

Prácticas de oficio



INVESTIGACIÓN Y REFLEXIÓN EN CIENCIAS SOCIALES

Revista electrónica de publicación bianual y acceso abierto

n. 29, julio - diciembre 2022

DOSSIER:

“TRANSICIÓN SOCIOECOLÓGICA Y DESAFÍOS SOCIETALES: HACIA UN PAISAJE DE ALTERNATIVAS”

Acumulación por conservación y desfosilización: el consenso ecotecnológico corporativo del cambio climático
Melisa Argento y Martín Ariel Kazimierski

Desandar los dualismos en ciudades del Sur global. Formas de habitar alternativas entre la agroecología y la agricultura urbana
Laura Ciarniello y Karen Wheeler Grauberger

Políticas públicas implícitas y explícitas para la transición energética en la Argentina. El caso del Programa de Desarrollo de la Industria Solar Térmica (PRODIST)
Ignacio Arraña, Pablo Bertinat, Jorge Chemes, Nicolás Di Ruscio y Santiago Garrido

¿Hacia una transición hídrica justa en América Latina? Aportes para el debate
Verónica L. Cáceres y Karina Forcinito

TEXTO

La representación de los sectores políticos del Frente de Todos en el gabinete nacional de Alberto Fernández
Martín Amil, Damián Corral y Joaquín Foresti

RESEÑAS

EDICIONES UNGS



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

Transición socioecológica y desafíos sociales: hacia un paisaje de alternativas

*Marian Sola Álvarez, Lorena Bottaro,
Bruno Fornillo y Gabriela Wyczykier**

Vivimos en el presente una crisis socioecológica y sistémica sin precedentes. La situación pandémica del covid-19 promovió y agudizó una serie de debates en torno de las causas que han podido incidir en la proliferación de la urgencia sanitaria. Los problemas que en retroalimentación y articulación dieron lugar a una crisis de mayor envergadura se han ido sedimentando a medida que el capitalismo se consolidó y expandió como modo de acumulación dominante. Crisis ecológicas, energéticas, alimentarias, migratorias, económicas, profundizaron las injusticias sociales y ambientales, tornándose imperioso generar reflexiones y acciones contundentes para concitar un proceso de transición que pueda aportar a la discusión, reflexión y gestación de alternativas al modelo de desarrollo productivista preponderante en la mayoría de las sociedades en la actualidad. La aceleración del calentamiento global fruto del aumento exponencial de los gases de efecto invernadero en las últimas décadas es sin dudas uno de los problemas mayormente reconocidos por gobiernos e instituciones internacionales que requiere una urgente resolución.

Los datos que la ciencia distingue para mostrar las consecuencias de este proceso sobre la vida humana y no humana en el planeta son contundentes y precisos. Pero las acciones públicas en la mayoría de los países para contrarrestarlas son débiles y poco auspiciosas. Ciertamente, uno de los principales causantes de la aceleración del calentamiento global es la producción y utilización de combustibles fósiles y, sin embargo, el consumo energético planetario resulta aún sumamente dependiente de esta clase de fuentes. A la cabeza, China, Estados Unidos y la India, lideran el ranking de mayor consumo.

La crisis socioecológica es sistémica y por lo tanto diversas problemáticas, como apuntamos, requieren ser atendidas. En América Latina, la conceptualización y advertencia en gran parte de la literatura sobre el carácter de esta crisis se vincula fuertemente con la proliferación de proyectos de extracción y explotación de recursos naturales bajo una dinámica neoextractivista vinculada a los agronegocios, la megaminería, la producción de energía proveniente de fuentes fósiles, las megarrepresas, el acaparamiento de tierras, entre otras actividades de estas características. El carácter antropogénico de esta crisis resulta por tanto un aspecto central del debate, y su relación con la reproducción de injusticias sociales y ambientales es elocuente. Indubitablemente, las causas y consecuencias de la crisis nos conducen a recapacitar sobre la reproducción de desigualdades, considerando que los grupos y las clases sociales son afectadas asimétricamente en este proceso.

En este escenario, la transición socioecológica se vislumbra como un campo de disputas de sentidos en la generación de alternativas sociales destinadas a lidiar y proponer otras

* *M. Sola Álvarez*: Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

L. Bottaro: Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

B. Fornillo: Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (IEALC-CONICET).

G. Wyczykier: Universidad Nacional de General Sarmiento, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UNGS-CONICET).

maneras de relacionarse con el consumo, la energía, la producción de bienes materiales, el ambiente y la biodiversidad. Como bien señalan Svampa y Viale,¹ la transición socioecológica es un concepto y proceso horizonte cuya finalidad mayor es favorecer una interrogación radical acerca del tipo de sociedad y los modelos de desarrollo que consensuemos para el futuro.

Analizar y repasar dimensiones, aspectos y propuestas de transición desde las ciencias sociales no resulta una cuestión novedosa. Al contrario, las sociedades a lo largo de la historia han experimentado variados y diversos procesos de cambio y ello ha sido tratado desde la *expertise* académica como también ha concitado propuestas políticas. La transición socioecológica incorpora sin dudas un aspecto de centralidad indiscutible en relación con otros procesos previos: la dimensión ecológico-ambiental adquiere por caso una jerarquía innegable.

En este dossier nos propusimos aportar a la reflexión y el análisis de una temática de fundamental importancia e interés desde una perspectiva académica y política. En particular, buscamos contribuir a un debate en construcción permanente que se robustece desde los actores sociales y colectivos, pero también desde los actores científicos. En consecuencia, los diagnósticos sobre la crisis tanto como de las alternativas para avanzar en la transición y en la resolución de los problemas que la profundizan requieren de experiencias e indagaciones que se potencian desde diversos campos de acción y pensamiento.

Con este espíritu, el escrito de Melisa Argento y Martín Kazimierski aborda a partir de una revisión conceptual y analítica original de trabajos inscriptos en las perspectivas del marxismo ecológico al estudio del proceso de “acumulación por conservación y desfosilización” que avanza con un consenso ecotecnocrorporativo sobre las alternativas consideradas por las élites políticas y empresarias para atender el problema del cambio climático. De este modo, el artículo nos ayuda a desentrañar las estrategias capitalistas que persiguen una reproducción ampliada a nivel global, organizada a través del conocimiento experto, las políticas públicas y las nuevas estrategias de mercado.

Por su parte, el texto “Desandar los dualismos en ciudades del Sur global. Formas de habitar alternativas entre la agroecología y la agricultura urbana”, de Laura Ciarniello y Karen Wheeler Grauberger, busca pensar experiencias alternativas que pueden aportar a la necesaria transición socioecológica en el ámbito urbano. Para ello, se reflexiona a partir de la experiencia de agricultura urbana en dos casos de referencia en las ciudades argentinas de Rosario y Mar del Plata, las cuales –según las autoras–, se configuran como resistencias al modelo imperante y permiten imaginar nuevos paisajes.

El artículo presentado por Ignacio Arraña, Pablo Bertinat, Jorge Chemes, Santiago Garrido y Nicolás Di Ruscio puntualiza sobre las características de las políticas públicas destinadas a promover la incorporación de energías renovables en la Argentina. Los autores presentan las tensiones y desafíos que se desarrollan en los programas implementados en el marco de la transición energética definido como un campo en disputa. En el texto, muestran cómo los programas de energías renovables implementados hasta el momento en nuestro país han tenido un *sesgo hacia el mercado* y analizan el caso del Programa de desarrollo de la industria solar térmica (PRODIST) como una experiencia novedosa para repensar los modelos de transición energética. La descripción de estos programas les permite a los autores reflexionar sobre las características que debería asumir la transformación de la matriz energética que, en articulación con políticas de inclusión social, promuevan una transición energética justa.

El trabajo de Verónica Cáceres y Karina Forcinito, por su parte, reflexiona sobre el debate en torno a la transición hídrica en América Latina. Conceptos provenientes de la economía política, la economía ecológica y la ecología política se articulan para identificar retos y de-

¹ Svampa, M. y Viale, E. (2020). *El colapso ecológico ya llegó. Una brújula para salir del (mal)desarrollo*. Buenos Aires: Siglo XXI.

safíos de cara a una transición hídrica justa. En este sentido, las autoras argumentan que la transición hídrica no puede pensarse sin una transformación profunda de los modos en que las sociedades se vinculan con el agua, lo que supone problematizar los “estilos de desarrollo”. El artículo subraya que, en el marco de un proceso de disputa por el reconocimiento del derecho humano al agua, cobra mayor relevancia la participación democrática en las decisiones de política de agua y saneamiento.

En suma, el presente dossier invita a conocer una serie de análisis que colocan la relevancia de la reflexión y el estudio de diversas aristas de la crisis socioecológica, indicando alternativas posibles para contribuir a una transición que vitalice la justicia ambiental y la justicia social. Para ello, nutrirse de experiencias y saberes populares, tanto así como de los aportes del conocimiento científico y sistemático, resulta una tarea necesaria y convocante.

Acumulación por conservación y desfosilización: El consenso ecotecnológico corporativo del cambio climático

Accumulation by conservation and defossilization: The corporate eco-techno consensus of Climate Change

*Melisa Argento y Martín Ariel Kazimierski**

Resumen

La energía fósil ha sido un componente central, sino el más importante, para la conformación y reproducción del sistema capitalista tal cual lo conocemos hoy. Constituyó una ruptura revolucionaria en la forma en que el humano ha entendido la sociedad, la naturaleza y su interrelación, consolidando una estructura hegemónica bajo la lógica de la mercantilización y la desposesión. Sin embargo, la aceleración del cambio climático y sus impactos en los últimos años han generado un consenso cada vez mayor sobre la necesidad de abandonar los cálculos cornucopianos de acumulación sobre la base del vector fósil. En este artículo abordamos las estrategias capitalistas que buscan una reproducción ampliada a nivel global, a través de dos fenómenos: por un lado, la acumulación por conservación, y por otro, aquello que hemos denominado acumulación por desfosilización, ambos pilares de un nuevo consenso ecotecnológico corporativo del cambio climático, bajo el cual se organizan el conocimiento experto, las políticas públicas y las nuevas estrategias de mercado.

Palabras claves: acumulación, desfosilización, cambio climático, capitalismo verde, desposesión.

Abstract

Fossil energy has been a central component, if not the most important, for the formation and reproduction of the capitalist system as we know it today. It constituted a revolutionary rupture in the way in which humans have understood society, nature and their interrelation, consolidating a hegemonic structure under the logic of commodification and dispossession. However, the acceleration of climate change and its impacts in recent years have generated a growing consensus on the need to abandon cornucopian calculations of accumulation based on the fossil vector. In this article we address the capitalist strategies that seek an expanded reproduction at a global level, through two phenomena: on the one hand, accumulation by conservation, and on the other, what we have called accumulation by defossilization, both pillars of a new corporate eco-techno consensus on Climate Change, under which expert knowledge, public policies and new market strategies are organized.

Keywords: accumulation, defossilization, climate change, green capitalism, dispossession.

**M. Argento:* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional de Rosario, Argentina, melargento@gmail.com.

M. A. Kazimierski: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Universidad de Buenos Aires, Argentina, martin.kazimierski@gmail.com.

Introducción

La gran paradoja de la vida contemporánea es la de la aceptación del fin y su sistemática negación. La imagen ha sido largamente retratada y satirizada en una reciente película polémica *No miren arriba*. Más allá de su contenido y la polémica suscitada, la película da cuenta de que asistimos, en el seno de una crisis socioecológica y civilizatoria sin precedentes en la historia humana, a una cantidad de información científica que define los límites del despliegue del capitalismo, expone sus contradicciones principales y evidencia las relaciones de opresión y dominación que son las constitutivas en su devenir histórico. Al mismo tiempo, esta constatación ha conducido a un nuevo “consenso de la transición” o un consenso ecosocial tecnogerencial, en palabras de Swyngedouw (2021), que aquí definimos como *ecotecnio corporativo*, por el cual, de parte de organismos multilaterales, Estados, pactos y cumbres climáticas, se refuerza la búsqueda esquizofrénica por “resolver las fallas de este sistema”, sin cuestionar los modos de consumo capitalista ni el metabolismo social (Toledo, 2013).¹

El capitalismo, como lo planteara Karl Marx, tiene una relación vampírica con la naturaleza: una muerte en vida que sobrevive absorbiendo los “frutos gratuitos” del mundo natural (Marx, 1967: 745). Desde 1450 se inició una nueva forma de organización de la naturaleza como un todo, una sucesión de movimientos de “productividad y saqueo” que unió la vasta apropiación de los dones de la naturaleza y de los cuerpos con una innovación técnica extraordinaria en la producción y el transporte. Cada nueva ola de capitalismo que siguió dependería de “ajustes” espaciales y productivos para generar nuevas oportunidades de apropiación máxima en las metrópolis, constituyendo una serie de revoluciones ecológicas a escala global.

Desde entonces, el sistema “económico” entró en un bucle ininterrumpido de acumulación regido por una única regla inquebrantable: crecer o morir. Y, en adición, es imperativo que la economía crezca de manera exponencial. En su escrito “El auge de la ecología-mundo capitalista”, Jason Moore (2013) caracteriza esta necesidad como un movimiento de frontera que habilita el flujo de más y más materiales a través de una tríada dialéctica: acumulación de capital, búsqueda del poder y producción de la naturaleza. Bajo esta visión, aquello que Marx definió como *acumulación originaria* o *primitiva* no sería más que el avance de *La Gran Frontera*, el cierre inicial de la tierra y el trabajo para el comienzo del capitalismo parasitario. La inmediata expansión de la producción primaria hacia territorios de mínima mercantilización previa y menores costos de trabajo y la apropiación sobre los cuerpos y el trabajo conformaron, más tarde, una frontera de las mercancías cuya conceptualización fue complejizada bajo lo que Harvey (2004) denominó *acumulación por desposesión*, enfatizando el carácter permanente y continuo de la acumulación primitiva (Federici, 2020). Es decir, si la finitud territorial puso un freno a la expansión primitiva del mercado, la desposesión es la lógica por la cual se crearon nuevos mercados, cuya transición fue de una lógica extensiva a una intensiva.

Ahora bien, la coyuntura expresa que estamos en un punto de inflexión en relación con el régimen de acumulación capitalista tal cual lo conocemos. El clima ha sido elevado al estatus de preocupación política mundial como resultado de las acciones de lucha y resistencia al extractivismo sostenidas desde los territorios del Sur global, la acción de activistas climáticos e investigadores a lo largo de todo el mundo, las sucesivas veintiséis reuniones de la Conferencia de las Partes (COP) lideradas por las Naciones Unidas, los informes científicos publicados en los reportes del Panel Intergubernamental para el Cambio Climático (IPCC), las campañas mediáticas, o el más reciente fenómeno social “Greta Thunberg” y las “huelgas por el clima”.

¹ Proceso que caracteriza las agendas de “transición energética corporativa” abordada por Bertinat *et al.* (2020) y Bertinat y Svampa (2022).

En este sentido, asistimos a una progresiva ampliación de las agendas socioambientales, entre organizaciones, sindicatos, movimientos populares, etc.

Sobre el acumulado de acciones y críticas científicas, la pandemia de covid-19 vino a ofrecer un gran momento de apertura y la posibilidad de religar por medio de la experiencia –afectación, batería de emociones, hábitos del pensar y sentimientos– la sensibilidad sobre los problemas ambientales en nuestras vidas (Latour, 2012). Lo extraordinario de esta pandemia es que detuvo gran parte del planeta y cambió la agenda global (Svampa y Viale, 2020: 11). Al tiempo que se convirtió en un revelador de los límites y las fragilidades de un modelo globalizador, recolocó la centralidad incuestionable de los Estados, visibilizó y profundizó las enormes desigualdades socioeconómicas y por tanto sanitarias de la población mundial. A pesar de que no pocos gobiernos nacionales intentaron por todos los medios negar las causalidades socioambientales que existen por detrás de las nuevas enfermedades zoonóticas, las condiciones climáticas extremas y su aceleración en los últimos años coadyuvaron a la expansión de la cuestión de una crisis socioecológica como problema público.

Entre estos, dos fenómenos representan una alerta extrema, de un lado, el dato histórico publicado por la Organización Mundial Meteorológica (OMM) sobre las cifras récord de emisión de dióxido de carbono y la constatación de que una parte de la Amazonía dejó de ser sumidero de carbono para convertirse en un contribuidor directo al calentamiento global.² El otro fue el efecto pandemia sobre el petróleo que significó el “gran freno de mano” (un instante excepcional, si seguimos a Walter Benjamin) en el cual 160 millones de buques con barriles de petróleo quedaron varados en el océano. Los estudios posteriores revelaron que efectivamente, producto de la pandemia, se redujeron considerablemente las emisiones de CO₂ de origen fósil –carbón, petróleo, gas y cemento– de un nivel máximo de 36,64 gigatoneladas de dióxido de carbono (GtCO₂) en 2019 a un descenso extraordinario de 1,98 GtCO₂ (5,6%) en 2020. Sin embargo, se trataría de una reducción efímera, dado que los niveles de contaminación hacia mediados de 2021 ya se encontraban enmarcados en la tendencia creciente de 2019.³ En este sentido, existe un acuerdo científico en reconocer lo que Crutzen y Stoermer (2000) han denominado “Antropoceno”, para signar los orígenes antrópicos de la concentración de emisiones, y un consenso que establece el límite en 350 partes por millón (ppm) en la atmósfera, mientras que, en abril de 2020, la emisión fue de 416,21 ppm. El límite a no traspasar de 1,5 °C en la temperatura global, aunque, en rigor, el IPCC proyecta un incremento real de entre 1,6 °C y 6 °C para este siglo.

El magma de resoluciones o propuestas para la “transición” es profundamente dispar: las agendas y propuestas globales oscilan entre un negacionismo neoliberal y conservador y las resoluciones capitalistas *greenwashing*, remercantilizadoras de la naturaleza, que niegan, violentan y subalternizan las experiencias y alternativas emancipadoras en la reproducción de un capitalismo-colonial y patriarcal predador (Ulloa, 2015). Entre estas se observa la configuración de un consenso hegemónico ecotecnocrático corporativo para el cambio climático que desplaza el problema más de lo que lo resuelve, reproduciendo las lógicas de la acumulación por desposesión, transmutadas ahora en propuestas de mercados de carbono o desinversión y desfosilización. Las razones son más económicas que ecológicas: el capitalismo encuentra límites planetarios que ponen en duda la continuidad de un modelo de acumulación sustentado en energías fósiles y contaminantes.

2 Como explicó la OMM, “si los sumideros como el Amazonas se convierten en emisores netos, debido a la deforestación y los incendios, así como resultado del cambio climático, existe la posibilidad de que esto se convierta en un 'punto de inflexión' en el sistema climático”. Disponible en: <https://www.nationalgeographic.es/medio-ambiente/2021/03/la-selva-amazonica-parece-estar-contribuyendo-al-cambio-climatico>.

3 De acuerdo al *Informe Unidos en la Ciencia*, 2021. Disponible en: <https://www.unep.org/es/resources/informe/informe-unidos-en-la-ciencia>.

O'Connor (2001) definió esta circunstancia como el resultado de la contradicción entre las relaciones productivas capitalistas y las condiciones de producción. Para el autor, es la acumulación capitalista la que afecta o destruye sus propias condiciones, en lugar de reproducirlas, fenómeno que extrema sus características en el proceso de neoliberalización desplegado por el Consenso de Washington y la instauración de un nuevo orden económico y político-ideológico sostenido posteriormente por el *boom* de los precios internacionales de las materias primas, fenómeno que Svampa (2013) definió como “consenso de los *commodities*”. Esto implicó una profundización del modelo extractivista, y sobre todo en las regiones del Sur global se acentuó un patrón energívoro y contaminante que hoy tiene a la quema de carbón, gas y petróleo como responsables del 60% de las emisiones globales.

En 2016, un consorcio dirigido por Oil Change International publicó un estudio llamado *The sky's limit: Why the Paris climate goals require a managed decline of fossil fuel production* (Muttitt, 2016), en el que asegura que las reservas fósiles inventariadas contienen suficiente carbono para superar las emisiones proyectadas y que todo nuevo desarrollo no es compatible con los objetivos climáticos. Otra investigación publicada en la revista *Nature* (Caldeira *et al.*, 2019) también llegó a la conclusión de que, dependiendo del límite de temperatura y de los datos en los que se basa el presupuesto, no debería entrar en funcionamiento ninguna nueva infraestructura intensiva en CO₂, y que la existente probablemente tendrá que ser retirada de servicio prematuramente. De ser así, se trataría de la primera transición en la vida humana hacia un régimen de menor disponibilidad material y energética (Fernández Durán y González Reyes, 2015; Bertinat y Svampa, 2022).

Es en la mezcla de este presagio colapsista y el instinto de supervivencia que la frontera capitalista adquiere su dinamismo. Los mercados financieros asimilan el cambio climático solo como una serie de potenciales limitaciones sobre el crecimiento económico mundial, así como una posibilidad de obtener beneficios dentro de este. La particularidad de este caso es que la saturación de un mundo “lleno” limita las posibilidades de expandir la frontera capitalista tal como lo ha hecho hasta aquí. El corrimiento de la frontera queda supeditado a la sobreapropiación de carácter financiero, y se encuentra mediado fundamentalmente por la denominada *geoingeniería*. En el contexto del cambio climático, la *geoingeniería* hace referencia a la alteración antropológica del balance de radiación planetaria a través de tecnologías que compensan el calentamiento global involuntario. Quizá la propuesta más ambiciosa haya sido la de instalar un espejo de 2.000 km de diámetro de material lunar en un punto estacionario entre la Tierra y el Sol, el cual desviaría el 2% del flujo solar y compensaría el forzamiento climático de una duplicación de CO₂ en los niveles actuales.⁴ No tan lejos de nuestra realidad, la incorporación del capital privado en la carrera espacial, a través de empresas como SpaceX de Elon Musk, Blue Origin de Jeff Bezos y Virgin Group de Richard Branson, es el reflejo de una apuesta que, en última instancia, busca *terraformar* otros planetas de nuestro sistema solar. Más allá de estos proyectos improbables y monumentales, existen intentos por estabilizar el clima a través de limitar, reducir o compensar las emisiones bajo una lógica financiera de acumulación ampliada. Precisando, podemos mencionar la monetización de un bosque tropical por la captación de GEI a partir de un certificado en el mercado de carbono, o el acaparamiento de tierras para la construcción de un nuevo proyecto eólico, fotovoltaico, etc. La carrera de conocimientos para impulsar la producción de baterías de litio, de hidrógeno verde, también está en auge, y podría trasladarse al campo tecnológico encarnado en guerras comerciales –como las que llevan a cabo actualmente China y Estados Unidos– y de innovación tecnológica.

El objetivo de este artículo es identificar dinámicas de acumulación que operan bajo el contexto de la crisis socioecológica contemporánea. Nuestra hipótesis sostiene que lo que se expresan son nuevas formas de “destrucción creativa”, o propuestas sistémicas de salto adelante

⁴ Ver: <https://www.technologyreview.com/2007/02/13/130428/cooling-the-planet/>.

hacia la crisis del capital/trabajo-energía⁵ en las que la frontera capitalista se extiende a través de nuevas lógicas y sobre nuevos bienes comunes: por un lado, aquello que Büscher y Fletcher (2015) definieron como *acumulación por conservación*, y que constituye una estrategia mediante la cual el capitalismo busca monetizar los recursos naturales aún no mercantilizados (en este caso las toneladas de CO₂ equivalentes), so pretexto ahora de su preservación como “capital natural” o “servicios ecológicos” funcionales a la “compensación” de la contaminación global. Por otro lado, una lógica aún menos evidente que se deja entrever en el horizonte, aquella que llamamos en este artículo *acumulación por desfosilización*. Si en la primera la meta se coloca en la noción de carbono neutro, que supone, no la reducción de emisiones, sino calcular el total de ellas y equilibrar las que no pudieron ser reducidas a través de proyectos de captura, generación limpia, eficiencia energética, o en proyectos de conservación de bosques; la acumulación por desfosilización se perfila como el mecanismo mediante el cual el capitalismo busca monetizar el desmantelamiento de su núcleo productivo fósil hacia otro totalmente renovado. Esta segunda inflexión en la intervención del capital financiero crea nuevos mercados “verdes”, no solo para mantener una reproducción ampliada del capital, sino para, además, absorber la sobreacumulación derivada del agotamiento del régimen fósil.

En ambos casos, la expansión de la frontera capitalista no es exclusivamente sobre nuevos territorios geográficos, sino por medio del avance de la sobreexplotación, en la cual la noción de “frontera” se explica por la intermediación de la geoingeniería y la revalorización de los territorios en su capacidad de absorción de contaminación y/o proveedores de minerales y recursos para la transición energética. Una de las características principales de esta frontera de la geoingeniería es su ligazón con los procesos de financiarización y su disyunción de la esencia productiva que han caracterizado los procesos tradicionales de acumulación. Está implícita la transición de un modelo histórico-geográfico de sobreapropiación de recursos finitos que se agotan rápidamente hacia una lógica financiera del colapso que busca constituir el ambiente como un nuevo bien “escaso” y las emisiones de GtCO₂ no emitidas o equivalentes como un nuevo *commodity* intercambiable en el infinito mercado de la atmósfera. Se trata, por esta vía, de mudar el actual modelo de acumulación a uno que asegure su supervivencia económica.

A continuación, presentamos las principales características de la acumulación por conservación y la acumulación por desfosilización, dos procesos contemporáneos que definen al consenso ecotecnológico corporativo para la transición, en el marco de un nuevo contrato social (Moreano *et al.*, 2021).

El consenso eco-tecnológico corporativo del cambio climático en la acumulación por conservación

Sobre la base de la radicalidad y despliegue de las luchas desde los movimientos sociales, ecologistas y/o por la justicia ambiental en todo el mundo, un conjunto de hitos marcan una genealogía de la preocupación de las organizaciones globales por el cambio climático. En términos de los estudios, desde la consagrada obra de Rachel Carson *Primavera silenciosa*, se pudieron constatar los efectos nocivos sobre el ambiente y la vida humana y no humana de la utilización de químicos o sustancias tóxicas para la expansión de las fronteras “productivas”. A su vez, el informe de Meadows, publicado en 1972 y denominado *Los límites del crecimiento*, es sin dudas el documento que expone las consecuencias biofísicas de la explotación de la naturaleza afirmando que un crecimiento indefinido no sería posible. Más allá

⁵ Retomamos el abordaje propuesto por George Caffentzis, *En letras de sangre y fuego*, en el cual el autor aborda la crisis del trabajo-energía y la necesidad del capitalismo de reorganizar sus procesos de acumulación para poder sortearla, en términos de *apocalipsis funcionales* (2020: 40).

de las respuestas neomalthusianas que este suscitara y de no impulsar, claro está, alternativas reales para los países “no desarrollados”, este informe sentó un precedente indiscutible ante la agenda multilateral. En este marco, durante la primera conferencia mundial sobre el medio ambiente, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano realizada en 1972 en Estocolmo, se crea el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), y tiempo después se organiza la Primera Conferencia Mundial sobre el Clima, en el año 1979 en Ginebra.

Posteriormente, el Informe Brundtland, originalmente conocido como Nuestro Futuro Común, esboza en 1987 los primeros trazos de un consenso global sobre el “desarrollo sostenible”, y poco después se crea el IPCC que, junto con la Segunda Conferencia Mundial sobre el Clima, darán forma a la propuesta de un Tratado Mundial sobre el Cambio Climático. Las estrategias que se discutieron en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992 se formalizarían con la firma del Protocolo de Kioto en 1997, el cual estableció el compromiso no vinculante de “las partes” de presentar sus planes de reducción de contaminación. El progresivo vaciamiento del concepto de “desarrollo sostenible”, la subalternización y olvido de su par conceptual que era la “deuda ecológica”,⁶ así como las sucesivas veintiséis COP y la necesidad del Acuerdo de París que no tuvo efecto en el nivel de emisiones, constituyen la constatación de la debilidad de los acuerdos o compromisos contraídos hasta aquí.

En las antípodas de una “transición socioecológica justa” (Bertinat y Svampa, 2022), las soluciones propuestas en la trayectoria de las COP han sido la creación de mecanismos de mercado para regular las “externalidades negativas”, que desde el paradigma de la “modernización ecológica” refiere en clave de valorización económica a los devastadores y desiguales impactos destructivos sobre la naturaleza y las poblaciones en los “territorios de sacrificio” (Svampa, 2013). El camino trazado hasta aquí es el de la creación de herramientas para la progresiva implementación de neutralidad de carbono, es decir, la posibilidad de “compensar” los incrementos de la emisión de GEI por medio de mecanismos vinculados al mercado de carbono. La idea detrás de estos mercados es medir la potencial cantidad de CO₂ que puede secuestrar una superficie específica de tierra plantada y otorgarle un valor económico a este “servicio”. El valor económico se convierte en créditos de carbono que son vendidos principalmente a gobiernos e industrias para “compensar” la contaminación que provocan, impulsando la hipermercantilización de la naturaleza en una expansión de La Gran Frontera primitiva, subsumiendo territorios, poblaciones y formas de vida a la lógica expansiva del capital y profundizando las desigualdades socioeconómicas y la injusticia ambiental.

Esto se realiza bajo la fórmula de lo que Buscher y Flescher (2015) han denominado como *acumulación por conservación*, refiriéndose a la búsqueda de parte de corporaciones y actores de poder económicos de convertir el uso no material de la naturaleza en capital que pueda simultáneamente “salvar” el medio ambiente y establecer modos de acumulación a largo plazo. Por su parte, Vega Ruiz lo define como *acumulación terminal* por oposición a la originaria, enfatizando que se trata de un proceso en el cual asistimos a la culminación de la ruptura que el capital instaló hace seis siglos atrás, por el cual ahora “el capital pretende apropiarse de la última dimensión de la naturaleza del planeta que permanecía al margen de su lógica: la regulación de las condiciones ecológicas indispensables para la producción y la existencia humana” (2020: 180).

6 Concepto que introduce la noción de deuda del Norte global con el Sur global, al definir que a lo largo de la historia no todos los países han contaminado igual ni lo hacen en la actualidad (diferentes responsabilidades). Los países que más contaminan en el mundo son Estados Unidos, China, India, Rusia, Japón y los de la Unión Europea. Al mismo tiempo, la deuda se reproduce hacia el interior de los Estados y sectores en los que las corporaciones más contaminantes pertenecen a la industria fósil, minera, energética y alimentaria del agronegocio o el monocultivo.

Esto se realiza por medio de dispositivos o herramientas de mercado, entre los cuales incluimos la REDD (reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques); la REDD+ (que incorpora, a la conservación de los bosques previamente existentes, la posibilidad de reforestación con plantaciones no nativas como pinos o eucaliptos, así como estrategias de mejoramiento de suelos), los MDL (mecanismos de desarrollo limpio),⁷ y uno de los ejemplos paradigmáticos más recientes lo constituye la propuesta de “Soluciones Basadas en la Naturaleza” (en adelante, SBN). Se trata de soluciones empresariales que consideran bosques, manglares, pastizales y suelos como unidades de almacenamiento de carbono para la compensación de emisiones de parte de las corporaciones globales. Esta categoría emergió en diciembre de 2009 en un documento de posición para las negociaciones de la ONU sobre el clima en Copenhague (COP15), que contó con el impulso de las mayores organizaciones conservacionistas globales, como la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y The Nature Conservancy (TNC). En 2017 se publica el documento “Soluciones naturales al cambio climático”, redactado por varios miembros de la organización TNC en el cual se cifra un volumen de tierra requerida para la conservación en unos 800 millones de hectáreas (WRM, 2021).

El grado de adopción de estas propuestas entre las grandes corporaciones del agronegocio y/o minero-energéticas como Nestlé, FOLU (Yara y Unilever), Shell, Chevron, BP y Petróbras, BHP Billiton, Rio Tinto, Glencore y Vale permite visualizar que lejos de proponerse agendas de progresiva reducción de GEI por parte de las más grandes contaminantes globales, estas corporaciones compran créditos verdes, emprenden planes de mejoramiento de suelos y/o de técnicas extractivas y diversifican sus inversiones en proyectos de captación directa o indirecta de CO₂, a manera de consolidar planes de carbono neutro hacia 2050. Es decir, buscan compensar sus emisiones invirtiendo en proyectos para la captura de CO₂ en territorios y/o regiones del Sur global.⁸

La puesta en marcha de estos dispositivos ha consolidado la ampliación del *mercado de carbono* por medio de un mecanismo consistente en valorizar la captación o mitigación de CO₂. La forma de calcular cómo se comercializan estos créditos o bonos se miden en Toneladas de CO₂e (dióxido de carbono equivalente) no emitidas o capturadas en el ambiente. Si bien los gases contaminantes pueden ser otros de entre los seis tipos considerados como los más nocivos, todos se miden con este valor único. Existen en la actualidad dos mercados, uno regulado y uno “voluntario”. Los mercados voluntarios o alternativos de carbono (MVC) son definidos como el conjunto de intercambios de certificados de emisiones no regulados por normatividad jurídica nacional o internacional específica (Aguilar *et al.*, 2009). Su régimen no está sujeto de manera vinculante a disposiciones legales o reglamentarias de regulación estatal, así como tampoco a sanciones o penalizaciones en caso de no alcanzar las metas de reducción propuestas. Entre los proyectos que se pueden certificar para la emisión de bonos se encuentran aquellos que capturan las emisiones de manera directa, como los proyectos

7 El Protocolo de Kioto da origen a los MDL, por los cuales países industrializados adquieren reducciones certificadas de emisiones (CER) resultantes de proyectos de reducción o capturas por las fuentes realizadas en países en desarrollo. Existe un doble compromiso: los países industrializados se comprometen a cumplir con las metas de reducción; mientras que los países en desarrollo se comprometen a generar condiciones favorables para la implementación de estas actividades en sus territorios (Aguilar *et al.*, 2009).

8 La empresa Shell compra créditos de carbono en el proyecto Katingan REDD en Indonesia y en Perú; Eni participa en el proyecto REDD en Zambia; TotalEnergies ha comprado créditos del proyecto Kariba REDD Forest Protection en Zimbabue (WRM, 2021). BP impulsa proyectos de carbono forestal gestionados por la empresa estadounidense de compensaciones de carbono Finite Carbon, e invirtió en el proyecto de conservación forestal Noel Kempff en Bolivia, que ha sido gestionado por The Nature Conservancy (disponible en: <https://www.nature.org/es-us/sobre-tnc/donde-trabajamos/tnc-en-latinoamerica/bolivia/parque-nacional-noel-kempff-mercado/>).

de forestación, reforestación, conservación, manejo forestal mejorado (extracción “sostenible” de madera), o aquellos que mitigan las emisiones de manera indirecta, como los proyectos de generación de energía proveniente de fuentes renovables, mejoramiento de eficiencia energética y/o tratamiento de residuos (que reducen la emisión de metano).

Surgen así nuevos actores del mercado de CO₂, las “desarrolladoras”, que se ocupan del diseño de un proyecto de mitigación o captación de gases, para su posterior validación de parte de las “certificadoras” internacionales que son las que otorgan el Certificado de Reducción de Emisiones (CER) por una cantidad determinada de años. A su vez, cuando el proyecto entra en funcionamiento, es auditado continuamente para confirmar la reducción de las emisiones, a partir de la cual el promotor o desarrollador puede recibir los “créditos de carbono” elaborados por el estándar que certifica el proyecto. Casi todos los proyectos se clasifican bajo unos estándares oficiales, los tres principales son los MDL, el estándar de carbono voluntario y el Gold Standard, que aún con sus especificidades, siguen una lógica similar en su procedimiento. Estos créditos recibidos pueden ser a su vez comercializados en el mercado.

Entre los actores de mercado que se ocupan de la comercialización de créditos de carbono destaca South Pole Group, que desde hace quince años tasa y facilita la transacción bajo una lógica especulativa. Este grupo trabaja para Nestlé en su plan de compensaciones y lideró por ejemplo el REDD+ Kariba (784.987 hectáreas en el noroeste de Zimbabue). En diciembre de 2020, Nestlé lanzó su Plan hacia las emisiones netas cero, comprometiéndose a reducir sus emisiones en un 50% para el año 2030 (realiza un cálculo de compensación de 13 millones de toneladas de CO₂ por año) hasta llegar a las cero emisiones netas en 2050. Su planificación no necesariamente implica una significativa reducción en sus ventas de alimentos agrícolas que provocan las elevadas emisiones, más bien proyecta un crecimiento en 68% de su producción de lácteos, carnes y cultivos básicos entre 2020 y 2030 (WRM, 2021).

Entre las corporaciones responsables de la mayor emisión de GEI en el mundo están las energéticas. Los cambios de estrategia de estos capitales se pueden visualizar por ejemplo en la Iniciativa Climática de Petróleo y Gas (OGCI), que reúne a doce de las mayores empresas del rubro, responsables de más del 30% de la producción mundial. Esta propone asignar un papel para el SBN, como una forma de construir una “industria” de captura, uso y almacenamiento de carbono. Así, la empresa italiana de petróleo y gas Eni ha asumido un “compromiso con la protección de los bosques”, llamando a reducir la deforestación al tiempo que en rigor establece que, en 2050, el 90% de su producción de energía será a partir de la combustión de gas (WRM, 2021; Cabello y Kill, 2022). La anglo-holandesa Shell establece en su sección SBN acciones de apoyo a “proyectos de reforestación” y declara “la protección de bosques amenazados”, logrando cero emisiones netas para 2050, por medio de diversos mecanismos de almacenamiento. La compañía francesa de petróleo y gas TotalEnergies también lanzó una iniciativa SBN, al tiempo que planea que el 85% de sus ventas de energía en 2030 provenga del combustible fósil, en parte, extraído cerca de un sitio en el rift Albertino de África Oriental, que es Patrimonio de la Humanidad en la República del Congo.

