

# COLECCIÓN

Año XXV – Volumen 31, Número 1

REVISTA DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIAS POLÍTICAS  
Y RELACIONES INTERNACIONALES  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA  
“SANTA MARÍA DE LOS BUENOS AIRES”

**BUENOS AIRES, ABRIL 2020**



## REVISTA COLECCIÓN

### **Director**

Joaquín Migliore  
*Universidad Católica Argentina*

### **Consejo de Redacción**

Marcelo Camusso  
*Universidad Católica Argentina*

Hugo Dalbosco  
*Universidad Católica Argentina*

María Pollitzer  
*Universidad Nacional de San  
Martín (Argentina)*

Mario Miceli  
*Universidad Católica Argentina –  
CONICET*

Ignacio López  
*Universidad Católica Argentina –  
CONICET*

Fernando Domínguez Sardou  
*Universidad Católica Argentina*

Alejandra Salinas  
*Universidad Nacional de Tres de  
Febrero (Argentina)*

### **Secretario de Redacción**

Mauro J. Saiz  
*Universidad Católica Argentina –  
CONICET*

### **Consejo Académico**

Samuel Amaral  
*Universidad Nacional de Tres  
de Febrero (Argentina)*

Miryam Colacrai  
*Universidad Nacional de  
Rosario (Argentina)*

Alcides Costa Vaz  
*Universidad de Brasilia (Brasil)*

Carlos Gervasoni  
*Universidad Torcuato Di Tella  
(Argentina)*

María Lukac  
*Universidad Católica Argentina  
– CONICET*

Ana M. Mustapic  
*Universidad Torcuato Di Tella –  
CONICET (Argentina)*

María Matilde Ollier  
*Universidad Nacional de San  
Martín (Argentina)*

Vicente Palermo  
*Instituto de Investigaciones Gino  
Germani - CONICET (Argentina)*

Darío Roldan  
*Universidad Torcuato Di Tella –  
CONICET (Argentina)*

Javier Zelaznik  
*Universidad Torcuato Di Tella  
(Argentina)*

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**

**Decana**

Liliana Pantano

**Secretario Académico**

Roberto Aras

---

**DEPARTAMENTO DE CIENCIAS  
POLÍTICAS Y RELACIONES  
INTERNACIONALES**

**Director**

Marcelo Camusso

**Coordinador de Estudios**

Diego A. Ferreyra

# Colección

ES UNA PUBLICACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE  
CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA  
“SANTA MARÍA DE LOS BUENOS AIRES”

Las opiniones expresadas en los artículos y trabajos publicados en *Colección* son de exclusiva responsabilidad de sus respectivos autores y no comprometen las opiniones del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.

En las últimas páginas del ejemplar se encuentran las “Indicaciones para el Envío de Colaboraciones”, que detallan las normas para el envío de artículos y ensayos, así como el “Protocolo de Revisión y Evaluación”, que indica el procedimiento de evaluación de los trabajos puestos a consideración de la revista.

Los autores conservan los derechos de autor y garantizan a la revista el derecho de ser la primera publicación del trabajo al igual que licenciado bajo una Creative Commons Attribution License que permite a otros compartir el trabajo con un reconocimiento de la autoría del trabajo y la publicación inicial en esta revista.

El envío de material se realiza exclusivamente a través de la página web e implica la aceptación de la totalidad de las reglas incluidas en el “Protocolo de Revisión y Evaluación” de la revista.

©2003, Escuela de Ciencias Políticas

ISSN 0328-7998 (impreso)

ISSN 1850-003X (en línea)

Hecho el depósito que marca la ley 11.723.

Registro de propiedad intelectual en trámite.

Impreso en la Argentina – Printed in Argentina

Avda. Alicia Moreau de Justo 1500

C1107AFB Buenos Aires, Argentina

<http://erevistas.uca.edu.ar/index.php/COLEC>



**COLECCIÓN**  
**Volumen 31, Número 1**  
**(noviembre 2019 - abril 2020)**

**ÍNDICE**

NOVEDADES DE LA REVISTA ..... 9

**DOSSIER**

PRESENTACIÓN ..... 13

CHINESE FOREIGN DIRECT INVESTMENT IN BRAZIL:  
EVOLUTION, TRENDS AND CONCERNS OVER CRITICAL  
INFRASTRUCTURE ..... 17

*GABRIEL DE BARROS TORRES (Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro, Brasil)*

LA EVOLUCIÓN DE LA GRAN ESTRATEGIA DE CHINA Y SU  
IMPACTO EN LAS RELACIONES CON AMÉRICA LATINA ..... 37

*JORGE E. MALENA (Pontificia Universidad Católica Argentina, Argentina)*

CHINA, UN DILEMA DE POLÍTICA EXTERIOR IRRESUELTO PARA  
AUSTRALIA ..... 53

*PATRICIO GIUSTO (Observatorio Sino-Argentino – Fundación Nuevas Generaciones,  
Argentina)*

LAS ESTRATEGIAS DE INDONESIA FRENTE AL ASCENSO DE  
CHINA ..... 69

*EZEQUIEL RAMONEDA (Instituto de Relaciones Internacionales – Universidad Nacional  
de La Plata, Argentina)*

## **ARTÍCULOS**

EL RURALISMO COMO ACTOR POLÍTICO EN EL CONFLICTO DE “LA 125” .....	91
---	----

*MARCOS NOVARO (Universidad de Buenos Aires / CONICET, Argentina)*

INCLUSIÓN FINANCIERA Y EMPODERAMIENTO DE LA MUJER: UNA REVISIÓN CRÍTICA EN BASE A LA LITERATURA.....	141
---	-----

*IGNACIO E. CARBALLO (Pontificia Universidad Católica Argentina, Argentina)*

## **RESEÑAS**

CONFESIONES .....	171
-------------------	-----

*ENRIQUE ÁNGEL SETTE (Facultad de Ciencias Económicas – Universidad  
Nacional de La Plata, Argentina)*

INSTRUCCIONES PARA AUTORES.....	179
---------------------------------	-----

PROTOCOLO DE EVALUACIÓN .....	183
-------------------------------	-----

## **Novedades de la revista**

Estimados lectores:

En este primer número del volumen 31 de *Colección*, presentamos el *dossier* de este año, dedicado al posicionamiento de las potencias intermedias frente al ascenso de China en el campo de las relaciones internacionales. Como siempre, también se incluyen sendos artículos independientes del *dossier*, por parte de prestigiosos académicos.

Continuando con la mecánica adoptada el año pasado, este primer número se publicará únicamente en formato digital, con un segundo número digital previsto para el mes de octubre. Ambos números serán editados en un único volumen impreso en ese mismo mes.

Como siempre, la revista mantiene su convocatoria permanente a nuevas propuestas de artículos. El envío de las mismas deberá realizarse exclusivamente a través de nuestra página web, en la siguiente dirección:  
<http://erevistas.uca.edu.ar/index.php/COLEC/>

También pueden enviar cualquier consulta o comentario a nuestra dirección de correo electrónico: [coleccion@uca.edu.ar](mailto:coleccion@uca.edu.ar)

En las últimas páginas de este ejemplar, podrá encontrar las instrucciones para los autores, así como la descripción detallada de nuestro proceso de evaluación.



# DOSSIER



## **Presentación del dossier “Las potencias medias ante el ascenso de China”**

El 30 de mayo de 2019 se llevó a cabo el Seminario “Estrategias de las Potencias Medias frente al Ascenso de la República China” en el marco de una actividad organizada por el Centro de Estudios Internacionales del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Durante el seminario, académicos locales y extranjeros discutieron sobre el impacto del ascenso de China para las potencias medias.

Esta nueva edición de “Colección” recoge una parte importante de los argumentos, debates y discusiones que se llevaron a cabo a lo largo de la jornada académica. El dossier, centrado en cómo las potencias de poder medio han reaccionado frente a la expansión de la presencia china, reviste una triple utilidad: teórica, empírica y metodológica.

En primer lugar, contribuye con el conocimiento de la conducta del gigante asiático ante actores en principio “neutros”, es decir aquellos que por su peso específico no están llamados a alinearse detrás de (ni confrontar con) Beijing. El caso del ascenso de la República Popular China (en adelante RPCh) junto con las crecientes presiones de Estados Unidos permiten verificar la evolución de las potencias medias en un conexto post-hegemónico. En segundo lugar, esta edición ilustra empíricamente sobre las reacciones de Brasil, Australia e Indonesia ante la irrupción de China. Por último, la edición presenta un conjunto de ensayos que utilizaron el estudio de caso como metodología de investigación. Tomando en cuenta su utilidad, el desarrollo de los artículos resulta un aporte a los estudios de política exterior comparada y la literatura sobre potencias medias.

A tales efectos, el artículo “Inversiones chinas en Brasil: evolución, tendencias y preocupaciones” presenta la situación de Brasil como el principal receptor de IDE china en América Latina y actor central de la estrategia de Beijing en pos de la seguridad alimentaria y energética de la RPCh. El texto incorpora como variable la preocupación que la adquisición de infraestructura crítica y tecnología sensitiva por parte de China ha generado en los principales centros de poder occidentales, a la luz de los riesgos que la misma podría traer aparejada a la seguridad nacional.

Este trabajo incluye el análisis de los mecanismos de control de la IDE en Occidente, destacando la existencia de parámetros basados no sólo en evaluaciones realistas, sino también en intereses geopolíticos, presentando la situación de Brasil en la materia. El autor concluye con una estimulante reflexión sobre cómo Brasilia se desenvuelve entre una retórica nacionalista y el acomodamiento pragmático.

Luego, el artículo “La evolución de la gran estrategia china y su impacto en las relaciones con América Latina” brinda un abordaje desde la macro política internacional, que comprende cómo fue transformándose la estrategia externa de la RPCh a partir de Deng Xiaoping y cómo dicha transformación incidió en el desarrollo de los lazos con el subcontinente.

El texto brinda una caracterización de la gran estrategia china entre 1978 y la actualidad, abordando cada ámbito que priorizó Beijing en sus vínculos bilaterales: reconocimiento diplomático, intercambio comercial, cooperación en organizaciones intergubernamentales, intercambios culturales, educativos y científicos, cooperación en defensa, etc.

El análisis del autor no sólo reconoce la incidencia de factores internos en los cambios de la estrategia externa de la RPCh (como los hechos de la Plaza Tian’anmen de 1989 o el boom económico de la década de 1990), sino también la influencia de factores sistémicos (como el colapso de la Unión Soviética y el advenimiento de un escenario unipolar).

En las conclusiones se brindan algunas sugerentes reflexiones sobre el perfil de la política exterior china durante el segundo mandato de Xi Jinping y el papel que le tocará jugar a América Latina en un escenario de puja hegemónica global.

A continuación, el artículo “China, un dilema de política exterior irresuelto para Australia” refleja las vicisitudes que han generado a Canberra la irrupción de la RPCh como principal socio comercial y una de las principales fuentes de IDE a la vez que actor con injerencia en asuntos políticos de la isla-continente.

El análisis abarca el impacto de los factores externo (v.g. EE.UU., impulsor de la aún vigente alianza de defensa bilateral) e interno (v.g. los partidos políticos dominantes -Laborista y Liberal/Nacional-). El autor concluye con algunas indicaciones acertadas sobre las enseñanzas que presenta la experiencia australiana a América Latina, en virtud de la

coyuntura que ambos actores atraviesan de exigencias económicas y estratégicas.

Finalmente, el artículo “Las estrategias de Indonesia frente al ascenso de China” pone el énfasis en la respuesta del presidente Joko Widodo (2014-hoy) en el ámbito marítimo. Se desarrolla la visión del jefe de Estado indonesio a favor de convertir al país en potencia marítima, paso intermedio para su aspirada transformación en “pivote marítimo global”. Para el autor, la estrategia de Indonesia no ha sido competir o confrontar con la RPCh, sino más bien adecuarse a y complementarse con la proyección de Beijing en la región.

Los invitamos a disfrutar de la lectura de esta nueva edición de “Colección”, la cual por todo lo antedicho y el contexto de puja hegemónica global, constituye una obra de actualidad y valor académico.

Coordinadores del dossier:

**Dr. Jorge Malena** — Coordinador del Programa Ejecutivo sobre China contemporánea y profesor de Historia de las Relaciones Internacionales (UCA)

**Dr. Ariel González Levaggi** — Secretario Ejecutivo del Centro de Estudios Internacionales, Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales (UCA)



# CHINESE FOREIGN DIRECT INVESTMENT IN BRAZIL: EVOLUTION, TRENDS AND CONCERNS OVER CRITICAL INFRASTRUCTURE

---

**Gabriel de Barros Torres\***

Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro

✉ [gabrielbt95@gmail.com](mailto:gabrielbt95@gmail.com)

Recibido: 13 de diciembre de 2019

Aceptado: 1 de marzo de 2020

**Resumen:** Como parte de la salida masiva de la inversión extranjera directa (IED) china observada en las últimas dos décadas, Brasil se ha convertido en uno de los principales receptores de IED china y una pieza central de las estrategias de seguridad alimentaria y energética del país asiático. Sin embargo, las adquisiciones en materia de infraestructura crítica y tecnologías sensibles por parte de las empresas estatales chinas han generado preocupación en todo el mundo sobre los posibles riesgos de seguridad nacional. En este contexto, este artículo tiene como objetivo (i) analizar la evolución de la IED china en Brasil desde 2010, identificando sus principales *drivers* y tendencias, y (ii) estudiar la tendencia mundial hacia el fortalecimiento de los mecanismos de detección de la IED, por razones de seguridad nacional: identificando sus implicaciones para la política de inversión de Brasil. En el contexto de la guerra comercial entre Estados Unidos y China y la rivalidad tecnológica, el principal argumento es que las medidas restrictivas sobre la IED, generalmente basadas en umbrales vagos y amplias definiciones de infraestructura crítica,

---

\* El autor es Magíster en Análisis y Gestión de Políticas Internacionales por la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro. Licenciado en Relaciones Internacionales por la misma institución, con énfasis en Comercio y Negocios Internacionales. Recientemente participó del Programa BRICS de la Universidad Fudan, investigando el Nuevo Banco de Desarrollo y la política económica de China.

se han caracterizado por una confusión entre una evaluación realista del riesgo y los intereses geopolíticos en juego.

**Palabras clave:** IED, infraestructura crítica, tecnologías sensibles, proyección de inversiones, Brasil-China.

**Abstract:** As a part of the massive outflow of Chinese foreign direct investment observed in the past two decades, Brazil has emerged as a top recipient of Chinese FDI and central piece for China's food and energy security strategies. However, Chinese SOE's acquisitions of critical infrastructure and sensitive technologies have raised concerns worldwide over potential national security risks. In this context, this article aims to (i) analyze the evolution of Chinese FDI in Brazil since 2010, identifying its main drivers and trends, and to (ii) survey the global trend towards strengthening screening mechanisms for FDI, under national security grounds – identifying its implications for Brazil's investment policy. In the context of U.S.-China trade war and technological rivalry, it is argued that restrictive measures on FDI – generally based on vague thresholds and broad definitions of critical infrastructure – have been characterized by a blurring between realistic risk assessment and geopolitical interests.

**Keywords:** FDI; Critical infrastructure; Sensitive technologies; Investment screening; Brazil-China

## I. Introduction

In 2016, Chinese outbound direct investment finally surpassed inward foreign direct investment, consolidating China as one of the top global investors overseas (Jaguaribe 2018). This massive capital outflow, largely associated to China's "going global" policy and, more recently, to the Belt and Road Initiative, has also reached Latin America. As the main recipient of Chinese investments in the region, Brazil has received over US\$ 58 billion in Chinese FDI in the past thirteen years (Cariello 2019a). During this period, investments from Chinese private and state-owned companies in Brazil underwent significant changes in their sectorial composition and

degree of diversification, with an increasing emphasis on energy generation and transmission assets, as well as transport infrastructure projects.

However, the upsurge in Chinese global investments has raised concerns worldwide with acquisitions of so-called critical infrastructure and, more recently, sensitive technologies – allegedly threatening national security. The global trend towards strengthening screening mechanisms for FDI, most visible in developed economies in Europe and North America, is also affecting the developing world. In countries where Chinese FDI has traditionally focused on extractive industries and commodities, the increasing presence of Chinese SOEs in strategic sectors such as energy transmission and telecommunications has sparked debate on possible risks restrictive measures.

During the 1990s, understanding FDI as a positive engine for growth and development, most governments adopted liberal FDI regimes and facilitated investment through horizontal policies and bilateral agreements. Since then, a more nuanced view on FDI's contribution to long-term development and quality employment has emerged, weighing the impact of different modes of entry, types of company, and reinforcing the role of regulation (Velde 2006). In the current scenario, the emerging trend on FDI regulation and restriction has emphasized its impact on national security, particularly through foreign control of critical infrastructure, access to sensitive technologies and risk of surveillance and sabotage. However, in the context of the geopolitical rivalry between the U.S. and China – expressed in the trade war and its underlying technological drivers – realistic risk assessment for FDI has been increasingly blurred with geopolitical interests and pressures.

Accordingly, this essay is structured as follows: the next session outlines the main phases in the evolution Chinese foreign direct investment in Brazil since 2010, followed by an analysis of its mode of entry and the dichotomy between mergers and acquisitions (brownfield) and greenfield investments. The subsequent section analyzes the global trend towards strengthening screening mechanisms for foreign direct investment under national security grounds, highlighting relevant cases and their underlying drivers. Finally, the implications of this trend for Brazilian investment policy are addressed, in light of the recent rise in anti-China rhetoric in Brazil and its pragmatic de-escalation.

## II. Chinese Foreign Direct Investment in Brazil: Evolution and trends

During the past decade, a major shift has taken place in the nature of Brazil-China economic relations: Although merchandise trade remains the leading bilateral flow – amounting to a record high of US\$ 98,6 billion in 2018 – Chinese foreign direct investment in Brazil has grown consistently since 2010. Between 2007 and 2018, the stock of confirmed Chinese investments in Brazil reached around US\$ 58 billion<sup>1</sup>, consolidating China as the 9th top global investor in Brazil<sup>2</sup>. From the Chinese perspective, Brazil represented the fourth top destination of foreign direct investment in the same period (Lins & Ferreira 2019). Within Latin America, Brazil represents by far the main recipient of Chinese FDI, having absorbed 53% of Chinese investments in the region between 2007 and 2018 (Cariello 2019a). Moreover, Chinese investments have been stimulated through innovative bilateral mechanisms, including the Brazil-China Fund, aimed at classifying priority infrastructure projects with partial resources from the China-LAC Industrial Cooperation Investment Fund (CLAIFUND).

Against the backdrop of Chinese expanding global investments in the past decades, the particular interest of Chinese companies in Brazil can be traced to two main factors: First, Brazil represents a key player in Chinese food and energy security strategies, supplying strategic commodities to the Chinese market: In 2018, Brazil accounted for 75% of Chinese total soy imports; 82% of Chinese total poultry imports and 9% of oil imports (Caramuru et al. 2019). As such, Chinese investments in Brazil are largely driven by an interest in accessing commodities, enhancing control over strategic supply chains and reducing costs of Chinese imports. It is noteworthy that Chinese central state-owned companies, which accounted

---

<sup>1</sup> Precise data on Chinese foreign investments are hardly obtainable and depend on individual companies' confirmation and announcement. It is likely, thus, that volumes actually exceed this amount, considering unannounced investments and difficulties in tracing the original source of investments from "tax havens" such as Luxemburg and Hong Kong.

<sup>2</sup> Although Brazilian Central Bank ranks China as 9th top investor in 2018, data from the Brazilian Foreign Trade Chamber (CAMEX) places China as second top investor in Brazil in the same year. According to CAMEX, between 2010 and 2017, China alternated with the U.S. as first or second top investor in Brazil.

for 82% of Chinese investments in Brazil in the past decade, ultimately respond to guidelines set by the SASAC – State-owned Assets Supervision and Administration Commission – ensuring the alignment of their activities to Chinese long-term priorities (Cariello 2019a).

Second, Chinese investments in Brazil are also driven by a market-oriented logic, with companies seeking profitable returns on investments at generally low risk. In this respect, the dimensions of the Brazilian domestic market and the lucrative opportunities observed in sectors such as energy and infrastructure have attracted a number of Chinese companies. In the energy sector, stable regulatory frameworks have been particularly attractive: The predictability associated to the recent definition and execution of multi-annual bidding calendars in the oil & gas and electric power sectors have generated multiple Chinese bidders, as similarly observed in infrastructure opportunities offered by the federal government's Investment Partnership Program (PPI) (Caramuru et al 2019).

Such motivations are not uncommon to Chinese investments elsewhere in Latin America, Africa and Southeast Asia, though in Brazil they have led to a particularly fast expansion since 2010. In only a decade of intense growth, Chinese investment has diversified into different sectors and evolved towards riskier operations – while preserving common characteristics throughout the period. Cariello (2019b) identifies four main stages in this process, each responding to different main drivers and with different implications for long-term national development:

Until mid-2010, Chinese FDI in Brazil was largely concentrated on the production of strategic commodities, especially soy, oil and iron ore. A key illustration of this phase is Sinopec's acquisition of 40% of Repsol Brazil's operations in 2010, for US\$ 7,1 billion – leading to a yet unsurpassed peak in Chinese FDI flows to Brazil, at US\$ 13,1 billion. Closely linked to Chinese food and energy security strategies, this phase emphasizes Chinese control over key stages of commodities' supply chains, ultimately exported to the Chinese market. However, as remarked by Velde (2006), this pattern of investment tends to offer limited contributions to recipient countries' long-term sustainable economic growth, by perpetuating dependency on low value-added commodities.

Between 2011 and 2013, Chinese FDI shifted focus to investments aimed at exploring the Brazilian domestic market, especially in the automotive and

machinery sectors. Migrating from resource-seeking to market-seeking investments, this phase is illustrated by the entry of auto-maker Chery and construction equipment manufacturer Sany in Brazil. This period was also marked by the expansion of telecommunications and electronics companies such as Huawei and Lenovo in Brazil, driven by large consumer markets and overall high growth rates. Between 2013 and 2014, Chinese investments diversify towards financial services, with the entry in Brazil of major banks including the Industrial and Commercial Bank of China (ICBC). This movement aimed not only to support bilateral trade and investment operations, but also to underscore the gradual internationalization of the renminbi (CEBC 2016).

It is from mid-2014 onwards, though, that Chinese investments experience a new upsurge, now greatly focused on energy generation, transmission and distribution assets, led mostly by State Grid and China Three Gorges. In fact, it is estimated that the energy sector accounted for 76% of the total value of Chinese investments in Brazil between 2010 and 2016 (CEBC 2017). Among the most relevant operations during this new phase, an emblematic case was State Grid's winning bid for the construction and operation of two energy transmission lines from the Belo Monte Hydroelectric Dam to Brazil's Southeast region (Proença & Kupfer 2018). It is noteworthy that, by applying ultra-high-voltage technology to its transmission lines, State Grid promotes energy efficiency and contributes to technological upgrading in Brazil – even though the company's acquisitions are in the center of recent accusations against Chinese alleged excessive control over critical infrastructure, as discussed in following sections.

More recently, the fourth and latest phase of Chinese investments in Brazil has also featured the participation of Chinese companies in concessions for transport infrastructure projects in Brazil – including the construction of major ports and railways in strategic regions, ultimately contributing to reduce high logistics costs in Brazilian trade. One example is China Communications Construction Company (CCCC)'s investment in a private use terminal in São Luís Port, directly related to facilitating soy and iron ore exports to China. In parallel to the increased emphasis on energy assets, China continues to invest significantly in agricultural tradings in order to control food production and commercialization: through the acquisition of Nidera and Noble Agri in 2014, China Oil and Food

Corporation (COFCO) consolidated its influence as a key player in global food production (CEBC 2016).

It is noteworthy that, throughout the evolution of Chinese FDI in Brazil, a large proportion of investment operations in Brazil was carried by a small number of Chinese state-owned enterprises: Between 2010 and 2016, five Chinese companies accounted for 80% of the total value of Chinese investments in Brazil – Sinopec, State Grid, China Three Gorges, Sinochem and China Niobium (Kupfer & Rocha 2018)<sup>3</sup>. Despite a recent trend of diversification towards new sectors and smaller private companies – particularly in services – state-owned enterprise are expected to retain the bulk of Chinese investment in Brazil; one of the main reasons underlying growing concerns over critical infrastructure control, as discussed in following sections.

### **III. Entry mode: brownfield vs. greenfield investments**

Despite the changing nature of Chinese investments in Brazil in the past decade, a common characteristic has remained unchanged through most of the period: Since 2010, mergers and acquisitions have represented the preferred modality for Chinese investments in Brazil, accounting for 81% of the value invested between 2010 and 2017 (Lins & Ferreira 2019). By acquiring existing assets through M&As, Chinese investors minimize risk and benefit from prior knowledge from local companies – facilitating access to local markets and assisting in understanding the particularities of Brazilian regulatory environment.

However, since 2017, this overall trend has been partially reversed, as the number of greenfield projects surpassed that of brownfield projects (M&As) for the first time since 2014. In 2017, greenfield projects represented 49% of the total number of confirmed and announced Chinese investments in 2017 – against 32% represented by M&As and 19% by Joint Ventures (Cariello 2019a). In 2018, a similar distribution occurred, with

---

<sup>3</sup> While Sinopec and State Grid invested around US\$ 12 billion each between 2010 and 2016, CTG invested approximately US\$ 6,5 billion during the same period.

greenfield projects accounting for 50% of confirmed and announced Chinese investments (Cariello 2019b). However, when analyzing the value of confirmed investments, the preference for M&As is reinforced, as they represented 69% of the total value invested by Chinese companies in 2017<sup>4</sup>. As such, it can be surmised that, despite the growing interest and announcements of greenfield projects in Brazil since 2017 – reflecting a greater maturity of Chinese investors in Brazil and domestic regulatory stability – confirmed investments are still dominated by mergers and acquisitions.

Differently from M&As, greenfield projects tend to have a higher positive impact on local development, as they generate new jobs and develop local capabilities by establishing new operations and facilities, including factories and infrastructure projects. These investments also favor domestic capital formation and facilitate the transfer of more efficient technologies. As such, it has been empirically shown that greenfield investments have a substantially higher positive effect on long-term economic growth than M&As (Harms & Meón 2012). According to a report by the Atlantic Council, it is estimated that Chinese greenfield investments in Latin America amounted to US\$ 46 billion between 2003 and 2016, generating estimated 111,000 new jobs in the region. In the case of Brazil, Chinese greenfield investments amounted to US\$ 18 billion in the same period, generating around 38,200 new jobs. It is noteworthy that the majority of these new positions were created in the Brazilian manufacturing sector, as a reflection of Chinese market-seeking investments (Avendano *et al.* 2017).

As Chinese investors become more mature and acquainted with the Brazilian market and regulatory framework, there is a great expectation among different *stakeholders* that greenfield investments will increase in the following years, particularly in transport infrastructure and logistics (Lins & Ferreira 2019). A persisting bottleneck for infrastructure investment in Brazil, however, relates to the quality of infrastructure projects – a

---

<sup>4</sup> According to data from the Brazilian Ministry of Economy, the proportion of M&As in relation to the total value of Chinese confirmed annual investments is even higher, at 99% in 2017 and 93,5% in 2018 (SEAIN 2018).

challenge common to many other G20 countries, featuring chronic deficits of bankable projects (CEBRI 2018).

#### **IV. Critical Infrastructure and Sensitive Technologies: Restrictions on Foreign Direct Investment from China**

The upsurge in Chinese foreign direct investment in Brazil in the past decade is not an isolated case – in fact, Brazil represents a late-comer in the wave of rising Chinese global investments. Since before the formal launch of the Belt and Road Initiative, in 2013, Chinese outward direct investment experienced consistent growth in previous years, as a result of SOEs' internationalization under the “Going Global” policy. With the flexibilization of approval procedures for Chinese FDI, in 2014, Chinese non-financial investments abroad peaked at US\$ 170 billion in 2016. The new guidelines adopted that year by the NDRC, restricting FDI in sectors such as real estate and the entertainment industry, dropped FDI levels to US\$ 120 billion in the following year. Nonetheless, the rapid pace and magnitude of the expansion of Chinese global investments in the past decade is striking: Amounting to US\$ 73 billion in 2006, the stock of Chinese FDI in the world rose to US\$ 2 trillion in only thirteen years (Wachholz 2019), placing China as the second largest source of FDI in the world.

As Chinese investments expanded rapidly worldwide, governments have reacted differently: While many welcomed the upsurge as a contribution to address the massive global infrastructure gap, for example, others have regarded increased Chinese global presence with caution and suspicion. Especially among countries in which Chinese investments grew swiftly in large amounts, a common trend has been the strengthening of screening mechanisms for inward FDI, based on alleged national security risks. Implicitly or explicitly directed at China, these measures have prevented Chinese companies from investing in so-called critical infrastructure and sensitive technologies worldwide.

According to Esplugues (2018), the reasons behind the strengthening of screening mechanisms on FDI, on national security grounds, generally relate to three main potential security risks or threats: First, the risk of

control by foreign companies of the supply of goods or services deemed crucial for the normal functioning of the host country, especially in sectors such as energy, telecommunications, transportation and health (critical infrastructure). By controlling strategic assets, foreign companies could ultimately disrupt, delay or impose conditions on the provision of these goods and services. A credible threat of dependency, however, must be connected with a limited number of close substitutes and high switching costs (Moran 2013).

Second, foreign direct investment might result in the acquisition of technologies ultimately harmful to the interests of recipient countries, especially connected to military technologies. In this respect, the assessment of threats depends on the broad availability of additional production and technical expertise globally, as well as the impact of the potential use of the technology by the investor. Third, a key alleged threat relates to the possibility of infiltration, surveillance or sabotage associated to the insertion of certain capabilities through FDI. This is a particularly strong concern regarding investments originating from state-owned-enterprises, given the influence of foreign governments' strategic objectives, beyond purely commercial motivations.

While regulating the entry of FDI worldwide is not a new phenomenon, there is a clear trend in recent years towards expanding the scope of existing mechanisms or creating new legal instruments, especially among top recipients of Chinese FDI, such as the U.S., Australia and the UK. This trend has intensified as China rises to leadership in high-tech sectors in telecommunications, leading the development of paradigm-shifting technologies such as 5G. As such, restrictions on the entry of Chinese FDI on national security grounds have become intertwined with geopolitical motivations, especially in the context of China-U.S. bilateral trade and technological dispute.

Accordingly, the U.S.' measures represent the most glaring example of increased scrutiny on Chinese FDI: In 2018, the U.S. enacted FIRRMA – the Foreign Investment Risk Review Modernization Act – expanding the authority of the Committee on Foreign Investment of the U.S. (CFIUS) to review and potentially restrict any foreign investment, even those that do not result in a controlling interest. More recently, new regulations were

adopted narrowing designations of “critical infrastructure”<sup>5</sup> and “critical technologies” targeted by CFIUS, which include specific defense articles, nuclear equipment and “emerging and foundational technologies” (Chorzempa 2019).

In a similar fashion, the United Kingdom is currently reviewing its Enterprise Act in order to strengthen powers to scrutinize investments in assets raising national security concerns – having already amended thresholds to further intervene in three strategic areas: computing hardware, quantum technology and military/dual-use technology (United Kingdom 2018; Harrington 2019). While it is argued that such measures are not directly aimed at Chinese investments, the review process was initiated in the aftermath of investments from China General Nuclear (CGN) and China National Nuclear Corporation (CNNC) in the construction of UK’s Hinkley Point C Nuclear Power plant, in 2015.

Similarly, Australia has undergone a major controversy following the leasing of Port of Darwin – located nearby a military base used by U.S. marines – to Chinese Shandong Landbridge Group, also in 2015<sup>6</sup>. Since then, State Grid’s attempts to acquire shares of energy distributor Ausgrid were blocked by the Australian Foreign Investment Review Board (FIRB). With advisory functions, FIRB screens investments on a case-by-case basis, and has publicly indicated an increased focus on acquisitions of data-rich entities and critical infrastructure<sup>7</sup>, particularly related to electricity, gas and water assets (FIRB 2019). Furthermore, Australia has enacted legislation strengthening screening mechanisms specifically for investments

---

<sup>5</sup> The U.S. government officially defines critical infrastructure as “systems and assets, whether physical or virtual, so vital to the United States that the incapacity or destruction of such systems or assets would have a debilitating impact on national security” (Department of the Treasury 2019).

<sup>6</sup> It is noteworthy that the Australian Department of Defense and security agencies had previously screened the Port of Darwin investment and concluded that it did not pose any relevant security risks, including from the point of view of espionage.

<sup>7</sup> The Australian government officially defines critical infrastructure as “those physical facilities, supply chains, information technologies and communication networks which, if destroyed, degraded or rendered unavailable for an extended period, would significantly impact the social or economic wellbeing of the nation or affect Australia’s ability to conduct national defense and ensure national security” (Department of Home Affairs 2018).

originating from state-owned-enterprises, subject to additional scrutiny and prior approval by the federal administration (Esplugues 2018).

While Australia and the UK offer clear examples of restrictions adopted largely in response to concerns related to critical infrastructure control (Esplugues's first potential threat), the U.S' measures tend to focus on the transfer of sensitive technologies (second potential threat) – meanwhile, risks of surveillance and sabotage, the third potential threat, are transversal and applicable to all three cases.

It is still unclear, though, the extent to which these restrictive measures respond to genuine risks or implausible worries, driven by protectionist or geopolitical motivations. According to Esplugues (2018), such threats are often exploited as excuses to adopt protectionist measures and restrict technology transfer. In a similar vein, Parker (2017) argues in favor of more realistic assessments and less politically motivated restrictions. The blurring between risk assessment and geopolitical interests has intensified in the context of the U.S' China trade war, as the U.S has explicitly alerted and compelled allies to restrict the acquisition of sensitive technologies by Chinese companies including Huawei and ZTE. Additionally, a common characteristic of most cases analyzed is the adoption of measures based on vague thresholds and broad definitions of national security risks – particularly exemplified by the U.S' unspecified “emerging and foundation technologies” – allowing space for restrictions motivated by reasons other than safeguarding national security.

In the absence of multilateral understandings on foreign direct investment, restrictions have been adopted in a case-by-case basis, with individual national decisions gradually circumscribing the scope of Chinese global economic presence (Caramuru et al. 2019). Although investments restrictions on national security grounds have been more commonly observed in developed countries, pressures have also reached the developing world – including Latin America and Brazil.

## V. Implications for Brazil

In the Brazilian case, concerns about Chinese control over critical infrastructure<sup>8</sup> gained momentum in 2018. Through a number of controversial declarations – including that China would be “buying Brazil” – then candidate Jair Bolsonaro voiced concerns towards Chinese alleged “excessive” control of critical infrastructure, especially in energy transmission and generation sectors (Veiga & Rios 2019). As a result, the period of uncertainty and mistrust represented a key factor underlying the substantial downfall in Chinese confirmed investments in Brazil between 2017 and 2018, falling from US\$ 8,8 billion to US\$ 3 billion (Cariello 2019b). Even though anti-China rhetoric has downscaled to a more moderate and pragmatic tone since then (Lapper 2019) – solidified by a series of high-level meetings carried throughout 2019 – the possibility of strengthening screening mechanisms and restricting Chinese investments in certain sectors cannot be completely ruled out.

Restrictions on Chinese investments, in Brazil, date back to 2010, when a legal opinion from the Attorney-General of the Union restricted acquisitions of land by companies controlled by foreigners<sup>9</sup> (Hage et al. 2012). This decision prevented Chinese company Chongqin Grain Group (CGG) from acquiring large amounts of land aimed at cultivating soybeans, China’s main import from Brazil (Escher et al. 2018). In that occasion, even though restrictions were largely motivated by Chinese planned investments, it is noteworthy that China was not among the main investors in rural land in Brazil at that time – ranking behind the U.S., the EU, Japan and Argentina, for instance (Escher et al. 2018).

---

<sup>8</sup> The Brazilian government’s official definition for “critical infrastructure” stems from a decree issued in November 2018, in which critical infrastructure are broadly defined as “installations, services and goods that, if interrupted or destroyed, will provoke grave social, economic, political or international impact and threaten national security” (Paiva, 2016). Furthermore, priority critical infrastructure areas include: energy, finance, transport, sanitation and telecommunications.

<sup>9</sup> Currently, there are at least two bills under discussion on Congress aiming to further regulate the acquisition of land by foreigners in Brazil: PL 4.059/2012 and PL 2963/2019.

In 2018, the new wave of apprehension towards Chinese investments was mostly directed at the energy sector, particularly at State Grid's and China Three Gorges' increased presence in energy generation and transmission, as seen in previous sections. Notably, State Grid currently controls the operation of around 14,200km of transmission lines in Brazil – with another 2,500km under construction. As such, State Grid's operating lines account for around 10% of the total Brazilian energy grid (State Grid Brazil Holding 2019). However, interest from foreign companies in Brazilian energy assets is not exclusively Chinese: Even though State Grid was part of the winning bid for major power transmission lines in recent years, it is noteworthy that energy auctions in Brazil have attracted numerous foreign investors from different countries – it has been argued, thus, that targeting specifically Chinese companies is in the least unreasonable (Caramuru et al. 2019).

More recently, in the context of the U.S.-China trade and technological dispute, the focus of investment restrictions to Chinese investments globally has shifted to sensitive technologies and infrastructure underlying the expansion of 5G technology. Beyond simply improving the speed of internet connection, 5G is expected to revolutionize telecommunications and establish the conditions for paradigm-shifting resources including autonomous vehicles and remote medical procedures (Collins 2018). In this process, Chinese Huawei has been single-handedly leading the race for 5G development, concentrating a large number of patents. Given Huawei's uncertain ownership and governance structure (Balding & Clarke 2019), however, some countries have emphasized the security threats associated to its capabilities, including risks of surveillance and sabotage.

In the Brazilian case, Huawei's presence in Brazil dates back to 1999, when the company entered the Brazilian market focusing on mobile carriers, which still account for 70% of Huawei's revenue in Brazil (Proença & Kupfer 2018). As Brazil plans to set its auction for 5G networks in 2020, pressures have intensified by U.S. officials in order to restrict Huawei's participation – with potential implications for intelligence sharing with Brazil (Mello 2019). Nonetheless, Brazilian National Telecommunications Agency (Anatel) has already announced that restrictions are not expected to be imposed on Huawei's investments – as the company maintains close

dialogue with local and federal authorities on the matter (Caramuru et al. 2019).

Differently from the U.S. and other Western economies, Brazil lacks an institutional mechanism or legal instrument aimed at screening and restricting investments under national security grounds. On the other hand, under grounds of fair competition, a counterpart can be found in the Administrative Council on Economic Defense (CADE) – a federal autarchy with competence to analyze and prevent mergers and acquisitions that threaten fair competition, preventing the formation of cartels.

In order to fill this gap, aligning Brazil to recent global trends and allegedly safeguarding national security, there have been expectations towards a strengthening of screening mechanisms for FDI in Brazil. However, the experience of other countries shows that the blurring between realistic risk assessment and geopolitically driven restrictions might, ultimately, jeopardize investments beneficial to recipient countries' development. Through vague thresholds and broad definitions of critical infrastructure and sensitive technologies, a door is left open for discrimination against foreign investment on grounds other than national security.

In Brazil, the overall context of fiscal restraint and low investment rates – especially in infrastructure – will tend to press for a more pragmatic stance towards foreign investments, even in sectors that might require further attention. Realistically, it is unlikely that legislation is enacted restricting or prohibiting foreign investment in strategic sectors, as observed in certain cases. A more likely scenario is to strengthen regulatory agencies' monitoring of investment operations, ensuring compliance with local legislation (Caramuru et al. 2019; Veiga & Rios 2019).

It is true that past expectations that Chinese investment would generate qualified jobs through high-tech industrial projects have so far been largely frustrated (Veiga & Rios 2019). It is also true that socio-environmental concerns surrounding mega-infrastructure projects, regardless of the source of investments, should be closely monitored and regulated by national institutions. Nonetheless, the contributions of Chinese investments to the development of key sectors in Brazil in the past decade – generating employment, promoting the use of efficient technologies and reducing the infrastructure gap – should outweigh any politically driven restrictions.

## VI. Concluding remarks

Against the backdrop of Chinese global investment drive in the 21<sup>st</sup> century, the late upsurge in Chinese investments in Brazil since 2010 has significantly transformed the nature of Brazil-China economic relations. Responding to China's long-term food and energy security strategies – but also seeking profitable markets – foreign direct investment from Chinese companies in Brazil has evolved through different phases and sectors, ranging from commodities' supply chains to financial services and, more recently, to energy generation and transmission, as well as infrastructure and logistics. As Chinese investors familiarize with Brazilian regulatory framework, there is a greater disposition to invest in greenfield projects – riskier but more beneficial to growth and employment – even though, in terms of value, mergers and acquisition remain Chinese companies' preferred investment modality in Brazil.

The fast upsurge in Chinese global investments has raised concerns worldwide, particularly regarding Chinese acquisitions of critical infrastructure and sensitive technologies – especially by Chinese central state-owned-enterprises, subject to SASAC's guidelines. By allowing foreign control of essential services – in areas such as energy, finance, sanitation and telecommunications – investments in critical infrastructure allegedly pose national security risks. These concerns have translated into a growing trend, particularly among developed economies, towards a strengthening of screening mechanism for FDI – implicitly or explicitly directed at China. A common characteristic of most measures, however, is the adoption of vague thresholds and broad definitions of critical infrastructure, allowing space for restrictions motivated by reasons other than safeguarding national security. In the context of the U.S.-China trade war and technological rivalry, realistic risk assessment has been increasingly blurred with geopolitical interests and motivations – with pressures towards the adoption of restrictive measures among U.S. allies, including Brazil.

As anti-China rhetoric rose during 2018 elections in Brazil, Chinese FDI experienced significant downfall, amid uncertainty over the possible adoption of investment restrictions. However, the complementarity and interdependence between Brazilian and Chinese economies has resulted in

a prompt de-escalation: Rather than enacting legislation restricting foreign investment in strategic sectors, a more likely scenario is the strengthening of regulatory agencies' monitoring of investment operations, ensuring compliance with local legislation. The overall context of fiscal restraint and low public investment rates – especially in infrastructure – will tend to press for a more pragmatic stance towards foreign investments in Brazil, regardless of its source.

## References

- Avendano, R., A. Melguizo and M. Sean. 2017. “Chinese FDI in Latin America”. *Atlantic Council – Adrienne Arsht Latin America Center*. Available at: <https://publications.atlanticcouncil.org/china-fdi-latin-america/>
- Balding, C. and D. Clarke. 2019. “Who owns Huawei?” *SSRN*. Available at: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3372669](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3372669)
- Mello, Patrícia C. 2019. “EUA podem rever parceria de inteligência se Brasil permitir 5G chinês, diz diplomata”. *Folha de São Paulo*. 31 de agosto, 2019.
- Caramuru, M, C. Lins and Guilherme Ferreira. 2019. “Brazil-China: The state of the relationship, Belt and Road and lessons for the future”. *CEBRI - Brazilian Center for International Relations*.
- Cariello, T. 2019a. “The Brazilian framework in a global perspective”, *Chinese Investments in Brazil (2018)*, Brazil-China Business Council
- . 2019b. “O comércio Brasil-China e os investimentos chineses no Brasil”. In *A China por sinólogos brasileiros: Visões sobre economia, cultura e sociedade*, ed. Evandro Menezes; Janaína Silveira. Rio de Janeiro: Batel.
- CEBC. 2016. “Investimentos Chineses no Brasil (2014-2015)”. *Brazil-China Business Council*.
- . 2017. “Perspectivas para a China no setor energético”. Conselho Empresarial Brasil-China. Available at: <https://cebc.org.br/2017/12/18/18a-edicao-perspectivas-para-a-china-no-setor-energetico/>

- CEBRI. 2018. “Financing and Participation in Infrastructure”. *V China Analysis Group Meeting*.
- Chorzempa, M. 2019. “New CFIUS regulations: more powerful, transparent and complex”. *Peterson Institute for International Economics (PIIE)*. Available at: <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/new-cfius-regulations-more-powerful-transparent-and-complex>
- Clark, A. and C. Lins. 2019. “Infrastructure in 2022”, *Position Papers: CEBRI - Brazilian Center for International Relations*. 81-94. Available at: [http://midias.cebri.org/arquivo/Livreto\\_Position%20Papers%20Trilingue\\_FINAL.pdf](http://midias.cebri.org/arquivo/Livreto_Position%20Papers%20Trilingue_FINAL.pdf)
- Collins, M., A. Das, A. Ménard and D. Patel. 2018. “Are you ready for 5G?” *McKinsey & Company*. Available at: <https://www.mckinsey.com/industries/technology-media-and-telecommunications/our-insights/are-you-ready-for-5g>
- United Kingdom, Department for Business, Energy and Industrial Strategy. “National Security and Investment: A consultation on proposed legislative reforms”. White Paper. London: APS, 2018. Available at: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/728310/20180723\\_-\\_National\\_security\\_and\\_investment\\_-\\_final\\_version\\_for\\_printing\\_1.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/728310/20180723_-_National_security_and_investment_-_final_version_for_printing_1.pdf)
- Department of Home Affairs, Australian Government. 2018. *Security of Critical Infrastructure Act: An act to create a framework for managing critical infrastructure, and for related purposes*.
- Department of the Treasury, U.S. Government. 2019. *Provisions Pertaining to Certain Investments in the United States by Foreign Persons*. September 17, 2019.
- Escher, F., J. Wikilson and P. Pereira. 2018. “Causas e implicações dos investimentos chineses no agronegócio brasileiro”. *Direction of Chinese Global Investments: Implications for Brazil*. 289-338, Available at: [http://funag.gov.br/loja/download/CHINESE-GLOBAL-INVESTMENT\\_FINAL.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/CHINESE-GLOBAL-INVESTMENT_FINAL.pdf)
- Foreign Investment Review Board (FIRB), Australian Government. 2019. *Address by Mr David Irvine AO, FIRB Chair to the Australia-China Business Council*. 19 August 2019.

