no es propio de la dinámica de trabajo el poder explorar nuevas oportunidades productivas. Por su parte, en la empresa N la capacidad de acción ante situaciones imprevistas se produce solo en ocasiones particulares por lo que se requiere, hasta el momento, que su personal posea competencias comunicativas básicas ante aquellas vinculadas a la prevención y solución de inconvenientes técnicos específicos.

## **Adquisición de competencias**

En relación con los programas de capacitación en la empresa N, existe una planificación anual de capacitaciones reglamentarias que se desarrollan de manera presencial o mediante el centro de formación virtual o *e-learning* que la empresa tiene implementado desde hace varios años. Además, para operaciones específicas de ciertos equipos, se recibe capacitación directa de los proveedores de dichos equipos.

Por su parte, en la empresa M poseen un esquema obligatorio de capacitación relacionado a los temas de calidad y normas de seguridad. Con la virtualidad exigida por la pandemia, están procurando habilitar plataformas en la que los colaboradores puedan tener entrenamiento en buenas prácticas y capacitación en temas relacionados a liderazgo, comunicación y toma de decisiones. Si bien no tienen procedimientos o políticas encaminadas a programas puntuales de desarrollo de personas, la empresa concibe importante dar oportunidad de crecimiento y priorizar el talento humano que ya se encuentra en la organización a través de capacitaciones específicas para cubrir diferentes puestos. Respecto a perfiles puntuales y con grandes requerimientos realizan una búsqueda externa:

*Muchos de los gerentes y hasta los vicepresidentes han llegado, siendo o empezando su carrera como operario o supervisor en alguna de las plantas. Pero sí, en el caso del área de mantenimiento por supuesto que en estos últimos años se ha ido incorporando nueva gente ya con requisitos en el perfil mucho más específicos (...), competencias en el perfil del puesto mucho más exquisitos (RR. HH., Empresa M).*

## **Participación**

El comportamiento social en el espacio de trabajo, la gestión participativa del talento humano, mediante la delegación hacia los trabajadores del poder y capacidad de tomar decisiones organizativas contribuye a incrementar la eficiencia de la organización, su productividad y calidad, en tanto se potencie, se capacite y se dote de los recursos y herramientas necesarias que les permitan avanzar junto con los intereses de la firma. Es decir, se desarrollan y aplican dispositivos participativos que comprometen a los trabajadores a avanzar con los objetivos empresariales. Estas prácticas se

consolidaron, en los últimos tiempos, a partir de la inclusión de los trabajadores en equipos de mejora o en círculos de calidad. En este marco, en la empresa M se ha estimulado en los últimos años a que los trabajadores participen en aspectos referidos a calidad y seguridad e higiene utilizando la información procedente de sugerencias y quejas que trabajadores plasman en una plataforma, aunque en lo referido a calidad hay personas puntuales que se encargan de ello. Y, a su vez, se fomenta el desarrollo de reuniones de trabajo para analizar y proponer nuevas formas de hacer las cosas. Respecto a la empresa N, posee mecanismos internos de comunicación como los buzones, en donde los trabajadores colocan sus disconformidades y sugerencias, y también instancias de encuentro como charlas y reuniones. Respecto a la realización de círculos de calidad, la empresa tiene un equipo de calidad que es transversal a todas las áreas en donde se fomenta también, aunque parcialmente en términos de integración, el desarrollo de reuniones de trabajo para analizar y proponer nuevas formas de hacer las cosas.

### ***Flexibilidad***

La flexibilidad en el proceso productivo corresponde, por un lado, a la reorganización del trabajo y, por el otro, a la modificación de los atributos productivos de los trabajadores; la capacidad con la que cuentan para desarrollar eficientemente distintas tareas en momentos específicos que son definidos por las necesidades de la organización y del mercado. Todo ello tiene consecuencias tanto en la empresa como en los trabajadores. Para la empresa N, la disposición de los turnos responde a las necesidades del proceso productivo. En la empresa M, además de responder a las características productivas de la empresa, la definición de la jornada atiende a las oscilaciones del mercado, con los recursos humanos idóneos en cada turno de trabajo. En ambas firmas la rotación es horaria, las empresas definen horarios de trabajo rotativos que deben ser respetados por los trabajadores. Por último, se destacan los cambios en la flexibilidad horaria ante la pandemia por COVID-19, que llevó a organizar rápidamente prácticas de teletrabajo que aún no estaban desarrolladas en las firmas y, a su vez, en la empresa M organizaron protocolos internos de ocupación de oficinas y puestos al cien por ciento entre el personal con cupos definidos por día, de acuerdo con el espacio de cada área de trabajo. Por último, en los casos en que los trabajadores

podían desarrollar su labor desde sus casas, áreas no operativas, se les brindaron los recursos necesarios y se invirtió en ampliar las capacidades del soporte informático de la empresa.