Entre los capitales vinculados a la industria megaminera, por ejemplo, empresas como BHP Billiton y Vale, primer y segundo grupos más grandes del mundo, también asumen compromisos de reducción de emisiones. En el caso de Vale se trataría de la inversión de al menos USD 2 mil millones para reducir las emisiones en un 33% para el 2030, como parte (mínima) de su compromiso de volverse “neutra en carbono” para el 2050. Esta misma empresa ha sido denunciada por generar conflictos en diversos países como Brasil, Malasia, Mozambique, Papúa Nueva Guinea, Colombia, Perú y Canadá.⁹ En el caso de BHP, la em-

⁹ En Brasil, además de proyectos conflictivos como el Programa Grande Carajás, en los Estados de Pará y Maranhão (el bosque amazónico que Vale afirma proteger), la empresa es responsable del colapso de la represa de la mina de Córrego do Feijão en Brumadinho, tres años después del derrumbe de la represa Fundão (WRM,

presa desarrolló bonos forestales para financiar proyectos REDD por un valor de USD 152 millones. En 2008, apoyó un proyecto REDD administrado por Conservación Internacional (CI) de los bosques de Alto Mayo en Perú que desató conflictos ecoterritoriales (WRM, 2021). También participa de la iniciativa Finanzas para Bosques para ampliar estos tipos de inversiones en industrias como las del petróleo, gas, minería y aviación y de la iniciativa Mercados para las Soluciones Basadas en la Naturaleza, liderada por la Asociación Internacional de Comercio de Emisiones, que incluye a Chevron, BP y Shell, entre otras (WRM, 2021).

Existen en la actualidad decenas de denuncias hacia la expansión de REDD+ y/o alertas sobre los riesgos que comporta la implementación de créditos de carbono sobre “zonas de conservación” en los territorios del Sur global. Algunas de las denuncias unificadas en la Alianza No REDD,¹⁰ enlistan el acaparamiento de bosques y territorios en donde habitan pueblos y nacionalidades indígenas, con la consecuente violación de los derechos humanos y derechos indígenas-territoriales, el desplazamiento, reubicación de poblaciones y eliminación de culturas, la violencia racializada y la militarización como garante del orden y la propiedad privada de los “proyectos”. Es decir, los rasgos profundamente antidemocráticos de la privatización, que es ahora también, privatización del aire. Se trata, en definitiva, de un avance extraordinario sobre el “cercamiento de los bienes comunes” (Federici, 2020) que, si bien se inscribe en una continuidad histórica, adquiere sus especificidades en el marco de la crisis socioambiental. Además de no comportar una real reducción de GEI y, por lo tanto, no constituirse como una alternativa frente a la urgencia ambiental, se trata de proyectos y/o mecanismos que zonifican la conservación en territorios en donde no se despliega ningún proyecto extractivista. En este sentido, la “zonificación” opera configurando los territorios permitidos de contaminación, yuxtapuestos con los territorios para “compensarla”, ambos controlados y sobreapropiados por el poder económico global.

Transición energética corporativa y acumulación por desfosilización

Nuestras estructuras y prácticas sociales, económicas y políticas están profundamente arraigadas al vector fósil. Aunque puede que no exista una cualidad inherente en las fuentes de energía, su explotación y acumulaciones asociadas de riqueza y poder nos permite pensar esta era como un período de anomalías históricas coevolutivas, en la que las propiedades intrínsecas del combustible fósil (alta densidad energética, bajo costo de extracción, versatilidad para el transporte y el almacenamiento) han asegurado la pervivencia y reproducción del modelo capitalista tal como lo conocemos hoy. Ahora bien, la creciente conciencia social sobre los riesgos ecológicos crea una presión cada vez mayor para el cambio, una “ventana de oportunidad” que ofrece a las energías verdes la posibilidad de salir de su nicho y dentro de la cual se han venido desarrollando desde finales de la década de 1970. En una carta abierta del más grande fondo de inversión, BlackRock, en 2020, el presidente Larry Fink, contra todos los pronósticos, afirmó que los riesgos climáticos son también riesgos de inversión, augurando nada menos que “un cambio estructural de las finanzas” en los próximos años.¹¹ Dado que los mercados de capitales anticipan los riesgos futuros, para Fink los cambios en la asignación de capital tendrán lugar antes que los cambios climáticos propiamente dichos. En esta línea, el economista y asesor político Jeremy Rifkin (2019) planteó el dilema fundamental: “Elegimos el colapso planetario por la vía del aumento de las emisiones de CO₂; o elegimos el

2020 y 2021). Para un mayor conocimiento de las denuncias a la empresa Vale en todo el mundo, ver: <https://noalamina.org/latinoamerica/brasil/item/4042-afectados-mundiales-por-minera-vale>.

10 Ver: <http://no-redd.com/espanol/>.

11 Ver: <https://www.blackrock.com/mx/intermediarios/larry-fink-ceo-letter>.

colapso de los combustibles fósiles”, al tiempo que afirmó que la descarbonización de nuestra sociedad debe ir de la mano de la desinversión y la desvinculación de nuestras estructuras económicas y sociales de los combustibles fósiles.

La necesidad de la continuidad de la acumulación refuerza la estrategia de desfosilización como mecanismo monetizante del desmantelamiento productivo fósil. Aquí entran en juego los denominados planes nacionales de “descarbonización” y la consecuente instalación masiva de parques de generación fotovoltaica y eólica, conforme con los avances tecnológicos y las economías de escala que redujeron sus costos.¹² Para 2018, la potencia renovable alcanzó el primer teravatio (TW), lo que equivale a la cantidad de energía liberada por la combustión de 1 mil millones de toneladas de carbón o 600 mil barriles de petróleo; y todos los escenarios ofrecidos por las consultoras especializadas incluyen una expansión de entre el 40 y el 70% de estas tecnologías para el 2050, en comparación con un promedio del 10% en la actualidad (IEA, 2021; IRENA, 2021; BNEF, 2021; IPCC, 2021). Además, la IEA prevé un aumento de casi tres veces en la generación de bioenergía “moderna”, para lo que se calcula una demanda de superficie de tierra del tamaño de la Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay juntos, incluidos los bosques explotados industrialmente, las plantaciones de árboles y los cultivos energéticos.

La acumulación por desfosilización entra aquí como una dinámica lógica que tiende a desinvertir, retirar o discontinuar instalaciones contaminantes para encauzar las políticas e inversiones hacia un renovado sistema energético global. Naturalmente, los Estados más poderosos se han convertido en portavoces de una transición hacia regímenes energéticos más eficientes y sustentables, a través de propuestas como el Green New Deal y los Objetivos 20-20-20; y especialmente tras la crisis financiera de 2008, bajo la idea de Economía Verde, concepto sobre el cual se está reorganizando y resignificando el discurso político, incorporándose decisivamente en las agendas de inversión y desarrollo (Moreno, 2013). De continuar con estas tendencias, activos fósiles que hoy conforman un mercado multibillonario se convertirían inexorablemente, en un futuro no muy lejano, en *activos obsoletos*; y las reservas gas, carbón y petróleo, en reservas de *carbono incombustible*, es decir, carbono que no debe ser quemado (Rifkin, 2019). Esta desestabilización del régimen fósil conlleva un riesgo cada vez mayor para los inversionistas y los mercados financieros. Es por ello que grandes jugadores del mercado, como fondos de pensiones, fondos privados de inversión, bancos públicos y multilaterales y compañías aseguradoras, también están reorientando progresivamente sus estrategias bursátiles hacia la desinversión en activos fósiles (Argento y Kazimierski, 2021).

Los fondos de pensiones son los actores que más han avanzado en el proceso de desinversión hasta aquí, con USD 1,8 billones. Entre los más grandes, se destaca el Fondo de Pensiones del Gobierno de Noruega, el mayor fondo soberano basado en hidrocarburos del mundo con unos USD 900 mil millones en activos, que en 2015 decidió desinvertir en empresas que recibían el 30% o más de sus ingresos del carbón, caso similar al fondo KLP del mismo país, que en 2014 lo había hecho con el 50%. El National Employment Savings Trust (NEST), el fondo más grande del Reino Unido, también anunció que prohibirá las inversiones en cualquier empresa involucrada en la minería del carbón, el petróleo de las arenas bituminosas y la perforación ártica, siguiendo la línea que ya había trazado el Fondo de jubilación de universidades británicas (Collinson y Ambrose, 2020). A estos se suman otro sinnúmero de fondos de pensiones en Estados Unidos, Australia, Holanda, Suecia, Dinamarca, etc.

En esta línea, un estudio de Rainforest Action Network (2020) afirma que 21 de 35 bancos relevados han impuesto recientemente restricciones para proyectos de carbón, y 10 bancos

¹² La producción a escala de los paneles fotovoltaicos ha reducido sus costos diez veces en menos de diez años y los aerogeneradores han pasado de generar 1 MW en 1999 a 5 MW veinte años después, lo que implica un incremento de cien veces en su productividad (IRENA, 2021).

Europeos han adoptado normas restrictivas para proyectos de energía fósil no convencional. El Banco Mundial anunció en diciembre de 2017 que dejaría de financiar proyectos de exploración y producción para el petróleo y el gas, con el fin de alinear su apoyo a los países para cumplir sus objetivos de reducción de emisiones (IEA, 2017: 651). Las compañías de seguros son otro actor central, no solo en su papel de grandes gestores de activos, sino también en su papel de aseguradores de grandes inversiones en activos fósiles. En sus informes anuales, la organización Insure Our Future reveló que el retiro de coberturas para proyectos de carbón se multiplicó por ocho entre 2017 y 2020 (Bosshard y Mason, 2020). El mercado de seguros para el petróleo y el gas es significativamente más grande que el mercado del carbón, con primas estimadas de USD 17,3 mil millones en 2018, sin embargo, esa cantidad palidece en comparación con el costo social y financiero de los desastres climáticos cubiertos por la industria, razón por la cual muchas de ellas se han comprometido a desinvertir activos fósiles, un monto que se acerca a los USD 9 billones (Haas y Unmüssig, 2020).

Según datos recolectados por Reuters, índices bursátiles como el RENIXX (Renewable Energy Index), que sigue a las 30 mayores empresas de energía renovable del mundo, ha subido más del doble en 2020. En cambio, las empresas de energía tradicional que forman parte del índice SyP500 han bajado en conjunto su cotización un 41%, golpeadas por la caída de los precios del petróleo (Barría, 2020). La agencia de calificación SyP Global Ratings anunció en febrero de 2021 que rebajó la nota de las petroleras TotalEnergies y Royal Dutch Shell, al considerar que los riesgos para el sector habían aumentado a raíz de la transición energética y del cambio climático (*El Economista*, 18/02/2021). Tres meses atrás, en una postal más que emblemática, la mayor empresa de energía renovable en Estados Unidos, NextEra Energy, sobrepasaba en valoración de mercado a Exxon Mobil, marcando un hito que, según expertos, refleja la tendencia vertiginosa hacia una transición con fuentes limpias.

Bajo este patrón, la intervención del capital financiero, respaldada por el poder estatal, se enmarca en un esfuerzo por absorber la sobreacumulación derivada del agotamiento del régimen fósil y recuperar ganancias a partir de la reproducción ampliada, ahora bajo el velo de la economía verde, la descarbonización o la transición energética. El capital se reproduce ya no con la expansión del mercado, sino con la circulación y la generación de rentas, lo que en este caso implica dismantelar un mercado para crear otro. Estos imaginarios colocan nuevamente al Sur global al margen de los procesos de innovación tecnológica, más aún, son considerados como depositarios de basura y centro de la extracción de recursos necesarios para su transición, y se perpetúa la geografía desigual de la transición y las injusticias ambientales.

Diversos estudios plantean que las infraestructuras industriales para producir coches eléctricos, paneles solares, aerogeneradores o equipos de “movilidad inteligente” y de telecomunicación requieren de una cantidad de materias primas y energía que producirían una contaminación que superaría los límites planetarios posibles (Fernández Durán y González Reyes, 2015). Asimismo, para la obtención de agrocombustibles, bioplásticos y otros componentes de la industria química, se requieren ingentes cantidades de biomasa que causan acaparamiento de tierras, conflictos, desplazamiento forzado y enfermedades, así como deforestación y devastación de ecosistemas. Todo ello genera despojos territoriales que se erigen sobre las relaciones de dominación colonial que sostiene el Norte global sobre el Sur global.

El ascenso de las tecnologías de energía renovable, o las tecnologías basadas en el litio, al hidrógeno, a la nanotecnología, es solo un grupo minúsculo de una nueva frontera de patentes y conocimientos sobre proyectos de geotecnología que buscan crear nuevos mercados, que reemplacen el existente. Esto incluye no solo el universo empresarial de la energía, sino también a las empresas de tecnología con grandes requisitos energéticos, como Google, Apple y Amazon, que también emplean estos enfoques para operar sus centros de datos masivos, pues contribuyen a satisfacer la presión regulatoria y de los consumidores, al tiempo que ayudan a

los inversores a alcanzar los objetivos de reducción de emisiones para sus carteras. De esta manera, se crea una ilusión colectiva de la naturaleza de la tecnología moderna que invisibiliza las estructuras de intercambio asimétricas de las que es expresión. Por ejemplo, para el caso de las baterías de Ion-Litio, Argento, Puente y Slipak (2021) demuestran que la forma en la cual se demanda el litio y los demás materiales de la batería depende especialmente de aspectos vinculados con la química de los cátodos. La tendencia mundial parece ser a la utilización de aquellas baterías que además de litio emplean níquel, cobalto y manganeso (NCM), aunque esto es incierto ya que otra alternativa que pueden adoptar las grandes firmas y sus laboratorios es incrementar el uso de aquellas baterías hecha de litio-hierro-fosfato (LFP). Las grandes empresas como Tesla, ByD, Toyota, LG Chem, Panasonic o CATL diseñan sus estrategias empresariales en torno a una proyección tecnológica particular, configurando, en palabras de los autores, una *geopolítica del cátodo* que determinará qué minerales serán estratégicos en la ansiada desfosilización.

En este contexto, regiones como la puna argentina y el desierto de Atacama en Chile se valorizan ante el estrepitoso ascenso del mercado de vehículos eléctricos y baterías de litio. La República Democrática del Congo, uno de los países más pobres del mundo, es también el mayor productor del mundo de metales raros, con una riqueza mineral que asciende a alrededor de USD 24 billones. Contiene los minerales de conflicto más habituales entre los que se destaca el cobalto, estaño, tantalio, tungsteno y oro. La demanda de estos minerales radica principalmente en la electrónica y se encuentra en ascenso a nivel mundial. Proyecciones oficiales de la UE aseguran que la región necesitará aproximadamente 60 veces más litio y 15 veces más cobalto para 2050. En este marco, es posible vislumbrar un nuevo fetichismo de la mercancía-energía, en el cual una constelación de políticas y estrategias mercantiles buscan reestimar el crecimiento económico a través de la acumulación por desfosilización.

Reflexiones finales

La expansión de la frontera de la geoingeniería está impulsando la expansión económica/financiera y, por extensión, la expansión industrial, a través de una mayor apropiación, mercantilización y financiarización, abriendo nuevas vías de acumulación. En su escrito, el economista James O'Connor (2001) responde a la cuestión de si el capitalismo puede llegar a ser ecológico: una interpretación rápida es que “no”, y en un análisis más profundo la respuesta es “probablemente no”. Ante la crisis climática, el capitalismo retoma las condiciones de producción y las define como todo aquello que compone el marco de la producción y que no es producido como una mercancía, aunque es tratado como si lo fuera; quiere decir que no son productos del trabajo, con lo cual no tienen valor, pero sí precio, dada la lógica mercantilista del capital y la apropiación privada. Es lo que Polanyi (1989) denominó “mercancías ficticias”. O'Connor esgrime una metáfora en la cual la naturaleza es un punto de partida para el capital, pero no suele ser un punto de regreso: “La naturaleza es un grifo económico y también un sumidero, pero un grifo que puede secarse y un sumidero que puede taparse [...]. El grifo es casi siempre propiedad privada; el sumidero suele ser propiedad común” (O'Connor, 2001: 221).

En el ambientalismo neoliberal, el consenso ecotecno corporativo del cambio climático propone transformar el problema ecológico en una oportunidad para ampliar la acumulación de capital y favorecer a los grandes poderes económicos. Una de estas formas es la acumulación por conservación o terminal, que en rigor se trataría de una *transición aparente*, dado que de fondo no está la reducción de emisiones de GEI ni la salida del mundo fósil. Los dispositivos generados, REDD+, SBN, Mercados de carbono, incluyen muchas de las activi-

dades que los pueblos y comunidades resisten en conflictos ecoterritoriales en toda América Latina desde hace años, como las plantaciones industriales de especies no nativas (pino y eucalipto), al tiempo que habilitan la continuidad de otras actividades extractivas causales del despojo y ecocidio en estos mismos territorios, como la minería, extracción de petróleo y gas, la creación de infraestructura mineroenergética a gran escala, agronegocios, uso de químicos y tóxicos, etc.

Esta visión de la “mitigación del cambio climático” no cuestiona el capitalismo ni supone que el metabolismo social predador de la naturaleza sea la raíz de la desposesión de territorios y poblaciones. La presión lleva a una implosión que ha desembocado en una destrucción creativa súper masiva que está sentando las bases de una nueva frontera sostenida en el conservacionismo y la desfosilización con desposesión como modelo de acumulación. En este contexto, la tecnología verde funciona como un caballo de Troya para la mediación temporal de las contradicciones claves del capitalismo, que aparece como un *deus ex machina* arrojado al escenario global, principalmente por las tecnologías de energía renovable, para prolongar la vida de los procesos fundamentales relacionados con la acumulación por desposesión: privatización, financiarización, gestión y manipulación de crisis y redistribuciones estatales (Harvey, 2004; Büscher y Fletcher, 2015). Junto con la acumulación por la conservación, la desfosilización es la forma en que se mercantiliza la transición energética corporativa, se busca la reproducción ampliada del siglo XXI y se replican las asimetrías del capitalismo fósil en un capitalismo posfósil. En el límite, se configura un mundo cada vez más excluyente de las mayorías, desigual e injusto social y ambientalmente que extrema su rasgo predador y pone en riesgo la vida misma negando nuevamente la “eointerdependencia” (Herrero, 2013; Moreano *et al.*, 2021).

De manera transversal, se impulsa la reconfiguración de nuevos “territorios de sacrificio”. Como su condición de posibilidad, estos territorios son despojados y violentados por medio de una cada vez más presente militarización que opera siempre como garante del despliegue de la acumulación. En este punto, el conflicto bélico Rusia/Ucrania emerge como la confirmación de que las guerras interimperiales por los recursos se enmarcan en el presente en la pugna por la energía. Si bien las salidas coyunturales globales pueden impactar en un reforzamiento de la valorización de las estructuras fósiles en el corto plazo, la tendencia estructural del capital expresa los desplazamientos que hemos descrito como resultado de los límites biofísicos estructurales. La militarización y el conflicto serán las formas en que se exprese el acaparamiento de recursos fósiles y su explotación a máxima velocidad en algunos países, con la desestructuración de su núcleo productivo en otros. En ambos casos conlleva una sobrepresión privada de la tierra y el control y cercamiento de los bienes comunes.

Bibliografía

- Aguilar, J. S.; Castillo, E. M. y Guerrero, G. A. O. (2009). “Procesos de certificación de proyectos de captura de gases de efecto invernadero (GEI). En los Mercados Internacionales de Carbono”. *Gestión y Ambiente*, vol. 12, n° 3, pp. 7-19.
- Argento, M.; Puente, F. y Slipak, A. (2022). “Litio, transición energética, economía política y comunidad en América Latina”. En Cuenca, T. *et al.*, *Ambiente, cambio climático y buen vivir en América Latina y el Caribe*, pp. 441-519. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Bertinat, P. y Svampa, M. (2022). *La transición energética en la Argentina: una hoja de ruta para entender los proyectos en pugna y las falsas soluciones*. Argentina: Siglo XXI.

- Bertinat, P.; Chemes, J. y Forero, L. (2020). *Transición Energética. Aportes para la reflexión colectiva*. Transnational Institute (TNI)-Taller Ecologista. ISBN 9789070563776.
- Barría, Cecilia (15 de diciembre de 2020). “Ganar dinero y descontaminar el planeta: dónde están invirtiendo los que manejan grandes fortunas”. *BBC News Mundo*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-55255101>.
- Büscher, B. y Fletcher, R. (2015). “Accumulation by conservation”. *New political economy*, vol. 20, n° 2, pp. 273-298.
- Caffentzis, G. (2020). *En letras de sangre y fuego. Trabajos, máquinas y crisis del capitalismo*. Buenos Aires: Tinta Limón-Fundación Rosa Luxemburgo.
- Caldeira, K.; Davis, S. J.; Hong, C.; Shearer, C.; Tong, D.; Qin, Y.; Zhang, Q. y Zheng, Y. (2019). “Committed emissions from existing energy infrastructure jeopardize 1,5 °C climate target”. *Nature*, vol. 572, n° 7769, pp. 373-377.
- Collinson, Patrick y Jillian, Ambrose (29 de julio de 2020). UK’s biggest pension fund begins fossil fuels divestment. Disponible en: <https://www.theguardian.com/environment/2020/jul/29/national-employment-savings-trust-uks-biggest-pension-fund-divests-from-fossil-fuels>.
- Crutzen, Paul J. y Stoermer, Eugene F. (2000). “The ‘Anthropocene’”. *Global Change Newsletter*, n° 41, pp. 17-18.
- El Economista* (18 de febrero de 2021). “SyP rebaja las notas de Total y Shell por mayor riesgo en transición energética y cambio climático”. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/mercados/SP-rebaja-las-notas-de-Total-y-Shell-por-mayores-riesgos-en-transicion-energetica-y-cambio-climatico-20210218-0084.html>.
- Federici, S. (2020). *Reencantar el mundo. El feminismo y la política de los comunes*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Fernández Durán, R. y González Reyes, L. (2015). *En la espiral de la energía*. Tt. 1 y 2. Madrid: Libros en Acción.
- Haas, J. y Unmüsig, B. (24 de noviembre de 2020). “La 'burbuja de carbono': ¿está la economía financiera en un punto de inflexión?”. *Heinrich Böll Stiftung. Santiago de Chile*. Disponible en: <https://cl.boell.org/es/2020/11/24/la-burbuja-de-carbono-esta-la-economia-financiera-en-un-punto-de-inflexion>.
- Harvey, D. (2004). *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal.
- Herrero, Y. (2013). “Pautas ecofeministas para repensar el mundo”. *Boletín ecos*, n° 22, pp. 1-9.
- Argento, M. y Kazimierski, M. (2021). “Más allá del petróleo: en el umbral de la acumulación por desfosilización”. *Relaciones Internacionales*, n° 61.
- Latour, B. (2012). “Esperando a Gaia. Componer el mundo común mediante las artes y la política”. *Cuadernos de Otra Parte*, n° 26, pp. 67-76.
- Marx, K. (1967). *Capital*. Vol. 3. Nueva York: International Publishers.
- Moore, J. W. (2013). “El auge de la ecología-mundo capitalista (1)”. *Laberinto*, n° 38, pp. 9-26.
- Moreano Venegas, M.; Lang, M. y Ruales Jurado, G. (2021). *Perspectivas de justicia climática desde los feminismos latinoamericanos y otros sures*. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo Oficina Región Andina.
- Moreno, C. (2013). “Las ropas verdes del rey. La economía verde: una nueva fuente de acumulación primitiva”. En Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, *Alternativas al capitalismo/colonialismo del siglo XXI*, pp. 63-98. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo-Abya Yala.
- Muttitt, G. (2016). *The sky's limit: Why the Paris climate goals require a managed decline of fossil fuel production*. Washington: Oil Change International.

- O'Connor, J. R. (2001). *Causas naturales: ensayos de marxismo ecológico*. México D. F.: Siglo XXI.
- Polanyi, Karl (1989). *La gran transformación*. Madrid: La piqueta.
- Rifkin, J. (2019). *El Green New Deal Global*, vol. 25. Madrid: Paidós.
- Suárez Tomé, D. (2016). "Ciencia y emociones: ¿responde la exclusión de la emotividad en la investigación científica a un prejuicio androcéntrico?". *Tábano*, n° 12, pp. 71-89.
- Svampa, M. (2013). "Consenso de los commodities y lenguajes de valoración en América Latina". *Revista Nueva Sociedad*, n° 244.
- Svampa, M. y Viale, E. (2020). *El colapso ecológico ya llegó: una brújula para salir del (mal) desarrollo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Swyngedouw, E. (2021). "El apocalipsis es decepcionante: el punto muerto despolitizado del consenso sobre el cambio climático". *Revista Punto Sur*, n° 5, pp. 6-29.
- Toledo, V. M. (2013). "El metabolismo social: una nueva teoría socioecológica". *Relaciones*, n° 136, pp. 41-71.
- Ulloa, A. (2015). *Políticas globales, nacionales, locales de cambio climático y sus incidencias en desigualdades de género y etnicidad*. Buenos Aires: CLACSO.
- Vega Ruiz, R. (2020). "De la 'acumulación originaria' a la acumulación terminal. Desposesión y mercantilización en los proyectos REDD+". *RELIGACIÓN. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, vol. 5, n° 25, pp. 180-193. Disponible en: <https://doi.org/10.46652/rgn.v5i25.629CICSHR>.

Documentos

- BNEF (2021). *Global trends in renewable energy investment report 2020*. Bloomberg New Energy Finance, UN Environment Programme (UNEP), Frankfurt School.
- Bosshard, P. y Mason, D. (2019). *The 2020 Scorecard on Insurance, Fossil Fuels and Climate Change*. Insure Our Future. Disponible en: <https://insureourfuture.co/wp-content/uploads/2020/12/IOF-REPORT-FINAL-1.pdf>.
- Cabello, J. y Kill, J. (eds.) (2022). *15 años de REDD. Un mecanismo intrínsecamente corrupto*. Montevideo: Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales. Disponible en: https://www.wrm.org.uy/sites/default/files/2022-05/REDD_15_anos_ESP_1.pdf.
- IEA (2017). *World Energy Outlook*. París: Agencia Internacional de Energía. Disponible en: https://iea.blob.core.windows.net/assets/4a50d774-5e8c-457e-bcc9-513357f9b2fb/World_Energy_Outlook_2017.pdf.
- _____ (2021). *Recursos energéticos distribuidos para cero neto: ¿un activo o un problema para la red eléctrica?* París: Agencia Internacional de Energía. Disponible en: <https://www.iea.org/commentaries/distributed-energy-resources-for-net-zero-an-asset-or-a-hassle-to-the-electricity-grid>.
- Informe del Panel Intergubernamental para el Cambio Climático* (2021). Disponible en: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>.
- IRENA (2021). *Renewable Capacity Statistics 2020*. Abu Dhabi: Agencia Internacional de las Energías Renovables. Disponible en: <https://bit.ly/2YVPRwZ>.
- Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales (WRM) (2020). *Annual Report 2020*. Disponible en: <https://www.wrm.org.uy/wp-content/uploads/2021/11/Annual-Report-2020.pdf>.
- _____ (2021). "Soluciones basadas en la naturaleza": ocultando un enorme robo de tierras". *Boletín WRM*, n° 255.
- Rainforest Action Network (2020). *Fossil Fuel Finance Report*. Banking on Climate Change.

Desandar los dualismos en ciudades del Sur global Formas de habitar alternativas entre la agroecología y la agricultura urbana

Undoing dualisms in cities of the Global South. Alternative
ways of inhabiting between agroecology and urban agriculture

*Laura Ciarniello y Karen Wheeler Graubeger**

Resumen

El patrón civilizatorio moderno ha estructurado las distintas dimensiones de la vida y de los territorios desde una lógica dualista que percibe la realidad en polos opuestos. Con el crecimiento económico como principal objetivo configuró un esquema fragmentario y extractivo con rasgos antropocéntricos, etnocéntricos y androcéntricos, que desplaza sus peores efectos a todo lo que no encaja en su lógica. Esto condujo a la actual crisis sistémica que se evidencia con el urbanoceno y exige respuestas urgentes. La gran mayoría de las personas que padecen los impactos más agresivos del modelo habita en el Sur global, en espacios entre lo urbano y lo rural. Muchas veces, esa condición impulsa nuevos vínculos entre las personas y de ellas con el territorio que permiten pensar lo urbano en términos dialécticos. En ese sentido, la agroecología y la agricultura urbana se configuran como resistencias al modelo imperante y permiten imaginar nuevos paisajes. Por ello, se las considera experiencias alternativas que pueden aportar a pensar la necesaria transición socioecológica. Este trabajo parte de la premisa de que ambas miradas se complementan y anuncian la emergencia de nuevas categorías –no binarias– pasibles de ser incorporadas a la planificación urbana. El objeto de este estudio es identificarlas a partir de la reflexión sobre dos casos de referencia en las ciudades argentinas de Rosario y Mar del Plata. Se pretende una lectura de lo urbano en una clave poco explorada que abra el juego a la discusión.

Palabras claves: antropocentrismo, etnocentrismo, androcentrismo, urbanoceno.

Abstract

The modern civilizational pattern has structured the different dimensions of life and territories from a dualistic logic that perceives reality in opposite poles. With economic growth as its main objective, it configured a fragmentary and extractive scheme with anthropocentric, ethnocentric and androcentric features, strongly harming everything that does not fit into its logic. This led to the current systemic crisis that is manifesting itself with the urbanocene that demands urgent responses. The vast majority of the people who suffer the most aggressive impacts of the current model live in the global south, in spaces between the

* *L. Ciarniello*: Centro Universitario Rosario de Investigaciones Urbanas y Regionales, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad Nacional de Rosario (CURDIUR-CONICET-UNR), Rosario, Argentina, ciarniello@curdiur-conicet.gob.ar.

K. Wheeler Graubeger: Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Mar del Plata (FAUD-UNMdP), Mar del Plata, Argentina, karenwheeler@gmail.com.

urban and the rural. Often, this condition drives new links between people and between them with the territory, allowing us to think of the urban in dialectical terms. In this sense, agroecology and urban agriculture are configured as a social resistance to the prevailing model making it possible to imagine new landscapes. Therefore, they are considered alternative experiences that can contribute to think about the necessary socioecological transition. This paper is based on the premise that both perspectives complement each other and announce the emergence of new categories -non-binary- that can be incorporated into urban planning. The purpose of this paper is to identify them by reflecting on two reference cases in the Argentine cities of Rosario and Mar del Plata. It is intended to provide a reading of the urban space in a way not explored enough that opens the game to discussion.

Keywords: anthropocentrism, ethnocentrism, androcentrism, urbanocene.

Introducción

La configuración del mundo actual ha sido determinada por una pretensión universal propia de la dominación colonial y capitalista. El esquema de pensamiento global tiene una base dualista con un polo dominante sobre el otro y todo lo que no encaja allí es excluido. Por ejemplo, ubica al ser humano -masculino- por sobre el resto de las formas de vida, incluso de la naturaleza como base para lograr el desarrollo. Además, este es concebido en términos lineales y de crecimiento económico ilimitado. De ese modo, se configuró un modelo fragmentario y extractivo que avanzó sobre las distintas dimensiones de la vida en cada rincón del planeta.

El último gran impulso de este esquema de desarrollo tuvo que ver con la configuración económica a escala planetaria. Entre otras cosas, esto implicó un nuevo patrón de producción y consumo globalizado que puso en evidencia las relaciones de poder en la sociedad y el traslado de los peores impactos socioambientales a territorios del Sur global. Asimismo, produjo una profunda reestructuración territorial que reflejó el binarismo subyacente, la cual no solo afectó el ámbito rural sino también el urbano, y fundamentalmente la interacción entre ambos.

El avance del modelo productivo expulsa a las personas de los circuitos laborales agrarios y degrada las tierras que se fumigan hasta los límites urbanos. En paralelo, crece la mercantilización del suelo urbano que centrifuga cada vez más grupos sociales hacia los márgenes. Esto genera una crisis total sobre todo en las grandes ciudades en donde se observan bordes de pobreza y de fuerte exclusión social. Actualmente allí habita la gran mayoría de las personas y queda expuesta de manera más directa a los entornos naturales contaminados al mismo tiempo que encuentra cada vez más difícil el acceso a alimentos de calidad. Esta realidad conduce a que el uso del concepto de antropoceno para indicar un punto de inflexión en la fuerza de transformación del ser humano sobre lo natural sea sustituido por el de urbanoceno, ya que la crisis se pone en evidencia en las ciudades en donde la creciente desigualdad podría determinar el destino del planeta. Desde ambas perspectivas se plantea como un imperativo urgente la transición del modelo.

Si bien se plantea un escenario alarmante que exige repensar lo urbano de manera urgente hacia un modelo más sostenible y justo socioespacialmente, muchas veces desde los territorios la criticidad de las situaciones impulsa el surgimiento de experiencias que pueden ser leídas en clave de transición socioecológica. Estas ofrecen nuevos vínculos entre personas y de

ellas con el territorio a partir de los cuales se podrían configurar paisajes alternativos en los ámbitos urbanos.

En esa perspectiva, la agroecología y la agricultura urbana se configuran como expresiones de resistencia en las ciudades que rompen con algunos rasgos del pensamiento moderno, y aquí se considera que aportan miradas complementarias. Tanto el paradigma de un modelo agroalimentario alternativo como la lucha de movimientos sociales por la subsistencia generan espacios urbanos no convencionales que logran integrar un nuevo modelo productivo con otras dimensiones de la vida cotidiana sin alterar los sistemas ecológicos. Este trabajo tiene por objeto identificar categorías no binarias incipientes en ese tipo de experiencias, que logren trascender la lógica dualista y puedan ser incorporadas a nuevas lecturas de los ámbitos urbanos.

Para ello, se apoya en una reflexión en torno a dos casos argentinos de referencia, respectivamente ubicados en las ciudades de Rosario y de Mar del Plata. La elección de los mismos surge de la sistematización de diversos programas y experiencias de agricultura urbana, llevada a cabo en el marco de la investigación en curso por una de las autoras.¹ En ese sentido, se han realizado entrevistas a actores claves y encuestas, y se han analizado documentos e imágenes satelitales de ambas experiencias configurando un estado de situación que permite el presente trabajo. Esta indagación no pretende ser un trabajo comparativo, sino realizar un aporte al desarrollo teórico y a la observación de lo urbano en una clave poco explorada, así como habilitar la discusión y el debate sobre posibles escenarios de transición en las ciudades. Una metodología cualitativa permite reunir las aproximaciones a las experiencias en el presente artículo y traducir la teoría en casos concretos, habilitando una reflexión sobre lo observado.

El urbanoceno en territorios latinoamericanos

Diversos debates en torno a la crisis civilizatoria y ambiental que atraviesa actualmente la humanidad conducen a vincular su origen con la implementación del modelo de desarrollo global y a considerar que la transición es inminente. Sin embargo, a la hora de pensar nuevos esquemas las respuestas son muy diversas y ponen el foco en distintos aspectos. Lo cierto es que en la actualidad la gran mayoría de las personas que sufre las consecuencias habita las grandes ciudades del Sur global y eso exige comprender cómo se configuró esa situación.

Bajo el patrón civilizatorio moderno subyace una lógica binaria sobre la que fue tomando forma el mundo tal como se conoce. Desde allí, se lee y organiza la realidad en términos de polos opuestos: cultura/naturaleza, razón/emoción, desarrollo/subdesarrollo, entre otros. Uno de ellos domina al otro y se excluye todo lo que queda por fuera. Con ese razonamiento se fue estructurando lo cultural, lo político y lo social, persiguiendo el horizonte del crecimiento económico. Eso consolidó un modelo fragmentario que no reconoce la interdependencia y ecodependencia del ser humano. Un esquema extractivo que entiende la naturaleza en términos utilitarios e instrumentales en el cual los elementos y procesos naturales son leídos como un conjunto ilimitado de recursos para el progreso humano (Palau, 2020).

En ese modelo se reconocen tres rasgos fundamentales. En principio antropocéntricos ya que el ser humano se ubica en el centro de las decisiones. También etnocéntricos en la medida en que existe una única cultura válida y un único desarrollo lineal. Y además androcéntricos por considerar al hombre en masculino como especie dominante (Pérez y Soler, 2013).

De ese modo se fueron estructurando los vínculos entre las personas y de ellas con el territorio, y moldeando las ciudades. Con la configuración de la economía global esa lógica se

¹ Laura Ciarniello se encuentra desarrollando este tema en la tesis “Paisajes ocultos y agricultura urbana. La experiencia de los parques-huerta en los bordes territoriales de Rosario” (2004-2022).

puso más en evidencia porque logró avanzar sobre cada rincón del mundo e invadir todas las dimensiones de la vida. Lo que se conoció como Revolución verde en la década de 1960 fue un punto clave en ese sentido. Esta implicó la consolidación de la actividad agropecuaria como un extractivismo, apoyada en el monocultivo de productos naturales entendidos como mercancías para su exportación (Gudynas, 2010). Así, algunos sectores del mundo profundizaron su crecimiento y desarrollo apoyándose en la explotación y degradación de otros, lo que dejó entrever las relaciones de poder y los tres sesgos del modelo recién mencionados.

Más allá de los impactos sociales y ambientales de este proceso, que son numerosos y fueron muy cuestionados desde sus inicios, implicó una fuerte reestructuración territorial que tuvo incidencia tanto en el ámbito rural como en el urbano, y sobre todo en su interfaz. El nuevo patrón agroalimentario avanzó sobre todos los territorios que pudo, reemplazando a las personas de los circuitos laborales rurales y sus saberes con prácticas cada vez más mecanizadas y dependientes de tecnologías e insumos químicos. Lo que implica que no solo se degrada el suelo rural, sino que también se contamina fumigando hasta los límites urbanos.

Esto profundizó fuertemente las migraciones, que habían comenzado con los procesos de industrialización, hacia ciudades que no podían dar respuestas porque su modelo de desarrollo tenía los mismos rasgos de fondo.² Los núcleos centrales comenzaron a crecer en altura superando la infraestructura. La vivienda y el suelo fueron entendidos como mercancías, dejando afuera cada vez a más habitantes. Así, las personas expulsadas tanto del ámbito rural como del urbano se alojaron en los bordes urbanos de manera desordenada, sin planificación. Se mezclaron con instalaciones industriales producto de la economía mundial, nuevas urbanizaciones impulsadas por personas en búsqueda de mejores condiciones de vida en términos individuales y otros enclaves sobre el suelo.