- Frischtak, C, A. Soares and T. Conor. 2013. “Uma análise dos investimentos chineses no Brasil: 2007-2012”. *CEBC – Conselho Empresarial Brasil-China*. Available at:  
[https://www.cebc.org.br/sites/default/files/pesquisa\\_investimentos\\_chineses\\_2007-2012\\_-\\_digital\\_1.pdf](https://www.cebc.org.br/sites/default/files/pesquisa_investimentos_chineses_2007-2012_-_digital_1.pdf)
- Hage, F., M. Peixoto, J. E. Vieira Filho. 2012. “Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: uma avaliação jurídica e econômica”. *Texto para Discussão 1795. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*. Rio de Janeiro.
- Harms, P. and P. Méon. 2014. "Good and bad FDI: The growth effects of greenfield investment and mergers and acquisitions in developing countries," Working Papers CEB 14-021, ULB -- Universite Libre de Bruxelles.
- Harrington, R. 2018. “Government upgrades national security investment powers”. Department for Business, Energy and Industrial Strategy, United Kingdom. Available at:  
<https://www.gov.uk/government/news/government-upgrades-national-security-investment-powers>
- Jaguaribe, A. “Characteristic and Direction of China’s Global Investment Drive. In: Jaguaribe, Anna (Org.). 2018. *Direction of Chinese Global Investments: Implications for Brazil*. Alexandre de Gusmão Foundation (FUNAG), Ministry of Foreign Affairs. CEBC – Conselho Empresarial Brasil-China. Brasília: FUNAG.
- Kupfer, D. and F. Freitas da Rocha. 2018. “Direções do Investimento Chinês no Brasil 2010-2016: Estratégia nacional ou busca de oportunidades”. In: Jaguaribe, Anna (Org.), *Direction of Chinese Global Investments: Implications for Brazil*. Alexandre de Gusmão Foundation (FUNAG), Ministry of Foreign Affairs. CEBC – Conselho Empresarial Brasil-China. Brasília: FUNAG
- Lapper, R. 2019. “Bolsonaro tenía a China em la mira pero la realidade lo desafio”, *Americas Quarterly*, Vol. X. Available at:  
<https://www.americasquarterly.org/content/lapper-span-las-rupturas-son-dificiles>
- Lins, C. and G. Ferreira. 2019. “Logistics infrastructure in the Southeast region: an analysis of possible pathways for a partnership between Brazil

- and China”. *CEBRI – Brazilian Center for International Relations & Catavento*.
- Moran, T. 2013. “Foreign acquisitions and national security: What are genuine threats? What are implausible worries?” In Zdenek Drabek; Petros Mavroidis (Ed.), *Regulation of foreign investment: challenges to international harmonization*. Singapore World Scientific, World Studies in International Economics. New York: Columbia University.
- Esplugues Mota, C. 2018. “A more targeted approach to foreign direct investment: the establishment of screening systems on national security grounds”. *Brazilian Journal of International Law*. Vol 15. No 2.
- Parker, A. and R. Manuel. 2017. “PRC Investment in Critical Infrastructure”. China Matters & PwC Australia. Available at: <http://chinamatters.org.au/wp-content/uploads/2017/12/PRC-Investment-in-Critical-Infrastrucutre-Report-PwC-and-China-Matters.pdf>.
- Proença, A. and D. Kupfer. 2018. “Experiências Empresariais”. In Jaguaribe A. (Org.), *Direction of Chinese Global Investments: Implications for Brazil*. Alexandre de Gusmão Foundation (FUNAG), Ministry of Foreign Affairs. CEBC – Conselho Empresarial Brasil-China. Brasília: FUNAG.
- SEAIN – Secretariat of International Affairs. 2018. *Newsletter on Chinese Investment in Brazil – n° 7*. Ministry of Economy. Released Dec 21<sup>st</sup>, 2018.
- State Grid Brazil Holding. 2019. “About”. Available at: <https://www.stategrid.com.br/pagina-inicial/sobre/>. Accessed on November 11, 2019.
- Motta Veiga, P. and Sandra Ríos. 2019. “China’s FDI in Brazil: recent trends and policy debate”. *Policy Brief - Policy Center for the New South*. PB-19/20.
- Velde, D. 2006. “Foreign Direct Investment and Development: An historical perspective. Background Paper for ‘World Economic and Social Survey for 2006’”. Overseas Development Institute (ODI).
- Wachholz, L. 2019. “Novas regras para o investimento chinês no mundo e seus possíveis efeitos para o Brasil”. In Menezes, E.; J. Silveira, *A China por sinólogos brasileiros: Visões sobre economia, cultura e sociedade*. Rio de Janeiro: Batel.

# LA EVOLUCIÓN DE LA GRAN ESTRATEGIA DE CHINA Y SU IMPACTO EN LAS RELACIONES CON AMÉRICA LATINA

---

**Jorge E. Malena\***

Pontificia Universidad Católica Argentina

✉ [jorge\\_malena@uca.edu.ar](mailto:jorge_malena@uca.edu.ar)

Recibido: 9 de noviembre de 2019

Aprobado: 22 de febrero de 2020

**Resumen:** Este artículo procura analizar el desarrollo de los lazos de la República Popular China con América Latina en el marco de la evolución de la gran estrategia de China desde la era denguista. A tales efectos, se tratarán la idea fuerza que motorizó dicha gran estrategia en cada etapa histórica y las tácticas resultantes, para precisar a continuación la evolución de la relación sino-latinoamericana. En la conclusión se brindará una caracterización de la gran estrategia china en los últimos 40 años y aludirá a cómo la misma se reflejó en el desarrollo del vínculo con América Latina.

**Palabras clave:** China, América Latina, gran estrategia, política exterior, relaciones bilaterales.

**Abstract:** This article seeks to analyze the development of the PRC's ties with Latin America in the context of the evolution of China's grand strategy since the Deng era. To this end, the rationale that set in motion such grand strategy at each historical stage and the

---

\* El autor es Licenciado en Ciencias Políticas con Especialización en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Católica Argentina, Magister en Estudios sobre China por la Universidad de Londres y Doctor en Ciencias Políticas por la Pontificia Universidad Católica Argentina. Se desempeña como Director de la Especialización "Estudios sobre China en la Era Global" y del Programa Ejecutivo sobre China contemporánea en la misma universidad, así como coordinador del Grupo de Trabajo sobre China en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.

resulting tactics will be discussed, to then specify the evolution of the Sino-Latin American relationship. The conclusion will provide a characterization of China's grand strategy in the last 40 years and will refer to how it was reflected in the development of links with Latin America.

**Keywords:** China, Latin America, grand strategy, foreign policy, bilateral relations.

## **I. Introducción: la primera etapa del mandato de Deng Xiaoping**

El trabajo que sigue a continuación intenta hacer un abordaje desde la macro política internacional, analizando la gran estrategia de China y su impacto en los vínculos con América Latina. No se aspira a efectuar un análisis pormenorizado de la evolución de la política exterior de China ni una historia de los lazos sino-latinoamericanos, sino dilucidar cómo incidió la gran estrategia del gigante asiático en el desarrollo de sus relaciones con el subcontinente.

Se entiende aquí por “gran estrategia” lo definido por Joan Prats i Amorós, del Instituto Español de Estudios Estratégicos: “una estrategia es grande” cuando concurren cuatro condiciones, referidas al actor, los fines, los medios y los plazos comprometidos:

- En cuanto al actor, aquel de mayor dimensión, v.g. el Estado,
- En cuanto a los fines, aquellos que sirven a los objetivos políticos más elevados del país,
- En cuanto a los medios, aquellos instrumentos del poder nacional (diplomacia, economía, FF.AA., soft power, etc.), y
- En cuanto a los plazos, aquellos de largo alcance (Prats i Amorós, 2017).

En la China post-maoísta, Deng Xiaoping condujo los destinos del país desde principios de 1978 hasta fines de 1989. Para él, la gran estrategia en materia internacional de la República Popular China (en adelante RPCh) debía consistir en no ser proactiva y mantener un perfil bajo, dado que la política exterior se definía en función del objetivo de la política interna (la modernización económica).

La idea fuerza que motorizó dicha gran estrategia fue “ocultar la capacidad propia, esperar el momento, obtener logros cuando se pueda” (en chino 韬光养晦 有所作为 *tāoguāng yànghuì, yǒusǒ zuòwéi*). Según proscribió el propio Deng, la táctica resultante consistió en “no antagonizar, no tener enemigos, no levantar ninguna bandera y no liderar”. (Peng y Yao 1994, 23).

En lo atinente a la evolución de los lazos sino-latinoamericanos se destacan entre 1978 y 1989: (a) la ampliación del establecimiento de relaciones diplomáticas<sup>1</sup>, (b) el auge de las visitas de alto nivel, (c) el incremento explosivo del comercio bilateral, (d) el aumento de las consultas y cooperación en temas internacionales, y (e) el inicio de los intercambios culturales y educativos.

Las relaciones oficiales de la RPCh se ampliaron a los siguientes Estados latinoamericanos: Ecuador (2 de enero de 1980), Colombia (7 de febrero de 1980), Antigua y Barbuda (1 de enero de 1983), Bolivia (9 de julio de 1985), Granada (1 de octubre de 1985), Nicaragua (7 de diciembre de 1985), Belice (16 de febrero de 1987) y Uruguay (3 de febrero de 1988), totalizando de veinte naciones en el subcontinente que reconocieron a Beijing sobre un total de treinta y tres.

Sobre el segundo punto, el intercambio de visitas al más alto nivel se multiplicó por tres: se registraron visitas procedentes de América Latina de 10 presidentes, 8 primeros ministros, 15 ministros de Asuntos Exteriores y 30 delegaciones parlamentarias. Asimismo, tuvo lugar la primera visita de un Primer Ministro de la RPCh a América Latina: Zhao Ziyang en 1981 a México en ocasión de la Cumbre Sur-Sur en Cancún (lo cual luego se reiteró en 1985 a Colombia, Argentina, Brasil y Venezuela) (Han 1990, 51-54).

En materia del comercio bilateral, el mismo creció de US\$ 1.040 millones en 1979 a US\$ 2.970 millones en 1989. Los principales socios de la RPCh en Latinoamérica fueron Brasil, Argentina, Chile, México, Uruguay, registrándose un superávit comercial a favor del subcontinente, debido al mayor grado de industrialización (Yang 1992, 303).

---

<sup>1</sup> Cabe destacar que entre 1960 y 1977, la RPCh había establecido relaciones diplomáticas con doce países de América Latina: Cuba en 1960; Chile en 1970; Perú en 1971; México, Argentina y Jamaica en 1972; Guyana en 1973; Trinidad y Tobago, Venezuela y Brasil en 1974; Surinam en 1976; y Barbados en 1977.

Con respecto a las consultas y cooperación en temas internacionales, los asuntos más tratados fueron la intervención de las superpotencias, la crisis de la deuda externa y la crítica a Cuba por alinearse con la URSS (Han 1990, 55-56).

Por último, en lo referido a los intercambios culturales y educativos, se firmaron acuerdos de cooperación con Cuba, México, Argentina, Chile, Colombia, Venezuela, Ecuador y Barbados, lo cual contribuyó a intensificar los viajes de personalidades, estudiantes y turistas (Beijing Informa 1990, 3-5).

## **II. El reacomodamiento ante los cambios domésticos y sistémicos de la década de 1990**

Luego, a partir de principios de la década de 1990, ante las sanciones impuestas por Occidente a China por los hechos de Tian Anmen, el colapso de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (en adelante URSS) y la reconfiguración del escenario internacional, Beijing debió modificar su gran estrategia, adoptando un estilo gradualmente proactivo, consistente en relanzar su vinculación con su periferia y los países en vías de desarrollo para romper el aislamiento.

Durante la década mencionada, tuvieron lugar otros dos hechos de impacto estratégico: los Estados Unidos de América (a partir de aquí EE.UU.) procuró sacar provecho de la desaparición de su máximo contendiente (por lo cual proyectó su presencia sobre Medio Oriente y Asia Central) y China alcanzó un crecimiento promedio del 9% de su PBI (que afectó su autosuficiencia). En consecuencia, Beijing reafirmó la necesidad de concentrar su proactividad en la región circundante (Goldstein 2005, 22-26).

En ese contexto, la RPCCh adoptó en 1997 el “nuevo concepto de seguridad”, el cual apuntó a afectar la presencia militar de EE.UU. en Asia, en particular la alianza nipo-estadounidense, alentando llegar a un acuerdo de seguridad regional exclusivo del Asia Pacífico. La nueva orientación comenzó con un par de iniciativas: en 1993 intensificar las relaciones con los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (más conocida por sus siglas en inglés como ASEAN) mediante la promoción del proceso

“ASEAN + 1” y en 1996 construir las bases de la Organización para la Cooperación de Shanghai (en adelante OCS) (Chu 1999).

La percepción de Beijing sobre el nuevo escenario internacional y las oportunidades que el mismo traía aparejado a China, quedó plasmada en los dichos de Jiang Zemin, quien sucedió a Zhao Ziyang (delfín de Deng) como secretario general del Partido Comunista de China (PCCh) en 1989<sup>2</sup>: “las primeras dos décadas del siglo XXI serán un período de importantes oportunidades estratégicas, las cuales China debe aprovechar” (Jiang 2002).

Durante esa década de 1990, los lazos con América Latina presentaron las siguientes características: (a) intensificación de las visitas de alto nivel, (b) incremento sostenido del comercio bilateral, (c) mantenimiento de la cooperación en temas internacionales, y (d) inicio de intercambios en temas de defensa.

A los efectos de revertir el aislamiento diplomático vigente desde la segunda mitad de 1989, el presidente Yang Shangkun visitó México, Brasil, Uruguay, Argentina y Chile en junio de 1990. Durante esa gira presidencial, se efectuaron fuertes pronunciamientos sobre la oposición al hegemonismo, la defensa de la no injerencia en los asuntos internos y la necesidad de establecimiento de un nuevo orden económico internacional (Han 1990, 122-123). Cabe destacar que en noviembre de 1990, el presidente argentino Carlos Menem devolvió la visita oficial realizada por el presidente Yang, rompiendo el bloqueo internacional impuesto por Occidente (Oviedo 1994, 51).

En materia de la relación económica sino-latinoamericana, a fines de los años ochenta y principios de los noventa, tanto la RPCh como el subcontinente necesitaban crédito extranjero, inversión y tecnología, por lo que el vínculo bilateral resultó en una relación competitiva entre los dos actores. Pese a ello, se registró un incremento sostenido del comercio bilateral, alcanzándose la cifra de US\$ 20 mil millones a principios de la década de 2000. Cabe destacar que los intercambios presentaron la particularidad del desarrollo de un gradual superávit a favor de China (desde el año 1995), lo cual dio por término el déficit en perjuicio de la RPCh existente desde el inicio del comercio bilateral en la década de 1950. Este fenómeno novedoso obedeció a la exitosa industrialización alcanzada por el

---

<sup>2</sup> Y luego en 1993 accedió a la Presidencia de la RPCh.

país asiático, la cual permitió un crecimiento acelerado de su PBI (Jenkins 2008, 41-43).

Con respecto al mantenimiento de la cooperación en temas internacionales, en ocasión de la presencia de Yang en la capital uruguaya, el presidente chino anunció las "Cinco Propuestas para la Cooperación Amistosa con América Latina", las cuales fueron: (1) mantener visitas bilaterales a diferentes niveles, aumentar el entendimiento mutuo, fortalecer las relaciones basadas en la confianza mutua; (2) asegurar el mercado actual y -sobre la base de la igualdad y la búsqueda de beneficios mutuos- encontrar nuevas áreas de intercambios; (3) promover la cooperación económica y tecnológica; (4) mejorar el desarrollo del intercambio cultural; y (5) sobre la base de los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica, crear las condiciones para el establecimiento de relaciones con aquellos países que aún no reconocen a la RPCh (Yang, 1992, 306-307).

En esta década de 1990, la relación sino-latinoamericana registró un desarrollo novedoso: el inicio de los intercambios militares. En febrero de 1990, el ministro de Aeronáutica de China, Li Cungtang, encabezó una delegación a Uruguay, Chile, Brasil y Argentina, para tratar diferentes aspectos de la cooperación en comunicaciones, investigación espacial y emprendimientos conjuntos para la construcción de satélites. El mismo año, miembros de la Corporación de Industrias del Norte de China (conocida por sus siglas en inglés NORINCO), una de las principales corporaciones industriales militares de la RPCh, visitaron la planta de Argentina para la producción del Tanque Argentino Mediano, versión local del MBT alemán "Leopard". Aunque los técnicos chinos se asombraron por la velocidad y versatilidad del tanque argentino, encontraron que su blindaje no era lo suficientemente grueso para las necesidades del Ejército Popular de Liberación de China (en adelante EPL).

Un año después, el Comandante de la Fuerza Aérea China visitó Chile y Perú, lo que constituyó la primera visita de un comandante militar chino a América Latina. También en 1991, una delegación de la Policía Armada Popular visitó Argentina y Chile, donde se requirió asistencia para capacitar al personal en operaciones contra manifestaciones y disturbios. Luego, en abril de 1994, el ministro de Defensa de China, Chi Haotian, efectuó una visita oficial a Brasil, Chile y Uruguay.

Estas iniciativas por parte de la RPCh tuvieron su contrapartida del lado latinoamericano: en 1991 el ministro de Defensa peruano, el jefe de personal de la Fuerza Aérea de Ecuador, el comandante de la Armada venezolana y el Jefe de Estado Mayor del Ejército de Bolivia visitaron Beijing. Luego, en septiembre de 1993, el ministro del Ejército de Brasil visitó China (Xinhuashe 1990-1994). El objetivo de estas visitas fue era abrir un canal de comunicación de alto rango entre el EPL y las fuerzas particulares, como así también aventajar a las fuerzas armadas de los países vecinos.

### III. La proyección desde Asia al Mundo en la década del año 2000

En las capitales occidentales y del Este de Asia la creciente proactividad china durante la década de 1990 fue atribuida a la voluntad de reflatar causas irredentistas. Esta percepción fue plasmada en la “teoría de la amenaza china”, la cual -si bien tuvo origen en ámbitos académicos- pronto fue adoptada en esferas políticas. Según esa teoría, China empleaba la bonanza alcanzada por la reforma económica exitosa, para fortalecer su accionar diplomático y modernizar sus FF.AA. Según esa visión, Beijing concentraba sus esfuerzos en reconstruir gradualmente el “imperio del centro” que existió entre los siglos III y XIX DC, lo cual constituía una amenaza a la paz y la seguridad internacional (Roy 1994, 149-168).

A los efectos de hacer frente a esa argumentación contraria a los intereses chinos, Wen Jiabao, Primer Ministro de la RPCh entre 2003 y 2013, presentó el concepto del “surgimiento pacífico de China” (中国和平崛起 *zhōngguó héping juéqǐ*). Según Wen, el gobierno de la RPCh deseaba contribuir con el desarrollo de un ambiente internacional estable y afirmó que su surgimiento no significa una amenaza a país en particular (Wen 2003). Incluso, un año más tarde, el Presidente Hu Jintao presentó el concepto de “desarrollo pacífico de China” (dejando de lado toda alusión a “surgimiento”) para atenuar aún más los temores existentes (Hu 2004).

Una vez estallada la crisis financiera en el año 2008, que demostró que China salió de la misma en mejores condiciones que Occidente, el gobierno de Hu Jintao redefinió su gran estrategia en el ámbito exterior. La misma, contempló las conclusiones del “1er Encuentro de Revisión Estratégica

Internacional”<sup>3</sup> y consistió en proyectar al país como actor global. La táctica que dicha estrategia trajo implícita fue “no confrontar con EE.UU. y proveer de bienes públicos al sistema internacional” (Cabestan 2009, 63-67).

Los lazos con América Latina en este período experimentaron una profundización sin precedentes, debido a que el crecimiento explosivo de la economía china en la década anterior redundó en que la RPCh dejara de ser autosuficiente y por ello fuera crucial abastecerse del exterior. Este condicionamiento<sup>4</sup> ocasionó que la economía se convirtiera en el motor de la relación bilateral, abarcando no sólo el comercio sino también las inversiones y las finanzas. Prueba de ello fue que hacia fines de esa década China lograra posicionarse como el tercer inversor extranjero en el subcontinente<sup>5</sup> y el comercio bilateral alcanzara un total de US\$ 140 mil millones en el año 2010 (Santiso y Avendano 2011, 67).

Asimismo, al intercambio de visitas al más alto nivel, la cooperación en temas internacionales y los intercambios culturales y educativos que se registraron en las décadas anteriores, se les sumaron la profundización en la cooperación en temas científico-tecnológicos y de defensa más la publicación del “Documento de la Política de China hacia América y el Caribe” -el primer “libro blanco” de las relaciones de la RPCh con el subcontinente- (Ministerio de Asuntos Exteriores 2008).

A modo de ejemplo, en materia de cooperación en temas de defensa, esta década presentó no sólo un record de visitas de altas autoridades del área<sup>6</sup> sino también la firma de acuerdos para el intercambio de oficiales para cursos de formación, el establecimiento de comisiones mixtas específicas, la venta de equipamiento y armamento, la puesta en marcha de visitas de puerto y la realización de ejercicios combinados con fines humanitarios. En 2004 la RPCh contribuyó con 133 hombres a la “Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití” (MINUSTAH), con un número de efectivos desplegados que en el año 2010 totalizaron 1090 (Malena 2012).

---

<sup>3</sup> El cual había tenido lugar en el Instituto de Estudios Estratégicos de la Universidad de Beijing en el año 2006.

<sup>4</sup> Que fue la causa primordial de la estrategia de “Ir hacia Afuera” lanzada en 2001.

<sup>5</sup> Detrás de EE.UU. y la Unión Europea.

<sup>6</sup> En esa década, se intercambiaron 155 visitas entre autoridades militares de China y de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

#### IV. La Gran Estrategia de China en el primer mandato de Xi Jinping

Una vez que Xi Jinping accedió al cargo de Secretario General del PCCh en noviembre de 2012 (y de la Presidencia de la RPCh en marzo de 2013), la diplomacia china dejó atrás el *dictum* denguista de mantener un perfil bajo, para abrazar una gran estrategia de búsqueda de liderazgo continental y protagonismo global. Lo antedicho puede verificarse a partir del discurso de Xi en Astaná a fines de 2013<sup>7</sup>, siguiendo con su alocución en Davos en 2017<sup>8</sup>.

El inicio de la reorientación fue destacado por Qin Yaqing, Rector de la Universidad China de Asuntos Exteriores, quien afirmó que Xi hizo una modificación al corolario de Deng “ocultar la capacidad propia, esperar el momento y obtener logros cuando se pueda”. Según Qin, el presidente Xi ha reemplazado la idea fuerza de “obtener logros cuando se pueda” por “breguen por logros” (奋发有为 fēnfā yǒuwéi). En cuanto al resto, es decir “ocultar la capacidad propia, esperar el momento”, para Qin ha quedado sin efecto. Toda esta nueva terminología habría sido presentada por Xi en ocasión de la Conferencia Central de Trabajo referida a Países Vecinos, la cual tuvo lugar en Beijing en 2014 (Qin 2014, 285-304).

La táctica resultante consistió en adoptar un mayor compromiso con la lucha contra (a) la pobreza (mediante la creación del Nuevo Banco de Desarrollo y del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura), (b) el cambio climático (a través de la ratificación del Acuerdo de París), (c) la piratería (por medio del envío de una flotilla frente al Cuerno de África y el establecimiento de una base en Djibouti), (d) el terrorismo (mediante la cooperación con los países miembros de la Organización para la Seguridad de Shanghai), a la vez que promovió más activamente (a) la seguridad energética (a través de la firma de acuerdos con la Federación Rusa y los países de Asia Central), (b) la no proliferación (haciendo uso de una mayor presión sobre Norcorea) y (c) el diálogo civilizacional (por medio de la multiplicación de los Institutos Confucio).

---

<sup>7</sup> En el cual lanzó la iniciativa “Una Franja, Una Ruta”.

<sup>8</sup> En el cual Xi presentó a China como defensora de la globalización, la apertura económica y el libre comercio.

Asimismo, cabe destacar que tan pronto Xi accedió al liderazgo del PCCh, reveló que el objetivo ulterior de la RPCh era alcanzar “El Sueño Chino”, el cual consiste en lograr “el rejuvenecimiento de la nación china” o, más precisamente, “la cristalización de los esfuerzos incansables de un sinnúmero de personas de un futuro brillante”. Otra acepción de este concepto guarda relación con “lograr que el país sea próspero y fuerte, que la nación esté rejuvenecida y que el pueblo disfrute de una vida feliz” (Zhonggong 2013, 2-4).

En lo referido a la evolución de la relación con América Latina, en el primer mandato de Xi tuvo lugar otro salto cuantitativo del comercio bilateral (alcanzó en 2017 los US \$ 216 mil millones), mientras que la inversión china en el subcontinente llegó a los US\$ 17 mil millones y los créditos otorgados fueron por un valor de US\$ 23 mil millones (Rebecca y Gallagher 2017). También en ese período tuvieron lugar la firma de acuerdos por swaps de divisas, apertura de sucursales bancarias, todo lo cual redundó que la RPCh se convirtiese en 2018 en uno de los tres principales socios comerciales, inversor extranjero, prestamista, constructor de infraestructura y transferente de tecnología de la mayoría de los países de Latinoamérica.

La centralidad del subcontinente como abastecedor de alimentos China quedó claramente evidenciada con la organización en el año 2013 –a instancias del gobierno chino– de la Primera Reunión de Ministerios de Agricultura de China y América Latina y el Caribe, en la ciudad de Beijing. Un año más tarde fue establecido del Foro China-CELAC<sup>9</sup>, a la vez que tres países latinoamericanos fueron reconocidos como "socios estratégicos integrales" de la RPCh (Brasil, Argentina y Venezuela). En el año 2016, el país asiático publicó el segundo “libro blanco” de sus relaciones con América Latina y el Caribe y un año después anunció que la iniciativa “Una Franja, Un Camino” se extendería a nuestro subcontinente (Ríos 2019).

---

<sup>9</sup> Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe.

## V. Caracterización de la Gran Estrategia de China para la etapa 2018-2022

Especialmente luego del 19º Congreso Nacional del PCCh, realizado en octubre de 2017, Xi Jinping se convirtió en el líder más poderoso de China desde la era de Mao Zedong. Ello ha sido así porque (a) fue reelecto por otro mandato, (b) no quedó evidenciada la selección de un sucesor y (c) se puso en marcha un culto a su personalidad.

En materia internacional, el presidente Xi reveló un corolario de la gran estrategia adoptada en 2013 al expresar en su informe al mencionado congreso que China “ha experimentado un aumento de su capacidad internacional para influir y moldear el sistema de gobernanza global” y que “en 2050 se erigirá entre todas las naciones del mundo” (Xinhuanet 2017).

Por lo tanto, para el segundo mandato de Xi Jinping puede esperarse una política exterior china caracterizada por ser más proactiva, segura, firme y multifacética. En el quinquenio 2018-2022 es muy probable que seamos testigos de una RPCh que en el ámbito internacional tenga una conducta que busque el protagonismo, sea segura de sí misma y no dude en hacer uso de la presión diplomática, el poder económico y el poder blando para lograr sus objetivos. Incluso, en esta etapa, China podría acudir a la amenaza del uso de la fuerza cuando un interés vital esté en juego (v.g. la soberanía sobre Taiwán, Tibet o Xinjiang).

La atención diplomática china en el quinquenio estará seguramente centrada en la iniciativa “Una Franja, Un Camino”, también conocida como “la Nueva Ruta de la Seda” (NRS). La misma comprende una franja terrestre (que se extiende a lo largo de seis corredores) y una ruta marítima (que corre a lo largo de los mares del Este y Sur de la China, el Estrecho de Malaca y el Océano Índico, bifurcándose luego hacia el Este de África y hacia los mares Rojo y Mediterráneo).

La NRS apunta a aprovechar la sobrecapacidad productiva y el excedente de reservas extranjeras de la RPCh. La crisis económica internacional de 2008-2009 afectó la perspectiva de crecimiento del país, influyendo negativamente su estabilidad social y política. El gobierno de XI Jinping se vio impelido a encontrar nuevos mercados y nuevas oportunidades de inversión, a los efectos de estimular el crecimiento de la economía china. El

área circundante resulta el espacio ideal, por cuestiones geográficas, culturales y políticas.

Este mega-emprendimiento consiste en promover el comercio y la construcción de infraestructura a lo largo de Asia, Europa, África y América Latina. No tiene plazos de culminación y se apoya financieramente en el “Banco Asiático para Inversión en Infraestructura” (BAII) y el “Fondo de la Ruta de la Seda” establecidos por China en los años 2014 y 2015 respectivamente. Ambas instituciones cuentan con fondos disponibles de 100 mil millones de dólares y 40 mil millones de dólares respectivamente (Asian Infrastructure Investment Bank 2017).

## **VI. Reflexiones Finales**

La gran estrategia de la China post-maoísta se distinguió por su gradualismo, realismo y pragmatismo, la cual abrazó como objetivo inicial hacer fuerte al país internamente. A ello se sumó con el correr del tiempo un carácter proactivo y destinado a lograr protagonismo internacional, lo cual se reflejó en proyectar poder en su área circundante, proseguir la auto-extensión hacia el resto de Asia y posteriormente insertarse en Europa, África y América Latina.

En el éxito de esta gran estrategia han incidido el crecimiento económico de China (que le permitió erigirse en la segunda economía más grande del planeta en el año 2011) y la declinación estratégica de Occidente. Asimismo, cabe destacar que el enfoque adoptado para el diseño de la gran estrategia ha sido siempre pragmático (no ideológico) y orientado al interés nacional.

En cuanto al papel que ha desempeñado América Latina en la gran estrategia de China, puede afirmarse que los intereses económicos y estratégicos de Beijing pusieron al subcontinente en su foco de interés y que la relación bilateral se desarrolló de manera gradual (yendo de lo diplomático a lo económico, siguiendo por lo educativo, cultural y científico -y en una etapa reciente se sumaron las dimensiones militar y estratégica-).

El impacto que ha tenido esa gran estrategia en las relaciones bilaterales, puede sintetizarse de la siguiente manera:

(a) en materia política, se contó con un actor que contribuyó con mitigar la preeminencia estadounidense (e incluso en el eje bolivariano profundizar el discurso anti-EE.UU. sin asumir riesgos), pero también se gestó el distanciamiento de Taiwán (en donde existe una democracia genuina y rige el estado de derecho),

(b) en materia económica, se diversificaron los socios internacionales y logró un *boom* de exportación de *commodities*, aunque también fue profundizado el modelo primario exportador y afectó el crecimiento de la industria local,

(c) en materia científico-técnica, se renovaron las fuentes de transferencia tecnológica, aunque no se haya logrado agregar suficiente valor a la producción local,

(d) en materia cultural, se accedió al conocimiento de una civilización, pero también se fue presa de la desinformación propia de un sistema autoritario; y

(e) en materia de defensa, se ampliaron las fuentes de equipamiento, aunque también se experimentó fricción diplomática con los EE.UU.

Para lo que resta del segundo mandato de Xi Jinping se espera que la gran estrategia de la RPCh siga siendo proactiva, asertiva y de diversas aristas, apoyándose en la NRS como su herramienta principal. Esta iniciativa, si bien tiene como objetivo primario encontrar nuevos mercados y nuevas oportunidades de inversión, cuenta como fin ulterior incrementar la influencia de China en el planeta. No obstante, el éxito de este emprendimiento no está garantizado, debido a que hasta hace pocos años China concentró sus esfuerzos diplomáticos en el Asia Oriental, lo cual la convirtió en una potencia del Lejano Oriente. Ahora, la adopción de la NRS obligará a China a prestar atención a varios flancos, los cuales le demandarán considerables esfuerzos, medios y tiempo.

En cuanto a América Latina, si bien el subcontinente es parte de la periferia lejana de China, el subcontinente se ha convertido en un área relevante de la gran estrategia de la RPCh. En un contexto de puja hegemónica global, al ser América Latina área de influencia de uno de los contendientes, el subcontinente se convertirá en un espacio geoestratégico de aún mayor relevancia. A la luz de que la topografía de la política

internacional está mutando, estaríamos rumbo hacia una modificación del orden internacional, que redundará en un realineamiento estructural.

Para los países latinoamericanos superar (o al menos mitigar) la hegemonía de los Estados Unidos, puede alcanzarse mediante la diversificación de los lazos internacionales. Sin embargo, si las relaciones entre el hegemón y el desafiante mutan hacia un conflicto abierto, el subcontinente se verá obligado a optar por un bando, posición que es incómoda, excepto donde hay proyectos que claramente respaldan una opción. Asimismo, sería un error de los decisores chinos equiparar automáticamente la búsqueda de autonomía (o incluso el anti-americanismo) con una posición pro-China.

Como la mayoría de los casos de desafío hegemónico han sido procesos de más de una década, es importante prestar atención a los que los franceses llaman “*la longue durée*”: cabría sopesarse si, en las próximas décadas, la preeminencia de China en los asuntos mundiales redundará realmente en mayor margen de maniobra para los países de América Latina.

Mientras tanto, en el corto plazo, América Latina podría aprovechar la coyuntura existente, valiéndose de esa ventana de oportunidad estratégica que permite jugar la carta China ante EE.UU. y viceversa, a los efectos de maximizar beneficios y reducir riesgos.

## Referencias

- Asian Infrastructure Investment Bank. 2017. “Member and Prospective Members of the Bank”. *AIIB Website*. Disponible en: <https://www.aiib.org/en/aboutaiib/governance/members-of-bank/index.html>.
- Beijing Informa. 1990. N° 20 (mayo).
- Cabestan, Pierre. 2009. “China’s Foreign and Security Policy Decision-Making Processes under Hu Jintao”. *Journal of Current Chinese Affairs* XXXVIII (3).
- Chu, Shulong. 1999. “China and the U.S.–Japan and U.S.–Korea Alliances in a Changing Northeast Asia”. Stanford, CA: Asia Pacific Research Center. Stanford University. Disponible en: [https://fsi-live.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/Chu\\_Shulong.pdf](https://fsi-live.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/Chu_Shulong.pdf)

- Goldstein, Avery. 2005. "Rising to the Challenge - China's Grand Strategy and International Security". *Studies in Asian Security Series*. Stanford: Stanford University Press.
- Han, Nianlong. 1990. *Diplomacy of Contemporary China*. Hong Kong: New Horizon Press.
- Hu, Jintao. 2004. "Speech at Boao Forum for Asia 2004 Annual Conference". (23 de abril). Disponible en: [www.english.boaforum.org/document2004/11119.jhtml](http://www.english.boaforum.org/document2004/11119.jhtml).
- Jenkins, Rhys. 2008. "The Latin American Case". En *China and Latin America: Economic Relations in the Twenty-First Century*, editado por Rhys Jenkins y Enrique Dussel. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Jiang, Zemin. 2002. "Report delivered at the 16th National Congress of the Communist Party of China" (8 de noviembre). Disponible en: [http://en.people.cn/200211/18/eng20021118\\_106983.shtml](http://en.people.cn/200211/18/eng20021118_106983.shtml).
- Malena, Jorge E. 2012. "El segmento Paz y Seguridad del Libro Blanco de las relaciones de China con América Latina: Análisis de los enunciados y los hechos de la relación militar bilateral". *Observatorio de la Política China*. Disponible en: <https://politica-china.org/areas/seguridad-y-defensa/el-segmento-paz-y-seguridad-del-libro-blanco-de-las-relaciones-de-china-con-america-latina-analisis-de-los-enunciados-y-los-hechos-de-la-relacion-militar-bilateral>.
- Ministerio de Asuntos Exteriores de China. 2008. "Texto Íntegro del Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe". Disponible en: <https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t521035.shtml>.
- Oviedo, Eduardo. 1994. "Historia de las Relaciones Argentina-China 1972-1992". *Ponencias*. Rosario, Argentina: Instituto E. Zeballos de Estudios Internacionales.
- Peng, Guangqian y Youzhi Yao. 1994. *Deng Xiaoping Zhanlüe Sixiang Lun* [Sobre el Pensamiento Estratégico de Deng Xiaoping]. Beijing: Junshi Kexue Chubanshe [Beijing: Editorial de Ciencia Militar].
- Prats I Amorós, Juan. 2017. "La Práctica de la Gran Estrategia en Reino Unido y España". *Opinión* (Instituto Español de Estudios estratégicos) 44: 3-5. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2017/DIEEEO44-2017\\_Estrategia\\_UK-Espana\\_PratAmoros.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO44-2017_Estrategia_UK-Espana_PratAmoros.pdf)

- Qin, Yaqing. 2014. "Continuity through Change: Background Knowledge and China's International Strategy". *Chinese Journal of International Politics* 7 (3).
- Rebecca, Ray y Kevin P. Gallagher. 2017. "China-Latin America Economic Bulletin 2017 Edition". *Boston University Discussion Paper*. Disponible en: [https://www.bu.edu/pardeeschool/files/2014/11/Economic-Bulletin.16-17-Bulletin.Draft\\_.pdf](https://www.bu.edu/pardeeschool/files/2014/11/Economic-Bulletin.16-17-Bulletin.Draft_.pdf).
- Ríos, Xulio. 2019. "El Estado de las Relaciones China-América Latina". *Documentos de Trabajo - Fundación Carolina* I. Disponible en: [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/03/DT\\_FC\\_01.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/03/DT_FC_01.pdf).
- Roy, Denny. 1994. "Hegemon on the Horizon? China's Threat to East Asian Security". *International Security* XIX (1).
- Santiso, Javier y Rolando Avendano. 2011. "Economic Fundamentals of the Relationship". En *China Engages Latin America Tracing the Trajectory*, editado por Adrian H. Hearn y José Luis León Manríquez. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Xinhuanet. 2017. "Texto Íntegro del Informe presentado por Xi Jinping ante el XIX Congreso Nacional del PCCh". Disponible en: [www.spanish.xinhuanet.com/2017-11/03/c\\_136726335.html](http://www.spanish.xinhuanet.com/2017-11/03/c_136726335.html).
- Wen, Jiabao. 2003. "Speech to Harvard University: Turn your Eyes to China" (12 de diciembre). *People's Daily Online*. Disponible en: [http://english.peopledaily.com.cn/200312/12/eng20031212\\_130267.shtml](http://english.peopledaily.com.cn/200312/12/eng20031212_130267.shtml).
- Xinhuashe Xinwengao [Boletín Informativo de la Agencia Nueva China]. 28 de febrero de 1990, 19 de agosto de 1990, 30 de marzo de 1991, 8 de julio de 1991, 20 de septiembre de 1993 y 18 de abril de 1994.
- Yang, Deming. 1992. *Guoji Jingji yu Zhongguo Duiwai Jingji Guanxi* [La economía internacional y las relaciones económicas exteriores de China]. Beijing: Caijing Chubanshe [Editorial de Finanzas].
- Zhonggong Zhongyang Wenxian Yanjiushi [Oficina Central del Partido para Investigación Documental]. 2013. *Xi Jinping Guanyu Shixian Zhonghua Minzu Weida Fuxingde Zhongguo Meng* [Xi Jinping sobre la Realización del Sueño Chino del Gran Rejuvenecimiento de la Nación China]. Beijing: Zhongyang Wenxian Chubanshe [Editorial Central de Documentación].

# CHINA, UN DILEMA DE POLÍTICA EXTERIOR IRRESUELTO PARA AUSTRALIA

---

**Patricio Giusto\***

Director Ejecutivo del Observatorio Sino-  
Argentino (Fundación Nuevas Generaciones)

Recibido: 10 de diciembre de 2019

Aceptado: 6 de febrero de 2020

✉ [pgiusto@observatoriosinoargentino.com](mailto:pgiusto@observatoriosinoargentino.com)

**Resumen:** El presente artículo tiene por objeto analizar la estrategia de política exterior de Australia frente al ascenso económico de China, con foco en la última etapa de gobierno laborista (2007-2013) y la actual de la Coalición Liberal-Nacional (2013 a la fecha). China se ha consolidado como el principal socio comercial de Australia y una de sus principales fuentes de inversiones extranjeras directas. Al mismo tiempo, han sido constantes las controversias por la supuesta injerencia de China en los asuntos internos australianos. Ambos factores tensionaron la relación con los Estados Unidos, socio estratégico de Australia en defensa y seguridad. Ni la Coalición Liberal-Nacional ni el Partido Laborista han podido resolver el dilema que representa en materia de política exterior la creciente e insustituible dependencia económica con China. Pese a ser Australia una potencia media en términos económicos y militares, resulta llamativa su incapacidad para resolver

---

\*El autor es candidato doctoral en Estudios Internacionales (Universidad Di Tella). Master of China Studies (Zhejiang University) y Magíster en Políticas Públicas (FLACSO). Lic. en Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica Argentina, donde es docente regular en varias materias en carreras de grado y en el Programa Ejecutivo sobre China Contemporánea. También es profesor visitante en Zhejiang University. En el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales coordina el Grupo de Trabajo sobre Australasia y es miembro de los grupos sobre China y Estados Unidos. Además, es director del Observatorio Sino-Argentino de la Fundación Nuevas Generaciones y de la consultora Diagnóstico Político. Participa asiduamente en conferencias y en medios de comunicación nacionales e internacionales.

satisfactoriamente esta disyuntiva. En base a documentos oficiales y a fuentes bibliográficas y periodísticas especializadas, se aportan ideas preliminares al respecto y se compara el caso australiano con la similar situación que afronta Latinoamérica.

**Palabras clave:** Australia; China; Estados Unidos; Latinoamérica; política exterior

**Abstract:** The purpose of this article is to analyze Australia's foreign policy strategy in front of China's economic rise, focusing on the last period of Labor government (2007-2013) and the current government of the Liberal-National Coalition (2013 to date). China has become Australia's most important trading partner and one of its main sources of foreign direct investment. At the same time, controversy over China's alleged interference in Australian internal affairs has been remarkable. Both factors put a strain on the relationship with the United States, Australia's key strategic partner in defense and security. Neither the Liberal-National Coalition nor the Labor Party have been able to resolve the dilemma that the economic dependence with China and its interference represents for Australia's foreign policy. Despite being Australia a middle power, its inability to satisfactorily resolve this dilemma is striking. Based on official documents and specialized bibliographical sources, some preliminary ideas are provided in this regard, as well as a comparison between the Australian case and the similar situation facing Latin America.

**Keywords:** Australia; China; United States; Latin America; Foreign Policy

## I. Introducción

Australia es el sexto país más grande del mundo, siendo a su vez la isla más grande del mundo, situada entre los océanos Índico y Pacífico. Apenas 25 millones de personas habitan un territorio de 7,7 millones de Km<sup>2</sup>, signado por una geografía adversa. El territorio marítimo circundante llega a 12 millones de Km<sup>2</sup>, una de las mayores masas de agua del planeta.

Por otra parte, Australia es una de las economías más estables, pujantes y abiertas del planeta (13° PBI global en 2017 [Banco Mundial 2017]). En cuanto a su sistema político, Australia es un Estado federal que adoptó la

monarquía constitucional parlamentaria como forma de gobierno, tras lograr su independencia del Reino Unido, en 1901. Durante los últimos 100 años, liberales y laboristas han alternado el gobierno de una de las democracias más sólidas del mundo (Sutherland 2008).