### ***Evaluación de desempeño***

La evaluación de desempeño es un sistema de medición del rendimiento laboral cuyo diseño puede contemplar diversos parámetros tanto cuantitativos como cualitativos. Este tipo de evaluación puede ser un mero control sobre la plantilla, o puede tener consecuencias en la aplicación de incentivos o incrementos salariales extraordinarios.

En los casos estudiados, la evaluación de desempeño no se encuentra estipulada dentro del Convenio Colectivo de Trabajo (CCT) que regula la actividad de dichas empresas, por lo tanto no se aplica al personal bajo convenio. De hecho, en el caso de este último, los ascensos y la carrera interna se encuentran vinculados exclusivamente a la categoría y a la antigüedad. Por esta razón se explica que ambas empresas realizan evaluaciones de desempeño solo al personal jerárquico.

La empresa N implementa evaluación de 360 grados a jefes y gerentes de departamento, y de 90 grados a los mandos medios. Estos instrumentos son aplicados para identificar las brechas entre las competencias esperadas y las efectivamente adquiridas, con el propósito de elaborar planes de formación específicos. Con respecto a los impactos en las remuneraciones, en los niveles gerenciales y de jefatura se define una compensación anual que depende de tres elementos: el resultado de la empresa, el resultado del cumplimiento de objetivos individuales y una parte proporcional a la evaluación de desempeño.

Antes de la pandemia la empresa M aplicaba un sistema que han tenido que poner en *stand by*, el cual alcanzaba al personal fuera de convenio y era optativo para aquellos dentro de convenio. Hacia abril del 2021 comenzaron a formalizar en directores y gerentes un nuevo sistema de evaluación orientado al cumplimiento de indicadores de gestión, que servirá para identificar necesidades de capacitación. En las entrevistas se mencionó que a mitad del año estimaban ampliarlo en una segunda etapa hacia el nivel de jefatura y supervisión. Asimismo, prevén que toda la información sistematizada tendrá impacto en los planes de sucesión.



## **Relaciones laborales**

La dimensión de las relaciones laborales remite a los vínculos que se establecen entre el capital y el trabajo y sus respectivas organizaciones en el marco del proceso productivo. Una característica relevante de los casos estudiados es que los trabajadores pertenecen al mismo sindicato, ya que ambas empresas operan en la misma rama de actividad. Esto conlleva la existencia de un solo Convenio Colectivo de Trabajo (CCT), lo cual es considerado como un aspecto positivo desde el punto de vista de las empresas de acuerdo con lo manifestado en las entrevistas:

*Sí, nosotros tenemos un solo convenio (...) por suerte, por eso digo. Ahora es uno solo, porque como todo es tercerizado ya Camioneros y todos otros convenios no son de la compañía, no son propios, al menos. Nos afectan, pero no son propios (RR. HH., Empresa M).*

A su vez, cabe destacar que dicho convenio cuenta con una amplia cobertura, que alcanza en el caso de la empresa M al 80 % de sus trabajadores, mientras que supera al 90 % en la empresa N. En términos generales, quienes quedan por fuera de la cobertura del convenio forman parte del personal jerárquico.

Por su parte, otro elemento importante que debe resaltarse es el alto nivel de sindicalización, puesto que los trabajadores cubiertos por el CCT pueden o no estar afiliados a un sindicato. La tasa de afiliación se ubica entre el 75 % y el 80 % de la planta. Asimismo, la presencia de representación gremial en los lugares de trabajo también es muy elevada. Por un lado, la empresa N cuenta con 15 delegados, 8 de los cuales se encuentran en la planta principal, en tanto que la empresa M posee 4 delegados en cada una de sus dos plantas, junto con 2 delegados ubicados en distintos lugares del país.

Estos indicadores permiten realizar una aproximación al peso que poseen las relaciones laborales, y en particular los vínculos (negociaciones y conflictos) con el sindicato del sector que terminan siendo plasmados en los acuerdos y CCT, en la configuración de la organización interna del trabajo en cada una de las firmas. De esta manera, se pudo observar que el marco institucional descrito impone determinadas restricciones a las decisiones que deben tomar

las empresas. Dicha situación no resultaría tan problemática para la empresa de capitales nacionales como lo es para la empresa M, dado que en su caso las prácticas de gestión de la fuerza de trabajo no pueden ser completamente homogeneizadas de acuerdo con los lineamientos que emanen de la casa matriz. Por el contrario, se enfrentan con mayores exigencias de adaptación al marco normativo y cultural local.