En Latinoamérica, estas transformaciones tuvieron consecuencias mayores ya que se dieron en el marco de la reconfiguración capitalista de las últimas décadas del siglo XX en el que los estados nacionales impulsaron un proceso de desregulación político-administrativa con el objetivo de atraer inversiones. El modelo se apoyó en la precarización laboral y la degradación ecológica. La reestructuración territorial sobre una base con deficiencias estructurales y escasas normas sumó características particulares y complejidad a la interfaz urbano-rural.

Se generaron bordes de pobreza con fuertes desigualdades y exclusión social, especialmente en las grandes ciudades donde las personas iban en búsqueda de nuevas oportunidades. Espacios ocupados irregularmente, sin infraestructuras o servicios mínimos, difíciles de definir, marginales, intersticiales y discontinuos, en los que era cada vez más difícil el acceso a alimentos de calidad (Galimberti, 2016). Allí muchas veces se mezclan límites jurisdiccionales, infraestructuras o componentes naturales y las personas quedan expuestas directamente a los entornos naturales contaminados empeorando la situación socioambiental. De este modo, se configuraron márgenes que aglomeran prácticas que responden tanto al polo urbano como al rural, así como a ninguno de ellos, habilitando ámbitos que podrían escaparse a la lógica dualista.

Estos procesos en territorios latinoamericanos se acentúan cada vez más apoyados en el discurso del desarrollo. De hecho, con el *boom* de los *commodities* se profundizó el modelo. Concretamente, en la primera década del siglo XXI avanzaron las fronteras agrícolas y las ganancias se reinvirtieron en un suelo urbano mercantilizado.

Se entiende que la humanidad atraviesa una crisis sistémica. La transformación del ser humano sobre lo natural –entendidos como elementos separados– llegó a un punto de inflexión. Esto condujo a la consideración del antropoceno como nueva época geológica (Trischler, 2017). Sin embargo, la significación y las características de las expresiones urbanas de ese

² Si bien se suele hacer referencia al proceso de las ciudades como extractivismo urbano, se decide no utilizar ese término ya que, como afirma Eduardo Gudynas (2017), podría quitarle fuerza al concepto que pretende describir el modelo productivo y su vínculo con lo natural.

proceso que desplaza sus efectos más agresivos al Sur global, conllevan al reemplazo del concepto por el de urbanoceno (Svampa y Viale, 2020). Los centros urbanos latinoamericanos son los que más han crecido en los últimos años y en la actualidad alojan a la gran mayoría de la población mundial. Más aún, los bordes territoriales complejos se engrosan progresivamente agudizando las distancias entre los polos en los que se apoya el modelo. Se degrada lo natural, se agranda la brecha económica, se excluyen culturas no hegemónicas y se reducen los derechos de algunos grupos sociales. Cabe aclarar que el término urbanoceno como nuevo concepto en debate parece simplificar la complejidad de esos márgenes, poniendo el foco en la dimensión urbana de la problemática –otra vez– desde una mirada binaria. Sin embargo, sirve aquí los efectos de leer lo urbano desde la perspectiva de la crisis sistémica.

En esas desigualdades crecientes se ven con más claridad los rasgos duales e injustos que trajo la colonialidad, y es más que un indicio del camino que está tomando el planeta. Asumir que a escala planetaria se atraviesa una crisis terminal ocasionada por el pensamiento moderno, antropocéntrico, monocultural y patriarcal (Lander, 2015), implica el desafío de imaginar la transición del modelo al mismo tiempo que exige repensar lo urbano de manera urgente. En ese sentido, es necesario entender el desarrollo desde otras perspectivas que propongan revincular lo humano y lo no humano, lo rural y lo urbano, reintroducir la agricultura a las ciudades, integrar diferentes culturas y volver a poner la vida en el centro.

Esto implica necesariamente desandar las antinomias que configuraron las ciudades, y sobre todo las que se evidencian con crueldad en sus bordes. Esta perspectiva es poco usual en los estudios urbanos, los mismos generalmente reconocen los problemas existentes desde una mirada hegemónica y tienden a buscar respuestas sin cuestionar cómo son concebidos esos conflictos desde otras perspectivas y cuáles han sido sus orígenes. Se entiende que solo comprendiendo la matriz de la actual configuración es posible pensar en un modelo más sostenible, socioespacialmente justo y *ruralizar la urbanidad* (Svampa y Viale, 2020) para generar paisajes urbanos alternativos.

¿Qué surge del encuentro entre la agroecología y la agricultura urbana?

Existen experiencias alternativas impulsadas por contextos críticos que permiten imaginar una transición socioecológica. Aún sin proponérselo, desde la práctica misma, algunas de ellas ofrecen categorías no binarias para comprender e intervenir en los territorios y construyen relaciones dialécticas entre distintos polos de la realidad. En esa clave es posible observar dos planteos alternativos recurrentes: la agroecología y la agricultura urbana. Si bien son propuestas que *a priori* podrían parecer similares, surgen desde distintos espacios y se apoyan en discursos diferentes pero no antagónicos.

Frente al avance del modelo extractivista en los años ochenta tomaron fuerza las luchas campesinas y los movimientos por la agroecología, en especial en Latinoamérica. Expresiones de resistencia ideológica que generalmente se vinculan a la defensa de la red de agricultura familiar, sus costumbres y sus valores asociados, como base para la alimentación mundial con preservación de los suelos naturales. Como afirma Toledo (2019):

Esta nueva rama de la ciencia surgió como respuesta [a] los innumerables problemas inherentes a la agricultura moderna, como la contaminación de suelos y aguas, la erosión genética, los monocultivos, las afectaciones a la salud humana, los desequilibrios ecológicos locales y regionales, y finalmente el cambio climático global, por el uso del petróleo en toda la cadena alimentaria.

El paradigma agroecológico entiende la producción como parte de un ecosistema por lo que debe preservar el ambiente. No se apoya en una única receta de producción sino que las

adapta a los ciclos y las condiciones naturales de cada lugar. En ese sentido, se desdibuja la primacía del ser humano por sobre lo natural propia del pensamiento moderno, permitiendo pensar ambas esferas como síntesis dialéctica.

La agroecología reconoce las distintas culturas, los saberes tradicionales, ya que requiere apoyarse en ellos y en los principios de las prácticas ancestrales para lograr una buena producción. Esto asigna valor a los distintos grupos sociales y permite generar lazos de solidaridad y cooperación social, sosteniendo una gran cantidad de valores que todavía resisten a la colonización. Al no entender el desarrollo como algo lineal y unidireccional, permite legitimar y potenciar las elecciones de cada pueblo o comunidad.

Plantea una perspectiva agroalimentaria holística, apoyada en principios ecológicos, sociales, culturales y políticos. Tiene como principal objetivo la construcción de sistemas alimentarios soberanos. Propone un proceso social emancipatorio a través de la transformación ecológica y social de la realidad agroalimentaria evitando la degradación de los suelos y fomentando el desarrollo local con ciclos cortos de comercialización y consumo. Si bien su origen se vincula al ámbito rural, es cada vez más acompañada por grupos sociales y profesionales que pretenden instalar códigos alternativos al modelo dominante en los espacios urbanos. De acuerdo con Svampa y Viale: “Lejos de ser una moda pasajera, la agroecología refleja la expansión de un modelo de producción diferente y, en términos de prácticas prefigurativas, propone otro modo de relacionarse con la tierra y los demás seres” (2020: 233).

Sin embargo, tiene un fuerte rasgo androcéntrico vinculado a la división sexual del trabajo. Centra el esfuerzo y el interés en el desarrollo del trabajo productivo. Esto hace difícil pensar en espacios urbanos colectivos y plurales vinculados a la agroecología, que integren también otras dimensiones de la vida común, validando los espacios privados o el rol de las mujeres para el sostenimiento de la vida (Battocchio, 2020).

La agricultura urbana tiene otra génesis y hoy toma fuerza en los debates sobre posibles escenarios de transición socioecológica vinculados a las ciudades. La producción hortícola siempre estuvo relacionada a la ciudad desde sus orígenes e históricamente fue una herramienta de subsistencia en períodos de crisis. Sin embargo, el crecimiento de la agricultura comercial con marco en el pensamiento moderno la empezó a desvincular de ella. Lo rural y lo urbano se volvieron incompatibles, polos opuestos. La agricultura pasó a considerarse como una actividad contaminante y atrasada, y fue expulsada de la ciudad y excluida del planeamiento urbano. En el contexto de la crisis global volvió a tomar relevancia, emergiendo especialmente en los bordes de las grandes ciudades de países empobrecidos en los que, además de la crudeza de los impactos del modelo, hay disponibilidad espacial y escasa regulación para el desarrollo de estas actividades (Degenhart, 2016).

Las primeras huertas que se empezaron a considerar como espacios alternativos dentro de las ciudades surgieron espontáneamente, generalmente a partir de trabajadores expulsados del ámbito rural que pusieron en práctica sus saberes en los intersticios disponibles en los bordes urbanos. Se trataba de un medio para sobrevivir frente a la pobreza. Muchas veces fueron acompañadas –e incluso impulsadas– por movimientos sociales que defendían los derechos de los desocupados y luchaban contra la pobreza. De esta manera, la actividad hortícola se convirtió en una herramienta de resistencia frente a la injusticia socioespacial. El modelo agroalimentario alternativo entró por la tangente, como una consecuencia, no como fin en sí mismo.

Es posible definir la agricultura urbana como una práctica agrícola cuyo principal objetivo es satisfacer necesidades alimentarias y generar un aporte a la economía familiar a partir de la comercialización de parte de la producción. Si bien se puede asociar a la agroecología, ya que no replica una única receta y la producción se suele adaptar a la aptitud de los suelos, los insumos y las herramientas disponibles, lo cierto es que eso no necesariamente responde a una filosofía, sino que se vincula a la escasa disponibilidad de recursos (Mougeot, 2000). En

ese sentido, comparte algunas características con el patrón civilizatorio moderno ya que parte de entender el desarrollo en términos de crecimiento económico y ubica las necesidades del ser humano por encima de las de lo natural.

Es una actividad realizada por personas que viven en las ciudades pero que no necesariamente son agricultores o agricultoras. Sin embargo, la gran mayoría son desarrolladas por personas que se desempeñaron en el trabajo rural en el pasado. Por eso, involucran sus saberes a la hora de trabajar la tierra permitiendo sortear el sesgo etnocéntrico del pensamiento moderno, aunque no sea una premisa explícita sino que sucede por decantación (Zaar, 2011).

Por último, la agricultura urbana tiene una escala pequeña. Suelen ser experiencias dispersas realizadas en terrenos vacíos o inutilizables integradas completamente al medio urbano en términos de acceso a los insumos, la circulación de los productos y el desarrollo de la vida cotidiana de las personas que la realizan. Genera espacios diversos, multifuncionales, vinculando momentos de capacitación, producción, comercialización y distintos grupos sociales, atravesando diversas dimensiones de la vida. De allí emergen nuevas categorías que trascienden o revinculan dualidades naturalizadas. Estas permiten poner en el centro de las decisiones la sostenibilidad de la vida. Generalmente las mujeres toman protagonismo, se configuran espacios que no son completamente públicos o privados, sino que responden a los requerimientos de cada comunidad en la que se integra el trabajo productivo con las tareas de cuidado. Así, la agricultura urbana puede ofrecer respuestas a dimensiones sociales, ambientales, culturales o económicas, incluso identitarias (Bracalenti *et al.*, 2011).

A pesar de las limitaciones señaladas en cada propuesta y el purismo de algunas discusiones, se entienden como miradas complementarias. Tanto desde la agroecología como desde la agricultura urbana es posible repensar lo urbano y ofrecer elementos para la construcción de nuevas categorías que trasciendan antagonismos entre ellas y los binarismos que reproducen. En ese sentido, y para imaginar paisajes alternativos dentro de las ciudades que salven los rasgos antropocéntrico, etnocéntrico y androcéntrico, es necesario considerar ambas propuestas como un paquete de intervención.

Más allá de la teoría: Rosario y Mar del Plata como experiencias de referencia

En las últimas dos décadas, América Latina además de uno de los sectores del mundo más golpeados por la crisis global, es también uno de los más activos en las experiencias de resistencia frente al avance del patrón civilizatorio moderno. Entre ellas, existe una gran diversidad de casos de agricultura urbana que implementan la agroecología. Si bien suelen ser locales y con baja productividad, significan un gran aporte para las familias y la comunidad que al insertarse construyen redes solidarias. Es por eso que desde gobiernos locales hasta organismos internacionales como la FAO (Organización para la Alimentación y la Agricultura de las Naciones Unidas) empezaron a reconocerlos y promoverlos (Ávila Sánchez, 2019).

Muchas veces los programas y proyectos en los que se enmarcan no tienen continuidad por cuestiones políticas coyunturales, o no alcanzan escala visible. Sin embargo, ponerlos en foco e identificar otros modos de pensar lo urbano puede echar luz a nuevas configuraciones de transición. La Argentina cuenta con varios casos de referencia en ese sentido, incluso a nivel internacional, que son interesantes para observar. A pesar del gran predominio del modelo agrario extractivo, o justamente por eso, son cada vez más las experiencias que proponen prácticas agrícolas alternativas.

Las características naturales del país, así como su rol clave en la conexión de los países productores de materias primas con los mercados internacionales y los centros productores

globales a través de la hidrovía Paraguay-Paraná (Rausch, 2020), sumados a las políticas neoliberales y la desregulación de fines del siglo pasado, condujeron a que la actividad agraria se consolide como corazón del modelo extractivo y a que el país quede asociado a un *maldesarrollo* (Svampa y Viale, 2020; Gárgano, 2020).

Los diversos conflictos e impactos socioambientales que el modelo conlleva ya son conocidos. Particularmente la región pampeana concentra cerca del 80% de los monocultivos, lo que generó que un gran volumen de población fuera expulsada a las principales ciudades. Estas fueron las que más crecieron en extensión y en cantidad, como los casos de Rosario y Mar del Plata, ciudades portuarias y eslabones claves de la cadena agroexportadora del país. La Argentina actualmente tiene un 92% de población urbana, pero las ciudades centrales crecieron y se desarrollaron por anillos de pobreza en los que se encuentran la gran mayoría de los barrios populares del país, de acuerdo al Registro Nacional de Barrios Populares.

Los bordes territoriales de ambas ciudades, ubicadas estratégicamente para el modelo global y tan prometedoras desde su perspectiva, terminaron alojando tanto a las personas que quedaron por fuera del mercado del suelo urbano y de los circuitos laborales locales como a otras provenientes de provincias cercanas o países limítrofes por la reestructuración territorial del modelo agrario. Diversas características culturales e injusticias sociales superpuestas a un ambiente deteriorado por determinantes locales y globales configuraron una situación crítica caracterizada por una fuerte marginalidad.

En ese contexto, se comenzaron a desarrollar huertas espontáneas ya desde los años 1989 y 1990 como producto de los primeros efectos del régimen agroalimentario neoliberal. Eran huertas pequeñas, familiares, ejecutadas en cualquier espacio disponible –público o privado– para la producción de alimentos para autoconsumo. Muchas veces eran iniciadas por personas que habían migrado y tenían conocimientos sobre el trabajo de la tierra. En paralelo, la agroecología como paradigma productivo alternativo tenía cada vez más difusión y alcanzaba el territorio también de la mano de profesionales y de organizaciones sociales de base, lo que llevó a que a nivel nacional las distintas experiencias existentes sean acompañadas por un programa del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) denominado ProHuerta.

La complejización de la situación social, económica y política hacia el 2001 condujo a que los gobiernos locales asuman cada vez más responsabilidades. Esto derivó en que las experiencias tomen particularidades de acuerdo a cada contexto y coyuntura local. Las huertas inicialmente autogestivas, originadas en los sectores más excluidos de la sociedad, proponían prácticas plurales y nuevas formas de comunidad. Con el acompañamiento de organizaciones y gobernantes pudieron interconectarse, armar redes de trabajo y difusión, configurando así referencias para la generación de un nuevo tejido social. Como afirma Svampa, “Un nuevo entramado agroecológico va surgiendo, un archipiélago de experiencias que buscan conectarse por puentes y pasarelas, al margen del gran continente sojero...” (2019: 114).

Ese fue el marco de surgimiento en el año 2002 del Programa de Agricultura Urbana de Rosario (PAU) y el Programa de Autoproducción de Alimentos implementado en Mar del Plata (PAA). Si bien el de Rosario se posiciona como caso paradigmático, ambos son referencias a escala nacional, tienen algunas semejanzas y hasta se han vinculado en determinados momentos. Aún con dificultades se sostienen en la actualidad como programas cuyo valor es reconocido como transformador y dinamizador hacia otras escalas. Cabe aclarar que no se consideran como modelos a imitar, sino que son útiles para apoyar la reflexión sobre la interacción entre la agroecología y la agricultura urbana. Esto permite abrir el juego para imaginar desde elementos concretos como sortear dualidades que faciliten nuevas configuraciones urbanas para la transición socioecológica requerida.

1. Ni urbano ni rural: espacios del entre

Las huertas urbanas en la gran mayoría de las ciudades se han originado en los bordes. Allí donde termina –o comienza– tanto la ciudad como el campo, en donde por necesidad se empezaron a mezclar características de los dos ámbitos (figura 1). La vivienda junto con otros usos urbanos se empezó a desarrollar por fuera de la ciudad para los grupos que no encontraban lugar dentro. Mientras que las prácticas agrícolas, antes expulsadas cada vez más lejos, se reincorporaron a la dinámica urbana como único medio para acceder a los alimentos.

Figura 1. Identificación de huertas urbanas en el borde territorial de la ciudad de Mar del Plata, Argentina



Fuente: elaboración propia con base en el portal Bing Maps.

En las experiencias de referencia esos usos no convencionales que no terminan de encajar en ninguno de los dos polos comenzaron a ser reconocidos y validados. En ambas ciudades en los años noventa se sancionaron ordenanzas municipales para permitir las huertas urbanas, categoría generalmente no admitida en la planificación. Esto ofreció un marco legal y la posibilidad de establecer un vínculo de las personas con el lugar en términos de respaldo habilitante de la apropiación simbólica. La usurpación pacífica del suelo ocioso para huertas comunitarias (Mazzuca *et al.*, 2009), como lo llamaron en Rosario, permitió nombrar ciertas prácticas que no entraban en el binarismo dominante.

Cabe aclarar que solo en Rosario se logró reglamentar la ordenanza. Esto pudo tener que ver con la conformación previa de huerteros y huerteras en una red, actor social que asumió la defensa de sus derechos. En Mar del Plata, si bien existió la ordenanza surgida en el marco del Programa de Huertas Municipal, nunca llegó a reglamentarse. Otra particularidad de Rosario fue que apenas implementado el PAU se elaboró un banco municipal de suelos no construi-

bles. Un registro catastral de terrenos que por tener valores paisajísticos o por ser bordes de arroyos o de infraestructuras, no podrían alojar ningún otro uso que no sea el agrícola urbano. Esto permitió implementar herramientas conducentes para la cesión de derechos sobre los terrenos y demás formalizaciones vinculadas a la consolidación de los espacios del entre.

2. Integración de saberes disciplinares e (in)disciplinados

En ambos programas se integraron lo académico –saberes validados globalmente– con los saberes tradicionales propios de las comunidades huerteras vinculadas a lo productivo. Esto habilitó el reconocimiento e *interconocimiento*, en los que distintos saberes se ensamblaron sin comprometer su autonomía (Santos, 2010), planteando una relación dialéctica entre ellos que no requiere negar la existencia del otro para existir.

Este proceso de integración de saberes y prácticas colaborativas en Rosario había comenzado una década antes del desarrollo del PAU. El trabajo del Centro de Estudios para la Producción Agroecológica (CEPAR) en el territorio, una ONG constituida por un grupo de ingenieros agrónomos militantes de la agroecología como filosofía y propuesta política, tuvo como principal objetivo la capacitación en agroecología articulada con los saberes de las personas para transformar el modelo productivo (Lattuca, 2019) (figura 2). El programa formalizó esa situación e incorporó otras áreas municipales como el Centro de Estudios del Ambiente Humano (CEAH) perteneciente a la facultad de arquitectura, integrando otros conocimientos incidentes en el territorio. Su rol como programa tuvo que ver con la articulación y la coordinación de los distintos saberes.

Figura 2. El ingeniero agrónomo Antonio Lattuca, fundador de la CEPAR y coordinador del PAU desde sus inicios, trabajando junto a huerteras rosarinas



Fuente: <http://bichosdecampo.com>.

El inicio del PAA fue diferente, nació como un programa de extensión universitaria vinculado a un grupo de investigación en ciencias agrarias. Si bien propone el reconocimiento de los saberes de la comunidad, la estructura vinculada a un proyecto académico reproduce algunas jerarquías que no logran correrse del pensamiento moderno, en tanto aparece cierta superioridad en el saber estructurado que le da validez y autoridad. En ese sentido, a medida que se fue consolidando el programa, en lugar de dimensiones a la intervención territorial fue incorporando otras áreas de investigación para el monitoreo y la geolocalización de los espacios con el fin de incorporarlas al ordenamiento territorial.

3. Personas y prácticas en el territorio: un mismo ecosistema

La implementación de la agroecología en ambas experiencias permite que las huertas sean pensadas en términos no solo instrumentales, sino buscando generar una nueva relación entre la sociedad y la naturaleza. Allí lo natural es respetado del mismo modo que la vida humana, entendiendo que existe una interdependencia, para ello fue clave la integración de saberes. Se generó un ecosistema en el cual las huertas son parte de los barrios y se cuidan mutuamente, una identidad huertera que no permite ser uno sin lo otro.

Figura 3. Primera feria en la localidad de Mar del Plata, Argentina. De espaldas, integrantes del PAU Rosario (2006)



Fuente: álbum de fotos de Ida Pintos.

En ambos lugares, los relatos de las personas involucradas en la experiencia dan cuenta del cuidado hacia la tierra que les permite alimentarse, hacia las semillas que producen alimentos sanos y hacia el paisaje que les otorga un lugar para el disfrute de lo natural. Las redes solidarias que se generan en torno a estas experiencias reflejan esta condición. En ese sentido, la experiencia de Rosario apadrinó a la de Mar del Plata en la inauguración de la primera feria en la localidad en el 2006 (figura 3), como incentivo para legitimación del proceso. En ese momento y como acto simbólico, se realizó un intercambio de semillas agroecológicas, las cuales debían seguir siendo cuidadas desde ese momento por los huerteros y las huerteras de Mar del Plata. Esto da cuenta de que el reconocimiento de lo humano y lo no humano como un todo integrado e interdependiente trasciende límites jurisdiccionales y puede dinamizar otras transformaciones.

4. Espacios de lo común

La incorporación de la agricultura urbana como un uso admitido en la ciudad permite definir nuevos espacios que no encajan en el binomio público o privado. Son espacios generalmente colectivos, que más allá de la propiedad se configuran en terrenos intersticiales sin regulaciones o normas claras. La irregularidad, la disponibilidad de espacio y los requerimientos de equipamientos o espacios públicos conllevan a que se configuren espacios multifuncionales o que se superpongan diversos usos de manera natural.

Rosario tuvo el valor agregado de que la existencia de terrenos disponibles para diseñar espacios de agricultura urbana permitió que los proyectos se elaboren de manera participativa en conjunto con la comunidad y no que simplemente sucedan. En ese marco surgieron distintas figuras innovadoras como las plazas demostrativas, los corredores verdes o los parques-huerta, tipologías espaciales que contemplan cuestiones productivas, educativas, ambientales y sociales, integradas al espacio público (Lattuca, 2019), y que ya en la génesis del nombre eliminan los binomios hegemónicos. Asimismo, la participación de la comunidad permitió incorporar a los proyectos demandas sociales específicas y colocar la sostenibilidad de la vida en el centro del proyecto urbano. Por ejemplo, se incorporaron espacios colectivos de cuidados que rompen el dualismo trabajo productivo/reproductivo y permiten imaginar vínculos solidarios entre las personas (figura 4).

Figura 4. Infancias descansando entre los cultivos en el Parque Huerta Molino Blanco, Rosario (2006)



Fuente: álbum de fotos de Ida Pintos.

5. El rol huertero como nuevo actor social

Las dos experiencias les dan entidad a las personas que trabajan en las huertas urbanas como trabajadores de la economía social o solidaria. Estas personas usualmente quedan excluidas de los circuitos laborales formales y mantienen trabajos informales tipo changas, es decir, configuran el polo del binomio que se lleva la peor parte. Sin embargo, a partir de las iniciativas de agricultura urbana, en ambas ciudades se habilita un registro que permite regularizar su situación laboral y se constituyen como actores sociales.

En la ciudad de Rosario, la red de huerteros y huerteras se había formalizado una década antes de la inauguración del programa, por lo que pudieron acceder rápidamente a la habilitación de espacios de comercialización como ferias y consolidarse como ciudadanos en la medida en que podían gozar del derecho a la ciudad (figura 5). En el caso de Mar del Plata ese proceso fue más lento, la organización tuvo que ver con la necesidad de incorporar canales de comercialización formales que respalden su producción y permitan generar lazos de confianza con la comunidad. En ese sentido, en el 2006 se configuraron como asociación civil y se habilitó la primera feria local.

Figura 5. Intervención realizada en el centro de la ciudad de Rosario organizada por la Red de Huerteros mediante la cual, disfrazados de frutas y verduras, buscaban difundir su trabajo



Fuente: diario *La Capital* del 16 de mayo de 2002.

A partir de estos hechos, el trabajo huertero comenzó a establecer vínculos con otros espacios. En ambas ciudades se realizaron diversos encuentros para la transmisión de saberes, recorridos a los emprendimientos e intercambios con redes de consumidores, generando nuevos lazos sociales. En ese sentido, Laura Bracalenti afirma: “La conformación de estos espacios interactoriales debe intentar trascender la mera agregación de actores para generar un nuevo actor colectivo” (2012: 69).

Reflexiones finales

La crisis global actual desnuda el binarismo sobre el que se apoya el pensamiento moderno y su patrón antropocéntrico, etnocéntrico y androcéntrico. Esto se evidencia con más claridad en las marcas territoriales de contextos como los latinoamericanos que se ubican como el gran desafío de esta época. Esto orientó el presente trabajo, que no pretendió el arribo a conclusiones cerradas o resultados empíricos, ni el abordaje de experiencias para su reproducción como respuesta a la transición socioecológica, sino una reflexión que aporte especificidades al desarrollo teórico del tema en debate y permita esbozar algunas categorías alternativas a la lógica dualista universal incipientes en estas iniciativas. Estas podrían ser incorporadas a la lectura de otros espacios urbanos o habilitar nuevas configuraciones alternativas.

En ese sentido, el paradigma agroecológico como filosofía y la agricultura urbana como eslabón clave en la producción de la ciudad ofrecen herramientas distintas y complementarias para sortear algunos de los rasgos modernos. Ambas propuestas en conjunto configuran una praxis superadora con incidencia en la teoría, la práctica y el territorio. La unión de ambas miradas permite trascender los límites que impiden a cada una de ellas un corrimiento más firme de los binomios conocidos.

Por ejemplo, incorporar la perspectiva de género implícita en algunas experiencias de agricultura urbana es necesario para pensar nuevos espacios que no se estructuran sobre la división sexual del trabajo y colectivizar los cuidados. A su vez, en términos amplios, esto debería involucrar el vínculo con la naturaleza. Por ello, incorporar los aportes de la cosmovisión sobre la que se apoya la agroecología enriquece las experiencias.

Estas dimensiones y la potenciación de ambas propuestas son observadas con similitudes en las experiencias de Rosario y de Mar del Plata sobre las que se apoyó la reflexión. En ambas se valida y se genera un marco legal para un uso del suelo difuso, que no entra en las categorías urbano o rural. Se apuesta al interconocimiento, dándole similar valor a los saberes disciplinares y a los tradicionales. Se propone una relación de cuidado y respeto mutuo entre lo humano y lo no humano. Se construyen espacios que no se pueden definir taxativamente ni como públicos ni como privados, que integran una gran diversidad de usos y funciones con el fin de priorizar el sostenimiento de la vida. Se fomenta la generación de lazos cooperativos y solidarios en las ferias, y la construcción de un nuevo actor social colectivo.

Debajo de estas características comunes observadas se asoman algunas construcciones teóricas que surgen tanto de la incorporación de una perspectiva agroecológica como del hecho de considerar la agricultura para pensar nuevos espacios urbanos. Asimismo, en ciertos momentos la informalidad es también la puerta que rompe la lógica dominante. Sin embargo, cabe aclarar que las experiencias de Rosario y Mar del Plata no se consideran homologables ni comparables linealmente. En ello influye la coyuntura política, las presiones sobre el suelo, cuestiones presupuestarias y los encuentros o desencuentros entre actores en los que se decidió no profundizar en este trabajo. Un punto a destacar está en la génesis de las experiencias y la sinergia lograda entre participantes, lo que determina que en Rosario el programa se configure como una política pública y en Mar del Plata se enmarque en un proyecto de construcción de conocimiento.

El abordaje de lo urbano en esta perspectiva exige poner en debate las categorías y conceptos identificados, puestas en evidencia en los casos, e incorporarlos a las narrativas cotidianas para habilitar nuevas y diversas experiencias. Este trabajo pretende estimular el debate y habilitar la reflexión sobre los espacios urbanos desde lo dialéctico. En ese sentido, la problemática urbana se plantea desde un lugar poco convencional y se apela a la producción de conocimiento desde lugares no hegemónicos.

Bibliografía

- Ávila Sánchez, H. (2019). "Agricultura urbana y periurbana: Reconfiguraciones territoriales y potencialidades en torno a los sistemas alimentarios urbanos". *Investigaciones geográficas*, n° 98. Disponible en: [dx.doi.org/10.14350/ig.59785](https://doi.org/10.14350/ig.59785).
- Battocchio, P. (2020). *Agroecología y ecofeminismo: para alcanzar la soberanía alimentaria*. Rosario: UNR Editora.
- Bracalenti, L. *et al.* (2011). "Parques-huerta en Rosario, Argentina. Una estrategia de integración de la agricultura urbana y periurbana en el ordenamiento territorial". En FAO (ed.), *Memorias AU: Experiencias de AUP en América Latina y el Caribe*, pp. 31-36. Santiago: IPES.
- _____. (2012). *Agricultura familiar y acceso a la tierra urbana y periurbana: Marco normativo y estrategias jurídicas*. Argentina: INTA.
- Degenhart, B. (2016). "La agricultura urbana: un fenómeno global". *Nueva Sociedad*, n° 262, pp. 133-146.

- Galimberti, C. I. (2016). "Paisajes entre-ciudades. Transformaciones contemporáneas de la interfase urbano-rural". *A&P Continuidad*, vol. 5, n° 3, pp. 148-159.
- Gárgano, C. (2020). "Problemáticas socioambientales, expertos y encrucijadas en el campo argentino". *Letras Verdes*, n° 28, pp. 49-66.
- Gudynas, E. (2010). "Agropecuaria y nuevo extractivismo bajo los gobiernos progresistas de América del Sur". *Territorios*, n° 5, pp. 37-54.
- _____ (2017). "Neo-extractivismo y crisis civilizatoria". En Ortega, G. (coord.), *América Latina: avanzando hacia la construcción de alternativas*, pp. 29-54. Asunción: BASE IS.
- Lander, E. (2015). "Crisis civilizatoria, límites del planeta, asaltos a la democracia y pueblos en resistencia". *Nueva época*, n° 36, pp. 29-58.
- Lattuca, A. (2019). "La agricultura urbana en Rosario, Argentina". *Leisa Revista de Agroecología*, vol. 35, n° 3, pp. 22-24.
- Mazduca, A. et al. (2009). *La agricultura urbana en Rosario: balance y perspectivas*. Lima: IPES.
- Mougeot, L. (2000). "Agricultura urbana: definición, presencia, potencialidades y riesgos". *Cuaderno temático. IPES*, n° 1.
- Palau, M. (2020). "Territorios en disputa: agronegocios vs. agricultura campesina". *Ciencia Digna*, n° 1, pp. 70-78.
- Pérez Neira, D. y Soler Montiel, M. (2013). "Agroecología y ecofeminismo para descolonizar y despatriarcalizar la alimentación globalizada". *Revista Internacional de Pensamiento Político*, n° 8, pp. 95-113.
- Rausch, G. A. (2020). "La Hidrovía, los agronegocios y los territorios impactados". *Taller Ecologista*. Disponible en: <https://tallerecologista.org.ar/la-hidrovia-los-agronegocios-y-los-territorios/>.
- Santos, B. (2010). *Descolonizar el saber. Reinventar el poder*. Montevideo: Trilce.
- Svampa, M. (2019). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. Kassel: CALAS.
- Svampa, M. y Viale, E. (2020). *El colapso ecológico ya llegó. Una brújula para salir del (mal) desarrollo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Toledo, V. (2019). "La revolución agroecológica, la FAO y la 4T". *La Jornada*. Disponible en: www.jornada.com.mx/2019/05/21/opinion/014a1pol.
- Trischler, H. (2017). "El Antropoceno, ¿un concepto geológico o cultural, o ambos?". *Desacatos*, n° 54, pp. 40-57.
- Zaar, M. (2011). "Agricultura urbana: algunas reflexiones sobre su origen e importancia actual". *Biblio 3W: revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales*, vol. 16.

Políticas públicas implícitas y explícitas para la transición energética en la Argentina. El caso del Programa de Desarrollo de la Industria Solar Térmica (PRODIST)

Implicit and explicit public policies for the energy transition in Argentina. The case of the Solar Thermal Industry Development Program (PRODIST)

*Ignacio Arraña, Pablo Bertinat, Jorge Chemes, Nicolás Di Ruscio y Santiago Garrido**

Resumen

La Argentina se enfrenta a un gran desafío en materia energética debido a la necesidad de reducir importaciones en el actual contexto global de crisis de suministros agravada por el conflicto de la guerra de Ucrania. Esta problemática se suma a la necesidad de avanzar en políticas públicas que orienten un proceso de transición energética que garantice sistemas de producción, distribución y consumo de energía ambientalmente sustentables, pero sin limitar el acceso a bienes y servicios esenciales entre los sectores de bajos ingresos. En este contexto, el Programa de Desarrollo de la Industria Solar Térmica (PRODIST), impulsado por el Ministerio de Desarrollo Productivo en 2021, se presenta como una política pública que busca atender ambas cuestiones.

El objetivo de este trabajo es analizar el proceso de diseño e implementación del PRODIST en la Argentina. Para ello, se propone reconstruir analíticamente los procesos de coconstrucción experimentados entre políticas públicas, tecnologías, conocimientos, formación de recursos humanos especializados y dinámicas de desarrollo productivo. Para ello se propone recuperar los procesos de articulación de diferentes políticas públicas en el marco de este programa aplicando los conceptos de políticas explícitas e implícitas planteadas por Amílcar Herrera para analizar las políticas científicas y tecnológicas.

Palabras claves: energía solar térmica, transición energética, políticas públicas, desarrollo productivo, industria solar.

* *I. Arraña:* Observatorio de Energía y Sustentabilidad (OES), Universidad Tecnológica Nacional-Facultad Regional Rosario (UTN-FRRo), Argentina, ignacioarrana@gmail.com.

P. Bertinat: Observatorio de Energía y Sustentabilidad (OES), Universidad Tecnológica Nacional-Facultad Regional Rosario (UTN-FRRo), Argentina, pablobertinat@gmail.com.

J. Chemes: Centro de Estudios en Ciencia, Tecnología, Cultura y Desarrollo (CITECDE), Universidad Nacional de Río Negro (UNRN), Conicet, Observatorio de Energía y Sustentabilidad (OES), Universidad Tecnológica Nacional-Facultad Regional Rosario (UTN-FRRo), Argentina, jorgechemes@yahoo.com.ar.

N. Di Ruscio: Observatorio de Energía y Sustentabilidad (OES), Universidad Tecnológica Nacional-Facultad Regional Rosario (UTN-FRRo), Argentina, nicolasdr@live.com.

S. Garrido: Instituto de Estudios sobre la Ciencia y la Tecnología (IESCT), Universidad Nacional de Quilmes, Conicet, Argentina, santiagogarrido@unq.edu.ar.

Abstract

Argentina faces a great energy policy challenge because the need to reduce imports in the current global context of supply crisis. This problem adds to the need to advance in public policies that guide an energy transition that guarantees environmentally sustainable energy production, distribution and consumption systems, but without limiting access to essential goods and services among low-income sectors. In this context, the Argentinian Ministry of Productive Development presented the Solar Thermal Industry Development Program (PRODIST) as a public policy that seeks to address both issues.

The objective of this work is to reconstruct the design and implementation process of PRODIST in Argentina. For this, we propose to analyze the co-construction processes experienced between public policies, technologies, knowledge, specialized human resources training and productive development dynamics. To this end, we proposed to recover the articulation of different public policies related with this program by applying the concepts of explicit and implicit policies developed by Amílcar Herrera to analyze scientific and technological policies.

Keywords: solar thermal energy, energy transition, public policies, productive development, solar industry.

Introducción

La Argentina se enfrenta a un gran desafío en materia energética debido a la necesidad de reducir importaciones en el actual contexto global de crisis de suministros agravada por el conflicto de la guerra de Ucrania. El conflicto bélico aumentó el precio internacional del gas natural a nivel, lo que afectó a la Argentina que tuvo que dedicar más recursos para el pago de importaciones de este combustible (Gilbert y Millard, 2022). Pero el problema no se redujo a una cuestión fiscal, también afectó la disponibilidad de divisas en un país que sufre una escasez de dólares crónica.

Frente a estos problemas, las políticas estatales se concentraron en la explotación local de hidrocarburos impulsando las inversiones en la extracción de gas y petróleo no convencional en Vaca Muerta, la construcción del gasoducto Néstor Kirchner y la promesa de plantas de licuefacción. De este modo, se busca garantizar el abastecimiento local y lograr saldos exportables. Por otra parte, estas políticas se ven tensionadas por la demanda de cambios estructurales que exige el cumplimiento de acciones de adaptación y mitigación del cambio climático.

Frente a este escenario, existe un consenso sobre la necesidad de avanzar en políticas públicas que orienten un proceso de transición energética que garantice sistemas de producción, distribución y consumo de energía ambientalmente sustentables, pero sin limitar el acceso a bienes y servicios esenciales entre los sectores de bajos ingresos. En este contexto, el Programa de Desarrollo de la Industria Solar Térmica (PRODIST), impulsado por el Ministerio de Desarrollo Productivo en 2021, se presenta como una alternativa que busca superar las contradicciones presentadas.

El PRODIST se propone fortalecer la producción de termotanques solares nacionales articulando diferentes políticas y áreas del Estado para impulsar la demanda a través de la compra pública, la mejora de la calidad de los equipos, líneas de financiamiento productivo y procesos de capacitación y también el estímulo de la demanda privada. De este modo el programa busca alinear reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), acceso al agua caliente para uso sanitario, reducción del gasto energético

para los hogares, ahorro fiscal en subsidios a la energía, ahorro de divisas por reducción de importaciones, desarrollo y expansión de un sector industrial de capitales nacionales conformado principalmente por pymes.

El objetivo de este trabajo es analizar el proceso de diseño e implementación del PRODIST en la Argentina. Para ello, se propone reconstruir analíticamente los procesos de coconstrucción experimentados entre políticas públicas, tecnologías, conocimientos, formación de recursos humanos especializados y dinámicas de desarrollo productivo. Para ello se propone recuperar los procesos de articulación de diferentes políticas públicas en el marco de este programa aplicando los conceptos de políticas explícitas e implícitas planteadas por Amílcar Herrera para analizar las políticas científicas y tecnológicas.

Enfoque teórico

En los últimos años, resulta prácticamente imposible abordar la problemática energética sin incluir la idea de transición energética. Este concepto es incluido en los discursos políticos, los análisis académicos, las demandas de los espacios de militancia ambiental y las publicidades de las empresas. Obviamente que semejante diversidad de apropiaciones del concepto no puede escindirse de múltiples interpretaciones del mismo. Es, en parte, por esta característica polisémica que el concepto tiene definiciones tan diversas como la variedad de sujetos o grupos sociales que lo utilizan.¹ De este modo, no se puede afirmar que exista un único sendero para la transición energética y los modelos diseñados en los países desarrollados no pueden ser tomados como de aplicación universal. Es a partir de estas afirmaciones que en los últimos años se viene discutiendo el concepto de transición energética justa.

La idea de transición energética justa surge como una propuesta de alinear los objetivos climáticos de avanzar en un nuevo modelo bajo en emisiones de GEI con otros orientados a la reducción de desigualdades y la mejora de la calidad de vida de los sectores sociales vulnerables (Jakob y Steckel, 2016). En este sentido, se reclama que el nuevo modelo no repita ni agrave las injusticias que caracterizan el régimen vigente, de hecho, la transición se ofrece como una nueva oportunidad, incluso una obligación, para contrarrestarlos (Eisenberg, 2019).

Para abordar el análisis de este fenómeno surgieron los estudios sobre transiciones a la sustentabilidad a finales de la década del noventa (Hoogma, *et al.*, 1998; Kemp y Rip, 1998). Este abordaje articula diferentes aportes conceptuales de la economía de la innovación y de los estudios en ciencia, tecnología y sociedad, y busca superar las limitaciones que presentan los análisis centrados exclusivamente en el desarrollo de innovaciones tecnológicas que minimizan la influencia de otros factores como las costumbres y las relaciones de poder. Los estudios sobre transiciones proponen un marco analítico multinivel que permite comprender los procesos de transformación de amplios sectores de la producción y el consumo hacia regímenes más sustentables en términos económicos y ambientales (Smith y Stirling, 2010). De este modo, el enfoque basado en transiciones a la sustentabilidad propone comprender los procesos de cambio en términos sistémicos combinando tecnologías, prácticas sociales, infraestructuras, regulaciones, mercados y valores culturales (Elzen y Wiczorek, 2005).

Entre los principales trabajos desarrollados en el campo de las transiciones a la sustentabilidad (Kemp y Rip, 1998; Geels, 2002; Smith y Stirling, 2010), se destacan los estudios basados en la perspectiva multinivel (*multi-level perspective*, MLP), que propone analizar los procesos de transición sociotécnica en tres niveles: nicho, régimen sociotécnico y contexto (el término utilizado en inglés es *landscape*).

¹ El propósito del presente trabajo no es el de realizar un análisis detallado sobre la temática. Se puede acceder a este debate en Araújo (2014), Bertinat *et al.* (2020) y Fernández Durán y González Reyes (2018), entre otros.

Los nichos dan cuenta de espacios protegidos en los que no operan las reglas convencionales de mercado y que, por lo tanto, permiten desarrollar y experimentar con innovaciones radicales (basadas en principios de sustentabilidad, por ejemplo). Las condiciones de nicho se pueden generar a partir de políticas de incentivos, políticas promocionales o incluso políticas industriales o de ciencia, tecnología e innovación (CTI) orientadas al desarrollo de cierto tipo de tecnologías. Los nichos son centralmente espacios de experimentación y aprendizajes, y para ello cuentan con normas y prácticas al margen de las normas y prácticas dominantes en los regímenes sociotécnicos (Berkhout *et al.*, 2004).

El régimen sociotécnico es el nivel clave para el análisis de los procesos de transición y se refiere al conjunto de reglas e instituciones (formales e informales), valores culturales, prácticas sociales y tecnologías que operan en un sistema sociotécnico determinado. En definitiva, son los regímenes sociotécnicos los que se transforman para generar cambios sistémicos profundos que marquen una transición (por ejemplo, pasar de un régimen dominado por el uso de hidrocarburos y altas emisiones de GEI a otro dominado por las energías renovables y bajas emisiones). El concepto de régimen sociotécnico permite superar las interpretaciones de transición entendidas como procesos de sustitución de una tecnología por otra (Geels, 2011).

El contexto se refiere a los elementos de gran escala que pueden influir y afectar la dinámica de los regímenes sociotécnicos (o incluso en los nichos) y en los cuales los actores que participen en los procesos de cambio no tienen capacidad de gobernar. Algunos ejemplos de contexto se pueden referir a fenómenos como el cambio climático o las repercusiones generadas por fenómenos como el accidente nuclear de Chernobyl, la pandemia del covid-19 o los efectos de la guerra provocada por la invasión rusa a Ucrania. En función de cómo operan estos elementos, los regímenes sociotécnicos y los nichos pueden cambiar para proteger un orden establecido, adaptarse a cambios actuales o plantear estrategias de cambio (Geels, 2011).

Un elemento clave en los estudios sobre transiciones es la tensión entre la acumulación de capacidades cognitivas y su incorporación en el desarrollo tecnológico productivo (traducido en términos de relación entre nicho y régimen). En el caso argentino, esta situación se muestra notable en los últimos quince años en los que los instrumentos de política pública industrial y de CTI se multiplicaron en cantidad y variedad, pero no así su incidencia en experiencias concretas de desarrollo tecnoproductivo.

Para complementar el análisis de este tipo de problemática en el caso de la energía solar térmica en la Argentina, se propone incorporar la distinción entre las políticas explícitas e implícitas planteadas por Amílcar Herrera (Herrera, 1995 [1971]). Para el autor, las políticas explícitas están vinculadas a la política oficial que se expresa en leyes, reglamentos, planes de desarrollo y declaraciones gubernamentales. Las políticas implícitas, en cambio, son las relacionadas a la demanda real de conocimiento científico-tecnológico del “proyecto nacional” vigente. Estas políticas son más difíciles de identificar porque no tienen estructuración formal (Herrera, 1995: 125). En el análisis de Herrera, el “proyecto nacional” es el conjunto de objetivos, el modelo de país que imponen los sectores que ejercen el poder económico y político.

Las reflexiones de Herrera fueron desarrolladas en un contexto histórico y político muy particular, cruzado por los debates de la década de 1970 sobre desarrollo, dependencia y revolución. Sin embargo, el concepto de política implícita y explícita puede ser revisitado en la actualidad con algunas adecuaciones. Puntualmente, para este trabajo se propone aplicar la noción de políticas implícitas al conjunto de políticas que tienen algún nivel de influencia en los procesos de desarrollo de energías renovables (excluyendo las políticas específicamente de energía). Por ejemplo, en el caso del análisis del PRODIST, se pueden considerar las políticas en comercio exterior, hábitat o ambiente.

El trabajo de investigación fue realizado como un estudio de caso que considera el PRODIST como una experiencia de política pública novedosa, pero que al mismo tiempo per-

mite revisar los alcances de la transición energética en la Argentina. Se realizó un análisis de tipo cualitativo de información obtenida a partir de entrevistas en profundidad a diferentes actores involucrados en el programa (coordinadores, integrantes del equipo de trabajo, funcionarios de ministerios nacionales y de institutos de la vivienda provinciales y referentes del sector productivo). También se realizó el análisis de material documental (normas técnicas, pliegos de licitación) y trabajo de campo en clave investigación-acción participativa que se concentró en la participación en reuniones de trabajo semanales del PRODIST durante seis meses del año 2022.

Políticas explícitas de transición energética en la Argentina

En los últimos veinte años, muchos países de América Latina avanzaron con políticas públicas que buscaron delinear procesos de transición energética. En la mayoría de los casos, la transición energética fue traducida como un proceso de sustitución tecnológica y modificación de matrices de generación fundamentalmente en el sector eléctrico. Estas políticas reproducen en gran medida las características del régimen sociotécnico dominante (el cual se buscaba modificar). Algunos de los aspectos que se mantienen son: (1) la alta concentración de la propiedad de la generación, el transporte y la distribución; (2) el marco regulatorio surgido de las reformas neoliberales de finales del siglo XX y (3) las grandes unidades de generación. Además, estas políticas tampoco revirtieron las dificultades de acceso a la energía, lo que generó un aumento de la pobreza energética (Bertinat, 2016).

En el caso de la Argentina, las principales políticas públicas que pueden ser interpretadas como orientadas a promover un proceso de transición energética fueron impulsadas, principalmente, a partir de 2006. Ese año, el Congreso argentino sancionó un paquete de leyes para promover la adopción de energías renovables: la Ley 26190 que declaraba de interés nacional la generación de energía eléctrica dedicada al servicio público a través de recursos renovables y la Ley 26093 que estableció el régimen nacional de biocombustibles. Estas leyes fueron complementadas con la Ley 26123 de promoción de la tecnología, la producción, el uso y aplicaciones del hidrógeno durante el mismo año 2006 (MINPLAN, 2008).

De este modo, quedó consolidado un nuevo marco legal y regulatorio en el campo de las energías renovables a escala nacional. En los primeros dos casos, se establecieron sistemas de cuotas. La ley de biocombustibles establecía una cuota de corte obligatorio de un 5% en combustibles con biodiesel y bioetanol (según el caso) para el año 2010. En el caso de la Ley 26190 de Energías Renovables, se estableció como objetivo lograr una contribución de las fuentes renovables que alcance el 8% de la demanda en un plazo de diez años a partir de la puesta en vigencia del régimen (AA.VV., 2009).

Para avanzar en el cumplimiento de la cuota establecida por la Ley 26190, la empresa estatal ENARSA impulsó el programa GENREN (Generación Renovable), que se basaba en la licitación y compra de 1000 MW de potencia producidos a partir de energías renovables. ENARSA se comprometía a comprar la energía a los generadores, asegurando contratos a precio fijo en dólares por un lapso de quince años. La energía adquirida iba a ser colocada por ENARSA en el mercado eléctrico mayorista (Giralt, 2011). En el año 2011, frente a la falta de oferentes para otras fuentes de energía renovable, la Secretaría de Energía dictó la Resolución 108/11 que establecía condiciones similares a las ofrecidas por el GENREN para nuevos proyectos renovables (Barros *et al.*, 2016).

Frente a los pobres resultados obtenidos con estas políticas (menos del 30% de los proyectos adjudicados pudieron entrar en operación), en el año 2015 se sancionó la Ley 27191 que modificaba la Ley 26190 de 2006. Los principales cambios que introdujo esta ley fueron la

extensión del plazo para cumplir con la cuota del 8% de 2016 a 2017, la imposición de la obligación de la cuota a los grandes usuarios del sistema eléctrico (ya sea por autogeneración o contratos de provisión entre privados) y la liberación de impuestos a la importación de equipos hasta la fecha máxima de cumplimiento de la cuota del 8%.

Esta ley fue reglamentada en marzo de 2016 y, a partir de ello, el recientemente creado Ministerio de Energía y Minería lanzó el programa RenovAr que consistió en una serie de licitaciones a través de las cuales se adjudicaron proyectos por 5200 MW a los que se suman otros 1000 MW de los llamados contratos MATER² (la sigla significa “Mercado a Término de Energía Eléctrica de Fuente Renovable”; fue creado por la Resolución 281-E/2017 y da un marco legal que autoriza la creación de contratos para la compra de energía eléctrica renovable entre privados, a través de la libre negociación).

El programa RenovAr, lanzado en julio de 2016, proponía una nueva tanda de llamados a licitación para el abastecimiento de energía eléctrica a partir de fuentes renovables a través de la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. (CAMMESA). A diferencia del GENREN, los contratos de provisión de electricidad se hacían directamente con CAMMESA (se eliminaba a ENARSA como intermediario).

Las principales diferencias que tuvo el RenovAr en relación con el GENREN fueron la extensión de los contratos de provisión (se ampliaron a veinte años) y la posibilidad que tenían quienes firmaban los contratos de abastecimiento (PPA)³ de ser beneficiarios del Fondo para el Desarrollo de Energías Renovables (FODER), que operaba como garantía del pago por parte de CAMMESA. Este fondo fue financiado con un crédito específico del Banco Mundial.

Además del RenovAR, el Ministerio de Energía abrió la suscripción de contratos para el abastecimiento de grandes consumidores. Como se explicó, la Ley 27191 obliga a los grandes consumidores a cumplir con una cuota del 8% de la energía consumida a partir de fuentes renovables. De hecho, son los únicos verdaderos obligados por dicha norma, ya que su incumplimiento individual y efectivo deriva en la aplicación de una penalización. Para evitar este tipo de sanciones, los grandes consumidores deben acreditar (a) la suscripción de contratos de provisión, o bien, (b) presentar un proyecto de autogeneración o cogeneración. Para dar respuesta a este sector específico del mercado eléctrico, se impulsó el programa MATER, que también tuvo una significativa respuesta.

Es así que a partir de 2016, con las licitaciones de RenovAR y MATER, se revirtieron los magros resultados que se habían obtenido hasta el momento en materia de incorporación de energías renovables en la matriz de energía eléctrica.⁴ Sin embargo, se plantearon diferentes cuestionamientos a estas políticas debido a la escasa participación tecnológica local en los proyectos adjudicados. La crítica más evidente estuvo orientada a los beneficios específicos que contemplaba la ley para la importación de equipos, pero también se planteó que los precios de referencia de las licitaciones afectaron la posibilidad de competir a fabricantes locales de aerogeneradores (Kazimierski, 2022).⁵

Por otro lado, estas políticas explícitas orientadas a la rápida incorporación de renovables que involucraban contratos dolarizados y extensos, entraron rápidamente en tensión

2 Más información en: <https://www.argentina.gob.ar/economia/energia/energia-electrica/mater>.

3 La sigla PPA está relacionada al término en inglés “purchase power agreement”.

4 En 2016, cuando se lanza el programa RenovAR la potencia instalada de renovables era de 213 MW (menos del 1% de la matriz energética nacional). A fines de 2020, la potencia instalada de renovables llegaba a 3997 MW (alcanzando casi al 10%) (Cammesa, 2022).

5 El ejemplo más claro de esto es el del Parque Eólico Arauco que durante la fase anterior se destacó por ser el primero en contar con aerogeneradores de fabricación nacional (IMPESA) y que ya para el RenovAR logró la adjudicación de un nuevo proyecto con turbinas Siemens Gamesa de origen español. El propio presidente de Arauco reconoció que, para poder ser competitivos con los precios de la licitación, tuvieron que reducir el componente nacional (admin-wddrow, 2016).

en una economía como la Argentina, donde las condiciones macroeconómicas suelen ser volátiles (Barrera *et al.*, 2020). Es así que el boom de proyectos renovables experimentado a partir de las licitaciones del RenovAR sufrió un freno abrupto a partir de una nueva crisis económica que sufrió la Argentina en el año 2018 y que se expresó en una fuerte devaluación y la necesidad por parte del gobierno de solicitar el auxilio del Fondo Monetario Internacional.

En otro nivel de análisis, existieron otros cuestionamientos que marcan que este tipo de políticas se orientaron, casi de forma exclusiva, a grandes proyectos que a su vez requieren altos montos de inversión. De esta manera, se reproducen los modelos de concentración y de exclusión desarrollados bajo el modelo energético dominante basado en el uso de hidrocarburos (Kazimierski, 2021).

Una alternativa que buscó revertir esta tendencia fue la promoción de sistemas de Generación Distribuida con Energías Renovables. Para ello, se sancionó la Ley 27424 de generación distribuida en diciembre de 2017. Desde entonces, se avanzó en la reglamentación de la ley y la adhesión de las diferentes provincias. Sin embargo, la trayectoria de los sistemas de generación distribuida en la Argentina precede a la ley nacional a partir de diferentes proyectos de promoción y regulaciones a escala provincial.

Algunos gobiernos provinciales impulsaron, en la última década, leyes y resoluciones orientadas a promover y regular la instalación de sistemas de generación distribuida con conexión a redes de baja tensión. De este modo, Santa Fe, Salta, San Luis, Neuquén y Mendoza habilitaron el desarrollo de sistemas de generación distribuida antes de la sanción de la ley nacional.

En su gran mayoría, se promovieron modelos de balance neto (*net metering* o *net billing*), por lo que el principal beneficio que tienen los usuarios residenciales es reducir el costo de su consumo eléctrico a través de la energía que autogeneran. En otros casos, se sumaron precios preferenciales para la energía generada (sistemas *feed in tariff*). Un claro ejemplo de este tipo de política es la impulsada por la provincia de Santa Fe con el programa prosumidores que incorporaba el pago de un precio diferencial a la energía entregada por cualquier usuario del sistema eléctrico que utilizara energías renovables (Decreto 1710/2018).

En síntesis, las políticas, hasta aquí, se caracterizan por ofrecer incentivos económicos para promover el desarrollo y la adopción de energías renovables. En las licitaciones de grandes proyectos de generación se ofrecen contratos de provisión de energía con precios fijos en dólares, beneficios fiscales y acceso a garantías financiadas por el Estado. A esto se suma la reducción de aranceles de importación. En el caso de la generación distribuida, el incentivo se concentra en el acceso a créditos fiscales y financiamiento y en algunos casos, como el de Santa Fe, se asienta en una tarifa preferencial para la compra de la energía generada.

Las políticas hasta aquí analizadas comparten una modalidad frecuente al momento de desarrollar sistemas legislativos o regulatorios en América Latina: el intento de reproducir de forma prácticamente acrítica los modelos desarrollados en los países centrales (Bouille *et al.*, 2015). De este modo, el proceso de adopción de tecnologías y de implementación de políticas se comprende en términos de difusión basados en el principio de imitar los primeros modelos desarrollados. Sin embargo, la implementación de este tipo de política a nivel local requiere, al menos, un proceso de adecuación que en general no suele tenerse en cuenta.

Algo similar ocurre con el discurso de transición energética que también fue incorporado a partir de la experiencia desarrollada por diferentes países europeos y a partir del discurso de diferentes organismos de cooperación internacional. Sin embargo, la transición energética viene siendo el centro de fuertes cuestionamientos a nivel internacional. Incluso, se convirtió en el centro de diferentes polémicas recientes, como lo fue la declaración de la energía nuclear y el gas natural como energías verdes para la transición por parte de la Unión Europea (*EU taxonomy: Complementary Climate Delegated Act to accelerate decarbonisation*, 2022).

Para promover un proceso de transición energética justa en países como la Argentina, es necesario pensar políticas públicas integrales tendientes a modificar el sistema energético, teniendo en cuenta múltiples variables como desigualdades estructurales socioeconómicas y regionales, conflictos sectoriales, restricciones del sector externo (falta de dólares), estrategias empresariales y sistemas regulatorios. Esto implica, necesariamente, articular este tipo de políticas explícitas con otras implícitas relacionadas al modelo de desarrollo deseado.

Los avances y contratiempos en la implementación del programa de desarrollo de la industria solar térmica (PRODIST) pueden ser un buen caso para repensar este tipo de tensiones.

El programa de desarrollo de la industria solar térmica (PRODIST)

El desarrollo de la energía solar térmica en la Argentina tiene una larga trayectoria de más de cuarenta años. Desde la década de 1970, múltiples grupos de investigación desarrollaron prototipos y realizaron diferentes trabajos de experimentación sobre el tema a lo largo de todo el país. Asimismo, desde mediados de la década de 1970 existen en el país empresas fabricantes de equipos de calentamiento de agua para uso sanitario (Follari y Fasulo, 1998).

Sin embargo, fue en los últimos veinte años que el sector solar térmico experimentó su mayor expansión, que además estuvo sostenida por algunas políticas públicas. Es así que en 2009 el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) inauguró su Plataforma de Energía Solar Térmica en la que se comenzaron a ensayar los equipos de fabricación nacional. Asimismo, desde 2017 el INTI también comenzó a realizar un Censo de Energía Solar Térmica de forma periódica cuya información permitió consolidar una base de datos de fabricantes, distribuidores e instaladores de equipos solares térmicos que operan en el país, además de una actualización de las instalaciones realizadas (Bornancin *et al.*, 2021).

Asimismo, diferentes provincias impulsaron proyectos de incorporación de termotanques solares en viviendas entre los que se puede destacar el programa Un sol para tu techo, en Santa Fe. Este programa consistía en la creación de una línea de créditos blandos a través del Banco de Santa Fe para la adquisición y colocación de termotanques solares de fabricación nacional. Para ello se elaboró un registro de proveedores e instaladores habilitados para acceder al crédito. Este programa fue impulsado y coordinado por la Subsecretaría de Energías Renovables de la provincia cuyos funcionarios reconocen una serie de dificultades en su ejecución. Uno de los problemas identificados es la falta de visibilidad que tuvo el programa entre los potenciales usuarios. La publicidad oficial y del banco no logró generar interés de la población en los beneficios de acceder a un crédito para adquirir un termotanque solar (en términos de ahorro energético) (Arraña *et al.*, 2016).

En comparación con otras energías renovables, el sector solar térmico es uno de los más dinámicos en términos de producción industrial nacional. Según los datos recabados por el último censo realizado por el INTI, para el año 2019 había en el país 21 empresas fabricantes de equipos de calentamiento de agua con energía solar térmica. Este número incluye la producción de termotanques solares para calentamiento de agua caliente sanitaria domiciliaria, sistemas de climatización de piscinas, calefacción, aprovechamiento industrial e instalaciones comerciales. Estas empresas se distribuyen en 9 provincias a las que se suman otras 100 empresas dedicadas a brindar servicio técnico e instalaciones desplegadas en 16 provincias (Bornancin *et al.*, 2021).

En el rubro de termotanques solares de uso residencial, la producción nacional sigue representando un porcentaje muy bajo del total de los equipos comercializados en el país (el 22% del mercado de acuerdo con el último censo publicado por el INTI) (*ídem*). En términos generales, el sector está conformado principalmente por empresas pyme a las que les cuesta

competir con equipos de origen importado en un mercado que, hasta hace muy poco tiempo, no estaba totalmente normalizado en términos de requisitos técnicos. Esta falta de normalización técnica era claramente perjudicial para los fabricantes nacionales y para los usuarios de equipos importados de baja calidad. Además, también generaba prejuicios y dudas respecto a los beneficios de las energías renovables en general.

Una de las principales diferencias entre los equipos de fabricación nacional y los importados (en su mayoría de origen chino) es la tecnología utilizada. A grandes rasgos, se pueden identificar tres tipologías diferentes de termotanques solares según sus sistemas de captación y materiales con los que están contruidos: 1) colectores de placa plana de acero inoxidable, 2) colectores de caños de material plástico y 3) colectores de tubos evacuados de vidrio.

La amplia mayoría de los equipos producidos en el país son de colector de tipo placa plana de acero inoxidable, aunque hay tres empresas que fabrican equipos plásticos. Casi la totalidad de los equipos de tubos evacuados de vidrio es de origen importado, aunque en el último año surgieron unas pocas empresas que ensamblan este tipo de equipos produciendo localmente los tanques de acumulación de agua.

Recién en el año 2018, a partir de las gestiones de la Cámara Argentina de Fabricantes de Equipos de Energía Solar Térmica (CAFEEST), el INTI y otras instituciones de ciencia y técnica se avanzó en un reglamento técnico para establecer reglas mínimas que deben cumplir los equipos nacionales e importados. Dicha reglamentación fue emitida a través de la Resolución 520/2018 de la Secretaría de Comercio del Ministerio de Producción, modificada por la Norma 753/2020, que es la que se encuentra vigente actualmente.⁶ A partir de esta normativa se regula la comercialización de cualquier termotanque solar (importado o nacional) y se exige el cumplimiento de requisitos técnicos mínimos a través de ensayos realizados por laboratorios certificados.

A diferencia de otras energías renovables, la instalación de sistemas de energía solar térmica no cuenta con instrumentos de fomento a nivel nacional. Solo existen algunas iniciativas provinciales, como la ya mencionada de la provincia de Santa Fe. Asimismo, estas iniciativas suelen reducirse a créditos (más o menos blandos) que siguen concentrando el acceso a este tipo de tecnología en sectores de ingreso alto y medio-alto. Así, quedan afuera los sectores de bajos ingresos, sin acceso a redes de gas natural, en cuyas viviendas el gasto energético representa un porcentaje alto de los ingresos familiares.

En este contexto, en el año 2020, se comenzó a diseñar el PRODIST como una política nacional para fomentar la producción y el uso de equipos de calentamiento solar de agua para uso sanitario. Entre los fundamentos que se presentaron para la implementación de un programa como este, se destacan algunas estimaciones de ahorro energético, fiscal y de dólares por reducción de importaciones de gas. El consumo energético requerido para el calentamiento de agua de uso sanitario en la Argentina (solo considerando a los usuarios de gas natural y GLP) es de aproximadamente 16 millones de m³/día de gas equivalente (Codesiera *et al.*, 2016). A ese consumo se deben sumar los 6 millones de m³/día de los usuarios comerciales y entes oficiales en el mismo rubro. Por lo tanto, la energía usada en calentamiento de agua en la Argentina es cercana a los 22 millones de m³/día de gas equivalente (8030 millones de m³ de gas equivalente por año). Esto representa, prácticamente, el mismo volumen de gas que el país estima importar durante el año 2022 (Bertinat y Chemes, 2022).

El programa comenzó como una línea de trabajo de la Dirección Nacional de Generación Eléctrica de la Secretaría de Energía cuando esta secretaría dependía del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación (MDP). En su primera versión, el programa proponía

⁶ También existen en el país dos normas de calidad de producto (IRAM 210.015-1 e IRAM 210.022-1, Sistemas Solares Térmicos Compactos y Colectores Solares, respectivamente).

estimular la demanda a través de acciones: líneas de crédito con tasa subsidiada para compra de equipos y subsidios para la instalación de equipos en hogares de sectores vulnerables. Sin embargo, en septiembre de 2020, la Secretaría de Energía pasó a depender del Ministerio de Economía y la iniciativa perdió vigor.

A mediados de 2021 la idea fue retomada desde el MDP a partir de la firma de un convenio con el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (MDTyH) para impulsar la incorporación de sistemas de calentamiento de agua para uso sanitario en las viviendas que formaban parte del programa federal de vivienda Casa Propia.⁷ En el marco de este convenio, el PRODIST asistió a las diferentes provincias responsables de elaborar los pliegos de licitación de las obras vinculadas al programa para incorporar requerimientos técnicos de los equipos solares térmicos a instalar. En particular, se definió que los equipos a instalar fueran termotanques solares compactos de placa plana que cumplieran los requisitos técnicos establecidos por la resolución de comercio interior. Pero además, se recomendó que fueran sistemas de calentamiento indirecto debido a las diferentes calidades de agua existentes en las diferentes provincias.⁸

Asimismo, en el marco del proyecto se realizaron diferentes instancias de capacitación orientadas a funcionarios e inspectores de los institutos de vivienda provinciales para generar las capacidades necesarias para la elaboración de los pliegos de licitación y para el control de las obras realizadas por las empresas constructoras. En algunas provincias también se realizaron cursos de capacitación para las empresas constructoras que incluyeron módulos prácticos de instalación de los termotanques solares.

El convenio con el MDTyH produjo un cambio radical en la demanda nacional de equipos solares térmicos que provocó un enorme desafío para el sector productivo. Al inicio del PRODIST, los fabricantes de termotanques solares se encontraban con niveles críticos de operatividad. La demanda de equipos en 2019 ascendía a 5.000 unidades, pero en el marco de la pandemia del covid-19, durante los años 2020 y 2021, había caído a una demanda casi inexistente.

En una primera etapa, se planteó la necesidad de fortalecer la operatividad de empresas de la CAFEEST para lograr una producción total aproximada de 30.000 equipos al año (lo que significaba sextuplicar la producción de 2019). Esta situación le exigió a la industria nacional un rápido desarrollo de capacidades técnicas y operativas. El PRODIST realizó un asesoramiento técnico-productivo para la puesta a punto de sus establecimientos, rediseño de los equipos de acuerdo con los estándares de calidad y a los procedimientos de fabricación.

Además, el programa facilitó el acceso de las empresas a diferentes instrumentos de financiamiento del MDP con formatos de aportes no reembolsables o créditos con tasa subsidiada. De este modo, el PRODIST no generó ningún instrumento específico para el sector solar térmico, sino que asistió a las empresas para que puedan aplicar a las líneas de financiamiento ya existentes que tienen convocatorias periódicas para todo el sector industrial pyme.

A pesar de todo este esfuerzo, se hizo evidente que la capacidad productiva de las empresas existentes no iba a ser suficiente para abastecer la demanda creciente generada ex-

7 El programa federal Casa Propia es la principal política de vivienda del Estado nacional e involucra la construcción de viviendas nuevas; refacciones o ampliaciones para el mejoramiento de las condiciones de hábitat de poblaciones vulnerables en todo el país. El programa tiene como principal objetivo el de generar 264.000 soluciones habitacionales en todo el territorio nacional durante el trienio 2021/2023. La ejecución de las obras está bajo la órbita de los institutos de la vivienda provinciales.

8 Los termotanques solares indirectos son aquellos en los que el fluido que circula en los colectores no es el agua que se acumula en los tanques. Este fluido circula en una camisa o serpentina y calienta el agua de consumo humano acumulado en el tanque. La recomendación de este tipo de sistemas es debido al alto contenido de sarro que suele encontrarse en el agua subterránea.

clusivamente por las obras asociadas al programa Casa Propia. Es por ello que se avanzó en el desarrollo de nuevos proveedores de equipos. En este aspecto se destaca el caso de dos empresas que se dedicaban a ensamblar equipos importados de tecnología de tubos evacuados que decidieron iniciar la producción de equipos de placa plana con asistencia técnica del PRODIST. Estas empresas tomaron esta decisión motivadas para cumplir con los requisitos técnicos exigidos en los pliegos licitatorios y poder convertirse en proveedores para las obras del programa Casa Propia.

Otro logro reivindicado por los responsables del PRODIST fue el desarrollo de proveedores nacionales de algunos componentes que antes eran importados en su totalidad. Tal es el caso de los controladores electrónicos que utilizan los equipos híbridos que complementan los sistemas de calentamiento solar con resistencias eléctricas. De este modo, se sumaron como fabricantes especializados en estos componentes dos empresas.

Un aspecto clave del programa es el desarrollo de las capacidades técnicas y productivas de la industria nacional que garantice la calidad del diseño y fabricación de los equipos. Para ello, se estableció un trabajo articulado con el INTI. Esta institución realiza los ensayos establecidos por las normas vigentes de carácter obligatorio sobre los equipos fabricados y otorga la certificación correspondiente. Con el fin de mejorar las capacidades de testeo y control de calidad, el INTI aceleró sus planes de construcción de un laboratorio acorde y equipado para brindar el servicio de ensayo y certificación para la industria solar térmica.

Los resultados obtenidos por el programa en un año de existencia resultaron muy alentadores para el sector productivo. Todas las empresas vinculadas al programa aumentaron su producción, tomaron más personal e incorporaron nueva maquinaria (esto último con el apoyo de los instrumentos de financiamiento del MDP). Pero además, se produjo una mejora técnica de los equipos producidos con la incorporación de recomendaciones realizadas por parte del equipo de profesionales técnicos del programa. Estas mejoras técnicas fueron incorporadas gracias a los ensayos requeridos por la resolución de comercio interior, pero también por los requerimientos establecidos en los pliegos de licitación del programa Casa Propia.

Estas condiciones no solo obligaron a las empresas fabricantes nacionales de termotanques solares a realizar mejoras en sus equipos, también convencieron a empresas ensambladoras de iniciar la fabricación de equipos con colectores de placa plana reemplazando la importación de tubos evacuados. De este modo, el PRODIST construyó un tipo de demanda a través de los requerimientos técnicos que potenció la producción nacional de termotanques solares en volumen y calidad.

Todo el trabajo realizado por el grupo de trabajo del programa se articuló con escasos recursos. En términos formales, el PRODIST opera como una consultoría a cargo de un equipo de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN)-Facultad Regional Rosario contratada por parte del MDP. Es así que todas las acciones del programa fueron impulsadas por técnicos especializados de la UTN sin formar parte de la estructura del Ministerio. Hasta el momento, el programa no fue oficializado, ni cuenta con una resolución de creación formal. De este modo, su continuidad como política pública está atada a la decisión de renovar el contrato de consultoría. Tampoco está definido a qué área del ministerio pertenece, ya que opera desde el Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros.

Paradójicamente, esta situación le da al programa una flexibilidad y margen de maniobra significativos ya que funciona como un ente independiente de las decisiones de las autoridades del Ministerio. Sin embargo, esta situación irregular limita la visibilidad de sus acciones y por lo tanto su alcance. Puntualmente, los desafíos a futuro relacionados a la incorporación de nuevos fabricantes se presentan como una barrera que requiere un mayor poder de fuego por parte de las políticas públicas. La institucionalización del programa resulta ser un paso clave en ese sentido.

Conclusiones

La necesidad de avanzar en una transición energética hacia sistemas sociotécnicos más sostenibles se ha convertido en un proceso inevitable y prácticamente indiscutido a escala global. Sin embargo, todavía sigue vigente un profundo debate en la forma de llevar adelante ese proceso, quiénes lo deben conducir y sobre todo cómo revertir las inequidades existentes en el régimen sociotécnico vigente. En el caso de la Argentina, se debe incorporar además la necesidad de llevar adelante la transición en un contexto macroeconómico muy desfavorable marcado sobre todo por la escasez crónica de divisas. Frente a estos problemas, la transición suele estar tensionada por la promesa de dólares que ofrece la explotación de hidrocarburos (ya sea a través de Vaca Muerta o de la explotación offshore).

En la mayoría de las políticas públicas impulsadas para promover la incorporación de energías renovables en la Argentina se puede identificar un sesgo en el tipo de instrumentos y estrategias adoptadas, ya que se concentran en incentivos de mercado. Este tipo de instrumentos, muy extendidos y aceptados en países centrales, no generan los mismos resultados en países como la Argentina. La principal debilidad que presentan estos modelos se vincula a los mecanismos de financiamiento, pero sobre todo por las dificultades de que puedan ser sostenidos en el tiempo en contextos de inestabilidad macroeconómica. En el caso de las políticas de generación distribuida, también se pueden observar nuevos procesos de exclusión entre quiénes tienen acceso al crédito y quiénes no.

Como contrapartida, la experiencia del PRODIST permite repensar los modelos de transición energética, ya que propone avanzar en un proceso de descarbonización priorizando el acceso a la energía de sectores populares. A diferencia de las políticas implementadas hasta el momento, no se ofrecen incentivos económicos a los sectores de ingresos altos y medios, sino que se ofrece un ahorro energético y económico a sectores de bajos recursos. De este modo, además de ser una política de ahorro energético, es una política de ingresos, ya que cada peso que no se paga en gas natural, electricidad o garrafas, se puede volcar al consumo. También representa un alivio fiscal para el propio Estado que puede reducir lo que invierte en subsidios a la energía.

Para pensar los problemas y desafíos que enfrentan este tipo de iniciativas resulta valioso el aporte de los estudios sobre transiciones a la sustentabilidad. En general, los trabajos desarrollados desde esta perspectiva identifican como nichos sustentables los espacios de investigación y desarrollo (laboratorios, universidades, instancias experimentales), sobre todo porque cumplen con la premisa de ser espacios protegidos en los que las reglas de juego son diferentes (rentabilidad, eficiencia, performance). El PRODIST genera condiciones de nicho a partir de la aplicación de la normativa técnica, pero sobre todo a través de los pliegos licitatorios de los planes de viviendas.

Un elemento destacable del PRODIST es cómo operaron las diferentes políticas explícitas e implícitas. En particular, el desarrollo de la industria en términos de cantidad y calidad no estuvo relacionado con incentivos convencionales, como el acceso a créditos blandos o subsidios, sino que fue traccionado por una política de compra pública y la aplicación de normativas técnicas específicas. De este modo, no fueron las políticas explícitas de energías renovables las principales dinamizadoras de la producción e instalación de sistemas de energía solar térmica, sino las políticas implícitas de vivienda (programa Casa Propia) y comercio interior (Resoluciones 520/2018 y 753/2020).

El desafío actual del programa es garantizar su continuidad y escalamiento para lograr una transformación significativa del régimen sociotécnico vigente. Dejar de ser un programa que consolida un nicho vinculado a los planes de viviendas financiadas por el Estado y convertirse en una política de ampliación que incluya otro tipo de regulaciones que permitan extender la

adopción de sistemas solares térmicos de industria nacional por otro tipo de usuarios y usos (industrial, comercial y residencial).