Siendo una de las principales potencias medias a nivel global en términos económicos y militares, Australia se encuentra ahora ante una compleja disyuntiva, a raíz del imparable ascenso de China como superpotencia en la región del Indo-Pacífico. Históricamente, Australia mantuvo una sólida alianza militar y económica con los Estados Unidos (EE.UU.), potencia dominante en la región, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. No obstante, en las últimas décadas, China ha acrecentado notablemente su influencia económica y expansión marítima en la región, dejando a Australia en una situación geopolítica muy delicada (Wesley 2011).

China se ha convertido en el principal destino de las exportaciones australianas, al tiempo que la ex colonia británica también se ha beneficiado de los fenomenales flujos de inversiones del gigante comunista. Pero ello no ha sido gratuito para Australia: el fuerte avance de China vino acompañado de escándalos de espionaje e interferencia en la política doméstica. El principal afectado fue el Partido Laborista, con una visión más positiva respecto a la relación con China, desde la centro-izquierda. No obstante, la centro-derecha gobernante de la Coalición Liberal-Nacional (en adelante “Coalición”), no ha exhibido una política exterior consistente para afrontar el desafío de política exterior que supone esta compleja relación (Wang 2016).

Australia está frente a un dilema estratégico que permanece irresuelto. El mismo podría resumirse en la siguiente pregunta: ¿Cómo conciliar la creciente dependencia económica respecto a China con el vínculo estratégico e intereses geopolíticos compartidos con los EE.UU. en la región? ¿Qué factores han influido en la política exterior de Australia frente a China? Se trata de un caso de estudio con muchas enseñanzas para Latinoamérica, región cuyos países afrontan un dilema similar, salvando las enormes distancias geopolíticas y económicas.

## II. Antecedentes de las relaciones entre China y Australia

Los primeros contactos entre chinos y australianos se remontan a la “fiebre del oro” de fines del Siglo XVIII, cuando cientos de chinos, provenientes principalmente de Cantón, llegaron a la isla. A pesar de la larga historia de intercambios y la considerable población china que se fue asentando en Australia, la primera misión diplomática oriental en suelo australiano data de 1909. Dos años más tarde, tras la caída de la última dinastía imperial Qing, China entró en un largo período de convulsión interna y creciente aislamiento internacional (Wang 2016).

China y Australia establecieron relaciones diplomáticas oficiales recién en 1941. Tras el fin de la Guerra Civil China, en 1949, Australia pasó a reconocer al gobierno de los derrotados nacionalistas del Guomindang, que se refugiaron en la isla de Taiwán. En 1972, luego de la célebre visita del presidente estadounidense Richard Nixon a la República Popular China, Australia siguió el mismo camino de normalización de relaciones con el gobierno comunista.

Con el proceso de Reforma y Apertura chino, iniciado en 1978 por Deng Xiaoping, se inició una era dorada de relaciones entre China y Australia, favorecida por la cercanía geográfica y la enorme complementariedad en materia económica. Desde entonces, el gran motor de las relaciones económicas ha sido el insaciable apetito de China por los recursos naturales australianos, especialmente minerales. En las décadas del 80’ y 90’, compañías australianas comenzaron a invertir en sectores estratégicos de la economía china (Sherlock 1997).

Más recientemente, han sido las mega-empresas estatales chinas las que comenzaron a invertir fuertemente en minería, energía e infraestructura en Australia, al tiempo que las empresas de la isla siguen teniendo una presencia preponderante en la economía china. Sin dudas, un hito muy relevante de las relaciones económicas bilaterales se dio en 2015, cuando tras más de una década de negociaciones ambos países firmaron un Tratado de Libre Comercio (TLC).

Entre 2015 y 2018, las exportaciones de Australia a China pasaron de US\$ 78.000 millones a US\$ 118.000 (más del 30% del total), con un abultado superávit comercial favorable a Australia, en el orden de los US\$ 44.000 millones para 2018. En materia de inversiones, empresas

australianas invirtieron US\$ 75.300 millones en China, durante 2018. En tanto, empresas chinas hicieron lo propio en Australia por US\$ 63.500 millones (Australian Government 2019).

Las relaciones sino-australianas también fueron creciendo sostenidamente en otros planos, como ser los intercambios educativos y culturales. Un reciente informe estimó que uno de cada diez estudiantes universitarios en Australia es de nacionalidad china (alrededor de 200.000). Paradojalmente, al igual que sucede con el comercio exterior, esto ha sido un tema de controversia por la excesiva dependencia económica de las principales universidades australianas respecto a su matrícula de estudiantes chinos. Al mismo tiempo, unos 5.000 australianos se encuentran estudiando en universidades chinas (Babones 2019).

### III. Las relaciones sino-australianas durante el último período laborista

En el año 2007, el laborista Kevin Rudd asumió como primer ministro de Australia, poniendo fin a once años de gobiernos de la Coalición liberal. Además de contar con una extensa trayectoria política, Rudd también era conocido como uno de los más prominentes sinólogos del mundo. Como era de esperarse, Rudd hizo un gran esfuerzo durante su gestión para promover buenas relaciones con China, desde una retórica pragmática; enfocado en seguir afianzando los vínculos económicos con la ascendente potencia asiática (Rudd 2018).

En una recordada gira oficial que Rudd hizo a Beijing en 2008, el australiano sorprendió al dar un discurso en chino, urgiendo a China a contribuir a la construcción de un “mundo armonioso” y convertirse en un “actor global responsable” (ACCW 2016a), replicando la retórica comunista. Rudd, figura muy elogiada por la prensa y el establishment político chino, sugirió en aquel discurso que Australia debía explorar una “tercera vía” para relacionarse con China, “entre el conflicto y el *kowtow*” (acto ritual de inclinarse frente al emperador). Dicho enfoque, que sonaba lógico y realista, fue bien recibido incluso por los chinos (ACCW 2016a).

Este *momentum* en las relaciones sino-australianas se vio repentinamente opacado por el primer gran escándalo en materia de interferencia política y espionaje. En julio de 2009, cuatro empleados de la minera australiana Rio

Tinto, sindicatos de corrupción y espionaje industrial, fueron condenados a prisión en Shanghái. Stern Hu, uno de los australianos imputados reconoció haber cobrado US\$ 900.000 en sobornos. Las penas fueron consideradas “severas” por el gobierno de Australia, denegado de proveer asistencia consular durante el juicio.<sup>1</sup>

El caso tuvo fuerte repercusión mediática en ambos países e impactó sobre las relaciones diplomáticas entre China y Australia, generando un clima de mutua desconfianza. Ese mismo año, Australia difundió un libro blanco de defensa calificando la expansión militar de China en el Pacífico como una “causa de preocupación” para su seguridad (Australian Government 2009). El escándalo de Río Tinto, sumado a otras cuestiones más vinculadas a la política doméstica, precipitaron el fin del primer gobierno de Rudd.

En 2010, los laboristas lograron retener el poder de la mano de Julia Gilliard, quien asumió con una visión de política exterior fuertemente orientada hacia Asia y con la clara intención de recomponer y expandir las relaciones con China. En octubre de 2012, el gobierno difundió el libro blanco sobre “Australia en el Siglo de Asia”, destacando la importancia de China, India y otros países de la región para el futuro de Australia (Australian Government 2012).

En 2013, tras una exitosa gira de Gilliard a Beijing, Australia y China firmaron una “asociación estratégica”, logro elogiado incluso por los liberales.<sup>2</sup> Gilliard perdió apoyo partidario y fue reemplazada ese año por Rudd, quien tuvo un segundo mandato como primer ministro que duró apenas 83 días. De este breve período se destaca el esfuerzo de Rudd por acelerar las estancadas negociaciones por un acuerdo de libre comercio con China, el cual fue colocado como una de sus prioridades de política exterior (Wang 2016).

---

<sup>1</sup> “Rio Tinto accused of massive fraud and espionage in China”. Artículo publicado en *Business Insider* el 10-Ago-2009: <https://www.businessinsider.com/rio-tinto-accused-of-massive-fraud-and-espionage-in-china>

<sup>2</sup> “Gillard scores coup with China agreement”. Artículo publicado en *The Sydney Morning Herald* el 10-Abr-2013: <https://www.smh.com.au/politics/federal/gillard-scores-coup-with-china-agreement-20130409-2hjin.html>

#### IV. La oscilante relación con China durante el gobierno de Abbott

En septiembre de 2013, la Coalición retomó el poder en Australia, de la mano de Tony Abbott. A diferencia de la agenda de los laboristas, China no aparecía entre los temas más relevantes en materia de política exterior para los liberales, al menos durante la campaña. No obstante, Abbott ya exhibía diferencias notables con sus antecesores, como ser su oposición a la inversión extranjera directa de empresas extranjeras para adquirir grandes extensiones de tierra y explotar recursos naturales en Australia (ACCW 2016b).

Una vez en el poder, las relaciones bilaterales ingresaron rápidamente en una zona de turbulencia: Abbott sorprendió al anunciar su intención de ampliar las relaciones diplomáticas y comerciales con Taiwán, en línea con un mayor acercamiento a los EE.UU. en la región. De hecho, estas declaraciones fueron seguidas de un relanzamiento de la plataforma de “diálogo trilateral” y realización de ejercicios militares, junto a Japón y los EE.UU. (Wang 2016).

Por otra parte, Abbott cumplió su compromiso de reducir el umbral para las inversiones extranjeras directas en adquisición de tierras y explotación de recursos naturales, afectando fuertemente a inversores chinos. No obstante, en su primer encuentro con el flamante mandatario chino Xi Jinping, en octubre de 2013, Abbott se comprometió a acelerar las negociaciones por el TLC. Algunos analistas lo percibieron como una contradicción.<sup>3</sup>

La tensión con China tuvo una nueva escalada en noviembre de ese año, tras la decisión de Abbott de prohibir el ingreso de la compañía china Huawei a la red nacional de telecomunicaciones, en base a un crítico informe sobre los riesgos que ello implicaría elaborado por la agencia australiana de inteligencia (ASIO). Esta medida fue criticada en duros términos desde Beijing (ACCW 2016b). La escalada pasó a un nuevo nivel con la decisión china de crear una “zona defensiva de identificación aérea”

---

<sup>3</sup> “Tony Abbott vows to strengthen trade with China after meeting Xi Jinping on sidelines of APEC”. Artículo publicado en *ABC News* el 6-Oct-2013: <https://www.abc.net.au/news/2013-10-07/abbott-meets-chinese-president-on-sidelines-of-apec/5001922>

en el Mar del Este de China, sobre territorios disputados con Japón. Australia fue el único país en convocar al embajador chino para pedir explicaciones.<sup>4</sup> China calificó de “completamente equivocada” la postura australiana y Abbott redobló la apuesta, buscando incrementar los vínculos con Japón y los EE.UU. (ACCW 2016b).

Hacia inicios de 2014, Abbott advirtió la necesidad de bajar el nivel de tensión con China y se embarcó en una gira oficial hacia Beijing con más de 600 referentes políticos y empresariales australianos, buscando poner la “diplomacia económica” por encima de la política y los valores. A pesar del pesimismo que imperaba previo a la gira, la misma fue muy satisfactoria. Se firmaron numerosos acuerdos y las relaciones entraron en una saludable etapa de distensión. Abbott le expresó a Xi Jinping el deseo australiano de ser un “verdadero amigo” de China y “ayudar a construir el siglo asiático”, en sintonía con la visión de los laboristas.<sup>5</sup>

En noviembre de 2014, el presidente Xi visitó Australia para la cumbre del G20. Fue otro avance en las relaciones. Ambos países actualizaron su status, pasando a una “asociación estratégica integral”. Además, se firmó finalmente el demorado TLC. De todas formas, Abbott se mostró cauto frente a la invitación de Xi a adherir a la mega-iniciativa china denominada *Belt and Road Initiative* (BRI) e integrarse al nuevo Banco Asiático de Inversión e Infraestructura (AIIB).<sup>6</sup> No obstante, en marzo de 2015 Australia ingresó a dicho banco.

Privilegiando valores e intereses geopolíticos compartidos, Abbott buscó ensayar una política exterior mucho más cercana a los EE.UU. y Japón, tratando de disociar ese giro de la floreciente relación comercial con China.

---

<sup>4</sup> “Tony Abbott says we'll 'speak our mind' on China's new air-defence zone”. Artículo publicado en *The Guardian* el 28-Nov-2013:

<https://www.theguardian.com/world/2013/nov/28/tony-abbott-says-well-speak-our-mind-on-chinas-new-air-defence-zone>

<sup>5</sup> “Prime Minister Tony Abbott meets with China's president Xi Jinping in Beijing”. Artículo publicado en *ABC News* el 11-Abr-2014: <https://www.abc.net.au/news/2014-04-11/tony-abbott-meets-chinese-president-xi-jinping/5385454>

<sup>6</sup> “China and Australia sign historic free trade agreement”. Artículo publicado en *The Guardian* el 17-Nov-2014:

<https://www.theguardian.com/australia-news/live/2014/nov/17/g20-brisbane-wraps-up-as-tony-abbot>

En parte, puede decirse que fue exitoso en su cometido. De todas formas, Australia se mantuvo sin una política exterior clara frente al ascenso de China y no resolvió la creciente dependencia en términos económicos (Walker 2018).

## V. El deterioro de las relaciones sino-australianas con Turnbull y Morrison

En septiembre de 2015, el liberal Malcolm Turnbull sucedió a Tony Abbott como primer ministro, tras arrebatárle el liderazgo de la Coalición. Durante este período, las relaciones sino-australianas se sumergieron en uno de sus puntos más bajos en años (Walker 2018).

Paradójicamente, la era de Turnbull inició con un histórico hito en las relaciones con China: En diciembre de 2015 entró en vigencia el tratado de libre comercio firmado por Abbott.<sup>7</sup> No obstante, Turnbull tomó la decisión de profundizar el acercamiento con los EE.UU., expandiendo la cooperación militar y escalando la retórica contra la expansión naval china en los mares del Este y Sur de China. Uno de los mayores momentos de tensión diplomática se dio en julio de 2016, cuando la Corte Internacional de La Haya falló contra China en sus disputas territoriales con Filipinas. Australia firmó un comunicado conjunto con Japón y los EE.UU., instando a China a respetar la decisión del tribunal, cosa que China repudió.<sup>8</sup>

Ese mismo año se relanzó el foro informal de “Cooperación Cuadrilateral”, compuesto por EE.UU., India, Australia y Japón, en clara oposición a China y su proyección en la región. Tras desembarcar sorpresivamente en la Casa Blanca, a fines de 2016, Donald Trump celebró y apoyó la política exterior australiana, cada vez más hostil hacia China (Wang 2016).

---

<sup>7</sup> Australian Trade and Investment Commission (2015). “China-Australia Free Trade Agreement” (ChAFTA): <https://www.austrade.gov.au/australian/export/free-trade-agreements/chafta>

<sup>8</sup> “Julie Bishop stands by South China Sea stance after sharp criticism from China”. Artículo publicado en *The Guardian* el 14-Jul-2016: <https://www.theguardian.com/world/2016/jul/15/julie-bishop-south-china-sea-criticism-china>

En junio de 2017, Turnbull lanzó una nueva embestida diplomática contra China, al anunciar un amplio estudio sobre espionaje e interferencia política extranjera en Australia. Fue tras conocerse un reporte periodístico sobre supuestos intentos chinos de influir en políticos australianos y ejercer presión sobre los estudiantes internacionales en Australia.<sup>9</sup>

La postura de Turnbull fue anticipatoria del huracán por venir. En diciembre de ese año, el senador laborista Sam Dastyari renunció a su banca luego de contradecir la política de su partido respecto a China y de ser acusado de recibir sobornos de empresas chinas. El caso derivó en un escándalo político y mediático de grandes proporciones, que golpeó duro a los laboristas y, al mismo tiempo, envalentonó a Turnbull y a los halcones liberales anti-China.<sup>10</sup>

En medio del escándalo por el caso Dastyari, Turnbull declaró que los australianos se “levantarán” frente a la interferencia de China. La asociación con el slogan comunista enarbolado por Mao Zedong, en 1949, fue inmediata. Los dichos del primer ministro australiano fueron calificados por Beijing como “increíbles” y “ofensivos”.<sup>11</sup> Poco después, Turnbull logró amplio consenso político para avanzar en una serie de regulaciones que prohibieron las donaciones extranjeras a partidos políticos y grupos de activistas australianos.<sup>12</sup> Fue un giro impactante, ya que Australia jamás tuvo ese tipo de restricciones, siendo uno de los países más abiertos y transparentes del mundo. Al mismo tiempo, Turnbull mantuvo el bloqueo total a Huawei para operar las futuras redes de 5G (en soledad con Japón y

---

<sup>9</sup> “Malcolm Turnbull orders inquiry following revelations ASIO warned parties about Chinese donations”. Artículo publicado en *ABC News* el 6-Jun-2017: <https://www.abc.net.au/news/2017-06-06/turnbull-orders-inquiry-following-revelation-asio-warned-parties/8592308>

<sup>10</sup> “Sam Dastyari quits as Labor senator over China connections”. Artículo publicado en *The Guardian* el 11-Dic-2017: <https://www.theguardian.com/australia-news/2017/dec/12/sam-dastyari-quits-labor-senator-china-connections>

<sup>11</sup> “Turnbull says Australia will ‘stand up’ to China”. Artículo publicado en *South China Morning Post* el 19-Dic-2017: <https://www.scmp.com/news/asia/australasia/article/2123617/turnbull-says-australia-will-stand-china-foreign-influence-row>

<sup>12</sup> “Australia passes foreign interference laws amid China tension”. Artículo publicado en *BBC News* el 28-Jun-2018: <https://www.bbc.com/news/world-australia-44624270>

los EE.UU.)<sup>13</sup>, como así también la negativa australiana de adherir a la BRI (Tobin 2019).

En agosto de 2018, el liberal Scott Morrison sucedió a Turnbull en el gobierno australiano. El corto período que lleva Morrison en el poder lejos estuvo de aportar paños fríos y claridad estratégica en las relaciones con China. Además de confirmar la línea de mayor alineamiento geopolítico con los EE.UU. y elevar el criticismo frente a China<sup>14</sup>, con Morrison resurgió con fuerza la cuestión de los derechos humanos, complicando aún más los vínculos diplomáticos. En julio de 2019, Australia firmó junto a otros 22 países una dura carta contra los supuestos abusos de las autoridades chinas en la región autónoma Uigur de Xinjiang.<sup>15</sup>

Para colmo, con Morrison se agudizó la controversia por la interferencia política de China, con nuevos casos de espionaje que resonaron fuerte en los medios. En noviembre, Morrison reconoció que Australia investigaba si China intentó infiltrar a un espía en su Parlamento. Grupos de la inteligencia china habrían ofrecido unos US\$ 800.000 a un australiano de origen chino para que se presentara como candidato del Partido Liberal por un escaño en el distrito de Melbourne.<sup>16</sup> Este nuevo escándalo retroalimentó el sentimiento anti-China en los sectores más duros y nacionalistas de la Coalición gobernante, pero también volvió a exponer la incapacidad de los sucesivos gobiernos para gestionar de manera consistente la relación con

---

<sup>13</sup> En 2019, Nueva Zelanda se sumó al lote de países con bloqueo total a Huawei. No obstante, Nueva Zelanda sí adhirió a la BRI ese mismo año. Otro pequeño lote de países europeos impuso restricciones parciales a Huawei, mientras que la gran mayoría de los países del mundo no impusieron ni planean ninguna restricción.

<sup>14</sup> “Scott Morrison supports US push against China as Donald Trump touts ‘unbreakable bond’ with Australia”. Artículo publicado en *South China Morning Post* el 21-Sep-2019: <https://www.scmp.com/news/asia/australasia/article/3029781/scott-morrison-supports-us-push-against-china>

<sup>15</sup> “22 countries sign letter calling on China to close Xinjiang Uyghur camps”. Artículo publicado en *CNN* el 11-Jul-2019: <https://edition.cnn.com/2019/07/11/asia/xinjiang-uyghur-un-letter-intl-hnk/index.html>

<sup>16</sup> “Australia investiga si China intentó infiltrar a un agente en su Parlamento”. Artículo publicado en *El País* el 25-Nov-2019: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20191125/471854117883/australia-investiga-china-infiltrar-agente-parlamento.html>

China e impedir su supuesta interferencia en los asuntos internos (Walker 2018).

En ese sentido, el fracaso de Australia para lidiar con estas cuestiones convirtió al país en un caso paradigmático de la supuesta penetración (*'sharp power'*) de China para manipular la política doméstica de sus principales socios (Clive 2018, Garnaut 2018 y Medcalf 2017). Este fenómeno se ha visto reflejado en dos populares series de Netflix: *Pine Gap* y *Secret City*.<sup>17</sup>

## VI. Futuro incierto para el dilema australiano frente a China

En base a lo analizado previamente, puede inferirse que laboristas y liberales han carecido de una política exterior consistente frente a China. La creciente dependencia económica de Australia con China, ha sido un factor decisivo, cuestión que se terminó imponiendo a las agendas de ambas coaliciones cuando les tocó gobernar. Los laboristas le asignaron mucha importancia a la relación con China, desde una óptica mayormente positiva sobre su ascenso y la importancia de la potencia asiática para el futuro de Australia. Con mucho pragmatismo, pusieron lo económico por encima de otros valores e intereses fundamentales para Australia. No obstante, se vieron duramente afectados por resonantes casos de interferencia y espionaje.

Por su parte, los liberales claramente ensayaron una posición más distante y confrontativa frente a China, al menos en el plano de los valores y la geopolítica. Este giro fue en favor de un mayor acercamiento con los EE.UU., históricamente el principal socio de Australia en materia de defensa y seguridad en la región, ahora enfrentado con China en el marco de una disputa geoestratégica. En lo económico, los liberales impusieron restricciones al ingreso de capitales y tecnología de China, amparados en la supuesta “interferencia extranjera”, aunque buscando no afectar los

---

<sup>17</sup> “Gracias al streaming, Australia quiere ser el centro de la ficción”. Artículo publicado en *La Nación* el 4-Ene-2019: <https://www.lanacion.com.ar/espectaculos/series-de-tv/gracias-al-streaming-australia-quiere-ser-el-centro-de-la-ficcion-nid2207733>

intercambios comerciales. De hecho, durante el gobierno liberal de Turnbull, en 2015, se concretó la demorada firma de un TLC con China.

La creciente ideologización de la política exterior australiana, sobre todo en el actual gobierno de Morrison, complicó aún más las oscilantes relaciones con China. A ello se sumaron nuevos casos de espionaje que constatan irresuelto desafío de seguridad que afronta Australia.

Está claro que China seguirá siendo el principal socio económico de Australia. Y es esperable esa dependencia siga en aumento. En ese marco, la guerra comercial y tecnológica entre China y los EE.UU. ha sido pésima para Australia, que ha quedado en una compleja situación geopolítica. Australia ha sido uno de los países más comprometidos por este conflicto (Geopolitical Futures 2018).

¿Es posible para una potencia media como Australia conciliar la fuerte relación económica con China y la sólida alianza militar con los EE.UU.? Ninguna de las dos relaciones parece reemplazable para Australia. Pero ni laboristas ni liberales han hallado una fórmula adecuada y sustentable para lograr un equilibrio entre ambas potencias. La pretendida “tercera vía” de Rudd se quedó a mitad de camino, mientras que la postura liberal ha estado plagada de contradicciones y posicionamientos ideológicos sin resultados claros (Henry 2019).

En ese sentido: ¿Ha sido Trump y su guerra tecno-comercial contra China la principal causa del agravamiento de las tensiones entre China y Australia? ¿O bien ello tiene más que ver con la política exterior poco consistente e ideologizada de Australia? Esto último ha sido especialmente notable en el actual gobierno de Morrison. Los derechos humanos se agregaron a la agenda de otros temas espinosos irresueltos, como la interferencia política y el espionaje.

Al mismo tiempo, cabe preguntarse: ¿Cómo seguirá el debate entre “duros” y “moderados” dentro de la Coalición gobernante? Morrison está claramente en el primer bando, fortalecido luego del triunfo electoral de mayo de 2019 que, de alguna forma, convalidó también su política exterior. Sin dudas, se trata de un escenario de suma incertidumbre para Australia, que deja numerosas enseñanzas para los países de Latinoamérica, plantados frente a un dilema similar.

## VII. Reflexión final: El dilema latinoamericano

Si una potencia media y económicamente estable como es Australia, modelo en muchos aspectos a nivel global, no ha podido resolver satisfactoriamente el dilema que representa lograr un equilibrio entre China y los EE.UU., urge tomar dimensión del gigantesco desafío que implica esta misma cuestión para nuestra región. Latinoamérica está políticamente fragmentada, con procesos de ebullición social en curso y estancada económicamente. Para colmo, pareciera que hay tantas posturas sobre China como países hay en la región.

Mientras los EE.UU. han experimentado un cierto repliegue de Latinoamérica, posando su foco de atención en otras partes del mundo, presionan fuerte a los gobiernos de la región para que limiten su cooperación con China. Sobre todo, en áreas sensibles como tecnología y defensa.

Es un hecho que China ya es el primer o segundo socio comercial de los países de la región, sumado a la fuerte dependencia de algunas naciones como Argentina en materia de inversiones y finanzas, respecto a la potencia asiática. La región afronta un dilema similar al australiano, aunque a priori mucho más complejo de resolver, ya que nos encuentra mucho más vulnerables.

## Referencias

- Australian Centre on China in the World (ACCW). 2016a. "Kevin Rudd and Australia-China Relations". *The Australia China-Story*. Canberra: Australian National University.
- . 2016b. "The Abbott Government and Australia-China Relations". *The Australia China-Story*. Canberra: Australian National University.
- Australian Government. 2009. *Defending Australia in the Asia-Pacific Century: Force 2030*. Canberra: Department of Defense.
- . 2012. *Australia in the Asian Century*. Canberra: Department of the Prime Minister and Cabinet.
- . 2019. *A Safer Australia. A Secured Future. Our Plan to protect Australia and keep Australians safe*. Canberra: Department of Defense.

- Babones, Salvatore. 2019. *The China student boom and the risks it poses to Australian universities*. New York: CIS (Centre for Independent Studies).
- Banco Mundial. 2017. Datos de libre acceso del Banco Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org>
- Garnaut, John. 2018. "How China Interferes in Australia". Washington DC: *Foreign Affairs* (March 9<sup>th</sup>).
- Geopolitical Futures. 2018. *Articulating Australia's Interests*. Nueva York: Ediciones GP.
- Hamilton, Clive. 2018. *Silent Invasion: China's Influence in Australia*. Sidney: Hardie Grant Books.
- Henry, Ian. 2019. "In Australia's China 'debate', there is no monopoly on morality". *The Interpreter* (December 13<sup>th</sup>).
- Medcalf, Rory. 2017. "China's influence in Australia is not ordinary soft power". *Australian Financial Review* (June 7<sup>th</sup>).
- Rudd, Kevin. 2018. *The PM years*. Canberra: Macmillan Australia.
- Sherlock, Stephen. 1997. *Australia's Relations with China: What's the Problem?* Canberra: Foreign Affairs, Defense and Trade Group of the Parliament of Australia.
- Sutherland, Alexander. 2008. *History of Australia and New Zealand*. Canberra: Public Domain.
- Tobin, Meghan. 2019. "Huawei ban: Australia becomes increasingly isolated among Five Eyes". *South China Morning Post* (April 26<sup>th</sup>).
- Walker, Tony. 2018. "Australia needs to reset the relationship with China and stay cool". *The Conversation* (june 3<sup>rd</sup>).
- Wang, Yi. 2016. *Australia-China relations post 1949. Sixty years of trade and politics*. London: Taylor and Francis group.
- Wesley, Michael. 2011. *There Goes the Neighborhood: Australia and the Rise of Asia*. Sidney: National University of Australia Editorial.
- White, Hugh. 2013. "Australia's Choice". *Foreign Affairs Magazine* (September 3<sup>rd</sup>).

### *Medios periodísticos consultados*

ABC News (España)

BBC News (Reino Unido)

Business Insider (Estados Unidos)  
CNN (Estados Unidos)  
El País (España)  
La Nación (Argentina)  
The Guardian (Australia)  
Sidney Morning Herald (Australia)  
South China Morning Post (Hong Kong).

# LAS ESTRATEGIAS DE INDONESIA FRENTE AL ASCENSO DE CHINA

---

**Ezequiel Ramoneda\***

Instituto de Relaciones Internacionales –  
Universidad Nacional de La Plata

Recibido: 24 noviembre de 2019

Aceptado: 3 de marzo de 2020

✉ [er131079@gmail.com](mailto:er131079@gmail.com)

**Resumen:** El presente trabajo tiene por objetivo analizar la respuesta de la República de Indonesia durante el gobierno de Joko Widodo frente al desafío del ascenso regional de la República Popular China. El análisis propuesto se realizará considerando el ámbito marítimo entendiendo que es en éste donde se despliega más distintivamente la respuesta indonesia. Ahora bien, este ámbito marítimo no será enmarcado dentro de la concepción regional del Asia-Pacífico, sino dentro de la concepción regional del Indo-Pacífico, cambio que también responde a la reconfiguración del contexto geopolítico y geoeconómico como consecuencia del ascenso regional de China. La hipótesis asumida es que la estrategia de Indonesia no pretende competir o confrontar sino más bien adecuar y complementar la proyección hegemónica de China en la región.

**Palabras claves:** Indonesia; Pivote Marítimo Global; Indo-Pacífico; ASEAN; China

**Abstract:** The aim of this paper is to analyze the response of the Republic of Indonesia during the government of Joko Widodo in the face of the challenge of the regional rise of the People's Republic of China. The proposed analysis will be carried out considering the

---

\* El autor es Licenciado en Estudios Orientales (USAL). Maestrando en Relaciones Internacionales (UNLP). Coordinador del Centro de Estudios del Sudeste Asiático, y Secretario del Departamento de Asia y el Pacífico (IRI-UNLP). Miembro del Grupo de Estudios sobre Asia y América Latina (IEALC-UBA). Secretario de la Sección Argentina de la Asociación Latinoamericana de Estudios de Asia y África. Participante del Grupo de Trabajo del Sudeste Asiático del Comité de Asuntos Asiáticos (CARI).

maritime area, understanding that this is where the Indonesian response is most distinctively appreciated. However, this maritime area will not be framed within the regional concept of Asia-Pacific, but within the regional conception of the Indo-Pacific, a change that also responds to the reconfiguration of the geopolitical and geoeconomic context as consequence also of the regional rise of China. The hypothesis assumed is that Indonesia's strategy is not intended to compete or confront but rather to adapt and complement China's hegemonic projection in the region.

**Keywords:** Indonesia; Global Maritime Fulcrum; Indo-Pacific; ASEAN; China

## I. Introducción

Las relaciones entre Indonesia y China han experimentado un gran desarrollo desde el gobierno del presidente Susilo Bambang Yudhoyono, en el cual se firmaron la Asociación Estratégica en abril de 2005, luego elevada a Asociación Estratégica Comprehensiva en noviembre de 2013. Actualmente, el gobierno del presidente Joko Widodo pretende hacer de Indonesia una potencia marítima a partir de su visión del Pivote Marítimo Global, lo que no sólo implica un cambio de paradigma de la política nacional del país, tradicionalmente de base territorial, a una más equilibrada, resaltando la base marítima, lo que se refleja en la orientación de la política exterior del país, sino también que coincide con el ascenso regional de China durante el gobierno del presidente Xi Jinping, entendido como el proceso más importante de reconfiguración del contexto geopolítico y geoeconómico regional del Asia-Pacífico.

El presente trabajo tiene por objetivo analizar la respuesta de la República de Indonesia durante el gobierno de Joko Widodo frente al desafío del ascenso regional de la República Popular China. El análisis propuesto se realizará considerando el ámbito marítimo entendiendo que es en éste donde se apreciar más distintivamente la respuesta indonesia. Ahora bien, este ámbito marítimo no será enmarcado dentro de la concepción regional del Asia-Pacífico, predominante en los últimos treinta años, sino dentro de la concepción regional del Indo-Pacífico, de planteamiento

reciente, cambio que también responde a la reconfiguración del contexto geopolítico y geoeconómico como consecuencia también del ascenso regional de China. Más allá de lo anterior, esta última concepción también es más adecuada debido a que el archipiélago indonesio se ubica geográficamente entre el océano Índico y el océano Pacífico. La hipótesis asumida es que la estrategia de Indonesia no pretende competir o confrontar sino más bien adecuar y complementar la proyección hegemónica de China en la región.

El trabajo estará compuesto de la siguiente manera. Luego de la introducción, se presentará el marco teórico a partir del cual se analizará la estrategia indonesia y se analizará la visión marítima enunciada por el presidente Widodo. Luego de lo cual se presentará cuatro secciones donde se tratará respectivamente aspectos específicos de esta visión, a saber, la identidad, la seguridad, la diplomacia y la economía marítima, en función al ascenso regional de China. Finalmente se plantearán las conclusiones.

## **II. Marco Teórico de Poder Marítimo**

La estrategia marítima de Indonesia se analizará bajo el marco teórico de las teorías de poder marítimo. Entre los precursores, se encuentra la obra “The Influence of Sea Power upon History (1660-1783)” de 1890 de Alfred Thayer Mahan. Mahan planteo la noción de uso del mar, pero sin terminar de definirla en relación al poder marítimo. Para Mahan, el poder marítimo de un país se ve afectado por los siguientes factores: 1) su posición geográfica, 2) su conformación física, 3) la extensión territorial, 4) su población, 5) el carácter nacional, y 6) el carácter de su gobierno. (Mahan 1890) Enumera así factores que remiten a atributos materiales de poder de un país, basados en la geografía y demografía, entre otros, como también a atributos subjetivos como la consciencia de un pueblo con las cuestiones marítimas. Para Mahan, la estrategia Naval tiene por objetivo crear, sostener e incrementar, tanto en tiempos de paz como en tiempos de guerra, el poder naval de un país (Mahan 1890).

Más cercanos en el tiempo, se destacan, entre otros, los aportes de Ken Booth y John Richard Hill. Con respecto al primero, en su obra “Navies and Foreign Policy” de 1977 Booth desarrolló la noción de usos del Mar a partir

de la cual se determinan las funciones de las armadas, las que pueden ser concebidas como una trinidad. La característica de esta trinidad está definida por los tres modos característicos de acción a partir de los cuales las armadas realizan sus propósitos, a saber, el militar, el diplomático, y el policiaco. Al respecto, resalta que el modo de acción militar, es decir la capacidad de una armada para amenazar o usar la fuerza, es el que da significado a los otros modos de acción (Booth 2014). Con respecto al último en su obra “Maritime Strategy for Medium Powers” de 1986 Hill afirmó que el poder marítimo es la capacidad de usar el mar, y que entre sus funciones está la de proteger los intereses económicos del país. Aunque sea en grado mínimo, la población de un país que posea litoral marítimo aprovechará los recursos marinos en su beneficio. Esto puede resultar beneficioso para un Estado en términos económicos, de ahí que deba proteger los recursos marítimos de la economía, y proyectar fuerza contra sus oponentes (cit. en Solís Oyarzún 1998; 2002). Tomados en conjunto ambos autores, a partir del fundamento del aspecto militar, se destaca la importancia del aspecto diplomático y el aspecto económico respectivamente del poder marítimo.

Finalmente, se encuentra la obra “Seapower: A Guide for the Twenty-First Century” de 2007 de Geoffrey Till, que en cierta manera es una síntesis actual de las teorías de poder marítimo. Till entiende por poder marítimo a la capacidad de un estado de influenciar el comportamiento de otros estados o actores en o desde el mar. Este es el producto de una amalgama de elementos constituyentes interconectados, los que les facilita o les dificulta a los países ser fuertes en el mar. Estos abarcan desde la población, la sociedad y el gobierno, hasta la tecnología, la geografía y la economía (Till 2013).

En resumen, a los fines de este trabajo se adoptará esta última definición de poder marítimo en tanto capacidad de un estado de influenciar el comportamiento de otros estados en o desde el mar, entendiendo que hay una serie de factores interrelacionados que condicionan el mismo, como los recursos materiales, la tecnología, la geografía y la población, a la vez que las áreas involucradas son no sólo la defensa, sino también la diplomacia y la economía. A partir de esta definición se entiende que la visión marítima para su país del presidente indonesio Joko Widodo (octubre 2014 - octubre 2019) busca desarrollar el *kekuatan maritim* o poder marítimo de Indonesia,

a partir de la cual pretende convertirlo en el *Poros Maritim Dunia* o Pivote Marítimo Global (PMG), siendo un país marítimo soberano, avanzado, independiente y fuerte. Más allá de las afirmaciones en materia de política exterior que realizó durante los debates de la elección presidencial de octubre de 2014 (Connelly 2014), el presidente Widodo anunció internacionalmente su visión marítima de Indonesia en la IX Cumbre del Asia Oriental de noviembre de 2014. Esta visión fue profundizada en febrero de 2017, cuando el presidente Widodo emitió el decreto presidencial n° 16 sobre la Kebijakan Kelautan Indonesia o Política Marítima de Indonesia, a partir del cual se buscó coordinar y orientar de manera más comprensiva los programas e iniciativas relacionados con el sector marítimo del estado indonesio. De esta manera, a los cinco pilares originales del PMG enunciados en 2014 se agregaron dos más en 2017, para componer los actuales siete pilares sobre los cuales se construye el poder marítimo de Indonesia. Estos son 1) revivir una cultura marítima, 2) mejorar el desarrollo de los recursos marítimos, 3) desarrollar la economía, facilitar el comercio y la infraestructura marítima, 4) desplegar una diplomacia marítima, 5) reforzar la defensa naval y la seguridad marítima, 6) reforzar la protección ambiental y la administración del espacio natural marítimo, y 7) establecer instituciones y mejorar la gobernanza marítima (Anwar 2018; Laksmana 2017; Santoso y Nafisah 2017; Scott 2019; Shekhar 2018).

Es a partir del desarrollo del poder marítimo de Indonesia por medio de la implementación de la visión marítima de PMG que hay entender la respuesta de Indonesia frente al desafío del ascenso de China.

### **III. La Identidad Marítima de Indonesia y el ascenso de China**

Durante el gobierno del presidente Suharto, el ejército tuvo el dominio de la política del país, incluso de la política exterior, lo que condujo a que las prioridades del gobierno y la asignación de recursos financieros en materia de defensa se centraran en cuestiones terrestres. Por el contrario, el desarrollo de cuestiones marítimas, y de la armada, fueron relegados en importancia. Con el retorno de la democracia y la resignificación de las relaciones cívico-militares tras el fin del gobierno de Suharto a finales de la década de 1990, y el creciente impulso en desarrollo económico del país a

principios del nuevo milenio, que permitió un incremento del presupuesto de defensa, se comenzó a prestar mayor atención a las cuestiones marítimas, y junto con estas al rol de la armada en materia de defensa. Una de las cuestiones a tratar fue la identidad marítima del país, uno de los elementos fundamentales del poder marítimo.

Durante el gobierno de Susilo Bambang Yudhoyono (octubre 2004 – octubre 2014) estableció en 2007 el Consejo Marítimo de Indonesia, una entidad consultiva para asistir en la elaboración de una regulación integral para la administración y el desarrollo de las cuestiones marítimas del país. Para este momento había diversas leyes que asignaban prerrogativas y obligaciones particulares sobre cuestiones marítimas dispersas en diferentes ministerios y agencias gubernamentales, con poca o nula articulación entre estas. Recién en octubre de 2014, poco antes de dejar el cargo, el presidente Yudhoyono firmó la ley n° 32 sobre los Undang-Undang Tentang Kelautan o los Asuntos Oceánicos, con la cual se reunió bajo una misma regulación elementos dispersos relacionados con la administración y el desarrollo de las cuestiones marítimas del país. También elevó a categoría de Ministerio al Consejo de Asuntos Marítimos y Pesca (Elisabeth 2018). Además en enero de 2008 emitió el decreto presidencial n° 7 sobre Tentang Kebijakan Umum Pertahanan Negara o las Nuevas Pautas Generales sobre la Política de Defensa del Estado Indonesio, marco a partir del cual se pretendió avanzar en la modernización de las Tentara Nasional Indonesia o las fuerzas militares nacionales, mejorando sus capacidades, para constituir en 2024 una Kekuatan Pokok Minimum o Fuerza Esencial Mínima (MEF). En el mismo se atendió no sólo a las Angkatan Darat o las fuerzas terrestres, es decir el ejército, sino también a las Angkatan Laut o las fuerzas marítimas, es decir la armada. (Anwar 2018, Laksmana y Supriyanto 2018) Como una última cuestión, vale mencionar que en 2011 lanzó el *Masterplan Percepatan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia* o el Plan para la Aceleración y la Expansión del Desarrollo Económico de Indonesia (MP3EI) para desarrollar la infraestructura del país, incluida la marítima.

Ahora bien, fue el presidente Widodo quien elevó las cuestiones marítimas, no sólo en materia de defensa, sino también diplomáticas y económicos, a prioridad nacional, lo que se refleja en el anuncio de su visión marítima. (Anwar 2018) Al respecto, se puede plantear que hay un mantenimiento del proceso de modernización de las fuerzas militares a

partir del MEF, aunque más bien optimizando su desarrollo (Iis y Adhi 2015). A su vez, también hay una cierta continuidad entre el MP3EI del presidente Yudhoyono y el PMG del presidente Widodo, sólo que este último puso el énfasis en el sector marítimo (Sriyanto 2018). Para implementar su visión marítima, el presidente Widodo estableció el Ministerio Coordinador de Asuntos Marítimos, mecanismo institucional para supervisar, coordinar y orientar de una manera más coherente las funciones en cuestiones marítimas del Ministerio de Asuntos Marítimos y Pesca, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Energía y Recursos Minerales, y el Ministerio de Turismo, además de agencias gubernamentales. Según Shekhar, la narrativa de poder marítimo combina los objetivos de ambas la declaración de Djuanda y la doctrina de Wawasan Nusantara (Shekhar 2018). La Declaración de Djuanda fue adoptada en diciembre de 1957, donde se enunció por primera vez el término de Wawasan Nusantara o el carácter archipelágico del estado indonesio. Esta fue reconocida internacionalmente luego en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de diciembre de 1982. Indonesia es el más grande del mundo con más de diecisiete mil quinientas islas. Antes de esta declaración, el territorio del archipiélago indonesio se limitaba a las islas, mientras que las aguas entre estas se consideraban como aguas internacionales (Arif y Kurniawan 2017; Laksmana y Supriyanto 2018). Esta declaración estableció que las aguas entre las diversas islas ubicadas dentro de las líneas de base rectas que conectan los puntos extremos de las islas más externas que componen un archipiélago constituyen jurídicamente aguas interiores del territorio indonesio y las líneas de base son los bordes marítimos internacionales de una entidad unificada de espacios marítimos y terrestres sujeta a la exclusiva soberanía del estado (Anwar 2018; Sebastián, Supriyanto y Arsana 2015; Shekhar 2018). De esta manera se consolidó jurídicamente la integridad territorial del estado indonesio.

Además de lo anterior, el presidente Widodo buscó no sólo consolidar el desarrollo de los atributos de poder marítimos actuales del estado indonesio, sino también reforzar la identidad nacional como un país marítimo del pueblo indonesio, arraigada en su historia, su cultura y sus cosmovisiones marítima. Los bordes marítimos internacionales del estado archipelágico indonesio sirven para separar a la nación Indonesia de otras naciones circundantes. Todavía más, remite a la relación entre *tanah* o tierra y *air* o

agua para el pueblo indonesio. El mar no separa, sino que une a las islas del archipiélago, superando las distancias geográficas, y, por lo tanto, acerca a los pueblos que las habitan, superando las diferencias culturales que los distinguen. *Tanah-air* o tierra-agua es sinónimo del término patria (Ford y Lyons 2009).

Al respecto de esto, recuperó la historia de reinos marítimos del archipiélago indonesio. El presidente Widodo hizo referencias en distintas ocasiones a los grandes reinos de Sri Vijaya (siglo VII - siglo XIV), surgido en el centro de la isla de Sumatra, y de Mahapahit (siglo XIII-siglo XVI), surgido al este de la isla de Java, los cuales dominaron y/o influenciaron sobre grandes extensiones del espacio marítimo de la región insular del Sudeste Asiático, controlando las rutas comerciales que cruzaban los mares de la región (Santoso y Nafisah 2017). Fue con la llegada de los reinos europeos en el siglo XVI, que la influencia de los reinos marítimos indonesios empezó a verse obstruida, y con la ocupación colonial del archipiélago por el imperio holandés, ésta quedó prácticamente anulada. El dominio colonial holandés se orientó al control territorial, orientación que impuso la preeminencia de las cuestiones terrestres por sobre las marítimas. Esta orientación se mantuvo durante los gobiernos independientes de Sukarno y, especialmente, de Suharto, abarcando así prácticamente todo el siglo XX. Al recordar la importancia regional de los grandes reinos marítimos de Sri Vijaya y Mahapahit, más allá de las diferencias que estos pudiesen tener con la actual Indonesia (entre las que cabe destacar la no correspondencia territorial exacta entre los primeros y la última, ya que los primeros extendieron su control sobre secciones de territorios que hoy corresponde a otros países del Sudeste Asiático, como Malasia y Filipinas, o los primeros tuvieron otras formas de gobierno, al ser monarquías, mientras la última es una república, o profesaban religiones diferentes, al adscribir los primeros a creencias hindú-budistas, mientras que actualmente la gran mayoría de la población indonesia profesa el Islam), el presidente Widodo plantea de manera sugerente esa vinculación de su visión marítima del PMG con la historia de esos grandes reinos marítimos del archipiélago indonesio, alentando a los indonesios a imaginarse a sí mismos como una potencia marítima. Historia que viene a contrastar la versión china, la cual plantea que las aguas de lo que actualmente se conoce como los Mares del Sur de China son aguas sobre las cuales China argumenta tener derechos

históricos y sobre lo cual fundamenta la línea de nueve guiones, desconociendo la historia marítima de los otros países de la región.

#### **IV. El aspecto militar del Pivotá Marítimo Global y el ascenso de China**

Planteado la cuestión identitaria de la visión marítima del PMG, se pasará a continuación a tratar sus aspectos militar, diplomático y económico respectivamente.

En lo que concierne a la cuestión de la *keamanan maritim* o seguridad marítima, la visión marítima del PMG se articula con la doctrina vigente de la armada indonesia, *Eka Sasana Jaya* u “orientación unificada para la victoria en el mar”, la cual resalta a la defensa naval, la seguridad marítima y la diplomacia marítima como las principales tareas de la armada (Arif y Kurniawan 2017; Laksmana 2014). Al respecto, las autoridades indonesias buscan atender no tanto los desafíos de seguridad externos y amenazas tradicionales, sino más bien a los desafíos de seguridad internos, como conflictos potenciales en las islas más externas del archipiélago para asegurar la unidad nacional y la integridad territorial, y las amenazas no tradicionales, principalmente las actividades ilegales dentro de las aguas interiores del archipiélago, como la pesca ilegal y la piratería, además del terrorismo, para proteger los recursos económicos marítimos y garantizar la seguridad de la navegación. Es decir, el eje está en la seguridad marítima, sin una clara pretensión de proyección naval regional. Ahora bien, esto no implica que la armada no pueda responder de manera disuasiva a agresiones exteriores o violaciones a la Zona Económica Exclusiva de Indonesia (Shekhar 2018).

El gobierno indonesio está llevando adelante una modernización de la armada, buscando convertirla en una armada de aguas verdes, para proteger las aguas interiores y los bordes marítimos del archipiélago. A la fecha, entre los aspectos más destacados se encuentra el reacondicionamiento de seis fragatas clase Van Speikk-class fabricadas a mediados la década de 1960 en Holanda y compradas en el transcurso de la década de 1980, y la adquisición de cuatro corbetas SIGMA versión 9113 comprada al mismo país europeo. También el reacondicionamiento de los dos submarinos de la clase Cakra de tipo 209 por Corea del Sur, y la adquisición de tres submarinos diesel-

eléctricos clase Chang Bogo de tipo 209 comprados al mismo país asiático; el tercero de estos a ser construido en territorio indonesio. Ahora bien, estas nuevas adquisiciones vienen a reemplazar más que a fortalecer la flota, ya que gran parte de sus componentes fueron comisionados durante la Guerra Fría, estando próxima a cumplir su vida útil (Schreer 2013; Schreer 2015; Scott 2019). Además, el gobierno indonesio dispuso pasar de dos a tres comandos de las flotas navales, distribuidos en Tanjung Pinang en las Islas Riau, Makassar en Sulawesi, y Sorong en Papua Occidental, dispuestos en función de los tres rutas marítimas que cruzan el archipiélago de norte a sur respectivamente a través de los estrechos de Malaca, Sunda y Lombok. (Laksmana 2014; Sebastián, Supriyanto y Arsana 2015)

Con respecto a China, el gobierno indonesio percibe con seriedad las crecientes tensiones marítimas por reclamos de soberanía que mantiene con otros países de la región del Sudeste Asiático, en lo que se conoce como los Mares del Sur de China (o los Mares del Este de Vietnam, o los Mares del Oeste de Filipinas), las cuales generan un ambiente hostil y pueden potencialmente desembocar en el estallido de un conflicto armado entre los países involucrados, lo que afectaría la estabilidad de los mares de la región. Al respecto, Indonesia no mantiene reclamos de soberanía con China, pero si han surgido tensiones recientes entre ambos países por incidentes en la Zona Económica Exclusiva de Indonesia alrededor de las aguas de las Islas Natuna de la provincia de las Islas Riau, conocidas desde julio de 2017 como el Mar del Norte de Natuna. La línea de nueve guiones demarcada por China, basada en supuestos reclamos históricos, pasa por las aguas de las Islas Natuna, yuxtaponiéndose sobre la Zona Económica Exclusiva de Indonesia. La zona de las islas Natuna es importante no sólo por las rutas comerciales marítimas que la cruzan, sino también por los ricos recursos piscícolas y los yacimientos de hidrocarburos, principalmente de gas natural, que se encuentran en el lecho marítimo. Ha habido enfrentamiento entre guardacostas indonesios y embarcaciones pesqueras chinas, que estaban pescando ilegalmente en la zona, protegidas por patrulleros chinos. Esto explica la decisión del gobierno indonesio de mejorar las instalaciones militares en las islas Natuna (Iis 2015; Iis y Adhi 2015; Laksmana y Supriyanto 2018; Scott 2019; Sebastián, Supriyanto y Arsana 2015; Shekhar 2018).

A partir de lo planteado, desde un punto de vista militar, se puede afirmar que Indonesia no compite o confronta directamente frente a China en su proyecto hegemónico, por no tener pretensión de proyección naval regional. Más bien, atendiendo a la seguridad marítima de las aguas interiores del archipiélago y la protección de sus recursos en la Zona Económica Exclusiva, busca disuadir la presencia ilegal de embarcaciones civiles y militares chinas, lo que explica los incidentes surgidos, delimitados especialmente alrededor de las aguas de Islas Natuna.

## **V. El aspecto diplomático del Pivote Marítimo Global y el ascenso de China**

En lo que concierne a la cuestión de la *diplomasi maritim* o diplomacia marítima, el gobierno indonesio busca mediar en las disputas marítimas en los Mares del Sur de China entre diversos países de la región, reduciendo las tensiones y desactivando potenciales conflictos, para mantener la paz y la estabilidad. También pretende reafirmar la posición de Indonesia como eje en la región del Indo-Pasifik o el Indo-Pacífico.

Durante el gobierno de Yudhoyono, Indonesia impulso en 2010 la creación del Foro Marítimo de la ASEAN (AMF), y luego en 2011 el Foro Marítimo de la ASEAN plus (Elisabeth 2018). Fue durante su gobierno que se realizaron mediaciones entre los miembros de la ASEAN luego de que en julio de 2012 la organización no emitiera una declaración conjunta en su reunión de ministros de relaciones exteriores por primera vez en su historia, producto de las diferencias que tenían algunos miembros frente a los reclamos marítimos chinos en los Mares del Sur de China. (Camboya rechazó las presiones de Vietnam y Filipinas de incluir referencias más duras sobre los reclamos marítimos chinos). El Canciller indonesio, Marty Natalegawa viajó a Camboya, Vietnam y Filipinas, donde mantuvo reuniones con sus respectivos mandatarios, luego de lo cual se emitió un documento de seis principios. Tiempo después, en mayo de 2013 el Ministro Natalegawa propuso la iniciativa del “Pacífico Indo-Pacífico”, basada en la firma de un Tratado de Amistad y Cooperación del Indo-pacífico. De cierta manera, busco mantener la centralidad de la ASEAN en la región del Indo-Pacífico. Fue presentada por el presidente Yudhoyono en la VIII Cumbre

del Asia Oriental de noviembre de 2013, pero no logro prosperar (Roberts y Widyaningsih 2015; Scott 2019). No obstante, el gobierno de Widodo continuó en cierta medida con esta idea.

La Canciller indonesia, Retno Marsudi, comentó en enero de 2018 que el orden regional del Indo-Pacífico, además de ser libre y abierta, debe ser inclusiva, transparente, comprensiva, mutuamente beneficiosa, que asegure la paz y la estabilidad regional, basada en el derecho internacional, y centrada en la ASEAN (Shekhar 2018). Luego en la 32ª Cumbre de ASEAN de abril de 2018, el presidente Widodo propuso su estrategia de «Cooperación del Indo-Pacífico», la cual fue luego tratada en la reunión de ministros de relaciones exteriores de la organización en julio de ese año (Scott 2019; Shekhar 2018). Finalmente en agosto de 2019 la ASEAN la adoptó en su Declaración sobre la Perspectiva de ASEAN sobre el Indo-Pacífico. Se trata de un nuevo intento de mantener la centralidad de la ASEAN en la región del Indo-Pacífico. De esto se desprenden dos cuestiones importantes. Primero, que, a diferencia de las visiones del Indo-Pacífico de Japón y los Estados Unidos, la visión del Indo-Pacífico de Indonesia/ASEAN incluye a China. Segundo, que Indonesia pretende ejercer un liderazgo regional y participar en las dinámicas del equilibrio de poder regional entre las grandes potencias, en consonancia con la posición internacional del país como una de las economías más importante del mundo, pero busca hacerlo no unilateralmente por fuera, sino participando dentro la arquitectura multilateral regional basada en la centralidad de ASEAN y los mecanismos de la ASEAN plus, incluida la Reunión de Ministro de Defensa de la ASEAN Plus (ADMM+), el Foro Regional de la ASEAN (ARF), y la ya mencionada Cumbre del Asia Oriental, entre otros. De esta manera busca hacer del Tratado de Amistad y Cooperación de la ASEAN y la participación en la Cumbre del Asia Oriental los aspectos fundamentales de un orden de facto del Indo-Pacífico, en donde participa China en tanto uno de los socios de diálogo de la ASEAN (Scott 2019). De ahí que Indonesia, más allá de sus capacidades reales, se apoya en la ASEAN para fortalecer su posición relativa frente a la de las grandes potencias, ampliando sus márgenes de maniobra internacionales o reduce normativamente la de las grandes potencias, contribuyendo positivamente a la aplicación de normas sobre cuestiones marítimas y mejorando la cooperación en defensa naval y seguridad marítima (Auliya y Sulaiman

2019; Sriyanto 2018; Wright 2015). Así la ASEAN sirve de plataforma para que Indonesia realice su visión marítima de PMG en el Indo-Pacífico.

Ahora bien, la ASEAN es la principal organización, pero no la única, donde Indonesia busca avanzar sus intereses del Indo-Pacífico. Así, el gobierno indonesio ha buscado expandir su protagonismo diplomático en la Asociación de la Cuenca del Océano Índico (IORA). Se trata de un foro regional para impulsar la cooperación económica entre varios países litorales de la cuenca del océano Índico. Indonesia presidió este foro durante los años 2015-2017, coincidiendo este último año con el 20avo aniversario de la creación del mismo. Al respecto, en marzo de ese año organizó en Jakarta la primera Cumbre de la IORA para conmemorar este acontecimiento, y además propuso la firma de Carta de la IORA, también denominada la Carta de Jakarta, como contribución al foro (Auliya 2017; Auliya y Sulaiman 2019; Scott 2019).

Desde un punto de vista diplomático, se puede afirmar que Indonesia no busca excluir, sino más bien incorporar a China dentro de la arquitectura multilateral regional del Indo-Pacífico basada en la centralidad de la ASEAN, para adecuar o restringir normativamente su comportamiento internacional, y posicionarse como mediador de las disputas marítimas en los Mares del Sur de China para mantener la paz y la estabilidad regional.

## **VI. El aspecto económico del Pivote Marítimo Global y el ascenso de China**

Finalmente, en lo que concierne a la cuestión de la *ekonomi maritim* o economía marítima, el gobierno indonesio busca atraer inversiones extranjeras para desarrollar la infraestructura marítima del país para mejorar la conectividad inter-isleña, y acelerar a la vez distribuir mejor el desarrollo económico, recudiendo las brechas entre las islas del oeste y el este del archipiélago.

En este sentido, como se mencionó, el PMG de Widodo puede ser considerado como una reelaboración del MP3EI del Yudhoyono. Mientras que, en el marco del MP3EI, el proyecto más importante era *Pendulum Nusantara* o Péndulo Archipelágico, basado en el desarrollo del embarque de 24 puertos estratégicos del archipiélago, en el marco del PMG el proyecto

más ambicioso es el *Tol Laut* o la Autopista Marítima, anunciado en noviembre de 2015, el cual incluye el desarrollo de las conexiones de 7 puertos estratégicos, a saber Kuala Tanjung y Belawan en Sumatra, Tanjung Priok y Tanjung Perak Java, Makassar y Bitung en Sulawesi, y Sorong en Papua, los cuales funcionarán como centro de carga internacionales, complementados con el desarrollo de las conexiones de decenas de puertos no comerciales para mejorar así el sistema de servicios logísticos del archipiélago (Negara y Das 2017; Sa'adah, Yakti y Susanto 2019; Shekhar 2018; Sriyanto 2018). También, el gobierno indonesio ha buscado complementar su desarrollo en infraestructura marítima con el Plan para la Conectividad de ASEAN (MPAC) de 2010, el cual se sustenta en parte en el Fondo de Inversión de ASEAN en conjunto con el Banco de Desarrollo Asiático. De 47 puertos considerados estratégicos de los miembros de la ASEAN, 14 de estos están ubicados en Indonesia, incluyendo los 7 de la Autopista Marítima (Damuri 2014; Sa'adah, Yakti y Susanto 2019).

Desde un punto de vista económico, se puede afirmar que Indonesia busca articular y complementar el desarrollo de la infraestructura de la visión marítima del PMG con las inversiones de la Iniciativa del Cinturón y la Ruta (ICR) de China, especialmente la Ruta Marítima de la Seda, anunciada durante la visita a Indonesia del presidente chino Xi Jinping en octubre de 2013, junto con el Fondo de Cooperación Marítima China-ASEAN. Esto se basa en el concepto de *gotong-royong* o cooperación mutua (Anwar 2018; Negara y Das 2017; Scott 2019; Sriyanto 2018). Para Indonesia, China es una fuente de asistencia técnica y, por sobre todo, financiera para los programas de desarrollo de infraestructura. Para China, Indonesia es un socio estratégico de su iniciativa ya que las conexiones marítimas extra-regionales que pretende desarrollar pasan por jurisdicción indonesia. De esta manera la ICR puede ayudar a realizar la visión del PMG, mejorando las relaciones económicas entre ambos países. Entre los proyectos de inversiones de China en Indonesia en el marco de la ICR, destacan el puerto de Kuala Tanjung en Sumatra, el Aeropuerto Internacional de Lembeh en Sulawesi, y el tren de alta velocidad entre Jakarta y Bandung. Ahora bien, el gobierno indonesio no ha reducido a China su necesidad de inversiones, también aceptando inversiones de otros países, como Japón, y diversificando los proyectos en infraestructura

otorgados. Desde esta manera, no cae en la dependencia económica, y la consecuente injerencia política, de un solo actor (Sriyanto 2018).

## VII. Conclusión

Al asumir la presidencia de Indonesia en 2014, el presidente Widodo anunció su visión marítima del PMG para desarrollar el poder marítimo del país. La misma puede ser considerada como una continuación a la vez que una reelaboración de iniciativas puestas en práctica por el antiguo presidente Yudhoyono. La principal diferencia está en que buscó articular las diversas cuestiones del sector marítimo de manera coherente, elevándolas a prioridad nacional. Ahora bien, hasta el momento se puede apreciar que la orientación de visión marítima del PMG es más bien de desarrollo interno, que proyección externa, teniendo un marcado perfil económico. El mar no solo conecta, sino que encierra riquezas. De esta manera el presidente Widodo busca impulsar el desarrollo económico del sector marítimo del país. Por lo tanto, no es la proyección de poder naval regional de Indonesia sino la defensa de sus intereses nacionales en función de su desarrollo económico lo que hay que tener presente en las estrategias llevadas adelante por Indonesia para responder al ascenso regional de China.

Se pueden identificar por lo menos cuatro estrategias para responder al ascenso regional de China. En principio, es importante destacar la recuperación que hace de la historia de reinos marítimos del archipiélago indonesio, que viene a contrastar con la versión china, en la que se fundamenta los supuestos derechos históricos de China en los Mares del Sur de China. Luego, desde la perspectiva militar, no existiendo reclamos de soberanía con China, la estrategia ha sido disuasiva, a partir del desarrollo de una armada de aguas verdes que permita proteger los recursos económicos en su Zona Económica Exclusiva, especialmente en el Mar del Norte de Natuna, frente al accionar ilegal de embarcaciones civiles y militares chinas en la misma. Desde la perspectiva diplomática, la estrategia ha sido fortalecer la arquitectura multilateral regional del Indo-Pacífico basada en la centralidad de la ASEAN para adecuar o restringir normativamente el comportamiento internacional, buscando reducir las tensiones que mantiene con otros países afectados en las disputas de los

Mares del Sur de China para mantener la paz y la estabilidad regional, condiciones para su desarrollo económico. Y desde la perspectiva económica, mientras defiende sus recursos económicos en su Zona Económica Exclusiva, busca complementar el desarrollo de la infraestructura del PMG con las inversiones de la ICR, pero sin caer la dependencia económica al atraer también inversiones de otros países y diversificar proyectos.

Esto lleva a plantear que el gobierno de Joko Widodo ha buscado construir relaciones políticas más amistosas y económicas más profundas con la República Popular China, sin descuidar la defensa de los intereses nacionales del país, adecuando y complementando su visión marítima del PMG con la proyección hegemónica de China.

## Referencias

- Anwar, Dewi Fortuna. 2018. "The Emergence of Indonesia's Ocean Policy". *PACNET* 14: 1-2. Disponible en:  
[https://www.pacforum.org/sites/default/files/tmp/180222\\_PacNet\\_14.pdf](https://www.pacforum.org/sites/default/files/tmp/180222_PacNet_14.pdf)
- Arif, Muhamad y Yandry Kurniawan. 2017. "Strategic Culture and Indonesian Maritime Security". *Asia and the Pacific Policy Studies* 5 (1): 77-89. Disponible en:  
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/app5.203>
- Aufiya, Agoes. 2017. "Indonesia's Global Maritime Fulcrum: Contribution in the Indo-Pacific Region". *Andalas Journal of International Studies* 6 (2): 143-159. Disponible en:  
<http://ajis.fisip.unand.ac.id/index.php/ajis/article/download/74/68>
- Auliya, Putri y Yohanes Sulaiman. 2019. "Indonesia, ASEAN Centrality and Global Maritime Fulcrum". *Global & Strategis* 13 (1): 79-90. Disponible en:  
<https://e-journal.unair.ac.id/JGS/article/view/12205/7161>
- Booth, Ken. 2014. *Navies and Foreign Policy*. Oxon: Routledge.
- Connelly, Aaron L. 2014. "Indonesian foreign policy under President Jokowi". Sydney. Lowy Institute for International Policy. 1-22. Disponible en:

- [https://www.files.ethz.ch/isn/184801/indonesian-foreign-policy-under-president-jokowi\\_0.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/184801/indonesian-foreign-policy-under-president-jokowi_0.pdf)
- Damuri, Yose Rizal. 2014. "A Maritime Silk Road and Indonesia's Perspective of Maritime State". *Centre for Strategic and International Studies (CSIS) Working Paper Series*. Disponible en: [https://www.csis.or.id/uploads/attachments/post/2019/01/10/a\\_maritime\\_silk\\_road\\_and\\_indonesia\\_s\\_perspective\\_of\\_maritime\\_state.pdf](https://www.csis.or.id/uploads/attachments/post/2019/01/10/a_maritime_silk_road_and_indonesia_s_perspective_of_maritime_state.pdf)
- Elisabeth, Adriana. 2018. "Indonesia's Maritime Vision in the Indian Ocean: Negotiating National Interest and Regional Commitment". En *Maritime Governance And South Asia: Trade, Security And Sustainable Development In The Indian Ocean*, editado por Schöttli Jivanta, págs. 79-98. Singapur: World Scientific Publishing.
- Ford, Michele y Lenore Lyons. 2009. "Fluid Boundaries: Modernity, Nation and Identity in the Riau Islands". En (eds.) *Indonesia Beyond the Water's Edge: Managing an Archipelagic State*, editado por R. B. Cribb y Michele Ford, págs. 221-238. Singapur: Institute of Southeast Asian Studies Publishing.
- Iis Gindarsah. 2015. "Indonesia and the South China Sea: A Two-fold Strategy". *Rajaratnam School of International Studies Commentary* 158: 1-3. Disponible en: <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2015/07/CO15158.pdf>
- Iis Gindarsah y Adhi Priamarizki. 2015. "Politics, Security, and Defense in Indonesia: The Pursuit of Strategic Autonomy". En *Indonesia's Ascent: Power, Leadership, and the Regional Order*, editado por Christopher B. Roberts Ahmad D. Habir y Leonard C. Sebastian, págs. 132-154. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- . 2015. "Indonesia's Maritime Doctrine and Security Concerns". Singapur: Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University. Disponible en: [https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2015/04/PR150409\\_Indonesias-Maritime-Doctrine.pdf](https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2015/04/PR150409_Indonesias-Maritime-Doctrine.pdf)
- Laksmiana, Evan. 2014. "Rebalancing Indonesia's naval force". En *Naval Modernisation in South-East Asia: Nature, Causes and Consequences*, editado por Geoffrey Till, y Jane Chan, págs. 175-203. Londres: Routledge.

- . 2017. “Indonesia Sea Policy: Accelerating Jokowi’s Global Maritime Fulcrum?” Washington: The Center for Strategic and International Studies.
- Laksmiana, Evan A. y Ristian A. Supriyanto. 2018. “Abandoned at Sea: The Tribunal Ruling and Indonesia’s Missing Archipelagic Foreign Policy”. *Asian Politics & Policy* 10 (2): 300–321.
- Mahan, Alferd Thayer. 1890. *The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783*, Bostón: Little Brown and Company.
- Rajaratnam School of International Studies (RSIS). 2014 “Indonesia’s Naval Development and Maritime Cooperation”. Singapur, National University of Nanyang. Disponible en: [https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2014/07/PR120705\\_Indonesia\\_Naval\\_Development\\_Maritime\\_Cooperation.pdf](https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2014/07/PR120705_Indonesia_Naval_Development_Maritime_Cooperation.pdf)
- . 2015. “Indonesia’s Global Maritime Fulcrum Challenges and Trajectories”. Singapur: Universidad Tecnologica de Nanyang. Disponible en: [https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2016/07/ER160714\\_Global-Maritime-Fulcrum.pdf](https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2016/07/ER160714_Global-Maritime-Fulcrum.pdf)
- Roberts, Christopher B., y Erlina Widyaningsih. 2015. “Indonesia Leadership in ASEAN: Mediation, Agency and Extra-Regional Diplomacy”. En *Indonesia's Ascent: Power, Leadership, and the Regional Order*, editado por Christopher B. Roberts, Ahmad D.Habir, Leonard C. Sebastian, págs. 264-286. Nuevas York: Palgrave Macmillan.
- Sa’adah, Kurniawati, Probo Darono Yakti y Siti R. Susanto. 2019. “Evaluating 4 years of Jokowi Sea Toll Policy: The concept of IndonesiaCentric connectivity for economic equality”. *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik* 32 (3): 290-302.
- Santoso, Dewi y Fadhillah Nafisah. 2017. “Indonesia’s Global Maritime Axis Doctrine: Security Concerns and Recommendations”. *Jurnal Hubungan Internasional* 10 (2): 86-98. Disponible en: <https://e-journal.unair.ac.id/JHI/article/download/7306/4421>
- Schreer, Benjamin. 2013. “Moving Beyond Ambitions? Indonesia's Military Modernisation”. Barton: Australian Strategic Policy Institute. Disponible en:

- [https://www.files.ethz.ch/isn/173326/Moving%20beyond%20ambitions\\_%20Indonesia%27s%20military%20modernisation..pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/173326/Moving%20beyond%20ambitions_%20Indonesia%27s%20military%20modernisation..pdf))
- Schreer, Benjamin. 2015. “Garuda Rising? Indonesia’s Arduous Process of Military Change”. En *Security, Strategy and Military Change in the 21<sup>st</sup> Century: Cross-Regional Perspectives*, editado por Jo Inge Bekkevold, Ian Bowers y Michael Raska, págs. 55-69. Oxon: Routledge.
- Scott, David. 2019. “Indonesia Grapples with the Indo-Pacific: Outreach, Strategic Discourse, and Diplomacy”. *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 38 (2): 194–217.
- Sebastian, Leonard C., Ristian Atriandi Supriyanto, I. Made Andi Arsana. 2015. “Beyond the Archipelagic Outlook: The Law of the Sea, Maritime Security and the Great Powers”. En *Indonesia's Ascent: Power, Leadership, and the Regional Order*, editado por Christopher B. Roberts, Ahmad D.Habir, Leonard C. Sebastian, págs. 308-334. Nuevas York: Palgrave Macmillan.
- Shekhar, Vibhanshu. 2018a. “Is indonesia’s ‘Indo-Pacific Cooperation’ Strategy a Weak Play?”. *PACNET* 47: 1-3. Disponible en: [https://www.pacforum.org/sites/default/s3fs-public/publication/180717\\_PacNet\\_47.pdf](https://www.pacforum.org/sites/default/s3fs-public/publication/180717_PacNet_47.pdf)
- Shekhar, Vibhanshu. 2018b. *Indonesia’s Foreign Policy and Grand Strategy in the 21st Century: Rise of an Indo-Pacific Power*. Oxon: Routledge.
- Siwage Dharma Negara y Sanchita Basu Das. 2017. “Challenges for Indonesia to achieve its Maritime Connectivity Plan and Leverage on Regional Initiatives”. Singapur: ISEAS – YUSOF ISHAK INSTITUTE. Disponible en: [https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS\\_Perspective\\_2017\\_3.pdf](https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2017_3.pdf))
- Solís Oyarzún, Eri. 1998. “Poderío Marítimo”. *Revista Marina de Chile* 843: 1-16.
- . 1999. “Algunas Consideraciones sobre la Estrategia Marítima”. *Revista Marina de Chile* 848: 1-20.
- . 2002. “La Armada y sus Misiones”. *Revista Marina de Chile* 870: 1-7.
- Sriyanto, Nanto. 2018. “Global Maritime Fulcrum, Indonesia-China Growing Relations, and Indonesia’s Middelpowermaship in the East Asia Region”. *Jurnal Kajian Wilayah* 9 (1): 1-18.

- Till, Geoffrey. 2013. *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century*. Oxon: Routledge.
- Wright, Thomas. 2015. "Middle Powers and the Multilateral Pivot". En *MIKTA, Middle Powers, and New Dynamics of Global Governance. The G20's Evolving Agenda.*, editado por Mo Jongryn, págs. 13-31. Nueva York: Palgrave Macmillan.

# ARTÍCULOS



# EL RURALISMO COMO ACTOR POLÍTICO EN EL CONFLICTO DE “LA 125”

---

**Marcos Novaro\***

Universidad de Buenos Aires / CONICET

✉ [marcosnovaro@gmail.com](mailto:marcosnovaro@gmail.com)

Recibido: 3 de septiembre de 2019

Aceptado: 22 de enero de 2020

**Resumen:** Este trabajo analiza la dimensión política de la “crisis del campo”, el conflicto que se desató en marzo de 2008 entre el gobierno nacional y las organizaciones de los productores agropecuarios a raíz de la intención del primero de imponer retenciones móviles a las exportaciones agrícolas. Pone el foco en la siguiente pregunta: ¿en qué medida el desarrollo de ese conflicto y su resultado inmediato, el fracaso del Ejecutivo encabezado por Cristina Fernández de Kirchner en hacer aprobar en el Congreso la resolución al respecto que había emitido el Ministerio de Economía, revela una sólida y persistente capacidad de veto del sector sobre las políticas públicas que afectan sus intereses, actualizando el poderoso rol que en ese sentido la literatura politológica y los análisis históricos han tendido a atribuirle a lo largo de todo el siglo XX, y en qué medida puede decirse que lo más significativo de este episodio es más bien lo contrario, su excepcionalidad y novedad? El trabajo trata de fundamentar esta segunda visión y explicar la “excepción” como consecuencia, al menos en parte, de procesos de cambio registrados en los últimos años en

---

\* Marcos Novaro es analista político, columnista de distintos medios de comunicación y profesor / investigador de la UBA y el Conicet. Actualmente dirige el Centro de Investigaciones Políticas (Cipol), es titular de la cátedra de Teoría Política Contemporánea y comentarista político de TN. Fue becario Fulbright en la George Washington University y Columbia University en 2006 y becario Guggenheim entre 2008 y 2009. Ha publicado más de una docena de libros y numerosos artículos en revistas académicas nacionales y extranjeras. Su último libro se titula *Dinero y poder. Las difíciles relaciones entre empresarios y políticos en Argentina* (Edhasa).

Este trabajo es resultado del proyecto de investigación “Empresarios y gobiernos durante los años del kirchnerismo”, que el autor dirigió en el Instituto Gino Germani con financiamiento del CONICET.

la composición del sector, en los lazos entre los productores primarios y otros actores de la cadena agroalimentaria y de la sociedad pampeana, y también de circunstancias políticas muy particulares que se combinaron en la coyuntura de la crisis para darle a los planteos del ruralismo una inesperada eficacia.

**Palabras clave:** Movimiento ruralista; retenciones móviles; representación empresarial

**Abstract:** This paper analyzes the political dimension of the conflict that broke out in March 2008 between the national government and the organizations of agrarian entrepreneurs as a result of the former's intention to impose mobile export tariffs on agricultural exports. It focuses on the following question: to what extent the development of this conflict and its immediate result, the failure of the Executive to make the resolution on the issue approved in Congress, reveals a strong and persistent veto capacity of the sector on public policies that affect their interests, updating the powerful role that in that sense the political literature and historical analysis have tended to attribute throughout the twentieth century, and in what measure can be said that the most significant of this episode is rather the opposite, its exceptionality and novelty? The work tries to base this second vision and explain the "exception" as a consequence of processes of change registered in recent years in the composition of the sector, in the ties between primary producers and other actors in the agribusiness chain and Pampas society, and also of very particular political circumstances that were combined at the juncture of the crisis to give the claims of ruralism an unexpected effectiveness.

**Keywords:** Ruralist Movement; Export Tariffs; Business Representation

## **I. Introducción: la tesis de la resiliencia del "campo"**

Muchos de los estudios que analizan lo sucedido en el otoño de 2008, cuando sorpresivamente las entidades representativas del agro argentino se movilizaron en contra de una resolución del Ministerio de Economía que establecía retenciones móviles para las exportaciones de granos y oleaginosas, y lograron un inesperado eco social y luego un aún más

llamativo éxito legislativo en frustrarla, ponen el acento en el aspecto económico y más específicamente tributario del conflicto (Freytes y O’Farrell 2017; Mangonnet y Murillo 2017). Dichas entidades y sus representados simplemente se habrían movilizado para frenar una mayor exacción fiscal y conservar una mayor parte de la renta agraria en disputa con el Ejecutivo nacional. Y tan es así que, una vez logrado ese objetivo, ese estado de movilización remitió.

Sin duda que este fue un aspecto central del conflicto. Pero sin considerar los aspectos políticos del mismo difícilmente pueda comprenderse su dinámica y desenlace. Junto a la disputa por recursos, se pusieron en él en juego otras cuestiones: algunas específicas del sector, como su representación e influencia en el juego de intereses y el sistema político argentinos, su función y significación para la economía en general, y otras más amplias aún, como el modelo de capitalismo en cuyo marco ese sector venía operando y la relación de sus capitalistas con el resto del empresariado, la sociedad y el Estado.

En este trabajo se apunta a analizar esos otros aspectos del “conflicto del campo” y, a partir de ellos, se intenta responder la pregunta sobre su significado. Respecto a lo cual cabe adelantar una paradoja, hasta aquí tampoco suficientemente considerada: la discordancia evidente que existió entre su resultado inmediato, la victoria del ruralismo sobre el gobierno nacional, frustrando las retenciones móviles, y la escasa capacidad del primero para capitalizar ese resultado en términos políticos y económicos en los años que siguieron, en los que su influencia sobre la toma de decisiones y el proceso político volvió a retraerse y su capacidad de moderar la presión fiscal declinó.

Considerar esta paradoja nos llevará a analizar, más en general, la persistente tensión existente entre el peso económico del sector agropecuario, siempre importante y desde los años noventa del siglo pasado, además, creciente, y su escaso protagonismo político, que ni la crisis de 2008 ni su desenlace bastaron para incrementar perdurablemente.

Esta tensión es ignorada o hasta contradicha en muchos análisis sobre el sector, que parten de la premisa de que él ejerce un poder de veto, que sobre las políticas de su interés sería decisivo, y sobre la orientación general de las políticas económicas y los procesos políticos, ocasionalmente determinante. Se suele tomar como ejemplos ilustrativos al respecto, tan

indiscutibles como generalizables, el supuesto rol protagónico que él habría tenido en la gestación de sucesivos golpes de Estado, así como en las limitaciones encontradas por los proyectos de corte industrialista, desde 1930 a la fecha (O'Donnell 1982; Palomino 1987 y 1988; Acuña 1996).

Pero estos análisis subestiman la fragilidad y la fragmentación de la representación sectorial y de la acción colectiva de los empresarios del agro, el carácter principalmente reactivo de su agenda y sus dificultades consecuentes para influir no sólo en los actores políticos y gubernamentales, sino también en el resto del mundo empresario. Por cierto, lo más llamativo de la crisis de 2008 fue que algunas de estas limitaciones parecieron inesperadamente superarse; y eso llevó a pensar que sus causas estaban también camino a corregirse, o eran cosa del pasado. Sin embargo, el devenir posterior más bien “normalizó” lo que la mencionada crisis tuvo de excepcional, ratificando la continuidad de los rasgos arriba destacados.

La cuestión merece una reflexión detenida, también, porque el aludido desajuste entre poder económico e influencia, con matices, parece ser un rasgo muy extendido de las relaciones del empresariado con la vida política y el Estado en nuestro país. Los capitalistas ligados a otras actividades, incluso los pertenecientes a sus cúpulas, y más todavía la clase empresaria como actor globalmente considerado enfrentan recurrentes dificultades para influir eficaz y públicamente en nuestros procesos de toma de decisiones (Schneider, 2010). La experiencia de los capitalistas del agro puede ayudar a echar luz sobre este problema más amplio, y sobre su evolución reciente.

En síntesis, y por las razones enumeradas, a continuación orientaremos el análisis de la crisis de 2008 a la revisión crítica de las explicaciones más difundidas que se le han dado, y de las tesis que en principio pareció validar sobre el papel que los empresarios del agro habrían venido desempeñando en la historia y la política argentinas.

Someteremos a discusión puntualmente la premisa que les asigna un rol importante en la inestabilidad política y económica de nuestro país, al menos desde la segunda mitad del siglo XX. Lo que denominaremos la “tesis de la resiliencia” de sus supuestos rasgos y capacidades tradicionales. Según la cual, a pesar de su menor peso económico desde 1930 hasta fines del siglo (período en que no explicó más del 15% del PBI, incluso durante su repunte de los años sesenta), ese sector del empresariado habría retenido un considerable poder político. Que se habría reflejado en un persistente

ejercicio del veto sobre políticas que pudieran afectarlo, tanto tributarias como comerciales y crediticias (al respecto, O’Donnell 1982, 195, 218-9; Sábato 1988; Schvarzer 1990). Es fácil entender por qué, a raíz de la crisis de 2008, esa supuesta resiliencia volvió al centro del debate, tal como había sucedido en ocasión de otras manifestaciones de inestabilidad política y económica del pasado. Y que en muchas de las explicaciones, tanto vertidas en la arena pública como en la literatura académica, el fracaso de la resolución 125 se le atribuyera. Lo que significó considerar al fenómeno en continuidad con el pasado y como replicación, en nuevas circunstancias, de problemas ya conocidos (incluso análisis como los de Panero *et al*, 2019, que rescatan la “novedad” de la movilización ruralista, la inscriben en un marco analítico que destaca las continuidades: la novedad en este caso alude a los “nuevos recursos” de que dispuso el sector para hacer en un nuevo contexto lo mismo que antes). Esto pese a que, en un análisis más detenido, es difícil subestimar o ignorar las enormes transformaciones experimentadas en los últimos años por el sector y su relación con el resto de la economía, así como también con la vida política. De allí que postulemos aquí invertir las premisas aludidas y prestar particular atención a los rasgos novedosos del episodio, así como a los aspectos en que el mismo puede a su vez considerarse un motor de nuevos cambios.

Revisar las premisas y explicaciones convencionales sobre el “rol del campo” en la economía y la política de nuestro país, y explicar desde una perspectiva lo más posible fundada en evidencias, y lo menos en creencias heredadas, el significado político del inesperado auge del movimiento ruralista registrado en 2008, así como de sus persistentes limitaciones, adquiere, a la luz de los debates actuales sobre la democracia y el desarrollo en nuestro país, su plena significación. Tanto para la historia de más largo plazo del sector y de las relaciones público-privadas, como para la disputa por la interpretación de los procesos y los conflictos que en forma más inmediata se nos plantean en la materia.

## II. El contexto, el desarrollo y el desenlace de la “Resolución 125”<sup>36</sup>

Hasta comienzos de 2008 una economía todavía en alguna medida abierta, con tipo de cambio real competitivo en un mercado libre, administrada con superávits fiscal y de cuenta corriente, venía siendo sometida a cada vez más tensiones para acomodarla al imperio de la política, de sus objetivos e instrumentos: respectivamente, la maximización del ritmo de crecimiento, las transferencias de ingresos y los controles de precios. Desde entonces, ese imperio quedaría consagrado y uno a uno irían desapareciendo los rasgos que habían sostenido la pujanza desde 2002: primero, y tras haber declinado entre 2004 y 2007, se extinguió el superávit fiscal; poco después, en 2010, fue el turno del de cuenta corriente, y por último se evaporaría el tipo de cambio competitivo (véase Cuadro 1). Aún durante la etapa en que estos problemas se estaban gestando, y el gobierno logró que el ritmo de expansión se mantuviera todo lo elevado que el contexto permitía, se fue resintiendo cada vez más la tasa de inversión: había comenzado el ciclo ya por debajo de la de crecimiento, a fines de 2006 esa distancia se incrementó y para 2007, intervención del Indec mediante, ofrecía el más claro indicador de la creciente desconfianza del empresariado en las políticas oficiales. Sólo que esta se mantuvo acotada de momento al comportamiento microeconómico de las empresas, mientras en la escena pública y la arena corporativa siguió imperando la adaptación (Novaro 2019, 283 y ss).

Un cuadro fiscal cada vez más precario, de todos modos, no auguraba nada bueno para esa relación ya complicada entre el gobierno y los empresarios. Cuando el primero intentó fortalecer la recaudación con ingresos extra por retenciones, aupado en la suba de los precios internacionales de la soja y los granos, el precario equilibrio establecido entre desconfianza y adaptación del campo empresario entró en crisis. Esto

---

<sup>36</sup> Esta sección sintetiza muy someramente los acontecimientos que se sucedieron entre marzo y julio de 2008 en torno a la resolución 125 del Ministerio de Economía. Existen varios trabajos muy exhaustivos que los detallan con precisión y en los que nos hemos parcialmente basado aquí: Barsky y Dávila (2009); Hora (2010); Novaro, Bonvecchi y Cherny (2014).

se reveló, ante todo, en la actitud reactiva adoptada por los directos implicados en esa decisión, los productores de granos y oleaginosas, pero se extendió pronto a otros eslabones y sectores de la producción agropecuaria, y luego a otros sectores de actividad y actores, que irían abandonando la adaptación. Fue en esencia este el vuelco que disparó la crisis de las retenciones móviles, en marzo de 2008.

Los cambios señalados, de todos modos, tendrían una evolución compleja, con idas y vueltas, y muy desigual según los sectores de actividad que se consideren. En los menos, los productores agrícolas y muy pocos más, significó una apuesta lisa y llana por la acción colectiva, en clave reactiva y públicamente crítica de las políticas oficiales, y el abandono definitivo de la hasta allí muy extendida y prolongada disposición adaptativa: recordemos que salvo algunas protestas puntuales por la intervención en el mercado de la carne y el trigo, las entidades del campo no habían protagonizado hasta allí protestas significativas; ni siquiera durante 2007, cuando el Ejecutivo aumentó las retenciones en dos oportunidades. Y lo más importante: ¿este abandono de la adaptación cabe considerarlo una señal de fortaleza, fue fruto del éxito, o el sector se mantuvo en esta tesitura por falta de alternativas?

**Cuadro 1: Principales variables macroeconómicas y fiscales 2004-18.**

	<b>Gasto público</b>	<b>Resultado Gasto Deveng.</b>		<b>Cuenta Corriente</b>	<b>Retenciones ITCRM</b>		<b>Inversión</b>
	% del pbi	Primario	Financiero	Millones de U\$S	% de la recau BCRA		% del pBI
2004	23,6	5,09	3,54		10,3	154,3	18,8
2005	24,8	3,11	1		10,2	159,1	20,6
2006	26	3,24	1,31	6.499	9,7	164,3	22,4
2007	28,7	2,09	0,67	6.049	10,12	160,0	20,1
2008	30,1	2,4	0,21	5.421	13,25	148,5	19,4
2009	34,6	0,43	-2,02	7.254	13	147,7	16,1
2010	33,8	1,62	-0,11	-1.623	13,85	126,6	17,5
2011	34,9	-0,91	-3,05	-5.340	10,02	125,3	18,4
2012	36,6	-0,24	-2,35	-2.138	9,01	100,3	16,5
2013	38,3	-0,93	-2,45	-13.124	6,45	99,1	17,4
2014	39,3	-1,49	-3,66	-9.179	4,43	108,5	17,3
2015	42,2	-2,65	-4,77	-17.622	4,9	84,0	16,4
*2015		*-6,3	*-8,1				
*2016	42,2	*-2,31	*-6,28	-15.105	3,45	89,0	16,4
*2017	40,4	*-2,88	*-6,39	-31.598	2,56	84,8	
2018				-27.479	4,49	108,3	

\*Con corrección de la subestimación oficial de gastos y sobreestimación de ingresos (entre otros, ANSES y BCRA).  
Fuentes: Secretaría de Hacienda, BCRA Indec, Fundación CEIC y Galiani, 2019.

Otros sectores impulsaron a sus entidades a adoptar un tono más crítico en sus planteos hacia el gobierno, a medida que pasó el tiempo y que sus decisiones se volvieron más dañinas, potencial o efectivamente, pero sin abandonar los canales de diálogo ni las muestras de acompañamiento (típicamente fue el caso de las organizaciones de la industria). En tanto que otros más siguieron privilegiando la adaptación y la colaboración con el Ejecutivo, en particular por estar asentados en actividades favorecidas especialmente por sus intervenciones, o simplemente porque preferían este resolviera sus crecientes necesidades fiscales y demás inconsistencias de su esquema económico aumentando la presión sobre otros actores (v.g. los productores primarios), para que no lo hiciera a su costa (el sector financiero se destacó en esta tesitura).

En general, la heterogeneidad en los diagnósticos y la ambigüedad en las conductas podemos decir que fueron los rasgos que moldearon desde entonces las relaciones público-privadas. Rasgos que se habían venido imponiendo, en verdad, desde la intervención del Indec, a principios de 2007, y que con la crisis del campo adquirieron su plena configuración. Marcadamente distinta a la que imperara hasta entonces, dominada por la adaptación y la adhesión al rumbo oficial.

Que la resistencia y la protesta no se extendieran mucho más se explica, en parte, porque no existían, a los ojos del empresariado, alternativas firmes al kirchnerismo, y se valoraba todavía tanto su capacidad de sanción como los muchos beneficios selectivos que podía distribuir. En este marco, es conveniente prestar detenida atención a las diferencias de criterio y la incertidumbre que imperaban entre los actores privados, así como a las estrategias de satisfacción y amenaza que les plantearon las autoridades. Cuestión, esta última, que cobra particular importancia en relación a la radicalización del curso oficial, la dinámica que caracterizó su accionar durante estos años (Novaro 2019, 284 y ss.) y que la crisis del campo expuso, y a la vez alimentó.

Digamos también que este conflicto tuvo, en sus inicios, rasgos similares a otros ya registrados bajo gobiernos kirchneristas. En que las autoridades, al encontrar resistencias, las enfrentaron “doblando la apuesta”; es decir, colocando a los destinatarios de sus políticas en un contexto de pérdidas crecientes, para forzarlos a ceder (Bonvecchi 2011). Pero tuvo una dimensión política mucho mayor que todo lo conocido hasta entonces. Y

esto no sólo ni principalmente por la importancia de la medida en cuestión para las cuentas públicas sino, en mayor grado aún, por la sostenida capacidad de resistencia de los destinatarios de la escalada y la significación política que la resolución 125 pronto adquirió para las dos partes. Cuestión que del lado oficial estuvo directamente relacionada con la radicalización recién mencionada, y que se alimentó a su vez del modo en que las crecientes restricciones económicas fueron percibidas por el grupo gobernante.

En términos estrictamente tributarios, la medida sólo significó reiterar y profundizar el recurso a instrumentos aplicados en ocasiones previas con buenos resultados. Néstor Kirchner, en su último año en la presidencia, había incrementado en dos oportunidades las retenciones, en particular a la soja (véase Cuadro 2), aprovechando la suba de los precios internacionales y destinando parte de lo recaudado a compensar a los productores de alimentos por los controles de precios, las restricciones y en algunos casos el cierre de las exportaciones (que afectaban a esa altura a pollos, fideos, harina, leche, aceite y carnes, entre otros productos). Con Cristina Fernández ya en la Presidencia y los precios internacionales de la soja de nuevo en alza, el Ejecutivo intentó nuevamente elevar esos derechos, ahora estableciendo porcentajes variables según cómo evolucionara la cotización de los distintos productos, lo que le permitiría apropiarse de una cuota creciente de la renta si el alza continuaba.

El sector hasta allí había sido incapaz de resistir ese tipo de medidas, así como otras dirigidas más punitivamente a limitar sus actividades: había intentado coordinar acciones de protesta por las intervenciones sobre la carne, el trigo y los lácteos, pero sin mucho éxito; los paros convocados a comienzos y fines de 2006 fueron desarticulados por el Ejecutivo, favoreciendo a unos frente a otros, y cuando él aceptó revisar algunas de sus decisiones y ofreció compensaciones, las concentró en actores afines y las financió con nuevas subas de retenciones (Buryaile 2013). Por lo cual muchos dirigentes sectoriales habían concluido, en línea con la disposición adaptativa todavía imperante en el mundo empresario, que la protesta y las críticas públicas no eran adecuadas para lidiar con el intervencionismo oficial (Fairfield 2011) y convenía ensayar vías más conciliadoras y reservadas: en particular fue esta la inclinación dominante en la Federación Agraria Argentina (FAA), algunos de cuyos líderes participaron incluso de

la campaña del kirchnerismo de 2007, y en la Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada (Coninagro), cuyas cooperativas lácteas dependían en gran medida de subsidios estatales y siempre se había orientado más a la prestación de servicios para sus socios que al gremialismo. Tanto la asignación de cuotas de exportación (por medio de los ROE, Registros de Operaciones de Exportación) como la de subsidios distribuidos por la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA, luego UCESI) siguieron esa lógica y abonaron esta disposición (Ambrosetti 2013; Dente, 2013; Miguens 2013).

## Cuadro 2: Historia de las Retenciones a las Exportaciones Agropecuarias

Años	Productos gravados	% de retención	Tipo de cambio	Contexto y Finalidad
1862	Todos	Mínimos	Libre	Rentas generales
1931	Todos	Bajos	Control de cambios	Fondo de estabilización
1944	Todos		Estatiz. Comercio	IAPI retiene divisas y fija precios
1955	Todos	Hasta 25%	Cambio fijo	Posdevaluación
1958	Todos	10 a 20%	65% of. 35% libre	Plan de estabilización
1965	Todos	6,5 a 13%	Oficial	Control de exportaciones
1967	Todos	5% carne 16-25% granos	Oficial	Posdevaluación, % decrecientes
1972	Todos	Móviles entre 10 y 15%	Oficial	Hasta el golpe de 1976, que las elimina
1982	Todos		Comercial	Desde 1985, % decrecientes
1987	Soja y girasol	% decrecientes	Comercial	Posdevaluación
1989	Todos	40%	Comercial	Devaluación y plan de estabilización
1991	Ninguno		Cambio Fijo	Sólo para semillas oleaginosas: 3,5%
Feb-02	Trigo y maíz	10%	Cambio libre	Posdevaluación
Feb-02	+ Soja y girasol	13%	Cambio libre	Posdevaluación
Abr-02	Todos	Entre 20 y 23,5%	Cambio libre	Posdevaluación
Ene-07	Todos	27,5% soja, 24% subprod	Cambio libre	Aumento del gasto público
Dic-07	Todos	25% maíz a 35% soja	Cambio libre	Aumento del gasto público
Dic-11	Todos	Idem	Cepo cambiario	Crisis de cuenta corriente y fiscal
Dic-15	Soja	30% decreciente	Cambio libre	Posdevaluación, reducción hasta 24%
Set-18	Todos	Soja 18% + 4\$XU\$	Cambio libre	Posdevaluación, crisis de las cuentas públicas

Fuente: Elaboración propia.

Se entiende, por tanto, que fuera una gran sorpresa para propios y extraños que los productores agropecuarios, afiliados a distintas entidades, asentados en zonas muy distintas y distantes del país, se movilizaran masiva, coordinada y sostenidamente contra las retenciones móviles que impuso la resolución 125 de Economía en marzo de 2008. ¿Qué había cambiado, qué diferenciaba a la 125 de medidas previas?

Influyeron, en primer lugar, nuevas circunstancias y cálculos económicos. La presión fiscal y las limitaciones selectivas al comercio habían ido empujando a más y más empresarios del campo con establecimientos ganaderos, tambos y otras actividades agrícolas, a la siembra de soja, que gracias a la suba de precios y sus costos relativamente bajos seguía siendo rentable, incluso para pequeños productores y áreas periféricas (Barsky y Dávila 2008, 25 y ss.). Pero ahora que el afán recaudatorio se concentraba en este cultivo (era para el que el porcentaje de retención se incrementaba más sensiblemente, según los precios vigentes en ese momento, al aplicarse el nuevo esquema; mientras que el porcentaje bajaba levemente para el maíz y el trigo, que en las explotaciones de menor escala se habían dejado de sembrar, debido a sus costos muy superiores), a los productores ya no les quedaban destinos alternativos a los que orientar sus inversiones. A lo que había que sumar que, por encima de cierto nivel de precios, prácticamente todos beneficios quedarían ahora para el fisco. Así que los productores percibieron esa presión a la vez como inescapable e intolerable.

Además, la suba de retenciones se combinó con la de los costos de transporte y salarios, incluso por encima de los insumos, tras un año de alta inflación, en que por primera vez en mucho tiempo el tipo de cambio tendió a retrasarse (cayó alrededor de un 10% respecto al año anterior, véase Cuadro 1). Y todo eso sucedió justo en el momento en que el sector se preparaba para iniciar una cosecha cuya rentabilidad había calculado con los parámetros más favorables de fines de 2007. La posibilidad de que esa rentabilidad desapareciera, en particular para emprendimientos de baja escala, de zonas periféricas y de bajo rinde, actuó como un incentivo macizo a la protesta.

Hasta aquí los factores económicos que en lo inmediato provocaron el cambio de actitud de los productores. Pero hubo también factores políticos entre los alicientes y los orientadores de la acción colectiva. Ante todo, el

creciente malestar de esos actores con sus representaciones sectoriales tradicionales y la presión que venían ejerciendo sobre ellas cambios políticos de larga data que la iniciativa oficial también sacó a relucir. Tras lo sucedido con la carne, el trigo y los lácteos en años anteriores, esas organizaciones tradicionales tendían a ser vistas por muchos de sus representados como ineficaces para lidiar con las autoridades, y lo parecieron ser aún más ahora que el afán intervencionista y recaudatorio de estas parecía insaciable. Se les reprochaba, en particular y en forma creciente, su crónica fragmentación, considerada causa de dicha ineficacia y originada en diferencias históricas, tanto de naturaleza económica como política y regional, que tal vez todavía tenían algún significado para sus dirigentes más antiguos, pero no para la mayoría de los productores asociados, que venían homogenizándose en sus intereses y opiniones (Lattuada 2006; Grass 2010; Jaime 2012 y 2013).

También esas organizaciones habían ido perdiendo sus más clásicos mecanismos de presión e influencia, primero las Juntas Nacionales (disueltas en los años noventa) y ahora también la Secretaría de Agricultura y Ganadería, preservada como canal de gestión de esos intereses por los gobiernos de distinto signo, hasta que el kirchnerismo la devaluó: quedó en manos de un funcionario de escasa gravitación (Javier de Urquiza, antiguo dirigente sectorial) y le fue quitando áreas de injerencia a favor de Comercio Interior, desde que en 2006 Guillermo Moreno ocupó esta repartición y se convirtió en hombre fuerte de la gestión económica. Era Moreno quien decidía la fijación de precios de los productos del agro, e incluso la asignación de ROEs y subsidios de la ONCCA (Dente, 2013). Que utilizó con el criterio de minimizar la influencia de los productores y sus organizaciones, reduciendo su acceso a beneficios. De hecho, uno de las razones para no aceptar una versión retocada de las retenciones móviles, cuando el Ejecutivo ofreció compensar a los pequeños productores y las zonas periféricas si las entidades aceptaban su puesta en vigencia, fue precisamente que en la experiencia acumulada hasta entonces con compensaciones semejantes en el caso del trigo y los lácteos, sólo el 14% de los beneficios habían llegado a esas manos, y el resto habían quedado en las de firmas procesadoras, aliadas a Moreno y afines al gobierno (La Nación, 7/4/2008).

En ese marco, y contra lo que esperaba el Ejecutivo cuando optó por

sostener la 125 contra las resistencias desatadas, la pérdida de influencia que los productores venían padeciendo y percibiendo no redundó ya en más fragmentación, pasividad e impotencia, sino que pareció quebrar un invisible límite de tolerancia, y despertar la inclinación contraria: una inédita disposición a la acción directa y a innovar, tanto en términos políticos como organizativos, tanto en las bases como en la dirigencia intermedia de las entidades, y en actores hasta allí no organizados del sector. Si se cerraban los canales institucionales conocidos era hora de abrir otros nuevos, para lo cual movilizarse y superar la fragmentación parecían las vías necesarias.

En respuesta a esta demanda de unidad fue que se conformó, ya en marzo de 2008, apenas iniciado el conflicto, la “Mesa de Enlace” entre las cuatro organizaciones históricas del sector (la Sociedad Rural Argentina, SRA, Confederaciones Rurales Argentinas, CRA, y las ya mencionadas FAA y Coninagro), evocando el antecedente de la Comisión de Enlace que funcionara brevemente a mediados de los años setenta, y tratando de olvidar que desde entonces esas entidades sólo habían vuelto a colaborar en una protesta aislada, a comienzos de 1999. La formación de la Mesa tuvo el respaldo incluso de las organizaciones hasta poco antes más renuentes a la convergencia, así como a participar de medidas de fuerza, como eran la SRA y Coninagro (Luciano Miguens, presidente de la SRA, hasta poco antes había rechazado abiertamente esa vía, oponiendo “la madurez del consenso a la esterilidad del enfrentamiento” [cit. en Panero 2009, 15; también Miguens 2013]). Lo que habla de un aprendizaje dirigencial, tras los fracasos acumulados en los años previos al conflicto. Pero también del influjo de otros factores sociales y políticos, más profundos y menos coyunturales que los hasta aquí mencionados, y que es ahora preciso considerar.

En primer lugar, el peso creciente que estaba adquiriendo en el movimiento ruralista un activismo más joven, más educado y más inclinado tanto a la acción directa como a recurrir a los medios de comunicación y la lucha política para promover sus intereses. La experiencia desde la década anterior, en particular en la FAA y CRA, en la promoción de candidatos del sector para cargos electivos locales y provinciales fue, sin duda, un gran impulso en este camino (Jaime 2012 y 2013; Buryaile 2013). Contribuyó, asimismo, la renovación de las dirigencias en las entidades tradicionales

(con la parcial excepción de la SRA). En la FAA este cambio fue especialmente notorio: de tener solo 5 presidentes entre 1912 y fines de los años noventa, con un promedio de ejercicio de casi 15 años (superado por Humberto Volando, último integrante de esta longeva estirpe, que condujo la entidad durante un cuarto de siglo), el cargo pasó por tres manos distintas, en un marco de fuerte competencia, en las dos décadas siguientes. E influyó, por último, la gravitación creciente de organizaciones más específicas, como las representativas de cadenas de productos y las promotoras de nuevas formas de producción y proveedoras de soporte técnico (como AACREA y AAPRESID [Negri 2013; Trucco 2014; Giraudó 2014]), e instituciones público-privadas regionales o nacionales, promotoras de nuevas relaciones entre los gobiernos y los empresarios. Todas ellas transversales a los clivajes por tamaño, localización y origen social que pesaban en las entidades tradicionales (Lattuada 2006), que también venían haciendo su aprendizaje en estas tareas más técnicas (Ambrosetti 2013), coordinando institutos especializados (como el de Promoción de la Carne Vacuna, creado por ley a fines de 2002, el vitivinícola y otros [McDermott 2011]), y en el Foro de la Cadena Agroindustrial que había comenzado a reunirse en 2004.

Agreguemos que, en el sostenimiento de la Mesa de Enlace durante el conflicto, frustrando los intentos del gobierno de llegar a acuerdos por separado con las entidades más afines para desarmar las protestas, un papel importante le cupo a productores que se identificaron como “autoconvocados” para destacar su independencia, y en alguna medida también su desconfianza, frente a las representaciones tradicionales. Más allá del papel que tuvo sobre todo CRA y en menor medida FAA en organizar los paros y piquetes que se sucedieron entre marzo y junio (Mangonnet y Murillo 2017), los autoconvocados hicieron su aporte para sostener las medidas de fuerza a nivel local, presionar a los dirigentes a que perseveraran en una posición dura en las negociaciones, y volver al paro, a los cortes y movilizaciones una y otra vez hasta que se cerró el conflicto (Jaime 2012 y 2013).

Estos cambios en las organizaciones y el activismo del empresariado del campo tenían también relación con transformaciones estructurales en el sector, que estaban desde hacía años alterando las conductas económicas, sociales y políticas de sus integrantes. Y que venían exacerbando una

tensión largamente incubada, a la que ya nos referimos brevemente en la introducción, entre su peso económico y su impacto en la integración social, acrecentados por el dinamismo que adquiriera en los últimos años, y la escasa gravitación política que lograba ejercer y que se le reconociera.

La frontera agrícola se había extendido desde la década anterior, sumando a la producción más de 15 millones de hectáreas, en particular en provincias del centro y norte del país. La incorporación de tecnología y de innovaciones comerciales, logísticas y financieras había ido formando una densa red de actores interdependientes (*pools* de siembra que arrendaban grandes extensiones de tierra, fideicomisos para financiar sus operaciones, productores de agroquímicos y semillas, fabricantes de maquinaria, compañías y organizaciones de asesoría técnica, centros de acopio, procesadoras, puertos, etc.), en eslabonamientos que significaron un gran salto de productividad para el sector, le permitieron sortear barreras de escala a los productores, y tenían definidos asientos territoriales, en ciudades pequeñas y medianas de la ahora extendida área productiva (Bisang, Anlló y Campi 2008; Gras 2010; Giraud 2014). Todo eso reforzó la articulación de intereses entre los actores intervinientes. Y la extendió al resto de los sectores afincados en dicha área, sobre la base del reconocimiento de un rol clave a los productores primarios, dado que su tasa de ganancia esperada actuaba como predictor preciso del bienestar que el resto de los eslabones y actores podía esperar para sí.

La modernización económica se realimentó también de una mutación sociológica experimentada por los productores primarios en las últimas décadas, reflejo de algunas de las transformaciones estructurales ya aludidas: ellos se habían vuelto más afines a la figura urbana del “profesional emprendedor”, alejándose tanto del “chacarero” como del “propietario ausentista”. No por nada los actores movilizados en los piquetes y cortes de ruta durante el conflicto se esmeraron en ofrecer al público esta nueva imagen: más educados que sus padres, capaces de un buen desempeño en los medios, aunque vivieran en pequeñas ciudades y carecieran de educación superior, sumaron virtudes públicas a las que ya se atribuían en materia económica, la competitividad fundada en el riesgo y en la reinversión de utilidades, más que en la concentración y la captación de rentas aseguradas.

Todo esto habla de un gran dinamismo y una gran capacidad de

integración social de este sector del capitalismo argentino, que lo diferenciaban del resto de la economía y la sociedad. Algunos estudios hablan de una “fenomenal concentración productiva”, resultado de la expansión del cultivo de la soja y del modelo de agronegocios desde los años noventa. Y sin duda, como ya dijimos, este nuevo modelo permitió sortear obstáculos al aumento de la escala de producción. Pero los datos existentes no alcanzan para sostener un juicio conclusivo sobre esa tendencia: Gras por ejemplo ilustra el punto con referencias al “arrinconamiento de poblaciones campesinas e indígenas” y el hecho de que el 9% de la producción de soja llegó a estar en manos del 0,2% de los productores (Gras 2010, 151); pero ese era sin duda un porcentaje bastante menor que los correspondientes a los demás eslabones de la cadena, y a la enorme mayoría de las demás cadenas productivas. La presencia de grandes empresas sojeras, algunas regionales y ligadas a fondos de inversión internacionales, ha sido también destacada, pero uno de los efectos que tuvieron las crecientes retenciones a las exportaciones agrícolas argentinas fue que esos grandes actores se replegaron del mercado local desde mediados de la década del 2000, para concentrar sus inversiones en países vecinos con mejores rentabilidades.

Cuestión que vincula los cambios hasta aquí mencionados con el aspecto tal vez más novedoso, y que más contribuyó en las movilizaciones de 2008: la creciente activación política de esos actores. Mutación también significativa porque rompía con otra larga tradición: dicha vocación había estado relativamente ausente en el empresariado del agro desde la década de 1930, cuando se movilizara para salvar lo que pudo del “modelo agroexportador”, tomando parte muy activamente de la gestión de gobierno (tanto que la SRA tuvo una participación extraordinaria, luego nunca emulada, en el gabinete de Agustín P. Justo: cinco ministros figuraban entre sus socios, Gerchunoff y Llach 1998, 188) y en la creación de organismos reguladores para protegerse de los nuevos avatares del comercio internacional. Desde entonces, contra las visiones que le atribuyen, un poco por inercia, un protagonismo descollante en los golpes de Estado y un poder de veto decisivo sobre las políticas económicas de los sucesivos gobiernos, lo cierto es que el ruralismo tendió a resignarse más y más a desempeñar un papel político menor, apenas “sectorial” y reactivo ante las iniciativas de otros sectores y del Estado (en especial en materia tributaria y comercial),

mientras disminuía su peso económico (Nun y Lattuada 1991). Y mientras los industriales concentraban la atención de los gobernantes, y con su ayuda mejoraban su representación sectorial, así como su interlocución con otros actores sectoriales, en particular los sindicatos: crearon un gran número de cámaras sectoriales, con atribuciones para acordar paritarias, gestionar regímenes especiales y otros instrumentos de estímulo; ocupando, en suma, un lugar destacado en la toma de decisiones de gobierno mucho más allá de los límites de la Secretaría de Industria. Lo que fue prohijado por el peronismo, pero no se alteró mayormente en los gobiernos posteriores, al menos hasta los años setenta.

Recién dos décadas después, a partir de los años noventa, una movilización en alguna medida comparable comenzaría a registrarse en el agro, primero a nivel local, luego también a nivel nacional. Ella mostró a los empresarios del campo orientados a, y en condiciones de, tender nuevamente un puente entre el capitalismo y la democracia, como no se había conocido de su parte tal vez desde el Grito de Alcorta, ocho décadas antes. Un dato significativo a este respecto fue el incremento de la participación de dirigentes y activistas de entidades del agro en la lucha electoral. Como dijimos, primero a nivel local: diversos entrevistados destacan que ese incremento fue tanto cuantitativo como cualitativo, y se facilitó al agregarse, durante la década menemista, la posibilidad de canalizarla a través del peronismo (hasta entonces había dependido de las fuerzas conservadoras y vecinalistas, y en menor medida, de la UCR [Jaime 2012; Negri 2013; Buryaille 2013]). Tendencia que no se revirtió con el cambio de década: de hecho, el número de intendentes de ese partido en la zona pampeana seguiría incrementándose en la primera mitad de los dos mil, a costa de estas otras fuerzas.

También se incrementó el número de dirigentes del agro en los concejos deliberantes y las legislaturas provinciales de los distritos productivos, y el voto al peronismo en ellos, que para algunas elecciones, sobre todo en los pueblos y ciudades más pequeños, llegó a superar el de los distritos extra pampeanos o el del conurbano bonaerense (véase Cuadro 3). En lo que tuvo una importancia considerable la victoria lograda en Córdoba a fines de los años noventa y la fragmentación del voto no peronista de Buenos Aires. Puede suponerse que, para el agro, esta apuesta por ganar representación política debió tener un efecto también sobre su agenda, empujándolo a

ampliar sus miras más allá de las demandas comerciales y tributarias tradicionales. Aunque la cuestión fiscal constituyó sin duda el motor fundamental para perseguir esa mejora de la representación, como sucediera históricamente con otros actores sociales y en otras etapas históricas.

**Cuadro 3: Porcentaje de voto al FPV para diputados nacionales por regiones y tamaño de las ciudades**

Región	Tamaño de las ciudades	Porcentaje de voto al FPV				
		2003	2005	2007	2009	2011
Provincias	Conurbano Bs As	41,04	44,46	46,93	35,85	59,29
Pampeanas	Grandes ciudades	23,17	23,09	28,82	13,79	33,42
	Más de 100.000 hab.	42,43	41,72	40,27	20,9	48,14
	De 20.000 a 100.000	45,09	40,88	45,52	21,97	50,64
	Menos de 20.000	42,38	39,71	48,5	20,05	53,26
Prov. Extra pampeanas	Capitales de prov.	30,63	46,2	54,55	35,42	52,17
	Resto prov.	39,29	54,37	67,55	48,5	67,28

Fuente: Novaro, Bonvecchi y Cherny, 2014, con datos del Min. Del Interior.

En tanto esa movilización adquirió un sentido democrático y favoreció el pluralismo de partidos, contribuyó a llenar un vacío en la relación entre el empresariado del agro y las instituciones democráticas que se arrastraba al menos desde la década anterior. Y es que el mundo de los negocios en general, y más en particular el empresariado rural, habían tenido en la transición argentina de los años ochenta un papel más bien secundario, si no contraproducente. Lo que en principio había dificultado la mediación entre los intereses empresarios y la toma de decisiones políticas, una mediación que ya desde antes venía enfrentando serios déficits. La comparación con lo sucedido en Brasil es ilustrativa: allí los empresarios, incluidos los más poderosos, se habían movilizado muy temprana y eficazmente para incorporar sus demandas en pro de la estabilización y las reformas económicas a la agenda de la democratización; y dado que encontraron un

eco en general favorable en los partidos, sus organizaciones se involucraron también tempranamente en la lucha electoral. Algo parecido recién comenzaría a suceder en Argentina, y muy paulatinamente, en los años noventa. Y tuvo que vencer no pocas resistencias. En el caso del empresariado del agro, además, se partía de un piso histórico aún más bajo y esas resistencias habían sido hasta entonces mutuas y mucho más intensas. Pero por eso mismo el cambio experimentado desde entonces fue más innovador y significativo.

¿Qué clase de apelación democrática fue la que la activación política del empresariado agrario puso en juego? Poseía un carácter ante todo territorial y social, y apuntó al cuestionamiento del sistema político por déficits representativos que lo afectaban desde siempre: los pequeños y medianos centros urbanos de las áreas productivas se rebelaban contra un orden que no los representaba suficientemente, pues sobre todo en la provincia de Buenos Aires, pero también en alguna medida en Córdoba y Santa Fe, estaban sub representados en ambas cámaras, y cada vez más lo estaban en el caso específico de Diputados. Ese sistema de partidos, además, había tendido a subestimar, hasta la gestión del radical Raúl Alfonsín inclusive, sus demandas económicas y aportes tanto tributarios como electorales. De allí el consenso existente en su dirigencia sobre la conveniencia de imponerles contribuciones especiales, sin contraprestación: el aporte esperado del sector era que aportara las divisas que el resto de los sectores económicos no eran capaces de proveerse, y necesitaban para cumplir todas las demás funciones económicas básicas y que el sistema político valoraba como más esenciales, generar empleo e impulsar el crecimiento y la modernización, ante todo. Las dos presidencias de Menem cambiaron esta percepción, pues no sólo modificaron el enfoque tributario del problema, eliminando las retenciones, si no que concedieron a esos actores un rol político nuevo: su presencia modernizadora en la nueva coalición electoral en que el peronismo buscó asentarse era imprescindible para equilibrar el peso en ella de los actores tradicionales. Lo que significó una abierta invitación a actuar colectivamente para hacer pesar sus intereses y visiones del desarrollo argentino. Estos alicientes para que incrementara su representación tuvieron también eco en los empresarios del agro locales el interés porque suponían seguir los pasos de sus pares brasileños, que mientras tanto habían ido conquistando una sólida representación

parlamentaria, a través del muy activo bloque ruralista (Freytes 2015).

Fue de este conjunto social profundamente transformado y políticamente activado que, en la década siguiente, surgiría la conciencia de una tensión, que el nuevo curso de las políticas de gobierno fueron alimentando hasta tornar insoportable, entre el rol económico más gravitante que él estaba volviendo a cumplir, y los consecuentemente fortalecidos mecanismos de integración que su actividad desplegaba en un amplio territorio y espacio social (la “zona pampeana” ahora extendida hacia el norte y el oeste del país), y los obstáculos otra vez crecientes que surgían, bajo otro gobierno peronista, para que estos mecanismos y aquel rol fueran reconocidos por el sistema político, y los reclamos del sector atendidos en consecuencia.

La tensión entre el agro y el kirchnerismo se acrecentó, a su vez, porque este interpretó las demandas y la movilización de aquél con un criterio contrario: vio en ellas una reacción conservadora y finalmente antidemocrática, asociándolas con las reales o supuestas muestras de adhesión de ese sector empresario a los golpes de Estado de las décadas anteriores (así lo interpretó también cierta literatura de izquierda, véase al respecto [Sanz Cerbino 2012]). Mientras que aquel, junto a buena parte de la oposición política, entendió en total contraste, que quien estaba impulsando un giro autoritario era más bien el grupo gobernante: esto es lo que explica, finalmente, que se pasara muy rápidamente de un conflicto económico a uno político, y de este a uno sobre la legitimidad de los propios actores, en que el ruralismo y sus aliados cuestionaron al gobierno no su “legitimidad de origen” pero sí la de “ejercicio”, internándose ambos en el resbaladizo terreno de la impugnación mutua.

En este y otros aspectos puede decirse, en suma, que el conflicto por la resolución 125 puso en crisis un proceso de cambio que había empezado al menos una década antes, y que el propio kirchnerismo había hecho, en ocasiones sin querer, mucho por continuar y extender, pero al mismo tiempo hizo cada vez más por revertir, a medida que se volvió inasimilable con sus necesidades fiscales y políticas.

Y se vuelve comprensible entonces la aparente paradoja de que la crisis se produjera en un contexto de auge y beneficios crecientes: las tensiones entre ambos actores no habían dejado de alimentarse desde la fuerte devaluación de comienzos de la década de los dos mil y la suba de los precios internacionales de los alimentos que le siguió, dos fenómenos que

combinados potenciaron los efectos de la modernización productiva y tecnológica y la apertura económica acometidas en la década anterior (Hernández 2007; Bisang, Anlló y Campi 2008), y aceleraron la ampliación ya mencionada de la zona productiva, en particular hacia provincias del centro y norte del país. Mientras que, en un sentido más amplio, todas estas tendencias fueron galvanizando, con asiento en dicha zona, lo que José Luis De Imaz denominara “sociedad pampeana”, un conjunto social con características propias, diferenciadas de las de otros fragmentos de la sociedad argentina, y que en dichas diferencias no parecía haber cambiado mucho desde que ese autor la estudiara por primera vez, en los años sesenta del siglo pasado (De Imaz 1965), aunque el contexto en que se desenvolvía le proveyó ahora de una cohesión y conciencia de su poder y sus perspectivas que resultarían fuertemente movilizadoras para sus integrantes. Cambios que, en contraste, en el grupo gobernante habían vuelto más tentador y asequible incrementar la presión fiscal sobre el sector, y hacerse del combustible necesario para alcanzar sus fines económicos y políticos.

El choque entre ambas perspectivas no podría tardar. Como era lógico esperar, la “maduración política” del conjunto social asentado en la zona pampeana y sus nuevas extensiones supuso su autoidentificación como el “sector productivo más dinámico de la economía nacional”, y el que “venía sosteniendo la salida del 2001”, a la vez que contenía a “los contribuyentes más injustamente gravados, y encima subrepresentados, por el sistema político”. En tanto la simultánea maduración del proyecto kirchnerista implicó más bien las premisas opuestas: la “renovada” atribución a aquel del exclusivo rol de aportante de divisas para alimentar el crecimiento de otros sectores más relevantes de la economía, particularmente la industria, la consecuente conversión en permanentes de contribuciones que en 2002 se habían establecido como excepcionales y justificado sólo por y durante la emergencia, y la progresiva marginación de los representantes del sector en la coalición peronista gobernante.

No sorprende, entonces, que la “politización” del campo se planteara en términos adversativos al proyecto oficial, y las protestas contra las retenciones móviles adquirieran casi desde el principio un carácter político, y no simplemente económico o fiscal. Movilizando desde el arranque a un amplio abanico de actores en un muy extenso territorio. Y tampoco que las tensiones fueran particularmente agudas en las áreas de explotación más

reciente, las incorporadas a la producción gracias a las innovaciones económicas y los cambios en los precios recién mencionados, donde se habían producido cambios más dramáticos en los actores, por el contraste con la larga etapa de estancamiento y dependencia del Estado que los precediera, donde además las inversiones eran más recientes, los costos más elevados y la presencia de las organizaciones tradicionales menos gravitante: zonas productivas de Salta, Santiago del Estero y Chaco se destacaron a este respecto.

En suma, la pampa, modernizada económica y socialmente, estaba volviendo a albergar a la porción más dinámica del capitalismo argentino, la más desconcentrada y socialmente integrada. Articulada estrechamente tanto a los mercados internacionales como a diversos sectores de actividad a nivel local. Tarde o temprano era de esperar que esa sociedad pampeana se activara políticamente, y lo hiciera en torno a sus productores primarios, resistiendo una política impositiva cada vez más discriminatoria y una estrategia de subordinación más y más abierta (Novaro, Bonvecchi y Cherny 2014, 297 y ss.). Así fue como, a partir de un conflicto por la distribución de la renta y la política tributaria, se montó rápidamente otro mucho más amplio, atinente al papel económico, pero también político del sector agropecuario y la sociedad pampeana en el capitalismo y la democracia argentinos. Conflicto en que se entrecruzaron y realimentaron tensiones viejas y nuevas, sobre la justificación de exacciones que el Estado realizaba a distintos sectores. Y sobre el uso que se pretendía dar a esas exacciones. Todo condimentado por la pregunta respecto al rol y orientación que asumirían el peronismo y su heterogénea coalición de apoyo en todo esto.

Lo dicho ayuda a entender que el reclamo por la derogación de la resolución 125 lograra el apoyo primero de otros sectores asentados en pueblos y ciudades del área agrícola, luego de la oposición y el peronismo disidente, y por último, ante la indisposición inicial del Ejecutivo a ceder tanto en el alcance de su afán recaudatorio como en la centralización de los recursos que esperaba recibir, de buena parte de los intendentes y gobernadores oficialistas de zonas productivas. Y que a partir del debate en torno a los tributos que el Estado imponía a distintas actividades y sectores, se pusiera en discusión el mismo modelo económico que el oficialismo buscaba imponer, y la representación de intereses y las alianzas políticas que le correspondían.

El gobierno nacional hizo un gran aporte para que así fuera, al escalar el conflicto desde sus inicios, a mediados de marzo de 2008. Con miras a demostrar su fortaleza y liderazgo, y en la creencia de que la polarización que se generaba era funcional a su objetivo de definir la escena en términos del choque entre la mayoría electoral “nacional y popular” por él representada y grupos minoritarios y reaccionarios, “la derecha oligárquica y golpista” (o “destituyente”), como comenzó por entonces a designarse a sí mismo y designar a sus adversarios. Pese a que no logró detener la convergencia que inesperadamente se fue dando en su contra, y que desmentía esas premisas, persistiría en esa apuesta hasta el final.

En un comienzo eso lo llevó a contraponer las demandas de los ruralistas contra los intereses de los consumidores urbanos: con el argumento de que de no aplicarse el incremento de retenciones seguirían subiendo los precios de los alimentos, supuestamente empujados por las alzas internacionales, perjudicando a la “mesa de los argentinos”. Esa interpretación no tuvo mayor eficacia para movilizar en su favor a los consumidores, ni de capas medias ni de sectores más necesitados, que desconfiaron de responsabilizar a los productores agrícolas al respecto, dado que la inflación venía en alza desde al menos tres años antes. A continuación, en consecuencia, el oficialismo recurrió a un argumento más típicamente peronista, contraponiendo el interés de “la oligarquía” con el de los “sectores populares”. Pero esta interpretación más populista y plebeya chocó contra las evidencias de apoyos muy diversos al “campo” en muchos pueblos y ciudades de las zonas agrícolas, tan diversos como los que recogía al mismo tiempo el gobierno, que no dejó de esmerarse en movilizar voces empresarias en su favor, y tuvo éxito entre aquellos que aún recibían más beneficios que perjuicios de sus políticas. Cuando finalmente el Ejecutivo decidió resignar algunos de sus objetivos fiscales, incluido el manejo centralizado de los recursos, con la creación del llamado Fondo Federal Solidario, que se nutriría con parte de las retenciones y administrarían las provincias, y llevó el asunto al Congreso, salida que venía reclamándole la oposición y parte de su propia coalición, ya la disciplina de sus bancadas legislativas estaba debilitada y también fracasó: los legisladores peronistas de facciones internas no del todo alineadas con el grupo gobernante y de provincias agrícolas rechazaron el proyecto de ley que ratificaba la 125, a pesar de que se lo moderó sustancialmente para reducir sus resistencias.

Aunque el proyecto logró, gracias a esas modificaciones de último momento, sortear por leve diferencia la votación en Diputados, sería finalmente rechazado a mediados de julio en el Senado.

Este resultado no hubiera sido factible de no ser por la masiva y unificada movilización que protagonizó el movimiento ruralista, y que le permitió sostener las protestas, con centenares de piquetes, cortes de ruta, asambleas y manifestaciones públicas en un muy amplio territorio del país (la totalidad de la región centro, buena parte del litoral y tanto el NEA como el NOA se vieron afectados en los picos de movilización) a lo largo de casi cinco meses de conflicto. Frente a un grupo gobernante que había hecho todo lo imaginable para dividirlo, desalentar su movilización y hasta allí no había sufrido ninguna derrota legislativa importante, ni mucho menos el desafío de demandas y cuestionamientos de tal alcance social y político. Y poco antes había logrado renovar su legitimidad en elecciones presidenciales que le resultaron ampliamente favorables. En suma, un verdadero terremoto político había tenido lugar en el país, protagonizado por un sector hasta poco antes de escaso peso y protagonismo político. Lo que auguraba cambios muy profundos en la escena nacional. Aunque, como enseguida veremos, así como el gobierno había cometido un serio error al subestimar la capacidad política de los empresarios del “campo”, fue otro no menor que a continuación se la sobreestimara.

### **III. Los saldos políticos de la crisis: impacto discordante en la opinión pública y en el resto del empresariado**

El conflicto por la 125, en suma, aunque desatado por una cuestión tributaria, se volvió casi enseguida mucho más amplio, al plantear el oficialismo una contraposición inconciliable entre las demandas ruralistas y su programa de gobierno, y activar en los actores de la sociedad pampeana el reclamo de una nueva relación entre tributación y representación, con los productores primarios pujando por hacerse en ese espacio de un protagonismo político que se correspondiese con el que ya disfrutaban en términos económicos y sociales. Pues, como vimos, la solidaridad tramada en ese espacio social y productivo se afirmaba en la simple comprobación de que la tasa de ganancia de dichos productores, dados sus patrones de

residencia, consumo e inversión, era un ajustado predictor y eficaz motor del bienestar del resto de los habitantes del mismo.

Esto contrarrestó, desde el nivel local y al menos en parte, el efecto desorganizador que tenían en el sector su asentamiento disperso, la fragmentación organizativa y la debilidad de sus recursos institucionales y políticos en general. Y a partir de la exitosa oposición entre sus mecanismos de distribución e integración y los que venía aplicando el gobierno nacional, y que pretendía financiar con cada vez mayores exacciones, el activismo rural y sus organizaciones lograrían, en efecto, convertirse en representantes de un más amplio espacio social, rol esencial para proveerse de los recursos políticos que inicialmente le faltaban. Que pudieran consolidar ese rol dependería de lo que hicieran una vez cerrado el conflicto. Y de lo que hicieran los demás actores involucrados. Y como veremos enseguida, no todo sucedió al respecto como el ruralismo esperaba y necesitaba. En lo que tuvo un papel importante la capacidad de reacción del oficialismo. Y también el peso de la historia.

La crisis provocó profundos cambios en la escena política. Asimismo, alteró las relaciones entre el gobierno y los empresarios, más allá del sector agropecuario. Ante todo, porque éste se apropió del discurso desarrollista y productivista que hasta allí el oficialismo venía encarnando y capitalizando. “El campo” se identificó no tanto con “la nación”, como era norma en las visiones más conservadoras que evocaban las glorias de un pasado preindustrial y predemocrático, como con un capitalismo con base social amplia, competitivo y moderno que, tras la crisis de 2001, venía sosteniendo y marcando el rumbo de la recuperación. A ojos de buena parte de la opinión pública, y también de otros sectores del capital, eso desmintió la opuesta versión oficial, y que muchos compartían hasta entonces, según la cual aquel sector era básicamente rentista y extractivo, su único mérito era aportar divisas, no generaba empleo, cadenas de valor ni innovaciones productivas, y el modelo que sí poseía estas virtudes tenía al Estado por eje organizador y requería que una parte sustancial de la renta del agro se orientara a sostener el desarrollo de otras actividades, en especial industriales, tal como se había hecho ya en la etapa de oro del peronismo.

La contraposición en estos términos entre la visión estatista del desarrollo económico, cada vez más gravitante en el curso oficial, y la opuesta versión productivista, de mercado o “social” del motor de la

recuperación pos 2001, y la ventaja creciente con la que en el curso del conflicto de 2008 corrió esta última, quedaron bien a la luz en los cambios que se observaron en esos meses y los que siguieron en la opinión pública. Así como en los términos en que se planteó el debate público.

Desde que estalló la crisis se pudo observar una fuerte caída en el apoyo social al oficialismo, y en particular a la presidente: en el espacio de cuatro meses, entre marzo y julio, la adhesión a Cristina Fernández pasó del 55 al 15% (Ipsos Mora y Araujo 2008). Y más interesante aún fue el cambio que se registró en la recepción de los argumentos económicos en pugna: los encuestados que preferían priorizar “la producción de bienes” a “distribuir la riqueza”, pasaron de 42% al iniciarse el conflicto a 63% cuando él estaba por concluir; en junio el 66% opinaba que “el desarrollo agrícola-ganadero favorecía a todos los argentinos y debía ser promovido”, contra la visión de que la satisfacción de los reclamos del agro implicaba un perjuicio para el resto del país (Ipsos Mora y Araujo 2008).

En el marco de una economía que, pese al rápido crecimiento experimentado desde 2002, en otras áreas lucía a la vez fragmentada y concentrada, operando en un contexto social de polarización todavía marcado, con poca capacidad de integración y a través de empresas en gran medida desnacionalizadas, tuvo su lógica que el conflicto volviera popular a un capitalismo agrario que lucía dinámico e integrador. Lo que explica también que las encuestas del período arrojaran un dato recurrente: los empresarios del sector, y en particular sus productores primarios, eran sistemáticamente mejor evaluados por la opinión que el resto de los capitalistas.

Esto desató, a su vez, cambios de diagnóstico tanto en este como en otros sectores del empresariado. Porque se debilitó en ellos la identificación del kirchnerismo como la versión más estable y favorable al crecimiento económico que podían ofrecer en particular los peronistas y en general la política argentina. Esa visión había sostenido entre los dueños del capital, si no la adhesión, al menos sí la adaptación y la tolerancia en los años previos. Incluso, claro, en los del agro. Es de destacar que hasta entonces la sociedad pampeana había votado al kirchnerismo en mayor proporción que las clases medias de las grandes ciudades: en estas no había logrado alcanzar siquiera el 30% de los votos, mientras que en las ciudades medianas y chicas de las provincias agrícolas superaba largamente los 40 puntos, y en las grandes de

esos distritos rondaba ese porcentaje (véase el cuadro 3; también Porto y Lodola 2010; Novaro, Bonvecchi y Cherny 2014); seguramente esto se debía a que se le atribuía algún mérito en los años de prosperidad que venía atravesando el agro, y también en alguna medida a que se lo veía como continuidad del menemismo y el duhaldismo, la versión actualizada de un peronismo que, sin ser la opción política más deseable para la mayoría, parecía la única disponible para preservar el orden, estabilizar y hacer crecer la economía. Lo que explica también que el número de intendentes de ese signo en las zonas productivas siguiera creciendo, en continuidad de la tendencia iniciada en los años noventa.

En el otoño de 2008, sin embargo, esas opiniones parecieron abruptamente desmentidas por la revelación de que el grupo gobernante tendía a radicalizarse, reiterar agravados los vicios del intervencionismo y adoptar no sólo medidas fiscales cuasi expropiatorias cuando sus cuentas apremiaban, sino planteos antiempresarios para justificarlas. La decepción e incluso la percepción de haber sido “traicionados” sumaron así tensión extra a la crisis y a una evaluación contrapuesta a la oficial de sus causas subyacentes.

Al mismo tiempo, el conflicto, en su desarrollo y desenlace, abonarían en el ruralismo y otros sectores una crítica retrospectiva sobre la pasividad y adaptación hasta entonces mayoritariamente adoptada tanto por las entidades del agro como por las del empresariado en general frente a las intervenciones cada vez más discrecionales en la economía: la opción por la adaptación y el apaciguamiento ante la costumbre oficial de escalar los conflictos perdió crédito e incluso empezó a ser vista como un factor de aliento para que el grupo gobernante profundizara un rumbo amenazador, con medidas cada vez más agresivas y dañinas. En tanto, inversamente, pareció ahora asequible una resistencia eficaz, al menos contra algunas de sus iniciativas.

En un sentido más amplio, sucedió también que el protagonismo político que le había resultado especialmente esquivo a los capitalistas del agro durante décadas, más aún cuando se trataba de ejercer una influencia fundada en consensos sociales y el uso de recursos públicos y democráticos de acción colectiva, y no tanto en gestiones tras bambalinas o arreglos opacos y particularistas con los funcionarios y otros grupos de poder, de pronto pareció estar a su alcance. Y eso a su vez abrió nuevas perspectivas

para lo que este sector ahora podía creer alcanzable a través de sus organizaciones: un sector acomodado de la sociedad por primera vez en mucho tiempo se volvía protagonista central de la movilización y los debates públicos; y lograba desempeñar ese rol con éxito, tras convocar a amplios sectores de opinión en su apoyo, en masivos actos que llegaron a reunir decenas de miles de personas en distintas regiones del país, con los que logró torcerle el brazo en el Congreso a un gobierno hasta entonces imbatible tanto en las votaciones parlamentarias como en las calles y las urnas.

Consumidores y trabajadores urbanos, clases medias y diversos grupos políticos se habían solidarizado con sus reclamos y planteos en esas movilizaciones. Finalmente, la clave del éxito del movimiento de protesta había residido, más allá de su cohesión interna y la persistencia en las protestas, en esa capacidad de convocatoria a otros grupos de interés, en la influencia sobre la opinión pública a través de los medios de comunicación, y por su intermedio, en el apoyo ganado en grupos partidarios de todo el espectro político; apoyos que habían sido decisivos para dirimir la cuestión en el Parlamento, desmintiendo la premisa con la que quiso conducir las cosas el oficialismo frente a él desde un comienzo, según la cual en su escasa capacidad de influencia en otros sectores de opinión y en particular en la arena partidaria y parlamentaria, residía su principal falencia e irremontable desventaja (Novaro 2019, 319 y ss.; Freytes 2016; Freytes y O'Farrell 2017). De allí que el ruralismo diera una especial bienvenida en sus concentraciones a sindicatos, como UATRE de trabajadores rurales, y otros pertenecientes a la CTA (ligada desde sus orígenes a la FAA), a partidos de izquierda y sectores peronistas, además de los de centro y derecha, y a organizaciones de desocupados enfrentadas al oficialismo: lo ayudaba a desmentir el carácter oligárquico, reaccionario y estructuralmente minoritario del movimiento. Y le permitió acorrallar a un gobierno que acababa de triunfar ampliamente en una elección presidencial, desde un sector que hasta entonces y por décadas a lo más que había podido aspirar, según palabras de uno de los líderes de CRA, era a “salir de los suplementos rurales de los diarios” (Buryaile 2013).

El punto es relevante pues desmiente un juicio poco fundado pero muy difundido y persistente en los análisis sociológicos y politológicos sobre el sector, al que ya brevemente aludimos: el que sostiene que él, pese a la

pérdida de gravitación económica experimentada desde los años treinta hasta fines de siglo, habría retenido un contundente poder de veto frente a políticas distributivas e industrialistas, que ejerció en forma recurrente y por lo general efectiva. Lo que se supone corroborado en distintos planos: los intereses agropecuarios habrían gravitado decisivamente en los golpes de Estado y en las políticas aplicadas por los gobiernos de ellos resultantes, y su alianza con grandes industriales, inversores externos y las finanzas, integrando un polo conservador contrario a la intervención estatal, a las políticas distributivas y de aliento al consumo, habría estado en el origen de la inestabilidad que caracterizó la vida económica e institucional argentina desde aquel entonces (sobre la tesis del “empate estratégico” entre una coalición conservadora y una populista en estos términos, véanse Portantiero [1973 y 1977]; sobre los esfuerzos modernizadores, orientados a desactivar a los “sectores tradicionales” del agro y completar la industrialización, para romper ese bloqueo, O’Donnell [1977 y 1982]; y una revisión reciente del tema, Schvarzer [2001]).

Existe evidencia suficiente para sostener una tesis divergente con esta visión de las cosas: el sector agropecuario, mal organizado y por lo general aislado, o muy precariamente articulado con el resto del empresariado y con los actores políticos predominantes, tendió a fracasar en sus iniciativas en esos terrenos, y quedó excluido o con suerte subordinadamente incluido en las fórmulas con que se intentó resolver esos y otros asuntos centrales a sus intereses desde mediados del siglo XX. La sola consideración de los largos períodos en que rigieron altas retenciones a sus exportaciones, controles al comercio de sus productos y tipos de cambio regulados y diferenciales, perjudiciales para su rentabilidad (véase el Cuadro 2), además de programas de crédito y subsidio que los excluían, así lo demuestra. También el hecho de que durante buena parte de los períodos militares esas políticas siguieron aplicándose, sino total, al menos parcialmente.

Con ese panorama histórico como telón de fondo, cabe considerar el período inmediato posterior a la crisis de 2001, en que rigió un tipo de cambio libre y alto, acompañado de bajos porcentajes de retenciones y un comercio exterior en principio desregulado, más bien como una excepción, por lo favorable que resultó para la expansión del sector. Excepción que comenzó a desdibujarse a medida que avanzó la década, por las intervenciones y regulaciones crecientes que introdujo la gestión de Néstor

Kirchner. Y que las retenciones móviles vinieron a coronar.

Visto desde esta perspectiva, además, lo sucedido durante el conflicto por la 125 habría que considerarlo también como excepción más que como continuidad: a raíz de ese conflicto, al menos momentáneamente, “el campo” quebró el aislamiento político y la fragmentación organizativa que lo habían acompañado durante décadas, limitando su desempeño como actor colectivo y, por tanto, su influencia.

Aunque la ruptura sólo llegó a ser parcial, y mayormente reversible. Dado que el activismo agrario, más allá del mayor compromiso político que estaba asumiendo, dio continuidad a la agenda principalmente defensiva con la que había venido orientándose desde hacía mucho tiempo (históricamente enfocada en reclamar la disminución de retenciones y otros impuestos, la inclusión en líneas de crédito preferenciales y algunas otras reivindicaciones de ese tenor). Y porque, como veremos, no logró superar su crónica fragmentación interna, ni la falta de acuerdo con otros sectores empresarios, y apenas si lo consiguió circunstancialmente entre los integrantes de la propia actividad en cuanto a los problemas prioritarios y el modo de resolverlos.

La agenda económica del agro siguió siendo, además de defensiva, bastante acotada. Tal como había sido incluso en las muy puntuales ocasiones (como el inicio de los experimentos militares de 1955, '66 y '76), en que contextos de crisis política particularmente agudos habían dado momentánea cohesión al mundo empresario en general, ante amenazas percibidas por todos o la mayoría de sus integrantes como inmediatas y vitales. Esa cohesión no había tenido efectos muy duraderos, y había tendido más bien a reproducir, pasada la atención inicial de algunas de sus demandas, la subordinación de los intereses agropecuarios a los de otros sectores. Esto explica que las devaluaciones fueran acompañadas por regla general de subas en las retenciones, como mostramos en el cuadro 2, y en la ocasión en que eso no sucedió, tras el golpe de 1976, pronto las ventajas adquiridas se evaporaran a raíz del uso antinflacionario de la política cambiaria (situación que en parte se repetiría durante el período de la Convertibilidad). Todo lo cual ilustra nuestro argumento en cuanto a que el sector tuvo escasa gravitación en los acuerdos a que lograron llegar ocasionalmente el empresariado y los gobiernos nacionales, aún en los casos de los más afines a sus intereses.

El conflicto por la 125 replicó en varios aspectos esas crisis del pasado. Igual que en ellas, una amenaza particularmente intensa había sido el disparador tanto de la movilización rural como de la convergencia de las entidades del sector. Pero uno de sus rasgos anómalos y novedosos fue la autonomía con que este logró articular y hacer oír sus demandas. A lo que se agregó la solidaridad ganada para las mismas de un conjunto heterogéneo de actores sectoriales y políticos. Entre los que no destacaron, y esto es muy ilustrativo de las persistentes dificultades del sector, los empresarios de otras actividades, fuera de los pequeños y medianos comerciantes del área productiva y de unas pocas de sus cadenas de valor. Las que no habían sido capturadas por políticas específicas de control de precios y alicientes fiscales o comerciales del gobierno nacional (como había sucedido con el sector harinero, la producción láctea y avícola).

Esto reflejó, como ya adelantamos, además de problemas de largo aliento, el esfuerzo oficial por cooptar a los eslabones más concentrados y directamente ligados a la producción de bienes de consumo de la agroindustria. Que controlaban la COPAL (Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios, una de las cámaras más poderosas de la UIA), y que se abstuvieron en todo momento de solidarizarse con sus proveedores en el conflicto que enfrentaban.

Lo que confirma la idea de que el “conflicto del campo” fue, desde un principio, un proceso signado por la competencia política, y tramado en distintos planos simultáneos: el tributario y de las cuentas públicas, el de las políticas de comercio, de control de precios y la inflación, y el de la integración y preservación de la coalición de gobierno, de sus aliados y sus adversarios, en particular en el propio mundo empresario. Rasgo que también ayuda a entender su rápida politización, y que el mismo se extremara pese a desarrollarse en un contexto de bonanza y relativa estabilidad económica.

A su vez, si por un lado fue una acción de gobierno lo que lo desató, por otro fue el propio sistema político el que proveyó al ruralismo de instrumentos para sostenerlo y resolverlo en su favor, al dar legitimidad a sus reclamos y canales a su influencia. Lo que hizo posible otro de los datos a la postre más novedosos y llamativos del episodio: la consagración de este como actor de pleno derecho del juego democrático. Que también se explica por el hecho de que el conflicto se inscribió en una agenda de debates sobre

el rumbo económico, y tensiones sobre las reglas de juego, muy amplias, de las que participaban otros muchos actores. Y que colaboraron a contener las iniciativas más conflictivas, y diluir los efectos más disruptivos de la confrontación: de otro modo no hubiera sido tan sencillo que él se resolviera en la arena parlamentaria, evitando mayormente los choques directos entre los actores movilizados, y en gran medida se desactivara apenas saldada la cuestión.

Todo lo cual ayuda a entender, finalmente, que la administración pudiera seguir su camino y posteriormente recuperarse de los costos que el fracaso de su estrategia en este tema le impuso. Volveremos enseguida sobre esta cuestión de la prolongación en el tiempo de los efectos de la crisis, pues ella también supuso una “normalización” del rol del ruralismo. Pero antes de avanzar en esa dirección es oportuno referirse con más detalle a las reacciones del resto del empresariado.

Al respecto, lo más llamativo del caso, como hemos dicho, es que el agro fuera menos eficaz en ganar aliados entre sus pares capitalistas, que en el terreno político y en otros sectores de interés. Lo que se constata en el hecho de que el mundo empresario sólo puntual y muy parcialmente apoyó sus reclamos, al menos de momento. Y al menos en público: sus organizaciones mayoritariamente mantuvieron su disposición adaptativa, y colaboraron o acompañaron las decisiones oficiales. Una disposición doblemente significativa pues supuso una marcada discordancia con las reacciones individuales y privadas en el mundo de los negocios, en particular en su cúpula. Aunque esta ambigüedad no era nueva: ya desde antes se podía observar, por ejemplo en relación a las políticas de control de precios o las limitaciones al comercio exterior, que en general y en reserva, los empresarios criticaban esas políticas, pero públicamente participaban de ellas, y en ocasiones sus representantes las respaldaban con entusiasmo.

El conflicto por las retenciones móviles de todos modos provocó cambios importantes en la opinión empresaria sobre el proceso político y económico en curso. La ya desde tiempo antes declinante confianza en la orientación general que el grupo gobernante le imprimía a su gestión se convirtió en una marcada y general desconfianza. Pero aunque esto tuvo consecuencias microeconómicas importantes y bastante inmediatas, al alentar la fuga de capitales y desalentar inversiones en diversas actividades (véase Cuadro 1), no las hubo tantas en términos públicos ni gremiales.

Las entidades sectoriales del empresariado no agropecuario no modificaron si no muy parcial y lentamente su posición frente al gobierno. La adaptación que hasta entonces en general venían practicando siguió imperando. En gran medida porque la capacidad de sanción de las disidencias desde el Estado no desapareció. Y también porque el gobierno nacional se ocupó de ratificar el vínculo con los dirigentes de esas gremiales con promesas y alicientes. En dónde los cambios de posición resultaron más perceptibles fue en las organizaciones políticas de la cúpula, como la Asociación Empresaria Argentina (AEA, entidad representativa de las grandes firmas nacionales y extranjeras). Que abandonó el silencio autoimpuesto desde que el oficialismo había comenzado a radicalizarse, a fines de 2005 (Novaro 2019, 330 y ss.). Un cambio de actitud que también se explica por el carácter eminentemente político del conflicto.

Como fuera, la insistencia en adaptarse de la gran mayoría de las entidades de negocios determinó que el involucramiento de los empresarios en general en la vida política se volviera un tema de debate, tanto en el propio mundo empresario como en la arena pública. Ante todo, porque los ruralistas reprocharon al resto de los sectores de actividad su falta de apoyo y su colaboración con el oficialismo, fuera por temor a la retaliación o por los beneficios opacos y selectivos que recibían de él. Estas críticas de momento no alcanzaron para modificar la posición de las corporaciones. Si algo produjeron fue más bien nuevas tensiones entre la Mesa de Enlace y las demás entidades sectoriales. Así, cuando poco después CRA se negó a participar del intento de reflotar el G8, el resto de sus miembros se abstuvo de insistir en invitarla. Aunque con el tiempo alentarían también al activismo empresario a argumentar y defenderse, o autocriticarse, tanto ante esos reproches como a los del oficialismo achacándoles responsabilidad en la inflación, la fuga de capitales e incluso en supuestas amenazas a la estabilidad del gobierno, aludidas bajo la fórmula de los “poderes destituyentes”. De allí resultaría un novedoso empeño de referentes del mundo de los negocios (los dirigentes de AEA venían haciéndolo desde antes) por objetar su crónico “desinterés” por los problemas políticos y en particular por la calidad del sistema institucional. Un interés en el que las entidades del agro terminarían convergiendo con AEA y las demás organizaciones empresarias más políticas que gremiales (IDEA y ACDE), y desembocaría en la formación del Foro de Convergencia Empresaria, en

2014 (Novaro 2019, 395 y ss.).

En suma, los cambios de actitud de las entidades de negocios, durante el desarrollo del conflicto y tras su desenlace, fueron acotados, aunque con el tiempo se volvieron más significativos, e indicio de un movimiento subterráneo políticamente relevante. Algunas de esas organizaciones pasaron, a medida que se profundizó la crisis, de ser abiertamente favorables al Ejecutivo a una posición más neutral. En un principio el gobierno logró que el presidente de la UIA, Juan Carlos Lascurain, se manifestara en contra de las protestas ruralistas. Igual que las empresas de servicios públicos, que respondieron así a pedidos explícitos del Ministerio de Infraestructura (la más ocurrente fue una empresa de electricidad que acusó a los piquetes rurales por los cortes de sus servicios, al haber impedido la reparación de las líneas de alta tensión). Pero a medida que la posición del Ejecutivo se volvió más dura e impopular, la mayoría tomó distancia o guardó silencio. La primera declaración formal de la UIA, que no representó ya el punto de vista de Lascurain si no de su Comité Ejecutivo, donde pesaba en mayor medida el empresariado del interior, con lazos comerciales muy estrechos en muchas provincias con la actividad agropecuaria, consistió en un ecuaníme llamado a la conciliación entre el gobierno y el sector, sin alusión alguna a los inconvenientes que generaban los piquetes y los cortes de ruta (La Nación, 27/3/08). Fue además de lo más sugestivo que la central fabril sugiriera que esta vez el gobierno “no había intervenido” en su posición pública. Y también lo fue que algunos de sus referentes se apersonaran en el acto más masivo del ruralismo, en el Monumento de los Españoles porteño.

Tras el rechazo de las retenciones móviles en el Senado, un nuevo clima de opinión empezó a madurar en esos líderes, y así lo revelaron figuras hasta allí favorables al gobierno: el textil José de Mendiguren y el plástico Héctor Méndez criticaron al Indec, la suba de costos y la caída del consumo (La Nación, 7/8/2008). Las coincidencias de estos referentes de la UIA con AEA, debilitadas desde fines de 2005 tanto en estos temas como en otros (infraestructura, energía, impuestos y retraso de las tarifas) resurgirían gracias a esa reorientación de sus planteos.

El cambio de actitud fue sensible incluso en la Cámara Argentina de la Construcción (CAMARCO), aunque en su caso la toma de distancia de la postura oficial fue acompañada de la habitual celebración del “modelo de

crecimiento que ha hecho posible la integración social”. Cuando promediaba el conflicto, los apoyos activos de sectores empresarios al gobierno nacional eran ya más bien escasos: sólo la reflatada y poco representativa CGE y algunas cámaras de la UIA como ADIMRA y federaciones provinciales como la bonaerense y la santafecina seguían alineadas.

En cuanto a AEA, tardó en sentar posición. Pero cuando lo hizo fue en línea con este tono equidistante y más crítico del gobierno en el que luego confluían otras voces. Ella se ocupó además de reivindicar el rol del agro como “actor central del desarrollo económico y social”. Y una vez que el ruralismo demostró su capacidad de sostener las protestas y sumar apoyos de diversas procedencias, intentó mediar en el conflicto, y al mismo tiempo inscribirlo en el proceso de movilización y convergencia del mundo empresario que buscaba promover. Y que, para madurar, ella entendía, necesitaba una conducción ni partidaria ni gubernamental, si no empresaria como la que AEA ofrecía, si se pretendía que el resultado fuera más duradero y productivo que los que habían tenido otros intentos de activación y organización del capital en el pasado.

En abril de 2008 AEA volvió a reclamar al gobierno que combatiera la inflación, que se actualizaran las tarifas y los precios de los combustibles para promover inversiones en esos sectores, y se mejorara el clima de inversión terminando con las intervenciones discrecionales en los mercados. Todo lo cual podría lograrse, sostuvo, estableciendo mecanismos de diálogo entre gobierno y empresarios, para lo que propuso el modelo de *Round Table* utilizado en Estados Unidos. Nadie en el gobierno se hizo eco de esos planteos. Y tampoco de los que les siguieron a principios del mes siguiente, reclamando que las partes moderaran sus posiciones. Algo que sí en cambio atendió la Mesa de Enlace, urgida en esos días de volver a la mesa de negociaciones.

Eso alcanzó para que AEA pudiera convocar a una reunión con miras a buscar puntos de entendimiento, a la que se negaron a asistir los funcionarios invitados, pero concurrieron, además de los ruralistas, representantes empresarios cercanos al oficialismo, entre ellos varios dirigentes de la UIA. Luis Pagani, CEO de Arcor y presidente de AEA, transmitió a los ruralistas en esa ocasión tanto su respaldo como la sugerencia de moderar sus planteos y retomar las negociaciones. Lo que

concedía con el rol político que AEA deseaba para sí, tanto en el campo empresario como en la escena nacional, ratificaba su espíritu conciliador (contra las versiones oficiales de que algunos de sus integrantes estaban alimentando el conflicto) y su distancia con la promoción de intereses específicos. Su expectativa fue que también el gobierno entonces moderaría su actitud. Pero eso no pudo conseguirlo: aunque los ruralistas cumplieron su parte (de momento suspendieron las medidas de fuerza, *La Nación*, 19 y 20/5/08), el Ejecutivo se mantendría en su tesitura de no ceder, a la espera de que la movilización ruralista se desgastara y su conducción se volviera a dividir.

Debe tenerse en cuenta que, a esa altura, fines de mayo, detener tanto las protestas del agro como la escalada oficial eran objetivos cada vez más urgentes para el resto del empresariado, dadas las preocupantes señales que llegaban del exterior y hablaban de una crisis financiera en camino, cuyo impacto local podía ser grave. Eso debió alcanzar para relativizar otras expectativas sobre el conflicto, como que él pudiera debilitar al oficialismo. Lo que desmentiría otro argumento blandido por éste para negarse a moderar sus posiciones, luego replicado en muchos análisis sobre el tema: que se estaba configurando un frente empresario en su contra, dirigido a desgastarlo y en la medida de lo posible expulsarlo del poder, y que era contra esa amenaza extrema en ciernes que él se vio obligado a abroquelarse, movilizar a sus seguidores y negarse a ceder. Nada autoriza a pensar que la estrategia oficial fuera “defensiva” o “de resistencia”. Aunque esto no quita que se estuviera dando en AEA y en otros sectores un cambio de diagnóstico, al que ya nos referimos brevemente, respecto al grupo gobernante, a su tendencia a la radicalización y a lo que de ambos podían esperar los empresarios. Cambio que tendría por resultado la posterior convergencia del mundo de los negocios en una posición más crítica frente al proceso político en curso, mucho más reactiva que adaptativa, que se expresaría en el Foro de Convergencia, en cuya formación las entidades del agro tuvieron un destacado rol promotor.

Con todo, esto recién maduraría en el ocaso del segundo mandato presidencial de Cristina Fernández, entre 2014 y 2015, y en el ínterin, el ruralismo encontró muchos obstáculos para consolidar las ventajas tanto políticas como económicas obtenidas frente al gobierno nacional en el curso de la crisis de la 125. Es a esos obstáculos y a la “normalización” de la

situación del sector a lo que ahora debemos referirnos.

#### **IV. La tesis de la “polarización en espejo” y la desactivación del movimiento ruralista**

El conflicto por la 125 terminó con un resonante triunfo político del movimiento ruralista: él logró dividir al oficialismo y que el proyecto de ley que consagraba las retenciones móviles fuera rechazado en el Senado. Sin embargo, se trató de un triunfo en gran medida pírrico. En términos económicos, porque pronto los precios de sus productos bajaron y con retenciones fijas los productores terminaron pagando mucho más de lo que hubieran pagado de haberse aprobado la 125 con las modificaciones que se introdujeron durante el trámite parlamentario. Y en términos políticos, porque el ruralismo casi enseguida se desactivó, perdió cohesión y aliados, tanto en los partidos como en los grupos de interés. Con lo cual el sector pareció retornar a su condición habitual, de relativo aislamiento dentro del campo empresario y crónica debilidad de su acción colectiva. Inversamente, el gobierno nacional iría paulatinamente recuperándose de los costos que el conflicto le había impuesto.

Esta suerte dispar y paradójica de los bandos enfrentados durante el otoño del 2008 no era, sin embargo, tan inesperada como podría pensarse. Más allá de todos los cambios que señalamos había venido experimentando el agro, fueron necesarios muchos errores del propio Ejecutivo nacional para que los reclamos del movimiento ruralista lograran tan rápidamente la masividad y el impacto político que alcanzaron en esos meses. Y nunca este movimiento llegó a cohesionarse en torno a un programa, una organización, mucho menos un liderazgo, como los que habría necesitado apenas la crisis quedó atrás para seguir unido y activo.

La suerte dispar de las dos partes en pugna se debía, en última instancia, a que desde el principio fueron actores muy distintos, tanto en términos de su constitución como de los recursos con que contaban: sólo en las condiciones muy excepcionales creadas por el conflicto se pudo disimular el hecho de que de un lado existía una coalición política con sólidos asientos institucionales, partidarios y de identidad, además de con un firme control del presupuesto público y sólidos liderazgos, y del otro, en cambio, se había

reunido un arco de actores con intereses, lealtades institucionales e inclinaciones políticas solo en módica medida compartidos, carente de un centro o eje articulador que pudiera trascender en forma sostenida esas diferencias.

Esta dispar condición de los dos protagonistas del conflicto, sin embargo, pasó desapercibida en muchos análisis del fenómeno. Por caso, los que interpretaron su dinámica en los términos de una “polarización en espejo”, y homologaban el comportamiento de un actor político cohesionado, el gobierno nacional, con las conductas adoptadas por un gran número de actores que en ningún momento alcanzaron un grado equivalente de coordinación para desarrollar una estrategia, y cuando lograron algo aproximado lo hicieron yendo “detrás de los acontecimientos” y guiados por reacciones circunstanciales. Tan es así que ese arco de actores, tras la resolución de la crisis, en el único objetivo en que siguió coincidiendo fue, en todo caso, en encontrar una vía de reconciliación con las autoridades, ya que satisfacer sus intereses dependía de moderar los conflictos y normalizar la relación con ellas.

Si se acepta que la cohesión que alcanzó el ruralismo durante los choques por la 125 fue en gran medida efecto de las iniciativas oficiales orientadas a escalar ese conflicto, se entiende mejor su escasa suerte posterior para lograr otros objetivos que algunas o todas las entidades reunidas en la Mesa de Enlace se propusieron. Y también se entiende por qué a esta le costara sobrellevar la exclusión de toda instancia de diálogo o negociación que le impuso en adelante el oficialismo. Las interpretaciones que abonan la tesis de la polarización en espejo (Basualdo 2009; Hora 2010; Panero 2019) postulan en cambio que el grupo gobernante actuó así recién a partir de su fracaso en contrarrestar las movilizaciones ruralistas con las de sus bases en sindicatos y movimientos sociales y atraerse a los sectores medios urbanos, lo que se habría evidenciado en los cacerolazos contra sucesivas intervenciones de la presidente y de su predecesor. Sin embargo, y como aquí hemos analizado, la inclinación oficial a polarizar y escalar el conflicto se observa ya desde el comienzo, y fue ella más bien una causa que una consecuencia de la reiteración y ampliación de las protestas. Y así como se inició antes, también se mantuvo por mucho más tiempo: fue la necesidad de enfrentar a “actores destituyentes” lo que justificó, desde la óptica oficial, no volver a negociar ninguna medida de gobierno con la Mesa de Enlace

mientras permaneció en el poder.

Por otro lado, si bien es cierto que durante el conflicto las posiciones de los duros de ambos bandos se alimentaron mutuamente, frustrando las negociaciones que intentaron reiteradas veces los moderados (una reconstrucción más detallada de esos intentos en Novaro, Bonvecchi y Cherny 2014, 308 y ss.), mientras los líderes oficiales fueron quienes encarnaron el ala dura dentro de su espacio, y se ocuparon de frustrar a sus seguidores menos confrontativos y gravitantes (como sucedió con el jefe de gabinete, Alberto Fernández y el secretario Urquiza [Fernández 2012; Miguens 2013]), del lado del ruralismo quienes se mostraron inflexibles fueron actores dispersos, los autoconvocados, militantes y dirigentes intermedios de las entidades y sectores políticos de oposición, mientras que los líderes de la Mesa de Enlace dieron prioridad a una salida negociada, contemplando incluso una variante acotada de la 125 como solución aceptable. Por lo que resulta difícil identificar en ella una estrategia de radicalización y su recurso a la protesta se entiende mejor como consecuencia de la falta de alternativas y vías para negociar.

Lo dicho permite extraer otra importante conclusión sobre el conflicto: él puso en evidencia mejor que ningún otro del período el tipo de relaciones público-privadas preferidas por el grupo gobernante en esos años, y el punto de quiebre al que esa preferencia estaba empujando a la disposición adaptativa que imperaba en general en los dueños del capital. El episodio, dado que involucró a una porción hasta allí no sólo dispuesta a adaptarse, sino en parte alineada con el oficialismo, por los beneficios que él ofreciera y más todavía por las circunstancias que le tocaban administrar, ilustra además muy bien el tipo de problemas que se suscitaba desde entonces con otros sectores; dado que el oficialismo, lejos de revisar las premisas con que venía actuando, las ratificó y profundizó; y la espiralización del intervencionismo económico hizo el resto.

Esa espiralización no volvería a afectar, de todos modos, en forma directa al agro. La resistencia exitosa a las retenciones móviles aleccionó al gobierno sobre los riesgos de ir demasiado lejos en la confrontación con el sector. Por lo que, desde entonces, aunque se mantuvo impermeable a sus demandas, no volvió a intentar una ofensiva que pudiera unificarlo. Prueba de ello fue que, cuando la escasez de divisas y recursos fiscales se agudizó, pocos meses después de cerrado el conflicto de la 125, se abstuvo de

nacionalizar el comercio de granos, una medida por la que abogaron sus sectores más radicalizados y que en otro contexto tal vez hubiera adoptado. Y buscó una salida por otros medios (en concreto, la expropiación de los fondos de pensión).

Refuta también, finalmente, la hipótesis de la polarización en espejo el hecho de que, tras el fracaso del Ejecutivo en el Senado con las retenciones móviles, como ya dijimos, la mayor parte del empresariado, incluido el del agro, buscó normalizar las relaciones con él, es decir, retrotraerlas a lo que habían sido hasta comienzos de 2008. Y así fue que la Mesa de Enlace entró en un inmediato declive: desactivada la amenaza común de la 125 las cuatro entidades que la componían tuvieron de nuevo motivos para negociar por separado con el gobierno, y éste supo aprovechar la oportunidad: mientras siguió acusando a los *pools* de siembra de ser la versión moderna de la oligarquía, favoreció con la distribución de ROEs, los permisos de exportación de granos, a grandes cooperativas comercializadoras ligadas a Coninagro y FAA (ACA y AFA principalmente), a condición de que tomaran distancia de esas entidades (ambas cooperativas terminarían afiliándose a la CGE [Freytes y O'Farrell 2017]).

La intervención directa del secretario de Comercio, Guillermo Moreno, que ya era sensible desde antes en la distribución de los ROEs, se extendió además a todas las actividades del agro a partir de 2009, e incluyó un nuevo recurso discrecional, los llamados “preROEs”, permisos informales para iniciar los pedidos de autorización para exportar. Lo que generó sobrecostos de intermediación para los productores, que se vieron obligados a vender a menores precios a los receptores de dichos permisos, principalmente las compañías exportadoras. También ese año FAA y la Federación de Acopiadores dejaron de administrar permisos de comercialización, que eran hasta entonces su mayor fuente de recursos. A lo que se sumó, a partir de marzo de 2010, un nuevo cierre de las exportaciones de carne. Aunque al mismo tiempo, en compensación, se ofrecieron subsidios por la sequía que afectó durante el verano de 2008-9 a vastas zonas productoras, y se reabrieron las exportaciones de maíz y trigo.

No resulta extraño entonces que los sectores que más dependían de subsidios y otros beneficios selectivos, financiados entre otras fuentes de recaudación con retenciones, como las cooperativas lácteas reunidas en Coninagro y los acopiadores de granos, tomaran distancia del ruralismo y

volvieron a ponerse en sintonía con los productores avícolas, los molineros y los aceiteros que venían defendiendo las políticas oficiales, pues se beneficiaban de las limitaciones a las exportaciones y la consecuente reducción de los precios de sus insumos. Prueba de eso fue el éxito que tendría el Consejo Argentino de Productores, motorizado por Moreno: se sumaron al mismo la Cámara de la Industria Aceitera, la Unión General de Tamberos, la Federación Argentina de la Industria Molinera, la Cámara de Operadores Mayoristas Frutihortícolas y la Asociación Supermercadistas Unidos, entre otros. Mientras tanto, la Federación Agraria, que hasta comienzos de 2008 había tenido una relación de interlocución privilegiada con el oficialismo, buscó inútilmente restablecerla.

Influyó también en la dispersión del ruralismo el hecho de que, aunque había obtenido un contundente triunfo político, el sector resultó económicamente perjudicado por la votación en el Senado, como ya adelantamos. En la segunda mitad de 2008, a raíz de la crisis financiera, los precios internacionales de todos sus productos se derrumbaron. De haberse aplicado entonces la 125 como había sido reformulada en el proyecto que aprobara Diputados, los productores se hubieran beneficiado de una baja de las tasas, en el caso de la soja bastante por debajo del 35% que quedó vigente. El perjuicio fue imprevisible y no exclusivo para los productores chicos (contra lo que afirma Lissin [2010]), pero explica que algunos dirigentes de FAA hubieran festejado esa aprobación parcial. Actitud que otros dirigentes del sector podrían haber acompañado de haber sobrevivido al conflicto alguna vía de negociación confiable con el oficialismo.

El agravamiento de la crisis financiera tuvo otro impacto negativo para la Mesa de Enlace: reforzó de momento la inclinación del empresariado a explorar vías de reconciliación con el gobierno. En la primavera de 2008 la economía entró en recesión y hasta que volvió a crecer, en la segunda mitad de 2009, la dependencia de las empresas de las medidas que pudiera adoptar el Ejecutivo nacional y de sus recursos de asignación discrecional fueron suficiente disuasivo para al menos no insistir en los temas en conflicto. Cuando en septiembre y octubre los directivos de AEA fueron recibidos por el nuevo ministro de Economía, Carlos Fernández, celebraron la propuesta oficial de cancelar la deuda con el Club de París, en default desde 2001. Tema que convocó también una masiva presencia empresaria en la Casa Rosada, de todos los sectores (salvo del agro). Se dio la bienvenida

asimismo en esta ocasión a la propuesta de reabrir el canje de deuda para los *hold outs* de 2005, señal de reconciliación con los mercados que se esperaba redujera el costo del financiamiento para las empresas, en un momento en que la incertidumbre global lo disparaba. Como la aceleración de la crisis externa cerró ese camino, el gobierno terminó tomando el opuesto, con la expropiación de los fondos de pensión en manos de las AFJPs. Pero a los sectores productivos les cumplió las promesas adelantadas en esas reuniones: se sostendría el dólar competitivo (con una fuerte devaluación a fines de 2008), se contuvieron los aumentos de salarios y la amenaza de las importaciones, sobre todo provenientes de Brasil, que ya había devaluado su moneda tiempo antes, y de China (La Nación 12/10/2008).

Por último, también el ruralismo perdería la cohesión inédita alcanzada durante el conflicto de 2008 debido al fracaso de su intento de involucrarse más activamente en la arena parlamentaria. Unos 300 dirigentes del sector apostaron a resolver el déficit de representación que habían vivido hasta entonces capitalizando en las legislativas de 2009 su triunfo del año anterior, por medio de la traducción a votos de la solidaridad que habían recibido de la sociedad pampeana, y se postularon por distintas listas de oposición. Un buen número resultó electo a nivel local y distrital. Pero al Congreso Nacional solo llegaron 11 de esos dirigentes, a través de distintos partidos. Y fueron incapaces de formar un bloque o coordinarse para promover los intereses de sus bases, pues quedaron rápidamente sumidos en la dinámica intra e interpartidaria imperante. La relación entre intereses empresarios y representación política siguió siendo un problema irresuelto (Ambrosetti 2013; Buryaile 2013; sobre la diferencia entre el escaso éxito local y la experiencia del bloque ruralista brasileño, Freytes 2017).

Esto fue un aliciente para que otros integrantes del movimiento cedieran a ofertas oficiales. Y cuando los precios internacionales de sus productos volvieron a subir, desde fines de 2009, la desactivación se completó: el sector pasaría de protagonizar todavía cerca de 500 piquetes en 2009 a apenas unos 40 en 2010 (Diagnóstico Político/La Nación). En los comicios de 2011 no habría una presencia sensible de candidatos ruralistas en las listas opositoras, y la coalición oficial volvería a imponerse en la mayor parte de los centros urbanos de la zona productiva, recuperando en ellos entre 20 y 30 puntos respecto a la muy mala elección de 2009, cuando había

recibido allí alrededor de 20% de los votos totales, o incluso menos (según el tipo de ciudades que se considere, véase el cuadro 3).

De todos modos, la Mesa de Enlace no se disolvió (recién el gobierno lograría quebrarla, con una visita de la presidenta a Coninagro, en 2011), y la cooperación entre las entidades se mantuvo en algunos asuntos. Una expresión de esta persistencia sería el intento de reactivar el Foro de la Cadena Agroindustrial, que había comenzado a reunirse en 2004 con el objeto de promover una política global para la actividad. La iniciativa no prosperó debido al boicot de las autoridades, que lograron se retiraran de dicho foro COPAL, los frigoríficos y varios otros actores. Y en su lugar promocionaron un Plan Estratégico Agroalimentario, a instrumentar a partir de 2010, en cuya elaboración aceptaron participar la mayor parte de las entidades de la cadena, incluidos los miembros de la Mesa de Enlace; aunque pronto se comprobaría que la iniciativa tenía un objetivo más distractivo que práctico, pues ninguna de sus recomendaciones se volcaría en decisiones concretas (Ambrosetti 2013; Dente 2013; Feldman 2014).

## V. Conclusiones

Durante la llamada “crisis del campo” de 2008 se combinaron ciertas circunstancias excepcionales (una cadena de errores del gobierno nacional en el manejo del conflicto, expectativas económicas y políticas que habían ido extendiéndose en el sector y que resultaron de pronto frustradas al chocar contra las que simultáneamente se hizo el grupo gubernamental e iban en la dirección opuesta), para estimular la manifestación disruptiva de cambios estructurales registrados desde tiempo antes en la zona agrícola (su expansión territorial y su veloz modernización desde los años noventa, el dinamismo y la mayor integración económica y social que eso trajo a los pueblos y las ciudades pampeanas, el recambio generacional registrado en las unidades productivas y en la dirigencia sectorial, y las consecuentes transformaciones en la red asociativa del sector). La combinación de aquellas circunstancias y estas mutaciones estructurales hizo posible que el activismo rural y sus organizaciones superara imprevistamente los obstáculos que durante décadas habían trabado sus esfuerzos por hacer pesar

los intereses del sector en la escena pública y en la toma de decisiones de gobierno.

Esta inédita experiencia unificó a los componentes de la sociedad pampeana, y en la medida en que supuso el recurso a instrumentos democráticos (asambleas y concentraciones, una activa participación en los medios de comunicación, y por sobre todo el reclamo de que se sometiera a discusión en el Congreso y a negociación entre los distintos niveles de gobierno una política hacia el agro que hasta entonces decidía en forma inconsulta el Ejecutivo nacional), permitió su reconocimiento como actor de pleno derecho del sistema político nacional. Todo lo cual significó para el agro romper, al menos circunstancialmente, con una larga historia de dispersión organizativa, débil acción colectiva y relativo aislamiento frente a los demás grupos de interés, incluido el resto del empresariado, y los actores políticos.

Contra las premisas y los supuestos que ha venido manejando el grueso de la literatura sociológica y politológica sobre el sector desde hace décadas, según los cuales él habría ejercido una suerte de poder de veto persistente sobre las políticas económicas de todo tipo de gobiernos y regímenes, hemos destacado aquí que durante la mayor parte del siglo XX y todavía en las primeras décadas del actual los productores agropecuarios se contaron entre los grupos empresarios menos influyentes en la toma de decisiones públicas. Una limitación que quedó reflejada en la casi permanente aplicación de políticas cambiarias, tributarias y comerciales que los perjudicaron, y beneficiaron en cambio al fisco, a otros sectores empresarios, a los consumidores u otros actores.

Además, hemos podido comprobar, analizando el curso de los acontecimientos que siguió al cierre del conflicto, que esta debilidad no desapareció con el triunfo legislativo del ruralismo en julio de 2008. Él logró entonces un resonante éxito político, y detuvo la aplicación de las retenciones móviles a sus exportaciones, pero en poco tiempo el Ejecutivo recuperó la iniciativa, encontró vías alternativas para mejorar sus cuentas y, lo que es más importante, logró neutralizar en adelante y por varios años la injerencia de la Mesa de Enlace en sus decisiones y en sus tratos con la mayor parte del empresariado. A lo que se sumó el hecho de que, en términos fiscales, retrotraer la situación de las retenciones al momento previo a la resolución 125 resultó ser un buen negocio para las autoridades,

dada la fuerte caída de los precios internacionales de los alimentos que acompañó el agravamiento de la crisis financiera desde fines de ese año. También tuvo un carácter pírrico el triunfo logrado por los ruralistas debido a que las expectativas de cambio que el movimiento depositó tanto en la cooperación dentro de la cadena agroalimentaria como con otros actores empresarios y con las fuerzas políticas terminaron, de momento, frustrándose.

De todos modos, pueden también identificarse saldos positivos para el sector que sobrevivieron al paso del tiempo, derivados de la experiencia organizativa y de movilización que el episodio significó. El primero de ellos se vincula, precisamente, con las dificultades nacidas de la crónica fragmentación de su representación. Y uno no menos importante fue el aprendizaje político que aportó a un gran número de activistas y dirigentes. Si algo aprendieron quienes participaron no sólo del conflicto, si no del decepcionante proceso posterior de “normalización”, fue que la Mesa de Enlace y otras instancias de articulación interna, como el Foro de la Cadena Agroalimentaria, y externa, como el Foro de Convergencia Empresaria, serían desde entonces instrumentos imprescindibles para hacer pesar sus intereses, y de cuyo fortalecimiento habría de depender en adelante la atención de los mismos.

Los estudios sobre la materia, por su parte, deberían todavía hacer su propio aprendizaje, para superar mitos y verdades selladas que evidentemente no están siendo de mayor utilidad para comprender los problemas de agregación de intereses y acción colectiva del empresariado, no sólo en este sector. Una cuestión imprescindible para comprender las mediaciones existentes y las que se necesitan para un mejor funcionamiento de nuestro sistema capitalista y nuestra democracia.

## Referencias

- Acuña, C. 1996. “Las contradicciones de la burguesía en el centro de la lucha entre el autoritarismo y la democracia (1955 – 1983)”. *Realidad Económica* 138, Buenos Aires.
- Balsa, J., G. Mateo y M. S. Ospital. 2008. *Pasado y presente en el agro argentino*. Buenos Aires: Lumiere.

- Basualdo, A. 2009. *Características estructurales y alianzas sociales en el conflicto por las retenciones móviles*. Buenos Aires: mimeo.
- Barsky, O., y S. Bearzotti. 1991. *El desarrollo agropecuario pampeano*. Caracas: IICA Biblioteca Venezuela.
- Barsky, O., y J. D. Gelman. 2009. *Historia del agro argentino: desde la Conquista hasta comienzos del siglo XXI*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Barsky, O. y M. Dávila. 2009. *La rebelión del campo. Historia del conflicto agrario argentino*. Editorial Sudamericana: Buenos Aires.
- Bisang, R. 2007. “El desarrollo agropecuario en las últimas décadas”. Santiago: Documentos de la CEPAL.
- Bisang, R., G. Anlló y M. Campi. 2008. “Una revolución (no tan) silenciosa. Claves para repensar el agro en Argentina”. *Desarrollo Económico* 189-190: 165-207. Buenos Aires: IDES.
- . 2013. *Claves para repensar el agro argentino*. Buenos Aires: Eudeba.
- de Imaz, J. L. 1965. “Estructura social de una ciudad pampeana”. *Cuaderno de Sociología* 1.2. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Fairfield, T. 2011. “Business Power and Protest: Argentina’s Agricultural Producers Protest in Comparative Context”. *Studies in Comparative International Development* 46 (4): 424-453.
- Fara & Asociados. 2014a. “Serie histórica sobre preocupaciones ciudadanas. GBA y Capital Federal”. Buenos Aires.
- . 2014b. “Estudio de opinión pública. GBA y Capital Federal”, Buenos Aires.
- Freytes, C. 2015. “The Cerrado Is Not the Pampas: Explaining Tax and Regulatory Policies on Agricultural Exports in Argentina and Brazil (2003-2013)”. Tesis doctoral, Departamento de Ciencias Políticas, Northwestern University.
- Freytes, C. y J. O’Farrell. 2017. “Conflictos distributivos en la agricultura de exportación en la Argentina reciente (2003-2015)”. *Desarrollo Económico* 57 (221): 181-196. Buenos Aires: IDES.
- Galiani, S. 2019. “El esfuerzo fiscal 2016-2019 en Argentina”. *Foco Económico*, 16 de junio de 2019.
- Gerchunoff, P. y L. Llach. 1998. *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires: Ariel.

- Gras, C. 2010. “Elites rurales contemporáneas. Cambio tecnológico, liderazgo empresarial y acción política en la Argentina sojera”. Trabajo presentado en el taller “El Bicentenario de la Independencia y la(s) democracia(s) en América Latina”, Berlín, 12-13 de febrero.
- Hernández, V. 2007. “El fenómeno económico y cultural del *boom* de la soja y el empresariado innovador”. *Desarrollo Económico* 47 (187): 331-365. Buenos Aires: IDES.
- Hora, R. 2000. “Terratenientes, empresarios industriales y crecimiento industrial en la Argentina: los estancieros y el debate sobre el proteccionismo (1890-1914)”. *Desarrollo Económico* 40 (159): 465-492. Buenos Aires: IDES.
- . 2010. “La crisis del campo del otoño de 2008”. *Desarrollo Económico* 50 (197): 81-111. Buenos Aires: IDES.
- . 2018. *¿Cómo pensaron el campo los argentinos?* Buenos Aires: Siglo XXI.
- Ipsos-Mora y Araujo. 2002-2012. “Serie Principales Problemas”, Buenos Aires.
- . 2003-2011. “Serie Imagen Programa Económico”, Buenos Aires.
- Lattuada, M. L. 2006. *Acción colectiva y corporaciones agrarias en la Argentina: transformaciones institucionales a fines del siglo XX*. Quilmes: UNQ Editorial.
- Lissin, L. 2010. “Consecuencias no deseadas de la acción colectiva empresaria: la Federación Agraria Argentina en la Mesa de Enlace. Un abordaje a partir de la sociología económica”. *Papeles de trabajo IDAES-UNSAM* 19. Buenos Aires.
- Mangonnet, J. y M. V. Murillo. 2017. “El boom sojero y la protesta fiscal de los productores rurales”. *Desarrollo Económico* 57 (221): 165-179. IDES.
- Novaro, M. 2019. *Dinero y poder. Las difíciles relaciones entre empresarios y políticos en Argentina*. Buenos Aires: Edhasa.
- Novaro, M., A. Bonvecchi y N. Cherny. 2014. *Los límites de la voluntad*. Buenos Aires: Editorial Ariel.
- Nun, J. y M. Lattuada. 1991. *El gobierno de Alfonsín y las corporaciones agrarias*. Buenos Aires: Manantial.
- O'Donnell, G. 1977. “Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976”. *Desarrollo Económico* 16 (64): 523-554. Buenos Aires: IDES.

- . 1982. *El Estado burocrático autoritario: Triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano
- Palomino, M. 1987. “Las entidades agropecuarias”. En *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*, compilado por J. Nun y J. C. Portantiero. Buenos Aires: Puntosur.
- Palomino, M. 1988. *Tradición y poder. La Sociedad Rural Argentina (1955-1983)*. Buenos Aires: CISEA-Grupo Editor Latinoamericano.
- . 1989. *Organizaciones corporativas del empresariado argentino: CARBAP (Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa) 1955-1983*. Buenos Aires: CISEA.
- Panero, M. O. 2009. “Empresarios Agropecuarios y Participación Política en Argentina. La Sociedad Rural Argentina y la nueva elite rural”. Ponencia presentada en el XXI Congreso Mundial de Ciencia Política. Santiago de Chile.
- Panero, M. O. et al. 2019. *Actores, políticas públicas y conflicto agropecuario: A diez años de la 125*. Villa María: Eduvim.
- Portantiero, J. C. 1973. “Clases dominantes y crisis política en la Argentina actual”. En *El capitalismo argentino en crisis*, compilado por O. Braun. Buenos Aires: Siglo XXI.
- . 1977. “Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973”. *Revista Mexicana de Sociología* 531-565. México.
- Porto, A. y A. Lodola. 2010. “Política económica y resultados electorales. El conflicto rural y el resultado electoral 2009 en las municipalidades de la provincia de Buenos Aires”. Documento de trabajo, Universidad Nacional de La Plata.
- Sanz Cerbino, G. 2012. “Burguesía agraria, conflictividad política y quiebres institucionales. Argentina, 1975-2008”. *Polis, Revista Latinoamericana*, 11 (31): 257-278. Santiago, abril 2012.
- Schneider, B.R. 2010. “Business politics in Latin America: patterns of fragmentation and centralization”. En *The Oxford handbook of business and government*, págs. 307-329. Oxford University Press.
- Schvarzer, J. 2001. “Terratenientes, industriales y clase dominante en el ya antiguo debate sobre el desarrollo argentino”. *Desarrollo Económico* 41 (161): 121-126. Buenos Aires: IDES.

*Entrevistas*

- Ambrosetti, Ernesto. 2013. Economista, jefe del Instituto de Estudios Económicos y de Negociaciones Internacionales de la SRA, 30 de mayo. Archivo de Historia Oral de la Argentina Contemporánea, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Barsky, Osvaldo. 2017. Investigador del Conicet y profesor de la UAI. Especialista en desarrollo agropecuario. 20 de septiembre de 2017.
- Bisang, Roberto. 2014. Economista especializado en sector agropecuario, 4 de marzo. Archivo de Historia Oral de la Argentina Contemporánea, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Buryaile, Ricardo. 2013. Dirigente de CRA y diputado por Formosa de la UCR, 5 de julio de 2014. Archivo de Historia Oral de la Argentina Contemporánea, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Dente, Raúl. 2013. Titular de la Federación de Centros de Acopiadores, 2 de julio de 2013. Proyecto sobre Gobiernos y Empresarios, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Feldman, Isidoro. 2014. Coordinador del Plan Estratégico Alimentario entre 2009 y 2011. 12 de junio.
- Fernández, Alberto. 2012. Jefe de Gabinete de Ministros de 2003 a 2008. Archivo de Historia Oral de la Argentina Contemporánea, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Giraudó, María Beatriz. 2014. Presidenta de AAPRESID, 31 de julio de 2014.
- Jaime, Juan Cruz. 2012-3. Asesor de la SRA. 12 de junio de 2012 y 10-22 de mayo de 2013. Archivo de Historia Oral de la Argentina Contemporánea, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Lattuada, Mario. 2017. Investigador del Conicet y especialista en organizaciones del sector agropecuario. 20 de septiembre de 2017.

- Miguens, Luciano. 2013. Presidente de la SRA, 2002-2008), 12 de octubre, Archivo de Historia Oral de la Argentina Contemporánea, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Negri, Ricardo. 2013. Director de Investigación y Desarrollo de AACREA, 24 de julio y 25 de agosto de 2013. Programa sobre Empresarios y gobiernos, Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Peirano, Miguel. 2014. Ministro de Economía, 2006-2007. Economista de la UIA, 12 de abril de 2014. Programa sobre Empresarios y gobierno, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Rapela, Miguel. 2014. Director Ejecutivo de la Asociación de Semilleros Argentinos, 6 de julio de 2014.
- Trucco, Victor. 2014. Presidente de AAPRESID (2008-2012), 12 de abril de 2014. Programa sobre Empresarios y gobierno, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

# INCLUSIÓN FINANCIERA Y EMPODERAMIENTO DE LA MUJER: UNA REVISIÓN CRÍTICA EN BASE A LA LITERATURA

---

**Ignacio E. Carballo\***

Pontificia Universidad Católica Argentina

✉ [ignaciocarballo@uca.edu.ar](mailto:ignaciocarballo@uca.edu.ar)

Recibido: 22 de octubre de 2019

Aceptado: 5 de enero de 2020

**Resumen:** El presente trabajo estudia la inclusión financiera y su rol como instrumento para reducir la inequidad de género. Se propone principalmente analizar la evidencia de impacto que sustenta los causales teóricos en torno a la inclusión financiera de la mujer como herramienta para la reducción de brechas mediante el empoderamiento de la misma. Para ello, se expone el fenómeno reciente de fomento a la inclusión financiera con enfoque de género y se plantean los causales teóricos que la justifican. Tras analizar la evidencia empírica que la sustenta, se denota un quiebre en los trabajos que han abordado la evaluación de programas de inclusión financiera con diseños metodológicos aleatorios y controlados (RCT) con respecto a evaluaciones previas a estos, cuyas conclusiones de impacto eran mayormente positivas. Se señala el valor de los primeros como únicos diseños metodológicos que pueden afirmar algún impacto causal y se destaca cómo la evidencia en estos estudios es nula o (en el mejor de los casos) mixta, poniendo en duda el impacto real de la inclusión financiera en el empoderamiento de la mujer.

**Palabras clave:** inclusión financiera; microfinanzas; género

---

\* Ignacio E. Carballo es docente en la Pontificia Universidad Católica Argentina y miembro del Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES), Instituto de Investigaciones Económicas, CONICET, FCE-UBA.

**Abstract:** This paper studies financial inclusion and its role as an instrument to reduce gender inequality. It is mainly proposed to analyze the evidence of impact that sustains the theoretical causes around the financial inclusion of women as a tool for the reduction of gaps through the empowerment of women. To this end, the recent phenomenon of promoting financial inclusion with a gender perspective is presented, as well as the theoretical causes that justify it. After analyzing the empirical evidence that supports it, a break in the work that has approached the evaluation of financial inclusion programs with random and controlled methodological designs (RCT) with respect to previous evaluations to these, whose conclusions of impact were mostly positive, is highlighted. It emphasizes the value of the former as the only methodological designs that can affirm any causal impact and highlights how the evidence in these studies is null or (at best) mixed, calling into question the real impact of financial inclusion on women's empowerment.

**Keywords:** Financial Inclusion; Microfinances; Gender

## I. Introducción

Según ONU Mujeres, las inequidades de género se manifiestan en cada una de las dimensiones de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Ello es sumamente crítico, ya que las mujeres representan la mitad de la población del mundo y, por ende, tienen la mitad del potencial humano (ONU Mujeres 2018).

De acuerdo al organismo, el empoderamiento de la mujer no solo es bueno por sí mismo desde una visión ética, al mejorar su bienestar personal, sino también que trae aparejados efectos positivos para la sociedad en su conjunto. En los términos de la Agenda 2030: una mujer que logra obtener ingresos regulares no sólo contribuye a reducir la pobreza (ODS Nro. 1), sino que también mejora, por ejemplo, la educación, salud y nutrición de quienes de ella dependen (ODS Nro. 2, 3 y 4) (Durrant y Sathar 2000; Lancaster et al. 2003; Joshi 2004; ONU Mujeres 2018).

No obstante, las mujeres enfrentan barreras legales, prejuicios y normas sociales más duras y más dificultades personales que los hombres en un

amplio número de aspectos. Para dimensionar, a nivel mundial hay un 22% más de mujeres pobres que hombres en edades entre 25 y 34 años (ONU Mujeres 2018).

Entre otras brechas, las mujeres demuestran un menor acceso a recursos financieros, pero mejores tasas de cumplimiento. De acuerdo al Banco Mundial:

La inclusión financiera se refiere al acceso que tienen las personas y las empresas a una variedad de productos y servicios financieros útiles y asequibles que satisfacen sus necesidades -como pagos y transferencias, ahorro, seguros y crédito- y que son prestados de una manera responsable y sostenible. (Banco Mundial 2018)

En este trabajo se entenderá a la inclusión financiera como la creación, promoción y regulación de un ambiente financiero accesible, asequible y seguro para el conjunto de la sociedad. Tiene como fin promover el bienestar económico y la inclusión social a través de la oferta de servicios y productos financieros diseñados para satisfacer las necesidades de distintos sectores de la población (Carballo 2018, 2)

Cada vez más, la inclusión financiera se destaca como una prioridad en materia de desarrollo, para las autoridades, los organismos reguladores y las instituciones tanto a nivel mundial como nacional. Como factor clave para el desarrollo económico y la reducción de la pobreza, la inclusión financiera pasó a jugar un papel importante en la agenda mundial y de políticas públicas.

Para dar un ejemplo el Grupo Banco Mundial ha impulsado la iniciativa de lograr el “Acceso universal a los servicios financieros para el año 2020” (UFA 2020), y cuya meta principal es proporcionar acceso financiero a los 1.500 adultos excluidos del sistema financiero formal, entre los cuales más de la mitad son mujeres<sup>37</sup>. En la declaración presentada por el Grupo Banco Mundial se destaca los 25 países en desarrollo en donde viven más del 70% de las personas no bancarizadas, poniendo foco a los avances que deberían

---

<sup>37</sup> Véase UFA2020 Overview: Universal Financial Access by 2020, disponible en: <https://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/brief/achieving-universal-financial-access-by-2020>

lograrse para alcanzar las metas de inclusión financiera universal y colocando a los Gobiernos Nacionales como promotores y guías de políticas que acompañen las metas de inclusión. Asimismo, el G-20 se ha comprometido con la promoción de la inclusión financiera, apostando a los beneficios de las tecno finanzas digitales principalmente a través del uso de dispositivos móviles (GPMI 2016).

Inmersos en este fenómeno, la inclusión financiera se ha situado en el centro del empoderamiento económico de las mujeres y esgrimido como estandarte en el camino hacia la igualdad de género. Es por ello que, en búsqueda del fortalecimiento de sus capacidades y el desarrollo de la comunidad, desde los organismos multilaterales y cada vez más los distintos gobiernos, se denota de gran importancia garantizar y facilitar el acceso de la mujer a los servicios financieros. Se han elaborado servicios que especialmente apuntan a mujeres, no sólo por los mayores beneficios comparativos que reportan, sino también por un objetivo social: el de mejorar su bienestar y el de los miembros del hogar que ellas componen.

Según esta lógica, la participación activa de las mujeres en la inclusión económica y financiera generaría un efecto derrame de beneficios tangibles que van desde su propio hogar al resto de la comunidad. Por supuesto, el papel protagónico que ejerce la mujer en el bienestar de su familia, que la lleva muchas veces a ser la encargada de gestionar los recursos financieros fuera y dentro de la vivienda familiar, es un factor clave. Pero este factor es ampliamente discutido, justamente, por ser reflejo y consecuencia de la misma inequidad de género entorno al trabajo de cuidado derivado en las mujeres.

En esta línea, las brechas sociales, salariales y de género obstaculizan el logro de estos objetivos y constituyen barreras que multiplican las dificultades de crecimiento y desarrollo de las mujeres. El contexto desfavorable que debe enfrentar el género femenino se agrava ante condiciones de empleo injustas, depresiones económicas, estereotipos negativos de género, dispersión geográfica, ausencia de conciliación familiar y personal, falta de promoción en el trabajo y tareas no remuneradas en el hogar, entre otras. Es necesario superar una gran serie de desafíos en el logro de mujeres emprendedoras y/o empresarias.

A su vez, el concepto de empoderamiento está claramente vinculado con la noción de poder, pero la ausencia del mismo, el desempoderamiento y la

vulnerabilidad de género en sus múltiples expresiones, reprimen y limitan los campos de acción y participación de las mujeres. Esta inequidad se extiende en todos los niveles de la sociedad, el empoderamiento de la mujer y su inclusión en el mundo debe ser abordado en pos de un bienestar general de la comunidad y no solo como cuestión de género.

En camino a mitigar la desigualdad de género y otorgar mayores herramientas financieras a las mujeres se deben abordar los desafíos que se presentan con cambios estructurales, económicos y culturales. Por ello este trabajo se centrará en el impacto que causan los programas que apuntan a una mayor inclusión financiera de las mismas, a través de ciertos servicios microfinancieros.

Para ello se entenderá que el empoderamiento es un proceso en el cual las mujeres mejoran sus posibilidades para realizar elecciones fundamentales para sus vidas en aspectos donde antes no podían hacerlo. Debe prestarse especial relevancia a que el empoderamiento de la mujer tiene una connotación especial respecto a otros grupos y es su carácter transversal y con limitantes propias no presentes en estos otros, provocados esencialmente por la brecha en la dedicación al trabajo no remunerado o labores reproductivas.

Otra disyuntiva a plantearse en la revisión de este tema es cómo medir el impacto de una mayor inclusión en el empoderamiento de la mujer. A lo largo de la historia de la investigación sobre microfinanzas e inclusión financiera se han utilizado diversos métodos, cuya diferencia principal yace en la aleatoriedad en la asignación del servicio (o tratamiento). En el presente trabajo se hará un breve repaso sobre parte de la literatura previa al auge de este método, para luego describir algunos trabajos que hayan aplicado como método al Estudio Aleatoreo Controlado (Randomized Control Trial).

Los experimentos aleatorizados controlados han proliferado en este milenio, pero han llegado a conclusiones menos prometedoras sobre el impacto de las microfinanzas en general, sobre todo en el empoderamiento de la mujer. Aun así, varios son los trabajos donde ha habido efectos positivos (aunque más moderados) de las microfinanzas. Ello lleva a realizar la ya afirmada conclusión sobre que la inclusión financiera es una dimensión más dentro de los instrumentos utilizados para la reducción de la pobreza y mejora del bienestar de las personas, y que no debe tenérsela a ésta como

“píldora mágica” contra esta problemática. La pobreza es multivariada en sus causas y en sus posibles soluciones.

Para abordar los objetivos descriptos, en la siguiente sección realizaremos un diagnóstico y definiremos nuestros conceptos de estudio. Seguidamente, en la tercera sección, realizaremos nuestro análisis de la literatura que ha buscado demostrar el impacto de la inclusión financiera en el empoderamiento de la mujer. Finalmente realizaremos esbozaremos nuestras conclusiones a modo de reflexiones finales.

## **II. Diagnóstico y marco teórico**

### *II.1 Dimensiones en la exclusión financiera de la mujer*

De acuerdo a los estudios realizados a nivel global, se estima que aproximadamente una de cada tres mujeres en el mundo está excluida del sistema financiero formal, es decir el 40% de la población femenina (1.100 millones de mujeres), según Global Findex del Banco Mundial. En el 2017, la brecha de acceso a cuentas bancarias persiste en torno al 9% para economías de bajos y medianos ingresos. Allí solo el 44% de las mujeres asalariadas reportan recibir su sueldo en cuenta bancaria. A nivel global, los hombres representarían el 65% de los clientes, el 80% del volumen de préstamos y el 75% de los depósitos en entidades bancarias (Demirguc-Kunt et al. 2018)

Se estima entonces que las mujeres tienen un 7% menos de probabilidades de tener una cuenta bancaria que los hombres en los países desarrollados. Esta brecha financiera por razón de género aumenta entre los países más pobres, observándose que las mujeres de los hogares más pobres, aquellas que viven con menos de US\$2 al día, tienen un 18% menos de probabilidades que los hombres de ser titulares de una cuenta bancaria y un 17 % menos probabilidades de haber recibido un préstamo de una institución financiera formal.

La exclusión financiera de las mujeres responde a numerosos desafíos que obstaculizan el poder lograr acceso universal a servicios financieros. A continuación, siguiendo el artículo de Yasmin Bin-Humam (2017), se

analizará las principales restricciones a las que se enfrentan las metas de inclusión financiera de la mujer.

En primer lugar, identificar a las mujeres excluidas del sistema bancario presenta grandes dificultades. Entre ellas encontramos a los mecanismos de recolección de datos, como las encuestas a los hogares que son costosas, principalmente por tratarse de poblaciones muy dispersas y requieren mucho tiempo; limitando de esta manera el acceso a la información y representando una barrera para el revelamiento formal de los datos. Esto impide la distinción de los segmentos de la población que están excluidos del sector financiero, y en consecuencia el diseño y la implementación de los esfuerzos necesarios para ampliar el acceso financiero. De hecho, el reciente trabajo realizado por The Economist Intelligence Unit (2019) encontró que, aunque tres cuartas partes de 55 países emergentes recopilan algunos datos sobre inclusión financiera, solo una cuarta parte desglosa esos datos por género. Un dato a resaltar es que Chile se destaca como el único país que ha recopilado estos datos segregados por género durante más de una década (EIU 2019)

La obtención de información es también muy relevante para las instituciones financieras, quienes a la hora de brindar un servicio financiero deben evaluar la información crediticia de sus clientes. Estas desventajas de las mujeres en términos de recopilación de datos generan restricciones crediticias y evidencian una realidad: las mujeres obtienen menos créditos que los hombres.

De 173 economías analizadas por el Banco Mundial, 30 no cuentan con un registro público de información crediticia o una central de riesgo privada que abarque a más del 5% de la población. No registrándose, entre otros, los créditos otorgados por instituciones microfinancieras, cuyos prestatarios son en una gran proporción mujeres, dejando excluidos sus historiales de reembolso y repago (Banco Mundial 2016).

En segundo lugar, otro de los desafíos que encontramos, son las normas sociales las cuales constituyen una barrera al limitar la demanda de servicios financieros para las mujeres. Esto se debe a la costumbre de no esperar que las mujeres sean independientes en términos financieros y al poco o nulo incentivo de lograr ese objetivo. Los datos de la desigualdad por razón de género presentados en el informe “Mujer, Empresa y el Derecho” destacan entre otros la potestad legal del esposo en 18 economías, para impedir que

la mujer trabaje, como también las restricciones legales que impiden a las mujeres abrir una empresa. Un contexto social desfavorable que reduce las probabilidades de que las mujeres alcancen las oportunidades que el sistema financiero ofrece (Banco Mundial 2016).

La importancia de la participación de la mujer en el hogar está vinculada en gran parte con la probabilidad de que tengan acceso a una cuenta bancaria. Según los datos de Global Findex, en las economías donde el esposo es quien tiene el derecho de administrar los bienes conyugales se observa una disminución de la proporción de mujeres con acceso a cuentas bancarias formales, ahorros o crédito; esta situación mejora en los países en donde existe un régimen de comunidad de bienes en el matrimonio. En consecuencia, la falta de titularidad de los activos entre las mujeres, afecta su independencia económica y la oportunidad de trabajar por cuenta propia. Según encuestas realizadas por Global Findex el 26% de las mujeres de los países en desarrollo, en comparación con el 20% de los hombres, afirma no tener una cuenta bancaria porque tienen la posibilidad de utilizar la cuenta que posee un miembro de la familia (Demirguc-Kunt et al. 2018).

Como puede observarse, el problema al que se enfrentan las mujeres no solo abarca el no contar con una cuenta bancaria, sino que esta desventaja respecto de los hombres, se extiende también al ahorro y a la obtención de préstamos en instituciones formales. La misma fuente de datos estima que en América Latina, el 8% de las mujeres informo haber ahorrado de manera formal el año pasado, en comparación con el 12% de los hombres. Esta distorsión hace más profunda la dificultad de obtener información relevante para las instituciones, debido a que el comportamiento de ahorro formal es un indicador de capacidades financieras, que permite a los proveedores de servicios financieros obtener un registro de datos para conocer el perfil de riesgo del cliente e información para el otorgamiento de préstamos.

No obstante, es relevante destacar la capacidad de ahorro de las mujeres de bajos recursos que no cuentan con acceso al ahorro formal y seguro, debido a factores limitantes de tiempo, niveles de alfabetización y movilidad; que quienes, a pesar de generar escasos e irregulares ingresos, se estima que destinan entre un 10% y un 15% al ahorro (Women's World Banking 2015).

En tercer término, desde el lado de la oferta encontramos a la tecnología y servicios digitales como impulsores claves hacia el camino de la inclusión

financiera. Su contribución permite el acceso a servicios financieros de bajo costo y estimula el uso de cuentas bancarias, por lo que la falta de disponibilidad y familiarización con el mundo de las aplicaciones móviles y las finanzas digitales abre un nuevo obstáculo a enfrentar.

Dada la relevancia de los servicios digitales en el campo de las finanzas, en el 2016 el G-20 publicó el mencionado informe impulsado por el Grupo Banco Mundial y el Banco Popular de China (GPMI 2016) en que se incluyeron ocho recomendaciones dirigidas a los países para promover la inclusión financiera utilizando las tecnologías digitales. La inclusión financiera digital, representa una ventaja a la hora de atraer y bancarizar a los a 1.500 millones de adultos excluidos del sistema financiero formal y regulado.

Si se analiza el acceso a las tecnologías desde la óptica de la brecha de género, se estima según la Asociación GSM (GSMA) que, en comparación a los hombres, hay 200 millones menos de mujeres que tienen un teléfono móvil en los países de ingreso bajo y medio. La brecha de género existente se extiende entonces al campo de internet móvil y servicios de dinero móvil, reduciendo las oportunidades comerciales y socioeconómicas de la mujer.

Otro factor causante de la exclusión del sector financiero es la falta de formación y educación financiera. Entendiéndose esta como el proceso por el cual los consumidores/inversionistas financieros mejoran su comprensión de los productos financieros, los conceptos y los riesgos, y, a través de información, instrucción y/o el asesoramiento objetivo, desarrollan las habilidades y confianza para ser más conscientes de los riesgos y oportunidades financieras, tomar decisiones informadas, saber a dónde ir para obtener ayuda y ejercer cualquier acción eficaz para mejorar su bienestar económico (OECD/INFE 2013).

Abstrayendo este limitante a la brecha de género encontramos que en promedio las mujeres tienen un menor nivel de conocimientos financieros que los hombres (OECD/INFE 2013). Las bajas capacidades financieras promueven la utilización de mecanismos informales de ahorro, la pérdida de oportunidades de inversión o estrategias de inversión erradas con escaso retorno o excesivo riesgo, provocando efectos negativos tanto en los individuos como en el bienestar de los hogares.

Las limitaciones de la capacidad de las mujeres para trabajar fuera del hogar, relacionarse con agentes masculinos, carencia de educación

financiera o incluso poseer un teléfono móvil, son barreras que obedecen a reglas y comportamientos sociales y culturales. Los mecanismos utilizados por la banca tradicional para abordar este tipo de barreras no se ajustan a las necesidades de las mujeres, dejándolas excluidas del sistema financiero y de los beneficios que el uso efectivo que los productos financieros podría proporcionarles.

La falta de acceso impide a las mujeres tener igualdad de oportunidades en la sociedad, es por ello la creciente necesidad de desarrollar nuevos conocimientos y enfoques, en el que se contemplen y rediseñen las practicas actuales en materia de inclusión financiera para poder así reducir y finalmente cerrar las disparidades generadas en el sector a razón de la brecha de género.

Como se dijo, este trabajo se entenderá a la inclusión financiera como la creación, promoción y regulación de un ambiente financiero accesible, asequible y seguro para el conjunto de la sociedad. Tiene como fin promover el bienestar económico y la inclusión social a través de la oferta de servicios y productos financieros diseñados para satisfacer las necesidades de distintos sectores de la población (Carballo 2018)

No obstante, este concepto demuestra una gran amplitud con unos objetivos sumamente abarcativos. Posicionándose la presente revisión dentro de este marco y reconociendo la misión amplia de Inclusión Financiera, se hará foco en las microfinanzas, es decir a los “servicios financieros ofrecidos a todos aquellos que están excluidos del sistema financiero formal” (Lacalle et al. 2010). Se reconoce dentro de las microfinanzas servicios más allá de los tradicionales microcréditos, como microahorros y microseguros, entre otros (Lacalle et al. 2010; Pomeranz 2014).

En los hechos, al hablar de microfinanzas se hace referencia a agentes en situación de exclusión producto de su condición de pobreza o vulnerabilidad. Dado que no toda la literatura que aborda la presente temática mide su efecto en el empoderamiento de la mujer, el presente trabajo mencionará especialmente a dos de estos servicios: microcréditos y microahorros. Pero previo a ello, bosquejaremos un resumen de políticas para la inclusión y la definición de empoderamiento de la mujer.

## *II.2 Beneficios y políticas para la inclusión financiera de la mujer*

Reconocido el campo de los desafíos que enfrentan las metas de inclusión financiera de la mujer y las brechas de género existentes, es relevante mencionar las oportunidades y beneficios teóricas que el acceso a servicios financieros presenta en el camino hacia el empoderamiento de la mujer.

El mejoramiento de la situación económica de las mujeres mediante el acceso a recursos financieros le permitiría ampliar, diversificar, mejorar la calidad de su producción y aumenta la productividad, teniendo efectos directos sobre sus familias en términos de reducción de la pobreza y un mejor futuro para los hijos, ya que con los ingresos generados se pueden alcanzar mejoras sociales como el acceso a servicios básicos (salud, agua potable, saneamiento y educación), en otras palabras mejora la seguridad económica. A su vez, el acceso a opciones de ahorro y créditos formales, no solo garantizaría una mayor participación de la mujer en la economía, sino que le permitiría utilizar estas oportunidades como trampolín para salir de la pobreza y lograr una mayor igualdad (Banco Mundial 2012).

En primer lugar, se resalta que cuando aumenta la participación de las mujeres dentro de la fuerza laboral se produce un crecimiento económico más rápido. Es por ello que se incluyó dentro de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por las Naciones Unidas en 2015, la creación de más y mejores empleos para las mujeres, como así también la eliminación de la discriminación a razón de la igualdad de género tanto en el hogar como en el trabajo.

Según el Informe “Igualdad de Género y Desarrollo” (Banco Mundial 2012) se estimó que las pérdidas de ingresos debido a la exclusión de las mujeres del mundo laboral oscilan entre el 10 % y el 37 % del PBI en todas las regiones. Estudios del Grupo Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y del sector privado indican que miles de millones se podrían agregar al PIB mundial con el fomento de la igualdad de la mujer.

Un estudio realizado por Mckinsey Global Institute (Woetzel et al. 2015) estima que si se cerrara la brecha de género se añadirían 28 billones de dólares al PIB mundial en 2025, equivalente a la suma de las economías de Estados Unidos y China. El escenario que contempla estos potenciales

beneficios, realiza sus estimaciones sobre el supuesto que todas las mujeres desempeñan un papel idéntico al de los hombres en los mercados laborales.

Las políticas activas en el mercado de trabajo que buscan principalmente aumentar la participación de la mujer en el mercado laboral, son un primer paso a lograr la inclusión financiera, a través del otorgamiento de recursos económicos y mejorando la capacidad de toma de decisiones en el hogar. Según la OIT (2006), las mujeres contribuyen en mayor proporción con sus ingresos al hogar que los hombres, dando como resultado mejoras en calidad de vida de las futuras generaciones.

Asimismo, estas políticas deben ser acompañadas de la eliminación del trato discriminatorio en las leyes y normas laborales que restringen las capacidades de acción y decisión de las mujeres en el ámbito laboral, financiero y social, situación que se observa tanto en economías en desarrollo como desarrolladas. La disolución de estos prejuicios en leyes, reglamentaciones e insuficiencias en las estructuras jurídicas, lograría ampliar las oportunidades de las mujeres otorgándoles así el acceso al control de recursos del hogar.

La evolución hacia la igualdad de género contribuiría a un mejor funcionamiento del hogar y transformándose en un factor determinante en el crecimiento económico y en el empoderamiento de la mujer. Es por ello que la importancia del acceso a servicios financieros que generan una puerta hacia el crecimiento de las mujeres en el mercado laboral, principalmente como canal hacia posibilidades de trabajo independiente y potenciales emprendimientos protagonizados por mujeres, permitiría al menos teóricamente enfrentar barreras tan arraigadas en la sociedad.

Por otro lado, la mujer que tome un rol clave en el desarrollo de emprendimientos, obtendría un mayor control de sus vidas, aumentando su capacidad en la toma de decisiones, su independencia económica y el ejercicio de sus derechos. Lograr desde la inclusión financiera mayores oportunidades en este campo, generaría un impacto visible y profundo con efectos multiplicadores a nivel personal, familiar y en la sociedad. Al romper la dependencia económica dentro del hogar, la mujer adquiriría un rol importante y nuevas herramientas que le permitirán romper con el círculo de pobreza generacional. El incremento de ingresos, beneficia como vimos anteriormente el consumo del hogar, invirtiéndose en alimentos, salud, educación y vivienda.

La lógica del emprendedorismo y la inclusión financiera afirma que dichos emprendimientos no pueden crecer por sí solos, deben ser acompañados por políticas económicas y sociales, programas de desarrollo y acceso a servicios financieros. El principal reto es lograr la sinergia entre los distintos actores del sector público, privado y de sociedad civil, quienes a través de los distintos recursos y capacidades puedan lograr mayores impactos garantizando el pleno derecho de las mujeres.

En lo relativo a las dificultades ya mencionadas de las mujeres para acceder al ahorro formal y seguro y a los limitantes que enfrentan en materia de tecnología, encontramos como desde la óptica de la inclusión financiera, existen mecanismos de ahorro digital. Esta opción segura y de bajo costo, les permitiría a las mujeres ahorrar pequeñas cantidades de dinero utilizando canales alternativos como corresponsales bancarios y dinero móvil. Sin embargo, aún no se ha desarrollado un modelo integral de servicios financieros digitales que efectivamente sirva y se implemente a mujeres de bajos ingresos en la escala. Esto viene en parte, a consecuencia de la falta de educación financiera y asesoramiento en la materia.

Las mujeres también serían empoderadas a través de la capacitación técnica y financiera, para ello es necesario contar con programas de coordinación entre el sector bancario y público. Incentivar y promover la educación financiera permitiría generar nuevas oportunidades y opciones para elevar el nivel de vida de las mujeres, siendo el manejo de sus finanzas un factor clave para optimizar la gestión de su dinero.

Tras haber definido los causales teóricos comúnmente señalados en torno a las bondades de promover la inclusión financiera de las mujeres, definiremos el concepto de Empoderamiento de la mujer.

### *II.3 ¿Qué es el empoderamiento de la mujer?*

El primer paso para evaluar el impacto de una variable sobre otra es conceptualizar a ambas. Ya hemos definido la inclusión financiera y sus puentes teóricos con la equidad de género. Por su parte, el término “empoderamiento” es ampliamente utilizado, pero debe explicitarse a qué se hace referencia concretamente con ello y cuáles son las notas que lo definen, lo cual nos acercará a una posible medición de este fenómeno.

Se destacan varias definiciones, pero todas hacen un punto común en el concepto “agencia”. La importancia de ello yace en el rechazo a abordajes descendentes o “top-down”. Es que, en el empoderamiento, tan importante como la agencia es el proceso (Narayan-Parker 2005).

Kabeer define al empoderamiento como “la expansión en las posibilidades de las personas para realizar elecciones estratégicas en sus vidas en un contexto donde esta capacidad se les había sido previamente denegada” (Kabeer 2009). La definición destaca la capacidad del individuo de poder elegir (agencia), así como en el proceso de cambio hasta lograr esta capacidad.

Siguiendo a Glennerster y coautores (2018), una definición en este sentido permite operacionalizar al empoderamiento en tres dimensiones:

- Recursos: acceso a recursos material, humanos y sociales. Ello resalta las capacidades de las personas para poder ejercer una elección.
- Agencia: rol activo en el proceso de elección de decisiones para su vida.
- Logros: mejoras destacadas en la vida y bienestar a raíz del aumento en la agencia.

Por otra parte, el empoderamiento se encuentra enmarcado en un contexto (sociocultural, político, económico), por lo que es moldeado por la interacción entre normas e instituciones (Glennerster et al. 2018). El concepto resultante solo tiene significado en ese contexto específico (Narayan-Parker 2005). No obstante, deben seguirse ciertos estándares universales, como los establecidos en convenciones internacionales.

El concepto del empoderamiento puede entonces ser aplicado a cualquier grupo excluido o en desventaja, pero el empoderamiento de la mujer tiene algunas notas distintivas. Por un lado, es un grupo transversal a todos, con el alcance que ello implica. Por otra parte, cobra especial relevancia las relaciones intrafamiliares (Narayan-Parker 2005).

#### *II.4 Observaciones sobre la medición empoderamiento*

Como se destacó, el empoderamiento es un proceso, no una condición o estado. Por ende, los recursos empíricos por captarlos suelen ser complejos.

El empoderamiento no puede medirse directamente sino a través de indicadores o proxis. Éstos son multidimensionales, variando según el

enfoque del estudio, pero siguiendo el foco que anteriormente se mencionó: agencia, proceso, contexto. Esto implica que las mujeres pueden empoderarse en un área y en otras no.

Por ello debe tenerse en cuenta que una intervención puede promover el empoderamiento sobre una dimensión y que no necesariamente también lo hará en otra. No obstante, las variables de distintas dimensiones suelen estar relacionadas: por ejemplo, es difícil, lograr un completo empoderamiento económico sin el empoderamiento en la esfera familiar.

Sin embargo, debe tenerse cuidado en los indicadores elegidos. Varios estudios utilizan proxis como la salud y la educación, pero estas variables pueden verse afectadas por otras que no correspondan a elecciones por presencia (ausencia) de empoderamiento. Como respuesta se han aumentado los esfuerzos por capturar procesos a través de indicadores que capten el poder de decisión y elección de las mujeres, que sean muy concretos (Narayan-Parker 2005).

En la actualidad la forma con más poder explicativo para esta medición son los experimentos controlados aleatorios. En este tipo de pruebas, a los individuos se los asigna de forma aleatoria a un programa de microfinanzas determinado (grupo tratamiento) o no (grupo de control). La aleatoriedad hace que, en promedio, los grupos sean iguales (Glennester et al. 2018).

El problema con los estudios no aleatorios, que comparan individuos que han tomado un servicio financiero con individuos que no, es que la muestra puede estar sesgada: los individuos que han, por ejemplo, tomado un crédito, tengan menos aversión al riesgo, mayores capacidades para usarlos, etc. que puede que los hagan más prósperos, incluso antes de comenzar el programa. La aleatoriedad elimina este problema. Si bien las pruebas aleatorias sirven para establecer causalidad, solo aplican al contexto particular de la evaluación (Bauchet et al. 2011).

No obstante, este tipo de estudios se han comenzado a aplicar desde la década pasada, por lo que la literatura previa ha utilizado otros métodos, que por ejemplo no son aleatorios. A continuación, realizaremos un análisis de la literatura empírica en torno a la inclusión financiera y su impacto en el empoderamiento de la mujer.

### III. Evidencia de dirigir productos microfinancieros a las mujeres

Tener como objetivo a las mujeres como participantes de programas de inclusión financiera en la pobreza, o programas microfinancieros, tienen un doble beneficio según la literatura. Por un lado, como se dijo, la evidencia demuestra que son mejores pagadoras. Por otro, tendría mayores efectos positivos sociales que si se destinase a los hombres producto del rol de administradoras del hogar (Narayan-Parker 2005).

Muchos programas microfinancieros se han implementado, en especial en países en desarrollo, cuyas destinatarias son mujeres, en especial aquellos cuyo servicio son los microcréditos. Además de la evidencia en torno a su mejor desempeño a la hoja de los repagos, la misma también señala que las mujeres suelen estar más restringidas en cuanto al acceso al crédito, al trabajo asalariado y además tienen una distribución inequitativa del “trabajo no remunerado” (Pitt y Khandor 1998).

Dado un incremento en el ingreso de las mujeres, el gasto destinado a bienes de consumo en el hogar y al bienestar de sus hijos aumenta, mientras que en caso de darse en los hombres, no se observa el mismo impacto (Duflo y Udry 2004). Es decir, hay una diferencia entre géneros ante un mismo shock en sus ingresos en cuanto a los efectos del mismo.

Como se señaló anteriormente, parte esencial del proceso de empoderamiento es el poder ganar control para poder elegir. Las mujeres, en especial en contextos vulnerables y culturas patriarcales, suelen tener menos poder de decisión sobre elecciones que versen sobre su vida y la de su hogar. Esto se relaciona con el poder de fungibilidad que tiene el dinero dentro del hogar, el cual varía entre contextos. De la evidencia surgida al respecto de este tema surge la necesidad de crear productos que se ajusten a esta necesidad y contextos específicos, previendo estas dinámicas intrahogareñas a la hora de evaluar su impacto en el empoderamiento femenino.

Por ejemplo, Mani (2011) señala que el acceso a la información en estas parejas no afecta la eficiencia a la hora de hacer inversiones: al aumentar la cantidad de ingresos generados (y por ende su proporción en el total del hogar) por la mujer, sus esposos están más dispuestos a realizar inversiones que reduzcan sus propios ingresos, pero que también “castiguen” a sus esposas, de manera tal que puedan seguir manteniendo el control del flujo.

La autora señala que esta podría ser una de las razones detrás de que los emprendimientos liderados por mujeres suelen tener menores retornos (Mani 2011).

En culturas donde los hombres tengan el poder de decisión financiero dentro del hogar y controlen el monto provisto a sus esposas, los medios informales de ahorros informales proveen a las mujeres una opción para resguardar esto en forma de ahorro; mientras que en aquellas donde las normas dicten que el hombre debe dar a su esposa el dinero que genere ya que ella es la administradora financiera del hogar, ellos tendrán más incentivos a esconder parte de sus ingresos (Ahraf, 2009).

### *III.1 Observaciones de la literatura pre-experimentos controlados aleatorios*

#### *III.1.1 En la mujer*

Schuler et al. (1996) mostraron efectos positivos en el impacto causado por los microcréditos tomados por mujeres en su bienestar y estatus, incluso en aquellos casos donde las mujeres no controlan los desembolsos. Aumenta su confianza en sí mismas y estatus dentro de su familia como proveedoras de ingresos que ayuden al hogar (Goetz y Sengupta 1996).

Las mujeres que se han enrolado en programas de crédito mostraron tener un rol mayor dentro de la toma de decisiones del hogar así como vis-a-vis con sus esposos, un mayor acceso a recursos económicos y financieros, más grandes redes sociales y una mayor comunicación intramarietal sobre planificación familiar y crianza de sus hijos. Contrariamente, si son los hombres los destinatarios de los montos de estos programas, su efecto en el empoderamiento de la mujer suele ser negativo, mostrando efectos negativos en todos estos indicadores (Pitt et al. 2006).

#### *III.1.2 En su familia*

En los hogares donde mujeres reciben créditos, se demuestran mayores ingresos y nivel de consumo que aquellos que no lo han recibido. No obstante, estos indicadores mejoran más entre los hombres que en las mujeres (Khan 1999).

Al mejorar el empoderamiento de la mujer mejora la tasa de supervivencia de los niños, la tasa de escolaridad y el gasto destinado a su salud y educación (Joshi 2004; Lancaster et al. 2003; Durrant y Sathar 2000).

Parte de la literatura ha buscado comprobar si existe algún tipo de diferencia por sexo en los efectos que genera el aporte de recursos a los hogares. En este sentido, existe evidencia de que la magnitud del impacto del crédito en el bienestar de los niños que lo conforman depende del género del prestatario (Pitt y Khandker, 1998; Khandker et al., 1995; McKernan, 2002; Pitt et al., 2003 y 2006).

### *III.1.3 Control sobre el crédito: evidencia negativa sobre el empoderamiento*

Parte de la literatura ha dedicado esfuerzos en problematizar la capacidad transformadora de los microcréditos.

Una parte de la inclusión financiera es el acceso al crédito, problema al cual múltiples instituciones se han dedicado a resolver ideando productos que se ajusten a la realidad de las mujeres, solucionando problemas como la falta de garantías con sistemas como créditos grupales.

No obstante, aparece un problema de segundo orden que es el “control” de los recursos obtenido que aborda el grado de fungibilidad del crédito entre parejas (heterosexuales) (Pitt y Khandker 1998).

Si bien el acceso al microcrédito aumenta el flujo de caja en los hogares, en ausencia de cambios en las relaciones entre géneros dentro del hogar, la distribución y uso del dinero permanece mayormente en el hombre fortaleciendo su posición (Montgomery et al. 1996; Kabeer 2009).

Este fenómeno también se explica porque invertir montos relativamente grandes requiere conocimientos, información, habilidades contables y de gestión que en muchos contextos suele tener el hombre más que la mujer (Khan 1999).

Mientras tanto, son las mujeres quienes mantienen la obligación contractual del repago, llegando a recurrir a ingresos destinados al ahorro o al consumo de bienes básicos (Goetz y Gupta 1996).

La mejora en el status y reconocimiento dentro del seno familiar es limitada. Incluso este ingreso es percibido como fuente de tensiones ante la

posibilidad de incumplimiento y consecuente venta de activos (Montgomery et al. 1996; Mayoux 2002), manifestándose un aumento en la violencia de género (Goetz y Gupta 1996; Mayoux 2002).

Debido a que es usual que sean otros quienes usen el dinero obtenido a través de un crédito, las mujeres en situación de pobreza prefieren el trabajo asalariado sobre emprender con un crédito, no sólo por su estabilidad y posibilidad de socialización por fuera del seno familiar (y evitar posibles conflictos o situaciones de violencia), sino porque se sienten menos alienadas a este tipo de ingreso (Khan 1999). Ello no significa que no requieran además servicios financieros

Mayoux (2002) señala que aún en programas de microfinanzas exitosos, la contribución de estas al empoderamiento de la mujer es limitado: las mantiene en trabajos de bajos ingresos, una mayor carga de trabajo ya que suman el remunerado a las tareas no remuneradas, la prioridad en sus gastos serán siempre sus hijos.

Asimismo, en el caso de los créditos grupales existe un doble problema: por un lado consume el tiempo (tanto de ocio como de trabajo) de las mujeres y las presiones para el repago pueden llevar a una exclusión mayor, en este caso, entre las propias mujeres (Mayoux 2002).

Por otro lado, a las mujeres muchas veces se las confina a créditos de bajo monto, ya que suelen haber prejuicios tanto en la elaboración del programa como en los agentes, aun en casos donde las mujeres tienen y interés y la capacidad de afrontar créditos mayores (Mayoux 1998).

### *III.2 Estudios randomizados y efectos en el empoderamiento de la mujer*

Como se dijo, en la actualidad la forma con más poder explicativo para la medición de impacto son los experimentos controlados aleatorios. En este tipo de pruebas, a los individuos se los asigna de forma aleatoria a un programa de microfinanzas determinado (grupo tratamiento) o no (grupo de control). La aleatoriedad hace que, en promedio, los grupos sean iguales (Glennerster et al. 2018).

### *III.2.1 Microcréditos*

Angelucci, Karlan y Zinman (2013) realizaron un estudio aleatorio en clusters en asociación con Compartamos, IMF que provee microcréditos productivos a mujeres bajo modalidad grupal durante tres años. Sus conclusiones fueron que los microcréditos demostraron crecimientos modestos en el tamaño de los emprendimientos, confianza y poder decisión en sus hogares, y en la misma magnitud en disminuciones de depresión y necesidad de ayuda/asistencia. No obstante, hay poca evidencia de efectos dañinos. No hay efectos transformativos en medidas como ganancias, ingresos o consumos mayores.

Banerjee, Duflo, Glennerster y Kinnan (2015) en asociación con Spandana (una de las IMF más importantes de India realizaron un estudio controlado entre 2005 y 2010 sobre 52 comunidades de Hyderabad elegidas aleatoriamente, donde al grupo de tratamiento se le otorgó créditos grupales destinados a mujeres. Esta investigación no demostró un aumento en el empoderamiento de las mujeres, entendido como poder de negociación, para el cual elaboraron un índice con 16 proxis que incluyen indicadores que versan sobre el control de los gastos e inversiones tanto en bienes para el hogar como en salud y educación para sus hijos.

El estudio mostró que hubo un aumento en la probabilidad de emprender un negocio en 1,7% en comparación con las áreas de control. Además, si bien no se mostró un aumento en el consumo del hogar, virando hacia el consumo de bienes durables, recortes en “bienes de tentación”. Crépon, Devoto, Duflo, y Pariente (2015) realizaron un estudio de 2006 a 2010 a en Marruecos en donde la IMF Al Amana planificaba expandir sus operaciones. La evaluación versó sobre 162 villas, divididas en 81 pares de características similares, ofreciendo créditos grupales en una de cada par de forma aleatoria.

Estos créditos no fueron otorgados exclusivamente a mujeres, sino que en su mayoría fueron hombres. No obstante, se procedió a la construcción de un índice sobre una serie de variables cualitativas que describen al empoderamiento femenino, hallando que no hay efectos positivos de las microfinanzas sobre éste. Los autores explican que este resultado es consistente con la evidencia de que una proporción muy pequeña de mujeres

rurales piden créditos y que los que son concedidos a hombres no cambia la distribución de poder intrafamiliar.

### *III.2.2 MicroAhorro*

Dupas y Robinson (2013a y b) llevaron a cabo un estudio en Kenia en colaboración con el banco local de Bumala donde proveyeron de forma aleatoria a pequeños comerciantes por primera vez de cuentas de ahorro que no otorgaban ningún tipo de interés y tenían altos costos a los retiros (siendo aun así una opción mejor a las alternativas que tenían). Además, se los instó a detallar diariamente inversiones, gastos y shocks de salud.

El 40% de quienes decidieron tomar estas cuentas con tasas de interés negativas fueron mujeres, quienes las usaron de forma más intensa que los hombres. Estos ahorros a su vez llevaron a otros efectos positivos, como que entre los 4 y 6 meses posteriores a la apertura de la cuenta, las mujeres tenían un 45% más de inversión diaria que el grupo de control femenino. También aumentaron sus gastos en bienes de consumo para ellas y sus hijos (por ejemplo, el gasto en comida aumentó entre un 10 y un 20%).

Mostraron menos propensión a desinvertir en sus negocios debido a shocks negativos de salud (muy comunes en este contexto) y afrontar de mejor manera tratamientos médicos. También se demostró que las cuentas fueron beneficiosas para reducir el riesgo de apropiación de sus ahorros por parte de familiares, amigos, conocidos (aunque los autores recomiendan más investigación al respecto de esto debido al tamaño de su muestra).

No se mostraron efectos en los hombres (se cree porque ellos pueden ahorrar de forma más segura en sus hogares y disponen de otras alternativas). De esta forma, el potencial de los servicios de ahorro en el bienestar de las mujeres para ser mucho más contundentemente positivo que los de crédito.

### *III.2.3 Otros estudios sobre comportamientos financieros de las mujeres: retorno del capital*

Otras series de estudios se han llevado a cabo donde si bien a la población objetivo no se le ha ofrecido ningún producto microfinanciero, sus objetivos buscan ver como las mujeres invierten, pudiendo extraer además

conclusiones sobre su empoderamiento e idear productos que se ajusten a su realidad.

De Mel, McKenzie y Woodruff (2008) estudiaron la tasa de retorno (real) del capital de las microempresas (unipersonales) en Sri Lanka, donde se realizaron shocks de capital en forma aleatoria. Este resultó de un promedio de 60% anual (mayor que la tasa de interés del mercado), aunque con gran dispersión. Sin embargo, el género de los dueños influía en esta conclusión: la mitad de las mujeres observadas daban señales de generar tasas negativas.

En una repetición de este estudio (De Mel et al. 2009) observaron que los hombres invertían una gran proporción de estos fondos, generando retornos de entre 6,5 y 14%. Contrariamente, las mujeres no invertían los fondos en sus negocios si el monto era pequeño, y de ser grande, en promedio no obtenían retornos. Los autores especulan que esto se deba al nivel de cooperación de sus esposos, apareciendo nuevamente el poder relativo de las mujeres y el nivel de control que tengan sobre sus ingresos como posible variable explicativa.

Fafchamps, McKenzie, Quinn y Woodruff (2011) llevaron a cabo un estudio similar en Ghana. Éste demostró que los hombres demostraron retornos de capital tanto en los fondos recibidos en especie como en efectivo. Por otra parte, las subvenciones en efectivo a mujeres no producían retorno del capital, mientras que, al hacerlo en especie, sí lo hacía. En el primer caso, las mujeres utilizaban una proporción de la ayuda en gastos relativos a sus hogares, que para los autores está más relacionado con una falta de “autocontrol” que con la presencia de presión en el hogar “apropiarse” de sus ingresos. Sólo las mujeres que tenían emprendimientos más grandes mostraron un mayor retorno. La recomendación surgida es que tanto las subvenciones como los créditos productivos para mujeres deben darse en especie, financiado la compra directamente con el proveedor.

#### **IV. Conclusiones y reflexiones finales**

La literatura sobre la inclusión financiera, en especial sobre las microfinanzas, abordando como objetivo primario o secundario al empoderamiento de la mujer es frondosa. No obstante, los trabajos en cuyo método se hayan llevado a cabo experimentos aleatorizados controlados son

de poca data. Sus conclusiones tienen un mayor poder de explicación (con las limitaciones del contexto aplicado que desde ya aplican a cualquier investigación de este tipo) y ponen en jaque a aquellas a las que se han arribado en otras investigaciones no aleatorizadas con antelación. El problema con estas últimas yace en el sesgo que plantea la selección de la muestra, donde el grupo de observación y el de control no son en promedio iguales, teniendo características de base probablemente distintas.

A pesar de que los resultados no son tan prometedores sobre el beneficio de la inclusión financiera o bien de las microfinanzas como se creía que los tenían, siguen mostrándose efectos positivos en algunos contextos, en particular en el empoderamiento de la mujer. Por su parte, el hecho de que no exista evidencia robusta y concluyente sobre un impacto positivo entre las microfinanzas y el empoderamiento de las mujeres no implica que exista sobre su impacto negativo. Cabe destacar que el estado del arte en la actualidad nos reafirma la necesidad de desarrollo de más estudios en otras culturas y sobre otros servicios para poder llegar a un nivel comparativo mucho mayor.

Un factor común a todo tipo de estudios sobre el empoderamiento, en este caso relativos a la inclusión financiera, a señalar es la importancia de las dinámicas familiares. La falta de empoderamiento de las mujeres pobres es mayor que la de sus esposos, hermanos o padres. Es que las limitaciones no sólo provienen de la falta de recursos materiales, sino por la falta de control sobre sus propias vidas, producto de una relación desigual con sus parejas (principalmente).

Esta distinción se encuentra enmarcada por el contexto social, cultural e institucional que dan más o menos poder a las mujeres. Ello cobra sentido si pensamos que lo que diferencia a los hombres de las mujeres como personas es la capacidad gestacional de estas últimas. El problema es el nivel en que cada sociedad tolera y/o avala la limitación o reclusión de las mujeres que la componen a esta distinción meramente física, imposibilitando su desarrollo en otras dimensiones. Entonces, mientras no haya una equidad en la distribución de las tareas reproductivas, lo cual requiere un abordaje multidimensional que atienda a esta diferencia, cualquier programa univariado como aquellos centrados en las finanzas tendrá un impacto limitado, algunos más que otros.

Cualquier tipo de programa o política que busque empoderar económicamente a las mujeres no sólo debe prestar atención a que ellas puedan generar ingresos propios, sino que también puedan ser iguales frente a sus parejas. No habrá equidad ni prosperidad mientras las relaciones entre hombres y mujeres sean desiguales.

## Referencias

- Angelucci, M., D. Karlan y J. Zinman. 2013. *Win some lose some? Evidence from a randomized microcredit program placement experiment by Compartamos Banco* (No. w19119). National Bureau of Economic Research.
- Ashraf, N. 2009. “Spousal control and intra-household decision making: An experimental study in the Philippines”. *American Economic Review* 99 (4): 1245- 77.
- Banco Mundial. 2012. *Informe sobre el desarrollo mundial 2012: igualdad de género y desarrollo*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2016. *Mujer, Empresa y el Derecho 2016: Alcanzando la Igualdad*. Washington, DC: Banco Mundial. doi: 10.1596.
- . 2018. “Financial inclusion”. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/overview>
- Banerjee, A., E. Duflo, R. Glennerster y C. Kinnan. 2015. “The miracle of microfinance? Evidence from a randomized evaluation”. *American Economic Journal: Applied Economics* 7 (1): 22-53.
- Bauchet, J., C. Marshall, L. Starita, J. Thomas y A. Yalouris. 2011. “Latest findings from randomized evaluations of microfinance”. *FORUM* 2. Disponible en: <https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/publications/FORUM2.pdf>
- Bin-Humam, Y. 2017. “5 Challenges for Women’s Financial Inclusion”. Disponible en: <https://www.cgap.org/blog/5-challenges-womens-financial-inclusion>
- Carballo, I. E. 2017. “Financial inclusion in Latin America”. En *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*,

- editado por A. Farazmand. Cham: Springer International Publishing. doi: 10.1007/978-3-319-31816-5\_3333-1
- Crépon, B., F. Devoto, E. Duflo y W. Parienté. 2015. "Estimating the impact of microcredit on those who take it up: Evidence from a randomized experiment in Morocco". *American Economic Journal: Applied Economics* 7 (1): 123-50.
- De Mel, S., D. McKenzie y C. Woodruff. 2008. "Returns to capital in microenterprises: evidence from a field experiment". *The quarterly journal of Economics* 123 (4): 1329-1372.
- . 2009. "Are women more credit constrained? Experimental evidence on gender and microenterprise returns". *American Economic Journal: Applied Economics* 1 (3): 1-32.
- Demirguc-Kunt, A., L. Klapper, D. Singer, S. Ansar y J. Hess. 2018. *The Global Findex Database 2017: Measuring financial inclusion and the fintech revolution*. The World Bank.
- Duflo, E. y C. Udry. 2004. *Intrahousehold resource allocation in Cote d'Ivoire: Social norms, separate accounts and consumption choices* (No. w10498). National Bureau of Economic Research.
- Dupas, P. y J. Robinson. 2013a. Savings constraints and microenterprise development: Evidence from a field experiment in Kenya. *American Economic Journal: Applied Economics*, 5(1), 163-92.
- . 2013b. "Why don't the poor save more? Evidence from health savings experiments". *American Economic Review* 103 (4): 1138- 1171.
- Durrant, V. L. y Z. Sathar. 2000. "Greater investments in children through women's empowerment: A key to demographic change in Pakistan". Working Paper No. 137. Policy Research Division, Population Council, USA.
- EIU. 2019. *Global Microscope 2019: The Enabling Environment for Financial Inclusion*.
- Fafchamps, M., D. McKenzie, S. Quinn y C. Woodruff. 2011. *When is capital enough to get female enterprises growing? evidence from a randomized experiment in Ghana*. The World Bank.
- Glennerster, R., C. Walsh y L. Diaz-Martin. 2018. *A Practical Guide to Measuring Women's and Girl's Empowerment in Impact Evaluations*. J-PAL. Disponible en:

- <https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/resources/practical-guide-to-measuring-womens-and-girls-empowerment-in-impact-evaluations.pdf>
- GPII. 2016. *Principios de Alto Nivel sobre la Inclusión Financiera Digital – Grupo Banco Mundial*. Disponible en: <http://www.gpfi.org/news/new-g20-high-level-principles-digital-financial-inclusion>
- Goetz, A. M. y R. S. Gupta. 1996. “Who takes the credit? Gender, power, and control over loan use in rural credit programs in Bangladesh”. *World development* 24 (1): 45-63.
- Joshi, S. 2004. “Female household-headship in rural Bangladesh: incidence, determinants and impact on children's schooling”. *Yale University Economic Growth Center Discussion Paper* 894.
- Kabeer, N. 2009. “Conflicts over credit: re-evaluating the empowerment potential of loans to women in rural Bangladesh”. En *Microfinance*, págs. 128-162. Routledge.
- Khan, M. R. 1999. “Microfinance, wage employment and housework: a gender analysis”. *Development in practice* 9 (4): 424-436.
- Khandker, S. R., M. B. Khalily y Z. H. Khan. 1995. *Grameen Bank: performance and sustainability* (Vol. 306). World Bank Publications.
- Lacalle, M., S. Rico, J. Márquez, B., I. Jiménez, M. D. C. de la Orden y A. González. 2010. “Glosario básico sobre microfinanzas” (reedición ampliada). *Fundación Nantik Lum de Microfinanzas. Cuadernos Monográficos* 12: 146.
- Lancaster, G., P. Maitra y R. Ray. 2003. “Endogenous Power, Household Expenditure Patterns and Gender Bias: Evidence from India”. *Monash University Department of Economics Working Paper* (20-03).
- Mani, A. 2011. “Mine, your or ours? The efficiency of household investment decisions: an experimental approach”. University of Warwick. Working Paper. Unpublished
- Mayoux, L. 1998. “Participatory Learning for Women's Empowerment in Micro-Finance Programmes: Negotiating Complexity, Conflict and Change”. *IDS bulletin* 29 (4): 39-50.
- . 2002. “Microfinance and women's empowerment: Rethinking ‘best practice’”. *Development Bulletin* 57 (76-80).

- McKernan, S. M. 2002. "The impact of microcredit programs on self-employment profits: Do noncredit program aspects matter?" *Review of economics and statistics* 84 (1): 93-115.
- Montgomery, R., D. Bhattacharya y D. Hulme. 1996. *Credit for the poor in Bangladesh*. The BRAC rural development programme and the government Thana resource development and employment programme.
- Narayan-Parker D. 2005. *Measuring Empowerment: Cross-Disciplinary perspectives*. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank. Washington, DC.
- OECD/INFE. 2013. *Women and Financial Education Evidence, Policy Responses and Guidance*. Disponible en: <https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/women-and-financial-education-2013.htm>
- ONU Mujeres. 2018. *Turning promises into action: Gender equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York: UN Women. Consultado el 8/12/18: [www.unwomen.org/sdg-report](http://www.unwomen.org/sdg-report)
- Pitt, M. M. y S. R. Khandker. 1998. "The impact of group-based credit programs on poor households in Bangladesh: Does the gender of participants matter?" *Journal of political economy* 106 (5): 958-996.
- Pitt, M. M., S. R. Khandker y J. Cartwright. 2006. "Empowering women with micro finance: Evidence from Bangladesh". *Economic Development and Cultural Change* 54 (4): 791-831.
- Pitt, M. M., S. R. Khandker, O. H. Chowdhury y D. L. Millimet. 2003. "Credit programs for the poor and the health status of children in rural Bangladesh". *International Economic Review* 44 (1): 87-118.
- Pomeranz, D. D. 2014. "The promise of microfinance and women's empowerment: what does the evidence say?" *EY Thought Leadership Series* (a).
- Schuler, S. R., S. M. Hashemi, A. P. Riley y S. Akhter. 1996. "Credit programs, patriarchy and men's violence against women in rural Bangladesh". *Social science & medicine* 43 (12): 1729-1742.
- Woetzel, J., A. Madgavkar, K. Ellingrud, E. Labaye, S. Devillard, E. Kutcher y M. Krishnan. 2015. *The power of parity: How advancing women's equality can add \$12 trillion to global growth*. McKinsey Global Institute.

Women's World Banking. 2015. "Digital savings: The key to women's financial inclusion?" Disponible en:

[https://www.womensworldbanking.org/wp-content/uploads/2015/08/Digital-Savings-The-Key-to-Women%E2%80%99s-Financial-Inclusion\\_WomensWorldBanking.pdf](https://www.womensworldbanking.org/wp-content/uploads/2015/08/Digital-Savings-The-Key-to-Women%E2%80%99s-Financial-Inclusion_WomensWorldBanking.pdf)

# RESEÑAS



# CONFIDENCIAS

---

**Hipólito Yrigoyen, EUDEBA, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019, 402 págs.**

*Por Enrique Ángel Sette*

## **Doctrina radical y reivindicación política de Yrigoyen. Reseña y algo más**

El 5 de octubre de 2019 La Nación y tres días después Clarín, comunicaron la aparición y publicación de estos escritos de Hipólito Yrigoyen ocultos durante ochenta y seis años.

Dos capítulos del libro ya se conocían. Rodolfo Oyhanarte los había recibido en custodia en 1934 de su hermano Horacio, ex-ministro de Yrigoyen. Raigal los publicó en 1957 titulándolos *Mi vida y mi doctrina*. Rodolfo Oyhanarte, nota previa (p. 7), dice que Yrigoyen los escribió en 1923 “con motivo del problema partidario durante la presidencia de Marcelo Torcuato de Alvear”. El mismo Rodolfo anexó un prólogo fechado el 3 de julio de 1945 con un panegírico a Yrigoyen que destaca su lugar en la historia política nacional. La editorial Leviatán reeditó íntegra la edición de Raigal en 1957, con título y prólogo idénticos, con estudio preliminar de Hebe Clementi. La historiadora sentó juicio sobre los escritos señalando que se trata un “un sentir partidario que nace de una retórica idealista ético-política (...), una pedagogía de sensibilización nacional y participación cívica” (Clementi: 1987; p. 22-23). Son escritos político-doctrinarios.

La edición de Eudeba de *Confidencias* fue prologada por Diego A. Barovero, presidente del Instituto Yrigoyeneano. Lleva una nota previa de Sergio Sepiurka reconstructiva del hallazgo. Luciano de Privitiello, historiador y director del Museo de la Casa Rosada al cual fueron donados los escritos, es autor de un estudio preliminar y tuvo a su cargo la edición.

*Confidencias* está compuesto por dos libros. El libro 1 contiene dos tomos, el primero con 4 capítulos y el segundo con 6. El libro 2 contiene seis secciones integradas por un total de 27 capítulos. El contenido de *Mi vida y mi doctrina* (Raigal: 1957) se reprodujo en los capítulos 5 y 6 del

tomo II del Libro 1. Una advertencia preliminar indica algunos retoques realizados al texto original. La más notable se refiere a “graffa de palabras obsoletas” (p. 6). No se justifica el motivo del título asignado. De Privitellio (p. 31) menciona entre lo hallado unos folios “que parecen ser el plan de la obra y una breve historia” de ella. Allí alguien “da cuenta del contenido de los papeles a los que califica como un libro de Yrigoyen (...), y a continuación agrega la apostilla que dice: “*Papeles de Yrigoyen: confidencias de su intimidad*” (...). Aquí parece encontrarse la razón del título. Sin embargo, no es un libro de confidencias ni de confesiones. No es un escrito íntimo sólo a revelar entre aquellos a los que se le tiene confianza, ni una revelación secreta.

*Confidencias* es un texto sobre la doctrina del radicalismo inaugural según la concibe su máximo fundador, dirigente y caudillo, Hipólito del Sagrado Corazón de Jesús Yrigoyen (1852-1933). Doctrinario. Expresa nociones, conceptos, prescripciones y una didáctica sobre el ordenamiento de las proposiciones políticas identitarias del radicalismo. Asimismo, es un texto auto-reivindicativo de Yrigoyen, de defensa y autoelogio de su trayectoria política y obra de gobierno. Yrigoyen se presenta como el fundador del radicalismo, su demiurgo doctrinario, el que lideró la construcción y acumulación política que llevó al radicalismo al poder, y quien justifica toda su obra de gobierno. También alerta contra los desvíos doctrinarios en la interna radical. Esta es la trama que estructura todo el texto. Un escrito según el cual Yrigoyen y la doctrina radical son esencialmente lo mismo.

Se acepta que fue escrito en algún momento de 1923, en el relativo retiro político de Yrigoyen en el interregno previo a su segunda presidencia. Se duda si fueron destinados a intervenir en la interna (De Privitiello, p. 31). Un repaso atento muestra una atención enfática a la cuestión de las desviaciones doctrinarias, los riesgos de las componendas, el arreglo con el “régimen”, el “contubernio”. Escritos que reclaman reafirmación doctrinaria, acatamiento y lealtad a esos principios frente al revisionismo y la emergencia de una línea disidente. En un tono crítico censura al “antipersonalismo” en gestación. Todo parece confirmar la opinión de Rodolfo Oyhanarte. Son anticipatorios la división interna de 1924.

La lectura de *Confidencias* presenta dificultades. Tiene una escritura de otra época. La gramática del texto emplea una prosa sobreabundante.

Muchos términos para la misma sustancia. Oraciones con gran cantidad de palabras, derivadas que dificultan seguir la forma sujeto, verbo, predicado. Plena de adjetivaciones. Hay algo del formalismo de los sumariantes policiales en la redacción, probablemente vestigio de su vieja y larga profesión de comisario. También, rasgos del formalismo de la redacción administrativa y las afectaciones del lenguaje jurídico. Es repetitivo y tedioso. Según Gálvez (1959: p. 50)<sup>1</sup>, Yrigoyen es un hombre de “plurales abstractos” típicos de la escritura de la filosofía alemana que “en parte le viene del krausismo”<sup>2</sup>. Ferrater Mora (1994: p. 2031) refiriéndose al

---

<sup>1</sup> Gálvez, M. (1959). *Vida de Hipólito Yrigoyen. El hombre del misterio*. Buenos Aires, TOR.

<sup>2</sup> Krause, K. C. F. (1781-1832). Filósofo alemán seguidor de Immanuel Kant (1724-1804). Considera falsas las interpretaciones sobre Kant de Fichte (1762-1814), Schelling (1775-1854) y Hegel (1770-1831). El krausismo es una metafísica panteísta, y una ética que abarca la filosofía política y del derecho fuertemente impregnada de ascetismo protestante. Proclama la unidad del espíritu y la naturaleza en la humanidad. Esta se compone de seres que se influyen mutuamente y se vinculan a Dios, la unidad suprema. La humanidad atraviesa distintos momentos históricos en su ascenso a Dios. Rechaza enfáticamente la teoría absolutista del estado del hegelianismo. Distingue entre asociaciones de finalidad universal como la familia y la nación, y aquellas limitadas e instrumentales como la iglesia o el estado que realizan la moral y el derecho. La familia y la nación constituyen el verdadero fundamento de la moralidad. El ideal de la humanidad no es la dominación de un estado sobre los restantes, sino en el derecho universal al amor entre los hombres, la igualdad democrática entre las naciones, la armonía, sin predominio ni exclusiones, la paz perpetua, la federación de asociaciones universales sin sacrificio de las peculiaridades. Gálvez (1959) dice que en algún momento entre 1881-84 Yrigoyen ha tomado contacto con el krausismo a través de algunos de sus seguidores o de los divulgadores españoles. Los principales seguidores de Krause fueron los belgas Guillaume Tiberghien (1819-1901) y Henri Ahrens (1808-1874). En España el krausismo ingresó alrededor de 1850 de la mano del filósofo y jurista Julian Sanz del Río (1814-1869). Hacia 1860 se integró a la enseñanza universitaria. Influyó en la revolución cívico-militar de 1868 que dio inicio a un período democrático. Asimismo en la instauración de la República en 1872. Francisco Pi y Margall (1824-1901), Nicolás Salmerón (1838-1908) y Emilio Castelar (1832-99), presidentes de la república, fueron krausistas. Su impacto abarcó la política, el derecho, la filosofía, la literatura y la vida cultural. En 1875, se tradujeron al español “*Los mandamientos de la humanidad*” de Krause y algunos textos de Tiberghien y Ahrens. Francisco Giner de los Ríos (1839-1915), filósofo y pedagogo, creador del Instituto de Libre Enseñanza en 1876, renovador de la vida intelectual española, concibió a la

krausismo certifica: su filosofía es “presentada en forma muy abstrusa”. Gálvez, escritor cultivado y prolífico, es lapidario con la redacción de Yrigoyen, su “estilo literario es de peor gusto que el de los krausistas españoles” (p. 50). Y sin embargo, no es de lectura imposible. Un lector interesado podrá conocer el pensamiento de Yrigoyen y se asomará a una sintaxis y semántica política desaparecida que tuvo sus últimos ecos en los discursos de Ricardo Balbín (1904-81) y Raúl R. Alfonsín (1927-2009). No es una lectura misteriosa o enigmática. Los misterios y enigmas de Yrigoyen se corresponden con su práctica política, la conspiración, la vía revolucionaria, el levantamiento armado, la *praxis* en clausura, compartimentada, el despacho de comité, la reunión de pocos, la persuasión individual, la conducción personal y en privado. No es un orador público. El misterio y el enigma son partes del personaje político con que Yrigoyen se autorepresentó. Lo poco conocido de él pertenece a su vida privada y se esforzó por mantenerla oculta, poco trascendió de su ruptura con Leandro N. Alem pero se sabe que fue por un motivo grave, y menos se sabe de sus amores que fueron muchos y de sus hijos. Y, a pesar del espiritualismo de Krause y de la supuesta adhesión de Yrigoyen al espiritismo, tampoco es el libro de un místico.

*Confidencias* es un libro de doctrina político-partidaria. Esa doctrina presupone una cosmovisión sobre la naturaleza de la humanidad y del

---

universidad no como “una corporación de sabios y estudiantes sino como una potencia ética de vida”, fue maestro de maestros y publicistas, probablemente el krausista español más notable. Yrigoyen fue nombrado en 1880 profesor de la Escuela Normal de Maestras donde dictaba instrucción cívica, historia argentina y filosofía. La novel profesión lo puso en contacto con la filosofía y los manuales krausistas oficiales de segunda enseñanza en España. El krausismo en sus fuentes es complejo y de difícil abordaje. Como dice Gálvez, tal vez no haya comprendido “profundamente la metafísica krausiana pero sí la parte ética y política que son accesibles a cualquiera”. Es un krausista no sólo por el lenguaje críptico. Adopta la afectación de modales de los adherentes a esa corriente. Gestos adustos y severos, circunspecto, viste de oscuro, formal y distante en el trato, no asiste a reuniones sociales ni banquetes, prefiere el lenguaje abstracto y un vocabulario de jerga pretendidamente filosófico.

Cfr. Ferrater Mora, J. (1994). Krause, Krausismo. En Ferrater Mora, J. (1994). *Diccionario de filosofía*. T. III, K-P, pp. 2031-2036. Barcelona, Ariel. Y, Windelband, W. (1942). El Idealismo alemán. En Windelband, W. (1942). *Historia de la Filosofía*. T. 6-7, cap. 2do., 42., 9., p. 192. México, Robredo.

universo de carácter evolutivo, progreso histórico que conduce a los pueblos y las naciones hacia un entendimiento armónico general, al orden y la paz mundial. Por sobre este principio se percibe una metafísica panteísta que en Yrigoyen se torna católica. El político y el gobernante deben cultivarse y formarse intelectualmente para comprender este destino preestablecido. El presupuesto presenta una ética política que tiende a metas crecientes de amor entre los hombres, igualdad, y armonía cívica representada por la democracia moderna. Este principio, el ejercicio de los derechos cívicos contenidos en el régimen democrático, es el ordenador básico de la vida social, y del cual dependen la grandeza económica, social y cultural de las naciones. Es una sub-estructura, base de derechos políticos sobre la cual y por añadidura opera lo demás. Una formulación organicista que no deja lugar a los conflictos sociales, económicos, y culturales. Una eticidad política al alcance de la boca de urna. La historia argentina sigue este patrón evolutivo de logros y adquisiciones entre los cuales se encuentran las luchas de la independencia y la organización nacional. Pero el “régimen falaz y descreído” lo interrumpió desviándolo de su desarrollo “inmanente”. El orden conservador, con falsas apariencias de grandeza, corrompe la evolución política nacional estableciendo desigualdades entre los hombres a través de la manipulación política y el fraude electoral, imponiendo autoridades y gobiernos. Falsario, sin creencias ni principios, de impostores e imposturas. Ilegítimo e ilegal. Está encarnado en las figuras de los presidentes Julio A. Roca (1843-1914), dos veces presidente entre 1880-86 y 1898-1904, y Miguel A. Juárez Celman (1844-1909) presidente desde 1880 hasta su renuncia el 6 de agosto de 1890. “Roquismo” y “unicato”. Específicamente fustiga la “defraudación de la representación” por el fraude, la violación de la voluntad general y la negación del voto popular. El “régimen” incluye a los poderes económicos concentrados, la acumulación de riquezas, la especulación financiera, bancaria y bursátil, los negociados públicos y la corrupción. Todo lo que está presente en la crisis del '90. Frente al régimen surge la “causa”, el radicalismo. La “causa” es la “reparación”, y todos los sinónimos que usa Yrigoyen: regeneración, reconstrucción, restauración, restitución, etc. La causa es portadora de la regeneración moral, la reconstrucción institucional y la reparación administrativa. Primero la moral, reinstalar la ética de la evolución originada en “Mayo”, retornar al curso natural de la historia. Segundo, lo

institucional, instituir el régimen democrático a nivel nacional y en todas las provincias. Tercero, la administración, recuperar el ejercicio ético y transparente en el gobierno y la función pública. Yrigoyen se representa asumiendo el liderazgo y la conducción de la “causa”, el “credo”, como un compromiso de vida integral, único, de servicio a su pueblo y la Nación, un “sacerdocio”, un “apostolado”. Las metáforas son religiosas. Pero, refuerzan los significados racionales anexándoles sentidos emotivos propios de los sentimientos místicos religiosos o de algunas creencias ideológico-políticas. Además, la “causa” es “intransigente”, no consiente con aquello que enfrenta. Negociar o “arreglar” con el régimen es “contubernio”. Cohabitación ilícita, alianza sin dignidad moral. La “intransigencia” implica la “abstención” a toda convocatoria electoral del “régimen”. Protesta inmutable. Principismo y testimonialismo. La causa conlleva compromisos de vida, desinterés personal, responsabilidades, luchas y sacrificios. Para Yrigoyen la “intransigencia” y la “abstención” fueron rebeldía, levantamiento popular, enfrentamiento armado, lucha revolucionaria. “Más de 30 años” sosteniendo el ideal revolucionario permitieron “dar por terminado el antagonismo entre pueblo y gobierno”. Cesó la lucha al alcanzar el voto popular. En el discurso yrigoyenista, nada de su actuación tiene motivos subalternos. No lo mueve la “política militante”. Esta es la parcialidad, es facciosa, lo opuesto a lo universal. Hay una fuerte crítica a la “politiquería” partidista, a las disputas menores, las componendas comiteriles. Su aspiración es conducir la Nación, por eso desacredita y rechaza, al menos discursivamente, la conducción partidaria. El lidera un “movimiento político” que contiene una pluralidad de representaciones e intereses. Yrigoyen se presenta como interpretando al pueblo todo, la Nación, autojustificando su rol ético-político y asignándose su lugar en la historia argentina.

*Confidencias* asimismo es un libro de autorreivindicación de la actuación pública del ex-presidente. En particular, las intervenciones de su gobierno para imponer el voto popular en las constituciones provinciales frente a las enconadas críticas de la oposición en el Congreso Nacional. Defiende la política petrolera, el fomento al crédito público, los arredramientos

agrícolas, la política laboral y social, la reforma universitaria, el latinoamericanismo, la neutralidad en la guerra<sup>3</sup>.

Por último, *Confidencias* incorpora en la Sección IV, un capítulo 17 (pp. 313-16) destinado a La cuestión social, el derecho de huelga y compensación al trabajo, poco tratado en *Mi vida y mi doctrina*. Justificaba allí "... la verdad de la ley pareja y de justicia social humanista y cristiana que tiende a resolver los derechos de los que menos tienen, armonizándolos con los poderosos que lo tienen todo" (p. 110). Con idéntica mirada organicista dice en *Confidencias* "...en cuanto (...) al proletariado (...) hemos debido asumir una política armónica, fraternal, entre capitalistas, trabajadores y Gobierno" (p. 313). Pensamiento coexistente con la feroz represión en la Semana Trágica de 1919, el Clan Radical, y en la Patagonia en 1921. También en esta Sección, en el capítulo 18 (pp. 317-19), "Problemas internacionales. Neutralidad ante la guerra" agrega un nuevo foco de interés.

*Confidencias* tuvo un impacto acotado. Yrigoyen fue el principal artífice del primer partido político moderno. El primer presidente elegido bajo el régimen electoral de la Ley Sáenz Peña, mediante sufragio universal masculino secreto. Dos veces presidente de la república. El golpe militar de José Félix Uriburo del 6 de setiembre de 1930 a su gobierno, abrió un ciclo nefasto de golpes militares a la democracia argentina que duró más de medio siglo y cuyas secuelas todavía perduran. Una mirada sociológica sobre Yrigoyen y el radicalismo lo ha convertido en el emergente político mayor de las clases medias. Fue el primer político de masas. Tan sólo el hallazgo de esos voluminosos escritos de un político renuente a las apariciones públicas, a los discursos y enigmático, podría haber supuesto un recibimiento más amplio. La UCR se expresó sólo a través del presidente del Instituto Yrigoyeniano. El gobierno nacional con el Secretario de Cultura y el Director del Museo de la Casa Rosada, Luciano de Previtello, hicieron una presentación pública<sup>4</sup> donde lo que más se destacó fueron los aspectos arqueológicos del hallazgo. Se leyó un breve mensaje del Presidente del Comité Nacional de la UCR, excusándose por su ausencia y saludando

---

<sup>3</sup> Cfr. Claps, M. A. (1971: pp. 18-41). *Yrigoyen*. Montevideo, Marcha. Cuenta con una excelente colección de escritos de Yrigoyen, pp. 47-169.

<sup>4</sup> Disponible en: [www.youtube.com/watch?v=mwdxHVQP700](http://www.youtube.com/watch?v=mwdxHVQP700)

el evento. Entre otros radicales notables estuvieron presentes Hipólito Solari Yrigoyen, Daniel Salvador y Jesús Rodríguez. O sea, tuvo escasa repercusión partidaria. La recepción académica de *Confidencias* aguarda todavía mayor atención, presentaciones varias para un debate amplio con enfoques críticos sobre los escritos políticos-doctrinarios de Hipólito Yrigoyen.

Estas ideas políticas, como fenómenos sociales, son únicas, irrepetibles. Los neokantianos para captar su originalidad propusieron el recurso de la imputación de sentido. Sólo serán comprensibles si les asignamos significaciones. Y esos significados sólo pueden provenir del mundo de los valores, los significantes que el mundo cultural que las rodea les aporta. En esencia nos apropiamos de los contenidos de las ideas políticas racionalmente, pero las hacemos entendibles si advertimos los sentimientos y emociones que produjeron, las pasiones políticas con las cuales interactuaron en su momento. Por eso, parafraseando a Max Weber no es necesario ser Yrigoyen para entenderlo. Sus ideas no flotan libres en mundos simbólicos deontológicamente gélidos. Todavía están allí, en algún lugar, los odios enconados que padeció, las injurias que recibió y los ultrajes desmesurados a los que lo sometieron. Precisamente lo que Yrigoyen escribió está sobredeterminado no sólo por el lenguaje que emplea, sino por las pasiones que despertó, tanto de los poderosos como de los humildes que acompañaron sentidamente su cortejo fúnebre. Texto, contexto, razón, emoción, sentimientos y pasiones políticas que deben ponerse en diálogo en el presente a la hora de proponer una generalización objetivante de su doctrina.

## **Normas para autores/as**

### **Indicaciones para el envío de colaboraciones**

La Revista Colección recibirá los trabajos con pedido de publicación que sean enviados a través de su página web. La Revista sólo tendrá en consideración las colaboraciones originales e inéditas.

El envío de un trabajo implica el compromiso por parte del autor de no presentarlo en otra publicación o grupo editorial hasta tanto haya recibido una respuesta final del proceso de evaluación de la Revista Colección.

El envío y aceptación de un trabajo supone la aceptación del uso de la licencia Creative Commons, a la que la revista adhiere. Se permite su reproducción total o parcial en sistemas de autoarchivo, repositorios institucionales y/u otras publicaciones científicas, siempre que se indique su procedencia.

Las colaboraciones deberán ser presentadas según las siguientes exigencias de forma:

#### ***Sobre la presentación***

1 - Los trabajos deben ser presentados en formato “.doc” ó “.docx”, en letra “Times New Roman” tamaño 12, con interlineado de 1,5. Las colaboraciones deberán estar redactadas en idioma español, inglés o portugués.

2 - Debe remitirse un resumen del contenido del artículo, de no más de 150 palabras. Además, deben enviarse no más de 6 palabras clave que reflejen el contenido del artículo. El título, resumen y palabras clave deben ser proporcionados en el idioma original del texto y en inglés.

3 - Debe cargarse a través de la plataforma los datos del autor; para su evaluación anónima, el archivo que contiene el trabajo no debe presentar ningún dato identificatorio del autor. La bio-data del autor (de hasta 500 caracteres, incluyendo espacios), debe indicar: formación de grado y postgrado, pertenencia institucional y dirección de correo electrónico.

### ***Sobre la extensión***

4 - La extensión de los trabajos no podrá sobrepasar las 30 páginas tamaño A4 cuando correspondan a la sección “Artículos”, descontado el listado de bibliografía. Los apéndices serán tenidos en cuenta al momento de calcular la extensión total del trabajo presentado.

5 - Por otra parte, el máximo de extensión será de 4 páginas tamaño A4 para las “Reseñas”. Las colaboraciones para esta sección no incluirán cuadros, gráficos o figuras de ningún tipo.

### ***Sobre las aclaraciones, notas, referencias bibliográficas y cuadros***

6 - Toda aclaración con respecto al trabajo (presentación previa, colaboradores, agradecimientos, etcétera) se indicará con un asterisco en el título remitiendo al pie de página.

7 - Las notas al pie se reservarán exclusivamente para adicionar contenido al cuerpo del documento, mientras que la referencia de bibliografía se realizará según el sistema americano o autor-fecha (Chicago Manual of Style, 16<sup>a</sup> ed.).

8 - En cuanto a las notas, se procederá de la siguiente manera: a) deberán ser numeradas correlativamente; y b) colocarse al pie de la página correspondiente. En caso que corresponda referenciar bibliografía en la propia cita al pie, tal referencia también se realizará según el sistema autor-fecha.

9 - En cuanto a las referencias bibliográficas en el cuerpo del texto, ellas podrán consignarse siguiendo el procedimiento del sistema autor-fecha, indicando entre paréntesis apellido del autor y año de edición. Adicionalmente, puede indicarse, separado por una coma, número(s) de página(s). En caso de referenciarse más de una obra de autores diferentes, se separarán por un punto y coma.

Por ejemplo:

(Sartori 1992, 128-134).

(O'Donnell 1982; Mainwaring 1997, 372)

10 - En el listado de referencias bibliográficas, en el caso de libros, deberán incluirse los siguientes datos: a) apellido y nombre del autor; b) año de publicación (separado por puntos); c) título de la obra, en cursiva; d) lugar de publicación y editor (separado por dos puntos); f) volumen, tomo, etcétera, si lo hubiera.

Por ejemplo:

Sartori, Giovanni. 1992. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

Metcalfé, Les y Sue Richards. 1989. *La modernización de la gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.

11 - Si se trata de un artículo de revista, de uno incluido en un libro colectivo o equivalente, el título de tal artículo irá en letras rectas y entre comillas, destacándose en cursiva la obra o revista en que fue publicado.

Por ejemplo:

Ducatenzeiler, Graciela y Phillip Oxhorn. 1994. "Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina". *Desarrollo Económico* 34 (133): 126-159.

12 - En el caso que se trate de un artículo de diario o revista no firmado, se indicará el medio correspondiente en el lugar del autor.

Por ejemplo:

La Nación. 1999. “Otra severa advertencia de Rusia”. *La Nación*, sección «Exterior», viernes 26 de marzo de 1999, p. 3.

13 - La cita textual de extractos de libros, artículos, etcétera se hará entre comillas y se reservará la letra cursiva para resaltar alguna parte del extracto, indicando que se trata de tramos resaltados por el autor.

Por ejemplo:

(Sartori 1992, 128; el destacado es mío).

### ***Lista de comprobación de preparación de envíos***

Como parte del proceso de envío, se les requiere a los autores que indiquen que su envío cumpla con todos los siguientes elementos, y que acepten que envíos que no cumplan con estas indicaciones pueden ser devueltos al autor.

1. El trabajo propuesto es original y no ha sido publicado previamente, ni se ha presentado a otra revista (o se ha proporcionado una explicación en Comentarios al editor).
2. El archivo enviado está en formato OpenOffice, Microsoft Word, RTF, o PDF
3. El texto cumple con los requisitos bibliográficos y de estilo indicados en las Normas para autoras/es, que se pueden encontrar en Acerca de la revista.
4. Si está enviando a una sección de la revista que se revisa por pares, tiene que asegurarse que las instrucciones en Asegurando de una revisión a ciegas han sido seguidas.

## **Proceso de revisión por pares**

### **Protocolo de Revisión y Evaluación de Originales**

La Secretaría de Redacción de *Colección*, con el fin de mejorar la transparencia del proceso de evaluación de los artículos y ensayos, cree necesario que los autores y evaluadores conozcan los pasos que, desde la llegada del original hasta una eventual aceptación final, recorren los trabajos presentados.

***Evaluación inicial:*** Los documentos recibidos pasaran por una doble revisión inicial, una de contenido y otra de forma o estilo. Primero, los originales serán revisados por los editores u otros especialistas del Consejo de Redacción. Esta revisión consiste en discernir su originalidad, elevancia e interés científico, para decidir su paso o no a revisión externa.

Con el fin de no sobrecargar a nuestros evaluadores externos, *Colección* se reserva la posibilidad de rechazar trabajos en forma anticipada, brindando los motivos del caso. En caso que la Revista prescinda de la evaluación externa, el autor será notificado en un plazo inferior a treinta días a partir del acuse de recibo del manuscrito.

Segundo, con el fin de subsanar errores antes de llegar a la instancia de evaluación externa, la Secretaría de Redacción hace una corrección preliminar de estilos. Por ese motivo, los autores pueden recibir una versión revisada del texto o ser consultados para solucionar dudas.

En todos los casos, sólo se enviará a evaluación externa versiones que cuentan con el visto bueno del autor. *Colección* sólo iniciará el proceso de revisión de trabajos que se ajusten a las *Normas para autores*.

La adaptación de los originales a las normas de la Revista es responsabilidad de los autores.

***Evaluación externa:*** Si la revisión inicial es positiva, *Colección* someterá el manuscrito a un proceso de evaluación externo, en el que será

mantenido el anonimato del réferi y del autor, y cuyos resultados serán dados a conocer en forma exclusiva al interesado.

*Colección* se compromete a guardar en la mayor confidencialidad no sólo la identidad del autor, sino también los contenidos del texto en proceso de revisión.

La evaluación de trabajos no implica compromiso alguno de aceptación.

Sólo después de haber recibido el dictamen de la evaluación externa, *Colección* tomará una decisión sobre su eventual publicación. La Revista no publica trabajos que no hayan obtenido el aval del proceso examinador. La evaluación externa dictaminará sobre los trabajos presentados de acuerdo a las siguientes categorías:

- 1) ***Aceptar envío.***
- 2) ***Se necesitan revisiones*** (se sugiere modificaciones antes de la publicación).
- 3) ***Reenviar para revisión*** (se exige reformular el trabajo o hacer cambios importantes e iniciar una nueva ronda de revisión).
- 4) ***Reenviar a otro sitio*** (el artículo no es indicado para nuestra revista).
- 5) ***Rechazar el envío.***

*Colección* urge a sus evaluadores a revisar los manuscritos en un período de entre cuatro y seis semanas; esto permitirá contar con una decisión final en menos de tres meses desde la comunicación a los autores del envío a revisión completa del manuscrito.

Una vez concluido el proceso de evaluación, los autores recibirán la respuesta final de la Revista, acompañada por los comentarios de forma anónima elaborados por los réferis.

***Aceptación y aceptación con recomendaciones:*** Si las revisiones de los especialistas anónimos son favorables, el manuscrito será usualmente

aceptado, condicionado a que el autor considere los comentarios y dudas propuestos en las revisiones.

Sólo muy ocasionalmente un manuscrito es aceptado sin requerir al menos ciertas revisiones mínimas.

***Aceptación condicional:*** Si las revisiones de los especialistas anónimos exigen que el autor incorpore las correcciones indicadas, el autor deberá enviar una versión corregida antes de proceder a una segunda ronda de evaluaciones externas. En caso de que las opiniones de los evaluadores respecto de la aceptación o no del manuscrito divergieran en la segunda ronda, se pedirá la opinión de un tercer evaluador externo.

***Intercambio entre evaluador y autor:*** En caso que autores y evaluadores deseen ponerse en contacto, *Colección* proveerá de los medios para hacerlo, con el debido resguardo del anonimato.

Este intercambio sólo ocurrirá con la aprobación de ambas partes.

***Corrección de pruebas de artículos aceptados para publicación:*** Los autores podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en un plazo inferior a las 72 horas.

No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.

***Reserva:*** Las opiniones expresadas en los artículos y trabajos publicados en *Colección* son de exclusiva responsabilidad de sus respectivos autores y no comprometen las opiniones del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.