## Conclusiones

El presente trabajo se propuso analizar las transformaciones tecnoproductivas y en la organización interna del trabajo en dos empresas industriales de una importante ciudad productiva de Santa Fe, en los últimos cinco años. Como resultado del estudio se encontró que durante ese período las firmas lograron planificar e implementar procesos de incorporación de tecnología, evitando el despido de trabajadores mediante procesos de capacitación y reconversión.

Sin embargo, estos esfuerzos se vieron atravesados por el contexto impuesto por las condiciones sanitarias de la pandemia, que las obligó a readaptar sus estrategias y reorganizar rápidamente algunos procesos de trabajo: turnos, movilización, adecuación de oficinas, adaptación al *home office* y cubrimiento de licencias concedidas a personal de alto riesgo. Asimismo, las restricciones a la circulación de bienes y de personas limitaron fuertemente los procesos de incorporación de tecnología que habían sido planificados, como por ejemplo al impedir la instalación de equipamiento importado por parte de técnicos extranjeros que no pudieron ingresar al país. En este aspecto un elemento relevante que surgió del análisis está vinculado al entorno económico e institucional en el que se encuentran ubicadas las firmas, dado que lograron recurrir a agentes del entramado productivo local que fueron capaces de dar solución a las demandas que surgieron a partir del nuevo contexto.

El estudio de casos permitió ahondar en las estrategias implementadas para sostener las diversas actividades productivas del sector, a la vez que puso de manifiesto altos niveles de incertidumbre acerca del futuro del trabajo. En el análisis se incorporaron las dimensiones que dan cuenta de la forma en la que se organiza internamente el

trabajo y cómo ello se vincula con el desarrollo de competencias y la generación de procesos de aprendizaje que contribuyan a la competitividad y calidad del empleo.

Dentro de este marco, se sostiene que los factores estructurales que conforman la organización del trabajo muestran el alcance limitado de los cambios organizacionales frente a las transformaciones que producen las nuevas tecnologías. Las estrategias en relación con la gestión del trabajo presentan rasgos que propician la dinámica de circulación y producción de conocimientos y otros que las restringen. En términos generales, en ambas firmas es limitada la interacción entre integrantes en equipos de trabajo porque se fomenta el desarrollo de tareas de forma individual y especializada, y se encontraron niveles reducidos de rotación entre puestos y/o áreas. Sin embargo, se destaca la importancia que presentan las instancias de capacitación al incorporar tecnología y los planes de implementación de sistemas que promuevan el desarrollo de competencias específicas en sus colaboradores, prevaleciendo sobre la búsqueda externa de personal calificado para cubrir las vacantes.

En lo referido a la autonomía y la participación activa de los trabajadores, se evidencia el interés en estimularlos a formar parte de las decisiones referidas a su labor, pero los espacios dispuestos hasta el momento son aún restringidos. Asimismo, los turnos de trabajo presentan características que corresponden a la flexibilización horaria con el propósito de aumentar la productividad y mejorar el desempeño, al establecer horarios rotativos que el trabajador debe respetar.

Asimismo, se observó que las relaciones laborales y, en particular la existencia de un único convenio colectivo de trabajo, operan como una importante restricción institucional que afecta el margen de decisión de las empresas. Ello se ve reflejado, por ejemplo, en la imposibilidad de implementar sistemas de evaluación de desempeño, con sus posibles impactos sobre los ingresos, en el personal que se encuentra cubierto por el CCT.

En suma, en la evidencia encontrada se destacan las similitudes por sobre las diferencias tanto en relación con las transformaciones tecnoproductivas como con respecto a la organización interna del

trabajo. En este sentido, el presente trabajo resulta un aporte empírico que abona a la corriente teórica de la divergencia, puesto que se ha comprobado la mediación de factores institucionales y culturales que han obstaculizado la tendencia a la estandarización de prácticas para el caso de la filial de la empresa multinacional, influyendo a su vez en la homogeneidad de las características encontradas entre ambas firmas estudiadas.

Por último, si bien el acotado número de casos no permite realizar generalizaciones para todo el sector, del análisis de estas firmas parece surgir que el origen del capital tiene menor peso explicativo en comparación con otros factores como el tamaño de las empresas, el nivel de penetración tecnológica, la configuración de las relaciones laborales, las vinculaciones con otros agentes, las estrategias tecnológicas implementadas y, a su vez, la acumulación de capacidades internas.