El objetivo principal del programa de expandir el mercado de termotanques solares a nivel nacional puede potenciar la creación de nuevas industrias y empleos (no solo industriales, sino también en instaladores y reparadores). Además, se trata también de una política de sustitución de importaciones gracias a las regulaciones implementadas que promueven la utilización de equipos de fabricación nacional en reemplazo de los importados que aún dominan el mercado.

La comparación de iniciativas como el PRODIST y las políticas de promoción de energías renovables, como las que se implementaron en la Argentina, hasta el momento evidencian que la transición energética es un campo de disputa. Las políticas que se reducen a una búsqueda de modificar la matriz de generación eléctrica, sin modificar las inequidades del régimen sociotécnico vigente, no solo mantienen las desigualdades vigentes, sino que las profundizan. La redistribución de la riqueza y la inclusión social debe ser un aspecto central para pensar una transición energética justa. Para ello, es necesario pensar políticas públicas implícitas y explícitas articuladas que permitan promover las transformaciones necesarias en el régimen sociotécnico.

Bibliografía

- AA. VV. (2009). *Energías renovables. Diagnóstico, barreras y propuestas*. Bariloche: REEP-Secretaría de Energía-Fundación Bariloche. Disponible en: <http://www.energia.gov.ar/contenidos/archivos/Reorganizacion/novedades/EnergiasRenovables.pdf>.
- admin-wddrow (2016). “Parque Eólico de Arauco tendrá operativo sus 102,4 MW para mediados del 2017”. *Energía Estratégica*, 4/11/2016. Disponible en: <https://www.energiaestrategica.com/parque-eolico-arauco-tendra-operativo-1024-mw-mediados-del-2017/>.
- Araújo, K. (2014). “The emerging field of energy transitions: Progress, challenges, and opportunities”. *Energy Research and Social Science*, n° 1, pp. 112-121.
- Arraña, I.; Bertinat, P.; Chemes, J. y Salerno, J. (2016). “Análisis problema-solución sobre programa de promoción de energías renovables”. En *Acta de la XXXIX Reunión de Trabajo de la Asociación Argentina de Energías Renovables y Medio Ambiente*, vol. 4, pp. 12.19-12.26. Disponible en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/66980/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1.
- Barrera, M.; Sabbatella, I. y Serrani, E. (2020). “Paradigmas energéticos en disputa en las últimas dos décadas en Argentina”. En Guzowski, C.; Ibañez Martín, M. y Zabaloy, F. (comps.). *Energía, innovación y ambiente para la transición energética sustentable: retos y perspectivas*, pp. 587-599. Bahía Blanca: EdiUNS. Disponible en: <https://ediuns.com.ar/producto/energia-innovacion-y-ambiente-para-una-transicion-energetica-sustentable-retos-y-perspectivas/>.
- Barros, V.; Belmonte, S.; Chévez, P.; Díscoli, C.; Escalante, K.; Franco, J.; Garrido, S.; González, F.; González, J.; Martini, I.; Sarmiento, N. Schmukler, M. y Viegas, G. (2016). “Políticas públicas y estrategias institucionales para el desarrollo e implementación de energías renovables en Argentina (2006-2016)”. *Energías Renovables y Medio Ambiente*, vol. 37. Disponible en: <http://portalderevistas.unsa.edu.ar/ojs/index.php/erma/article/view/1360>.
- Berkhout, F.; Smith, A. y Stirling, A. (2004). “Socio-technological regimes and transition contexts”. En Elzen, B.; Geels, F. y Green, K. (eds.), *System Innovation and the Transition to Sustainability*, pp. 48-75. Cheltenham: Edward Elgar.

- Bertinat, P. (2016). *Transición energética justa. Pensando la democratización energética*. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung. Disponible en: https://www.cta.org.ar/IMG/pdf/analisis-sind_001_bertinat_v05_final.pdf.
- Bertinat, P. y Chemes, J. (2022). “Gas a dieta. Energía solar y eficiencia energética para todos y todas, con fabricación nacional: una real soberanía energética”. *El Cohete a la Luna*, 20/3/2022. Disponible en: <https://www.elcohetealaluna.com/gas-a-dieta/>.
- Bertinat, P.; Chemes, J. y Forero, L. (2020). *Transición Energética. Aportes para la reflexión colectiva*. Rosario: TNI-Taller Ecológico.
- Bornancin, M.; Chiaravalloti, A.; Cordi, M.; Lunardelli, G.; Medel, N.; Pescio, F.; Pereira, G.; Sabre, M. y Quiroga, L. (2021). *Censo Nacional Solar Térmico 2020: período 2019*. San Martín: Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI). Disponible en: <https://censost.inti.gov.ar/docs/censo-solar-termico-2020.pdf>.
- Bouille, D.; Girardin, L. y Recalde, M. (2015). “Limitaciones para el desarrollo de energías renovables en Argentina”. *Problemas del desarrollo*, vol. 46, n° 183, pp. 89-115.
- Cammesa (mayo de 2022). “Informe anual 2021. Mercado Eléctrico Mayorista”. Disponible en: <https://microfe.cammesa.com/static-content/CammesaWeb/download-manager-files/Informe%20Anual/2022/Inf%20Anual%202021.pdf>.
- Codesiera, L.; Gil, S. y Givogri, P. (2016). *El Gas Natural en Argentina. Proyección Período 2016-2025*. Buenos Aires: FODECO. Disponible en: <https://xdoc.mx/preview/el-gas-natural-en-argentina-propuestas-periodo-2016-2025-5e9e0701c8a77>.
- Dirección General de Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales (2022). *EU taxonomy: Complementary Climate Delegated Act to accelerate decarbonisation*. Disponible en: https://finance.ec.europa.eu/publications/eu-taxonomy-complementary-climate-delegated-act-accelerate-decarbonisation_en.
- Eisenberg, A. (2019). “Just Transitions”. *Southern California Law Review*, vol. 92, n° 101, pp. 273-330.
- Elzen, B. y Wiczorek, A. J. (2005). “Transitions towards sustainability through system innovation”. *Technological Forecasting Social Change*, vol. 72, n° 6, pp. 651-661.
- Fernández Durán, R. y González Reyes, L. (2018). *En la espiral de la energía. Historia de la humanidad desde el papel de la energía*, vol. 1. Madrid: Libros en Acción/Baladre.
- Follari, J. y Fasulo, A. (1998). “Veinte años con los calefones solares argentinos”. *Energías Renovables y Medio Ambiente*, vol. 5.
- Geels, F. (2002). “Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study”. *Research Policy*, vol. 31, Issues 8-9, pp. 1257-1274. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048733302000628>.
- Geels, F. (2011). “The multi-level perspective on sustainability transitions: responses to seven criticisms”. *Environmental Innovation and Societal transitions*, vol. 1, pp. 24-40.
- Gilbert, J. y Millard, P. (2022). “Importaciones de gas en Argentina se convierten en una pesadilla por la guerra”. *Bloomberg Línea*, 28/03/2022. Disponible en: <https://www.bloomberglinea.com/2022/03/28/guerra-en-ucrania-esta-convirtiendo-en-pesadilla-el-sue-no-argentino-del-shale-gas/>.
- Giralt, C. (2011). “Energía eólica en Argentina: un análisis económico del derecho”. *Letras Verdes*, n° 9, pp. 64-86.
- Herrera, A. (1995 [1971]). “Los determinantes sociales de la política científica en América Latina. Política científica explícita y política científica implícita”. *Redes*, vol. 2, n° 5, pp. 117-131.
- Hoogma, R.; Kemp, R. y Schot, J. (1998). “Regime shifts to sustainability through processes of niche formation. The approach of strategic niche management”. *Technology Analysis & Strategic Management*, vol. 10, n° 2, pp. 175-198.

- Jakob, M. y Steckel, J. C. (2016). *The Just Energy Transition. (Works-in-Progress)*. Gland: WWF International.
- Kazimierski, M. (2021). “Generación distribuida de energía renovable ¿una oportunidad para la desconcentración del sistema energético argentino?”. *Observatorio latinoamericano y caribeño*, vol. 5, n° 2, pp. 24-42. Disponible en: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/observatoriolatinoamericano/article/view/6776/6032>.
- _____. (2022). “Financiarización en el sector energético argentino: el caso del Programa RenovAr”. *Cuadernos de Economía Crítica*, vol. 8, n° 15, pp. 37-59. Disponible en: <https://sociedadeconomicacritica.org/ojs/index.php/cec/article/view/271>.
- Kemp, R. y Rip, A. (1998). “Technological change”. En Malone, E. L. y Rayner, S. (eds.), *Human Choice and Climate Change*, pp. 327-399. Columbus, Ohio: Battelle Press.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN) (2008). *1816-2016. Argentina del Bicentenario. Plan Estratégico Territorial*. Disponible en: https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/AS_13691559251.pdf.
- Smith, A. y Stirling, A. (2010). “The politics of social-ecological resilience and sustainable sociotechnical transitions”. *E&S*, vol. 15, n° 1.

Normativa

- Decreto 1710/2018. Gobierno de la provincia de Santa Fe.
- Ley 26190/2006. Régimen de fomento nacional para el uso de fuentes renovables de energía destinada a la producción de energía eléctrica.
- Ley 27191/2015. Régimen de fomento nacional para el uso de fuentes renovables de energía destinada a la producción de energía eléctrica. Modificación.
- Ley 27424/2017. Régimen de fomento a la generación distribuida de energía renovable integrada a la red eléctrica pública.
- Resolución 108/2011. Secretaría de Energía.
- Resolución 520/2018. Secretaría de Comercio Interior.
- Resolución 753/2020. Secretaría de Comercio Interior.

¿Hacia una transición hídrica justa en América Latina? Aportes para el debate

Towards a just water transition in Latin America? Contributions for the debate

Verónica L. Cáceres y Karina Forcinito*

Resumen

En el marco del debate sobre la crisis ecosocial el presente artículo enfatiza la atención en el agua como fuente de sostenibilidad de la vida. Puntualmente, despliega la mirada en torno a la transición hídrica justa, realiza un esfuerzo de conceptualización crítica y reflexiona sobre el diseño de estrategias en Latinoamérica. Se trata de un trabajo teórico que retoma aspectos de distintas corrientes en el interior de las ciencias sociales, especialmente en la economía política, la economía ecológica y la ecología política. Realiza una revisión de fuentes bibliográficas y documentos con propuestas del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. La transición hídrica no puede pensarse sin una transformación profunda en los modos en que las sociedades se vinculan con el agua y en la región latinoamericana esto está atravesado por desafíos y retos significativos en materia de justicia social y ambiental.

Palabras claves: transición hídrica justa, derechos humanos, justicia hídrica, crisis ecosocial.

Abstract

In the context of the debate on the ecosocial crisis, this article emphasizes attention to water as a source of sustainability of life. Punctually, it displays the look around the just water transition, makes an effort of critical conceptualization and reflects on the design of strategies in Latin America. This a theoretical work that takes up aspects of different currents within the social sciences, especially, in political economy, ecological economy, and political ecology. It also performs a review of bibliographic sources and documents with proposals of the United Nations Environment Program, the United Nations Food and Agriculture Organization and the Economic Commission for Latin America and the Caribbean. The water transition cannot be thought of without a profound transformation in the ways in which societies are linked to water; and in the Latin American region, this is crossed by significant challenges and challenges in terms of social and environmental justice.

Keywords: just water transition, human rights, water justice, ecosocial crisis.

* V. L. Cáceres: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad Nacional de General Sarmiento y Universidad Nacional de Luján (CONICET-UNGS-UNLu), vcaceres@campus.ungs.edu.ar.
K. Forcinito: Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Universidad Nacional de Luján (UNLu) y Universidad de Buenos Aires (UBA), kforcini@campus.ungs.edu.ar.

Introducción

El brote de coronavirus (covid-19) declarado pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en marzo de 2020 expuso un entramado complejo y profundo de desigualdades sociales, económicas, regionales, de género y ambientales, entre las que se destaca las del acceso al agua y al saneamiento. Entonces, más de 2000 millones de personas en el mundo ya utilizaban agua para consumo humano con contaminación microbiana (OMS, 2022a y otros 2000 millones habitaban en zonas con estrés hídrico (ONU, 2019). Solo el 54% de la población mundial (4200 millones de personas) utilizaba un servicio de saneamiento gestionado de forma segura. Más de 1700 millones de personas no tenían acceso a servicios básicos de saneamiento, como inodoros o letrinas privadas, y el 45% de las aguas residuales domésticas generadas se vertía sin aplicar un tratamiento seguro (OMS, 2022b).

La falta de agua en cantidades suficientes y en condiciones salubres, así como la falta de acceso al saneamiento en condiciones seguras y sostenibles han estado históricamente vinculadas con la transmisión de distintas enfermedades entre las que se conocen el cólera, diarreas, disentería, hepatitis A, fiebre tifoidea y poliomielitis. También al retraso del crecimiento y a la propagación de la resistencia a los antimicrobianos (OMS, 2022a). La humanidad ya ha atravesado situaciones de epidemias como el cólera y la fiebre amarilla que han diezmando a poblaciones, por caso a fines del siglo XIX, y que han generado desplazamientos de sectores sociales con capacidad de abandonar sus residencias y trasladarse a lugares más salubres. Así sucedió en la ciudad de Buenos Aires y en otras metrópolis, por ejemplo. La particularidad de nuestro tiempo consiste en la aceleración y mundialización de situaciones de emergencia de salud pública de importancia internacional declaradas por la OMS.¹ El crecimiento exponencial de estos eventos se encuentra condicionado por un contexto de crisis ecosocial sin precedentes, que ha ubicado el acceso al agua y al saneamiento, en general, y a los procesos de transición hídrica, en particular, en un primer plano en el marco de la agenda política mundial y regional (Clark *et al.*, 2021; Forcinito y Varela, 2022).

En este marco general, el presente artículo se propone aportar a la conceptualización y al diseño de estrategias de transición hídrica justas en la región latinoamericana como un modo de enfrentar la crisis ecosocial. La crisis demanda una consideración de la agenda y las políticas hídricas. En los últimos años el debate sobre las transiciones socioecológicas ha sido objeto de distintos trabajos, así se pueden destacar con énfasis en la transición energética los trabajos de Argento y Bertinat (2022), Argento, Puente y Slipak (2022), Bertinat y Chemes (2020), Egler (2020), entre otros. No obstante, menos atención ha tenido la transición hídrica. Un término que no puede ser distanciado de su nexo con energía y alimentos en tanto existen notorias interdependencias y demanda ser abordado de forma holística del resto de las acciones de transición. La noción de transición hídrica se utiliza de manera variada, se encuentra poco conceptualizada, con matices y atraviesa disputas. Desde los años setenta del siglo pasado el agua ingresó en la agenda internacional de la mano de instituciones como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la OMS. Desde entonces, forma parte de las recomendaciones y, de las acciones tendientes a garantizar el desarrollo sostenible, e integra los llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible que reemplazaron a los Objetivos del Milenio tendientes a mitigar los efectos del cambio climático. Así, interesa conceptualizar críticamente qué se entiende por

¹ En los últimos 13 años, la OMS declaró este tipo de situaciones en siete oportunidades. En el año 2009 fue por la pandemia del virus H1N1 (gripe porcina), en el 2014 por la poliomielitis, en el período 2013-2016 por el brote de ébola en África occidental, en los años 2015 y 2016 por la epidemia del virus Zika, de 2018 a 2020 por la epidemia de ébola de Kivu, la penúltima por la pandemia de covid-19 y este año por la viruela del simio.

transición hídrica, previo a considerar los diversos usos y funciones del agua, y delinear algunos de los principales elementos que la conforman.

Hacer referencia a la transición hídrica requiere problematizar abiertamente los “estilos de desarrollo” que se expanden, profundizan y consolidan en la región basados en la explotación de bienes ambientales, que son insostenibles y que profundizan las desigualdades y la dependencia (Gudynas, 2012). También un debate profundo sobre los patrones de consumo totalmente inviables, especialmente en algunos sectores, así como la generación de desechos. Lo cual implica desde nuestra perspectiva considerar como punto de partida el agua como un derecho humano inalienable, desde ese lugar debatir la justicia hídrica y la relevancia de la participación democrática en las decisiones de política de agua y saneamiento.

Se trata de un trabajo teórico que se nutre de distintas corrientes en el interior de las ciencias sociales, especialmente en la economía política, la economía ecológica y la ecología política. Realiza una revisión de un conjunto amplio de fuentes bibliográficas y de documentos que delinear propuestas en torno a la gestión hídrica, para reflexionar en las transiciones, especialmente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la FAO y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Propiedades y funciones del agua

El agua es el elemento más abundante de la superficie terrestre en cuanto cubre el 70% del planeta, unos 360 millones de km², y se encuentra en la atmósfera en estado líquido, gaseoso y sólido. El agua es el principal disolvente, propiedad que le permite transportar sustancias nutritivas hasta las células, así como sustancias de desecho desde las células hacia el exterior; de ese modo favorece el metabolismo muscular (Bella y Hure, 2007). Tradicional o convencionalmente se plantea que en la hidrósfera el agua está en continuo cambio en su fase en lo que se denomina el ciclo hidrológico. El movimiento se debe centralmente a que el sol proporciona la energía para elevar el agua mediante la evaporación del agua superficial y la transpiración de los seres vivos; por la gravedad, desciende por la precipitación hacia riachuelos y arroyos de donde pasa a los océanos, mares y lagos, etc. y, producto del escurrimiento, se infiltra en el suelo formando depósito de agua subterránea (Campos Aranda, 1984 y Bella y Hure, 2007). No obstante, las acciones que realizan las sociedades tienen la posibilidad de incidir y lo hacen en el ciclo hidrológico, lo que se torna visible. Mossobrio y Ruggerio sostienen que el reconocimiento de “la complejidad de los sistemas hídricos y el impacto de la sociedad en ellos es una condición necesaria para el análisis de la sustentabilidad de tales sistemas” (2019: 60).

La consideración del ciclo “hidrosocial” del agua invita a considerar cómo fluye el agua dentro del ambiente físico, también cómo es gestionada mediante legislaciones, instituciones, obras hidráulicas, prácticas culturales y significados simbólicos (Budds e Hinojosa, 2012). Por lo que la circulación del agua conforma un proceso físico y social, un flujo siconatural hibridado que fusiona de manera inseparable la naturaleza y la sociedad (Swyngedouw, 2004 y Linton, 2010). Así, Martín y Larsimont argumentan que se trata de “un proceso continuo y dinámico de ensamblaje entre actores heterogéneos” entre los que se observan, por ejemplo, relaciones “entre actores humanos (productores, profesionales, técnicos), no humanos (acuíferos, glaciares, suelos) e híbridos técnico-institucionales (instituciones, leyes, infraestructura de riego, perforaciones, etc.)” (2016: 34).

Las actividades que realizan las sociedades inciden ciertamente en la circulación de agua y han dado lugar a la construcción de redes de infraestructuras hidráulicas muy complejas. Cabe señalar que existen distintos tipos de agua en la naturaleza y se pueden diferenciar en

aguas meteóricas, superficiales y subterráneas. Las aguas meteóricas tienen pocas sustancias disueltas e incluyen agua de lluvia que se cosecha en muchos lugares, nieve, granizo, agua de glaciares y casquetes polares; las aguas superficiales tienen mayor cantidad de sustancias en solución y suspensión tanto en mares, ríos, arroyos, lagos y pantanos, por lo que su calidad es variable, y las aguas subterráneas son las que se ubican por debajo de la superficie terrestre, pueden contener sustancias disueltas y ser aguas duras, abastecen a pozos y manantiales (Bella y Hure, 2007).

Aunque no se sabe con exactitud cuánta agua hay en el planeta, las estimaciones varían entre el 1% y el 5% de la masa total de la tierra (ídem). El 97,5% del agua es oceánica, por lo que solo el 2,5% del agua es dulce y cerca del 70% de esta se encuentra en los glaciares y mantos de hielo, considerada inaccesible en un 97%, ya que están ubicados en la Antártica, el Ártico y Groenlandia (PNUMA, 2007). Del resto del agua dulce, casi un 30% es subterránea, se encuentra en reservorios llamados acuíferos, y menos del 1% es agua superficial, centralmente disponible en lagos. La región de América Latina y el Caribe concentra un 26% de las reservas de agua dulce a nivel mundial (UNESCO, 2003).

El agua dulce no tiene sustituto directo. Aunque ha crecido la capacidad de desalación desde 1980 y se observa un crecimiento de las plantas desalinizadoras, las técnicas para desalinizar el agua de océanos o mares son complejas y se diferencian por el costo, el impacto ambiental y la energía utilizada (Isiordia *et al.*, 2012: 64). Como explica Medina (2000) la desalinización incluye un proceso de separación de sales disueltas de aguas salobres o de mar con la finalidad de convertirlas en aguas aptas para consumo humano, el uso industrial o para el riego.

Centralmente se diferencian dos sistemas de desalinización. Por un lado, los que utilizan combustibles fósiles, como los sistemas térmicos que requieren calor para la separación de agua de sales y provocan el cambio de fase de estado líquido a vapor, y luego el vapor se condensa formando agua dulce y el agua que queda se descarta como salmuera concentrada (Hiriart Le Bert y Nava Escudero, 2007). Aquí se incluyen la destilación por compresión mecánica de vapor, por flash multietapa, por multiefecto, entre otras (Isiordia *et al.*, 2012). Por otro lado, los que usan membranas y alta presión para la separación de sales del agua en la que se destacan la ósmosis inversa y la electrodiálisis (ídem). Entre los desafíos de las técnicas de desalinización se destacan la demanda de energía, el uso de combustibles y la gestión de los pasivos ambientales que generan, en tanto como explica Bruzone (2009: 17) “aún no se ha encontrado el modo de deshacerse de la salmuera que queda del proceso y de los elementos químicos que se utilizan en el mismo y para el funcionamiento correcto de la planta, sin afectar al medio ambiente”. Por lo que el agua dulce conforma un bien crítico.

A su vez el consumo de agua dulce creció a más del doble de la tasa de aumento de la población en el último siglo (FAO, 2013). El agua dulce es fundamental para la sostenibilidad de la vida, enfrenta demandas variadas que incluyen el abastecimiento poblacional, el uso agrícola, industrial, ganadero, mineral y petrolero, de generación hidroeléctrica y de turismo, entre otras (Abihaggle y Day, 2004). Los usos del agua involucran a distintos actores, intereses, valoraciones y percepciones. Se tiende a diferenciar en la gestión del agua entre usos consuntivos y no consuntivos. Los primeros incluyen usos que la sociedad realiza en los que el agua no se devuelve al medio de donde fue captada o se la devuelve con una calidad diferente (uso agrícola, industrial, doméstico en agua y saneamiento, etc.). Los segundos refieren a usos que devuelven el agua al medio donde se extrajo (usos recreativos, de navegación, etc.). Ciertamente, los distintos usos pueden competir entre sí, especialmente en las áreas con menor disponibilidad relativa, dependiendo los momentos de recepción (para consumo humano y riego, por ejemplo, se tornan intensivos en primavera y verano) y las exigencias de calidad. La potencialidad conflictiva que emerge entre los distintos usos se complejiza en función de su escasez relativa entre las distintas ecoregiones; en relación con las actividades productivas que

se desarrollan y, particularmente, en lo que concierne a la provisión del servicio de agua en relación con la calidad, presión, tarifas y posibilidad o no de corte total.

Ciertamente, el agua es central para la reproducción del sistema económico a nivel mundial. Como destaca Swyngedouw (2004) el agua es crucial para la acumulación de capital, un “lubricante” del proceso de desarrollo económico; y en este sentido pueden entenderse los esfuerzos por dominar el recurso. La acumulación del agua no solo refiere al modo en que se apropia el bien natural que se torna un recurso en las actividades de producción, sino que la apropiación es selectiva y se orienta hacia las aguas de mayor calidad, es decir, menos contaminadas, en un marco en que las decisiones las toman “pocas manos” (Isch, 2011: 98).

De los usos consuntivos, la agricultura de riego es la principal demandante de agua en un 70% de la extracción total, producir alimentos diarios para una persona puede requerir alrededor de 5000 litros de agua, según la FAO (2017). No obstante, los sistemas de irrigación ineficientes generan que buena parte del agua (entre un 60% y 70%) se pierda en la evaporación (FAO, 2013). La presión de la agricultura de riego en un territorio depende de la disponibilidad de agua natural, las necesidades hídricas que tienen los cultivos y las prácticas y tecnologías de riego (Agua.org.mx, 2022). Otro uso importante lo conforma la demanda de la industria que utiliza un 19% del agua extraída, la mitad para el enfriamiento en las centrales termoeléctricas y la otra mitad para la industria metálica, petrolera, papelera, maderera, procesamiento de alimentos y manufacturera (idem). También se destaca la extracción de litio –insumo estratégico para los procesos de transición– como demandante de grandes volúmenes de agua que afecta de modo crítico –en términos ambientales– a los salares que constituyen humedales de altura con importantes funciones de regulación climática. De igual manera, el agua conforma un elemento fuertemente demandado en la actividad minera, que posibilita la contaminación con metales de las nacientes de agua, las quebradas y los acuíferos.

En el uso doméstico vinculado a la provisión de agua y saneamiento, el agua se consume solo una parte y retorna al sistema con una calidad deteriorada, en lo que se denomina efluentes o aguas residuales (cloacales, industriales y agrícolas). Las sociedades han construido complejas infraestructuras para garantizar el abastecimiento de agua que incluyen extensas obras hidráulicas como la construcción de presas. La construcción de presas para asegurar el suministro de agua y también para producir electricidad ha sido objeto de conflictos por el impacto ambiental que genera, por el desplazamiento de la población, la incidencia en la biodiversidad, etc. Se calculan que hay 58.000 represas que regulan regímenes de caudal (Stehr, 2020), entre las que se encuentran la presa de Kariba en Zambia, las Tres Gargantas y Xiluodu en China, Itaipú entre Brasil y Paraguay, Gurí en Venezuela, entre otras. Además, las tecnologías construidas en torno a la gestión de los servicios de agua y saneamiento son intensivas en el uso de la energía.

El acceso al agua se encuentra tensionado por los distintos usos (agrícolas, industriales, energéticos, etc.) y dicho bien natural experimenta un profundo deterioro en su calidad y disponibilidad en las últimas décadas. Ello se evidencia en la contaminación de numerosas cuencas hidrográficas, en los procesos de salinización de aguas dulces, en el agotamiento de fuentes de abastecimiento, etc. Como correlato, se han profundizado las estrategias de mercantilización del agua, que enfrentan resistencias y conflictos sociales relevantes en numerosos territorios de la región, especialmente en algunas experiencias de privatizaciones de la gestión de los servicios de agua y saneamiento, como en Bolivia (Sanz Galindo, 2006), y en experiencias de rechazo a la instalación u ampliación de actividades extractivistas, como en Argentina (Aranda, 2015). Asimismo, la falta de agua en condiciones asequibles obliga a la población de menores recursos, mayormente mujeres y niños, a acarrear agua desde largas distancias y al consumo de agua en condiciones inseguras. Incide en el acceso a alimentos en momentos de sequía y genera grandes daños y riesgos en situaciones de inundaciones.

El derecho humano al agua en la agenda internacional

El deterioro del ambiente, la creciente degradación de los ecosistemas y agotamiento de los bienes naturales emergió en la agenda internacional en la década de 1970 con fuerte intervención de los organismos internacionales. Desde entonces, se han desarrollado distintas cumbres y conferencias ambientales de relevancia: en 1972 la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano; la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992; la cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002 y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012. A estos eventos se suma la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, Mar del Plata de 1977 en la que se declaró que “Todos los pueblos, cualquiera que sea su nivel de desarrollo o condiciones económicas y sociales, tienen derecho al acceso a agua potable en cantidad y calidad acordes con sus necesidades básicas”. Estos eventos conforman hitos importantes en la institucionalización de la cuestión ambiental, en el reconocimiento de la necesidad de promoción de acciones coordinadas a nivel global en la lucha contra la pobreza y la instauración del desarrollo sostenible como perspectiva hegemónica. Más allá de lo cual en los últimos años, con el escenario bélico por el conflicto entre Rusia y Ucrania, la crisis ecosocial, integral, civilizatoria se ha profundizado y aún no termina de visualizarse, especialmente en algunas áreas, el reconocimiento de la existencia de límites planetarios del sistema Tierra (AA. VV., 2015; Moore, 2016 y AA. VV., 2020).

La institucionalización del derecho humano al agua se consolidó en un largo proceso desde la década del setenta del siglo pasado, con reconocimiento aislado e irregular en distintos instrumentos, hasta 2010 (cuando en la Sesión n° 64 de la ONU mayoritariamente se votó afirmativamente por el reconocimiento) y estuvo y está atravesada por la tensión creciente ligada a la mercantilización del recurso. Puntualmente en la resolución se declaró el “derecho al agua potable y al saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos” y se exhortó

... a los Estados y a las organizaciones internacionales a que proporcionen recursos y propicien el aumento de la capacidad y la transferencia de tecnología por medio de la asistencia y la cooperación internacionales, en particular a los países en desarrollo, a fin de intensificar los esfuerzos por proporcionar a toda la población un acceso económico al agua potable y el saneamiento (artículos 1 y 2, Resolución 64/292).

Para algunos autores el reconocimiento del derecho humano al agua conforma “la innovación más notable en gestión del agua en la historia moderna, en la medida en que procura volver al individuo al centro de la administración del recurso” (McGraw, 2011: 8).

Desde el año 2015, el acceso al agua potable forma parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que conforman una iniciativa que se propone la erradicación de la pobreza, la protección del ambiente y asegurar la prosperidad con metas a alcanzar en 2020 y 2030. El objetivo n° 6 establece la obligación de “garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos” y las metas específicas incluyen: alcanzar el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos; lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos; implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, la protección de los ecosistemas relacionados con el agua, entre otras. El acceso al agua está reconocido a nivel mundial como un derecho, aunque existen fuertes debates sobre su implementación y también sobre su contenido (Loftus y Sultana, 2014) y tensiones incesantes en la mercantilización, cuyo corolario sin dudas puede observarse en el hecho que el agua cotice, justamente en 2020, el año más crítico de la pandemia en curso, en el mercado de futuros en Nueva York. Se torna

indispensable para contrarrestar los avances en la mercantilización del agua, de la búsqueda de ganancia en torno a un bien esencial y crítico, el fortalecimiento y difusión del derecho humano al agua. La incorporación del derecho humano al agua en las legislaciones y especialmente su reconocimiento constitucional como sucede en Ecuador desde 2008 y en Bolivia desde 2009 conforman aspectos destacables. Este reconocimiento constitucional ilustra la imbricación de fuentes del derecho y la incorporación del derecho internacional de derechos humanos (Britos, 2012).

La emergencia de la crisis ecosocial

Al calor de los debates sobre la crisis y las acciones en torno al cambio climático que tuvieron lugar, especialmente, en la década de 1990, la noción de transición justa se extendió en las organizaciones sindicales como respuesta “defensiva” a la crisis, a la pérdida de puestos de trabajo generados por la transición energética corporativa y la precarización ligada a los empleos verdes y la extensión de las plataformas digitales (Anigstein, 2022). Desde entonces, el concepto se ha utilizado con diversos contenidos, diagnósticos, propuestas y alcances con mayor constancia en relación a la crisis climática y ecológica (Marchegiani y Nápoli, 2022). En los debates sobre los caminos a seguir frente a la crisis, las alternativas en la región latinoamericana y a nivel internacional “el concepto de transiciones es el que domina”, como explica Brand (2012: 146). Este concepto en las ciencias políticas refiere a las estrategias y procesos de cambio políticos y sociales organizados, especialmente, desde las políticas públicas y las estructuras (ídem). En materia ambiental esta acepción ha sido recepcionada en distintos escenarios sobre medio ambiente y promovida con diferentes contenidos por diversos actores locales y regionales como movimientos socioambientales, sindicatos, grupos de investigadoras e investigadores del sistema universitario, así como internacionales entre los que se destacan las organizaciones no gubernamentales ambientalistas, algunas corporaciones y también ciertos espacios institucionales especializados dentro de los organismos internacionales.

Desde la perspectiva hegemónica estrechamente ligada a la economía ambiental de rai-gambre neoclásica se considera que, con marcos políticos pertinentes, con la expansión de las economías verdes, los empleos verdes, con respuestas tecnológicas y la conformación de nuevos mercados se resuelve la crisis. Como señala Lang:

Con la economía verde, el sistema ya trazó el camino hacia su próximo salto modernizador: la mercantilización de la naturaleza misma y de su conservación, la venta de derechos de contaminación, las inversiones en energías renovables o en tecnologías de mitigación de daños, en donde todo aquello promete jugosas ganancias en los mercados del futuro (2012: 8).

De esta forma, no se advierten modificaciones en las bases que están detrás de la crisis, los propios modelos productivos, los patrones de consumo y la generación de desechos. Alternativa y críticamente, desde la sociología crítica, la ecología política y la economía ecológica, entre otras corrientes, la transición en materia socioecológica puede ser entendida como un cambio social, integral, profundo (Brand, 2012). Svampa plantea que

... la transición implica una transformación radical, democrática y democratizadora, apunta a un cambio integral –en el plano energético, productivo y urbano– buscando modelos que articulen justicia social con justicia ambiental; prácticas económicas y productivas basadas en la reciprocidad, la complementariedad y los buenos cuidados; un nuevo pacto con la naturaleza, cuya consigna no puede ser otra que la sostenibilidad de la vida digna (2022: 41).

Ello “no implica una modificación súbita total, sino que se postula una transformación por medio de una serie de pasos”, no son procedimientos para avanzar en reformas instrumentales “sino que apuntan a construir cambios sustanciales” (Alaysa y Gudynas, 2012: 220). En este sentido no solo concentran acciones para revertir los graves impactos, sino que contribuyen a “una transformación más amplia, orientada a las alternativas al desarrollo” (ídem).

La transición hídrica

En ese contexto entendemos que la transición hídrica implica una transformación holística de los modos y el compás en que se utiliza el agua, de modo de compatibilizarlos con los requerimientos que presenta el sistema Tierra para su conservación (preservar del deterioro y remediar o recuperar) y con los ciclos biogeoquímicos asociados que hacen posible la vida. Actualmente, el enfoque predominante en la gestión se refiere a la gestión integral de los recursos hídricos (GIRH). La gestión integrada del agua implica la integración de los distintos componentes del agua; la integración de los diferentes intereses y recursos hídricos, terrestres y ambientales y la integración del agua en el desarrollo social y económico (Solanes, 1998).

La GIRH enfatiza en la consideración del agua como un recurso vital para la vida, con disponibilidad limitada, por lo que sus usos tienen que ser reconocidos como un bien con valor económico (Gutiérrez, 2011). La GIRH, como plantean Botero-Mesa y Roca-Servat (2020: 5) “inicialmente fue expresión de la exigencia de un cambio radical en la forma de concebir la gestión del agua al complejizar la relación con ella a partir de la concepción de cuenca”. Así, señalan las autoras, “más que cantidades de agua que fluyen por cauces independientes el llamado era a considerar el conjunto de interacciones vitales en torno a las redes naturales de aguas que discurren en los territorios” (ídem). No obstante, en su promoción desde las agencias internacionales esta perspectiva ha recibido diversos cuestionamientos, entre otras cosas, por “ser insuficiente, dada su visión tecnocrática que deja de lado las dimensiones sociales relativas a la equidad y justicia” (Pedrozo Acuña, 2022: 5). Se cuestiona la promoción de una gerencia tecnocrática y única en la que, como señalan Zwartveen y Boelens (2011), la profesionalización simboliza la concentración del conocimiento y niega conocer las condiciones sociales y políticas en la que se produce la escasez y la contaminación del agua. Además de la tecnocracia y la economía verde, centradas en instrumentos económicos de cálculos y balance de costos, que reproducen y no superan las desigualdades hídricas (Damonte y Lynch, 2016).

La transición hídrica en la región latinoamericana no ha recibido hasta la actualidad –y ni siquiera en contexto de pandemia– suficiente atención en las agendas públicas y menos ha estado acompañada por la consideración de criterios de justicia social y ambiental o ha recibido la asignación de recursos públicos necesarios. Aun cuando la región alberga casi un tercio del agua a nivel global, su distribución es heterogénea y se presentan áreas productivas y ciudades con estrés hídrico. Así tienen lugar áreas con dotación de agua por habitante por año desde 28.000 m³ a menos de 500 m³ (World Data Lab, 2019). Si bien América Latina no cuenta con estadísticas que hagan posible caracterizar cuantitativa y cualitativamente la situación del acceso al agua y al saneamiento con precisión dado que carecen de comparabilidad entre fuentes y zonas geográficas (Datshkovsky *et al.*, 2021), la CEPAL estima que 1 de cada 4 personas en la región no accede al agua potable de manera segura (unos 161 millones de personas) y 7 de cada 10 no tienen acceso a saneamiento adecuado (431 millones de personas). En tanto el quintil (más vulnerable en materia de ingresos) tiene un 25% menos de acceso a los servicios básicos y paga por el agua hasta 2 veces más que el quintil más rico (CEPAL, 2022). La mitad de los efluentes en la región no recibe el tratamiento adecuado (UNICEF/OMS, 2017).

A lo que se adiciona el cambio climático que reduce la disponibilidad y calidad del agua e incrementa la competencia (Zwarteveen, 2009). Por lo que el escenario es alarmante, especialmente cuando aún transitamos una pandemia que ha expuesto la amenaza de la creciente explotación de los bienes naturales, así como el hacinamiento de la población en aglomerados urbanos, y en la cual la incipiente respuesta a la crisis sanitaria tuvo en el agua y en la higiene aliados fundamentales.

Pensar la transición en clave de justicia socioambiental implica considerar nuevos modos en que la sociedad y los distintos sectores que la componen se vinculan con el agua y con la naturaleza desde un enfoque de derechos. No alcanzan las visiones tecnocráticas de la gestión del agua, las propuestas de la economía verde, la construcción de infraestructuras más eficientes y las soluciones en manos del mercado. Hay sobradas experiencias en que las soluciones mercantiles en la región y los procesos de intensificación del extractivismo, ligado a economías de tipo enclave, contribuyen a la producción y reproducción de paisajes hídricos desiguales y a despojos (Navarro y Tzul, 2016).

Es decir que entre el conjunto amplio de aristas para pensar la transición hídrica justa se encuentra el reconocimiento indispensable de la accesibilidad al agua como un derecho humano inalienable. Los datos anteriormente destacados por la CEPAL dan cuenta de la gravedad en la que se encuentran amplios sectores de la población.

El acceso efectivo al agua demanda marcos normativos que garanticen la prestación eficiente de los servicios básicos y los derechos de la población; y la planificación territorial de las inversiones y las tecnologías asociadas con participación social vinculante en la formulación de políticas, su implementación, control y evaluación en el largo plazo sobre la base de un enfoque ecosistémico. Lo cual torna relevante la cooperación internacional para la investigación, la construcción de infraestructuras tendientes a reducir y cerrar las brechas de cobertura del servicio, así como el mantenimiento de los ductos, tanques y plantas existentes y la protección de las fuentes de agua.

En este sentido, se considera que la conexión de los hogares a las redes complementarias de servicios de agua y saneamiento, así como la utilización de sistemas descentralizados de potabilización y tratamiento de efluentes, con estándares adecuados y fuerte regulación social, pueden reducir los riesgos de contraer distintas enfermedades, en este sentido mejora la salud pública, disminuye la contaminación, la emisión de metanos, y la explotación anárquica de los recursos hídricos subterráneos. Por lo que avanzar en la construcción de modelos de distribución y acceso al agua que permitan comenzar el cierre de brechas de desigualdad entre grupos sociales, étnicos y en términos de género en la región conforma un paso central en la transición hídrica justa. Lo cual implica además inversiones sostenibles en el corto y mediano plazo, el fortalecimiento de la institucionalidad del agua, con amplia participación social. La expansión de nuevas obras puede complementarse con el desarrollo de tecnologías domiciliarias o comunitarias de captación de agua de lluvia y saneamiento de aguas residuales, especialmente en áreas con menor población (Pedrozo Acuña, 2022).

Conjuntamente con los aspectos jurídicos que universalizan el acceso resulta fundamental avanzar en la protección de las fuentes de abastecimiento de agua dulce como condición indispensable para la transición hídrica justa, considerando como principios la solidaridad intergeneracional, la prevención, el principio precautorio, la responsabilidad, etc., en el marco de políticas de preservación de entornos libres de contaminación del agua, los suelos y el aire. Ello involucra la protección de humedales continentales (deltas, fajas fluviales, lagunas, pantanos, esteros, turberas, de altura, geotérmicos, salares, etc.) y costeros (marismas, manglares, arrecifes de coral, estuarios, etc.); de áreas periglaciarias y glaciarias; el rescate o remediación de ríos y cuerpos de agua; la regeneración ecológica de cuencas hidrológicas; la supresión de la sobreexplotación y contaminación de los acuíferos y de las actividades intensivas en el uso

de sustancias altamente contaminantes; el tratamiento de diques de cola con remanentes mineros, de piletas con desechos de la fractura hidráulica para la extracción de hidrocarburos, de la contaminación con agroquímicos y efluentes industriales, etc.

Cabe señalar que la recepción jurídica del derecho humano al agua se considera resultado de la convergencia de las luchas a nivel local por la justicia hídrica en el contexto de un movimiento global (Barlow, 2008). La justicia hídrica asume como premisas el reconocimiento del agua como un bien en disputa en la medida en que los usos y la cantidades que requieren están vinculados a distintos “paisajes hídricos”; el agua es política en la medida en que las políticas públicas o acciones privadas pueden favorecer la justicia hídrica o reforzar los mecanismos de exclusión y la seguridad hídrica es una potencial fuente de conflicto en la medida en que los modos en que se desarrolla la asignación y apropiación de derechos de uso genera las disparidades en cuanto al acceso al agua (González Sepúlveda, 2018).

El reconocimiento del derecho humano al agua, la ampliación y mejora de las tecnologías asociadas al servicio de agua y la protección de las fuentes de agua demandan como condición indispensable la participación social, una participación activa que implique la democratización de las decisiones, que exceda la mirada consultiva y que se torne vinculante. Generalmente, la participación en el campo del agua ha quedado relegada a espacios muy acotados, especialmente en lo que hace a la regulación del servicio de agua; sindicaturas de usuarios y vocalías que son ocupadas por representantes de asociaciones de usuarios, por ejemplo, o audiencias públicas por aspectos tarifarios. Esto se ha nutrido de la consideración de que el agua conforma un espacio de saber “de los expertos tecnocientíficos y de los políticos profesionales, no del ciudadano común” (Castro, 2012). Cuando el agua hace y sostiene la vida de los seres humanos y de otros seres vivos.

En este sentido, la construcción de espacios públicos institucionalizados para dirimir conflictos socioambientales en relación con el agua resulta de central importancia. Espacios en los cuales puedan realizarse evaluaciones ambientales multicriteriales, desde la perspectiva de la economía ecológica, que consideren no única ni principalmente los criterios económicos de rentabilidad empresarial sino un conjunto de otros indicadores biogeoquímicos, así como socioculturales, que hagan posible privilegiar la sostenibilidad de la vida (Forcinito y Varela, 2021). Que integren distintas dimensiones de la realidad en un mismo marco tendiente a ofrecer una visión integral y tener un mejor acercamiento a los problemas (Burbano y Falconi, 2004).

En suma, la transición hídrica justa constituye una política de emergencia para la restauración y el cuidado de la vida en un contexto de agudización de la crisis ecosocial, para la vigencia de los derechos humanos esenciales que forman parte del conjunto sistémico e interdependiente de “transiciones socioecológicas justas” que requiere ser pensado de modo articulado y holístico: aire respirable, agua para todos, energía limpia y renovable, alimentos sanos, hábitats sanos y la reducción, reutilización y reciclaje de los desechos.

La planificación socioambiental estratégica basada en la institucionalización del carácter público de los bienes comunes, privilegiando, en primer término, la generación y efectiva aplicación de los instrumentos jurídicos orientados a la conservación y gestión ambiental conjunta de ecosistemas y espacios compartidos por distintas comunidades y países involucrados resulta prioritaria. Complementariamente y, en segundo término, es indispensable la jerarquización del ordenamiento territorial con base ecológica, económica y social, así como la aplicación de enfoques regulatorios integrales hacia las actividades estratégicas, con participación social vinculante (Forcinito y Varela, 2021).

Desafíos de la transición en la región

La planificación de la transición hídrica justa implica la transformación holística de los modos y el compás en que se usa el agua, especialmente, en una región que acumula desigualdades históricas y que ha intensificado en las dos décadas del siglo XXI un perfil extractivo-exportador con un uso intensivo de los bienes naturales. La consideración de la participación vinculante de las comunidades locales, nacionales o regionales, destacado como aspecto medular anteriormente, encuentra distintos desafíos como el acceso a la información pública completa y actualizada para los diagnósticos y la toma de decisiones. El acceso a la información se trata de un derecho amparado por el derecho a la libertad de expresión, reconocido en el sistema interamericano y que genera obligaciones positivas para los Estados (Freyre y Nam, 2013). Específicamente en materia ambiental, existen numerosos compromisos regionales e internacionales en lo que concierne al acceso a la información, la participación y la justicia en temas ambientales, especialmente desde la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1992 (CEPAL, 2018). En 2018, precisamente 24 países de América Latina y el Caribe dieron lugar al Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales conocido como Acuerdo de Escazú. Este acuerdo tiene como propósito hacer efectivo el acceso a la información ambiental y la participación social y conforma el primer tratado internacional de medio ambiente y derechos humanos en la región; y despliega el vínculo estrecho entre protección ambiental y derechos humanos (Gallego, 2019). En dicho acuerdo la información ambiental se define como cualquier información relativa al ambiente, los recursos naturales, los riesgos ambientales y los impactos que puedan incidir en el ambiente o la salud, así como la relacionada con la protección y la gestión ambientales (CEPAL, 2018). La implementación de este acuerdo puede fortalecer la participación social y contribuir a delinear transiciones hídricas en particular, aunque su implementación conforma un reto aún en la región.

Otro aspecto a considerar, con un horizonte de corto, mediano y largo plazo, se vincula con el desarrollo de sistemas de contabilidad ambiental a nivel nacional y regional sobre la base del uso de indicadores biogeoquímicos que permitan realizar un seguimiento de los *stocks* de activos ambientales, así como de los flujos anuales de utilización de los mismos. La identificación de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos que hacen posible la vida, ya sean los asociados a la provisión, la regulación, los servicios culturales y los servicios de soporte de la biósfera y de la biodiversidad. El sistema de contabilidad ambiental constituye un sistema satélite de las cuentas nacionales tradicionales de los Estados que hace posible el diagnóstico y monitoreo de los sistemas de cuencas (que incluye el vínculo entre las aguas superficiales y subterráneas) y de las plataformas marítimas (Azqueta *et al.*, 2007). Ello forma parte y hace posible la planificación territorial integral que no solo involucra cursos de agua sino también el uso del suelo, ya que se encuentran indisociablemente ligados.

El diagnóstico que puede elaborarse sobre la base de las cuentas ambientales y que hace posible la planificación territorial permite identificar áreas de emergencia ambiental y sanitaria en cada región y país con el fin de asignar los recursos entre las prioridades para la transición hídrica así como re-regular los procesos tecnoproductivos con alto impacto sobre la salud y el ambiente, sobre la base del principio precautorio del derecho ambiental, promoviendo el uso y el desarrollo de tecnologías apropiadas y de la educación ambiental integral.

Por caso, la posibilidad de conocer la sustentabilidad hídrica de una cuenca o acuífero aunado al análisis del consumo mediante la evaluación de la huella hídrica (cantidad de agua que se requiere a lo largo de la cadena de suministro de un bien o un servicio) permite conocer la dependencia de las actividades humanas de una región con respecto a la precipitación y humedad del suelo (huella verde), a las fuentes de agua superficial y subterránea (huella

azul), así como al volumen de agua necesario para contrarrestar los efectos de las cargas contaminantes en las aguas de esa misma región (huella gris). En una cuenca puede suceder que la disponibilidad del agua quede limitada por la cantidad de lluvia que recibe. Una vía para alcanzar la sustentabilidad del agua es definir los umbrales de huella hídrica azul y verde para las actividades humanas, considerando los volúmenes de agua que requiere la naturaleza. Por su parte, la huella hídrica gris es un indicador del volumen de agua necesario para asimilar una carga contaminante en un cuerpo de agua. Por ello, resulta necesario evitar su contaminación, o tratarla adecuadamente para reutilizarse y volver al ciclo natural (Pedrozo Acuña, 2022 y Van Hauwermeiren, 1998).

La reformulación de las pautas de consumo actuales y de las funciones de producción orientadas a reducir la huella hídrica total, en general y en particular en aquellas áreas geográficas en las que los niveles de sustentabilidad han sido rebasados, resulta imprescindible en el marco de las transiciones. En materia productiva implica reducir las huellas hídricas por unidad de producción y eliminar o prohibir el uso de procesos altamente contaminantes. Así, la transición hídrica justa no puede obviar transformaciones profundas en materia agropecuaria que privilegian la agroecología, reconociendo la tensión con los intereses de corto y mediano plazo de las élites regionales y con la recaudación de los Estados asociados a la rentabilidad, por ejemplo, de los monocultivos (Flores y Sarandón, 2014 y Gliessman *et al.*, 2007). Tampoco se pueden obviar las transformaciones en el uso industrial, otro sector demandante de agua, en el que se requieren orientar acciones tendientes a alcanzar una huella hídrica a cero desarrollando los principios de la economía circular, especialmente en algunas actividades y en un marco temporal razonable. Por ejemplo, la huella hídrica azul puede reducirse a cero al eliminar las pérdidas por evaporación. Cuando toda el agua extraída se regresa a la cuenca (en calidad aceptable) o es reutilizada la actividad tiende a cancelar su huella hídrica azul. Por otro lado, es posible también minimizar la huella hídrica gris de una industria al evitar la contaminación difusa y al asegurar que sus efluentes sean tratados dentro del perímetro de la industria de una forma adecuada (Pedrozo Acuña, 2022). Ello obviamente no puede realizarse cuando el agua constituye un insumo que forma parte del producto generado, por ejemplo en la industria de elaboración de bebidas.

De igual forma, en otras actividades se torna también necesario el debate de acciones. En el caso de los servicios de agua y saneamiento el fomento de la eficiencia hídrica demanda aspectos básicos, que conforman retos pendientes en la región, como son la expansión de la macro y micromedición del consumo de agua, especialmente en los grandes usuarios empresariales y domiciliarios; la eliminación de las fugas de agua de los ductos en cantidades alarmantes, como sucede en grandes regiones como el Gran Buenos Aires que supera el 40% de fuga de agua y la mejora sustantiva y sostenible del tratamiento de los efluentes domiciliarios e industriales. Cabe recordar que el sector de agua y saneamiento en la región tiene un importante consumo energético que oscila, según estimaciones de la CEPAL, entre el 3% y el 20% del consumo nacional de energía; los gastos en electricidad refieren entre el 5% y el 30% de los costos de operación y puede reducirse entre un 10% y un 40% (Ferro y Lentini, 2015).

En virtud de lo destacado, resulta fundamental el desarrollo de enfoques holísticos, críticos e interdisciplinarios en materia de investigación en temas de agua a partir del diálogo y la consideración (para la toma de decisiones) de los diversos actores, como los pueblos originarios, los pequeños agricultores, las empresas en general y las proveedoras del servicio de agua en particular, con especial énfasis en la atención prioritaria de la población en condiciones de vulnerabilidad y en la preservación de los ecosistemas y sus funciones.

Conclusiones

A lo largo del desarrollo efectuado se presentaron, en primer lugar, distintos aspectos que atañen a la naturaleza y al uso del agua, así como a la relevancia del saneamiento para la sustentabilidad ambiental. Se describieron, en segundo lugar, los principales déficits, problemas y desafíos que enfrentan actualmente las políticas de transición hídrica a nivel global y regional. Y, finalmente, se identificaron y caracterizaron sintéticamente las concepciones existentes en disputa en relación con la transición hídrica en América Latina, postulando asimismo la relevancia de asumir un enfoque de derechos que promueva la justicia social y ambiental.

La transición hídrica justa se basa prioritariamente en la consideración del derecho humano al agua como elemento principal y garantía efectiva de acceso al agua por parte de la población sobre la base de criterios de justicia social, regional y ambiental. Adicional y complementariamente, en la urgente protección de los ecosistemas que sustentan el ciclo del agua y de las fuentes de abastecimiento, así como la remediación de los daños existentes. Y, por último, en la planificación territorial sobre la base de la participación social vinculante. En este camino, la educación ambiental integral tendiente a promover el pensamiento crítico puede potenciar el fomento de la eficiencia hídrica. Un aspecto que quedará para desarrollar en futuros trabajos.

Pensar las transiciones socioecológicas implica reflexionar acerca de los modos en los que resulta posible garantizar la sostenibilidad de la vida. Las transiciones hídricas justas y participativas, compatibles con la protección de la biósfera y su diversidad requieren la implementación de políticas de corto, mediano y largo plazo destinadas, finalmente, a modificar las funciones de producción, así como el metabolismo sociedad-naturaleza vigente en un sentido de garantizar la sostenibilidad. Ello involucra de modo central la transformación de los patrones de consumo sobre la base de criterios de suficiencia y justicia distributiva.

En América Latina, así como en otras regiones periféricas y subordinadas de la economía mundial, resulta fundamental debatir y limitar de modo urgente el extractivismo, impulsar el reconocimiento por parte de los países centrales de las deudas ecológicas e históricas y restaurar los daños ambientales generados. Más específicamente, resulta prioritario resolver el conflicto que se plantea entre cualquier esfuerzo en favor de la sostenibilidad de la vida y el estilo de desarrollo en el cual sigue primando la explotación predatoria de la naturaleza al compás de las necesidades y disputas económicas lideradas por las grandes potencias y las élites regionales en clave corporativa.

Entre las principales consecuencias que dicho conflicto acarrea se encuentran: la creciente contaminación de la mayor reserva de agua dulce del planeta; las tasas más altas de pérdida de biodiversidad; los problemas seculares de tenencia de la tierra y acreditación de las propiedades rurales que limitan las posibilidades de conservación y manejo sostenible de ecosistemas naturales; la expansión exacerbada de la frontera agrícola y los bajos índices de participación social en decisiones que afectan a la naturaleza, las economías y las sociedades de la región inhibiendo la vigencia de los derechos humanos (AA. VV., 2020).

Pensar las transiciones en el marco de la justicia hídrica demanda el reemplazo de los mecanismos de mercado por una planificación socioambiental estratégica de la formación de capital en el sector que regule de modo eficiente, inclusivo y sustentable el accionar privado en los territorios, sobre la base de la participación social vinculante. También demanda la institucionalización del carácter público de los bienes comunes no reproducibles, como las fuentes de abastecimiento de agua dulce, y la reversión de los procesos de privatización legal del agua que predominan en la región, con el fin de promover su protección y preservación. Para ello es imprescindible la construcción de sistemas de información públicos y abiertos que hagan posible el análisis, la toma de decisiones socioambientales y el control social, sustentados

en indicadores y métodos provenientes de la economía ecológica (Forcinito y Varela, 2021). Ello supone, paralelamente, trabajar en la superación crítica de los sesgos y limitaciones de las teorías económicas ortodoxas y heterodoxas en relación con la conceptualización del problema socioambiental e incidir en las prácticas culturales y educativas de modo disruptivo y constructivo a la vez.

Bibliografía

- AA. VV. (2015). “Planetary boundaries. Guiding human development on a changing planet”. *Science*, vol. 347, n° 6223, pp. 736-746.
- AA. VV. (2020). *La tragedia ambiental de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Abihaggle, C. y Day, J. A. (2004). *Agua y sociedad: un ensayo económico sobre la política hídrica*. Mendoza: EDIUNC.
- Agua.org.mx (2022). *¿Qué es el agua?* Disponible en: <https://agua.org.mx/que-es/>.
- Alayza, A. y Gudynas, E. (2012). “Sociedad civil y transiciones al posextractivismo: Ensayos, dinámicas y lecciones”. En *Desarrollo territorial y extractivismo: luchas y alternativas en la región andina, Cuzco, GRET/Centro Bartolomé de las Casas*, pp. 213-234. Disponible en: <http://extractivismo.com/wp-content/uploads/2012/11/DesarrolloTerritorialExtractivismoAndesCBC12r.pdf>.
- Anigstein, C. (2022). “Los sindicatos frente a la crisis socioecológica y la transición energética”. En Bertinat, P. y Svampa, M. (comps.), *La transición energética en la Argentina. Una hoja de ruta para entender los proyectos en pugna y las falsas soluciones*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Aranda, D. (2015). *Tierra arrasada: petróleo, soja, pasteras y megaminería. Radiografía de la Argentina del siglo XXI*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Argento, M. y Bertinat, P. (2022). “Perspectivas sobre energía y transición”. En Bertinat, P. y Svampa, M. (comps.), *La transición energética en la Argentina. Una hoja de ruta para entender los proyectos en pugna y las falsas soluciones*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Argento, M., Puente, F. y Slipak, A. (2022). “El litio y la acumulación por desfosilización en la Argentina”. En Bertinat, P. y Svampa, M. (comps.), *La transición energética en la Argentina. Una hoja de ruta para entender los proyectos en pugna y las falsas soluciones*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Azqueta, D.; Alviar, M.; Domínguez, L. y O’Ryan, R. (2007). *Introducción a la economía ambiental*. Madrid: McGraw Hill.
- Barlow, M. (2008). *Blue Covenant: The Global Water Crisis and the Coming Battle for the Right to Water*. New York: The New Press.
- Bella, A. y Hure, M. (2007). *El agua. Conocerla para cuidarla*. Rosario: UNR Editora
- Bertinat, P. y Chemes, J. (2020). *Aportes del sector energético a una transición social-ecológica. Cuadernos de la transformación*. Ciudad de México: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Botero-Mesa, M. y Roca-Servat, D. (2020). “La justicia hídrica y el desarrollo”. *Revista nuestraAmérica*, vol. 8, n° 16.
- Brand, U. (2012). “El papel del Estado y de las políticas públicas en los procesos de transformación”. En Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, *Más allá del desarrollo*. Ciudad de México: Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala.
- Britos, N. (2012). *El derecho al agua en la Nueva Constitución Política del Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario de Bolivia*.
- Bruinsma, J. (ed.) (2003). *World agriculture: towards 2015/2030. An FAO perspective*. London: Earthscan Publications.

- Bruzzone, E. (2009). *Las guerras del agua: América del Sur en la mira de las grandes potencias*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Budds, J. e Hinojosa, L. (2012). “Restructuring and rescaling water governance in mining contexts: The co-production of waterscapes in Peru”. *Water Alternatives*, vol. 5, n° 1, p. 119-137.
- Burbano, R. y Falconi, F. (2004). “Instrumentos económicos para la gestión ambiental: decisiones monocriteriales versus decisiones multicriteriales”. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, vol. 1, pp.11-20.
- Campos Aranda, D. (1984). *Procesos del ciclo hidrológico*. San Luis Potosí: Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
- Castro, J. (2012). “Luchas sociales por el agua y el proceso de democratización en América Latina”. En Perevochtchikova, M. (coord.), *Cultura del Agua en México: conceptualización y vulnerabilidad social*, pp. 99-108. México: UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- CEPAL (2018). *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- _____ (2022). *CEPAL: Informe del proceso regional de América Latina y el Caribe para la aceleración del cumplimiento del ODS 6*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Clark, B.; Foster, J. B. y Holleman, H. (2021). “Capital and the Ecology of Diseases”. *Monthly Review*, vol. 73, n° 2. Disponible en: <https://monthlyreview.org/2021/06/01/capital-and-the-ecology-of-disease/>.
- Damonte, G. y Lynch, B. (2016). “Cultura, política y ecología política del agua: una presentación”. *Antropológica*, vol. 34, n° 37.
- Datshkovsky, D.; Gómez Vidal, A. y Machado, F. (2021). *Servicios de agua y saneamiento en América Latina: panorama de acceso y calidad*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18235/0003285>.
- Egler, C. (2020). “Crisis y transición energética en América del Sur”. En *CIST2020-Population, temps, territoires*, pp. 329-332. Paris-Aubervilliers, Francia: Collège international des sciences territoriales (CIST).
- FAO (2013). *Afrontar la escasez de agua. Un marco de acción para la agricultura y la seguridad alimentaria. Informe sobre temas hídricos 38*. Roma: FAO. Disponible en: <https://www.fao.org/3/i3015s/i3015s.pdf>.
- _____ (2017). *El futuro de la alimentación y la agricultura. Tendencias y desafíos. Versión resumida*. Disponible en: <https://www.fao.org/3/i6881s/i6881s.pdf>.
- Ferro, G. y Lentini, E. (2015). *Eficiencia energética y regulación económica en los servicios de agua potable y alcantarillado*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Flores, C. y Sarandón, S. (2014). *Agroecología*. La Plata: EDULP.
- Forcinito, K. y Varela, P. (2021). “La ineficacia de la estrategia hegemónica de desmaterización: un abordaje teórico y de la evidencia empírica entre 1990 y 2015 como base para la acción política”. En Azamar Alonso, A.; Silva Macher, J.C. y Zuberman, F. (comps.), *Una mirada desde la economía ecológica latinoamericana frente a la crisis socioecológica*. Buenos Aires: CLACSO/Siglo XXI.
- _____ (2022). “Capitalismo y pandemias: hacia una epistemología crítica basada en los derechos humanos y de la naturaleza”. En Bohoslavsky, J. P. (coord.), *Ciencias y pandemia. Una epistemología para los derechos humanos*. La Plata: EDULP.
- Freyre, M. y Nam, R. (2013). *El acceso a la información pública, un derecho para ejercer otros derechos*. Departamento para la Gestión Pública Efectiva, Organización de los Estados Americanos. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/cortosp8.pdf>.
- Gallego, S. (2019). “El Acuerdo de Escazú: una oportunidad para avanzar regionalmente hacia la protección ambiental en tiempos de crisis”. *Política exterior y medio ambiente*, vol. 16.

- Gliessman, S. *et al.* (2007). “Agroecología: promoviendo una transición hacia la sostenibilidad”. *Ecosistemas*, vol. 16, n° 1.
- González Sepúlveda, T. (2018). *Análisis desde la justicia hídrica a la mercantilización de los derechos y contratos de agua en la región de Antofagasta*. Tesis de grado de la carrera de Geografía. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Gudynas, E. (2012). “Desarrollo, extractivismo y postextractivismo”. *Transiciones, postextractivismo y alternativas al extractivismo en los países andinos. Seminario Andino*. Lima.
- Gutiérrez, R. (2011). “Modelo para armar: gestión del agua en la provincia de Buenos Aires”. En Isuani, F. (ed.), *Política hídrica y gestión de cuencas en la región metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: UNGS.
- Hiriart Le Bert, G. y Nava Escudero, C. (2007). *Desalación de agua con energías renovables*. México: UNAM.
- Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) (2021). *Transición hídrica por la vida*. México: Gobierno de México/IMTA. Disponible en: <https://agua.org.mx/biblioteca/transicion-hidrica-por-la-vida-imta/>.
- International Desalination Association (IDA) (2021). *Desalination & Reuse Handbook 2021-2022*. Oxford: Media Analytics.
- Isch, E. (2011). “La contaminación del agua como proceso de acumulación”. En Boelens, R. (ed.), *Justicia hídrica: acumulación, conflicto y acción social*. Lima: IEP/Fondo Editorial PUCP.
- Isiordia, G. *et al.* (2012). “Técnicas para desalinizar agua de mar y su desarrollo en México”. *Ra Ximhai*, vol. 8, n° 2, pp. 57-68.
- Lang, M. (2012). “Crisis civilizatoria y desafíos para las izquierdas”. En Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, *Más allá del desarrollo*, pp. 7-20. Ciudad de México: Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala.
- Linton, J. (2010). *What is water? The history of a modern abstraction*. Vancouver: UBC Press.
- Loftus, A. y Sultana, F. (2014). “El derecho al agua. Perspectivas y posibilidades”. En Loftus, A. y Sultana, F. (comps.), *El derecho al agua: economía, política y movimientos sociales compilado*. México: Trillas.
- Marchegiani, P. y Nápoli, A. (2022). “Editorial”. En Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), *Informe ambiental 2022. Abordar una transición socioecológica integral: el desafío de nuestro tiempo*. Buenos Aires: FARN.
- Martín, F. y Larsimont, R. (2016). “Agua, poder y desigualdad socioespacial. Un nuevo ciclo hidrosocial en Mendoza, Argentina (1990-2015)”. En Merlinsky, G. (comp.), *Cartografía del conflicto ambiental en Argentina II*. Buenos Aires: CICCUS/CLACSO.
- McGraw, G. (2011). “Defining and Defending the Right to Water and its Minimum Core: Legal Construction and the Role of National Jurisprudence”. *International Law Review*, vol. 8, n° 2.
- Medina, J. (2000). *Desalinización de aguas salobres y de mar en ósmosis inversa*. Madrid: Mundi Prensa.
- Moore, J. W. (ed.) (2016). *Anthropocene or Capitalocene? Nature, History, and the Crisis of Capitalism*. Estados Unidos: PM Press/Kairos.
- Mossobrio, M. y Ruggiero, C. (2019). “Sustentabilidad de sistemas hídricos. Referencias teóricas y metodológicas”. En Castro, J. E.; Kohan, G.; Poma, A. y Ruggiero, C. (eds.), *Territorialidades del agua: conocimiento y acción para construir el futuro que queremos*. Reino Unido/Buenos Aires/Guadalajara/Alcalá de Henares: Red WATERLAT-GOBACIT/CICCUS/ITESO/IELAT.
- Navarro, M. y Tzul, G. (2016). “Introducción”. *El Apantle. Revista de Estudios Comunitarios*, n° 2, pp. 9-16.

- OMS (2022a). Agua para consumo humano”. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/drinking-water>.
- _____ (2022b). “Saneamiento”. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/sanitation>.
- ONU (1977). *Recomendaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua*. Disponible en: <https://gestionsosteniblelagua.files.wordpress.com/2014/07/1977-mar-del-plata.pdf>.
- _____ (2015). *El derecho humano al agua y saneamiento. Hitos*. Disponible en: https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_milestones_spa.pdf.
- _____ (2019). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2019*. Disponible en: https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019_Spanish.pdf#page=11.
- Pedrozo Acuña, A. (2022). “Huella hídrica: indicador clave para la planeación prospectiva del agua”. *Perspectivas IMTA*, n° 35. Disponible en: <https://www.imta.gob.mx/gobmx/DOI/perspectivas/2022/b-imta-perspectivas-2022-35.pdf>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (2007). *Informe anual del PNUMA*. Disponible en: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/7647/UNEP_AR_2007_SP.pdf?sequence=7&isAllowed=.
- Sanz Galindo, C. (2006). “Una fallida privatización del agua en Bolivia: el estado, la corrupción y el efecto neoliberal”. *Revista Colombiana de Antropología*, vol. 42, pp. 317-346.
- Solanes, M. (1998). *Manejo integrado del recurso agua, con la perspectiva de los principios de Dublín*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Stehr Gesche, A. (2020). *Efectos del represamiento de ríos en países de América Latina y el Caribe sobre la biodiversidad, el agua, la alimentación y la energía*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/presentacion_sra._alejandra_stehr.pdf.
- Svampa, M. (2022). “Crisis socioecológicas, léxico crítico y debates sobre las transiciones”. En Bertinat, P. y Svampa, M. (comps.), *La transición energética en la Argentina. Una hoja de ruta para entender los proyectos en pugna y las falsas soluciones*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Swyngedouw, E. (2004). *Social Power and the Urbanization of Water: Flows of Power*. Oxford: Oxford University Press.
- UNESCO (2003). *Año internacional del agua dulce. Hechos y cifras. El agua y las religiones*.
- UNICEF/OMS (2017). *Inequalities in sanitation and drinking water in Latin America and the Caribbean*. Disponible en: <https://washdata.org/sites/default/files/documents/reports/2017-07/LAC-snapshot-wash-2016-EN.pdf>.
- Van Hauwermeiren, S. (1998). *Manual de economía ecológica*. Santiago de Chile: Instituto de Ecología Política.
- World Data Lab (2019). *Water Scarcity Clock*. Disponible en: <https://worldwater.io>.
- Zwarteveen, M. (2009). “Looking at Climate Change from the Perspective of Social Justice”. Presentación *Conferencia Pública SWAS / PUCP / Universidad de Wageningen / CEDLA / Universidad de Utrecht*, Lima.
- Zwarteveen, M., y Boelens, R. (2011). “Justicia hídrica: algunas reflexiones”. En Boelens, R.; Cremers, L. y Zwarteveen, M., *Justicia hídrica. acumulación, conflicto y acción social*. Lima: Instituto de estudios peruanos, pp. 455-467. Lima: Fondo Editorial PUCP.

La representación de los sectores políticos del Frente de Todos en el gabinete nacional de Alberto Fernández

The representation of the political sectors of the Frente de Todos in the national cabinet of Alberto Fernández

*Martín Amil, Damián Corral y Joaquín Foresti**

Resumen

El artículo analiza la configuración inicial del gabinete nacional del presidente Alberto Fernández focalizando en la distribución de posiciones jerárquicas entre los sectores políticos que integran el Frente de Todos. En primera instancia, se analiza el gabinete nacional como un ámbito de división del trabajo político y reparto del poder, distinguiendo los cargos ministeriales y las segundas y terceras líneas de cada cartera en función de los sectores que forman parte de la coalición de gobierno. Luego, se examina la distribución de los altos cargos jerárquicos del Ejecutivo teniendo en cuenta el género, las trayectorias político-partidarias, la experiencia en gestión pública y los ámbitos de representación política de los ministros del inicio de la gestión. El trabajo describe un gabinete inicial de claro perfil político y con experiencia de gestión. Revela además el predominio de los ministros vinculados al presidente de la nación por sobre los funcionarios kirchneristas y de otros sectores políticos, distribución que alcanza un relativo equilibrio en la ponderación de las segundas y terceras líneas de las carteras ministeriales. La información empírica que sustenta el artículo fue reconstruida a partir de los organigramas de la Administración Nacional, disponibles en el Boletín Oficial de la República Argentina y otras fuentes oficiales y periodísticas.

Palabras claves: gabinete, coaliciones, sectores políticos, ministros, trayectorias.

Abstract

The article analyzes the initial configuration of president Alberto Fernández's national cabinet focusing on the distribution of hierarchical positions among the political sectors that are part of the governmental coalition Frente de Todos. In a first instance the national cabinet is analyzed as an area of political division of labor and distribution of power, differentiating the ministerial positions and the second and third lines of each portfolio according to the sectors of the governing coalition. Later we examine the distribution of senior executive positions, taking into account gender, party-political trajectories, government experience and areas of political representation of the ministers that were first appointed

* *M. Amil:* Instituto de Ciencias, Universidad Nacional de General Sarmiento (ICI-UNGS), Argentina, martin.amil.76@gmail.com.

D. Corral: Instituto de Ciencias, Universidad Nacional de General Sarmiento (ICI-UNGS), Argentina, dcorral@campus.ungs.edu.ar.

J. Foresti: Instituto de Ciencias, Universidad Nacional de General Sarmiento, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (ICI-UNGS-CONICET), Argentina, jforesti@campus.ungs.edu.ar.

on each area. The article describes an initial cabinet with a clear political profile and government experience. It also reveals the predominance of ministers linked to the president over kirchnerism officials and other political sectors, a distribution that reaches a relative balance when weighing the second and third lines of ministerial portfolios. The empirical information that supports the article was obtained from the National Administration's organizational charts, available in the State Official News Letter of the Argentine Republic and other official and journalistic sources.

Keywords: cabinet, coalitions, political sectors, ministers, trajectories.

Introducción

La constitución del Frente de Todos (FDT) reflejó la culminación de un largo proceso de acercamiento y articulación de diferentes sectores del peronismo que habían estado distanciados durante el tramo final del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y al inicio de la presidencia de la alianza Cambiemos. Con el kirchnerismo como socio mayoritario y una marcada heterogeneidad ideológica, esta coalición electoral abarcó el Frente Renovador referenciado en Sergio Massa, la totalidad de gobernadores del Partido Justicialista, sectores del justicialismo porteño e intendentes bonaerenses que habían acompañado la candidatura de Florencio Randazzo en las elecciones legislativas de 2017. Asimismo, sumó apoyos de algunas cámaras empresariales e incorporó movimientos sociales hoy agrupados en la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular y sindicatos organizados en las principales centrales obreras del país: la Confederación General del Trabajo y las dos corrientes de la Central de Trabajadores y Trabajadoras de la Argentina. La articulación de un amplio abanico de fuerzas políticas y actores sociales y corporativos amplió la base electoral de la coalición, y esto se reflejó en los resultados de los comicios presidenciales de 2019 en los que el Frente de Todos derrotó a la coalición Juntos por el Cambio.¹

Considerando que los gabinetes de distintos niveles de gobierno representan un espacio de división del trabajo político y reparto del poder, el presente artículo analiza la conformación inicial del gabinete nacional del presidente Alberto Fernández focalizando preferentemente en las cuotas de participación de los sectores políticos que integraron el FDT. Con este propósito, se reconstruye la distribución de cargos ministeriales, viceministerios y secretarías en el gabinete inicial del gobierno nacional, procurando dimensionar el nivel de concentración y equilibrio de poder por sector político dentro de la actual coalición gobernante. Además, se examina la distribución de cargos jerárquicos del PEN teniendo en cuenta el género, las trayectorias político-partidarias en cargos electivos y la experiencia en gestión pública de quienes comandaron veinte ministerios y la Jefatura de Gabinete de Ministros desde el 10 de diciembre de 2019.²

Para distinguir los sectores políticos con representación en las diferentes jerarquías del gabinete nacional se elaboraron distintas categorías. Se designan como albertistas a aquellos ministros y funcionarios que han compartido ámbitos de militancia en diferentes espacios

1 En las elecciones generales celebradas el 27 de octubre de 2019, la fórmula Alberto Fernández-Cristina Fernández de Kirchner obtuvo el 47,46% de votos y se impuso en primera vuelta sobre la propuesta que integraron el por entonces presidente Mauricio Macri, quien buscaba la reelección, y Miguel Ángel Pichetto. Ver: <https://www.argentina.gob.ar/interior/dine/resultados-y-estadisticas/elecciones-2019>.

2 Se optó por no incluir en la unidad de análisis las Secretarías de la Presidencia de la Nación (General y Legal y Técnica), para las cuales fueron designados funcionarios de máxima confianza del primer mandatario. Tampoco se incorporan organismos descentralizados como el Banco Central, AFIP, YPF, Banco Nación, etc.

dentro del peronismo con el presidente de la nación y a quienes arribaron al cargo por un vínculo personal con él. Se consideran kirchneristas a los ministros y funcionarios alineados políticamente con la vicepresidenta Cristina Fernández de Kirchner. Como massistas se reconocen a los ministros y funcionarios que integran el Frente Renovador, liderado por el actual ministro de Economía y expresidente de la Cámara de Diputados Sergio Massa. Además de estos sectores encolumnados con los tres referentes políticos más importantes de la coalición gobernante, se identifican ministros y funcionarios provenientes de otros dos sectores que integran el Frente de Todos. En la categoría PJ-gobernadores se incluyen los ministros y funcionarios referenciados con los mandatarios provinciales pertenecientes al Partido Justicialista. Si bien los gobernadores pueden tener afinidades con alguno de los sectores antes mencionados, mantienen una voz propia en el interior de la coalición y articulan posicionamientos transversales que responden a factores vinculados a sus propios territorios. Por último, integran la categoría movimientos sociales aquellos ministros y funcionarios provenientes de las organizaciones populares, socioterritoriales y colectivos feministas y de las diversidades. Aunque se pueden reconocer aquí agrupaciones identificadas con uno u otro de los espacios y referentes políticos nombrados, se trata de un universo heterogéneo y diverso en términos ideológicos y con lógicas de acción que pueden expresar autonomía respecto de la coalición gobernante según la coyuntura o determinadas problemáticas.

En el análisis solo se considerarán las designaciones ministeriales realizadas al momento de la asunción del presidente. Este criterio metodológico contribuye a preservar la comparabilidad con gabinetes iniciales de gestiones previas y permite construir un punto de partida para futuras indagaciones que pretendan examinar con mayor detalle la metamorfosis del gabinete nacional durante el gobierno del FDT. La información empírica que sustenta el trabajo fue reconstruida fundamentalmente a partir de los organigramas de la Administración Nacional, disponibles en el Boletín Oficial de la República Argentina y en las páginas web oficiales de las dependencias estatales estudiadas. A su vez, se relevaron las redes sociales de los ministros, periódicos de circulación nacional y canales de comunicación de actores que integraron la coalición gobernante. Aunque existen aportes que han contribuido a delimitar aspectos centrales del perfil sociológico del gabinete nacional del Frente de Todos (Canelo, 2020, 2021), el artículo focaliza en la distribución de cuotas de poder político, dimensión analítica no del todo explorada por estudios recientes y que cobra mayor notoriedad al tratarse de un gobierno de coalición.

A continuación, se sintetiza el estado del arte referido a la literatura sobre élites políticas y gabinetes, considerando también referencias propias del campo de estudio sobre la formación de coaliciones políticas en la Argentina. Luego, se analiza la distribución de cargos por sector político a nivel ministerial y también en las segundas y terceras líneas de las carteras. Los dos apartados siguientes examinan el reclutamiento de los ministros considerando las trayectorias políticas y el género respectivamente. Por último, las consideraciones finales recapitulan los aspectos salientes del trabajo y trazan futuras líneas de investigación.

Élites políticas, gabinetes y coaliciones

En las dos últimas décadas se ha desarrollado en la Argentina una línea de estudios sociopolíticos sobre las élites cuyo abordaje alcanza diferentes dimensiones: redes de sociabilidad (Giorgi, 2014), propiedades sociales y modos de reclutamiento en nuevos partidos políticos (Morresi y Vommaro, 2014), la constitución de élites parlamentarias (Mellado, 2016) y las carreras políticas de sus miembros (Canelo, 2011; Lodola, 2009; Levita, 2011; Levita *et al.*, 2020), entre otras. Esta agenda de investigación se ha nutrido con estudios que focalizan su

interés por los gabinetes nacionales. Los análisis politológicos examinan los gabinetes para comprender formas, lógicas de funcionamiento de las instituciones políticas y criterios de designación de ministros (de Luca, 2011), así como los equilibrios y la distribución de poder dentro de las coaliciones gubernamentales (Buquet *et al.*, 2013). Otros abordajes relevan las características sociográficas y atributos de los ministros en diferentes gabinetes nacionales a lo largo de la historia argentina (Giorgi, 2014). Por su parte, la sociología política se concentró en caracterizar perfiles y modos de reclutamiento de los ministros, en la articulación entre élites políticas y económicas (Canelo y Castellani, 2016), la identificación de racionalidades específicas de determinadas carteras (Heredia, 2012; Gené, 2019) y el relevamiento de capacidades y credenciales valoradas para su incorporación (Perelmiter, 2012; Canelo, 2012). También se ha analizado la presencia femenina en los principales cargos ministeriales, que da cuenta de un proceso de generización en la formación de los elencos gubernamentales (Caminotti *et al.*, 2011; Canelo, 2020, 2021).

Considerado como dependencia clave en la organización y el funcionamiento del poder gubernamental (Canelo y Castellani, 2016), el gabinete presidencial refleja en su integración la estrategia del presidente (Amorim Neto, 1998) conforme a la necesidad de construir apoyos partidarios y legislativos. En este sentido, Buquet, Cardarello y Chasqueti (2013) sostienen que el gabinete puede tener diferentes configuraciones, variando de un gabinete de partido único, de partido mayoritario, de coalición mayoritaria, de partido minoritario o de coalición minoritaria. La cesión total de un ministerio por parte del presidente a otro partido o fuerza política que integra la coalición de gobierno es definida por Rheren (1992) como “integración vertical” del gabinete, mientras que la alternancia en los cargos jerárquicos del ministerio por más de un partido o corriente es definida como “integración horizontal”.

La afiliación partidaria aparece como un criterio relevante en la conformación de gabinetes, permitiendo distinguir a quienes han tenido una participación activa y ocuparon cargos públicos previos en representación del partido de quienes mantienen vínculos partidarios más lábiles o inexistentes. La selección de dirigentes partidarios se diferencia también de otras modalidades de reclutamiento como puede ser la de incorporar representantes de grupos organizados externos a los partidos o a miembros que mantienen un vínculo personal con el presidente (Scherlis, 2012; Camerlo, 2013). Otro aspecto significativo en la designación de ministros es el nivel de competencias técnicas o *expertise* que posean, siendo la carrera ministerial de los tecnócratas un objeto de interés en la literatura especializada (Avendaño *et al.*, 2013).

El interés de la literatura por los altos cargos ministeriales ha sido complementado con el estudio de las segundas y terceras líneas de funcionarios, es decir, quienes ocupan cargos de viceministros, secretarías y subsecretarías (Amorim Neto, 2002; Camerlo, 2013; Ollier y Palumbo, 2016; Seira y Skigin, 2016; Canelo y Castellani, 2017). Un factor que explica el énfasis en este tipo de análisis es que tanto las designaciones ministeriales como la de los funcionarios de segundas y terceras líneas pueden responder a una lógica político-partidaria y no exclusivamente a criterios técnicos ni al ascenso de funcionarios de carrera. Además, vale considerar que la distribución de este tipo de cargos cobra un valor particular para los gobiernos de coalición, en la medida en que pueden emerger como terrenos de disputa y negociación entre los socios de una coalición gubernamental (Oliveros y Vommaro, 2022).

El gabinete nacional del FDT y sus sectores políticos

De acuerdo con el diseño presidencialista del régimen político argentino, la distribución de cargos ministeriales al inicio del mandato del Frente de Todos evidenció un rol gravitante

del presidente Alberto Fernández. De las veintiún dependencias que conformaron el gabinete ministerial, trece carteras fueron comandadas por personas afines al primer mandatario. Estos ministros serán considerados a lo largo del trabajo como *albertistas*. Algunos de estos funcionarios provenían del denominado Grupo Callao,³ mientras que otros habían compartido ámbitos de militancia con el presidente, sea en el PJ porteño, el Frente Renovador o el armado político que llevó a Randazzo como candidato a senador en 2017. En tanto, la vicepresidenta de la nación Cristina Fernández de Kirchner concentró las designaciones de cinco carteras, cuyos ministros serán denominados como *kirchneristas*. En este caso, hablamos de funcionarios próximos a la expresidenta y principal líder del FDT, así como también referentes de La Cámpora, agrupación política que ocupa un lugar estelar en el sector kirchnerista de la coalición. Los cuatro ministerios restantes los ocuparon un referente del Frente Renovador, identificado como *massista*, una dirigente proveniente de los *movimientos sociales*, un representante de los gobernadores del Partido Justicialista (*PJ-gobernadores*) y otro de los intendentes bonaerenses del mismo partido (*PJ-intendentes*). La siguiente tabla ordena las designaciones mencionadas en función de los diferentes sectores políticos con representatividad en el gabinete nacional.

Tabla 1. Designaciones ministeriales por sector político

Ministerios	Ministros/as	Sector
Jefatura de Gabinete de Ministros	Santiago Cafiero	Albertista
Ministerio del Interior	Eduardo de Pedro	Kirchnerista
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	Felipe Solá	Albertista
Ministerio de Defensa	Agustín Rossi	Kirchnerista
Ministerio de Economía	Martín Guzmán	Albertista
Ministerio de Desarrollo Productivo	Matías Kulfas	Albertista
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	Luis Basterra	PJ-gobernadores
Ministerio de Transporte	Mario Meoni	Massista
Ministerio de Obras Públicas	Gabriel Katopodis	Albertista
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Marcela Losardo	Albertista
Ministerio de Seguridad	Sabina Frederic	Albertista
Ministerio de Salud	Ginés González García	Albertista
Ministerio de Desarrollo Social	Daniel Arroyo	Albertista
Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad	Elizabeth Gómez Alcorta	Movimientos sociales
Ministerio de Educación	Nicolás Trotta	Albertista

³ Espacio fundado en 2018 y liderado por el propio Alberto Fernández. En vistas de las elecciones presidenciales de 2019, se agruparon dirigentes y profesionales políticos entre los que se destacaban Santiago Cafiero, Matías Kulfas, Cecilia Todesca Bocco, Victoria Tolosa Paz, Nicolás Trotta, entre otros.

Ministerios	Ministros/as	Sector
Ministerio de Cultura	Tristán Bauer	Kirchnerista
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	Roberto Salvarezza	Kirchnerista
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Claudio Moroni	Albertista
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Juan Cabandié	Kirchnerista
Ministerio de Turismo y Deportes	Matías Lammens	Albertista
Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat	María Eugenia Bielsa	Albertista

Fuente: elaboración propia.

La incorporación en el relevamiento de ministros y viceministros procura ampliar el análisis en relación con la distribución de poder entre los diferentes sectores de la coalición, recuperando los enfoques que consideran que tales designaciones suelen contar con un componente de mayor tenor político que técnico en la mayoría de los gabinetes (Seira y Skigin, 2016). De este modo, se puede examinar la manera en que se ocuparon y distribuyeron los distintos espacios de poder en el interior del gabinete, y con relación a esto último observar cuáles son los socios de mayor peso en la participación y toma de decisión dentro de la coalición gobernante. En este marco, trece ministros y seis viceministros se encuadran en el sector albertista, mientras que en el caso de los kirchneristas se invierte el peso de las carteras entre las primeras y segundas líneas, ya que este sector obtuvo cinco ministros y once viceministros (ver tabla 2).

Tabla 2. Designaciones de ministros/as y viceministros/as por sector político.

Sector	Ministros/as	Viceministros/as
Albertistas	13	7
Kirchnerista	5	11
Massistas	1	2
PJ-gobernadores	1	1
PJ-intendentes	1	1
Movimientos sociales	1	

Fuente: elaboración propia.

Otro factor relevante sobre los loteos ministeriales es el tipo de integración vertical u horizontal respecto a la configuración de los gabinetes. Con el fin de identificar el tipo de integración de los ministerios, hemos tomado como parámetro del armado de la cartera la correspondencia del sector político. Por consiguiente, si el viceministro/a pertenece al mismo sector del ministro/a, consideramos ese ministerio de conformación vertical. En cambio, si no hay concordancia entre las segundas líneas y el ministro/a entendemos que se trata de una integración horizontal. A continuación, las tablas 3 y 4 reflejan la distribución de ministerios de armado vertical y horizontal distinguiendo también su configuración por sector político.

Tabla 3. Distribución de ministerios de armado vertical por sector político

Ministerios	Sector - ministro/a	Sector - viceministro/a
Jefatura de Gabinete de Ministros	Albertista	Albertista
Ministerio de Economía	Albertista	Albertista
Ministerio de Desarrollo Productivo	Albertista	Albertista
Ministerio de Seguridad	Albertista	Albertista
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Albertista	Albertista
Ministerio del Interior	Kirchnerista	Kirchnerista
Ministerio de Defensa	Kirchnerista	Kirchnerista
Ministerio de Cultura	Kirchnerista	Kirchnerista
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	Kirchnerista	Kirchnerista
Ministerio de Transporte	Massista	Massista
Ministerio de Obras Públicas	Albertista	Albertista
Ministerio de Turismo y Deportes	Albertista	Albertista

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4. Distribución de ministerios de armado horizontal por sector político

Ministerios	Sector - ministro/a	Sector - viceministro/a
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	Albertista	Kirchnerista
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	PJ-gobernadores	Kirchnerista
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Albertista	Kirchnerista
Ministerio de Salud	Albertista	Kirchnerista
Ministerio de Desarrollo Social	Albertista	Movimientos sociales
Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad	Movimientos sociales	Kirchnerista
Ministerio de Educación	Albertista	Kirchnerista
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Kirchnerista	Massista
Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat	Albertista	Kirchnerista

Fuente: elaboración propia.

En el análisis de la distribución de las carteras con relación al sector político del ministro y del viceministro se puede observar que doce ministerios están constituidos de manera vertical y nueve de forma horizontal. De los doce ministerios de integración vertical once corresponden a los socios mayoritarios de la coalición. El 54% de los ministerios albertistas es de integración vertical mientras que el 46% restante es de integración horizontal. En tanto, el 80% de los ministerios kirchneristas tiene una integración vertical y solo el 20% mantiene una integración horizontal. Una de las carteras a cargo de los otros sectores políticos tiene integración vertical y otras dos integraciones horizontales.

Procedencia partidaria, experiencia en gestión pública y ámbitos de representación en el gabinete del FDT

Una diferencia significativa entre el gabinete inicial del Frente de Todos y el de la coalición Cambiemos es la procedencia partidaria. Como han consignado Canelo y Castellani (2016), solo el 16% del gabinete inicial conducido por Mauricio Macri había tenido al momento de asumir una explícita participación político-partidaria, en función de la afiliación a un partido o por la competencia u ocupación de cargos electivos. En contraste con este minoritario involucramiento, el 76% de los ministros designados inicialmente por Alberto Fernández ha tenido participación político-partidaria. Con excepción de Mario Meoni que tuvo trayectoria política radical, de Elizabeth Gómez Alcorta, con militancia en colectivos feministas y en el frente de izquierda popular Patria Grande, y de Matías Lammens, que solo contaba con el antecedente de haber sido candidato a Jefe de Gobierno porteño por el FDT en 2019, la actividad política del resto de ese importante contingente se desarrolló dentro del peronismo, en sus diferentes corrientes, frentes y organizaciones.⁴

El restante 24% de los ministros no posee trayectoria político-partidaria.⁵ En este caso, las designaciones de ministros sin recorrido político pueden responder a un vínculo personal o de confianza con el presidente o al perfil técnico y la *expertise* de la figura elegida para ocupar la cartera. Si se analiza por sector político, el 80% de los ministros kirchneristas posee participación político-partidaria, valor que se reduce al 69% en el caso de los ministros albertistas. Por otra parte, todos los ministros que responden a los otros sectores del Frente de Todos aquí analizados han tenido filiación político-partidaria (ver tabla 5).

Tabla 5. Trayectoria político-partidaria de los/as ministros/as según sector político

Sector	Con participación política previa	Sin participación política previa
Albertistas	9	4
Kirchneristas	4	1
Massista	1	
PJ-gobernadores	1	

⁴ Nos referimos a los casos de Felipe Solá, Ginés González García, Santiago Cafiero, Nicolás Trotta, Gabriel Kaptopodis, Luis Bastera, Agustín Rossi, María Eugenia Bielsa, Juan Cabandié, Daniel Arroyo, Eduardo de Pedro, Roberto Salvarezza y Matías Kulfas.

⁵ Dentro de este grupo encontramos a los ministros Martín Guzmán, Claudio Moroni, Marcela Losardo, Sabina Frederic y Tristán Bauer.

Sector	Con participación política previa	Sin participación política previa
Movimientos sociales	1	
Total	16	5

Fuente: elaboración propia.

Si se examina la experiencia en cargos electivos a nivel ejecutivo o legislativo, la composición ministerial inicial del gobierno de Alberto Fernández también evidencia en este plano el perfil político del gabinete. El 19% de sus ministros ocupó cargos ejecutivos a nivel subnacional, como ministro, viceministro o intendente, el 75% y el 25 % restantes corresponden al Frente Renovador (ver tabla 6).⁶ Estos antecedentes son más vigorosos en el plano de la representación parlamentaria: el 52% de los ministros fue previamente legislador. De ese grupo, el 75% fue diputado nacional y el resto se distribuye entre diputados provinciales y concejales.⁷ Por representación del sector político, el 80% de los ministros kirchneristas y el 38% de los albertistas tienen experiencia parlamentaria. Completan ese contingente el ministro massista Mario Meoni y Luis Basterra, en representación de los gobernadores del PJ (ver tabla 7).

Tabla 6. Trayectoria de los/as ministros/as en cargos electivos subnacionales según sector político

Sector	Gobernador	Vicegobernador	Intendente
Albertistas	1	2	1
Kirchneristas	-	-	-
Massista	-	-	1
PJ-gobernadores	-	-	-
Movimientos sociales	-	-	-

Fuente: elaboración propia.

Tabla 7. Trayectoria de los/as ministros/as en cargos legislativos nacionales y subnacionales según sector político

Sector	Legisladores nacionales	Legisladores provinciales	Legisladores municipales	Sin experiencia legislativa
Albertistas	3	1	2	8
Kirchneristas	4	-	-	1

⁶ Felipe Solá fue vicegobernador (1999-2002) y posteriormente gobernador de la provincia de Buenos Aires (2002-2007). María Eugenia Bielsa ocupó el cargo de vicegobernadora de la provincia de Santa Fe (2003-2007). Mario Meoni tuvo tres mandatos como intendente de Junín (2003-2015) y Gabriel Katopodis dos como intendente de San Martín (2015-2019), ambos partidos de la provincia de Buenos Aires.

⁷ Fueron diputados nacionales Felipe Solá, Agustín Rossi, Ginés González García, Mario Meoni, Luis Basterra, Daniel Arroyo, Roberto Salvarezza, Eduardo de Pedro y Juan Cabandié. En tanto, María Eugenia Bielsa fue concejal y legisladora provincial en la provincia de Santa Fe y Santiago Cafiero concejal en el municipio bonaerense de San Isidro.

Sector	Legisladores nacionales	Legisladores provinciales	Legisladores municipales	Sin experiencia legislativa
Massista	1	-	-	-
PJ-Gobernadores	1	-	-	-
Movimientos Sociales	-	-	-	1

Fuente: elaboración propia.

A nivel ministerial, el 24% de los funcionarios que encabeza carteras ya había ocupado cargos jerárquicos en la gestión pública durante gobiernos justicialistas tanto a nivel nacional como subnacional. Incluso, dos de los ministros habían conducido la misma cartera durante alguna de las gestiones kirchneristas.⁸ El resto de los funcionarios con este antecedente ocuparon cargos de viceministros a nivel nacional o provincial. El 46% de los ministros albertistas y el 20% de los kirchneristas fueron ministros o viceministros en gobiernos anteriores.⁹ Las trayectorias en la gestión pública también se nutren de cargos más técnicos y menos jerárquicos en el organigrama del Poder Ejecutivo. En este sentido, el 29% de los ministros ocupó secretarías o subsecretarías en los Ejecutivos nacionales o provinciales,¹⁰ mientras que un 19% no accedió a estos cargos, pero cuenta con antecedentes en otros organismos de gestión estatal.

Si se consideran en conjunto la ocupación de los cargos más relevantes a nivel ministerial y los de menor jerarquía, el 71% de los ministros ha ocupado cargos técnico-políticos en gabinetes nacionales o provinciales. En el agregado total de cargos ejecutivos, legislativos y técnico-políticos, solo el 14% de los ministros no tiene experiencia en la gestión pública.¹¹ Distribuido por sector político, el 85% de los ministros albertistas y el 80% de los kirchneristas cuentan con trayectoria en la gestión estatal, mientras que los ministros que responden al PJ-gobernadores y a los movimientos sociales también disponen de este antecedente. Las tablas 8 y 9 exponen entonces la trayectoria de los ministros/as en cargos técnicos-políticos a nivel nacional y provincial en función de los sectores de la coalición gubernamental.

8 Los casos de Ginés González García durante el gobierno de Néstor Kirchner y de Agustín Rossi en el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner.

9 Felipe Solá fue ministro de Asuntos Agrarios del gobierno provincial de Antonio Cafiero. Ginés González García fue ministro de Salud de la provincia de Buenos Aires (1988-1991) en la gobernación de Antonio Cafiero y posteriormente ministro de Salud de la Nación (2002-2007) durante las gestiones de Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner respectivamente. Agustín Rossi ocupó la cartera de Defensa (2013-2015) durante el segundo mandato presidencial de Cristina Fernández de Kirchner. Marcela Losardo fue viceministra de Justicia (2005-2009) y Daniel Arroyo fue viceministro de Desarrollo Social (2003-2007). Este funcionario también estuvo a cargo del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires (2007-2013) durante la gestión de Daniel Scioli. En esta misma cartera provincial se desempeñó como viceministro Santiago Cafiero en el período 2011-2014. Por su parte, Luis Basterra fue ministro de Producción de Formosa (2003-2009).

10 Felipe Solá fue secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca del gobierno de Menem. Eduardo de Pedro fue secretario general de la Presidencia (2015) y Sabina Frederic secretaria de formación del Ministerio de Defensa (2009-2011). Matías Kulfas ocupó la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía (2006-2008) y Nicolás Trotta fue subsecretario de Tecnologías de Gestión de la Secretaría de Gestión Pública en la Jefatura de Gabinete (2008-2009). A nivel subnacional, Gabriel Katopodis fue subsecretario del Ministerio de Desarrollo Social bonaerense (2005-2008), mientras que Luis Basterra fue subsecretario de Empleo del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos de Formosa (1996-2000) y subsecretario de Comercio e Inversiones del mismo ministerio (2000-2003). Santiago Cafiero fue subsecretario de Industria, Comercio y Minería (2010-2011) y subsecretario de Modernización (2014-2015).

11 Los casos de Martín Guzmán, Matías Lammens y Juan Cabandié.

Tabla 8. Trayectoria de los/as ministros/as en cargos técnicos-políticos en la gestión estatal a nivel nacional según sector político

Sector	Ministros	Vice-ministros	Secretarías	Sub-secretarías	Otros cargos	Sin cargos
Albertistas	1	2	2	2	1	5
Kirchneristas	1	-	1	-	2	1
Massistas	-	-	-	-	-	1
PJ-gobernadores	-	-	-	-	1	1
Movimientos sociales	-	-	-	-	1	-

Fuente: elaboración propia.

Tabla 9. Trayectoria de los/as ministros/as en cargos técnicos-políticos en la gestión estatal a nivel provincial según sector político

Sector	Ministros	Vice-ministros	Secretarías	Sub-secretarías	Otros cargos	Sin cargos
Albertistas	3	1	-	2	1	8
Kirchneristas	-	-	1	-	2	1
Massistas	-	-	-	-	-	1
PJ-gobernadores	1	-	-	1	-	-
Movimientos sociales	-	-	-	-	-	1

Fuente: elaboración propia.

Otra vía para analizar la incidencia de cada espacio político del Frente de Todos en el gabinete nacional es la distribución por área de gestión. En este caso, nos apoyamos en la taxonomía construida por Canelo (2021), quien identifica tres grandes áreas: económica-productiva, político-institucional y social.¹² En la tabla 10 se consigna la cantidad de ministros/as por sector político en cada área de gestión.

¹² El área social, incluye las siguientes carteras: Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Salud; Desarrollo Social; Desarrollo Territorial y Hábitat; Cultura; Educación; y Mujeres, Géneros y Diversidad. En el área económico-productiva se incluyen los ministerios de Economía; Desarrollo Productivo; Transporte; Obras Públicas; Agricultura, Ganadería y Pesca; Ciencia, Tecnología e Innovación; Turismo y Deportes y Ambiente y Desarrollo Sostenible. Por último, integran el área político-institucional la Jefatura de Gabinete de Ministros y las carteras de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; Interior; Justicia y Derechos Humanos; Defensa y Seguridad.

Tabla 10. Distribución de los/as ministros/as según sector político y área de gestión

Sector	Área económica-productiva	Área político-institucional	Área social
Albertistas	5	4	4
Kirchneristas	2	2	1
Massistas	1	-	-
PJ-gobernadores	1	-	-
Movimientos sociales	-	-	1

Fuente: elaboración propia.

Se observa aquí la presencia predominante de ministros albertistas en las tres áreas, mientras que los funcionarios kirchneristas aparecen con menor representación en el área social, con la única presencia del ministro de Cultura Tristán Bauer. Los otros sectores políticos se concentran en el área económico-productiva (Transporte; Agricultura, Ganadería y Pesca). Dentro de la primera área de gestión, los ministerios que definen los lineamientos estructurales –Economía y Desarrollo Productivo– quedaron a cargo de funcionarios albertistas, mientras que, en la segunda área, en las gestiones de la política exterior y de la política interior –vínculo con los gobernadores, el Congreso, entre otros aspectos– se advierte un equilibrio entre albertistas y kirchneristas. Por su parte, las carteras claves del área social –Salud; Educación; Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Desarrollo Social– refuerzan la primacía de ministros vinculados al presidente.

En relación con la conformación y designación en el ministerio de economía es dable resaltar algunas particularidades teniendo en cuenta la importancia de esta cartera y de esa figura ministerial durante las últimas décadas en la Argentina. En relación con sus colegas de gabinete, el ministro de Economía Martín Guzmán es el único que no posee trayectoria político-partidaria ni en cargos públicos, tanto electivos como de gestión. Su capital simbólico reside en las credenciales académicas obtenidas como economista formado en el exterior y, particularmente, en su conocimiento técnico sobre la reestructuración de deudas soberanas. Si se establece una comparación con los ministros de economía al inicio de otros gobiernos argentinos desde el retorno de la democracia, el caso Guzmán solo es equiparable al primer ministro de Economía en la gestión de Menem. En efecto, el empresario Miguel Roig tampoco contaba con participación en el ámbito político-partidario al momento de asumir ni había ocupado cargos de gestión pública.

La participación de las mujeres en el gabinete del FDT y su representatividad en los sectores políticos de la coalición

La integración del personal político femenino en el gabinete nacional ha sido ostensiblemente minoritaria a lo largo de la historia argentina. En términos de Giorgi (2014), entre 1854 y 2011, solo el 1,72% de las carteras ministeriales fue presidida por mujeres. Aunque en años recientes existe un alza significativa de la participación femenina en distintas jerarquías gubernamentales, los gabinetes nacionales representan instituciones generizadas que condicionan el acceso y la permanencia de las mujeres en los altos mandos del Estado (Caminotti *et al.*, 2011; Canelo, 2020, 2021). En este marco, la literatura especializada sugiere que la cristali-

zación de desigualdades a raíz de estereotipos de género se expresa en las designaciones ministeriales, condicionando no solo una participación minoritaria de las mujeres, sino también un confinamiento en carteras de menor proyección política e históricamente feminizadas.¹³

En un primer acercamiento, el gabinete de Alberto Fernández parece no ser una excepción a la regla de la generización si tenemos en cuenta que solo cuatro ministerios fueron comandados por mujeres: Desarrollo Territorial y Hábitat; Justicia y Derechos Humanos; Seguridad y Mujeres, Géneros y Diversidad. En términos porcentuales, la participación se posicionó en un 19%, equiparable al 18,75% del último mandato de Cristina Fernández de Kirchner (3 ministerios de 16 fueron conducidos por mujeres) y superior al 14,3% del gabinete inicial de Cambiemos (3 ministerios comandados por mujeres sobre un total de 21). En función de las tres áreas de gestión ministerial esbozadas en el apartado anterior, cabe distinguir que ninguna mujer comandó ministerios del área económica-productiva, ámbito generalmente masculinizado del gabinete nacional argentino. Este dato se asemeja a los gabinetes de 2011 y 2015, con la excepción del nombramiento de Débora Giorgi como ministra de Industria en el último gobierno kirchnerista.

Ahora bien, si consideramos también a quienes ocuparon las segundas líneas de los ministerios, observaremos siete designaciones de mujeres como viceministras. Sumando primeras y segundas líneas, se distingue un 26% de participación femenina en el gabinete inicial de Alberto Fernández. No obstante, en un estudio que incorpora las secretarías y subsecretarías ministeriales junto con los organismos descentralizados del Estado, Canelo (2021) afirma que la participación femenina alcanzó el 37%, representando este el porcentaje más elevado al momento en la historia nacional. Señala también como un logro importante la configuración equitativa en términos de género en la composición interna de las carteras. En relación con este aspecto, el análisis conjunto de primeras y segundas líneas de los ministerios arroja que once fueron conducidos en su totalidad por varones y nueve lograron la paridad de género, siendo las mujeres quienes ocuparon mayormente los cargos viceministeriales. En tanto, solo el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad fue conducido 100% por personal femenino (ver tabla 11).

Tabla 11. Género de los ministros/as y segundas líneas de las carteras ministeriales

Ministerios	Ministro/a	Viceministro/a
Jefatura de Gabinete de Ministros	V	M
Ministerio del Interior	V	V
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	V	V
Ministerio de Defensa	V	V
Ministerio de Economía	V	V
Ministerio de Desarrollo Productivo	V	V
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	V	M
Ministerio de Transporte	V	V
Ministerio de Obras Públicas	V	V

13 Distintos trabajos recalcan que las mujeres suelen ocupar ministerios cuyos ejes de acción se encuadran en la égida de la organización social de las tareas de cuidado (Canelo y Castellani, 2016; Canelo, 2020). Se trata de carteras como Salud; Educación; Cultura o Desarrollo Social, propias del área social del gabinete nacional.

Ministerios	Ministro/a	Viceministro/a
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	M	V
Ministerio de Seguridad	M	V
Ministerio de Salud	V	M
Ministerio de Desarrollo Social	V	V
Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad	M	M
Ministerio de Educación	V	M
Ministerio de Cultura	V	M
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	V	V
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	V	V
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	V	V
Ministerio de Turismo y Deportes	V	M
Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat	M	V

Fuente: elaboración propia.

En lo que concierne a la participación de las mujeres según los espacios políticos del FDT, cabe destacar que el sector próximo al presidente Fernández fue el que mayor representación sostuvo en la designación inicial de los altos cargos, contando tres ministras: María Eugenia Bielsa, Marcela Losardo y Sabina Frederic. Completa el elenco Elizabeth Gómez Alcorta, quien proviene del sector referenciado en los movimientos sociales y la militancia en el movimiento de mujeres y disidencias. En este marco, se destaca la completa ausencia de ministras mujeres dentro del sector kirchnerista, cuyos cargos jerárquicos principales fueron reservados para varones, característica que se repite en los otros dos sectores que ocuparon posiciones en el gabinete.

Si tenemos en cuenta las designaciones viceministeriales, puede distinguirse una mayor participación de mujeres del sector kirchnerista. No obstante, de los once cargos en los que fueron designados dirigentes afines a la expresidenta, seis estuvieron ocupados por varones y cinco por mujeres. En lo que concierne al sector albertista, se distinguen cinco designaciones de varones y dos de mujeres. Considerando en conjunto las primeras y segundas líneas, se identifica un 25% de mujeres en el sector albertista y un 31,25% en el sector kirchnerista. Estos resultados establecen cierta distancia con la paridad de género y plantean algunos desafíos en lo que concierne no solo a la integración de las mujeres y disidencias en los gabinetes, sino también a los procesos de selección de cuadros y referentes en el interior de los propios sectores políticos que forman coaliciones de gobierno. Para cerrar, la tabla 12 distribuye los cargos ministeriales y viceministeriales según género y sector político.

Tabla 12. Distribución de ministros/as y viceministros/as según género y sector político

Sector	Ministros	Ministras	Viceministros	Viceministras
Albertistas	10	3	5	2
Kirchneristas	5	-	6	5

Sector	Ministros	Ministras	Viceministros	Viceministras
Massistas	1	-	2	-
PJ-gobernadores	1	-	-	-
Movimientos sociales	-	1	1	-

Fuente: elaboración propia.

Consideraciones finales

Los análisis sobre la conformación de gabinetes nacionales han enriquecido el campo de estudios sobre las élites políticas en la Argentina, indagando en aspectos relevantes como perfiles, membresías y trayectorias de quienes ocupan lugares decisorios relevantes en la vida político-partidaria o en los ámbitos de gestión pública. El conocimiento sobre los elencos gubernamentales se ha profundizado con valiosos trabajos que examinan la desigualdad de género en la composición ministerial de los gobiernos recientes.

Como coalición de gobierno, el Frente de Todos presentó desde el inicio dos aspectos singulares: un presidente que no era líder ni figura política central en la escena política nacional y una expresidenta líder y portadora de la principal base electoral del peronismo ocupando el segundo máximo cargo de relevancia en el Poder Ejecutivo. Frente a esta particular articulación de la fórmula presidencial, nos propusimos examinar cómo estaban representados los diferentes sectores políticos que integraron la coalición en el gabinete nacional. Para precisar el modo en que se distribuyeron estas cuotas de poder en el ámbito de gestión, se relevaron los cargos ministeriales, segundas y terceras líneas. Como se consignó en el trabajo, los ministerios a cargo de funcionarios denominados albertistas más que duplican a los ministros kirchneristas, con una distancia considerable con relación a la distribución de cargos de los otros sectores políticos que integran la coalición: Frente Renovador, gobernadores del PJ y movimientos sociales. En la organización interna del conjunto de los ministerios, se advierte un relativo equilibrio entre aquellos que tienen una integración vertical y los que mantienen una integración horizontal. Si en los ministerios a cargo de albertistas se mantiene este equilibrio entre la lógica vertical y la lógica horizontal, en casi todos los ministerios kirchneristas la lógica imperante es la vertical.

Para dimensionar el volumen político y la *expertise* de los ministros que integran el gabinete inicial del gobierno nacional, se analizaron las trayectorias político-partidarias, las trayectorias en cargos electivos y las trayectorias en la gestión pública. Desde una perspectiva comparada y tomando como referencia los trabajos publicados sobre el anterior gobierno, el gabinete inicial de Alberto Fernández tiene un perfil más político y de experiencia en la gestión pública que el de Mauricio Macri, a la vez que evidencia un mayor equilibrio en la distribución de cargos jerárquicos entre los sectores políticos que integran la coalición.

En la comparación por sector político, se observan trayectorias más consolidadas en cargos técnico-políticos nacionales y subnacionales en los ministros albertistas, como también en cargos electivos ejecutivos. Los funcionarios kirchneristas ostentan mayor trayectoria político-partidaria y experiencia legislativa. En cuanto a la delimitación por áreas de gestión, los ministros albertistas tienen la misma cantidad de dependencias por área mientras que los funcionarios kirchneristas están menos presentes en el área social. El área económico-productiva es la que mayor participación de sectores políticos tiene, con presencia significativa de ministros albertistas y la particularidad de que la figura a cargo del ministerio más relevante

del área, Martín Guzmán, no dispone de ninguna de las credenciales políticas y de gestión que presentan sus colegas del gabinete.

En cuanto a la integración de las mujeres en el gabinete nacional del Frente de Todos, se observan mayores márgenes de participación si se lo compara con administraciones anteriores. No obstante, estas incorporaciones tuvieron lugar preferentemente en cargos de segundas y terceras líneas, reservando el grueso de las más altas posiciones jerárquicas a los varones. En este plano, al examinar la variable género en función de los sectores políticos con representatividad en el gabinete, se expone un resultado semejante. Tanto el sector albertista como el kirchnerista priorizaron mayormente el nombramiento de varones en los cargos de primeras y segundas líneas ministeriales. Este escenario invita a reflexionar respecto de la manera en que las fuerzas políticas dirimen en su interior la nominación de ministros/as tras el “loteo” de cargos y examinar cómo se expresan las inequidades y estereotipos de género en dicho proceso.

Comparar las trayectorias de aquellos funcionarios de diferente rango que integran las coaliciones de gobierno recientes, relevar los cargos ocupados por sector político tanto en organismos descentralizados como en el ámbito legislativo y examinar los cambios de gabinete y sus consecuencias en la redistribución de cuotas de poder político, constituyen desafíos que pueden abrir un fecundo campo de investigación sobre el perfil y la rearticulación política de los gabinetes nacionales en el marco de los gobiernos de coalición en la Argentina.

Bibliografía

- Amorim Neto, O. (1998). “Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries”. Trabajo presentado en el encuentro anual de la Latin American Studies Association. Illinois: The Palmer House Hilton Hotel.
- _____ (2002). “Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil”. En Morgenstern, S. y Nacif, B. (comps.), *Legislative Politics in Latin America*, pp. 48-78. New York: Cambridge University Press.
- Avenidaño, O.; Dávila, M. y Olivares, A. (2013). “Los gabinetes de la Concertación en Chile (1990-2010)”. *América Latina Hoy*, vol. 64, pp. 67-94. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30827842004>.
- Buquet, D.; Cardarello, A. y Chasquetti, D. (2013). “La designación de gabinetes en Uruguay: estrategia legislativa, jerarquía de los ministerios y afiliación partidaria de los ministros”. *América Latina Hoy*, vol. 64, pp. 15-40. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/308/30827842002.pdf>.
- Camerlo, M. (2013). “Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentino”. *América Latina Hoy*, vol. 64, pp. 119-142. Disponible en: <https://gredos.usal.es/handle/10366/142244>.
- Caminotti, M; Rotman, S. y Varetto, C. (2011). “Carreras políticas y oportunidades ‘generizadas’ en la provincia de Buenos Aires, Argentina (1983-2007)”. *Postdata*, vol. 16, n° 2, pp. 191-221. Disponible en: <file:///C:/Users/Florencia/Downloads/Dialnet-CarrerasPoliticasYOportunidadesGenerizadasEnLaProv-5205497.pdf>.
- Canelo, P. (2011). “Acerca de la construcción de carreras políticas en la Argentina. Los senadores nacionales en 1973, 1983 y 1989”. *PolHis. Boletín bibliográfico del programa interuniversitario de historia política*, n° 7, pp. 140-153. Disponible en: http://historiapolitica.com/datos/boletin/polhis7_canelo.pdf.
- _____ (2012). “Un ministerio de tercera línea. Transformaciones en el reclutamiento y las trayectorias de los ministros de Defensa argentinos”. *PolHis. Boletín bibliográfico del programa*

- interuniversitario de historia política*, n° 9, pp. 319-329. Disponible en: http://historiapolitica.com/datos/boletin/Polhis9_CANELO.pdf.
- _____. (2020). “Gabinetes generizados. La participación de las mujeres en el ejecutivo nacional y subnacional argentino (2011-2019)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, vol. 10, n° 19, pp. 151-172. Disponible en: <https://notablesdelaciencia.conicet.gov.ar/handle/11336/128560>.
- _____. (2021). “Género y poder en Argentina. Las élites ejecutivas de Fernández de Kirchner, Macri y Fernández”. *América Latina Hoy*, vol. 87, pp. 127-150. Disponible en: <https://doi.org/10.14201/alh.23821>.
- Canelo, P. y Castellani, A. (2016). “¿El imperio de los CEO? Una radiografía del primer gabinete nacional del gobierno de Macri”. En: Lijalad, A. (comp.), *Plan Macri. Argentina gobernada por las corporaciones*, pp. 129-136. Buenos Aires: Peña Lillo-Continente.
- _____. (2017). “Informe N°1: Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri”. *Primer informe de investigación del Observatorio de las Élités Argentinas*. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín.
- Canelo, P.; Castellani, A. y Gentile, J. (2018). “Articulación entre élites económicas y élites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri (2015-2018)”. En de Anchorena, B.; Delgado, D. G. y Ruiz del Ferrer, C. (comps.), *Élités y captura del Estado*, pp. 117-136. Buenos Aires: FLACSO.
- de Luca, M. A. (2011). “Del Príncipe y sus secretarios: cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente”. En de Luca M. A. y Malamud, A. (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*, pp. 37-48. Buenos Aires: Eudeba.
- Gené, M. (2019). *La rosca política: El oficio de los armadores delante y detrás de escena (o el discreto encanto del toma y daca)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Giorgi, G. (2014). “Ministros y ministerios de la Nación: Un aporte prosopográfico para el estudio del gabinete nacional (1854-2011)”. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad del Pacífico*, vol. 41, n° 74, pp. 103-139. Disponible en: <http://revistas.up.edu.pe/index.php/apuntes/article/view/704>.
- Heredia, M. (2012). “La ciencia global en el gabinete nacional. El singular ascenso del Ministerio de Economía”. *PolHis. Boletín bibliográfico del programa interuniversitario de historia política*, vol. 5, n° 9, pp. 291-300. Disponible en: http://www.historiapolitica.com/datos/boletin/Polhis9_HEREDIA.pdf.
- Levita, G. (2011). “Trayectorias sociales de las élites políticas argentinas. Avances de un análisis prosopográfico de los senadores nacionales”. Artículo presentado en las *XIII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*. Catamarca: Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Catamarca. Disponible en: <https://cdsa.academica.org/000-071/420>.
- Levita, G.; Ortiz de Rozas, V. y Rodrigo, C. (2020). “Ni ceo ni outsiders. Cambios y continuidades en el Congreso argentino en 2015”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 29, n° 2, pp. 115-137. Disponible en: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S1688-499X2020000200115&script=sci_arttext.
- Lodola, G. (2009). “La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil”. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 49, n° 194, pp. 247-286. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/25702551>.
- Mellado, V. (2016). “La representación política en cuestión. Trayectorias de los legisladores de Mendoza en el largo plazo (1946-1999)”. En Mauro, S.; Ortiz de Rozas, V. y Paratz, M. (comps.), *Política Subnacional en Argentina. Enfoques y problemas*, pp. 143-178. Buenos Aires: CEAP-Honorable Senado de la Nación.

- Morresi, S. y Vommaro, G. (2014). “Unidos y diversificados: la construcción del partido PRO en la CABA”. *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, vol. 8, n° 2, pp. 375-417. Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S185319702014000200002&script=sci_arttext&tlng=en.
- Oliveros, V. y Vommaro, G. (2022). “Argentina 2021: elecciones en contexto de crisis”. *Revista de Ciencia Política*, vol. 42, n° 2, pp. 153-174. Disponible en: <http://ojs.uc.cl/index.php/rcp/article/view/52481/42975>.
- Ollier, M. y Palumbo, P. (2016). “¿Caso testigo o caso único? Patrones de la formación de gabinete en el presidencialismo argentino (1983- 2015)”. *Colombia Internacional*, n° 87, pp. 53-80. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5576470>.
- Perelmiter, L. (2012). “La constitución de una autoridad plebeya. El ministerio ‘de la pobreza’ en la Argentina reciente”. *PolHis. Boletín bibliográfico del programa interuniversitario de historia política*, vol. 5, n° 9, pp. 309-318. Disponible en: http://historiapolitica.com/datos/boletin/Polhis9_PERELMITER.pdf.
- Rehren, A. (1992). “Liderazgo Presidencial y democratización en el Cono Sur de América Latina”. *Revista de Ciencia Política*, vol. 14, n° 1, pp. 63-87. Disponible en: <http://ojs.uc.cl/index.php/rcp/article/view/6868>.
- Scherlis, G. (2012). “Designaciones y organización partidaria: el partido de redes gubernamentales en el peronismo kirchnerista”. *América Latina Hoy*, vol. 62, pp. 47-77. Disponible en: <https://gredos.usal.es/handle/10366/120734>.
- Seira, I. y Skigin, N. (2016). “Uniendo a los socios: estrategias de designación de gabinetes en gobiernos de coalición presidenciales”. *Iberoamericana*, vol. 61, pp. 246-251. Disponible en: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/47189>.

Reseña: Casas, Rosalba (comp.) (2020). Conocimiento y procesos interactivos en contextos territoriales. Nuevas dimensiones en el análisis de las políticas de ciencia y tecnología

Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México

*Malena Méndez Isla**

Dentro del campo de los Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología (ESCyT), la doctora Rosalba Casas constituye una referencia que se destaca por sus aportes conceptuales y metodológicos. Con anterioridad, Casas (2001) trabajó el enfoque de redes de conocimiento orientado a analizar la cooperación entre las instituciones de Ciencia y Tecnología (CyT) y su entorno para solucionar problemas sociales locales y regionales. El volumen contribuye al campo de los ESCyT ofreciendo perspectivas para el análisis de políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) en América Latina que dialogan con aportes provenientes de distintas disciplinas y brinda originalidad a los enfoques conceptuales propuestos. Cabe destacar la relevancia de dos aspectos clave de la obra. En primer lugar, las propuestas conceptuales para el análisis de procesos interactivos, dada su contribución a la reflexión sobre el uso de los conocimientos y sobre la evaluación de la CTI, un tema de creciente importancia. En segundo lugar, el hincapié en el abordaje de la relación entre conocimiento y territorio, con alcance latinoamericano, que está presente en los distintos capítulos de la obra y que se inserta en el recorrido intelectual de la coordinadora del volumen.

El objetivo del libro es proponer enfoques novedosos para el estudio de las políticas de CTI en América Latina. Asimismo, se recupera una iniciativa de la Dra. Rosalba Casas, consistente en construir diálogos entre los Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología, la Economía de la Innovación (EI) y otras perspectivas menos utilizadas en el análisis del tema provenientes de la Ciencia Política y de la Geografía Crítica. Los capítulos se basan en investigaciones de posgrado en las que Casas participó como tutora o asesora. Los aportes compilados comparten el uso de métodos cualitativos realizando análisis teórico-metodológicos, análisis de políticas, estudios de casos y una etnografía. La obra se organiza en una introducción, seis capítulos y las conclusiones.

En el primer capítulo, Eliana Arancibia Gutiérrez trata la relación entre las actividades de CTI y la inclusión social. La autora presenta, en primer lugar, las propuestas teórico-metodológicas del campo “CTI para la inclusión social” recuperando los aportes de Dagnino, Thomas y Sutz. En segundo lugar, estudia los instrumentos de política científica para la inclusión social implementados en la Argentina, Brasil, Uruguay y Colombia. En tercer lugar, aborda la vacante incorporación de estos lineamientos en la política de CTI de México y plantea la importancia de incorporar actores locales en su definición. En cuarto lugar, plantea los retos que enfrenta la política de CTI latinoamericana para incorporar prioridades sociales. La pregunta de la autora sobre cómo acercar el conocimiento científico-tecnológico al problema de la inclusión social constituye un aporte necesario para el análisis de las políticas de CyT, dado que es un tema que resulta urgente en el

* Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Argentina, malenamendezisla@gmail.com.

escenario pospandemia en América Latina. Asimismo, el interrogante sobre la entidad atribuida a los actores territoriales en la formulación de dichas políticas tiene un papel central para un análisis que trascienda la dimensión enunciativa y aborde las metodologías implementadas.

En el segundo capítulo, María Elena Giraldo Palacio examina los parques tecnocientíficos como instrumentos de las políticas regionales de CTI a partir de un estudio de casos de México y Colombia. La autora recupera la categoría de capacidades interactivas para el análisis de las políticas de CTI. Dichas capacidades refieren a la construcción y uso de conocimiento de manera situada. Asimismo, recupera la noción de desarrollo territorial en contraposición con la noción de desarrollo regional presente en las políticas de CTI. Giraldo Palacio concluye el capítulo señalando que, por un lado, tanto en el caso de México como de Colombia las capacidades territoriales e interactivas previas permitieron la creación de los parques tecnocientíficos. Por otro lado, estos parques tecnocientíficos poseen limitaciones para aumentar las capacidades interactivas entre actores territoriales. El aporte de Giraldo Palacio consiste en integrar perspectivas de la ESCyT y la EI junto con aportes de la Ciencia Política y de la Geografía Crítica. La noción de capacidades interactivas propuesta por la autora recupera la perspectiva territorial para problematizar la noción de desarrollo, incorporando aspectos socioculturales de manera transversal. La exposición de la autora se destaca por la precisión metodológica en la exposición y por el análisis de indicadores para los casos de estudio.

En el tercer capítulo, Nielsen Daniel Hernández Mayorga aborda el caso de Pachuca, Ciudad del Conocimiento y la Cultura (PCCyC) del Estado de Hidalgo en México con énfasis en el proceso de transferencia de esa política pública aplicada con anterioridad en otros países. El autor indaga sobre el diseño y la implementación de la política de PCCyC. Para ello recupera la noción de “transferencia de políticas” entendida como el uso del conocimiento generado en un sistema político en otro sistema político (Dolowitz y Marsh, 2000). Hernández Mayorga destaca cómo el aprendizaje de esta política se realizó mediante la elaboración de reformas en la Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación del Estado de Hidalgo y de la conformación de un marco institucional en ese sentido. Así, concluye que el uso de saberes originados en otros sistemas políticos puede ser un mecanismo adecuado para entes estatales subnacionales que cuentan con recursos limitados. Este tema recupera el análisis realizado por Oteiza (1992) para el caso argentino a través del concepto de transferencia de modelos institucionales y realiza una contribución analítica relevante al recuperar el concepto de “transferencia de políticas” desde la Ciencia Política para el análisis de las actividades de CTI.

En el cuarto capítulo, Paty Montiel Martínez estudia la configuración del sistema de generación y transferencia de conocimientos de Jalisco, ligado al Sector de Electrónica, Informática y Telecomunicaciones (SEIT). Jalisco es uno de los Estados de México con mayor presencia del SEIT, que incluye empresas transnacionales, y cuenta con políticas de CTI reconocidas a nivel nacional. El trabajo de Montiel busca construir conocimientos sobre dicho caso que abonen la información con la que se cuente para la formulación de políticas de CTI. En primer lugar, la autora presenta aportes y vacíos que ofrecen las perspectivas de los Sistemas de Innovación y de los Sistemas Asociativos Complejos. Partiendo de este balance, propone los conceptos de acción colectiva organizada y de sistema de generación y transferencia de conocimientos. En segundo lugar, la autora explica el desempeño de Jalisco por la conformación de un sistema de generación y transferencia de conocimientos que fue posible por las acciones colectivas organizadas del SEIT desplegadas desde la década de 1980 y por las acciones gubernamentales. Así, indica que el mayor dinamismo se da cuando las iniciativas del sector de electrónica son acompañadas por políticas específicas. Es destacable cómo la autora retoma de manera crítica aportes provenientes de la EI y de la Ciencia Política introduciendo el tema del poder y del conflicto para analizar el caso de estudio propuesto y generando a su vez aportes valiosos para otras investigaciones.

En el quinto capítulo, César Guzmán Tovar realiza un análisis en el nivel microsocioal sobre tres centros de investigación de México a partir del abordaje de los procesos de producción y potencial uso de los conocimientos. El autor se pregunta ¿qué tipos de vinculaciones construyen los centros de investigación con los territorios en los que se sitúan? Así, analiza institutos mexicanos dedicados a la investigación sobre biomedicina, biotecnología e hidrología. Tras analizar y comparar cada uno de los casos, Guzmán Tovar plantea que los procesos de uso social de los conocimientos estudiados dependen de las prácticas voluntarias y aisladas de los/as investigadores/as. Esto es explicado dando cuenta de la contradicción entre las formas de evaluación académicas y las políticas que promueven la vinculación con el territorio. El autor realiza una contribución empírica interesante e incluye una reflexión muy actual sobre la evaluativa de las actividades de CTI, estudiada desde los ESCyT y desde la Política de la Educación Superior.

En el sexto y último capítulo, Andrea Jácome aborda las relaciones establecidas entre la Maestría en Planificación de Empresas y Desarrollo Regional del Instituto Tecnológico de Mérida (ITM) y los/as artesanos/as de piedra de Dzityá, Yucatán, en México. Se trata de una etnografía inscrita en un proyecto de investigación-acción orientado a contribuir a la conformación de una red de conocimiento. La perspectiva teórica adoptada recupera la mencionada conceptualización de Casas (2001) y la perspectiva de la sustentabilidad. Jácome aborda el acercamiento entre dicha institución educativa y los/as artesanos/as dando cuenta de sus potencialidades y limitaciones. El trabajo de Jácome resulta novedoso en el campo de los ESCyT dado que analiza la vinculación de la Educación Superior con sectores productivos que no suelen ser reconocidos como sujetos de procesos de transferencia de conocimientos científicos y tecnológicos.

En las conclusiones Federico Vasen hace un recorrido por cada uno de los capítulos y destaca cómo estos responden al objetivo del libro. Asimismo, destaca el interés intrínseco de los casos empíricos analizados en el volumen. Finalmente, llama la atención sobre dos aspectos. En primer lugar, sobre la emergencia en dos de los capítulos del problema de los recambios de gobierno y de sus consecuencias en la continuidad de la política de CTI. En segundo lugar, plantea la importancia de las relaciones informales en la movilización de conocimiento. De allí deriva la importancia de realizar estudios que aborden las dinámicas interactivas y que permitan dar cuenta de las vinculaciones entre ciencia y sociedad.

El libro constituye un aporte relevante para el campo de los ESCyT porque propone nexos conceptuales y metodológicos entre los distintos enfoques que históricamente integran el campo, como otros que se introducen de manera original. Esto se observa en la construcción del concepto de “capacidades interactivas”, aquel de “sistema de generación y transferencia de conocimientos”, y el concepto de “transferencia de políticas”. Por otra parte, se analizan la dimensión territorial y las distintas escalas espaciales en las que operan las políticas de CTI. Así, se aborda el lugar de los actores territoriales en la elaboración de las políticas de CyT y la relación entre instituciones educativas y sectores productivos que no suelen ser reconocidos como sujetos de transferencia de conocimiento. El libro contribuye a la investigación sobre la evaluación de la actividad de CyT al estudiar las interacciones entre investigadores/as y el entorno socioproductivo y destacar la importancia de las prácticas voluntarias de los/as académicos/as en el uso del conocimiento. Los procesos de construcción de dimensiones analíticas que presenta el libro resultan inspiradores para el trabajo de investigación. En su conjunto, el volumen ofrece aportes estimulantes tanto para los Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología, la Economía de la Innovación, la Política de la Educación Superior y de CTI como para el trabajo teórico-metodológico de quienes investigan temas referidos a la ciencia, la tecnología y el conocimiento en general.

Bibliografía

- Casas, R. (2001). “El enfoque de redes y flujos de conocimiento en el análisis de las relaciones entre ciencia, tecnología y sociedad”. *Kairos*, vol. 8, n° 2, pp. 1-26. Disponible en: <https://revistakairos.org/el-enfoque-de-redes-y-flujos-de-conocimiento-en-el-analisis-de-las-relaciones-entre-ciencia-tecnologia-y-sociedad/>.
- David, M. y Dolowitz, D. (2000). “Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making”. *Governance*, vol. 13, n° 1, pp. 5-23. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/0952-1895.00121>.
- Oteiza, E. (1992). “El complejo científico y tecnológico argentino en la segunda mitad del siglo XX: la transferencia de modelos institucionales”. En Oteiza, E. (coord.), *La política de investigación en ciencia y tecnología. Historia y perspectivas*, pp. 115-121. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Reseña: Casullo, María Esperanza (2019). ¿Por qué funciona el populismo? El discurso que sabe construir explicaciones convincentes de un mundo en crisis

Buenos Aires: Siglo XXI

*Mariana Polizzi**

La política, tanto en América Latina como a nivel global, enfrenta nuevos desafíos en un mundo en transición: pobreza, desigualdad, luchas por nuevas libertades y derechos civiles, un desarrollo de la globalización cada vez más totalizador, entre otros procesos. Es en este sentido que el populismo (en sentido instrumental) ha mantenido su relevancia en el estudio de las ciencias sociales: su eficacia se debe, a grandes rasgos, al carácter perenne de su mito fundacional. Su persistencia, su transmutación y su expansión como fenómeno mundial son aspectos deudores de la narrativa tripartita fundante: líder, héroe y villano. El populismo fue dado muchas veces por muerto y, sin embargo, sigue aquí: de ahí que la autora nos indique su carácter eficaz como hecho político.

Casullo aborda la problemática mediante una estrategia eminentemente cualitativa, en la cual la estructura de la obra se compone de una introducción y cinco capítulos en los que analiza diversos casos “populistas”, más las conclusiones del estudio. Si bien la obra original fue publicada hacia fines de 2019, el texto hoy recobra plena vigencia: como su título lo indica, el imaginario de un “mundo en crisis” sobrevive hasta nuestros días; recientemente, a la complejidad de las demandas políticas alrededor del mundo se le ha sumado la crisis desatada por la pandemia del covid-19 que configuró un escenario que refleja tres consecuencias inmediatas: a) en la dimensión socioeconómica, en la que se hace evidente una creciente desigualdad, lo cual implica una brecha mayor no solo entre ricos y pobres, sino también una creciente diferenciación entre regiones y subcontinentes, siendo América Latina el área geográfica más inequitativa del planeta; b) en la esfera política, en la que es posible canalizar las demandas socioeconómicas a través de la participación en las instituciones democráticas, pudiendo producirse diversas modificaciones, como mayor polarización, alternancia de signos políticos, etc. y c) una reconfiguración del orden mundial, en la cual se observa actualmente una asimetría de poder entre los Estados (y entre los bloques regionales, si los hubiere) producto de un mundo que enfrenta múltiples desafíos. Entonces, ¿el populismo podría ser una respuesta para todos estos argumentos?

Ya en la introducción, Casullo nos presenta el concepto de “mito populista”: como señaláramos previamente, la explicación fundante del fenómeno se centra en una tríada compuesta por el líder redentor del pueblo, el héroe y el villano. El líder populista se autopercebe como salvador del pueblo oprimido que sufre las vicisitudes y embates del opresor. Este villano puede ser tanto un adversario externo como un enemigo interno. Asimismo, este mito fundacional cuenta con un héroe (dual): el pueblo (héroe colectivo), que requiere de un líder que lo organice y lo guíe a largo plazo, para así evitar una acción política efímera.

* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina, mariana.polizzi@unibo.it.

Por otra parte, la autora claramente adopta una impronta discursiva para acercarse a esta relación triádica, ya que enfatiza en esta dimensión con el objetivo de reflejar el carácter externo del líder, esto es, como *outsider*: un actor que resulta ajeno al sistema de partidos y a las élites gobernantes. Esto le permite al líder, mediante el uso de la narrativa, reforzar la idea de pureza y exclusiva vocación de servicio, diferenciándose del clásico político perteneciente a la “casta” (quien persigue exclusivamente el rédito individual) y, a su vez, percibido como enemigo de ese pueblo sufriente. De ahí que sea factible plantear la existencia de un relato fundacional, dando cuenta del carácter principalmente discursivo del fenómeno.

En el primer capítulo del libro, Casullo hace un preciso recorrido por las transformaciones más recientes respecto del régimen democrático (durante el siglo XX), vinculándolas al ideario populista, acaso para rastrear sus orígenes más primigenios en América Latina. Podemos identificar este desarrollo en dos etapas destacadas: la primera, que coincide con el período de entreguerras y la expansión del Estado de bienestar en las democracias occidentales (más la reconstrucción europea) y la segunda, hacia finales del siglo pasado, en la cual es posible resaltar la preeminencia de la democracia liberal y la consolidación de la hegemonía estadounidense a partir de la desintegración de la Unión Soviética en 1991 (lo que Francis Fukuyama refería en su trabajo *El fin de la Historia y el último hombre*). Es interesante la dicotomía planteada por la autora a la hora de ejemplificar algunos resultados políticos de este proceso, como el surgimiento de liderazgos políticos históricos en América Latina (Juan Domingo Perón y Getulio Vargas en Argentina y Brasil, respectivamente) coincidentes con la primera etapa señalada y la contestación al neoliberalismo y el devenir de gobiernos de corte progresista, en sintonía con la hegemonía estadounidense mentada. Otro aporte importante de este primer capítulo es la clasificación (en clave de marco teórico) del concepto de populismo según la teorización de diversos autores: como campo discursivo (Ernesto Laclau), como estrategia de poder (Kurt Weyland), como ideología delgada (Cas Mudde) y como dimensión sociocultural (Pierre Ostiguy).

En el segundo capítulo, la autora realiza una reconstrucción genealógica del concepto de populismo: desde la Antigüedad clásica (Platón, Aristóteles), pasando por Maquiavelo (padre del realismo político), hasta el liberalismo moderno, es decir, la idea de representación mediante la figura del príncipe (ergo, el líder populista de nuestros días). Y así se reintroduce la conceptualización del mito populista y el papel clave que tiene en la “redención” del pueblo oprimido: el antagonismo entre “nosotros” (el pueblo) y “ellos” (la élite que gobierna) solo puede ser aplacado por el héroe (singular), o sea, el líder populista en torno al cual el pueblo se moviliza. En este relato fundacional, el líder se presenta como ajeno a la arena política, con el objetivo de presentarse a sí mismo como un servidor que se involucra en los asuntos públicos para rescatar al pueblo doliente por los abusos de esa “casta” gubernamental. Con el objetivo de reafirmar este planteo, la autora presenta tres arquetipos de *outsiders* disímiles entre sí: 1) el militar patriota (Perón, Vargas, Chávez); 2) el dirigente social, contestatario al orden neoliberal (Lula, Evo Morales); 3) el empresario exitoso (Berlusconi, Trump).

En el tercer capítulo, la politóloga realiza un recorrido histórico-político en torno a los gobiernos de corte progresista en América del Sur, es decir, el período 1998-2015 que comprende, en primer término, la llegada de Hugo Chávez a la presidencia de Venezuela, transita luego los años de Lula en Brasil y los gobiernos de Kirchner y Fernández de Kirchner en Argentina, hasta llegar al desenlace neoconservador que tiene como correlato el fin de la era “izquierdista” en nuestro subcontinente. ¿Cómo fue posible la llegada de esa clase de gobiernos a la región? Siguiendo a Casullo, la radicalización discursiva generó respuestas a las demandas sociopolíticas y económicas de los pueblos sudamericanos, que habían soportado los embates de la década neoliberal (países como Argentina y Chile fueron un claro emblema de esos postulados) y reclamaban para sí una mayor presencia estatal en tanto y en cuanto garante del bienestar social.

En el cuarto capítulo, Casullo analiza el ascenso del populismo de derecha (de corte xenófobo) en América y Europa, toma como casos de estudio dos liderazgos: Donald Trump en Estados Unidos y Marine Le Pen en Francia. El populismo de derecha (y su matriz discursiva) implica respetar las reglas de juego de la democracia moderna, pero rechazando el carácter liberal de esta; lo paradójico del caso es que estos liderazgos dicen representar al “hombre de pie”, pero finalmente terminan polemizando con sectores que no forman parte de las élites económicas y sociales: los inmigrantes, las minorías étnicas y sexuales, los excluidos del sistema, entre otros (lo que la autora llama “pegar hacia abajo”). En este mismo capítulo, además, es interesante cómo se presentan estos dos liderazgos. Por un lado, un empresario exitoso que se asoma a la arena partidaria para “rescatar a su país de las garras de China y hacerlo grande nuevamente”; por el otro, una lideresa que no se reivindica a sí misma a través del feminismo entendido como movimiento colectivo, sino que defiende su postura de mujer profesional, independiente y madre que viene a poner a Francia y a los franceses (blancos y nativos) en primer lugar, luchando principalmente contra la “invasión” de inmigrantes en su país.

El quinto capítulo está dedicado al liderazgo político de Mauricio Macri en Argentina; la autora considera que se produce un pasaje del liberalismo hacia el neoconservadurismo, que llega en 2015 al sillón de Rivadavia. Entre las razones de esta victoria pueden argüirse dos vertientes: a) la exitosa estrategia comunicacional, que le permitió al expresidente argentino desplegar una imagen más cercana al ciudadano común y b) el hecho de antagonizar activamente contra el kirchnerismo (“pegar hacia arriba”): el empresario exitoso contra la casta gobernante.

Por último, la politóloga presenta las conclusiones de su estudio, en las que en primer lugar explicita una fuerte vinculación entre las crisis socioeconómicas y la oportunidad del populismo para dar batalla electoral y brindar respuesta para las demandas postergadas de las sociedades, al menos desde la eficacia discursiva de sus propuestas. Si bien es factible señalar que países como Argentina, Bolivia y Venezuela han contado con liderazgos populistas en los últimos años, este no ha sido el caso de Chile y Uruguay; sin embargo, la vía hacia el populismo puede ser allanada mediante los cambios operados en las sociedades.

Otra conclusión presentada se vincula con los gobiernos neoconservadores que surgieron en nuestra región a partir de 2015: si bien el populismo muestra su eficacia en dar respuesta a las demandas sociales más urgentes, ello no implica que sea una propuesta invencible. De hecho, Casullo advierte que amplias capas de la sociedad empezaron decantar en alternativas más tradicionales e, incluso, con un perfil más institucionalista y/o menos confrontativo.

¿Por qué funciona el populismo? cobra, al día de hoy, una notable relevancia por el contexto de crisis en el que se encuentra el mundo, especialmente luego de la aparición de la pandemia del coronavirus. Las consecuencias actualmente conocidas a nivel social, económico y político (e incluso geopolítico, con la invasión rusa de Ucrania, por caso) permiten referir a un reordenamiento global en el que están emergiendo muchas salidas “por derecha”: el mundo se encuentra en profunda transmutación, y la idea del poder como dinámica relacional está más acentuada que nunca. Si “la actividad política humana central es la acción” (Arendt, 1997:151), es menester destacar la posibilidad factible del populismo como herramienta de movilización de los pueblos dolientes del mundo, en el cual se activa la promesa de efectuar cambios tendientes a responder las demandas societales, sea pegando hacia arriba o hacia abajo.

Bibliografía

- Arendt, H. (1997). *¿Qué es la política?* Barcelona: Paidós.
 Fukuyama, F. (1992). *El fin de la Historia y el último hombre*. Barcelona: Planeta.

**Reseña: Vicens, María (2021).
 Escritoras de entresiglos: un mapa trasatlántico.
 Autoría y redes literarias en la prensa argentina
 (1870-1910)**

Buenos Aires: UNQ

*Brisa Maribel Romero**

María Vicens, doctora en letras por la Universidad de Buenos Aires, afirma en esta adaptación de su tesis doctoral que las escritoras hispanoamericanas de finales del siglo XIX y principios del XX debieron utilizar diferentes estrategias para integrarse al campo cultural argentino y, a su vez, a la república transatlántica de las letras. De modo que, desde una perspectiva transnacional, la investigación supone un gran aporte a la historia de las mujeres, pues recupera su accionar como sujetos históricos, ya que habían sido relegadas del campo historiográfico o estudiadas en clave de excepción. El objetivo del estudio es contextualizar la trayectoria de estas escritoras mediante el análisis en conjunto de una serie de proyectos periodísticos literarios. A partir del estudio de las interlocuciones aparecidas en diversas publicaciones periodísticas de la época: *La ondina del Plata* (1875-1880), *La Alborada del Plata* (1877/1878-1880), *El Álbum del Hogar* (1878-1887), *Búcaro Americano* (1896-1901/1905-1908) y la “Columna del Hogar” (1899-1902) del diario *El Nacional*, la autora pretende reconstruir el mapa literario trasatlántico que trianguló los centros culturales de la Argentina, España y Perú. La hipótesis de la autora es que este mapa configuró una República femenina y transatlántica de las letras, exhibida e impulsada por la prensa en el marco de un creciente ambiente hispanoamericanista, que se extendió a lo largo del período que va de 1870 hasta 1910, diferenciado en dos etapas: la primera (1870-1880) está caracterizada por el intercambio entre Juana Manuela Gorriti (1818-1892) y sus contactos en Lima y Buenos Aires, y la segunda (1890-1910) está atravesada por la relación de las escritoras peruanas con la prensa porteña y la influencia de las escritoras españolas en la escena literaria americana.

Los periódicos y semanarios señalados tuvieron su desarrollo en un contexto de modernización y expansión de la prensa porteña. A pesar de presentar perfiles editoriales diferentes, todos ellos apuntaron a un público femenino y articularon temáticas de interés general con temas más “frívolos”, como la moda y la domesticidad. Por otra parte, estos funcionaron como un espacio de promoción para las escritoras noveles, ya que se fomentaban la autoría femenina, siempre y cuando esta respondiera a figuras modélicas como las del *ángel del hogar* y la *madre republicana*. En consecuencia, las escritoras hispanoamericanas de entresiglos se valieron de una *retórica sororal* para legitimarse en la esfera pública y tejer una red de contención femenina transnacional que las protegiera de las críticas, para lo cual se valieron de elementos como el espacio hogareño, lo afectivo y lo íntimo. Este modo de relacionarse se constituyó como base de un imaginario de “hermanas de las letras” que posicionaba a las autoras como partes de un entramado común de hermandad y solidaridad, al mismo tiempo que contribuía a elaborar una genealogía literaria femenina que contrarrestara las imágenes de “vacío” y excepción que circulaban en la prensa sobre la autoría femenina. Sin embargo, la *retórica sororal*

* Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina, brisamaribelromero@gmail.com.

no dejaba de evidenciar quiebres. A lo largo del libro, la autora rastrea en los intercambios entre esas escritoras estas fisuras que permiten entrever competencias, rivalidades y puntos de vista contrapuestos.

En cuanto a la estructura, el libro se compone de cuatro capítulos y un epílogo. El capítulo “Las escritoras y la prensa de fines del siglo XIX” se centra en el despliegue del proceso por el cual se constituyó en la prensa porteña de finales del siglo XIX la figura de la escritora hispanoamericana. Por lo tanto, la autora realiza un recorrido histórico por tres proyectos periodísticos literarios que emergieron en esta etapa –*La Ondina del Plata*, *La Alborada del Plata* y *El Álbum del Hogar*– para visibilizar cómo estos tejieron un circuito periodístico que, en primer lugar, conectaba los centros culturales de Lima y Buenos Aires, en segundo lugar, funcionaba como un intermediario que vinculaba a las escritoras hispanoamericanas con la prensa porteña y, en tercer lugar, habilitaba un espacio en el que las mujeres con aspiraciones autorales podían publicar sus escritos e iniciar sus carreras literarias. Además, Vicens examina el trayecto periodístico de las escritoras Josefina Pelliza de Sagasta (1848-1888), Lola Larrosa (1859-1895) y Raymunda Torres y Quiroga. El análisis de estas trayectorias específicas le permite rastrear las prácticas de legitimación autoral y sociabilidad femenina que utilizaban las escritoras para participar del mercado editorial.

Hacia el final del capítulo, se hace hincapié especialmente en las *poses*, es decir, la actitud con la que las escritoras hispanoamericanas intervenían en la esfera pública y en la prensa, con el propósito de elaborar fórmulas para adaptarse a lo que la sociedad finisecular esperaba de ellas, protegerse de las críticas y consolidar su identidad autoral. Vicens diferencia tres *poses* predominantes en esta etapa. En primer lugar, la *pose doméstica*, que consideraba la labor de escritora como un complemento de su rol de madre y esposa abnegada. En segundo lugar, la *pose romántica*, cuya máxima representante fue Gorriti, quien elaboraba una subjetividad romántica recurriendo a elementos propios de “lo femenino”. Por último, la *pose de escritora profesional*, encarnada por Matto de Turner (1852-1909), la cual adscribía a una figura más moderna que participaba de actividades públicas y reconocía abiertamente la escritura femenina como un trabajo.

En el capítulo “Interlocuciones I: Perú en Argentina”, se destaca la creciente presencia de escritoras peruanas que se asientan en Buenos Aires en la década de 1890 y su intervención en la escena literaria local. En el contexto de posguerra del Pacífico (1879-1883) y auge del modernismo hispanoamericano, este proceso migratorio trajo como consecuencia la reactivación de los vínculos transnacionales en la prensa local alimentando el *imaginario de amistad argentino-peruana*, cuya génesis se remonta a la década de 1870. Estas mujeres decidieron exiliarse en Buenos Aires, ya que percibían a la Argentina como una nación moderna y liberal que les ofrecía una oportunidad para continuar con sus carreras literarias. Sin embargo, esta fantasía no se correspondía con la complicada situación política y económica del país. A esta coyuntura, se sumó la resistencia de la sociedad de la época a los relatos de ficción escritos por mujeres. Por ende, las escritoras peruanas debieron adaptar sus perfiles autorales para adquirir legitimación y cumplir con las expectativas de la prensa y el público porteño. Por otra parte, Vicens sostiene en este capítulo que entre 1880 y 1900 las escritoras se convirtieron en *autoras*, pues es en este momento que se vislumbraron indicios de una incipiente profesionalización femenina, en medio de un creciente asociacionismo que llevó a las mujeres a reconocerse como sujetos de derechos a principios del siglo XX. La investigadora se centra, en principio, en la experiencia en Buenos Aires de las figuras peruanas más destacadas de la época: Clorinda Matto de Turner (1852-1909), quien adoptó un perfil más periodístico y profesional, y Mercedes Cabello de Carbonera, quien logró consagrarse como escritora desde Buenos Aires. Luego, emprende un recorrido por la trayectoria de aquellas escritoras peruanas menos reconocidas, pero que también intervinieron en la prensa porteña, como Carolina Freyre de

Jaimés (1844-1916), Margarita Práxedes Muñoz (1862-1909) y Teresa González de Fanning (1836-1918).

El capítulo “Interlocuciones II: España en América” ahonda en la influencia que ejercieron las escritoras españolas en la prensa americana. Este influjo tuvo lugar, a pesar de las guerras independentistas, en un marco de reafiliación entre España y América, asociada a la relevancia que tuvieron los publicistas y editores españoles en la América Latina del siglo XIX. Este proceso se profundizó en la década de 1890 gracias a la modernización y los avances en la comunicación que permitieron la revitalización de estos lazos. Como consecuencia, se constituyó una cartografía literaria femenina que conectó especialmente a las escritoras argentinas, peruanas y españolas a partir de sus intercambios periodísticos, viajes e interacciones en ámbitos de sociabilidad compartidos. Empero, estos vínculos estaban lejos de ser simétricos. Mientras la presencia de las escritoras sudamericanas en la escena cultural española tuvo un carácter fragmentario y hasta excepcional, la prensa española y sus integrantes adoptaron un tono más bien paternalista frente a la de los países americanos en general.

Particularmente para la prensa femenina argentina y sus escritoras más jóvenes, España se erigió como un referente cultural importante. En cambio, para figuras ya consagradas, como Gorriti y Eduarda Mansilla, las escritoras de este país eran percibidas como competidoras y representantes del pasado colonial. El análisis de estos diálogos inicia con la producción de Pilar Sinués de Marco (1835-1893) para la prensa porteña, como corresponsal de ultramar del folletín de *La Prensa*, prosigue con la impronta de Emilia Serrano del Wilson (1843-1922) con sus perfiles de *escritora profesionalizada* y *escritora viajera*, continúa con Concepción Gimeno de Flaquer (1850-1919), directora de *Álbum Ibero-Americano* entre 1890 y 1910 y culmina con Emilia Pardo Bazán (1851-1921), colaboradora de *La Nación* entre 1879 y 1921. Tras exponer estas interlocuciones, Vicens postula que las escritoras españolas vieron en América una oportunidad para ampliar su influencia, por lo que adoptaron diversos perfiles y prácticas con el propósito de vender sus obras, haciéndose de un público femenino trasatlántico.

En el último capítulo, “Profesionalismos. Marchas y contramarchas a principios del siglo XX”, se profundiza sobre cómo las escritoras, sobre todo de la Buenos Aires de principios del siglo XX, hallaron en los “nichos de escritura” la oportunidad para profesionalizarse. A partir del seguimiento de las trayectorias de algunas de las escritoras de la década de 1900, Vicens puede vislumbrar cuáles fueron los cambios y continuidades en las estrategias empleadas respecto a las desarrolladas por sus antecesoras inmediatas. Por consiguiente, la autora desglosa las prácticas de Ada María Elflein (1880-1919), Emma de la Barra (1860-1947) y Carlota Garrido de la Peña (1870-1958). Entonces, en esta nueva coyuntura de modernización, autonomización de la esfera literaria y diversificación del público lector –urbano, joven y trabajador– se tornó central, ya no tanto reivindicar la autoría femenina, sino captar la atención de los lectores para alcanzar el éxito comercial. En este sentido, la irrupción, posterior al centenario, de la figura de la escritora moderna, cuya precursora fue la poeta y escritora Alfonsina Storni (1892-1938), delineó nuevas formas de inmiscuirse en el campo cultural de la época que se distanciaban de las prácticas de publicación y legitimación anteriores. Como resultado, la *retórica sororal* y las genealogías literarias elaboradas por las escritoras hispanoamericanas del período finisecular fueron percibidas como obsoletas por las escritoras modernas, imponiéndose nuevamente la imagen del “vacío” y dando paso a otros perfiles autorales y modelos de publicación femenina. Finalmente, en el epílogo la autora retoma algunas de las premisas centrales del libro y reflexiona sobre la figura de Zoila Aurora Cáceres (1877-1958) en el contexto de la Primera Guerra Mundial.