## Referencias

- Erbes, A., Roitter, S. y Delfini, M. (2008). Conocimiento, organización del trabajo y empleo en tramas productivas. *Revista de Trabajo. Nueva Época*, 4(5), 73-86.
- Erbes, A. y Roitter, S. (2020). Estrategia Tecnológica y Organización del Trabajo: Especificidades de la Industria Manufacturera Argentina. *Revista de Economía y Estadística*, 58(1), 81–111. Recuperado de: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/31868>
- Ferner, A. y Quintanilla, J. (2002). Between Globalization and Capitalist Variety: Multinationals and the International Diffusion of Employment Relations. *European Journal of Industrial Relations*, 8(3), 243-51.
- Freyssenet, M. (1990). Dos formas sociales de automatización. *Sociología del Trabajo*, 10, 3-24. Traducción de Carlos Martín Ramírez. Ediciones numéricas, freyssenet.com, 2007, 260 Ko. Recuperado de: <http://www.freyssenet.com/files/Dos%20formas%20sociales%20de%20automatizacion.pdf>
- Gutman, G. y Rivas, D. (2017). *Empresas multinacionales y heterogeneidades territoriales en la Argentina*. Santiago: CEPAL.
- Neiman, G. y Quaranta, G. (2006). Los estudios de caso en la investigación sociológica. En I. Vasilachis de Gialdino (coord.), *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa.
- Nonaka, I. (1994). A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation. *Organization Science*, 5, 14-37.
- OIT (2016). *La iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo*. Informe I, 104ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra: OIT. Recuperado de: [https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_370408.pdf](https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_370408.pdf)

- Roitter, S., Erbes, A., Pujol, A., Rodríguez Miglio, M. y Delfini, M. (2013). La calidad del empleo en actividades manufactureras: un análisis de la perspectiva de los trabajadores automotrices y de la alimentación. 11º Congreso Nacional de Especialistas de Estudios del Trabajo, ASET. Buenos Aires: agosto.
- Roitter, S. (2019). *Cambio tecnológico y empleo: aportes conceptuales y evidencia frente a la dinámica en curso*. Documento de trabajo N° 15.1. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Rullani, E. (2000). El valor del conocimiento. En F. Boscherini y L. Poma (comps.), *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas: el rol de las instituciones en el espacio global*. Buenos Aires: Miño & Dávila editores.
- Teece, D., Pisano, G. y Shuen A. (1997). Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal*, 18, 509-533.
- Vernon, G. y Rees, C. (2001). Capital transnacional ¿el fin de los acuerdos sociales nacionales? La evolución reciente en Suecia. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 19(1), 149-179.
- World Economic Forum (2016). *The future of jobs: employment, skills and workforce strategy for the fourth industrial revolution, Global Challenge insight report*. Ginebra: World Economic Forum.



SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN OCTUBRE DE 2022  
EN EL TALLER DE LA COOPERATIVA EL ZÓCALO LTDA.  
**IMPRESA GESTIONADA POR SUS TRABAJADORES**  
VENEZUELA 1259, C.A.B.A.

[www.cooperativaelzocalo.com.ar](http://www.cooperativaelzocalo.com.ar)



Este libro constituye una contribución insoslayable para sumergirse en algunos de los debates actuales del campo de los estudios urbanos y regionales. Nacido de la realización de las Primeras Jornadas del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-CONICET) que se realizaron en conmemoración de su 60 Aniversario, compila un conjunto de contribuciones que permiten no solo reflexionar sobre el campo y su agenda de trabajo en tanto un objeto de reflexión en sí mismo, sino también introducir a los interrogantes que históricamente lo conformaron. Estructuradas a partir de distintos ejes de trabajo, las contribuciones recopiladas analizan tanto diferentes procesos de urbanización contemporáneos como distintos procesos de cambio tecno-productivo a partir de sus implicancias en los territorios en los que tienen lugar. Asimismo, en todas ellas está presente el rol que ocupan el Estado y el mercado en los procesos de construcción de la espacialidad en América Latina. ¿Cuál es el modo en que los paradigmas tecno-económicos dominantes determinan nuevas configuraciones territoriales en América Latina? ¿De qué manera dichas configuraciones se ven transformadas a partir de las diversas formas en que la acción estatal o del mercado se hacen presentes? Éstas son algunas de las preguntas que pueden encontrarse a lo largo de la lectura de este libro. Se trata de un conjunto de reflexiones sobre procesos de estructuración del espacio en las que ineludiblemente están presentes las tensiones entre los diversos actores en conflicto.

CONICET



C E U R

AGENCIA

NACIONAL DE PROMOCIÓN

CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA

