



FLACSO
ARGENTINA

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.

VI CONGRESO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE CIENCIAS SOCIALES

Pensar el futuro. Transformaciones sociales en América Latina y el Caribe

5 al 7 de noviembre de 2025. Buenos Aires, Argentina

Resúmenes y ponencias

**Eje 4: Economía,
desarrollo y sociedad**



VI CONGRESO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE CIENCIAS SOCIALES

5 al 7 de Noviembre de 2025 • Buenos Aires, Argentina

FLACSO Argentina

VI Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales : Pensar el futuro : Transformaciones sociales en América Latina y el Caribe : resúmenes y ponencias : eje 4: economía, desarrollo y sociedad ; Compilación de Leandro Antonelli. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Flacso Argentina, 2026.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-8263-80-9

1. Economía Social. I. Antonelli, Leandro, comp.

CDD 330

Edición: Leandro Antonelli

Diseño: Ignacio Ariel Fernández Casas



Esta publicación y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de esta publicación no puede utilizarse con fines comerciales.

ISBN 978-987-8263-80-9



FLACSO Argentina
Tucumán 1966, Ciudad Autónoma
de Buenos Aires, Argentina.
Tel. + 54 11 5238 9300
www.flacso.org.ar

<i>Índice</i>	3
<i>Prólogo</i>	7
<i>Presentación del Eje 4</i>	11
<i>¿Existe posibilidad de integración en el Triángulo del Litio?</i>	14
<i>¿Por qué debería importarnos la desigualdad? Una evaluación ética desde la perspectiva del desarrollo humano</i>	15
<i>A ditadura civil-militar brasileira e seus impactos no campo: modernização conservadora e expropriação rural no Maranhão</i>	17
<i>Agricultura multifuncional campesina y justicia ambiental con beneficiarios de tierras en un caso de estudio La Judea La Virginia, Risaralda – Belalcázar, Caldas</i>	18
<i>Agroexportación, empleo y género en el Perú</i>	39
<i>Amor y conflicto. Entre escasez y abundancia: cómo la política y la economía definen el acceso argentino al financiamiento del BID en tiempos de crisis</i>	56
<i>Análisis espacial de la pobreza energética en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), 2010-2020</i>	57
<i>Aproximación a la economía política de las reformas laborales en Colombia: régimen de acumulación y derechos laborales</i>	76
<i>Atacando al trabajo: los trabajadores de la industria azucarera tucumana desde las dictaduras militares hasta los albores democráticos</i>	86
<i>Bioeconomía como eje de inserción internacional para América Latina y el Caribe</i>	107
<i>Contaminación del río en las cabeceras de cuenca en los distritos de Lucanas, Parinacochas y Paucar del Sara Sara: un análisis de valorización contingente (2021)</i>	108
<i>Crisis y financiamiento: cómo las relaciones políticas determinan el acceso de Colombia al financiamiento contracíclico del BID</i>	126
<i>Desarrollo territorial rural y expansión urbana en la frontera urbano-rural de Bogotá: el caso de Quiba y el rol de la gobernanza comunitaria</i>	127

<i>Dilema ético en la vida social y una economía global</i>	128
<i>El acuerdo de Facilidades Extendidas del 2022 como elemento nodal de la crisis política de la Argentina</i>	133
<i>El estado actual del desarrollo y la planeación urbana en el estado de Jalisco, México</i>	134
<i>El modelo económico en América Latina: un marco de análisis</i>	135
<i>Empresas ancla en cadenas de valor nacionales: ¿pueden impulsar la formalización y mejora de las PYMES? Evidencia desde la industria de confección en Paraguay</i>	152
<i>Exploração madeireira e as dinâmicas de poder no Paraná (Brasil)</i>	171
<i>Financeirização da agricultura e modernização conservadora no campo: uma análise dos seus efeitos no sindicalismo rural brasileiro na última década do século XXI</i>	172
<i>Financiamiento productivo para PyMEs en Argentina: el caso de la LCIP-LFPIF en el período 2012-2018</i>	173
<i>Forestación en un contexto agrícola: experiencias de productores de Colonia El Simbolar, Santiago del Estero</i>	191
<i>Gobernanza fragmentada y comercio global: Ecuador en las cadenas globales de valor en turismo (2014–2022)</i>	201
<i>Gobernanza Territorial en la Amazonía Brasileña: análisis de arreglos de políticas de desarrollo en Canaã dos Carajás y Parauapebas</i>	202
<i>Implementación de la Economía Circular en pequeñas empresas dentro del marco del Polo de Economía Circular de Pando, Canelones, Uruguay</i>	220
<i>Implicaciones ecológicas de las dinámicas extractivas en el Ecuador</i>	237
<i>Inclusión financiera en el Ecuador: factores determinantes y brechas en el acceso al crédito</i>	238
<i>Inclusión financiera en el Ecuador: un análisis con componentes principales espaciales</i>	239
<i>Inclusión financiera y economía digital en las cooperativas de ahorro y crédito en Ecuador</i>	240

<i>Innovación social desde la Economía Solidaria</i>	241
<i>Inversión extranjera y Derechos Humanos: análisis del Régimen Internacional de Inversiones en América Latina</i>	257
<i>La asociatividad como estrategia de competitividad en sectores agrícolas. Una revisión de la literatura</i>	267
<i>La teoría del valor-trabajo y sus implicancias para la política mercantilista inglesa en Adam Smith. ¿Qué lecciones podemos extraer para (re)pensar el papel del trabajo humano dentro de las relaciones económicas del siglo XXI?</i>	268
<i>Las tipologías de la consciencia social de las clases y el problema de la politización en las Ciencias Sociales con base en la contribución teórica de Luis Vitale Cometa</i>	294
<i>Miedo y subjetivación en la racionalidad neoliberal</i>	307
<i>Modelo de desarrollo científico y tecnológico: un desafío en la regulación y control de las inteligencias artificiales</i>	323
<i>O Agronegócio à serviço da dominação financeira do Estado brasileiro</i>	324
<i>Oswaldo Ballarin. Perspectives on economic development by a Multinational Businessman and Go-Between</i>	336
<i>Papel de las organizaciones locales productivas en la superación de la estigmatización en un entorno posconflicto</i>	337
<i>Pensar el largo plazo, coadyuvante de la disposición al cambio. Una aproximación a las realidades de la microempresa de Boyacá en Colombia</i>	348
<i>Política industrial en Argentina: el desempeño reciente de los medicamentos biológicos (2021-2024)</i>	349
<i>Precarización laboral y periferias residuales en la Amazonía Sur ecuatoriana</i>	364
<i>Profundización del modelo agrícola y el proceso de concentración de tierras en la provincia de Entre Ríos Argentina el en estado de Santa Catarina, Brasil</i>	365
<i>Reconfiguraciones socio-espaciales, medios de vida y relaciones humano-naturaleza en la Amazonía Norte del Ecuador: el caso de Puerto Providencia</i>	366
<i>Reflexiones sobre desarrollo local: una experiencia desde la Escuela de Planificación y Promoción Social de la Universidad Nacional de Costa Rica</i>	367

<i>Relevo generacional en las familias campesinas dedicadas a la producción de café y papa en Nariño, Colombia</i>	384
<i>Ser emprendedor o desempleado en Ecuador: ¿una cuestión de elección?</i>	385
<i>Soluciones técnicas y causas estructurales: análisis crítico de la gestión del riesgo climático en Bolivia desde la agenda global 2006-2025</i>	397
<i>Subsidiariedad estatal y diferenciación socio-residencial en el Área Metropolitana de Valparaíso, Chile</i>	410
<i>Territorialidades y ciclos productivos de la minería y los hidrocarburos malargüinos</i>	427
<i>Território, capital e relações de poder: o avanço da soja na Amazônia brasileira</i>	445
<i>Territorio, minería y sociedad. El caso de Puerto San Julián en Santa Cruz (Patagonia Argentina)</i>	463
<i>Todos los caminos conducen a China: exportaciones de carne argentina, concentración económica y complementariedad subordinada (2013-2024)</i>	464
<i>Unraveling Stock Market Drivers in Latin America: a Structural Equation Modeling Approach to Capital, Profitability, and ESG</i>	465
<i>Violações de direitos no campo em tempos de ditadura: o caso de Encruzilhada Natalino, Rio Grande do Sul, Brasil (1980-1983)</i>	481
<i>Voces y territorios: imaginarios sociales y gobernanza participativa frente al litio y el turismo en El Peñón (Catamarca, Argentina)</i>	482

Prólogo

Pensar el futuro nunca ha sido una tarea sencilla. En América Latina y el Caribe, esta tarea se vuelve particularmente compleja en un tiempo marcado por profundas transformaciones económicas, tecnológicas, ambientales, políticas y culturales que desafían muchas de las categorías con las que tradicionalmente hemos interpretado nuestras sociedades.

Las ciencias sociales nacieron, en gran medida, como una respuesta intelectual a grandes procesos de transformación histórica. Hoy, frente a la reconfiguración del orden global, la expansión acelerada de las tecnologías digitales y de la inteligencia artificial, las crisis democráticas, el agravamiento de las desigualdades, las migraciones, las nuevas conflictividades sociales y la emergencia climática, las preguntas fundamentales vuelven a imponerse con renovada urgencia: ¿cómo comprender las sociedades que estamos construyendo?, ¿qué capacidades institucionales y colectivas serán necesarias para enfrentar los desafíos del presente?, ¿qué horizontes de desarrollo, democracia y justicia social son posibles para nuestra región?

Estas preguntas estuvieron en el centro del VI Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales de FLACSO, celebrado bajo el lema Pensar el Futuro. Transformaciones Sociales en América Latina y el Caribe. Sin embargo, más que ofrecer respuestas cerradas, el Congreso se propuso abrir espacios de reflexión, debate y diálogo sobre las múltiples dimensiones de los cambios que atraviesan nuestras sociedades.

Desde su creación, FLACSO ha sostenido la convicción de que los grandes desafíos latinoamericanos y caribeños exigen perspectivas regionales de análisis y cooperación. Como organismo intergubernamental dedicado a la enseñanza, la investigación y la cooperación académica, nuestra institución ha contribuido durante más de seis décadas a la formación de generaciones de científicas y científicos sociales, a la consolidación de redes de investigación y a la construcción de una comunidad intelectual comprometida con la comprensión crítica de las realidades de la región.

Esta trayectoria se fundamenta en una idea que continúa siendo central: la integración latinoamericana y caribeña no constituye únicamente un proyecto político, económico o diplomático. Es también un proyecto de construcción y circulación de conocimientos. Pensar la región implica crear espacios donde las experiencias nacionales dialoguen entre sí, donde los saberes circulen más allá de las fronteras estatales y donde las distintas tradiciones

intelectuales puedan encontrarse para construir interpretaciones compartidas sobre problemas comunes.

El VI Congreso fue una expresión concreta de ese esfuerzo colectivo. Investigadoras e investigadores, docentes, estudiantes, representantes de organismos públicos, organizaciones sociales e instituciones académicas provenientes de distintos países participaron en conferencias magistrales, paneles especiales, mesas temáticas y múltiples actividades de intercambio que permitieron abordar problemáticas centrales para la región desde perspectivas interdisciplinarias y comparadas. Más que un encuentro académico, el Congreso constituyó un espacio de fortalecimiento de la cooperación regional y de reafirmación del compromiso de FLACSO con la producción de conocimiento crítico y situado.

La amplitud de los debates desarrollados durante el Congreso revela, además, la extraordinaria capacidad de las ciencias sociales latinoamericanas y caribeñas para dialogar con los desafíos contemporáneos. Los ejes temáticos abordaron cuestiones tan diversas como la democracia y la gobernabilidad; la reconfiguración de las relaciones internacionales y del orden global; los desafíos del bienestar y de las políticas sociales; las transformaciones del desarrollo económico; las capacidades estatales y las administraciones públicas; las violencias y la seguridad; las migraciones; la cultura, la comunicación y las identidades; las desigualdades de género; la transformación tecnológica y la inteligencia artificial; así como los impactos sociales y políticos de la crisis climática.

Detrás de esta diversidad temática existe una preocupación común: comprender cómo las transformaciones globales reconfiguran las condiciones de vida de nuestras sociedades y cuáles son las respuestas que América Latina y el Caribe pueden construir desde sus propias experiencias históricas.

La región atraviesa un momento particularmente significativo. La emergencia de nuevos polos de poder mundial, la transformación de las cadenas globales de producción, las disputas tecnológicas, la crisis de los consensos multilaterales construidos durante las últimas décadas y los crecientes cuestionamientos a las instituciones democráticas configuran un escenario de incertidumbre, pero también de profundas disputas sobre los rumbos posibles del desarrollo y de la convivencia social.

Frente a estos procesos, América Latina y el Caribe no son actores pasivos. Son territorios atravesados por tensiones, contradicciones y conflictos que reflejan, de manera particularmente intensa, muchos de los dilemas contemporáneos. Al mismo tiempo, son espacios donde persisten importantes capacidades de resistencia social, experiencias de organización colectiva, luchas por la ampliación de derechos y esfuerzos permanentes por

construir respuestas frente a las desigualdades, las exclusiones y las múltiples formas de violencia que afectan a nuestras sociedades.

En este contexto, resulta especialmente relevante reconocer que América Latina y el Caribe no sólo producen diagnósticos sobre sus propias realidades. La región ha sido históricamente un espacio de elaboración intelectual capaz de generar conceptos, categorías y perspectivas analíticas originales para comprender los procesos sociales, políticos y económicos contemporáneos. Desde las teorías de la dependencia hasta los debates sobre colonialidad, ciudadanía, interculturalidad, cuidados, extractivismo o democracia, las ciencias sociales latinoamericanas han contribuido de manera decisiva a enriquecer las discusiones globales. Pensar el futuro exige también fortalecer esta capacidad de producir conocimiento desde nuestras propias experiencias históricas, interrogantes y desafíos, evitando que la región sea concebida únicamente como objeto de estudio y reafirmando su papel como sujeto activo en la construcción del conocimiento social.

Por ello, las ciencias sociales tienen hoy una responsabilidad que excede la producción académica en sentido estricto. Se trata de contribuir a la construcción de herramientas analíticas que permitan comprender la complejidad de los procesos contemporáneos, fortalecer el debate público y ampliar las capacidades de nuestras sociedades para imaginar futuros posibles.

Las contribuciones reunidas en estas Actas reflejan precisamente esa vocación. En ellas convergen investigaciones empíricas, debates conceptuales, estudios comparados y reflexiones críticas producidas desde distintos contextos nacionales e institucionales. Su valor no radica únicamente en la riqueza de los resultados presentados, sino también en la posibilidad de poner en diálogo perspectivas diversas sobre los desafíos compartidos de la región.

En un mundo donde el conocimiento tiende a concentrarse en pocos centros de producción académica y tecnológica, encuentros como este reafirman la importancia de fortalecer espacios regionales de pensamiento. América Latina y el Caribe no son únicamente objeto de análisis. Son también fuentes de experiencias, categorías, conceptos e interpretaciones capaces de enriquecer las discusiones globales sobre democracia, desarrollo, desigualdad, inclusión, sostenibilidad y transformación social.

Estas Actas constituyen, por tanto, más que una memoria de las actividades desarrolladas durante el Congreso. Son expresión de una conversación regional en curso. Una conversación que reúne voces diversas, perspectivas múltiples y preocupaciones compartidas sobre el presente y el futuro de nuestras sociedades.

Esperamos que las reflexiones aquí reunidas contribuyan a fortalecer esa conversación y a ampliar los espacios de cooperación intelectual que la hacen posible. Porque pensar el futuro, especialmente en tiempos de incertidumbre, continúa siendo una tarea colectiva. Y porque las ciencias sociales siguen siendo una herramienta indispensable para comprender nuestro tiempo y para construir horizontes más democráticos, justos e inclusivos para América Latina y el Caribe.

Dra. Rebecca Forattini Lemos Igreja

Secretaria General

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Eje 4. Economía, desarrollo y sociedad

Este eje temático explora las múltiples interacciones entre la economía, el desarrollo y la sociedad en América Latina y el Caribe, destacando las transformaciones históricas y actuales que configuran la región. Se propone un análisis crítico de los modelos económicos y sus implicaciones para la sociedad, poniendo en perspectiva las tensiones entre crecimiento, equidad, sostenibilidad y justicia social. El enfoque parte de la tradición del pensamiento latinoamericano, reflexionando sobre las experiencias regionales frente a los desafíos globales como la desigualdad, el cambio tecnológico, las crisis ambientales y las dinámicas geopolíticas. El objetivo es promover un diálogo que vincule la investigación sobre el desarrollo con las políticas públicas y las prácticas sociales para construir futuros más inclusivos y sostenibles.

Sub ejes

Desarrollo y Pensamiento Latinoamericano en la Larga Duración.

Estado, Política y Desarrollo.

Trabajo, Empleo y Desarrollo Económico.

Desarrollo, Geografía y Territorio.

Desarrollo, Comercio y Globalización.

Alternativas de Desarrollo en un Mundo Pos-neoliberal.

Comité Académico

Magdalena Madrigal. FLACSO Costa Rica. Socióloga con maestría en gestión pública por la Universidad Autónoma de Barcelona, docente de teoría social en la Escuela de Sociología de la Universidad de Costa Rica e investigadora de Flacso sede Costa Rica.

Gustavo Setrini. FLACSO Paraguay. Coordinador académico de FLACSO Paraguay y Ph.D. en economía política por el Instituto Tecnológico de Massachusetts.

Andrés Wainer. FLACSO Argentina. Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO), Licenciado en Sociología (UBA) y Magíster en Economía Política (FLACSO). Investigador del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO y del CONICET.



FLACSO

VI CONGRESO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE CIENCIAS SOCIALES

5 al 7 de Noviembre de 2025 • Buenos Aires, Argentina

PENSAR EL FUTURO

TRANSFORMACIONES SOCIALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

¿Existe posibilidad de integración en el Triángulo del Litio?

Dra. Loreto Correa Vera

ANEPE/CHILE

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

El litio ha surgido como un recurso esencial en el contexto de la transición energética que busca sustituir los combustibles fósiles por otros sustentables (Juste, 2021; Rubiolo y Fiori, 2022). La aplicación principal del litio en la actualidad recae en el rol de almacenamiento de energía en la producción de baterías recargables, posicionándolo como un mineral estratégico clave –más no crítico- en la electrificación del transporte, el almacenamiento de energía renovable e incluso la industria de armamentos mundial. Ante este enorme cambio tecnológico y una creciente demanda, Argentina, Bolivia, al igual que Chile (Chapple, 2025), destacan por contar con reservas importantes del mineral. Dado lo anterior, esta presentación busca responder, a partir del resultado de una evaluación metodológica comparada y un enfoque territorial de los sistemas estatales, provinciales y empresariales de la industria del litio, respecto de tres asuntos claves. El primero es si es posible integrar esta industria en el contexto de la transición energética, o más bien, los países tenderán hacia una competencia en el entorno empresarial de este mineral. Un segundo elemento es si el futuro de estos territorios, tal y como se presenta la industria, pronostica avanzar en el desarrollo sostenible de las poblaciones locales. Finalmente, si es posible determinar cuáles son los pasos indispensables para apuntar hacia una minería sostenible en el Triángulo del Litio en esta década, o más bien, estaremos frente al hecho que cada uno de los países operará con criterios propios en esta materia con probablemente, resultados dispares en materia productiva, medioambiental y social.

Palabras clave

Triángulo de Litio, Transición Energética, Argentina, Chile, Bolivia

¿Por qué debería importarnos la desigualdad? Una evaluación ética desde la perspectiva del desarrollo humano

Juan Carlos Mantilla García

Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB), Colombia

Emmanuel Picavet

Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Francia

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

¿Constituye un problema ético que el 10% de la población mundial posea el 76% de la riqueza total; que los hombres perciban el 65% de los ingresos (Chancel, Piketty, Saez y Zucman, 2022, World Inequality Report); o que en los países de bajo desarrollo humano solo el 3% de los jóvenes acceda a la universidad, mientras que en los países de muy alto desarrollo humano lo haga el 55% (PNUD, 2019, Human Development Report)?

En este trabajo abordamos la siguiente pregunta: ¿por qué debería importar la desigualdad para la toma de decisiones colectivas e institucionales, que implican compromisos colectivos y, en ocasiones, la reorientación de rutinas y parámetros en la acción profesional? Esta cuestión desborda, en algunos aspectos, el juicio ético individual, y sostenemos que vale la pena tratarla desde una perspectiva de desarrollo humano.

Sostenemos que la desigualdad debe convertirse en un asunto éticamente relevante para la decisión colectiva e institucional (cuando se la considera desde el enfoque de desarrollo humano) si y cuando afecta la dignidad de las vidas de las personas. Dicho esto, ¿cómo determinar si, y en qué casos, lo hace?

El argumento central es que la desigualdad impacta negativamente la dignidad humana inserta en lo social si y cuando afecta la capacidad de afiliación; y esto ocurre cuando se cumplen las siguientes condiciones. Por una parte, debemos preocuparnos por un impacto negativo en la dignidad socialmente encarnada cuando las medidas subjetivas de desigualdad revelan un sentimiento sistemático de injusticia entre partes significativas de la población. Las medidas subjetivas basadas en percepciones pueden mostrar cómo la desigualdad extrema deteriora el autorrespeto y provoca humillación o discriminación en las interacciones sociales. Sostenemos que este tipo de medidas constituyen un insumo necesario para una evaluación ética de la desigualdad desde una perspectiva de desarrollo humano (un enfoque centrado en las personas), porque ayudan a comprender qué significa en realidad para la gente, el impacto que tiene en su visión del mundo y en qué medida puede afectar sus vidas. La significación de esas “partes de la población” es, por supuesto, una cuestión de grado. Argumentamos que tales medidas proporcionan buenas razones —proporcionales al grado de malestar social que revelan— para rechazar ciertas estrategias colectivas e institucionales. Tal es el caso de aquellas que priorizan la “eficiencia” en el cierre de brechas de desarrollo cuando la eficiencia se define con criterios insensibles a los perjuicios personales asociados a la discriminación que pueden producir determinadas prácticas sociales e institucionales.

Por otra parte, la capacidad de afiliación se ve afectada de manera significativa si y cuando las medidas objetivas revelan desigualdades que pueden considerarse extremas o excesivas por su impacto negativo en la posibilidad —para un número significativo de personas— de vivir las vidas que tienen razones para valorar; mientras que reformas institucionales previsibles podrían suprimir en una medida apreciable los constreñimientos objetivos en el camino hacia vidas plenas, largas y saludables. Las medidas objetivas revelan las proporciones reales de las desigualdades cuantificables que afectan las capacidades y funcionamientos humanos, contribuyendo así a comprender mejor la verdadera magnitud del problema. Ayudan a evaluar si las percepciones están arraigadas en realidades o si se apartan de ellas y, asociadas al análisis institucional, muestran algo sobre las desigualdades reales que importan.

Palabras clave

Desigualdad, ética, capacidad de afiliación, medidas objetivas, medidas subjetivas

A ditadura civil-militar brasileira e seus impactos no campo: modernização conservadora e expropriação rural no Maranhão

Lidiane Elizabete Friderichs

Universidade Estadual do Maranhão (UEMA)

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

Este trabalho analisa como diferentes agentes públicos e privados atuaram em consonância com o Estado ditatorial brasileiro para promover a apropriação ilegal de terras no Maranhão, no Nordeste brasileiro. A partir da “Lei de Terras Sarney”, de 1969, o Maranhão iniciou um projeto de “colonização” que lhe conferiu o poder de revisar a posse e a ocupação de terras públicas. Assim, grandes extensões territoriais passaram a ser controladas pelo Estado e direcionadas a atividades industriais, agropecuárias e comerciais, atraindo investidores do Sul e Sudeste do país e intensificando a concentração fundiária, característica marcante do Brasil. Esse processo resultou em deslocamentos forçados e múltiplas formas de repressão contra camponeses do Maranhão. As fontes utilizadas para esse trabalho são oriundas dos “arquivos da repressão”, com destaque para os documentos do Serviço Nacional de Informações (SNI), que revelam como o projeto de “modernização” do campo foi conduzido por órgãos da ditadura, com a participação de instituições estatais como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e a Companhia Maranhense de Colonização (COMARCO). Esses documentos evidenciam uma complexa articulação entre políticos, empresários, cartórios, judiciário, forças policiais e agentes estatais para facilitar a expropriação rural e expulsar camponeses de suas terras, bem como proteger grileiros e pistoleiros. A análise desse tema dialoga com as conclusões da Comissão Camponesa da Verdade (2012), que reconhece a responsabilidade da ditadura civil-militar nas violações de direitos humanos no campo, inclusive por meio de políticas públicas que favoreceram a concentração de terras. Metodologicamente, os documentos são tratados como fontes produzidas por órgãos coercitivos do Estado, sendo analisados criticamente quanto à sua intencionalidade, contexto de produção e função dentro do aparato repressivo do regime.

Palabras clave

ditadura civil-militar; expropriação rural; deslocamento forçado

Agricultura multifuncional campesina y justicia ambiental con beneficiarios de tierras en un caso de estudio La Judea La Virginia, Risaralda – Belalcázar, Caldas

Rosa Helena Rodríguez Timaná

Universidad Tecnológica de Pereira

Resumen

Esta ponencia realiza una revisión de la literatura legal y bibliográfica sobre los conceptos de la agricultura multifuncional con respecto a la tierra, el agua y los ecosistemas desde una perspectiva de justicia ambiental. Aborda la pregunta: ¿cómo las personas beneficiarias de tierras construyen perspectivas de agricultura multifuncional campesina conformando territorialidades a partir de las escalas geográficas y comunidades desde una justicia ambiental? Para responder esta pregunta el objetivo general analiza la agricultura multifuncional campesina y justicia ambiental en el marco de la reforma agraria 1961- 2025.

Como objetivos específicos: I) Analiza los avances bibliográficos sobre territorialidad, agricultura multifuncional, reforma agraria y justicia ambiental. II) Caracteriza la agricultura multifuncional campesina con justicia ambiental en escalas geográficas basadas en las reflexiones bibliográficas. III) Reflexiona sobre cómo esta información se aplica en relación con las vivencias, la gestión del territorio y del agua en la comunidad. La metodología combina un enfoque mixto basado en la hermenéutica comprensiva y el trabajo etnográfico.

El área de estudio seleccionado contiene un proceso de recuperación de tierras realizado en el año 2021 en la finca de la Judea que perteneció a narcotraficantes. Predio de 200 ha., que pasó a extinción de dominio y posteriormente a la Agencia Nacional de Tierras. Está ubicado en la vereda el Aguacate del municipio de La Virginia, Risaralda y en la vereda el Bosque en el municipio de Belalcázar, Caldas, viven 105 familias parceleras sin título de propiedad integrantes de Asocampeje.

Concluimos: a) los campesinos al no poseer títulos de propiedad mantienen una informalidad en la explotación económica, lo cual les impide mantener proyectos productivos a largo plazo, b) las contribuciones de la agricultura multifuncional y justicia ambiental se relacionan con las 5 dimensiones del campesinado (territorio, productivo económico, organizativo, ambiental, cultural) más allá del acceso a la tierra y la producción de alimentos.

Palabras clave

Agricultura campesina, Agricultura multifuncional Campesina, justicia ambiental, Reforma Agraria, escala geográfica

Justificación

La presente ponencia presenta avances sobre la revisión conceptual de la tesis doctoral *Reforma agraria, agricultura multifuncional campesina y justicia ambiental con beneficiarios de tierras en un caso de estudio, La Judea La Virginia, Risaralda – Belalcázar, Caldas.*

En este sentido Sarandón (2020) considera que la biodiversidad al ensamblar los recursos genéticos y funciones ecológicas es fundamental para los agroecosistemas. Y este sentido, la agrobiodiversidad es el instrumento que permite compatibilizar una “producción sana, diversa y abundante de alimentos con la conservación de los bienes comunes” (Sarandón, 2020, p:8). Para Sarandón (2020) las instituciones no han profundizado en la biodiversidad por ende, “existe, entonces, un vacío importante de conocimiento sobre la agrobiodiversidad funcional y su rol como estrategia para el manejo de los sistemas agroalimentarios” (Sarandón, 2020, p:8).

Y a su vez es un desafío para las comunidades rurales y campesinas en el diseño y manejo de los sistemas de producción alimentarios en relación a sus fincas y parcelas. La biodiversidad es importante para el ser humano por sus servicios, bienes y funciones ecológicas por ejemplo: la agricultura.

De acuerdo con Villagrán, Gómez A.; Gómez L. y Rodríguez (2023) desde las civilizaciones antiguas, la agricultura y el clima han estado estrechamente relacionados, y parte del desarrollo de la agricultura ha sido un proceso de adaptación a las condiciones climáticas (Villagrán, Gómez A.; Gómez L. y Rodríguez, 2023, p:17). El crecimiento, el desarrollo, el rendimiento y la calidad de los cultivos van a depender altamente del comportamiento de variables como temperatura, radiación solar y precipitación. Asimismo, el comportamiento de estas variables agroclimáticas ayudará a la definición de: i) las épocas adecuadas de siembra, ii) el momento oportuno para la aplicación de fertilizantes y productos de control fitosanitario y iii) la planificación para la captación y almacenamiento de agua para riego (Villagrán, Gómez A.; Gómez L. y Rodríguez, 2023, p:17) como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 1. Variables agroclimáticas que inciden en la producción agrícola

Variable	Proceso	Efecto
Radiación solar.	Fotosíntesis y crecimiento de las plantas.	A mayor tasa fotosintética, mayor producción de biomasa acumulada, y viceversa. Etiolación del material vegetal. La fenología del cultivo se ve afectada por la acumulación de calor.
Temperatura.	Tiempo térmico.	El tiempo térmico afecta el desarrollo fenológico del cultivo. Adicionalmente, si las especies vegetales se siembran en regiones climáticas inadecuadas, el comportamiento de la temperatura puede limitar el crecimiento y desarrollo del cultivo.
Precipitación.	Balance hídrico y sanidad del cultivo.	Afecta la tasa de evapotranspiración del cultivo, lo que genera condiciones de estrés o confort hídrico. Asimismo, la precipitación afecta el contenido de humedad del aire y en épocas lluviosas se incrementa la vulnerabilidad de los cultivos, provocada por una mayor incidencia de enfermedades causadas por hongos.

Fuente: Sarandón, 2020

Todos los seres vivos sean vegetales, animales están constituidos por materia orgánica, agua y otras especies minerales (Mazoyer, 2016 p: 60). Y la agricultura que se observa en un lugar y momento determinado presenta un objeto ecológico y económico compuesto de un medio cultivado y un conjunto de unidades de producción agrícolas vecinas que mantienen y explotan la fertilidad de ese espacio (Mazoyer, 2016 p: 100). Las formas de hacer agricultura varían en el tiempo y la época. Como señala Sarandón (2020) con el advenimiento de la agricultura, hace tan sólo unos 10,000 años, un instante en nuestra historia, el ser humano comenzó a modificar la naturaleza para ponerla a su disposición con el fin de obtener de ella bienes y servicios considerados de utilidad. Esto se llama agricultura y pasó a ser la mayor fuente de producción de alimentos para los seres humanos (Sarandón, 2020, p:13).

El ecosistema cultivado posee una organización: está compuesto de varios subsistemas complementarios y proporcionados. Cada subsistema es acondicionado, mantenido y explotado de una forma particular y contribuye a la satisfacción de las necesidades de los animales y de las personas. De esta manera, a través de los intercambios y transformaciones de un ecosistema cultivado pueden influir en otros muy lejanos (Mazoyer, 2016 p: 102-103).

En el caso colombiano como lo señala Medina (2017) la revolución verde desde su introducción e implementación en Colombia en la primera mitad del siglo XX, transformó la forma de hacer agricultura, ligando los factores de producción a un conjunto de tecnologías integradas que ofrecían mayores rendimientos y aumentos de producción en terrenos más pequeños (Medina, 2017, p:31). Lo que pretendía suplir las necesidades alimentarias generó impactos negativos ambientales en la contaminación del suelo, agua y reducción de recursos naturales debido al consumo de combustibles derivados del petróleo, maquinaria pesada, alto número de agroquímicos, monocultivos y riego suplementario (Medina, 2017, p:33).

Retomando a Machado, señala Medina (2017) que la revolución verde dejó ver un complejo de problemas como: la dependencia de semillas genéticamente homogéneas, producidas y distribuidas muchas veces en forma comercial, que llevaron al abandono de variedades antiguas, incluso locales con mayor variabilidad genética; los cultivos eran más vulnerables a ataques de plagas y enfermedades, lo que condujo al uso de agroquímicos no favorables al medio ambiente, y en algunos casos perjudiciales a la salud humana (Medina, 2017, p:35).

La agricultura es una actividad importante para la economía del país. Durante el primer semestre de 2025 el Producto Interno Bruto presenta un crecimiento de 2,4%. Dentro de la actividades económicas que más contribuyen a la dinámica del valor agregado es la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca crece 5,3% (contribuye 0,5 puntos porcentuales a la variación anual) (DANE, 2025). Sin embargo, como se señala en el estudio de AGROSAVIA, las prácticas agrícolas o pecuarias son altamente vulnerables a las condiciones variables del tiempo y del clima: cualquier modificación sobre estos elementos genera perturbaciones en el crecimiento de las plantas y, por ende, en la producción final del cultivo (Villagrán, Gómez A.; Gómez L. y Rodríguez, 2023, p:20).

En este sentido la problemática se centra en el bajo reconocimiento de la biodiversidad; el bajo fortalecimiento institucional en agrobiodiversidad y la soberanía alimentaria de la comunidad; la baja articulación de la diversidad biológica con la diversidad cultural; bajo uso de prácticas agroecológicas.

Fundamentos teóricos

Biodiversidad, Agroecosistemas y Territorialidad

Según el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), adoptado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que entró en vigor el 29/12/1993, la biodiversidad “significa la variabilidad entre organismos viviente de todo tipo u origen, incluyendo, entre otros, ecosistemas terrestres, marinos y otros sistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los cuales ellos forman parte”. Esto incluye diversidad dentro de las

especies (genética), entre especies (específica) y de ecosistemas” (UNEP, 1994) La diversidad entre especies es la que más fácilmente percibimos. Pero hay otras dos dimensiones igualmente importantes, la dimensión genética y la de ecosistemas (Sarandón, 2020, p:15). Como señala Flores y Sarandón (2020) los agroecosistemas son sistemas ecológicos modificados por los seres humanos para que produzcan un flujo de bienes y servicios de utilidad (Flores y Sarandón, 2020, p:341).

Como señala Altieri (2000) los agroecosistemas son de pequeña escala, discontinuos geográficamente y localizados en una multitud de laderas, aspectos, microclimas, zonas elevadas y tipos de suelo (Altieri, 2000 p:195).

En este sentido, la idea central es transformar la estructura y función de los agroecosistemas para optimizar las funciones o procesos ecológicos (servicios) que brinda la biodiversidad: ciclado de la materia orgánica y los nutrientes, fijación de carbono, flujo de energía, control de la erosión del suelo, regulación biótica, polinización, entre otros. Esas funciones pueden mejorarse a través de varias prácticas y estrategias cada una de las cuales tendrán diferentes efectos sobre la productividad, estabilidad y resiliencia dentro del sistema (Flores y Sarandón, 2020, p:341). Y esto se alcanza a través del diseño de un agroecosistema es decir, la distribución del espacio y el tiempo de los componentes cultivados y silvestres de la biodiversidad, tanto vegetales como animales (Flores y Sarandón, 2020, p:342). Esto no significa que exista diseños de agroecosistemas repetidos, “las estrategias y prácticas seleccionadas deben regirse por las circunstancias productivas, socioeconómicas y biofísicas de cada agricultor/a” (Flores y Sarandón, 2020, p:342).

Por otra parte, Flores y Sarandón, (2020) retomando Vandermeer & Perfecto señala que la biodiversidad puede ser evaluada o analizada con base a dos componentes: la diversidad planificada y la diversidad asociada.

La diversidad planificada incluye a aquellos componentes de la biodiversidad (cultivos, árboles, animales, otra vegetación) incluidos en el agroecosistema por el agricultor/a. La diversidad planificada tiene una función directa (la producción) pero además influye indirectamente en la diversidad asociada al generar diferentes ambientes y disponibilidades espaciales y temporales de recursos.

La diversidad asociada incluye la fauna y flora del suelo, los herbívoros, consumidores primarios, consumidores secundarios y descomponedores que colonizan el agroecosistema desde el ambiente circundante y que prosperarán en el mismo dependiendo de su estructura y manejo (Flores y Sarandón, 2020, p:343).

De esta manera, la biodiversidad están conectados con el entorno al igual que los servicios ecosistémicos presentes. Existe en la finca una diversidad planificada o cultivada y una espontánea los cuales pueden permitir disponibilidad de recursos. Reconocerlos e identificarlos, nos permite comprender las percepciones del campesinado y personas rurales para su conservación o restauración desde una justicia ambiental.

En Colombia lo anterior se enmarca en la territorialidad campesina las cuales son territorios en que se evidencia el estrecho relacionamiento del campesinado con la tierra, la naturaleza y el territorio con condiciones geográficas, organizativas y culturales; que históricamente han venido siendo ocupados o gestionados por las comunidades campesinas y constituyen el ámbito tradicional de sus actividades en las dimensiones económica, social, cultural, política y ambiental, como sujetos de derechos y especial protección constitucional (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2024), de acuerdo al art. 359 de la Ley 2294 de 2023.

Agricultura campesina y agricultura multifuncional

Referente a los estudios de la agricultura se han desarrollado desde diferentes disciplinas entre ellas por la geografía. La distribución de los cultivos, explotaciones a gran o menor escala agrícola, y los sistemas agropecuarios avanzaron en la caracterización de cartografías regionales o la nueva geografía de los años 1969 y 1970 (Robinson, 2018 p:2). Posteriormente los enfoques conductuales en geografía humana incluían investigaciones sobre la toma de decisiones de los agricultores, la difusión de innovaciones agrícolas y las respuestas de los agricultores individuales a los estímulos económicos (Robinson, 2018 p:2). Es por ello, que a partir de las escalas geográficas y la construcción de la territorialidad campesina se interpreta la relación hombre, cultura y naturaleza.

La agricultura campesina no es estática, se desarrolla a lo largo del tiempo y se entrelaza con el ecosistema en que se asienta como con la sociedad con que se relaciona adoptando formas del tiempo y del lugar.

En esta dinámica del campesinado existen formas de relacionamiento fundamentales, entre las cuales se destacan dos de acuerdo a Van der Ploeg (2010) la primera es coproducción, como un elemento importante que define al campesinado por la interacción continúa y a la transformación mutua del ser humano y la naturaleza. La interacción con la naturaleza además proporciona formas específicas a lo social: el carácter artesanal del proceso de producción, el lugar central que ocupa la destreza del productor y el predominio de granjas familiares, se encuentran estrechamente vinculados con la coproducción y la coevolución del hombre y la naturaleza (Van der Ploeg, 2010 p: 50).

Y la segunda es la cooperación, que para Van der Ploeg (2010) hace parte del proceso de trabajo como un campo de lucha social muy importante para el campesinado que se da más allá de la ocupación de tierras, también se ve en el esfuerzo por mejorar los recursos disponibles (Van der Ploeg, 2010 p: 54).

En cuanto al término de agricultura multifuncional se utiliza originalmente como multifuncionalidad de la agricultura (MFA) y, en este contexto, ésta se refiere a: [...] la totalidad de productos, servicios y externalidades creados por la actividad agrícola y que tienen un impacto directo o indirecto sobre la economía y la sociedad en su conjunto. Estas

producciones conjuntas tienen la característica de ser poco o mal reguladas por el mercado, en particular aquellas que tienen incidencia social o ambiental. La traducción concreta de la noción en términos de políticas públicas hace referencia a la formulación de intervenciones específicas destinadas a favorecer los aspectos positivos y a limitar las externalidades negativas de la agricultura (Ventura & Concheiro, 2009, p:148).

La noción de multifuncionalidad emerge en el contexto del debate mundial sobre la gestión sostenible de los recursos a nivel global, durante la conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo realizada en Río de Janeiro en 1992, y es esgrimida por algunos países europeos para argumentar sobre la importancia de su agricultura para el conjunto de la sociedad y utilizada por la Unión Europea para armonizar las legislaciones relativas a la agricultura sostenible (Ventura & Concheiro, 2009, p:148).

Los países como los de la Unión Europea, pero también Suiza, Japón, Noruega y Corea del Sur, que han sido denominados amigos de la multifuncionalidad, plantean que la agricultura no se limita a producir bienes privados –como alimentos y materias primas–. La agricultura también genera y puede ser de soporte de hábitats, protección de la biodiversidad o mantenimiento de paisajes. Para el caso en concreto abordaremos el ecosistema de la parcela entendido como el “conjunto de organismos y su medio físico interactuando en un lugar, ha sido importante para entender los sistemas naturales con un alto grado de organización. Tiene la ventaja de ser globalmente aplicable y flexible, ya que no está supeditado a una escala temporal ni espacial, y puede adaptarse casi a cualquier situación” (Armenteras, et al., 2016 p:25).

Al analizar la unidad productiva – agroecosistema desde el uso de la teoría general de sistemas en relación a la agricultura multifuncional, contiene una mirada integral de los predios como menciona Vélez (2024), “a partir de la comprensión de su estructura, producto de los componentes del sistema y sus interacciones, y de su función referida a los procesos que realiza la estructura (ver anexo Tabla 1). Los agricultores ordenan su unidad productiva de acuerdo al espacio, la región, tamaño, condiciones topográficas y edáficas (Vélez, 2024). Como señala Altieri (2000) los agroecosistemas son de pequeña escala, discontinuos geográficamente y localizados en una multitud de laderas, aspectos, microclimas, zonas elevadas y tipos de suelo (Altieri, 2000 p:195).

Existen políticas agroambientales y normativas de desarrollo rural que enfatizan la diversificación de las explotaciones, el turismo rural y conservación del paisaje (Robinson, 2018 p:15). La multifuncionalidad también puede vincularse a la sostenibilidad para combinar esfuerzos económicos y sociales y generar funciones de conservación de sistemas ecológicos (Robinson, 2018 p:18). Para el autor 4 son los servicios derivados de los agroecosistemas:

- Aprovechamiento, como la producción de alimentos y agua;

- regulación, como el control de clima y enfermedades;
- de apoyo, como los ciclos de nutrientes y la polinización de cultivos;
- y culturales, como beneficios espirituales y recreativos (Robinson, 2018 p:26).

Como lo plantea Barrera (2019) la agricultura es un sistema socio-ecológico complejo (Huang En Barrera, 2015), que se comprende como el conjunto de procesos y actividades que son desarrollados con el fin de trabajar y cultivar la tierra para obtener a partir de ella fibras y alimentos (Barrera, 2019, p:10). Para el autor, es a partir de los productos que genera la agricultura, ya sean los que presentan valor comercial, como los que no lo poseen, donde se generan la función económica, la función ambiental, la función territorial y la función social, que dan entrada a considerar la agricultura como un sistema multifuncional (Barrera, 2019, p:10). Es por ello, como lo señala Yi Fu Tuan que el entorno natural y la visión del mundo están estrechamente relacionados (Tuan, 2017). Y en medio de ello, de acuerdo con Sarandón (2020), las diferentes formas de hacer agricultura, de ahí la importancia de reconocer la agrobiodiversidad y comprender sus formas de evaluarla desde cada lugar, cultura y tradición regional en la construcción de territorialidad y un ecosistema alimentario sostenible.

Ecosistema

El concepto de ecosistema como unidad integral constituye un enfoque unificador para el análisis de la naturaleza desde dos ámbitos, la ecología y la gestión ambiental. Incorpora las variables espacio temporales: “Un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos en su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional” [...] Pero esta sigue apartando a las sociedades humanas como componente y transformador de lo restante, lo vivo y lo no vivo, de la naturaleza (Caro & Torres., 2016., p:242). La sinergia entre servicios ecosistémicos depende del mantenimiento de la multifuncionalidad de los ecosistemas; es mayor en los sistemas naturales que en los agroecosistemas monofuncionales, que alteran la estabilidad de las zonas rurales y su capacidad de provisión de diversos servicios ecosistémicos (Caro & Torres., 2016., p:244).

Como señala Sarandón (2020) la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (Milenium Ecosystem Assessment – MEA-), la cual ha involucrado el trabajo de más de 1.360 expertos de todo el mundo, plantea que las modificaciones que las actividades humanas están ejerciendo actualmente sobre los ecosistemas, están afectando severamente la biodiversidad del planeta. Entre las principales modificaciones se destacan: 1) el cambio de usos del suelo, 2) la alteración de los ciclos biogeoquímicos, 3) la destrucción y fragmentación de hábitats, 4) la introducción de especies exóticas y 5) la alteración de las condiciones climáticas (Sarandón, 2020, p:239). Reconocer y superar esta situación problemática, exige investigaciones participativas que diseñen una planificación y gestión territorial sustentable.

En el ejercicio de la revisión de bibliografía científica en la base de datos de Scopus arrojó una base de datos con 147 entradas bibliográficas con el cual se desarrolló el análisis bibliométrico y se realizó la Co-ocurrence de todas las palabras claves en el VOSviewer como se observa en el anexo Figura 1. Los temas de biodiversidad tienen una fuerte relación con cambio climático, servicios ecosistémicos, ecosistema, ecología y agricultura.

Y en este sentido, a lo largo de este documento se resaltan las ideas de los trabajos identificados y se hace énfasis en uno de los trabajos de Altieri (1999) sobre “The ecological role of biodiversity in agroecosystems” en el cual plantea que “las funciones en los agroecosistemas depende en gran medida del nivel de biodiversidad vegetal y animal presente [...] en los agroecosistemas, la biodiversidad desempeña diversos servicios ecológicos más allá de la producción de alimentos, incluyendo el reciclaje de nutrientes, la regulación del microclima y los procesos hidrológicos locales, la supresión de organismos indeseables y la desintoxicación de sustancias químicas nocivas. En su artículo se explora en detalle el papel de la biodiversidad en la protección de los cultivos y la fertilidad del suelo (Altieri, 1999, p:19).

Por otro lado, Peng, Duan, Wang (2025) en el texto sobre “*Balancing Agricultural Productivity and Ecosystem Resilience: A Multi-Species Interaction and Simulation*” pretenden explorar el impacto de la expansión agrícola en la estabilidad ecológica, proponer estrategias que equilibren la producción y la conservación, y construir un nuevo marco teórico para la agricultura sostenible. Y para ello, señalan la importancia de adoptar estrategias de gestión que protejan la biodiversidad agrícola y construyan paisajes ecológicos, equilibrando el abastecimiento y otros servicios ecosistémicos (Peng, Duan, Wang, 2025, p:1).

Reforma Agraria y recuperación de tierras

Los autores como Barajas (2023); Van Dij, et al., (2022); Korthals (2022); Rasva et., al (2022); Meyfroidt et., al (2021); Prunier (2021), Alban (2020) Pisani et., al (2020), Home (2022) señalan que en Colombia a pesar de haber adjudicado y titulado 23 millones de 9 hectáreas de tierra a lo largo de 3 reformas agrarias, el programa de titulación se considera “un fracaso y como un factor de desigualdad en la distribución de la tierra” (Barajas, 2023 p:1). Esto es resultado de la falta de apoyo estatal a los beneficiarios de un título de propiedad para establecer proyectos productivos a largo plazo lo cual los lleva a vender sus predios. Son 3 escenarios que deben enfrentar los beneficiarios de tierras o receptores de títulos: la venta de tierras, desarrollo de una agricultura de subsistencia y el raro establecimiento de un proyecto productivo.

Paralelo a ello, en Colombia las tomas de tierras han sido históricas. Algunas incluso han sido documentadas por Mondragón (2001) “Como en 1964 se produjo el ataque del Ejército al asentamiento de colonización de Marquetalia, poblado por exguerrilleros que

habían firmado la paz en 1958 y que respondieron al ataque fundando las Farc. Eran días de luchas campesinas por la tierra: se produjeron en el mismo año tomas de haciendas, por ejemplo, en Cereté (Córdoba) y Manatí (Atlántico) presionando el cumplimiento de la ley de reforma agraria de 1961. Posteriormente se registró un nuevo crecimiento de las tomas de tierras que en 1985 llegaron a 100 (Mondragón, 2001, p:6). Celis (2018) señala que en el año 1971 el campesinado ocupó 645 grandes propiedades, en 1985 100 tomas u ocupaciones tienen lugar. En total la ANUC lideró más de 2.000 tomas bajo la consigna la tierra pal que la trabaja (Celis, 2018 p:66). En esta época se desarrollaban colonizaciones en tierras públicas y tomas de tierras se llevaban a cabo en las tierras de los terratenientes cuyas características eran ser aptas para la agricultura, que son baldías o utilizadas para la ganadería extensiva. Las tomas de tierras se desarrollaron en la Costa Caribe donde predomina el gran latifundio y el centro sur del país en donde el campesinado accede a pequeñas parcelas, para el desarrollo de una economía campesina (Celis, 2018 p:66). Es el campesinado pobre y sin tierra que trabajan alrededor de la tierra y economía campesina como el promotor de las tomas de tierras y solicitud de baldíos. Con lo anterior, se evidencia que no se ha realizado una reforma agraria estructural, motivo que ha llevado al campesinado a realizar acciones de hecho como mecanismo para suplir la limitación de acceso a la tierra y el desarrollo de su producción campesina.

En Colombia nos encontramos en un contexto de Reforma Agraria bajo la Ley 2294 de 19 de mayo de 2023 con su artículo 51 sobre el Sistema Nacional de Reforma Agraria y artículo 52 sobre la composición de los 8 subsistemas y sus decretos reglamentarios como el Decreto 1406 de 2023 el cual establece los 8 subsistemas. Y el decreto 1623 del 6 de octubre de 2023 el cual establece los criterios de los Núcleos territoriales priorizados dentro de la frontera agrícola.

El artículo 4 de la ley 160 de 1994, modificado por la ley 2294 de 2023, dispone que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural lidera el subsistema de adquisición, adjudicación de tierras y de procesos agrarios para la reforma agraria. De acuerdo con el contador oficial de Reforma Agraria a corte del 11 de agosto de 2025, dentro de la gestión para proveer el fondo de tierras existe dentro de los procesos agrarios un total de 647.749 hectáreas con 2.759 predios. Dentro de la disposición de tierras para los sujetos de reforma agraria existe un total de 2.182.625 hectáreas con 38.274 predios.

En el proceso de territorios y territorialidades constitución, ampliación y titulación de territorialidades étnicas existe un total de 1.090.754 hectáreas. Y dentro de la constitución y delimitación de Zonas de Reserva Campesina un total de 702.398 hectáreas. En la actualidad en el marco de la Ley 2294 de 2023 sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2024 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” en su artículo 61 se crean mecanismos para facilitar y dinamizar los procesos de compra de tierras por oferta voluntaria y se

desarrollan ajustes normativos para la destinación de bienes de extinción de dominio para el desarrollo de modelos cooperativos, asociaciones de población vulnerable y la economía popular. De igual manera, se plantea el Decreto 888 de 8 de agosto de 2025 “por medio del cual se reglamenta la transferencia de activos estratégicos administrados por la Sociedad de Activos Especiales S. A. S. a otras entidades públicas, para contribuir a la ejecución de las políticas públicas” que sean considerados estratégicos entre las entidades estaría la Agencia Nacional de Tierras con el fin de favorecer la Reforma Agraria.

La modificación del artículo 64 de la Constitución Política de Colombia reconoce al campesino como sujeto de derechos y de especial protección a sus formas de territorialidad campesina (Zonas de Reserva Campesina, Territorios Campesinos Agroalimentarios y Ecosistemas Acuáticos agroalimentarios). Además de la inclusión de las dimensiones del campesinado: organizativo, político, económico, territorial y ambiental. Esto abre un nuevo horizonte para que el Estado colombiano garantice sus derechos mediante ajustes institucionales, normativos y políticas públicas que permitan potenciar las agriculturas campesinas, familiares, étnicas y comunitarias para afianzar la soberanía alimentaria (Rodríguez y Sánchez, 2025, p: 189).

Justicia ambiental: apropiación de la naturaleza por parte del campesinado en la visión de reforma agraria

La justicia ambiental se originó en Estados Unidos relacionado con el reconocimiento de la distribución injustificada de las cargas ambientales a comunidades afrodescendientes, el cual aborda las problemáticas de discriminación y opresión basadas en la pobreza y lo étnico y que causan impactos ambientales negativos en dichas comunidades (Guzmán, 2020, p:329).

Uno de los elementos más relevantes de la justicia ambiental es lo que Herve (2015) supone que todos tengan acceso a vecindarios seguros y limpios, trabajos adecuados, escuelas de buena calidad y comunidades sustentables (Herve, 2015, p: 27). Junto a las dinámicas sociales se deben conocer las dinámicas naturales, comprender cómo funcionan las estructuras y funciones de los ecosistemas, señala Herve (2015) permite “entender profundamente los procesos de las inequidades ambientales” (Herve, 2015, p:27). Bosselmann y Schlosberg, plantean la idea de una justicia ecológica que “incluya dentro de la comunidad de justicia no sólo la relación entre seres humanos sino también la relación entre estos y el resto del mundo natural” (Herve, 2015, p:27). El concepto de justicia ambiental se extiende a cargas y beneficio ambiental: el primero como los daños, costos y riesgos por el desarrollo de actividades que generan impactos sobre la naturaleza y la salud de las personas. Y el segundo, beneficio ambiental como los servicios ambientales de un ecosistema. Los servicios ecosistémicos pueden ser: de suministros, de regulación, de base y culturales. Ante los cuales existe un vínculo importante con las dimensiones de la justicia

ambiental como lo son: la distribución y participación (Herve, 2015). Con base a lo anterior, nos centraremos en la justicia social, justicia política y justicia ecológica. Partiendo de que la justicia ambiental como justicia ecológica es entendida como la inclusión del mundo natural no humano, justicia por las comunidades ecológica integradas por seres humanos y de otras especies además de las comunidades sociales (Herve 2015, p:52). Dado que el ambiente se ve afectado por la forma en que las cargas o beneficios ambientales son distribuidas (Herve 2015, p:52).

Los elementos de la teoría de la justicia en relación a la justicia ambiental son: la equidad, el reconocimiento, la participación y las capacidades. Los elementos propios de la justicia ambiental son: lo colectivo y ecológico (Herve, 2015, p:58). Así la característica común entre la naturaleza y seres humanos es la integridad de los sistemas. Donde la naturaleza tiene un papel fundamental en la adopción de decisiones, de ahí la relación entre la justicia ecológica, la justicia procedimental y política (Herve 2015, p:73).

Un autor fundamental es Joan Martínez Alier (2004) en el libro el ecologismo de los pobres. Dentro de esta corriente, señala que el crecimiento económico implica mayores impactos en el ambiente, y llama la atención al desplazamiento geográfico de fuentes de recursos y de sumideros de residuos (Martínez, 2004, p:27). Y por ende, los campesinos comunidades indígenas, afrodescendientes han coevolucionado sustentablemente con la naturaleza. Han asegurado la conservación de la biodiversidad, las organizaciones que representan grupos de campesinos muestran un creciente orgullo agroecológico por sus complejos sistemas agrícolas y variedades de semillas (Martínez, 2004, p:28).

Esta corriente nace en medio de los conflictos ambientales a nivel local, regional, nacional y global causados por el crecimiento económico y la desigualdad social como los conflictos por el uso del agua y el acceso a los bosques etc (Martínez, 2004, p: 80). Para Gregorio Mesa la justicia ambiental es practicada por pueblos y sociedades tradicionales y campesinas con sus huellas ambientales sostenibles, a partir de usos cuidadosos de la naturaleza para su conservación actual y futura (Mesa, 2018 p:75). Para el autor, las formas de uso, acceso y apropiación de la naturaleza por parte de campesinos, comunidades indígenas, afrodescendientes y raizales se separan de las formas en que se desarrollan los procesos de modernización e industrialización agrícola que rompe con condiciones ecosistémicas (Mesa, 2018 p:77).

Las comunidades tienen su conocimiento sobre el ambiente, reconocen sus limitaciones y realizan autogestiones. En este sentido, la complejidad en el caso de estudio propuesto, puede ser comprendido desde los actores presentes en los territorios; las visiones alrededor del agua, la tierra y los ecosistemas; la visión de justicia ambiental; la visión de reforma agraria; las normas e instituciones presentes; los instrumentos de política pública; y la interacción entre actores estatales y no estatales.

Escala geográfica: dimensión espacial y temporal para estudiar fenómenos socioambientales

Para Ruiz & Galicia (2015) la escala es un concepto ampliamente utilizado en diversas disciplinas para referirse a las cualidades y extensión geográfica de los objetos de estudio, así como para precisar algunos factores metodológicos de la investigación científica (Ruiz & Galicia 2015, p: 138).

Para las autoras la escala geográfica se refiere a “las dimensiones espaciales, temporales, cuantitativas o analíticas usadas para medir y estudiar cualquier fenómeno” (Ruiz & Galicia 2015, p: 139). La escala se compone de elementos como: la resolución, la extensión, el nivel y la jerarquía. Los cuales permiten mostrar “propiedades emergentes” es decir, aquellos procesos que van ‘más allá de la suma de sus partes’, que no se observan científicamente a través de los elementos por separado o en un nivel (Ruiz & Galicia 2015, p: 139). En este sentido, los objetos geográficos emergen cuando a partir de la combinación de elementos escalares, de ahí la necesidad de definir en qué escala se observa su variabilidad, entender características y propiedades (Ruiz & Galicia 2015, p: 139).

La resolución espacial se refiere al granulado de los datos, mientras que la extensión se refiere a la dimensión o tamaño del área de estudio. El nivel se refiere al “lugar (locus) de observación u organización” usa el observador geográfico para ubicar y clasificar un fenómeno dentro de una jerarquía (cuerpo, barrio, paisaje, región, nación). La jerarquía se refiere a “un sistema de agrupación de objetos o procesos (conceptual o causalmente ligados) en una escala analítica” (Ruiz & Galicia 2015, p: 139-141). Para finalizar, la escala es el instrumento epistemológico para identificar, observar e interpretar las propiedades emergentes de los fenómenos a estudiar (Ruiz & Galicia 2015, p:142). Ruiz & Galicia (2015) señalan que los estudios socio-ambientales deberían analizarse desde una perspectiva escalar, es decir, aquel objeto geográfico que genera sus propias funciones, heterogeneidad y propiedades emergentes (Ruiz & Galicia 2015, p:149). Para caracterizar los servicios ecosistémicos y familias campesinas, formas de producción, empleo rural agrícola y no agrícola (ERA y ERNA) al igual que los estilos de agricultura en relación a la identificación de enfoques de agricultura. Es necesario entender la gestión de los servicios ecosistémicos puede alterar la cantidad o la calidad de los mismos lo que lleva a considerar la importancia de abordar sus efectos en escalas espaciales y temporales (Caro & Torres., 2016., p:242).

Metodología

Área de estudio

El trabajo de investigación se está desarrollando junto a la forma organizativa Asociación de Trabajadores Campesinos del Eje Cafetero y Norte del Valle en adelante – ASOCAMPEJE- de acuerdo a sus estatutos es una organización de primer grado y gremial, la cual funciona de conformidad con la constitución nacional y el código sustantivo del

trabajo. La asociación está conformada por trabajadores campesinos y productores a título de pequeños y medianos propietarios, aparceros, arrendatarios, asalariados y personas dedicadas a cualquier otra forma de producción y transformación de productos primarios del sector agropecuario que se realice de manera individual o colectiva en el territorio del eje cafetero y los municipios ubicados en la región norte del departamento del valle del cauca. De igual manera, pertenecen personas en proceso de reincorporación, víctimas y desplazados. Y algunas de las mujeres se encuentran en la asociación ASOCAMPEJANA.



Elaborado por: Ingrid Daniela González

Municipio de La Virginia: vereda el Aguacate

Se ubica en el Departamento de Risaralda y está espacialmente, en la zona centro del mismo. Perteneció al Área Metropolitana Centro Occidente desde 1991 junto a Pereira y Dosquebradas. Cuenta con un área de 3277,98 ha tomado como referencia el área indicada en el (POMCA, 2016). Según los procesos de planificación ambiental territorial de la CARDER, está ubicado en la Subregión II del Departamento, esto debido principalmente a que la mayor parte de su territorio se encuentra en la Cuenca del Río Risaralda (Aguirre, 2015).

El área rural de La Virginia contiene 3 veredas: La Palma, El Aguacate y Mina rica. El Municipio de la Virginia se identifica que los pastos manejados con 1.846,35 hectáreas, son equivalentes al 57.03%, el rastrojo con 360.45 hectáreas equivalentes al 11.13% y la caña de azúcar con 337.33 hectáreas equivalentes al 10.42% representan los principales usos del municipio. Lo anterior indica que las actividades pecuarias relacionadas con la ganadería y las actividades agroindustriales relacionadas con el cultivo de la caña de azúcar son las principales actividades económicas del municipio (Plan Departamental de Desarrollo 2022-2023, p:54). La actividad económica más significativa de La Virginia es la agricultura,

con producción de frutas ácidas, plátano, caña de azúcar, cacao y compra de café (Plan de Departamental de desarrollo 2022-2023, p:51). El suelo rural en La Virginia está destinado a las siguientes actividades productivas 81,5% ha áreas agrícolas heterogéneas 1.311,12 ha cultivos permanentes 461,14 ha pastos 900,68 ha con un total de coberturas de 2.672,94 ha.

Las principales coberturas del uso del suelo son mosaico de pastos con espacios naturales en 1.315,6 hectáreas y pastos arbolados en 606,1 hectáreas (Plan Departamental de Ordenamiento Territorial de Risaralda, 2019). En cuanto a áreas protegidas en la Virginia existe el Distrito de Manejo Integrado el Guásimo con 1445 hectáreas protegidas en Risaralda y 1439 hectáreas en La Virginia.

La CARDER ha identificado humedales en la Virginia (28,53 ha) por su función reguladora y características ambientales que los hacen una fuente excepcional de bienes y servicios, los humedales son jurídicamente tratados como bienes públicos y constitucionalmente se consideran “inalienables, imprescriptibles e inembargables” (Plan Departamental de Ordenamiento Territorial de Risaralda, 2019). En cuanto a la sectorización hídrica la CARDER identificó las Cuencas de los ríos Risaralda y Cañaveral, localizadas en la Subregión II (Plan Departamental de Ordenamiento Territorial de Risaralda, 2019).

Municipio de Belalcázar: vereda el Bosque

El municipio de Belalcázar se encuentra ubicado en el sector sur occidental del departamento de Caldas, sobre la cima de un ramal de la cordillera Occidental, entre la vertiente occidental del Río Cauca y la vertiente oriental del Río Risaralda, en la subregión del bajo occidente Caldense. Limita al Norte con los municipios de Risaralda y San José Caldas, al Sur con La Virginia y Marsella Risaralda, al Oriente con el municipio de Marsella Risaralda, Risaralda y Chinchiná Caldas, y al occidente con la Virginia Risaralda, Viterbo y Risaralda Caldas. La extensión total del municipio es de 114,3 Km², de los cuales el 99,3% corresponde al área rural con una extensión de 114,1 Km² y tan solo el 0,17% pertenece al área urbana con 0,2 Km² (Plan de Desarrollo Territorial Belalcázar, Caldas 2023, p:27).

El municipio está constituido por varias fuentes hídricas importantes, entre las principales se tienen a los ríos Cauca y Risaralda, hacia los cuales confluye toda la red de drenaje del municipio. Otras fuentes hídricas importantes están representadas por las quebradas Los Tarros, El Cairo, El Guamo y la Habana (Plan de Desarrollo Territorial Belalcázar, Caldas 2023, p:28). Según las estadísticas del DANE, Belalcázar cuenta una población indígena de 1065 personas, de las cuales 510 (47.9%) son mujeres y 554 (52.1%) son hombres. El 97,86% de estas personas se encuentran en el área rural y hacen parte de la etnia Embera Chamí, pertenecientes al resguardo Indígena Totumal. Otros grupos étnicos, el municipio registra 36 afrodescendientes (Plan de Desarrollo Territorial Belalcázar, Caldas 2023, p:30).

Se han realizado visitas de campo periódicas en los años 2023, 2024 y 2025 con la ayuda de los agricultores parceleros se identificó la estructura de los subsistemas en los predios. Se dividió el análisis de las parcelas en los subsistemas de cultivos, subsistema de recursos naturales, subsistema socioeconómico y subsistema de infraestructura a partir de las entrevistas realizadas.

Resultados

En el subsistema de cultivos la mayoría de las parcelas tienen cultivos de cítricos, plátano, yuca, cacao, primitivo, ñame, papachina, café, maíz, frijol, maracuya. En el subsistema pecuario se identificaron cerdos, gallinas criollas, pollos de engorde, ganado, peces, patos. Y animales de compañía como perros y gatos. Las fincas cuentan con mano de obra familiar y por contrato ocasional. Durante el avance en el trabajo de campo se identificó que los campesinos tienen formas de hacer agricultura autogestionados de manera familiar, individual y colectiva. Se identificó que a pesar de que el proceso de recuperación de tierras inicio en el año 2021, llevan 4 años sin que el Estado colombiano le otorgue hasta la fecha el título de propiedad a los parceleros, lo cual les dificulta acceder a proyectos productivos y créditos agropecuarios.

Pese a ello, los campesinos mantienen una relación con la tierra, el agua y la naturaleza con acciones que causen el menor daño y riesgo en el territorio, para ello están incorporando prácticas agroecológicas, capacitaciones en conservación del agua y manejo de suelos. La lucha por la persistencia que ha generado el campesinado desde su trabajo organizativo, productivo, político y ambiental ha contribuido a la economía agraria municipal como productor de alimentos para el mercado interno de la comunidad y del municipio de la Virginia, Pereira y Belalcazar.

Si bien en Colombia existen los programas de Reforma Agraria, estos han permitido avanzar en los núcleos de reforma agraria zona 1 Córdoba (25 municipios); zona 2 Sucre (24 municipios); zona 3 Magdalena medio (24 municipios); zona 4 La Guajira (9 municipios). Siendo priorizados para proyectos productivos los departamentos de Bolívar, Sucre, Córdoba, Antioquia, Cesar, Norte de Santander, Santander, Cauca, Caquetá, Casanare y Boyacá y en aquellos municipios como lo señala el Ministerio de Agricultura de Desarrollo Rural que tienen condiciones estructurales, sociales, vulnerables y necesidades que requieren de atenciones focalizadas.

Si bien, los demás departamentos tienen procesos agrarios que a través de los derechos campesinos pueden avanzar ante la Agencia Nacional de Tierras – ANT-. La centralidad de la Reforma Agraria en los núcleos territoriales, no ha permitido avanzar en acceso y formalización de tierras, proyectos productivos, mejoras en infraestructura, disponibilidad de agua en aquellos otros municipios y departamentos que también cuentan con procesos

de luchas agrarias y campesinas. Lo que lleva a la necesidad de un reajuste institucional y normativo que permita avanzar con procesos agrarios y el fortalecimiento del reconocimiento de los derechos campesinos.

Discusión

La falta de articulación institucional a nivel nacional y local no permite avanzar en fortalecer la agrobiodiversidad. Con base a la revisión de la literatura legal y bibliográfica abordada en este trabajo previo efectivamente se identificó que el ecosistema cultivado tiene una organización con subsistemas complementarios, los cuales son acondicionados de manera individual, familiar o colectiva para la conservación y producción de alimentos, lo cual influye en intercambios y transformaciones de los ecosistemas cultivados y no cultivados; en donde conviven campesinos y animales silvestres.

De igual manera, podemos identificar una *diversidad planificada porque cada parcela tiene* cultivos, árboles nativos, animales domésticos y silvestres que han llegado, otra vegetación que han sido incluidos por el campesino para la producción, influyendo en la diversidad asociada al generar como menciona Sarandón “diferentes ambientes y disponibilidades espaciales y temporales de recursos” (Sarandón, 2020,p343).

Conclusiones

La Reforma agraria no debe ceñirse sólo al acceso de la tierra sin un ejercicio de formalización que permita obtener un derecho a largo plazo; que a su vez permita acceder a un desarrollo rural integral porque como mencionamos al inicio, los campesinos al no poseer títulos de propiedad mantienen una informalidad en la explotación económica, lo cual les impide mantener proyectos productivos a largo plazo. Es necesario con los avances normativos en el país en materia de derechos campesinos pensar una Reforma agraria, una política pública para el campesinado y un ajuste institucional que fortalezca las cinco (5) dimensiones del campesinado (territorio, productivo-económico, organizativo, ambiental, cultural) más allá del acceso a la tierra y la producción de alimentos, desde una agricultura multifuncional y justicia ambiental que reconozca las prácticas campesinas que conservan la naturaleza a través de la agrobiodiversidad.

Bibliografía

- Agudelo, V. A. (2008). Evaluación administrativa de proyectos de seguridad alimentaria en algunas fincas del municipio de Alcalá, [Tesis de pregrado], Universidad Tecnológica de Pereira, Pereira.
- Agudelo, V. Y. J & Marín, Y. D. (2010). Evaluación del acceso a alimentos en familias campesinas de Alcalá Valle del Cauca, [Tesis de pregrado], Universidad Tecnológica de Pereira, Pereira.
- Altieri (1999) The ecological role of biodiversity in agroecosystems. University of California: Agriculture, Ecosystems and Environment 74 (1999) 19–31.
- Barajas, R. J.A. (2023). Productivity dynamics and state support after a land titling program: Evidence from Colombia Land Use Policy, 131, art. no. 106690, Cited 1 time. DOI: 10.1016/j.landusepol.2023.106690
- Barrera, B. M (2019). Evaluación de la Multifuncionalidad de la Agricultura de los Sistemas de Producción Tradicional del Occidente Cercano de Antioquia – Colombia [Tesis de maestría]. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Caro, C. Clara I. y Torres, M. M. (2015). Servicios ecosistémicos como soporte para la gestión de sistemas socioecológicos: aplicación en agroecosistemas - Universidad de los Llanos - Villavicencio, Meta. Colombia Vol. 19 - No 2.
- Flores Claudia Cecilia, Sarandón Santiago Javier (2020) Manejo de la biodiversidad en agroecosistemas En: Sarandón Santiago Javier (2020) Biodiversidad, Agroecología y Agricultura sustentable. Universidad Nacional de la Plata: Editorial de la UNLP.
- Giraldo, M.D & López P.D. (2017). Estilos de hacer agricultura por cultivadores de plátano en un área del eje cafetero colombiano, [Tesis de pregrado], Universidad Tecnológica de Pereira, Pereira.
- Guiza, G.; Bautista R. A. J.; Malagón, P. A. M. Uprimny R. Y. (2020). La Constitución del Campesinado Luchas por el reconocimiento y redistribución en el campo jurídico. Bogotá: Dejusticia.
- Lagunas-Vázquez Magdalena, Beltrán-Morales Luis Felipe, Urciaga-García José, Ortega-Rubio Alfredo (2008) Evaluación rural participativa: uso de los recursos naturales en la reserva de la biosfera El Vizcaíno, BCS, México.
- Mazoyer Marcel, Roudart Laurence (2016) Historias de las agriculturas del mundo Del Neolítico a la crisis contemporánea. España: Editions du Seuil.
- Medina Medina, David Camilo (2017). Impacto ambiental generado por la Agricultura colombiana 1970 – 2014. Vol 8. No. 1 Enero-Junio 2018 pp: 31-47
- Murillo. L. B.E (2010). Disponibilidad de recursos y tipos de sistemas de cultivo de café y plátano en la cuenca del río la vieja, [Tesis de maestría], Universidad Tecnológica de Pereira, Pereira.
- _____ (2022). Imaginarios territoriales, coberturas, servicios ecosistémicos y biodiversidad en procesos de planificación ambiental y toma de decisiones, [Tesis de Doctorado] Universidad Tecnológica de Pereira, Pereira, Colombia.
- Plan básico de ordenamiento territorial municipio de La virginia.
<http://www.lavirginia-risaralda.gov.co/planes/plan-basico-de-ordenamiento-territorial-municipio-de>

Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Vigente. Colombia, Potencia Mundial de la Vida
<https://www.apccolombia.gov.co/normativa/ley-2294-del-19-de-mayo-2023>

Plan Departamental de Ordenamiento Territorial de Risaralda, 2019.

Plan Departamental de Desarrollo 2022-2023 Risaralda. Tomado de: Plan Departamental de Desarrollo 2022-2023.

Peng, Duan, Wang (2025) Balancing Agricultural Productivity and Ecosystem Resilience: A Multi-Species Interaction and Simulation Framework Volume 630, International Conference on Eco-environmental Protection, Environmental Monitoring and Remediation (EPEMR 2025)
<https://doi.org/10.1051/e3sconf/202563002020>.

Ploeg, J. D. (2010). Perspectivas agroecológicas. Nuevos Campesinos Campesinos e Imperios Alimentarios. Barcelona: Icaria editorial.

_____ (2018) The New Peasantries Rural Development in Times of Globalization. New York: Routledge

Robinson, G.M. (2018). Nuevas Fronteras en geografía agraria: transformaciones, seguridad alimentaria, acaparamiento de tierras y cambio climático. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, 78, 1-48.

Rodríguez, Timaná Rosa Helena & Sánchez Pantoja José Luis (2025) La agricultura campesina, familiar, étnica y comunitaria en el marco del reconocimiento de los derechos del campesinado en Colombia En: Esteban Daza Cevallos, David Singaña Tapia, Andrea Martínez Galarza, Rubén Flores Agreda, Nataly Torres Guzmán, Alexander Naranjo Márquez, Doris Gilcamaigua, Tamara Artacker, Stephanie Andrade Vinueza, Dennis García Vacas, Ruth Bautista Durán, Eduardo Zegarra, Yeni Vásquez, Oscar Bazoberry Chali, Rosa Helena Rodríguez Timaná, José Luis Sánchez Pantoja, Red Nacional de Agricultura Familiar (RENAF) Agriculturas Familiares Campesinas en los Andes: Entre las múltiples crisis y la transformación. Quito-Ecuador, Friedrich-Ebert-Stiftung Ecuador FES-ILDIS.

Rojas, C. A. (2019). Caracterización de agricultores y construcción de estrategias conducentes a políticas públicas, eje cafetero colombiano [Tesis de maestría], Universidad Tecnológica de Pereira, Pereira.

Ruiz R., N. y L. Galicia S. (2015). “La escala geográfica como concepto integrador en la comprensión de problemas socioambientales”, *Investigaciones Geográficas, Boletín*, núm. 89, Instituto de Geografía, UNAM, México, pp. 137-153, dx.doi.org/10.14350/rig.47515

Saade, M. (2018). Elementos para la conceptualización de lo campesino en Colombia Documento Técnico. Bogotá: ICANH

Sarandón Santiago Javier (2020) Biodiversidad, Agroecología y Agricultura sustentable. Universidad Nacional de la Plata: Editorial de la UNLP.

Tuan, Y. F. (2007). Topofilia Un Estudio de las Percepciones, actitudes y valores sobre el entorno. España: Editorial Melusina, S.L.

Van Dijk R; Intriago, Z. JC, Diehl, JC and Ertsen, MW (2022). Q-methodology and farmers’ decision-making. *Front. Sustain. Food Syst.* 6:954934. doi: 10.3389/fsufs.2022.954934 Volume 14

No. 4 p. 658-674 DOI: 10.2478/euco 2022-0033 Received 9 February 2022, Revised 4 May 2022, Accepted 18 May 2022

Villagrán Munar Edwin Andrés [y otros veintisiete] – Mosquera (2023). Estrategias de adaptación y mitigación al cambio climático en sistemas de producción agrícola: un enfoque desde la agricultura protegida y técnicas de biotecnología para el manejo del cultivo. Colombia: AGROSAVIA.

Agroexportación, empleo y género en el Perú

Janina León Castillo

Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Economía

Resumen

En países con grandes unidades de producción agroexportadora, su actividad comercial ha dado lugar a mayor empleo local, en especial empleo femenino. Es importante entender cómo este efecto positivo en la mano de obra femenina implica beneficios para ellas y sus familias. Las fuentes estadísticas oficiales no reportan información estadística laboral según género en agroexportación, y tampoco información económica y social detallada de las mujeres trabajadoras y sus familias, por lo que esta investigación analiza casos de estudio. Se eligen el espárrago y la uva por ser productos con dinamismo productivo y exportador, y alto uso intensivo de trabajo femenino.

El objetivo del presente estudio es documentar las características y efectos del empleo de las trabajadoras en la agroexportación. Los resultados muestran incrementos en ingresos familiares de las trabajadoras, pese a su temporalidad y menor nivel frente a sus pares masculinos. Se encuentran diferencias significativas con sus pares masculinos: trabajan más en el campo, reportan ingresos menores e inestables, con arreglos complicados para el trabajo del cuidado. La creciente contratación de migrantes rurales ha seguido similares patrones, con efectos sociales contrastantes.

Palabras clave

Empleo, Género, Agroexportación, Perú

1. Introducción

Desde los años 2000, la actividad agroexportadora en el Perú ha sido dinámica, con un mercado internacional que viene demandando nuestros diversos productos agrícolas. Esta creciente demanda internacional ha expandido aceleradamente la producción nacional de estos productos, con efectos en la actividad productiva y el empleo en las empresas y regiones involucradas, siendo el empleo femenino el que supuestamente se ha favorecido con esta expansión. Este estudio tiene como pregunta central: de qué manera la creciente actividad agroexportadora ha llevado a un mayor empleo y, en especial, a un mayor empleo femenino. El objetivo del estudio ha sido concretamente indagar de qué manera estas exportaciones han afectado a la mano de obra, en especial a la mano de obra femenina, con base en información estadística disponible. Ello permitiría explorar posibles efectos laborales por género, y políticas pertinentes.

La apertura comercial y la estructura productiva del país explican en buena medida el crecimiento de la actividad económica y las exportaciones. Desde el punto de vista del empleo, es válido preguntarse sobre los efectos laborales del dinamismo exportador. Reconociendo al empleo como la variable que puede transmitir el crecimiento a la mano de obra y a sus familias, aquí nos interesa analizar los efectos del dinamismo exportador en el empleo y, por el uso intensivo de mano de obra femenina en la agroexportación, se hace pertinente analizar tales efectos laborales según género.

Es mínima la disponibilidad de datos oficiales sobre empleo por ramas de exportación, y casi nula información sobre el empleo según género. Aquí optamos por estudios de casos, con el rigor requerido. Los casos de agroexportación estudiados son espárragos y uvas, de gran dinamismo y significativa presencia femenina, en dos regiones de Perú.

La siguiente sección 2 presenta una breve revisión de la literatura sobre actividad económica, exportaciones, agroexportaciones y empleo. La sección 3 describe las principales características de la agroexportación en Perú. La sección 4 reporta los principales resultados de los casos estudiados. Finalmente, la sección 5 concluye.¹

2. Breve revisión de literatura

Se presenta la literatura sobre el comercio, sobre las exportaciones y sus efectos en el empleo según género. Las exportaciones pueden ser más o menos intensivas en mano de obra, según su tecnología y productividad de sus factores. Los efectos laborales indirectos dependerán de la intensidad en el uso de mano de obra de las actividades involucradas en sus cadenas productivas. Todos estos los efectos laborales de exportaciones también afectarán los ingresos de las familias de sus trabajadores, en las mismas localidades y en zonas aledañas.

¹ En años recientes han habido diversos cambios en el entorno normativo del sector, como el cambio del régimen laboral agrario (Ley 31110 - diciembre 2020) y exoneraciones tributarias.

Exportación y empleo

Bajo condiciones competitivas, el comercio internacional eleva el bienestar de los países entre agentes locales, unos pueden ganar y otros pueden perder. Según la teoría del comercio, se beneficia del comercio el factor productivo utilizado intensivamente en las exportaciones, y pierde relativamente el factor menos utilizado (Feenstra, 2004). La política fiscal puede redistribuir estos resultados, con posibles efectos en el uso eficiente de recursos. Por tipos de productos, las exportaciones pueden ser volátiles, según naturaleza de la actividad económica, condiciones del mercado internacional, evolución de su demanda externa, etc.

Cadenas de valor y mercados

Desde una perspectiva microeconómica, ¿cómo analizar las actividades económicas asociadas a un producto específico? Una opción es estudiar su cadena de valor, que incluye –según Kaplinsky y Morris (2000)- todas las actividades requeridas para producir un producto, en sus diferentes etapas de transformación de insumos y productos intermedios, presentación y traslados, hasta que el producto final llegue al consumidor final. En el comercio de un bien, la cadena de valor identifica mercados y actores -locales y foráneos- involucrados, lo que permite (Kuramoto 2008) mejorar interacciones en cada eslabón, reducir costos de transacción, desarrollar actividades rentables y diversificar las economías locales. Para los consumidores, la cadena de valor complementa información por un consumo más sensible (e.g. comercio justo).

Comercio, Pobreza y Empleo

A nivel agregado, los beneficios del modelo convencional de comercio exterior son cuestionados, por resultados observados en pobreza de países en desarrollo. Para Bhagwati y Srinivasan (2002) este efecto negativo se debe a los bajos salarios reales pagados a los trabajadores, quienes no son calificados o tienen mínimo capital humano o financiero. Acumulación e innovación son mecanismos fundamentales para que el comercio reduzca la pobreza, al favorecer la productividad y el empleo. Señalan al proteccionismo como causante de comercio con mayor pobreza en países en desarrollo, por restringir la eficiencia del capital y limitar ventas al mercado local. Según Bardhan y Udry (1999), esta relación tensa y ambigua entre comercio y pobreza en países en desarrollo está asociada a sus términos de intercambio, estructura de la demanda, condiciones de mercado, entre otros. Hay distorsiones adicionales por el lado de la demanda laboral, para proveerse de mano de obra estable, con bajos salarios y alta dedicación. Diferencias salariales según género pueden acrecentar resultados negativos del comercio, si provienen de distorsiones en el contexto institucional global.

Agroexportación y empleo

Como otras actividades, la agricultura puede potenciar sus ganancias a través de las exportaciones, bajo condiciones de estabilidad y (elasticidad) demanda de sus productos, dentro y fuera del país. Pero la alta inestabilidad de la agricultura comercial no se resuelve sólo con el comercio (Tweeten 1992). Bajo condiciones competitivas, se esperaría una tendencia internacional a igualdad de precios de factores. Restricciones a la movilidad de factores entre países pueden frenar tal tendencia. Considerando la competitividad como habilidad para competir, las ganancias del comercio han sido superiores para agricultores de países desarrollados. Thrupp (2007) refiere que países como los de América Latina, que a inicios del siglo pasado eran exportadores agrícolas netos organizados en torno a latifundios, ahora se presentan redefinidos en torno a complejos agroindustriales de frutas y verduras para exportación, que operan con capital foráneo. Este nuevo modelo de exportaciones agrícolas genera divisas para ganancias del capital agroindustrial, pago de deuda externa, menor dependencia de exportaciones tradicionales, y eventualmente mayor empleo. Destaca las fortalezas del modelo agroexportador para innovación, generación de ingresos, y empleo de diversos tipos de mano de obra, aunque se enfatiza su limitada capacidad para absorber a trabajadores pobres y para encadenarse comercialmente con pequeños agricultores.

Empleo y género en las exportaciones

- Oferta laboral femenina

La creciente incursión laboral femenina va en paralelo a sus actividades domésticas, apoyada por redes sociales. Y en el mercado de trabajo, sus menores remuneraciones llevan a percibir su rol como complementario en el ingreso familiar. Parte de esta diferencia de salarios es atribuida a discriminación preexistente. Para Bardhan y Udry (1999), en los países en desarrollo: i. las mujeres trabajadoras enfrentan restricciones adicionales a sus pares varones, tanto por sus responsabilidades domésticas, como por barreras legales y culturales para entrar al mercado, ii. los salarios aumentan con mayor educación, pero ellas se mantienen en bajos niveles educativos. Este ciclo de baja productividad y bajos salarios requiere políticas de género que expandan las oportunidades económicas de las mujeres de familias pobres.

- Empleo y género en el comercio

¿Cómo se vinculan comercio y empleo? Más allá de resultados agregados, puede haber ganadores y perdedores dentro de los países (Cagatay 2001), diferenciados según género, que deben ser compensados vía políticas sociales y fiscales. Para Fontana (2007), el comercio no es neutral al género. Con la apertura comercial, los precios relativos se modifican, redistribuyendo los factores productivos entre sectores. Según intensidad en el uso de factores, específicamente de mano de obra masculina y femenina, varían empleo e ingresos laborales en cada sector económico. Cambios en el ingreso de los diferentes grupos sociales

alterarán su correspondiente demanda final, y por tanto la actividad de los sectores productivos. El comercio puede reducir brechas de género en el mercado, si los sectores que se expanden son intensivos en mano de obra femenina. Y la apertura puede afectar salarios relativos, provisión de servicios sociales, apoyo a microempresas locales, etc., con efectos según género. Concluye Fontana (2007) que las mujeres se benefician más con la apertura en países con ventajas comparativas en actividades intensivas en mano de obra no calificada y abundante.

Ello ocurre justamente en la agroexportación, donde las mujeres son la mayoría de la mano de obra, aunque solo son trabajadoras estacionales o de tiempo parcial. Otros efectos asociados a la apertura son cambios en la asignación del tiempo que afecta el trabajo de la mujer dentro y fuera del hogar, el control de sus ingresos, la canasta de consumo familiar, etc. La evidencia indica que las trabajadoras de exportaciones agrícolas obtienen mayores ingresos y mejor control de los mismos, en favor de sus familias. Pero persiste la brecha salarial por género, aun en actividades comerciales exitosas, porque probablemente para las mujeres es más complicado transformar sus capacidades en ingresos (Cagatay 2001). En América Latina, con la apertura se constata creciente presencia femenina en ocupaciones y sectores económicos con bajas condiciones laborales, discriminación salarial y desiguales oportunidades laborales (Espino 2002). La autora sostiene que, en países de APEC, el crecimiento de manufactura de exportación ha ido con bajos salarios para las mujeres.

- Negociación comercial y género

Para Gibb (2008), las políticas comerciales pueden afectar desproporcionadamente a las mujeres, dada su concentración en sectores sensibles a la apertura, como agricultura, pequeñas y microempresas de textiles y servicios, y agroindustria no tradicional, porque las mujeres son contratadas o subcontratadas. Las políticas económicas negociadas pueden reducir las brechas por género, si atienden a efectos económicos diferenciados, fortaleciendo los efectos favorables. De ahí su propuesta para que los acuerdos APEC incorporen una visión de igualdad de género en sus políticas comerciales propuestas.

3. La agroexportación en el Perú

Actividad económica y empleo

- Entorno macroeconómico reciente

Durante las décadas recientes, Perú se ha caracterizado por un acelerado crecimiento del PBI. El empleo urbano creció a un ritmo menor, probablemente debido a la relativamente baja intensidad por mano de obra en los sectores productivos más dinámicos del país.

- Exportaciones, empleo, género e ingresos laborales

¿Cuán importante es el empleo generado por la actividad exportadora, específicamente por las exportaciones no tradicionales en el Perú? Entre 2005 y 2008, sólo 33% de la PEA

ocupada en el Perú trabajaba en actividades primarias. Los efectos en el empleo han sido moderados. De la PEA femenina, más del 70% de ella es subempleada por ingresos, y 27% es asalariada (INEI 2007); solo 10% lo hace en gran empresa (Mintra 2008: 25-59). El crecimiento económico ha ido acompañado de reducción de la pobreza. Según áreas de incidencia, la reducción de la pobreza ha sido predominantemente urbana, costeña. En la Costa rural, incluidas las áreas de agroexportación de Ica y La Libertad, 38% de la población era pobre; en la Sierra vivía más del 50% de pobres y 75% de pobres extremos del país (INEI 2008). Es ausente la información sobre la participación de la mano de obra femenina respecto de la PEA total por la agroexportación.

- Las exportaciones peruanas y sus componentes

Históricamente, el Perú ha sido un país exportador neto de productos primarios. Las exportaciones no tradicionales han participado con 25%, con altibajos durante los 2000s. El crecimiento de las exportaciones ha tenido un patrón histórico fluctuante, con exportaciones primarias de mayor crecimiento y volatilidad que las exportaciones no tradicionales, y con precios y cantidades exógenas. El crecimiento de la agroexportación ha amortiguado los efectos adversos de crisis externas, gracias a al menos dos elementos: uno, consolidación de la producción interna de productos de agroexportación, y dos, baja elasticidad de la demanda internacional por productos peruanos no tradicionales (agroexportación, textiles, artesanías).

La Agroexportación peruana: principales características

- Exportaciones agrícolas y Agroexportación

Tradicionalmente Perú ha exportado productos agrícolas como algodón, azúcar, cacao. Al 2008, las exportaciones agrícolas crecieron gracias a productos agrícolas no tradicionales, sumando US\$ 1912 millones, 16 veces su valor de 1990. Estos cambios reflejan la crisis internacional de productos tradicionales y la creciente demanda internacional por nuevos productos agroindustriales. En Perú, este cambio llevó a un nuevo modelo de desarrollo agrícola basado en “la formidable demanda externa de productos frescos, ... ventajas comparativas (...) del buen clima y la abundante y barata mano de obra, Sistema Generalizado de Preferencias Andinas (SGPA) con la Unión Europea, ...Preferencias Arancelarias Andinas con Estados Unidos...la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA), el TLC con los Estados Unidos y ...beneficios tributarios internos dados por el Estado a las empresas inversionistas” (Damonte, Fuller, Valcárcel 2009:54).

- Principales productos de agroexportación

La canasta peruana de exportaciones agrícolas no tradicionales es muy variada, siendo las legumbres y las frutas los productos agroindustriales de mayor valor exportado. Factores geográficos, económicos, locales y del contexto internacional han contribuido al dinamismo

exportador peruano de productos específicos, en recientes décadas. A 2010, el producto emblemático agroindustrial de exportación era el espárrago. Otros productos como pprika, uva, mango, palta y alcachofa han ido acrecentando su oferta en los años recientes.

- Empleo y género en la agroindustria

Como se sabe, la agroindustria es una actividad intensiva en mano de obra, asociada a una expansión de la demanda laboral en las áreas locales. Para 2001-2006, Yamada y Chacaltana (2007) estiman la evolución del empleo en actividades de agroexportación, en base a la Encuesta de variación del empleo - Mintra, y concluyen que “el empleo registrado en actividades asociadas a la agroexportación –producción de cereales y otros cultivos, frutas, hortalizas o legumbres, y el procesamiento envasado de los mismos- se ha multiplicado por cinco en tan solo cinco años (siendo hortalizas, y envasado y procesamiento, las de mayor demanda laboral)...; por tanto, se demuestra ... que la agricultura peruana no necesariamente tiene que significar empleo de mala calidad, siempre que se maneje de manera moderna y competitiva.” (Yamada y Chacaltana 2007: 16).

Con la agroexportación, aumenta el número de trabajadores, y el mercado de trabajo local se redefine, por efectos en el empleo directo e indirecto, en actividades asociadas. Así lo muestran los valles costeros de Ica y La Libertad, con gran expansión de comercio, servicios personales y construcción en zonas aledañas y áreas urbanas cercanas. Según Cedep (2009), no hay un impacto migratorio significativo asociado al boom exportador de las regiones agroindustriales: Ica y La Libertad tienen un saldo migratorio neto de prácticamente 0%. Y, a nivel de toda el área rural, las características no correspondientes con la agroexportación, por diferencias de edad, educación, experiencia laboral y género (Jaramillo 2004, Fairlie 2008). Y aunque en el agregado predomina el empleo masculino joven, en empresas agroindustriales predomina la mano de obra femenina en el campo, y es importante en las demás etapas.

Dado el dinamismo agroindustrial, se esperaría que los salarios sean mayores que en el resto de actividades. Según las Encuestas a Hogares - INEI, Yamada y Chacaltana (2007:27) destacan que el ingreso laboral mensual promedio de un trabajador formal en Ica era superior a su similar nacional y a sus coterráneos informales. Por ello, se esperaría que, en las demás regiones agroindustriales, aumentaron el número de trabajadores agroindustriales y sus salarios. Ello contrasta con el resto de PEA agrícola: “Los ingresos en la agricultura son inferiores a los de cualquier otra actividad econmica rural. Los niveles promedio de educación formal de los agricultores deben ser los más bajos de toda la PEA rural. (Se propone) una política de recursos humanos para la agricultura ...” (Jaramillo 2004: 359-362).

Es necesario reflexionar sobre las condiciones laborales en que ha operado la agroindustria peruana. La temporalidad – estacionalidad de la actividad productiva al inicio

de la cadena agroindustrial afecta la demanda por mano de obra, en especial a aquella que opera en el campo. En tanto las tierras sean altamente productivas, y la producción se tecnifique para ser realizada de manera continua, la demanda laboral puede ser menor y menos estacional. La demanda derivada de mano de obra depende de la demanda final del producto. Con el crecimiento continuo de la demanda internacional por productos agroindustriales, se acrecentaron los proyectos de innovación e inversión en el país, expandiendo la frontera agrícola. La demanda laboral en las siguientes etapas de la cadena agroindustrial se ha favorecido de la tecnificación en el procesamiento, embalaje, comercialización, etc.

Otro elemento es el marco normativo. El Decreto Supremo 022-2007-TR establecía incentivos a la agroindustria que operara fuera de Lima, flexibilizando la contratación y pagos a la mano de obra (además de otros incentivos), reduciendo costos salariales, compensación por tiempo de servicios, vacaciones, gratificaciones, etc. Estos incentivos laborales llevaron a menores costos operativos en las empresas agroindustriales, acrecentando así su margen de ganancias. Para la mano de obra temporal, contratada según el ciclo productivo, estas medidas significaron menores remuneraciones efectivamente recibidas tanto por salarios como por compensaciones y condiciones laborales, en especial para aquellas que operaban en la cosecha, en el campo. Las estadísticas para estimar estos efectos están ausentes. Y, es poco probable que estos menores costos laborales hayan favorecido la mayor producción agroindustrial, ya que ésta es determinada exógenamente por la demanda internacional.

Un elemento institucional relevante en la agroexportación es el rol supervisor de muchos compradores extranjeros. Además de imponer criterios de calidad del producto, muchos de ellos demandan condiciones laborales mínimas, comercio justo, protección al medio ambiente, etc., a cumplirse antes de cerrar el negocio. Por iniciativa propia, muchas empresas agroindustriales peruanas han ido cumpliendo con esos criterios, realizando actividades de responsabilidad social empresarial, para las familias de sus trabajadores y los poblados locales.

Pese al boom agroexportador y la masiva incursión de PEA femenina, se sigue observando menores remuneraciones para ellas, probablemente porque “aunque este sector abre mayores oportunidades de empleo para las mujeres que para los hombres, ellas se ocupan de manera desproporcionada de las tareas de procesamiento de baja calificación, en las que los salarios son bajos y la seguridad laboral mínima” (Jones y Baker, 2008: 28). Flores (2009) reflexiona sobre posibles malas prácticas al contratar mujeres, en algunas empresas exportadoras. Se añaden problemas por mínimas inspecciones laborales, y falta de garantías para establecer sindicatos. Según la Federación de Mujeres de Ica (2007): “Las condiciones de trabajo [en] relación con la salud son inadecuadas en términos de garantizar la

reproducción satisfactoria de la fuerza de trabajo” (p.54). Urge evidencia empírica representativa.

4. Estudios de casos – principales resultados

Aspectos metodológicos

La falta de estadísticas laborales representativas para agroexportación llevaron a este estudio de casos. Los dos casos estudiados son emblemáticos a 2010, por su participación laboral femenina: espárragos y uvas. La mayor producción de espárragos provenía de La Libertad, y gran parte de las uvas venía tradicionalmente de Ica. En ambas regiones entrevistamos a gerentes, supervisores y personal de mando medio, obreros de planta, trabajadores del campo, trabajadores no relacionados a agroexportación, y representantes de la sociedad civil.

Caso 1: Espárragos en La Libertad

- Mano de obra y género

Los gerentes y funcionarios son altamente educados, con postgrados en administración de empresas, control de calidad y comercio exterior, que estudiaron en Lima y el extranjero. Tienen alrededor de 50 años, amplia experiencia laboral dentro y fuera de la agroexportación, y tienen antigüedad en la firma. En un caso, una funcionaria que vivió siempre en Lima, se ha mudado recientemente a Trujillo “para controlar mejor las actividades de exportación de la empresa en la que viene laborando desde hace una década”, a cambio de interesantes incentivos. Los entrevistados indican que 1 de cada 2 directivos y funcionarios son mujeres.

Los supervisores y personal de mando medio tienen al menos secundaria completa y estudios técnicos locales en agroindustria. Usualmente han nacido en la zona, tienen alrededor de 40 años, y son usualmente varones (mujeres: entre 20 y 40%). Muestran experiencia previa como operarios y controladores en empresas de la competencia local.

En cuanto a los operarios, destaca la diferencia entre aquéllos que operan en planta y los del campo. En planta, hay importante presencia femenina (entre 40% y 70%), con experiencia, responsables de delicadas tareas de limpieza y desinfección del producto, pelado, clasificación y embalaje, según si será envasado o fresco. Ellas tienen educación secundaria, provienen de familias pobres, han nacido y residen permanentemente en Virú o en zonas marginales de Trujillo. Si bien hay muchas jóvenes, una buena proporción son señoras entre 30 y 50 años, amas de casa de zonas marginales de Trujillo, que toman estos empleos para obtener ingresos temporales. Las empresas proveen (cada vez menos) buses para trasladar al personal, dada la distancia entre los centros poblados y la empresa, y los horarios de los turnos de trabajo.

Los operarios de campo son masivamente trabajadores temporales para la cosecha. La presencia femenina fluctúa entre 40% y 60%. Hombres y mujeres migran por temporadas desde poblados rurales pobres de La Libertad; son jóvenes (entre 20 y 40 años), con bajo nivel educativo, algunos con carga familiar, y mínima experiencia en agroindustria. Aunque llegan por temporada de cosecha, muchos se quedan esperando nuevos ciclos productivos, animados por la innovadora producción a lo largo del año.

Los trabajadores locales que jamás trabajaron en agroindustria al parecer no lo hicieron “por el esfuerzo requerido”. La mayoría de ellos trabaja en actividades generadoras de ingresos asociadas indirectamente a la agroexportación.

- Condiciones laborales e Ingresos

Los esquemas de contratos, ingresos y condiciones laborales varían entre trabajadores. Dueños y funcionarios, además de sus remuneraciones, pueden adquirir acciones de la empresa. Los salarios y condiciones laborales del personal se determinan –oficialmente enfatizando competencia, aptitud y desempeño mostrados en la evaluación y entrenamiento “antes que paradigmas a priori de género”, para asignar responsabilidades y por tanto salarios.

Supervisores y trabajadores de mando medio, y con amplia experiencia, perciben salarios localmente competitivos. Las empresas manejan incentivos y salarios superiores a la competencia, porque es común que estos trabajadores sean atraídos por empresas de otras zonas con mejoras diversas. Los supervisores son responsables de atender los requerimientos de los auditores de clientes extranjeros, sobre calidad y otros.

Los operarios pertenecen a líneas de actividades y productos, bajo responsabilidad de un supervisor. Las jornadas se establecen por turnos, incluidos horarios de amanecida. Los datos reportados sobre pagos son discrepantes: entre S/.500 y S/.800 por mes; al parecer hay desinformación entre los operarios. Es poco frecuente el pago de horas extras, con máximo 2 horas extras reconocidas, como indica la ley. Las actividades de planta son continuas, y las operarias de plantas pueden ser contratadas temporalmente (en su mayoría), o ser temporales-estables (las antiguas, con contratos permanentemente renovados).

Las condiciones laborales de los operarios de campo son las más duras (“las tareas de campo no son para los ciudadanos”). El empleo e ingresos de estos trabajadores se determinan en el marco de la ley DL 27360 con un régimen laboral flexible con: salario mínimo (que incorpora compensación por tiempo de servicios y gratificaciones), vacaciones de 15 días por año y servicios de salud. Los trabajadores a destajo pueden obtener mayores ingresos; 4 de cada 5 operarios de campo son jornaleros. Entre los operarios del campo, podemos afirmar que los salarios varían entre hombres y mujeres, porque sus labores son también distintas: ellos se encargan de tareas rudas (limpieza de campos, riego, carga de jvas, etc.). Las mujeres operarias del campo son responsables de tareas especializadas y delicadas del

corte del espárrago, que demandan gran esfuerzo físico, que se intensifica en la cosecha, haciéndose más difíciles por el calor norteco en los campos, y la continua posición de agacharse para cortar y recoger el producto (que puede generar dolores permanentes en la cadera de las trabajadoras). Las jornadas de trabajo también contribuyen a la dureza de las labores: usualmente empiezan a las 6am para favorecer el óptimo corte del espárrago, y trabajan hasta las 4pm (aunque otras operan en dos turnos); estas jornadas son diarias, incluidos sábados y domingos, con un día libre cada dos semanas (“Pero nos pagan bien”). Dificultades adicionales en las condiciones laborales pueden presentarse (“Cuando empecé a trabajar, no nos avisaron que había dos tipos de agua, una con fertilizante para el riego, y otra para beber. Por eso [bebimos el agua equivocada y] casi todos nos intoxicamos. Desde ahí ya no confío más en las esparragueras; la empresa no se hizo cargo, y todos nos curamos en nuestras casas”).

Un funcionario entrevistado manifestaba el malestar de las empresas por no poder encontrar en la ciudad mano de obra, entrenada y dispuesta a trabajar como operarios de campo. Por ello, refiere, se ven obligados a traer mano de obra de zonas alejadas de la sierra y la selva. Esta migración “temporal” enfrenta falta de infraestructura y de servicios públicos, especialmente en el campo. Y como indica un funcionario: “muchas veces esta mano de obra está tan poco preparada, que ha llevado a pérdidas de los cultivos, por su falta de entrenamiento técnico básico. Por ello las empresas agroindustriales ... han entrenado a la mano de obra, con buenas prácticas”, con “escuelas” dentro de la empresa”.

Caso 2: Uvas en Ica

- Mano de obra local y género

Entre los entrevistados, los empresarios y funcionarios son los que gozan de mayor capital humano, sean hombres o mujeres. En todos los casos se trata de profesionales (sin postgrado) de ingeniería agrónoma y administración de empresas, afines a la actividad agroexportadora. Ellos tienen entre 30 y 50 años, y cuentan con amplia experiencia en la producción de uvas, espárragos, paltas y otros productos agroindustriales. Entre estos profesionales, hay una importante presencia de migrantes nacidos en otras ciudades de la costa (Lima, Chiclayo), y viudas con alguna carga familiar. Al menos 50% son mujeres, incluidas las responsables de dirigir fundos de gran tamaño y personal. Uno de los entrevistados refiere que incluso en los laboratorios buscan más a las ingenieras por ser más cuidadosas en sus labores.

El personal de mando medio es menos educado, seleccionado según su experiencia, y por referencia de familiares y amigos. Las supervisoras de planta son casi todas mujeres, relativamente mayores de edad, casadas o madres solteras; ellas son responsables de tareas de evaluación de plagas. Similar es el perfil de las trabajadoras de planta, aunque con mayor juventud y menos experiencia, que llegan a la empresa usualmente por referencia de

familiares y amigos. Ellas se encargan principalmente de la limpieza de la uva, su calibración, selección, luces, embolse, paletizaje, recepción para depositar el producto a la cámara en frío. En la fase de empaque, ellas además acomodan las uvas en tapers previamente diseñados para ese propósito. Los varones que trabajan en la planta apoyando a las mujeres, realizando tareas de esfuerzo físico (cargar cajas, trasladar los productos, etc.).

Los operarios de campo en Ica son contratados mayoritariamente en épocas de cosecha, en que se requiere gran cantidad de mano de obra. Dado los ciclos de los cultivos, esta mano de obra es contratada por meses, usualmente dos veces al año. No se les exige mayor calificación, pero sí “responsabilidad y delicadeza”, juventud (entre 18 y 30 años) y documentos (DNI). Las formas de convocar a la mano de obra son múltiples: de “boca a boca”, pizarrón en local de la empresa (antes también altavoces en zonas marginales de la ciudad de Ica), aviso en la Municipalidad, periódico mural, e incluso contratistas, según el tamaño de la empresa y los requerimientos específicos de mano de obra. Las empresas más pequeñas prefieren “gente conocida”, referida por quienes ya trabajan con ellas. Los contratistas sirven más bien a los requerimientos de personal de empresas grandes; estos contratistas provienen de distintos distritos, y su rol es convocar mano de obra para trabajar en el campo, a quienes subcontrata. Ello explica por qué muchos operarios de campo entrevistados no sabían el nombre de la empresa en la que se encontraban trabajando. Es importante mencionar que existe una zona en las afueras de la ciudad de Ica (“El Álamo”), adonde acuden también muchos trabajadores “libres”, hombres y mujeres desocupados, buscando trabajo, listos para ser (sub)contratados.

Si bien es importante la participación de trabajadores oriundos de Ica, es significativa la presencia de mano de obra migrante, en especial de las zonas cercanas de la Sierra. Muchos de ellos vienen de Puno; en las épocas de la helada puneña, llegan a Ica, se quedan por la cosecha y luego se regresan. Hay operarios de campo migrantes que vienen con su familia; mientras están en Ica, ellos viven en galpones que la empresa tiene para este propósito, y los alberga por toda la temporada de cosecha. Otros vienen solos, desde Ayacucho, Andahuaylas, Huancavelica, Arequipa y otras zonas cercanas; prefieren dejar (encargada) su carga familiar en su lugar de origen. La presencia femenina entre los operarios de campo fluctúa entre 40% y 70%, según tamaño de empresa, temporada, criterios de los empresarios y gerentes (hay quienes prefieren trabajar sólo con hombres, y otros también con mujeres), etc.

En los campos de Ica el 100% de los trabajadores de campo son jornaleros, contratados por periodos cortos. Los hombres usualmente se encargan del abono, riego, traslado de los productos y otras tareas que requieren fuerza física. Las mujeres se encargan de las tareas de guía de parra, raleo, limpieza, pendulación, corte de racimos de uvas, y su pre limpieza.

- Condiciones laborales e Ingresos

La información provista por los entrevistados muestra interesantes diferencias y percepciones por parte de los mismos trabajadores. Entre el personal de mando medio y los operarios de planta, predominan los trabajadores por contratos. Aún aquéllos que tienen incluso 10 años con la misma empresa (“como si fuera permanente”), trabajan por contratos renovables de 6 meses. Algunos de ellos fueron originalmente operarios que fueron ascendidos. Su percepción es netamente favorable sobre el rol de las empresas y la actividad agroexportadora, tanto para su situación personal, como para la población de la zona. A nivel individual es persistente la valoración de sus logros asociados al trabajo en la agroexportación, tanto logros educativos (suyos y de sus hijos), como la adquisición o mejora de la vivienda. Además, consideran que la zona ha mejorado en términos de viviendas, colegios, lozas deportivas, etc., así como por la creciente comercialización en la ciudad de Ica y al boom de tiendas de artefactos eléctricos que venden a crédito (tipo Carsa). Quizá el terremoto de 2007 (con epicentro en Ica) ha mitigado estos resultados, con la población en condiciones precarias porque perdió sus casas.

Las operarias de campo trabajan hasta en tres distintos horarios, según tipo de tareas, temporadas y productos. Así, en el caso de las uvas, unas entran a las 6am, y salen a las 2pm; otras trabajan en horario dividido (de 6:30 a 11:30am y de 2 a 5pm); e incluso otros son contratados por tareas, y el horario depende de la conclusión de las tareas (por hectárea: grupo de 4 personas, en 8 horas debe hacer su labor con 350 plantas). En el caso del espárrago, algunos trabajan de 6:30 a 11am, y otros trabajan por tarea y en grupo de 6 - 7 personas (y deben cortar una parcela de 3 has/ día), y concluyen al terminar la tarea.

Los operarios de campo ganan un jornal/ día, similar entre hombres y mujeres. Estos montos son superiores a los que un migrante puede recibir en la cosecha de cualquier producto en su lugar de origen. Pocas empresas les brindan seguro a cambio de un descuento, aunque las operarias prefieren no tenerlo porque para poder utilizarlo deben aportar al menos tres meses, pero ése es normalmente el tiempo que dura el contrato de trabajo. De los contratos, las operarias son las que enfrentan la mayor temporalidad: sus contratos son cortos, por la temporada de cosecha; usualmente descansan entre 1 y 4 meses, y luego vuelven a trabajar en la misma empresa. Aun las operarias de campo con varios años de trabajo están sujetas a este tipo de contratos. En general, el ascenso desde el campo es poco probable. Hay empresas con un Comité de Seguridad y Salud, encargado de los requerimientos del personal.

La forma en que operan las trabajadoras de campo lleva a secuelas físicas asociadas al esfuerzo desplegado, según refieren ellas mismas. Los efectos en la salud de las operarias varían según el tipo de producto: las trabajadoras de espárrago manifestaron problemas en la espalda y los riñones; “es muy agotador, sobre todo en los días de mucho sol”, y para cortar el espárrago hay que estar agachado. El caso de la uva es físicamente menos sacrificado, pero

sí bastante agotador, como lo indican las operarias involucradas. Además, entre los migrantes temporales, su estadía en los galpones de la empresa se da en condiciones bastante precarias.

Las mujeres trabajadoras consideran que sienten mayor cansancio que sus pares varones porque deben levantarse muy temprano para atender sus labores domésticas, incluso desde antes de ir a trabajar. Muchas deben dejar cocinado y encargar a sus hijos y ancianos a su cargo, y eso les genera preocupación. Por eso prefieren el horario que les permite terminar temprano su jornada, para que puedan atender a su familia. Y por ello manifiestan reconocimiento a la actividad agroexportadora, no sólo porque socializan y conocen otra gente, sino porque consideran que ésta sí las ha favorecido, al solicitarlas justo a ellas, mujeres, como trabajadoras, ya que antes no había trabajo para ellas (y esperan que no les falte trabajo). Esta actividad ha permitido a las mujeres conseguir más independencia económica, llevar sus casas por sí solas (y no seguir con el maltrato de sus parejas), además de ayudar a sus hijos. En muchos casos incluso ha significado que más personas de la familia puedan trabajar, lo que ha elevado su ingreso familiar.

En general, los trabajadores entrevistados opinan que la agroexportación ha permitido reducir la pobreza en Ica, al menos hasta el 2007, lo que llevó a varios especialistas a afirmar que había pleno empleo en Ica. Sin embargo, al parecer los propios de la ciudad de Ica han preferido no trabajar en la agroindustria. Después del terremoto (2007), gran parte de los trabajadores iqueños de la agroindustria dejó de trabajar, sea para trabajar (o esperar que lo contraten) en la reconstrucción, o porque “esperaban recibir ayuda del gobierno”.

5. Conclusiones

- Se constata el rol dinámico de la agroexportación peruana durante recientes décadas. La creciente demanda internacional de estos productos, con precios y cantidades determinadas por la demanda internacional, ha sido la base de tal dinamismo. Esta producción agroindustrial a gran escala se ha focalizado en zonas agrícolas estratégicas en la costa, favorecidas por grandes irrigaciones.
- Las zonas involucradas experimentaron grandes cambios en su capacidad productiva, infraestructura, actividad económica local y empleo local. Mejoras en vías, caminos, puertos, han sido incorporadas como bienes públicos locales.
- El rol del Estado ha sido crucial tanto por las grandes obras de irrigación como por las políticas tributarias y salariales preferenciales para estas exportaciones.
- En términos laborales, se constata el uso intensivo de mano de obra, en especial de la mano de obra femenina. La mano de obra contratada es diversificada, según los requerimientos de las diversas etapas de la producción de los bienes de agroexportación. La alta contratación de mano de obra femenina está asociada a su

funcionalidad en los procesos iniciales de la producción agroindustrial, con flexibilidad laboral, y bajos salarios y condiciones laborales.

- A lo largo de las décadas recientes, la demanda internacional por productos agroindustriales ha crecido sostenidamente, lo que explica el consecuente mayor empleo, total y femenino, en estas grandes empresas.
- De manera indirecta, ha habido efectos multiplicadores locales en actividades (y empleo), debido a la cadena productiva y de consumo de la agroindustria. En términos laborales, un efecto importante ha sido la migración rural temporal, que ha generado desafíos sociales y culturales locales.
- A las exoneraciones tributarias y normas de flexibilidad en la contratación laboral, se ha observado ausencia de políticas públicas locales, más allá de pocas iniciativas de responsabilidad empresarial local.
- Por todo lo anterior, los efectos regionales netos han sido mixtos, con bajos ingresos laborales locales y poco mínimo dinamismo de a las economías locales.

REFERENCIAS

- Bardhan, P y C. Udry (1999): Development microeconomics. Oxford University Press. U. of Oxford.
- Bhagwati, J. y T. Srinivasan (2002): "Trade and poverty in the poor countries", en American Economic Review, Vol. 92 - No. 2. Mayo.
- Cagatay, N. (2001): "Trade, gender and poverty", United Nations Development Program. Social development group - paper to the UNDP Project on Trade and Sustainable Human Development.
- CEDEP (2009): "La Revista Agraria", No. 104 – Año 9. Febrero. Lima.
- Chacaltana, J. – editor (2007): Desafiando el desierto: realidad y perspectiva del empleo en Ica. CEDEP.
- Damonte, G., Fuller, N. y M. Valcárcel (2009): "Minería, turismo y Agroindustria, nuevos ejes económicos". Documento CISEPA – PUCP.
- Espino, A. (2002): "Costos laborales de hombres y mujeres. El caso de Uruguay", Cuestionando un mito: Costos laborales de hombres y mujeres en América Latina Ed: L. Abramo y R. Todaro. OIT, Lima.
- Fairlie, A. (2008) *Asociaciones de pequeños productores y exportaciones de banano orgánico en el valle del Chira*. Economía y Sociedad 69, CIES, noviembre. Lima.
- Feenstra, R.C. (2004): Advanced International Trade – theory and evidence. Princeton University Press.
- Federación de Mujeres de Ica (2007): La otra Cara de la Agroindustria en Ica: los efectos en la salud de las trabajadoras – estudio de aproximación. Ica.
- Flores, K. (2009) *La Agroexportación en el país de las maravillas: condiciones de trabajo y derechos laborales*. En: OXFAM. *Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú. Informe anual 2007-2008*.
- Fontana, M. (2007): "Does trade affect women and men differently? Institute of Development Studies – University of Sussex. Paper presentado en la Conferencia PEP IDB Policy Forum on Trade and Poverty.
- Gibb, H. (2008): "Gender and regional trade agreements". The North-South Institute. Ottawa. Paper presentado en la 13a. Conferencia APEC-WLN. Mayo, Arequipa. Draft.
- INEI (2008) *La pobreza en el Perú en el año 2007. Informe Técnico*.
- Instituto Peruano del Espárrago y Hortalizas: Buenas Prácticas Agrícolas: <http://www.ipeh.org/bpa.asp>
- Jaramillo, M. *Políticas de recursos humanos para la agricultura comercial costeña*. En: CIES Políticas de Empleo en el Perú. *Diagnóstico y Propuesta 11 Vol. 1*
- Jones, N. y H. Baker. *Relaciones entre comercio, pobreza y género: la evidencia en América Latina*. Economía y Sociedad No. 69. CIES, Lima.
- Kaplinsky, R. y Morris (2000). *"A handbook for value chain research"*. Sussex: IDRC
- Kuramoto, J. (2008): "Integración de los pequeños productores de trucha con los mercados externos: una meta lejana?". Documento Informe Final, CIES – COPLA . Agosto. Lima.

León, J. (2008): “Handicraft Trade and Women Entrepreneurs: A Case Study in Lima, Peru”
Paper preparado para The North-South Institute y presentado en la 13a. Conferencia APEC-
WLM.

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (2004) *PERÚ: Plan Estratégico Nacional
Exportador 2003 – 2013 - PENX del Sector Agropecuario Industrial*.

Mintra - Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2008) *Informe Anual 2007. La mujer
en el mercado laboral peruano*. Julio.

Quirós, R. – ed. (2006): “Financiamiento de las cadenas agrícolas de valor”. Academia de
Centroamérica – FAO- Ruta – Serfirural. San José de Costa Rica.

Trivelli, C., Escobal, J. y B. Revesz (2006): *Pequeña agricultura comercial: dinámicas y retos en
el Perú*. CIES-CIPCA-Grade-IEP. CIES - Diagnóstico y Propuesta No. 24. Lima.

Tweeten, L. (1992): *Agricultural trade: principles and policies*. Westview Press. Colorado.

Williams, M. (2003): *Gender mainstreaming in the Multilateral Trading System: handbok for
policy makers and other stakeholders*. The Commonwealth Secretariat. Londres.

Yamada, G. y J. Chacaltana (2007): “Generación de empleo en el Perú: seis casos recientes de
éxito”. Apuntes de estudio No. 66. Universidad del Pacífico – CIUP. Lima.

Amor y conflicto. Entre escasez y abundancia: cómo la política y la economía definen el acceso argentino al financiamiento del BID en tiempos de crisis

Pablo Hidalgo Romero

FLACSO Ecuador

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

Esta ponencia examina la relación entre Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en contextos de crisis a partir del año 2001. Se exploran los determinantes políticos y económicos que incidieron en el acceso al financiamiento contracíclico, destacando el papel de la hegemonía neoliberal, el alineamiento ideológico y las condiciones técnicas como la Evaluación Independiente de Condiciones Macroeconómicas (IAMC). A través del rastreo de procesos y análisis documental, se muestra cómo los modelos de desarrollo (neodesarrollista y neoliberal) moldearon el vínculo con el BID y condicionaron la capacidad de respuesta del Estado. El estudio concluye que la arquitectura del financiamiento multilateral, lejos de ser neutral, reproduce relaciones de poder que afectan de manera desigual a países como Argentina durante momentos críticos.

Palabras clave

Argentina, BID, financiamiento contracíclico, crisis, hegemonía neoliberal

Análisis espacial de la pobreza energética en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), 2010-2020

Reyes José Morales Pérez

El Colegio de México

Resumen

La pobreza energética (PE) es un fenómeno multidimensional que afecta la calidad de vida de quienes viven bajo esa situación. En esta ponencia, se analiza su distribución espacial en la ZMCM entre 2010 y 2020, utilizando datos de los censos de población.

Esta ponencia busca analizar la evolución espacial de la PE en la década de 2010-2020 en la ZMCM, y específicamente construir índices de pobreza energética a nivel municipal basados en el acceso a servicios energéticos y uno para la ZMCM así como calcular patrones de concentración espacial de la PE.

Se emplea análisis de componentes principales para construir índices de PE por municipio considerando variables como acceso a electricidad, combustibles modernos y presencia de electrodomésticos en las viviendas. Con un índice municipal normalizado se calcula el índice para la ZMCM (ponderado por población). Posteriormente, se calculan índices de Moran para identificar la concentración espacial y patrones de autocorrelación en la distribución de la PE.

Los resultados indican que el índice de PE de la ZMCM mejoró de -0.52 en 2010 a -0.43 en 2020, lo cual indica una PE moderada en promedio. Sin embargo, los índices de Moran revelan una persistente concentración espacial de la PE en municipios del oriente de la ZMVM, donde se identificaron aglomeraciones de alta vulnerabilidad.

La PE en la ZMVM ha mostrado una ligera mejora en la década analizada, aunque persisten desigualdades significativas a nivel espacial. Estos hallazgos subrayan la necesidad de diseñar políticas públicas focalizadas para mitigar las brechas energéticas en municipios más afectados.

Palabras clave

Zona Metropolitana del Valle de México, pobreza energética, análisis espacial, índice de Moran

Introducción

Como parte de la comunidad internacional, México ha suscrito diversos acuerdos y compromisos que buscan enfrentar los desafíos globales en materia de pobreza, energía y sostenibilidad. Entre estos destacan los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU. Resulta de particular interés para esta investigación el objetivo número uno, que busca eliminar la pobreza en todas sus formas, y el objetivo siete enfocado en garantizar acceso a energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos. Ambos objetivos son esenciales para abordar la pobreza energética, un problema que combina dimensiones económicas, sociales y ambientales.

El ODS uno subraya la necesidad de erradicar la pobreza extrema y reducir las desigualdades, vinculándolas a políticas sociales que aseguren el acceso a recursos básicos. En este sentido, el acceso a servicios energéticos es un componente clave para mejorar la calidad de vida de los hogares vulnerables. Por su parte, el ODS siete enfatiza la transición hacia energías limpias y sostenibles, reconociendo la importancia de la energía no solo como un derecho básico, sino también como un habilitador para alcanzar otros objetivos relacionados con el desarrollo económico, la salud y la educación. Estos compromisos representan un marco normativo y ético que orienta las políticas públicas mexicanas hacia una agenda de justicia energética y equidad.

Aunque los conceptos de energía asequible, fiable, sostenible y moderna pueden ser una guía para alcanzar el ODS siete, su implementación enfrenta enormes desafíos en el contexto mexicano. La diversidad territorial, económica y social del país exige una gobernanza multinivel, es decir, una comprensión flexible y adaptada de estos términos, teniendo en cuenta las realidades locales y las disparidades regionales en términos de acceso, infraestructura y recursos (García-Ochoa, 2024, págs. 138-140).

Volviendo a los acuerdos internacionales, y bajo el marco de referencia de que la energía tiene que ser asequible, fiable, sostenible y moderna, la implementación de dichos acuerdos plantea desafíos específicos para México.

La tensión entre las metas globales y las condiciones locales, como la dependencia de combustibles fósiles, las desigualdades estructurales y la falta de infraestructura en ciertas regiones, evidencia la necesidad de un análisis crítico. Aunque los ODS proporcionan un marco de referencia, las políticas derivadas de ellos deben adaptarse a la realidad del país, considerando sus disparidades regionales, la concentración urbana y la vulnerabilidad climática de las zonas urbanas y rurales.

Adicionalmente, México participa en otros acuerdos internacionales como el Acuerdo de París, que promueve la transición energética hacia fuentes renovables, y la mencionada Agenda 2030. Estos compromisos tienen un impacto directo en la agenda energética

nacional, obligando a diseñar estrategias que integren objetivos de descarbonización con la reducción de la pobreza energética.

En este contexto, es necesario analizar críticamente cómo estos marcos normativos internacionales influyen en las políticas nacionales, y si estas son efectivas para abordar la pobreza energética desde un enfoque de justicia social. Este análisis permitirá identificar posibles tensiones, brechas y oportunidades para mejorar la alineación entre las prioridades globales y las necesidades locales, avanzando hacia una política energética inclusiva y sostenible que considere las particularidades del contexto mexicano.

Si bien la pobreza energética ha ganado atención en América Latina durante la última década, los esfuerzos de medición permanecen dispersos y metodológicamente heterogéneos. Los estudios existentes adoptan definiciones ad hoc —a menudo traspuestas, sin mayor ajuste, desde experiencias europeas— que mezclan variables de acceso, gasto e infraestructura sin lograr consenso sobre umbrales ni ponderaciones. Además, los resultados se publican con distintas unidades (hogar, vivienda, municipio o aglomerado urbano), lo que imposibilita contrastar de manera rigurosa los niveles de pobreza energética entre ciudades de la región o incluso dentro de un mismo país. Esta ausencia de un índice estandarizado coarta la capacidad de evaluar el avance hacia el ODS siete y limita la formulación de políticas basadas en evidencia.

Por otra parte, la mayoría de los trabajos latinoamericanos privilegian una óptica exclusivamente socioeconómica y promedian resultados a escalas nacionales o estatales, soslayando la dimensión espacial inherente a los procesos de urbanización. Tal omisión resulta crítica en metrópolis fragmentadas, donde la dotación de servicios, la calidad de las redes y las trayectorias histórico-políticas generan patrones de concentración que solo se revelan mediante técnicas de análisis espacial. Incorporar la geografía —ya sea a través de índices de autocorrelación, cartografía de clústeres o modelos espaciales— no solo aporta rigor analítico, sino que permite diseñar intervenciones territoriales más precisas, reducir el riesgo de falacias ecológicas y avanzar hacia una gobernanza energética metropolitana.

Por tanto, el objetivo central de esta ponencia es cuantificar la evolución de la pobreza energética (PE) en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) en 2010 y 2020, mediante la estimación comparativa de un Índice de Pobreza Energética (IPE) para ambos años, y analizar su distribución espacial a escala municipal con técnicas de autocorrelación local. Con ello se busca identificar la persistencia, desplazamiento o intensificación de clústeres de alta y baja PE. Para ello se busca responder a las preguntas de cómo ha variado el IPE agregado en la ZMCM, qué patrones espaciales de PE se observan y cómo han cambiado en el periodo de análisis.

Además de esta introducción el documento cuenta con una sección dedicada a desarrollar el marco conceptual que guía la investigación y la subsiguiente sección expone

los datos usados y la metodología de análisis espacial aplicada. Posteriormente se muestran los resultados (sección 3), se discuten a la luz del marco conceptual (sección 4) y se presentan las conclusiones del estudio, así como futuras líneas de investigación que se abren a partir del análisis presentado.

Marco conceptual

La comprensión integral de la pobreza como problema económico y social exige articular tres nociones complementarias: i) la pobreza como estado de carencia material y simbólica, ii) el adjetivo “pobre” que describe –y a menudo estigmatiza– a personas o colectivos, y iii) el “empobrecimiento” que revela el carácter dinámico y relacional del fenómeno al vincularlo con procesos históricos, políticos y económicos que lo generan o agravan. Desde las primeras civilizaciones, la pobreza se configuró al compás de la propiedad privada, las deudas y la esclavitud (Himkelammert & Duchrow, 2003), se moralizó en la transición feudal-capitalista con la distinción entre “pobres merecedores” y “no merecedores” (Himmelfarb, 1983) y hoy continúa tensionada entre visiones punitivas y propuestas redistributivas como el ingreso básico universal. Paralelamente, la energía –definida desde la eficacia física hasta la capacidad económica de realizar trabajo– ha acompañado cada etapa de la historia humana, transformando recursos naturales en bienes y sustentando la organización social. Sin embargo, su condición vital la convierte también en mercancía estratégica y fuente de conflictos, como se evidencia con el petróleo. Así, la pobreza y la energía se entrelazan: la primera revela carencias y desigualdades en el acceso a los frutos de la segunda, mientras que las lógicas de acumulación de capital en el sector energético moldean tanto la riqueza como los procesos de empobrecimiento.

Los estudios europeos sobre pobreza energética se agrupan en dos corrientes teóricas: el enfoque ingreso-gasto, que calcula la carga energética de los hogares mediante umbrales absolutos –por ejemplo, gastar más del 10 % del ingreso– y relativos –comparar ingresos y costos energéticos respecto a la mediana social–, y el enfoque consensual, que incorpora tanto indicadores objetivos como percepciones subjetivas para definir estándares mínimos de vida adecuada; ambos usan métodos estadísticos y, en menor medida, análisis espacial para orientar políticas. Aunque la Unión Europea ha avanzado en marcos de gobernanza, persisten brechas de implementación entre países y se demanda mayor participación ciudadana para transformar compromisos genéricos en acciones concretas como rehabilitación de viviendas y tarifas inclusivas. Investigadores como Bouzarovski (2021) subrayan la necesidad de unificar definiciones, integrar recursos básicos –agua, aire, suelo– y abordar causas estructurales más allá de cambios de conducta individuales.

Además, Thomson y colaboradores (2017) advierten que las bases de datos actuales (EU SILC) capturan sobre todo consecuencias –retrasos de pago o humedad– y dejan de

lado gastos reales y necesidades específicas, por lo que proponen una encuesta dedicada a pobreza energética que armonice variables, incluya escalas más matizadas y mejore el diseño de políticas de eficiencia, descarbonización y equidad distributiva.

En América Latina predominan dos marcos para comprender la pobreza energética con sensibilidad territorial. El enfoque tridimensional de la Red de Pobreza Energética de Chile (RedPE) y el enfoque de necesidades absolutas propuesto por Rigoberto García Ochoa en México. La RedPE distingue entre necesidades energéticas fundamentales — cruciales para la salud como la cocción de alimentos o el acceso al agua— y necesidades básicas —dependientes del contexto socio-ecológico como el confort térmico—, y opera mediante un índice que rechaza la “escalera energética” y reconoce la diversidad bio geofísica y cultural latinoamericana (Calvo, y otros, 2019). En contraste, García-Ochoa parte de necesidades humanas universales, las vincula con servicios energéticos relativos (iluminación, conservación de alimentos, comunicación) y con los bienes que los satisfacen, de modo que un hogar padece pobreza energética cuando carece de esos satisfactores (García-Ochoa, 2022); aplica este marco con datos de la ENIGH y los Censos para revelar en el norte de México desde carencias focalizadas hasta privación extrema. Ambos enfoques trascienden la visión puramente económica al incorporar dimensiones culturales y territoriales, sin embargo, aún no se han llevado a escalas urbanas detalladas en grandes zonas metropolitanas, lo que abre una oportunidad para investigaciones como la presente.

Antes de definir la pobreza energética conviene detenerse en el concepto de servicios energéticos, porque conecta la noción abstracta con los datos disponibles y permite pasar de la teoría a la medición. Un servicio energético se entiende como la función que, gracias al uso de energía, facilita un estado deseado, por ejemplo, iluminación, confort térmico o transporte.

El término apareció por primera vez en 1955 (Warde & Johnson) dentro de la literatura nuclear y ganó presencia a partir de la década de 1990, aunque sigue siendo marginal en la investigación académica, pues menos del uno por ciento de los artículos sobre energía lo menciona explícitamente (Fell, 2017).

En cambio, en el mundo empresarial, legal y de políticas públicas se emplea con frecuencia. La OMC engloba producción, transformación, transporte y venta de energía bajo esta denominación, mientras la ONU recalca su papel para garantizar salud e higiene en la Agenda 2030. En suma, los servicios energéticos actúan como puente analítico entre la pobreza energética y su operacionalización empírica, por lo tanto, su definición clara resulta indispensable para evaluar de modo riguroso privaciones y desigualdades asociadas al acceso y calidad de la energía.

En el marco de esta investigación se concibe la pobreza energética como una manifestación específica del empobrecimiento que priva a las personas del acceso seguro,

suficiente y culturalmente adecuado a la energía necesaria para vivir con dignidad. No se reduce a la falta de recursos dentro del hogar, porque incorpora el carácter histórico, estructural y relacional de la pobreza. Desde una perspectiva comparada, los enfoques europeos de ingreso-gasto y consensual han permitido medir el fenómeno, sin embargo, siguen anclados a una visión estática que pierde de vista las dinámicas que producen la exclusión. En América Latina, la Red de Pobreza Energética de Chile y la propuesta de necesidades absolutas de García-Ochoa enriquecen la discusión al reconocer la diversidad biofísica y cultural, aunque todavía enfrentan límites cuando se aplican a metrópolis densas y desiguales. Ambos marcos dialogan con el ODS siete y con las recientes políticas mexicanas de soberanía y justicia energética, por lo tanto, ofrecen una base sobre la que esta investigación se apoya para avanzar en el conocimiento de la pobreza energética en contextos específicamente latinoamericanos.

Por otra parte, también se plantea que la pobreza energética urbana se expresa tanto en el consumo doméstico como en el consumo extra-doméstico que ocurre en espacios de trabajo, transporte, estudio y ocio.

Esta visión multiescalar revela desigualdades materiales, espaciales y funcionales, visibles en la informalidad laboral, la segmentación del transporte y la calidad heterogénea del equipamiento urbano.

Por lo tanto, una definición amplia de pobreza energética debería integrar al menos cinco dimensiones interdependientes. Primero, la dimensión material y funcional reconoce la privación de servicios energéticos adecuados, seguros y asequibles que permitan cocinar, iluminar, conservar alimentos, climatizar, informarse y desplazarse dentro y fuera del hogar. Segundo, la dimensión histórica y estructural vincula esa carencia con procesos de urbanización desigual y políticas orientadas al mercado que configuran un acceso diferenciado a la infraestructura energética (Bouzarovski, y otros, 2025). Tercero, la dimensión espacial exige escalas de análisis finas para revelar patrones de concentración y exclusión a nivel municipal y escalas menores (Bouzarovski & Simcock, 2017). Cuarto, la dimensión simbólica y cultural valora los significados locales de bienestar y confort, de modo que la energía influye en el florecimiento individual y la participación social. Quinto, la dimensión política y de derechos concibe la energía como un derecho habilitante que demanda políticas públicas inspiradas en la justicia social, espacial y energética.

En consecuencia, esta investigación entiende la pobreza energética como un fenómeno estructural, multidimensional y relacional que excluye de forma sistemática y persistente a personas y territorios del acceso equitativo, suficiente y seguro a los servicios energéticos necesarios para sostener una vida digna en el hogar y en los espacios de trabajo, cuidado, transporte y recreación. Tal exclusión proviene de decisiones políticas, corporativas, modelos de ocupación del suelo y relaciones de poder que moldean la infraestructura y las

oportunidades urbanas. Así, la pobreza energética se manifiesta como privación material, reflejo de desigualdades históricas y obstáculo para ejercer derechos fundamentales como el derecho a la ciudad, a la energía y al bienestar.

Datos y metodología

La fuente de datos utilizada en esta investigación es el Censo de Población y Vivienda de 2010 y 2020 elaborados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México. Para ambos años se utilizaron los microdatos de la muestra del cuestionario ampliado correspondientes a las 16 alcaldías de la CDMX, 45 municipios del Estado de México y 2 municipios de Hidalgo (63 unidades espaciales) que en conjunto conforman la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). La cartografía digital utilizada a nivel de municipios se obtuvo del Marco Geoestadístico del INEGI correspondiente a los Censos de 2010 y 2020. Para el procesamiento estadístico de los datos se utilizó el *software* Stata en su versión 18.5 así como el *software* espacial GeoDa para mapas y la estimación de los índices de Moran.

De las 35.2 millones de viviendas existentes en México en el 2020 (28.6 millones en 2010) el 23% (26% en 2010) se encuentran en los estados de Hidalgo (2%), Estado de México (13%) y la Ciudad de México (8%), respectivamente; pero en los 63 municipios que conforman a la ZMCM hay 6 millones 141 mil 305 viviendas (5.2 millones en 2010) de las cuales el 54% se localizan en el Estado de México, 45% en la CDMX y 1% en los dos municipios de Hidalgo. En promedio hay 97 mil viviendas por municipio, pero el grupo de 13 municipios que tienen más viviendas están de 2 a 5 veces por arriba de la media metropolitana y conforman un corredor que va de sur a norte a lo largo de la ZMCM. La vivienda será la unidad de análisis de esta investigación y, en términos poblacionales, los poco más de 5.2 millones de viviendas en 2010 y 6.1 millones de viviendas en 2020 de la ZMCM en las que habitaban alrededor de 18 y 22 millones de personas, respectivamente.

A partir de la propuesta conceptual de García-Ochoa (2014, págs. 45-50), que permite pasar del marco conceptual a indicadores medibles que se pueden estimar con los datos disponibles en los Censos de Población, se seleccionaron once servicios energéticos presentes en las viviendas expresados como indicadores de acceso y sus respectivos umbrales de satisfacción (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Servicios de energía, indicadores y umbrales de satisfacción

Servicios de energía	Indicador de acceso a SE	Umbral de satisfacción
Iluminación	Electricidad	La vivienda cuenta con servicio de electricidad
Confort térmico	Espacio habitable (piso)	La norma de lo térmicamente adecuado es piso de cemento, madera o mosaico.
	Espacio habitable (techo)	La norma de lo técnicamente adecuado es losa de concreto o viguetas con bovedilla.
Alimentación	Cocina	Que la vivienda cuente con un espacio destinado para la preparación de alimentos
	Combustible	Contar con combustible adecuado para la preparación de alimentos como gas, electricidad y leña o carbón con chimenea.
	Refrigerador	Que la vivienda cuente con refrigerador
Higiene y limpieza	Agua caliente	Contar con calentador de agua de gas, eléctrico, leña o solar.
	Lavadora	Contar con lavadora
NTIC-E (información, comunicación y entretenimiento)	Televisión	Contar con un televisor
	Internet	Contar con acceso a internet
	Computadora	Contar con al menos una computadora, lap top o tablet.

Fuente: elaboración propia

El conjunto de servicios de energía se organiza en cuatro grandes dominios. Primero, la iluminación se evalúa mediante el acceso a electricidad y se considera satisfecho cuando la vivienda está conectada a la red eléctrica. Segundo, el confort térmico se mide a través de las condiciones constructivas de la vivienda: el piso debe de ser de cemento, madera o mosaico y el techo debe ser de losa de concreto o viguetas con bovedilla, ya que estos materiales garantizan una temperatura interior adecuada. En tercer lugar, la dimensión de alimentación incluye tres indicadores; la vivienda necesita un espacio de cocina específicamente destinado a preparar alimentos; además, debe contar con combustible apto como gas, electricidad o, si utiliza leña o carbón que esté acompañado de chimenea; y finalmente, se requiere de un refrigerador para conservar los alimentos en buen estado.

La cuarta área abarca dos bloques. En higiene y limpieza, el umbral de satisfacción se cumple cuando la vivienda dispone de un calentador de agua, que puede ser de gas, eléctrico, leña o solar, y una lavadora que facilita las labores domésticas. Por último, la categoría NTIC-E (información, comunicación y entretenimiento) requiere tres elementos: la presencia de un televisor, acceso a internet y al menos una computadora, laptop o tableta. El cumplimiento de todos estos umbrales asegura que los hogares cuenten con servicios energéticos esenciales para una vida digna, favoreciendo no solo el bienestar físico sino también la inclusión digital y la participación social.

La selección de estas variables permitió hacer el análisis comparativo tanto estadística como espacialmente, ya que todas ellas se encuentran disponibles para ambos Censos poblacionales. A partir de los indicadores de acceso a los servicios energéticos y sus umbrales de satisfacción, se construyeron once variables dicotómicas para conocer la presencia o carencia de estos en las viviendas analizadas. A partir de las bases con los microdatos de las viviendas, se depuraron registros para eliminar valores faltantes y se verificó que cada

vivienda tuviera un identificador geográfico de municipio. Después se recodificaron las once variables dicotómicas para que 1 representara carencia del servicio energético y 0 disponibilidad.

Posteriormente se agruparon las observaciones por municipio y se calculó la proporción de viviendas en cada municipio, respecto a su total municipal, que carecen de cada uno de los servicios energéticos. El resultado fue una nueva matriz con los 63 municipios de la ZMCM y once columnas que reflejan las carencias porcentuales en electricidad, materiales de piso y techo, presencia de cocina, disponibilidad de combustible adecuado, refrigerador, agua caliente, lavadora, televisión, internet y computadora.

Con esta base municipal se construyó el Índice de Pobreza Energética (IPE). Primero se añadió a la base la población de cada municipio para usarla como factor de ponderación demográfica. Luego se estandarizaron los porcentajes mediante valores z , de modo que cada variable tuviera media cero y desviación estándar uno. Se aplicó un Análisis de Componentes Principales (PCA) sobre la matriz de correlaciones ponderada por población y se retuvo el primer componente porque explicó la mayor varianza conjunta. Los coeficientes de ese componente sirvieron como ponderadores para combinar las once variables en un solo puntaje, el cual se orientó de manera que valores positivos indicaran mayor privación de servicios energéticos. Finalmente se normalizó el resultado con una transformación min-máx a un rango de -2 a 2 , donde -2 representa muy baja pobreza energética y 2 muy alta. Esta escala facilita la comparación entre municipios y periodos, así como el cálculo del IPE promedio de toda la zona metropolitana, además de que permite identificar clústeres espaciales de privación cuando se vincula el índice con técnicas de autocorrelación global y local.

Por último, para medir la concentración espacial del IPE utilizando GeoDa, se creó una matriz de pesos de contigüidad tipo queen, es decir, dos municipios son vecinos si comparten al menos un vértice. Esta matriz se estandarizó por filas para que cada territorio aporte el mismo peso relativo a sus colindantes. Con esa estructura de vecindad y los valores del IPE para 2010 y 2020 se calculó el Índice Global de Moran, usando mil permutaciones aleatorias que permiten contrastar la hipótesis nula de aleatoriedad espacial; un resultado positivo y significativo indica que los municipios con niveles similares de pobreza energética tienden a agruparse en el espacio.

El siguiente paso fue el análisis LISA que genera un Índice Local de Moran para cada municipio, clasificándolo en clústeres de pobreza energética Alta-Alta, Baja-Baja, Alta Baja y Baja-Alta según su propio valor y el promedio de sus vecinos; solo se consideraron los clústeres con *p-valor* menor a 0.05 después de mil permutaciones. La visualización final incluye un mapa coroplético que representa la distribución del IPE por intervalos y un mapa LISA que muestra los clústeres significativos con distintos colores y sombreados, por

lo tanto, es posible comparar 2010 y 2020 para detectar si las áreas de alta pobreza energética persisten, se desplazan o se disipan y así priorizar intervenciones territoriales.

Resultados

Carencia de servicios energéticos 2010-2020

Los fenómenos urbanos y energéticos pueden tener en común que cambian muy lentamente en el tiempo, por lo que se necesitan varias décadas para observar cambios sustanciales. No obstante, en esta investigación se busca cuantificar e identificar la evolución espacial de la pobreza energética a nivel metropolitano a partir de los servicios energéticos definidos. Debido entonces a la naturaleza del fenómeno, los cambios que se pueden apreciar en la década analizada son apenas un fragmento estático de la gran complejidad del objeto de estudio, sin embargo, representan un primer paso para su mejor comprensión y futura profundización.

A continuación, se presentan los primeros resultados encontrados que dan cuenta de la situación prevaleciente en la ZMCM en materia de energía residencial. Primero se exponen los servicios energéticos que presentan menor carencia entre las viviendas y después los que están más ausentes en términos porcentuales en función del total de viviendas a nivel municipal.

En primer lugar y como es de esperarse, las menores carencias en la ZMCM están asociadas con el acceso a la electricidad y al combustible adecuado para cocinar. En términos porcentuales la ZMCM se encuentra a muy poco de alcanzar el acceso universal a la electricidad pues pasó de 99.5% a 99.8% de 2010 a 2020.

No obstante, desde el punto de vista de la carencia y en números absolutos, son poco más de 26 mil viviendas en 2010 y más de 12 mil en 2020 las que no tienen electricidad, lo cual, multiplicado por 3.2 (el número promedio de habitantes en la ZMCM) se tiene que alrededor de 40 mil personas aún no tienen acceso a la electricidad en la capital del país y sus alrededores. Es una situación que no debe mitificarse tras una aparente carencia mínima de 0.2%.

En el caso del combustible adecuado para cocinar se tiene una situación muy similar. La cobertura de las viviendas que usaban gas LP o electricidad era de 98.4% en 2010 y se mantuvo en 98.2% una década después (en ambos casos el gas LP ronda el 97%). En términos absolutos se trata de alrededor de 300 mil personas que cocinan con leña o carbón pero que no cuentan con chimenea adecuada para evitar las afectaciones a la salud por la inhalación de partículas tóxicas.

En cuanto a las carencias asociadas al espacio habitable y a la preparación de alimentos los datos muestran algunas mejoras. En 2020 solo 0.7% de las viviendas tenía piso de tierra frente a 1.5% en 2010. En términos absolutos esto representa pasar de unas 78,129 viviendas

a cerca de 42,989 y, si se asume un promedio de 3.2 ocupantes, de alrededor de 250 mil personas a 138 mil. La disponibilidad de un espacio exclusivo para cocinar también mejoró de forma notable porque la carencia bajó de 8.1% a 1.5%.

Esto significa descender de aproximadamente 421,899 viviendas sin área de cocina en 2010 a unas 92,120 en 2020. Estas cifras sugieren avances tanto en la calidad de la construcción como en la funcionalidad doméstica, por lo tanto, reflejan condiciones más seguras y saludables para la preparación de alimentos.

En cambio, el equipamiento tradicional asociado a la información y al entretenimiento exhibe un matiz diferente. En 2020 más de 96.3% de las viviendas contaba con televisor frente a 98.3% en 2010, por lo tanto, la cobertura retrocedió levemente. Expresado como carencia, esto implica que pasamos de unas 88,547 viviendas sin televisor en 2010 a alrededor de 227,228 en 2020, lo que podría asociarse con sustitución tecnológica hacia pantallas múltiples, dispositivos móviles y consumo en línea. Conviene subrayar que la tenencia de televisor no define por sí sola la suficiencia energética, sin embargo, funciona como un indicador útil del acceso a servicios de información y entretenimiento que forman parte de la dimensión de inclusión digital del bienestar urbano.

En la ZMCM las mayores carencias empiezan a aparecer en la calidad del techo y en el equipamiento térmico de la vivienda, que si bien éste último no es un servicio que provenga de un energético, el espacio es indispensable para hacer un uso adecuado de los servicios que sí provienen de los energéticos domésticos como son la electricidad y el gas. En 2010 casi una de cada diez viviendas tenía techo inadecuado, lo que equivalía en ese año a cerca de 1.7 millones de personas. Para 2020 la carencia bajó a 6.7%, aunque todavía implica alrededor de 1.3 millones de personas.

La tenencia de refrigerador también mejoró porque pasó de 89.2% en 2010 a 92.6% en 2020. Expresado como carencia, se redujo de 562 mil a 454 mil viviendas. Estas mejoras apuntan a condiciones domésticas más seguras e higiénicas para conservar alimentos y protegerse de la intemperie, aunque persisten carencias energéticas que afectan a cientos de miles de hogares. El avance en equipamiento para tareas del cuidado fue más lento. En 2010 23.5% de las viviendas no tenía lavadora y en 2020 la carencia bajó a 18.5%, lo que aún representa más de 1.1 millones de hogares.

En el caso del calentador de agua (gas, eléctrico, leña o solar), la carencia pasó de 27.6% a 23.3%, que en números absolutos y considerando que el aumento poblacional fue más rápido, el cambio total es modesto porque se redujo sólo de 1,437,581 a 1,430,924 viviendas. Esto hace pensar en límites de ingreso para adquirir este tipo de enseres, así como altos precios que frenan la adopción de equipos que ahorran tiempo y contribuyen al cuidado personal.

Los bienes ligados a NTIC-E siguen siendo los menos presentes. La carencia de internet cayó de 67% en 2010 a 30% en 2020, por lo tanto, se redujo de poco más de 11 millones de personas a poco menos de 6 millones, lo cual fue un avance importante. La carencia de computadora, laptop o tableta pasó de 57% a 47%, lo que equivale a 2,886,413 viviendas en 2020.

Este contraste indica una expansión acelerada de la conectividad respecto del hardware disponible en los hogares, además revela una brecha digital que combina precio de equipos, sustitución por teléfonos inteligentes y desigualdades territoriales en la calidad del servicio.

Índice de Pobreza Energética de la ZMCM, 2010-2020

Como se mencionó más arriba en el apartado de metodología el IPE construido en esta investigación se basa en medir el porcentaje de hogares en cada municipio que carecen de los servicios energéticos incluidos en el estudio. De esta manera el índice normalizado oscila entre -2 y 2 donde los valores más altos denotan mayor pobreza energética

Así pues, para el año 2010 se obtuvo un IPE de -0.42 para el conjunto de la ZMCM y un -0.44 para 2020. En la escala del índice significa que la ZMCM presenta un nivel medio bajo de pobreza energética y, en términos metropolitanos, prácticamente se mantuvo sin cambios a lo largo de la década analizada.

A pesar de que el IPE metropolitano tuvo un valor negativo que representa un nivel de pobreza energética moderadamente bajo, las diferencias internas entre los municipios son notables. Para 2020 cinco municipios del Estado de México tuvieron un IPE mayor a 1.5 que fueron: Chalco (1.56), San Martín de las Pirámides (1.65), Coyotepec (1.79), Isidro Fabela (1.95) y Chicoloapan (2.17) y en el extremo opuesto tres alcaldías de la CDMX registraron los menores índices de pobreza energética: Benito Juárez (-1.97), Coyoacán (-1.66) y Miguel Hidalgo (-1.59).

El gráfico 1 muestra en el eje y el IPE; las barras en azul los municipios de la CDMX, en verde los del estado de Hidalgo y en rojo los del Estado de México. De los 45 municipios del Estado de México que pertenecen a la ZMCM diecisiete tienen valores por debajo de cero mientras que solo dos alcaldías de la CDMX, que son Xochimilco y Milpa Alta tuvieron valores positivos o de mayor pobreza energética. Los dos municipios del estado de Hidalgo que pertenecen a la ZMCM tuvieron valores negativos muy cercanos a cero.

Bar chart showing the number of publications for 65 authors. The x-axis is labeled 'id' and ranges from 0 to 60. The y-axis ranges from -2 to 2. Most authors have a positive number of publications, with the highest being around 2.1. A few authors have negative values, ranging from approximately -1.9 to -0.1. The bars are colored blue for negative values and red for positive values.

id	Publications	Author Name
1	-1.9	Benito Juárez
2	-1.7	Cayulán
3	-1.5	Miguel Hidalgo
4	-1.4	Concepción de Arce
5	-1.3	Quintana Roo
6	-1.2	Quintana Roo
7	-1.1	Quintana Roo
8	-1.0	Quintana Roo
9	-0.9	Quintana Roo
10	-0.8	Quintana Roo
11	-0.7	Quintana Roo
12	-0.6	Quintana Roo
13	-0.5	Quintana Roo
14	-0.4	Quintana Roo
15	-0.3	Quintana Roo
16	-0.2	Quintana Roo
17	-0.1	Quintana Roo
18	0.0	Quintana Roo
19	0.0	Quintana Roo
20	0.0	Quintana Roo
21	0.0	Quintana Roo
22	0.0	Quintana Roo
23	0.0	Quintana Roo
24	0.0	Quintana Roo
25	0.0	Quintana Roo
26	0.0	Quintana Roo
27	0.0	Quintana Roo
28	0.0	Quintana Roo
29	0.0	Quintana Roo
30	0.0	Quintana Roo
31	0.0	Quintana Roo
32	0.0	Quintana Roo
33	0.0	Quintana Roo
34	0.0	Quintana Roo
35	0.0	Quintana Roo
36	0.0	Quintana Roo
37	0.0	Quintana Roo
38	0.0	Quintana Roo
39	0.0	Quintana Roo
40	0.0	Quintana Roo
41	0.0	Quintana Roo
42	0.0	Quintana Roo
43	0.0	Quintana Roo
44	0.0	Quintana Roo
45	0.0	Quintana Roo
46	0.0	Quintana Roo
47	0.0	Quintana Roo
48	0.0	Quintana Roo
49	0.0	Quintana Roo
50	0.0	Quintana Roo
51	0.0	Quintana Roo
52	0.0	Quintana Roo
53	0.0	Quintana Roo
54	0.0	Quintana Roo
55	0.0	Quintana Roo
56	0.0	Quintana Roo
57	0.0	Quintana Roo
58	0.0	Quintana Roo
59	0.0	Quintana Roo
60	0.0	Quintana Roo
61	0.0	Quintana Roo
62	0.0	Quintana Roo
63	0.0	Quintana Roo
64	0.0	Quintana Roo
65	0.0	Quintana Roo

Scatter plot showing the relationship between the Índice de Pobreza (IPE) in 2010 (X-axis) and 2020 (Y-axis) for various Mexican states. The plot includes a diagonal line representing $y=x$ (sin cambio). Data points are categorized by region:

- CDMX (Red circles)
- Hidalgo (Blue triangles)
- EDOMEX (Green diamonds)

The legend also indicates the line $y=x$ (sin cambio).

69

Un hallazgo relevante del análisis comparativo entre 2010 y 2020 es que a medida que se observan valores más altos de IPE en 2010 —que corresponden a municipios con mayores privaciones en servicios como techo adecuado, refrigerador, calentador de agua, lavadora, computadora e internet—, la nube de puntos se abre y se aleja de la diagonal. Esto indica que, dentro del conjunto de municipios con más rezago energético, las trayectorias fueron mucho más heterogéneas: algunos lograron reducciones en sus carencias (los que están por debajo de la diagonal), mientras que otros permanecieron en niveles similares o incluso empeoraron (por encima de la diagonal).

Desde el punto de vista estadístico, el fenómeno puede leerse como un patrón de varianza creciente. Mientras que los municipios con IPE bajo tienden a mantener posiciones relativamente estables, cercanas a la diagonal, en los municipios con alta pobreza energética la variabilidad de los resultados en 2020 es considerablemente mayor. Esto significa que el IPE inicial no determina de manera lineal la evolución posterior: la probabilidad de mejorar o de seguir rezagado se diversifica en el grupo de mayor precariedad energética.

En términos sustantivos, este hallazgo evidencia un proceso de diferenciación territorial. Los municipios con elevados niveles de pobreza energética en 2010 no siguieron un recorrido homogéneo durante la década siguiente. En algunos casos, las carencias se redujeron de forma sustancial, lo que sugiere la incidencia de políticas públicas focalizadas, mejoras en infraestructura o dinámicas locales favorables. En otros, las condiciones se mantuvieron prácticamente inalteradas o incluso empeoraron, lo cual revela persistencia de rezagos estructurales y la incapacidad de las políticas o de la dinámica económica local para modificar la situación. El resultado es que, hacia 2020, el grupo de municipios más pobres energéticamente aparece no solo rezagado en términos absolutos, sino también internamente fragmentado, con trayectorias divergentes que amplían la heterogeneidad al interior del conjunto más vulnerable.

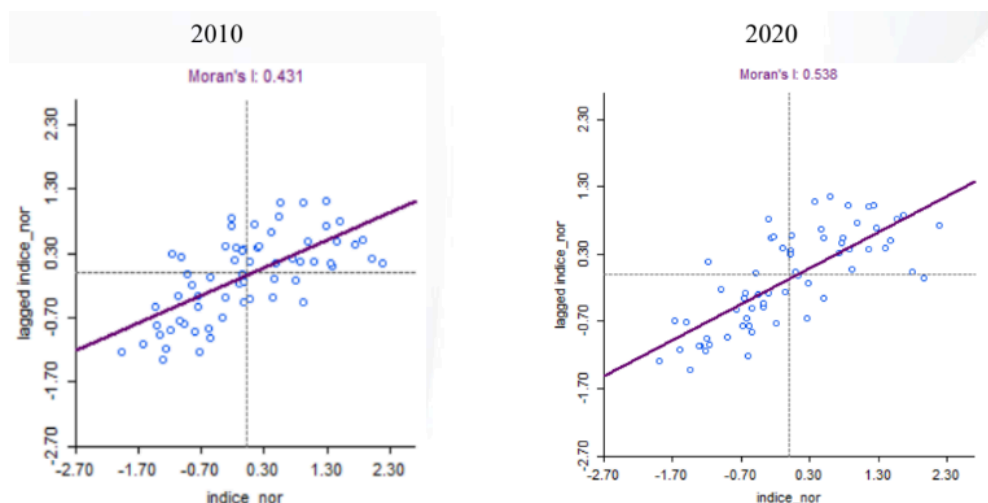
Concentración espacial de los índices de pobreza energética de la ZMCM

El índice de Moran es una medida de autocorrelación espacial que indica si los valores de una variable en distintos territorios se distribuyen de manera aleatoria o si presentan patrones de concentración. Sus resultados oscilan entre -1 y 1 donde valores positivos reflejan clústeres de municipios con características similares, valores negativos señalan distribuciones de contraste y valores cercanos a cero sugieren ausencia de patrón espacial.

En este sentido, el índice permite identificar si fenómenos como la pobreza energética tienden a agruparse territorialmente o si se dispersan sin un orden geográfico definido.

El gráfico 3 muestra que, el cálculo de los índices de Moran para la ZMCM en su conjunto arrojó un 0.43 para 2010 y 0.54 para 2020. Esto confirma el carácter espacial de la pobreza energética en la ZMCM y el cambio más importante detectado en este estudio.

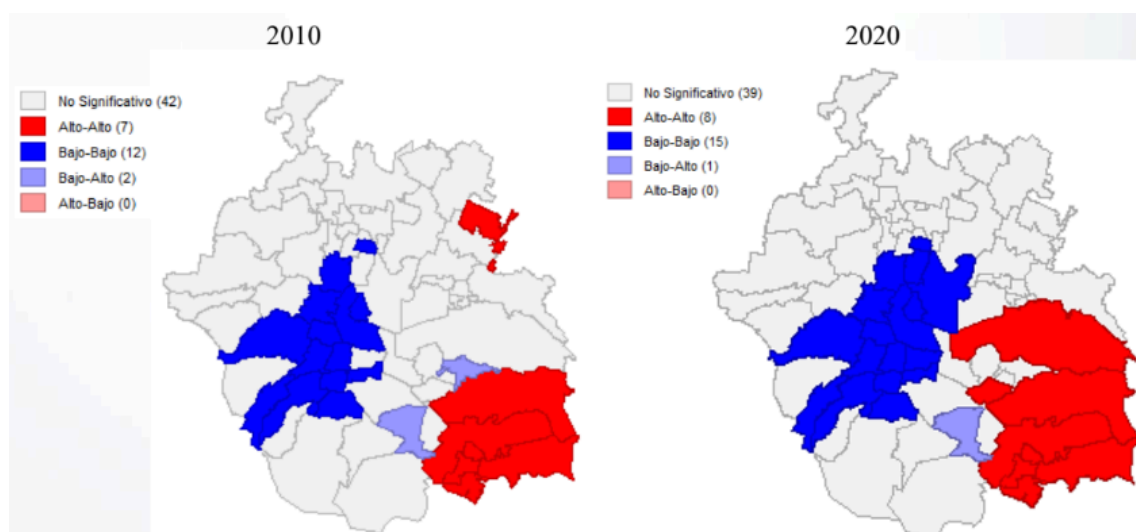
Gráfico 3. Índices de Moran de la ZMCM



Fuente: elaboración propia

El mapa 1 revela que el aumento de la concentración espacial de la PE se debe a que tanto al clúster de municipios con alta pobreza energética (en rojo) como al de municipios con baja pobreza energética (en azul), se añadieron otros municipios cercanos a su conglomerado. En 2010 eran seis los municipios con alta PE que se congregaban como un clúster al oriente de la ZMCM, más San Martín de las Pirámides en el noreste de la ZMCM sin colindar con el clúster principal; una década después, ocho municipios conforman el clúster de mayor pobreza energética espacialmente dependiente pues se añadió el municipio de Texcoco (aumentó su PE de -0.32 en 2010 a 0.04 en 2020) y La Paz (redujo su PE de 1.86 a 1.26 en 2020). El rango de los índices de pobreza energética de estos ocho municipios es amplio, pues va de 0.04 (Texcoco) a 1.56 (Chalco), es decir, que no son los municipios con mayores índices de PE.

Mapa 1. Concentración espacial de la PE en la ZMCM



Fuente: elaboración propia

En el otro extremo, en 2010 había nueve alcaldías en el centro-poniente de la CDMX y tres municipios del Estado de México que conformaban el clúster de baja PE de acuerdo con su cercanía espacial. Para 2020 se unieron la alcaldía Venustiano Carranza al oriente de la CDMX y los municipios de Coacalco de Berriozábal y Ecatepec de Morelos del Estado de México que colindan con el norte de la CDMX.

La importancia de su agrupamiento radica en la colindancia espacial, que expresa que territorios vecinos tienden a compartir condiciones estructurales similares, por ejemplo, déficits en infraestructura, trayectorias urbanas comunes o problemas de conectividad metropolitana. En este sentido, el Moran del IPE normalizado revela que no es el valor aislado de cada municipio lo que define el clúster, sino la asociación estadísticamente significativa entre valores semejantes en municipios contiguos, lo cual permite identificar concentraciones territoriales de pobreza energética que trascienden los límites administrativos individuales.

Discusión

Este apartado tiene como propósito ir más allá de la presentación de cifras y porcentajes, para interpretar el significado de los resultados en términos de procesos sociales y territoriales. En este sentido, el análisis espacial del IPE en dos momentos del tiempo, no solo permite medir los niveles de privación energética en la ZMCM de acuerdo con los once servicios energéticos analizados, sino que también revela patrones de concentración territorial que expresan desigualdades estructurales más profundas, vinculadas a la forma en que se ha urbanizado y gestionado el acceso a los servicios energéticos en la metrópoli.

En un análisis de conjunto el balance de la década muestra una paradoja: aunque a nivel municipal la cobertura de varios servicios energéticos mejoró en términos relativos, y en la mayoría de los casos también absolutos, el IPE promedio de la ZMCM permaneció prácticamente inalterado (-0.42 en 2010 y -0.44 en 2020). Esta aparente inmovilidad se explica por dos razones principales. En primer lugar, los servicios básicos que ya estaban cerca de la universalidad —electricidad, combustible para cocinar o piso firme— apenas podían mejorar, por lo que su aporte a la reducción del índice fue marginal. En segundo lugar, los servicios con menores niveles de cobertura, como el acceso a electrodomésticos clave o a las nuevas tecnologías de la información y comunicación, sí mostraron avances, pero estos no fueron lo suficientemente amplios ni homogéneos para modificar la media metropolitana.

En este punto, los resultados del análisis espacial sugieren que las mejoras logradas en NTIC-E e infraestructura doméstica se concentraron en los municipios que ya tenían niveles relativamente bajos de pobreza energética, reforzando así su posición favorable. Por el contrario, los municipios con mayor rezago quedaron prácticamente excluidos de los

beneficios de la década, lo que explicaría el aumento del índice de Moran de 0.43 a 0.54. En otras palabras, las desigualdades territoriales se intensificaron: el clúster de baja pobreza energética profundizó sus ventajas, mientras que el de alta pobreza permaneció rezagado, dando como resultado una metrópoli más fragmentada en términos de acceso y calidad de los servicios energéticos.

Al mismo tiempo, el análisis local permite diferenciar entre territorios que forman parte de concentraciones significativas y aquellos que, pese a tener un IPE alto, aparecen como no significativos. Esto ocurre porque la lógica del LISA no premia el valor extremo en sí mismo, sino la similitud estadísticamente consistente con los municipios vecinos. Así, un municipio con un índice muy elevado puede quedar fuera de un clúster si está rodeado de localidades con valores dispares. Esta veta podría explorarse en futuros análisis mediante análisis de casos específicos.

Desde el punto de vista de los enfoques usados para conceptualizar y medir la pobreza energética, la perspectiva ingreso-gasto permite dimensionar la carga financiera que implica destinar un porcentaje del ingreso al consumo de energía, mientras que el enfoque consensual incorpora percepciones sociales sobre estándares de vida digna. No obstante, el análisis espacial aplicado a la ZMCM aporta un elemento adicional clave para el contexto latinoamericano: muestra cómo la pobreza energética no solo depende de los recursos de cada hogar, sino también de patrones territoriales de urbanización desigual y acceso diferenciado a infraestructura. Esto permite visibilizar que los clústeres de alta pobreza energética son resultado de trayectorias históricas y estructuras metropolitanas que reproducen desigualdades de manera persistente. En este sentido, los resultados evidencian que, a nivel metropolitano, las políticas que priorizan la cobertura universal de electricidad y combustibles limpios encuentran serios límites, pues no se han enfocado en atender las brechas vinculadas a la calidad del hábitat, el equipamiento doméstico y la conectividad digital en las zonas donde más se necesita.

Conclusiones

El análisis del Índice de Pobreza Energética (IPE) en la ZMCM para 2010 y 2020 confirma que la pobreza energética es un fenómeno persistente que combina avances en ciertos servicios básicos con rezagos notables en dimensiones de calidad, confort y conectividad digital. Mientras que la electrificación y el acceso a combustibles adecuados muestran niveles cercanos a la universalización, la carencia de equipamiento doméstico esencial (lavadora, calentador de agua) y de servicios de información y comunicación (internet, computadora) continúa marcando profundas brechas energéticas.

La dimensión espacial del problema resulta fundamental: el clúster de alta pobreza energética localizados en el oriente metropolitano revela que no se trata de rezagos aislados,

sino de concentraciones estructurales asociadas a procesos históricos de urbanización desigual, informalidad habitacional y falta de planeación metropolitana. En este marco, la pobreza energética debe entenderse como exclusión territorial y social que obstaculiza el ejercicio de derechos básicos y refuerza desigualdades preexistentes en la ciudad.

En conclusión, los resultados de la década ponen en evidencia que, aunque hubo mejoras en la cobertura de varios servicios energéticos, el IPE promedio de la ZMCM permaneció prácticamente sin cambio. Ello se debe a que los servicios básicos cercanos a la universalidad ya no tenían margen de mejora, mientras que los de menor cobertura avanzaron de forma insuficiente y, sobre todo, concentrados en municipios con bajos niveles de pobreza energética.

Los resultados obtenidos abren distintas rutas para profundizar el análisis. En primer lugar, es necesario incorporar medidas de desigualdad (índices de Gini, Theil o Palma) aplicadas al IPE para evaluar no solo promedios municipales, sino también las brechas en la distribución de carencias energéticas dentro de la metrópoli. En segundo lugar, conviene avanzar hacia una perspectiva multiescalar que complemente el análisis municipal con información a nivel de AGEB, lo que permitiría identificar patrones más finos de concentración espacial y vínculos con procesos de segregación socio-urbana. En tercer lugar, resulta clave incluir el consumo energético extra-doméstico —transporte, espacios de trabajo, educación y recreación— para capturar la complejidad de la experiencia urbana de la energía. Finalmente, la articulación entre pobreza y transición energética justa constituye un campo emergente que permitirá evaluar los impactos distributivos de la descarbonización, la expansión de energías renovables y las políticas de eficiencia, con el fin de garantizar que las transformaciones tecnológicas se traduzcan en mejoras reales para los sectores más vulnerables de la ZMCM.

Referencias

- Bouzarovski, S., & Simcock, N. (2017). Spatializing energy justice. *Energy Policy*, 107, 640-648. doi:<https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.03.064>
- Bouzarovski, S., Cedano Villavicencio, K., Delina, L., Martiskainen, M., Reames, T., & Simcock, N. (2025). Reframing how we talk about 'energy poverty'. *Nat Energy*, 10, 806-810. doi:<https://doi.org/10.1038/s41560-025-01794-w>
- Bouzarovski, S., Thomson, H., & Cornelis, M. (2021). Confronting energy poverty in Europe: a research and policy agenda. *Energies*, 14(858), 1-19. doi:10.3390/en14040858
- Calvo, R., Amigo, C., Billi, M., Cortéz, A., Mendoza, P., Tapia, R., . . . Urquiza, A. (2019). *Hacia un indicador territorializado y tridimensional de pobreza energética*. Santiago: RedPE.
- Fell, M. J. (2017). Energy services: a conceptual review. *Energy Research & Social Science*, 27, 129-140. doi:<https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.02.010>
- García-Ochoa, R. (2014). *Pobreza energética en América Latina*. Santiago de Chile: ILPES CEPAL.
- García-Ochoa, R. (2022). *Pobreza energética. Visiones desde América Latina*. Tijuana B.C. y Zamora Michoacán: Colegio de la Frontera Norte y El Colegio de Michoacán.
- García-Ochoa, R. (2024). *Agenda 2030. Desarrollo sostenible en la región fronteriza del noroeste de México*. Nogales: El Colegio de la Frontera Norte (COLEF).
- Himkelammert, F., & Duchrow, U. (2003). *La vida o el capital. Alternativas a la dictadura global del capital*. San José, Costa Rica: Departamento Ecuménico de Investigaciones (DEI).
- Himmelfarb, G. (1983). *La idea de la pobreza. Inglaterra a principios de la época industrial*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Thomson, H., Bouzarovski, S., & Snell, C. (2017). Rethinking the measurement of energy poverty in Europe: a critical analysis of indicators and data. *Indoor + built environment : the journal of the International Society of the Built Environment*, 26(7), 879-901. doi:<https://doi.org/10.1177/1420326X17699260>
- Warde, J., & Johnson, J. (1955). Recent developments in the technology of ceramic materials for nuclear energy service. *Journal of the Franklin Institute*, 260(6), 455-466. doi:[https://doi.org/10.1016/0016-0032\(55\)90189-7](https://doi.org/10.1016/0016-0032(55)90189-7)

Aproximación a la economía política de las reformas laborales en Colombia: régimen de acumulación y derechos laborales

Sergio Armando Rueda Gómez

FLACSO Argentina

Resumen

A lo largo de las últimas décadas, en Colombia se han diseñado e implementado dos reformas laborales (Ley 50 de 1990, Ley 789 de 2002), enmarcadas en las reformas estructurales de primera y segunda generación que permearon a toda América Latina y el Caribe, tras el arribo del modelo económico neoliberal. Más allá de sus efectos sobre algunos indicadores del mercado de trabajo, es importante entender cuál ha sido la economía política que les dan sentido y cómo, dicha economía política, se traduce en una forma particular de entender y garantizar - o no - los derechos laborales. A partir de un marco teórico de la escuela francesa de la regulación, se busca analizar cuáles han sido las transformaciones más relevantes en el régimen de acumulación en Colombia que dan sustento a las reformas laborales, como una arista importante de su economía política. De igual forma, desde una perspectiva crítica de los derechos humanos, se pretende discutir la concepción de los derechos laborales bajo tal esquema de interpretación. Finalmente, se plantea una reflexión sobre el carácter contrahegemónico de la reforma laboral impulsada por el gobierno actual de Gustavo Petro, que cuestiona el enfoque y los efectos de las reformas laborales precedentes.

La ponencia hace parte de una agenda de investigación más amplia dentro del Doctorado en Ciencias Sociales en Flacso Argentina, sobre la economía política de los derechos laborales en Colombia.

Palabras clave

Reforma laboral, neoliberalismo, escuela francesa de regulación, régimen de acumulación, derechos laborales

Introducción

Desde la década del 70 del siglo pasado en América Latina y el Caribe se comenzaron a implementar un conjunto de reformas económicas y sociales enmarcadas dentro de lo que se conoce como las políticas de ajuste estructural, alineadas con el denominado Consenso de Washington y el modelo económico neoliberal. Dentro de este paquete de reformas, que en su conjunto buscaban ampliar el espectro de acción del mercado y reducir la intervención estatal en la economía, se destacaron las reformas laborales, específicamente concebidas para flexibilizar y desregularizar la relación capital-trabajo y facilitar el proceso de acumulación en un contexto de mayor globalización económica.

Las reformas laborales ocuparon un lugar central en la implementación temprana del neoliberalismo en la región por diversas razones. En primer lugar, porque dichas reformas tenían un impacto directo sobre las ganancias empresariales y, por tanto, resultaban ser claves para mejorar la competitividad de las empresas vía reducción de costos laborales, a diferencia de otras políticas de ajuste (fiscal, de apertura comercial, de privatizaciones de empresas públicas, etc.) que incidían sobre el entorno económico. En segundo término, porque el paquete de políticas de ajuste estructural exigía mermar la resistencia social sobre dichas medidas, para lo cual era preciso debilitar el papel del movimiento sindical, el cual fue afectado en gran parte mediante las reformas laborales implementadas. Y, en tercer término, porque como se ha conceptualizado por parte de la teoría de la regulación, enfoque teórico utilizado en el análisis de la presente ponencia, la relación salarial como forma institucional del modo de regulación es clave para entender los cambios en el régimen de acumulación, tal como ocurrió con la irrupción del modelo neoliberal.

La presente ponencia tiene por objetivo aproximar un análisis de la economía política de las reformas laborales de corte neoliberal en Colombia, en particular la Ley 50 de 1990 y la Ley 789 de 2002. Por economía política se entiende el fundamento económico y político que sustentó la formulación de estas, así como los réditos que generó su implementación en favor de unos u otros actores. En tanto aproximación, y como parte de una agenda de investigación más amplia de la tesis del Doctorado en Ciencias Sociales en curso en Flacso Argentina, se realiza un análisis sobre las transformaciones del régimen de acumulación y sobre su relación con la concepción de los derechos laborales, a partir de las reformas laborales indicadas. Finalmente, también se propone una reflexión académica en torno a la Ley 2466 de 2025, cuyo enfoque es opuesto a las reformas neoliberales previas.

Para llevar a cabo este análisis, la ponencia se estructura en cinco apartados. En primer lugar, se presenta una síntesis del objeto empírico, es decir, se brinda una explicación acerca de las reformas laborales citadas en cuanto a su contenido y su justificación político-ideológica. En segundo término, se realiza una explicación del marco teórico de la teoría de la regulación y sus categorías principales como forma de aproximar el análisis de la

economía política de las reformas laborales en Colombia. En tercer lugar, se elabora una argumentación en torno a las transformaciones del régimen de acumulación neoliberal y su relación con las reformas laborales. Como cuarto apartado, se analiza la concepción de los derechos laborales desde las reformas. Y, por último, se plantea una reflexión sobre el carácter contrahegemónico de la reforma laboral impulsada por el gobierno actual de Gustavo Petro, que cuestiona el enfoque y los efectos de las reformas laborales precedentes.

Reformas laborales en Colombia: punta de lanza del modelo neoliberal

El neoliberalismo arribó a Colombia a finales de la década de 1980, pero su implementación formal inició partir del gobierno del presidente Cesar Gaviria Trujillo en 1990. Dos antecedentes importantes de este proceso fueron la Misión de Empleo de 1986 y el Programa de Modernización de la Economía Colombiana.

Por un lado, la Misión de Empleo fue una iniciativa convocada por el gobierno de Belisario Betancur, con el propósito de contar con un diagnóstico sobre las causas del desempleo en Colombia en la década de los 80 y para identificar alternativas de política pública para fomentar el empleo. Esta Misión fue liderada por Hollis B. Chenery, ex vicepresidente del Banco Mundial y reconocido economista del desarrollo, junto a un grupo de economistas colombianos, entre los que destacaron como coordinadores nacionales José Antonio Ocampo y Manuel Ramírez. En esta Misión, si bien se brindaron recomendaciones concernientes con cambios en la legislación laboral, se reconoció de forma explícita que el problema del desempleo se debía principalmente a causas estructurales de la dinámica productiva que generaban una insuficiente demanda laboral y no tanto a altos costos laborales, al tiempo que se invitaba al diálogo social tripartito como medio para acordar cualquier reforma laboral (Chenery et al., 2023).

De otra parte, el Programa de Modernización de la Economía Colombiana, contenido en el documento CONPES 2465 de 1990, fue la puerta de entrada al neoliberalismo económico mediante la implementación de la apertura comercial. Mediante este programa, el país renunció a la protección como medida de desarrollo productivo e inició la etapa de apertura de sus fronteras a la creciente globalización, a partir de la reducción progresiva de aranceles en diferentes sectores de la economía colombiana (Departamento Nacional de Planeación, 1990).

De forma posterior, la primera reforma social de corte neoliberal fue la Ley 50 de 1990, la reforma laboral del gobierno Gaviria aprobada en diciembre de ese año, tan solo unos pocos meses después de haber iniciado el nuevo mandato presidencial. La Ley 50 introdujo modificaciones importantes en el Código Sustantivo del Trabajo:¹ flexibilizó los contratos a término fijo, eliminó la estabilidad laboral reforzada para trabajadores con más de diez años

¹ Código laboral de Colombia vigente desde 1950.

de servicio, suprimió la pensión sanción, y transformó estructuralmente el sistema de cesantías al establecer cuentas individuales sin retroactividad. Asimismo, permitió los pactos colectivos en empresas con baja sindicalización, debilitando así la negociación colectiva. Esta reforma amplió la capacidad de las empresas para contratar y despedir con mayor libertad, reconfigurando la relación salarial hacia un esquema menos protector para los trabajadores.

De otra parte, la Ley 789 de 2002 promulgada durante el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez, profundizó la flexibilización bajo la promesa de fomentar el empleo. Para ello, la reforma redujo el recargo por trabajo dominical y feriado del 100% al 75%, amplió la jornada diurna hasta las 10 p.m. (eliminando recargos nocturnos que antes aplicaban desde las 6 p.m.) y abarató las indemnizaciones por despido. También creó subsidios e incentivos para la contratación de jóvenes y poblaciones vulnerables, y promovió el uso del contrato de aprendizaje de estudiantes del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) con remuneración inferior al salario mínimo. Aunque incluyó medidas de apoyo al desempleado a través de las cajas de compensación, sus principales efectos fueron la disminución de los costos laborales, el abaratamiento del despido y la institucionalización de una relación salarial más flexible y segmentada, con consecuencias regresivas sobre los derechos laborales.

Ambas reformas tenían como sustento ideológico una concepción nueva de los derechos laborales, en donde se asumían como instrumentos funcionales al proceso de acumulación del capital. En un sentido más amplio, el derecho del trabajo ya no era entendido como aquél que regulaba la relación capital-trabajo en favor de la parte más débil de dicho binomio, es decir, de los trabajadores, sino como una traba para mejorar las condiciones de competitividad del país y de productividad de las empresas, en un contexto de profundización de la globalización económica.

Lo anterior quedó constatado cuando se afirmó en el debate legislativo de la Ley 50 de 1990 que “la reforma laboral es una pieza fundamental en el proceso de modernización e internacionalización de la economía colombiana y busca superar un conjunto de vacíos e inconsistencias que paulatinamente han determinado un desajuste creciente entre la normatividad y la realidad” (Congreso de la República de Colombia, 1990). O cuando, en la exposición de motivos de la Ley 789 de 2002, se afirmaba que el propósito de la reforma era “dinamizar la vida laboral en aspectos que hoy la legislación no facilita y que dentro de márgenes razonables e inspirados en la posibilidad de recuperar espacios para el empleo digno, hagan un poco más atractiva la posibilidad de generarlo e iniciar el camino restaurador de la economía, desde la oportunidad básica de tener acceso al trabajo en condiciones dignas y justa.” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2002). Como se observa, en uno y otro caso, la desregulación y flexibilización laboral se asumían como instrumentos de una política activa de empleo.

Teoría de la regulación: Régimen de acumulación, modo de regulación y relación salarial como categorías para el análisis de las reformas laborales

La ponencia parte del andamiaje teórico de la escuela francesa de la regulación para examinar la relación entre las transformaciones del capitalismo colombiano y la forma específica que asume la relación salarial. La teoría de la regulación, desarrollada por autores como Michel Aglietta, Robert Boyer y Alain Lipietz, propone que cada modelo de desarrollo capitalista se sostiene en un conjunto de formas institucionales relativamente estables que permiten canalizar y reproducir el proceso de acumulación en medio de sus inherentes contradicciones (Boyer, 1992). Entre estas formas institucionales, una de las más importantes es la relación salarial, la cual se puede definir como la forma institucional que especifica las modalidades históricas de la relación entre el capital y el trabajo asalariado dentro de un determinado modo de desarrollo (Boyer, 1992). Dichas modalidades abarcan aspectos como el tipo de contrato de trabajo predominante, el nivel de protección social asociado al empleo, los mecanismos de fijación de salarios, la duración de la jornada laboral, las formas de capacitación de la fuerza de trabajo, y en general, el conjunto de normas formales e informales que regulan el intercambio entre la fuerza de trabajo y el capital.

Boyer (1992) y otros autores de la teoría de la regulación ilustran este concepto contrastando, por ejemplo, la relación salarial fordista de la segunda posguerra (con mayor predominio de estabilidad laboral, capacidad de consumo de los trabajadores, ejercicio sindical fuerte), con la relación salarial neoliberal surgida desde finales del siglo XX (con mayor flexibilidad y precariedad laboral, individualización de las relaciones laborales, menor capacidad sindical) (Esping-Andersen, 1999; Harvey, 2007). En este sentido, la relación salarial actúa como nexo entre la esfera económica y la social, pues determina cómo se distribuye el excedente económico (salarios vs. ganancias), cómo se comparten los riesgos sociales y qué grado de estabilidad o conflicto existe al interior de las empresas.

En el caso colombiano, el enfoque de la teoría de la regulación permite analizar las reformas de 1990 y 2002 como parte de un cambio más amplio en el modo de regulación del capitalismo nacional, orientado hacia el neoliberalismo. Estas reformas pueden interpretarse como la institucionalización de un nuevo tipo de relación salarial, coherente con un régimen de acumulación centrado en la flexibilización laboral para insertar la economía en un marco de competitividad global. Por ello, entender la “nueva” relación salarial neoliberal colombiana es fundamental para explicar por qué, pese a la vigencia formal de numerosos derechos laborales (consagrados en la Constitución de 1991 y en tratados internacionales), en la práctica muchos trabajadores enfrentan condiciones precarias y obstáculos para el ejercicio de sus derechos. La articulación de esta aproximación teórica con un enfoque crítico de derechos humanos permite un análisis integral que examine tanto la lógica económico-política (el por qué y cómo cambió la relación salarial para favorecer cierto

régimen de acumulación) como el impacto normativo y en derechos humanos de ese cambio (el qué implica los derechos de los trabajadores).

Transformaciones del régimen de acumulación neoliberal y las reformas laborales

De manera específica, la teoría de la regulación define el régimen de acumulación como el “conjunto de regularidades que aseguran una proyección general y relativamente coherente de la acumulación de capital, permitiendo reabsorber o distribuir en el tiempo las distorsiones o desequilibrios que surgen del proceso mismo” (Boyer, 1986). En otras palabras, este concepto hace alusión a la trayectoria de crecimiento económico de largo plazo y, en ese mismo sentido, al proceso de acumulación y valorización del capital (Misas Arango, 2019).

Desde el marco teórico propuesto, el giro hacia el modelo neoliberal, y hacia un nuevo régimen de acumulación, implicó una nueva forma de crecimiento económico orientado por y hacia el mercado global, junto a un patrón de inserción internacional basado en la apertura comercial, por lo cual la apertura económica iniciada en 1990 tuvo un claro sustento. Asimismo, implicó la aplicación de otro conjunto de recetas contenidas en el Consenso de Washington, tales como la privatización de empresas públicas de diferentes sectores económicos, el fomento de la inversión extranjera como forma de promoción de nuevas dinámicas de explotación de recursos naturales y de otras alternativas productivas, la disciplina fiscal como guía en la gestión pública, entre otras.

La dinámica de crecimiento económico, como reflejo del cambio del régimen de acumulación, sufrió cambios notables a partir de la década de 1990, en comparación con el período anterior, marcado por un modelo de tipo desarrollista y de aplicación de políticas asociadas a la protección de la industria nacional y la sustitución de importaciones. En tal sentido, la nueva orientación económica no se tradujo en un aumento sostenido del crecimiento económico que, con la crisis económica de finales de los noventa, también denotó la vulnerabilidad del nuevo patrón de acumulación (gráficos 1 y 2).

Gráfico 1. Dinámica de crecimiento económico en Colombia entre 1971-1995



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del DANE, Cuentas nacional. PIB a precios constantes de 1975.

Gráfico 2. Dinámica de crecimiento económico en Colombia entre 1991-2005



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del DANE, Cuentas nacional. PIB a precios constantes de 1994.

Con la entrada al siglo XXI, el crecimiento económico del país mostró mejores resultados, con una tasa promedio de 5,8% anual. No obstante, estos resultados estuvieron asociados a las dinámicas específicas de ciertos sectores, en particular el minero-energético y el comportamiento internacional de los precios de referencia de productos de exportación primarios. Esta situación, a su vez, reflejaba el cambio en la estructura productiva de la economía colombiana, que perdió terreno en el sector industrial y adquirió mayor peso en actividades del sector primaria y en servicios financieros, lo cual permite concluir que la economía sufrió un proceso de tercerización y reprimarización. Por ejemplo, el sector agropecuario pasó de representar cerca del 17% del PIB en 1990 a solo aproximadamente el 6% del PIB nacional para 2015, lo que muestra un declive de la agricultura en la economía. La industria manufacturera también redujo su participación relativa, mientras que minería e hidrocarburos cobraron mayor importancia gracias a la expansión petrolera y carbonífera de los 2000 (DANE, 2025).

En materia de la inserción internacional de la economía colombiana, el país experimentó un aumento del grado de apertura comercial, por lo que las exportaciones e importaciones pasaron de representar en 1990 aproximadamente un cuarto del PIB a cerca de un tercio del PIB a finales de esa década (DANE, 2025). Sin embargo, este cambio significó mayor déficit en la cuenta corriente, en donde la balanza comercial fue mayormente deficitaria durante dicha década. De igual forma, esta inserción internacional de corte neoliberal implicó la liberalización financiera y de capitales. Esto se vio expresado en un aumento significativo de la inversión extranjera directa (IED), que pasó de niveles bajos en los 80 de menos del 1% del PIB, a ser una fuente importante de financiamiento en los 90 y 2000, hasta situarse sobre 4 - 5% del PIB hacia 2011. Esta inversión estuvo dirigida mayormente al sector extractivo y, en menor medida, a servicios financieros y comunicaciones (DANE, 2025).

En cuanto a la relación entre estas transformaciones en el régimen de acumulación y las reformas laborales, debe introducirse el análisis de los cambios en la relación salarial como forma institucional clave en el nuevo modo de regulación neoliberal. En particular, estas reformas introdujeron mayores niveles de flexibilidad laboral y, en cierto modo, rompieron con el denominado compromiso salarial fordista, que implicaba remunerar el factor trabajo a partir de los mayores niveles de productividad alcanzados. El resultado fue un mercado laboral más flexible y precario, dado que se fomentó la tercerización y la inestabilidad en el empleo.

Los indicadores laborales reflejan estos cambios. Por ejemplo, la tasa de desempleo se elevó en la década del ajuste, al tiempo que se mantuvo unos niveles altos de informalidad laboral, que no pudieron ser absorbidos por el aparato productivo que también se está transformando de forma negativa. Tras la reforma del 2002, el desempleo disminuyó, pero esta recuperación laboral estuvo asociada en gran parte por el crecimiento de empleos informales o de baja calidad (DANE, 2025).

En términos de salarios reales, se identifica un estancamiento en la década de los 90, que solo empezó a recuperarse levemente en la década del 2000. De acuerdo con datos de la OIT, el salario mínimo real de Colombia creció modestamente en los 2000, de forma insuficiente para compensar aumentos de productividad (Martínez Casas, 2014). En síntesis, la forma salarial pasó a ser flexible y segmentada, funcional a la competitividad vía bajos costos laborales.

Reforma laboral de 2025: la recuperación de la concepción clásica del derecho del trabajo y de los derechos laborales

La reforma laboral de Gustavo Petro (Ley 2466 de 2025) constituye un punto de inflexión en la historia reciente de reformas de corte neoliberal. Desde su misma enunciación, esta reforma aboga por impulsar un trabajo decente y digno, alineado con los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano. Esta nueva concepción está directamente alineada con el objetivo central del derecho laboral clásico. De este modo, la reforma restablece el carácter protector del Estado en la relación capital-trabajo y fortalece y equilibra la posición de los trabajadores en dicha relación.

Esta mirada se ve reflejada en los contenidos de la reforma. Entre muchas medidas asociadas a temas de equidad laboral, por ejemplo, se promueve la estabilidad del empleo, al definir el contrato a término indefinido como la modalidad principal de contratación, y al limitar el uso indiscriminado de los contratos a término fijo. Esta medida desincentiva la precarización contractual propia del modelo neoliberal y recupera el principio de estabilidad laboral. Asimismo, en términos económicos, se actualizan los recargos nocturnos y por descanso obligatorio, en donde el recargo dominical y festivo se eleva progresivamente hasta

el 100% del salario, en donde estos cambios se traducen en mayores ingresos para los trabajadores y revalorizan la compensación por laborar en días de descanso.

Lo anterior responde a una lógica económica postkeynesiana, en donde se reconoce que los salarios constituyen la base principal de la demanda interna, por lo que su recuperación puede reactivar el consumo y el empleo. En tal sentido, La Ley 2466 centra la relación salarial en un régimen de acumulación más favorable al factor trabajo y a la equidad social.

Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Jurídica Distrital. (2002). *Exposición de motivos: Por la cual se dictan normas para promover empleabilidad y desarrollar la protección social (proyecto de ley Ley 789 de 2002)*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Boyer, R. (1992). *La teoría de regulación. Un análisis crítico*. Edicions Alfons el Magnanim-IVEI.
- Chenery, H. B., Ramírez, M., & Ocampo, J. A. (2023). *Misión de empleo. Informe final, julio 1986* (Reedición). Banco de la República de Colombia.
<https://repositorio.banrep.gov.co/items/a43f88b5-994a-4c64-8835-f7705e264888>
- Congreso de la República de Colombia. (1990). *Anales del Congreso (N.º 151)*. Bogotá: Imprenta Nacional – Órgano de publicidad de las Cámaras Legislativas.
- Congreso de la República de Colombia. (1990, 28 de diciembre). *Ley 50 de 1990: Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial.
- Congreso de la República de Colombia. (2002, 27 de diciembre). *Ley 789 de 2002: Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo del Trabajo*. Diario Oficial.
- Congreso de la República de Colombia. (2025, 25 de junio). *Ley 2466 de 2025: Por medio de la cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia*. Diario Oficial.
- Departamento Nacional de Planeación. (1990). *Programa de modernización de la economía colombiana (Documento CONPES DNP-2465-J)*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2025). *Datos estadísticos consultados en diferentes secciones del portal web* [Sitio web]. Recuperado el 10 de septiembre de 2025 de <https://www.dane.gov.co>.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. OUP Oxford.
- Harvey, D. (2007). *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press.
- Misas Arango, G. (2019). *Regímenes de acumulación y modos de regulación: Colombia 1910-2010* (1.ª ed.). Bogotá: Editorial UNAL.

Atacando al trabajo: los trabajadores de la industria azucarera tucumana desde las dictaduras militares hasta los albores democráticos

Carlo Edoardo Altamura

Universidad de Manchester y Universidad de Lausana

Leandro Marcelo Bona

Área de Economía y Tecnología (FLACSO Argentina) CONICET/UNLP

Resumen

La hipótesis de este trabajo es que los trabajadores azucareros fueron víctimas seleccionadas de la última dictadura militar de 1976-83 (como resultado del estado de organización y lucha que desarrollaron en los años previos), y que su situación no se modificó en los años siguientes de gobiernos democráticos. El aporte del trabajo se basa en recuperar, a través de investigaciones de archivo, la evolución de los salarios del sector, así como de las huelgas, la productividad por ingenio y la producción. Estos datos, leídos bajo el prisma del conflicto capital-trabajo, permitirán dar cuenta del vínculo entre el poder económico y el poder militar, que en una alianza sin antecedentes abrió una nueva etapa en la economía política argentina donde el modelo organizativo y movilizad del trabajo debía ser destruido a través de la implementación de un proyecto económico liberal en lo económico, conservador en lo política y excluyente en los social.

Palabras clave

Industria azucarera argentina, Clase trabajadora, Huelgas, Salarios, Dictaduras

Introducción

Numerosos estudios sobre el neoliberalismo han dado cuenta de las mutaciones políticas, ideológicas y económicas que implicó el viraje en el ciclo de acumulación a escala global desde mediados de 1970 y principios de 1980. Menos son los trabajos que estudian la relación entre la disputa capital-trabajo como clave para entender los cambios en ese patrón de acumulación, en especial con estudios de caso sectoriales.

Este estudio pretende aportar al análisis de la génesis del neoliberalismo desde un estudio sectorial de la industria azucarera argentina a lo largo del siglo XX. Al examinar la evolución de variables como la producción, la productividad, los salarios reales (de construcción propia), el número de huelgas, el empleo, la mecanización, así como la participación asalariada en el ingreso nacional, este trabajo analiza las condiciones en que la clase trabajadora azucarera tucumana desarrolló diversas estrategias en el marco del conflicto capital-trabajo, especialmente en el período 1955-1975, y cómo ello fue central para entender los métodos represivos y las políticas neoliberales implementadas desde 1975/76. La hipótesis de este trabajo es que los trabajadores azucareros fueron víctimas seleccionadas de la última dictadura como resultado del estado de organización y lucha que desarrollaron en los años previos, y que su caso ilustra el carácter de clase del proyecto neoliberal en Argentina.

Para desarrollar esta tarea, el trabajo se organiza como sigue: después de esta breve introducción, en el segmento 1 se analizan los antecedentes históricos de la industria azucarera argentina hasta la década de 1960. Luego, en el apartado 2, se examina la evolución de la producción azucarera en la provincia de Tucumán en los años de la dictadura autoproclamada Revolución Argentina (1966-1973) y el siguiente interregno democrático (1973-1975), aportando datos sobre productividad y salarios. En el capítulo 3 se estudian las características de la última dictadura (1976-1983) en la provincia de Tucumán, dando cuenta de la relación entre proyecto económico de las clases dominantes y su correlato político. El apartado 4 presenta evidencias sobre la situación de la clase obrera tucumana en los primeros años posteriores a la recuperación democrática. El estudio cierre con las conclusiones del trabajo.

1) Antecedentes históricos de la industria azucarera en Argentina antes de la década de 1960

Hasta la década de 1870, la producción azucarera en Argentina era localizada y se veía obstaculizada por múltiples limitaciones. Las plantaciones azucareras adecuadas se ubicaban en las provincias del norte (Tucumán, Salta, Jujuy, Chaco y Formosa), lejos de los centros urbanos de Buenos Aires y Rosario (Guy y Wolfson, 1988), lo que imposibilitaba una industria rentable sin medios de transporte adecuados. Tucumán vendía su azúcar

únicamente al norte y, en raras ocasiones, a ciudades como Córdoba. En febrero de 1865, el empresario Wenceslao Posse escribió: “Para Tucumán, un viaje a Córdoba es un viaje a Rusia”.¹

La situación cambió en la década de 1870 cuando dos políticos de la provincia de Tucumán fueron elegidos presidentes de Argentina: Nicolás Avellaneda (1874-1880) y el general Julio A. Roca (1880-1886; 1898-1904). Al mismo tiempo, Tucumán fue reconocido como un área crucial para el desarrollo del país recién unificado con el fin de pacificar y unir el interior llevando paz y prosperidad a las provincias más afectadas por varias décadas de guerra civil. Dos de los hermanos de Avellaneda, Eudoro y Marco, estaban activos en la industria azucarera en Tucumán y eran dueños del ingenio (molino de caña de azúcar) Los Ralos.

Un gran avance en el avance de la producción azucarera se alcanzó en 1876 cuando se completó el tramo Córdoba-Tucumán del Ferrocarril Central. El principal impedimento para el desarrollo de una industria azucarera moderna en la región y en el país finalmente se había abordado. En una entrevista con el editor del Manual de la República Argentina, Posse afirmó en 1884 que el ferrocarril había reducido el costo del transporte de una tonelada de maquinaria de Rosario a Tucumán de 220 a 20 pesos (Guy y Seibert, 1977). Los avances en la tecnología del transporte y las intervenciones políticas transformaron rápidamente la industria azucarera de la región, como se puede observar en el cuadro 1.

Cuadro 1: Producción nacional e importaciones de azúcar, 1870-1900 (toneladas)

	Producción doméstica		Importaciones		
	Tucumán	Otras provincias	Refinado	Crudo	Total
1870	1000	-	8.184	11.415	19.599
1872	1.200	200	11.278	13.439	24.717
1877	3.000	-	11.413	11.858	23.271
1880	9.000	-	11.548	9.080	20.628
1884	24.152	-	28.595	6.315	34.910
1890	41.000	-	26.248	3.113	29.541
1894	75.083	9.917	12.062	3.090	15.152
1897	90.785	20.831	946	-	946
1900	100.267	16.942	458	0,2	458,2

Fuente: Guy y Seibert (1977).

El azúcar de Tucumán reemplazó gradual pero firmemente al azúcar importado, pero el futuro de la industria dependía de la creación de una gran refinería azucarera para cubrir la demanda interna de azúcar refinado y asegurar la competitividad del azúcar nacional frente

¹ Reportado en Guy y Seibert (1977).

al importado. Ante la necesidad de aumentar la producción nacional de azúcar refinado, muy demandada en las zonas costeras más ricas, los empresarios locales comenzaron a elaborar planes para construir una refinería azucarera en Tucumán. Los productores locales, Fawcett Preston & Co., y el banquero e industrial porteño Ernesto Tornquist, amigo y miembro del Partido Autonomista Nacional del presidente Julia A. Roca, elaboraron sus propuestas. Gracias a sus estrechos vínculos con el poder político, la propuesta de Tornquist fue seleccionada y la Refinería Argentina se constituyó en julio de 1887.² Los ingenieros llegaron de Alemania y las máquinas de Francia. El poder de Tornquist en la región y los privilegios que recibía de los políticos fueron objeto de escrutinio, y respondió creando un grupo de lobby llamado Centro Azucarero Argentino, que publicó varias revistas como Revista Azucarera y La Industria Azucarera.³

Las décadas de 1920 y 1930 marcaron importantes cambios en el patrón de acumulación de capital a escala mundial y local. Mientras declinaba la hegemonía británica y ascendía la norteamericana, la crisis de 1929 generó una reversión del proceso de desarrollo “hacia afuera” (el modelo agroexportador) por una tendencia más autocentrada: comenzaba el proceso de sustitución de importaciones (Ferrer, 2008). Esto fue particularmente relevante en los países de mayor escala de América Latina: Argentina, Brasil y México (Cardoso y Faletto, 1969).

En esos años, los productores azucareros protagonizaron importantes procesos de disputa por el pago de la caña provista a los ingenios. Resultó significativa así la intermediación del propio presidente del país (M. de Alvear) en el laudo que lleva su nombre celebrado en 1927/8, que otorgaba reivindicaciones a los cañeros productores tucumanos después de meses de huelga. Colocando al presidente como árbitro, se reconocieron mayores precios por la caña. El laudo comenzaba el proceso de regulación estatal del sector, que se profundizaría con la presidencia de A. Justo en la década de 1930 (Posse, 2005).

El primer gobierno peronista (1946-1951) desempeñó un papel importante en el impulso de la producción azucarera, mientras que el aumento salarial facilitó la expansión de la demanda interna. La nacionalización del sector bancario y de los depósitos contribuyó a ampliar el crédito a la industria, mientras que el Instituto Argentino de Promoción Cambiaria (IAPI) implementó una estrategia para promover el desarrollo industrial. Durante este período, el Banco de Crédito Industrial otorgó importantes sumas de crédito a

² La Refinería continuó creciendo en los años siguientes hasta el fallecimiento de Ernesto Tornquist en 1907. En 1909, la empresa decidió aumentar la producción de azúcar refinado de 65.000 a 110.000 toneladas anuales. Luego llegó la Primera Guerra Mundial, seguida de una crisis agrícola en 1919, y finalmente, en 1932, la Refinería cerró.

³ Como se verá más adelante, serán una fuente de información central para este estudio a través del trabajo de archivo realizado en 2024.

los ingenios azucareros, la mayoría de los cuales estaban ubicados en Tucumán (Belini y Korol, 2020).

La creación de la Junta Nacional del Azúcar en 1945 se basó en el principio de abordar los problemas del sector mediante políticas públicas, en un contexto en donde se produjeron importantes huelgas lideradas por la Federación Obrera de Trabajadores de la Industria Azucarera (FOTIA),⁴ que exigía mejores salarios y condiciones laborales.

La FOTIA se fundó como una organización de segundo nivel, agrupando a sindicatos de base clasificados según el tipo de trabajo en la industria azucarera: a) trabajadores del campo, b) trabajadores tanto del campo como de la fábrica, y c) trabajadores de la fábrica. La inclusión de los trabajadores del campo azucarero en sus estatutos y, posteriormente, en los Convenios Colectivos Azucareros les permitió obtener mejores salarios y condiciones laborales que los trabajadores agrícolas regidos por el Estatuto del Trabajador Rural.

A pesar de aquello, la relación entre los trabajadores de la fábrica y del campo siguió siendo compleja, ya que estos últimos padecían peores condiciones de vida y trabajo. Además, existían numerosos prejuicios entre ellos, a veces exacerbados por los dueños de los ingenios azucareros y los funcionarios gubernamentales.

El sector patronal también desplegó sus propias estrategias de disputa. Por ejemplo, la Facultad de Ciencias Económicas se creó a petición de los empresarios de la industria azucarera (Campi, 1998), mientras que comerciantes e industriales se quejaban con frecuencia de la inflación y el alto costo de la vida, los regímenes laborales, la intervención estatal, los precios de la caña y el acceso al crédito, entre otros problemas (Nassif, 2015).

Durante la segunda presidencia de J. Perón (1952-1955), el gobierno nacional priorizó el aumento de la productividad por sobre el crecimiento del salario, a diferencia del período previo; se fomentó así la formación de asociaciones empresariales consideradas de interés nacional y se amplió significativamente el crédito al sector agroindustrial, en particular al azúcar. Según datos del Banco Industrial de la Industria Azucarera, la producción nacional de azúcar aumentó un 69% entre 1944 y 1954 (pasando de aproximadamente 460.000 a casi 777.850 toneladas). Entre 1950 y 1954, el crédito al sector pasó de 21.200 millones de pesos a más de 62.000 millones (Girbal-Blacha, 1999).

Después del exilio de J. Perón como consecuencia del golpe de estado de 1955, los sindicatos –específicamente la CGT (Confederación General del Trabajo)– se convirtieron

⁴ En 1944 se creó la FOTIA, organización que rápidamente se convirtió en la columna vertebral del peronismo en la provincia de Tucumán. El origen y desarrollo de la FOTIA estuvieron estrechamente vinculados desde el principio al auge del peronismo y a su impulso por establecer sindicatos sectoriales nacionales, todos unidos bajo una única organización central: la CGT (Confederación General del Trabajo). Inicialmente, la Federación aglutinaba a todos los trabajadores del país empleados en la industria azucarera. Sin embargo, con el tiempo, su representación se limitó cada vez más a los sindicatos con sede en Tucumán (Nassif, 2016).

en los representantes tanto de la unidad corporativista del trabajo como de la representación política del proscrito Partido Justicialista, lo que sería capital para entender la dinámica de los trabajadores azucareros en estos años (Ramírez 2008).

El golpe de Estado de 1955 marcó entonces un punto de inflexión crucial. Representó el primer paso decisivo en la reconfiguración productiva y social que los sectores militares buscaban para el país, a pesar de que el modelo de sustitución de importaciones seguía vigente. La política azucarera de la autoproclamada Revolución Libertadora (1955-58) incorporó elementos de la racionalización y regulación propias del peronismo, pero, en la práctica, condujo a la desregulación debido a la paralización de los fondos necesarios para abordar las crisis del sector. La política económica buscó fomentar la entrada de capital internacional y priorizó la modernización y racionalización de la producción, favoreciendo los sectores y actividades más eficientes.

El crédito se asignó predominantemente a los ingenios azucareros más rentables, en particular los ubicados en Salta y Jujuy, pues allí la escala de producción era mayor y no predominaban los pequeños propietarios cañeros que eran mayoría en Tucumán, lo que generó un importante sesgo distributivo (Osatinsky y Paolasso, 2012). Esta política facilitó el reequipamiento de los ingenios azucareros y contribuyó a la reducción de la fuerza laboral empleada en estos ingenios, un fenómeno estrechamente asociado con la progresiva modernización tecnológica de las fábricas y la mecanización de las prácticas agrícolas (Osatinsky, 2018).

Simultáneamente, las relaciones obrero-patronales se reestructuraron en un clima político favorable al sector empresarial. A pesar de ello, en 1959, ya en el marco de la recuperación democrática, se restableció la negociación colectiva y se normalizó la FOTIA. De esta manera, el sindicato inició una huelga prolongada exigiendo recuperaciones salariales en ese año. Aunque el resultado fue aparentemente una victoria para los trabajadores, los términos del acuerdo fueron posteriormente ignorados. En los meses siguientes, los salarios acordados permanecieron impagos y se llevaron a cabo despidos masivos (Nassif, 2018).

Durante el gobierno democrático de A. Frondizi, primó el esquema liberal impuesto por la dictadura precedente, pues la desregulación de la relación entre las fábricas y los cañeros terminó desestabilizando el sistema agroindustrial, ya que el precio de las materias primas quedó en manos de mutuo acuerdo entre las partes. Esta medida generó conflictos entre industriales y cañeros en torno al precio de la caña de azúcar, que permaneció indefinido durante la zafra de 1959. La crisis se extendió al sector agrícola, ya que los ingenios azucareros no abonaron los pagos adeudados por la caña entregada durante las zafas de 1958, 1959 y 1960.

Las dificultades económicas que experimentaron los productores se trasladaron posteriormente a los trabajadores del surco,⁵ lo que generó un conflicto entre la Unión de Campesinos de Tucumán (UCIT) y FOTIA, ya que el sindicato de cañeros se negó a reconocer los aumentos salariales pactados colectivamente sin que se estableciera un precio para la materia prima. En 1961, ante la inminente ruina financiera, los productores recurrieron a la huelga, organizando comités de resistencia en las regiones cañeras. Esta protesta culminó en una movilización masiva a San Miguel de Tucumán, conocida como la "Marcha del Hambre", que tuvo un gran significado simbólico (Nassif et al., 2021).

En medio de este contexto adverso para la producción azucarera, en 1965 surgió una nueva crisis de sobreproducción, que llevó al complejo agroindustrial de Tucumán al borde del colapso debido a la abrupta caída de los precios del azúcar. El Banco Nación redujo los fondos prometidos, lo que paralizó la zafra por falta de liquidez y desencadenó una crisis fiscal en el gobierno provincial, obligándolo a emitir bonos endosables para cumplir con sus obligaciones con empleados y proveedores. Las protestas sectoriales se intensificaron; la FOTIA declaró huelgas parciales o totales, y los sindicatos de base ocuparon los ingenios azucareros para exigir el pago de salarios. La UCIT suspendió el suministro de caña a los ingenios, realizó manifestaciones en las entradas de las fábricas, no indemnizó a los trabajadores del campo e inició acciones legales por las deudas de las empresas azucareras (Bravo y Lichmajer, 2019).

En este contexto, la CGT a nivel nacional y la FOTIA a nivel regional desempeñaron un papel fundamental en la resistencia peronista que había comenzado en 1955. Varios miembros de la FOTIA se unieron al Movimiento Revolucionario Peronista (MRP). Gradualmente, los trabajadores de Tucumán y del azúcar asumieron un rol central en la defensa de la ideología peronista ortodoxa frente a otras figuras partidarias del desarrollo de un "peronismo sin Perón", como el líder del sindicato siderúrgico, Augusto Vandor. No es casualidad que la esposa de Perón, Estela Martínez de Perón, eligiera Tucumán como punto de partida de su gira nacional antes de las elecciones de 1965 y que Tucumán fuera sede del primer mitin nacional de las 62 Organizaciones Gremiales Peronistas en marzo de 1966.

2) Los ingenios azucareros de Tucumán y la dictadura de la autoproclamada Revolución Argentina

El ascenso de Tucumán a la vanguardia de la resistencia peronista coincidió con una nueva dictadura militar, la llamada Revolución Argentina. La política azucarera entre 1966 y 1970 agravó la situación, provocando una fuerte caída de los precios del azúcar. El gobierno promovió un discurso a favor de la libre empresa, denunciando las regulaciones

⁵ Los trabajadores del surco se dedicaban a siembra, cultivo y mantenimiento de la caña, mientras que los cañeros abarcaban más tareas completas como cosecha y comercialización.

propias del peronismo, a la vez que defendía al consumidor manteniendo bajos los precios del producto final. En este sentido, se fijó un precio objetivo para el azúcar por kilogramo (inferior al que exigían los industriales), y de no mantenerse, se recurriría a importaciones para cubrir el déficit.

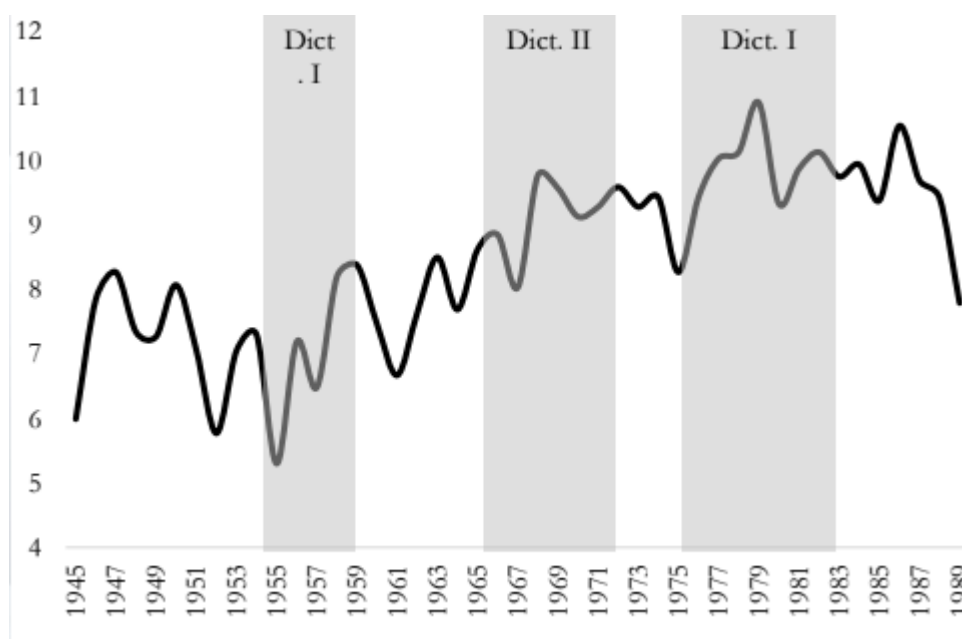
El cierre de fábricas en 1966, ordenado por la dictadura militar de la Revolución Argentina encabezada por J. Onganía (1966-1970), asestó un duro golpe al proceso de organización política y sindical y agravó aún más la situación social en Tucumán:

(...) La agroindustria azucarera era la principal actividad económica, y desde 1965 la provincia atravesaba una profunda crisis económica, política y social, debido al contraste entre una cosecha exitosa y las dificultades para la venta de azúcar. En este contexto, (...) los ingenios Bella Vista, Esperanza, La Florida, Lastenia, La Trinidad, Nueva Baviera y Santa Ana, todos ubicados dentro de la provincia, fueron intervenidos. Esto fue solo el comienzo de una nueva etapa que implicó una concentración monopolística de la producción azucarera, beneficiando a un segmento del empresariado, y la destrucción de una parte significativa de las fuerzas productivas de la provincia. Durante la Revolución Argentina, 11 de los 27 ingenios existentes fueron cerrados, lo que agravó las condiciones de vida de la mayoría de la población de Tucumán. Entre 40.000 y 50.000 trabajadores quedaron desempleados —solo contando a los directamente afectados por la agroindustria azucarera— y más de 200.000 personas emigraron de la provincia. (Nassif, 2015: 197).

La racionalización de la producción, las nuevas regulaciones y el cierre de los ingenios azucareros provocaron un drástico aumento del desempleo en Tucumán. Entre 1966 y 1973, se estima que más de 166.000 personas emigraron de una provincia que a mediados de la década de 1960 contaba con unos 930.000 habitantes (Campi, 1990).

Esta transformación de la estructura productiva sentó las bases para las luchas obreras y populares en Tucumán durante este período. La FOTIA, los sindicatos de base y diversos grupos que surgieron en ese período se opusieron firmemente a estas medidas. Abogaron por la nacionalización de los ingenios, con control obrero, y por la diversificación de la producción agroindustrial. Incluso lograron algunos éxitos parciales, como la creación de la Compañía Nacional Azucarera SA (CONASA), una empresa estatal que incluía cinco ingenios tucumanos, con representación obrera en su junta directiva. Sin embargo, esta resistencia obrera y de la comunidad en general fue desmantelada por la dictadura posterior, que no solo intensificó la "racionalización" de la industria azucarera, sino que también provocó el cierre de los Talleres Industriales Nacionales de Tafí Viejo en Tucumán. Esta medida contribuía al aumento de un creciente desempleo.

Gráfico 1. Evolución de la productividad de la caña de azúcar (tn/ha) en Argentina, 1945-1989



Fuente: elaboración propia con base en revista Industria Azucarera

Como lo muestra el gráfico 1, la productividad de la caña de azúcar por tonelada tuvo una evolución positiva entre 1955 y 1968, lo que sugiere que las políticas de racionalización lograron aumentar la capacidad productiva en la provincia de Tucumán. Sin embargo, el rendimiento tuvo una curva descendente entre 1968 y 1975, en tanto luego presentaría una serie de fluctuaciones, sin mejoras apreciables en las décadas de 1970 y 1980.

Los trabajadores fueron el grupo más afectado por la crisis azucarera durante estos años. El cierre de once ingenios azucareros provocó la eliminación de 12.544 empleos, junto con una reducción de 6.327 puestos en los dieciséis ingenios que permanecieron en funcionamiento. Del total de 18.871 empleos perdidos, el 70 % correspondió a trabajadores temporales, mientras que el 30 % fueron empleados permanentes. Además, aproximadamente 9.000 de los puestos eliminados eran de trabajadores de fábrica, y el resto eran trabajadores del campo empleados por los ingenios. Entre 1968 y 1970, se perdieron 1.322 empleos adicionales en los ingenios que permanecieron activos (Osatinsky, 2020).

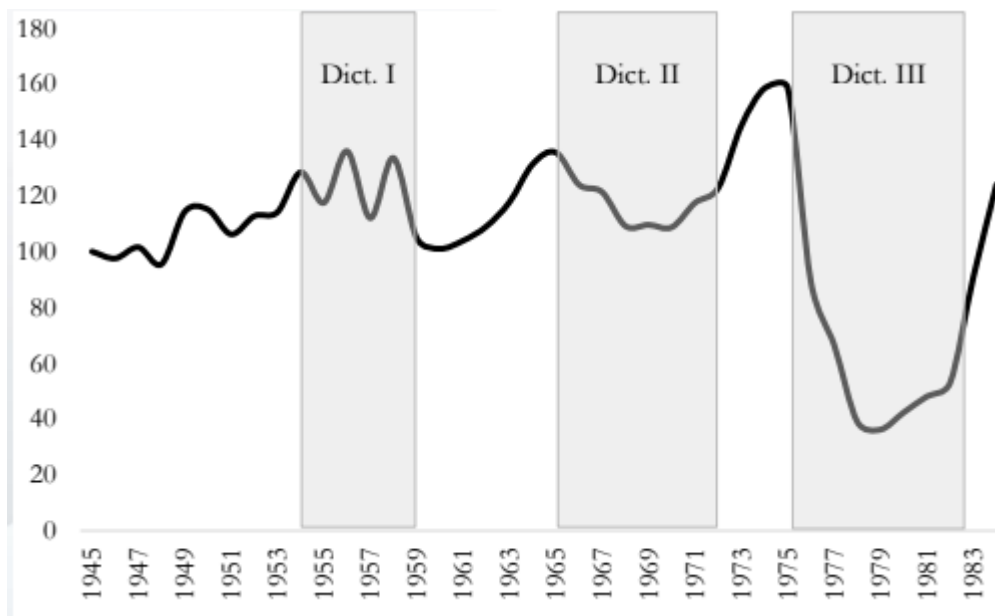
La crisis más severa que enfrentó la agroindustria azucarera hasta ese momento dejó a miles de trabajadores de la provincia de Tucumán sin encontrar demanda para su mano de obra, en un contexto de importante concentración y centralización de la producción (Osatinsky, 2018), que iba a tono con el propósito de la dictadura de generar grandes núcleos patronales.

El advenimiento de la democracia en 1973 no moderó las demandas de las clases trabajadoras. En 1974, la FOTIA lanzó una huelga masiva contra el gobierno peronista (que gobernaba tanto a nivel nacional como provincial), y la radicalidad y la fuerza de sus acciones son capitales para entender la implementación del Operativo Independencia (OI)

en 1975. La intervención del General A. Bussi en la provincia se presentó como una búsqueda de aniquilamiento de la guerrilla del Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), que había tenido acciones en Tucumán, y con ese argumento se reprimió al movimiento obrero azucarero violando sistemáticamente los derechos humanos.

Este operativo sirvió como una suerte de ensayo previo para la dictadura, implementado masivas tácticas represivas como desapariciones forzadas, torturas, robos, etc., pocos meses antes de su implementación a nivel nacional. Si bien los principales objetivos declarados eran los grupos revolucionarios, cientos de sindicalistas de la industria azucarera se convirtieron en víctimas (Basualdo y Jasinski, 2016). Este aspecto es crucial para comprender el proceso represivo que se desarrollaría bajo la última dictadura (1976- 1983).

Figura 2. Evolución del salario de referencia de los trabajadores azucareros en Argentina.
1945-1984 (1945 = 100)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC y revista Industria Azucarera.

En este escenario, un análisis de la evolución de los salarios reales (medidos a través del salario básico de los trabajadores azucareros) indica que mientras el gobierno peronista impulsó los ingresos de los trabajadores azucareros (1945-1955), las dictaduras militares de 1955-59 y 1966-1972 estuvieron marcadas por una caída del poder adquisitivo de los salarios de ese sector (gráfico 2).

En 1954, el salario básico era un 28% superior al de 1945, mientras que para 1959 había caído un 18% en comparación con ese valor. La recuperación de 1959-1965 se revirtió a partir de 1966 con la autoproclamada dictadura de la Revolución Argentina (especialmente hasta 1970). Una vez más, el ciclo peronista de 1973-75 conduciría a un aumento sin precedentes de los salarios reales en el sector, lo que refleja el fuerte vínculo entre el movimiento obrero y el peronismo. El activismo sindical jugó un papel crucial en el período

de 1973 a 1975, y se enfrentó a la más dura represión de los movimientos obreros y sociales por parte de la dictadura de 1976-1983. La caída salarial durante este período fue igualmente sin precedentes.

Este indicador muestra entonces una correlación entre dictadura y ajuste salarial para los trabajadores de la caña, mientras que en cambio marca un crecimiento bajo los períodos en donde la acción sindical es revitalizada. Las dictaduras combatieron con decisión esta capacidad organizativa de la clase trabajadora de la industria azucarera argentina.

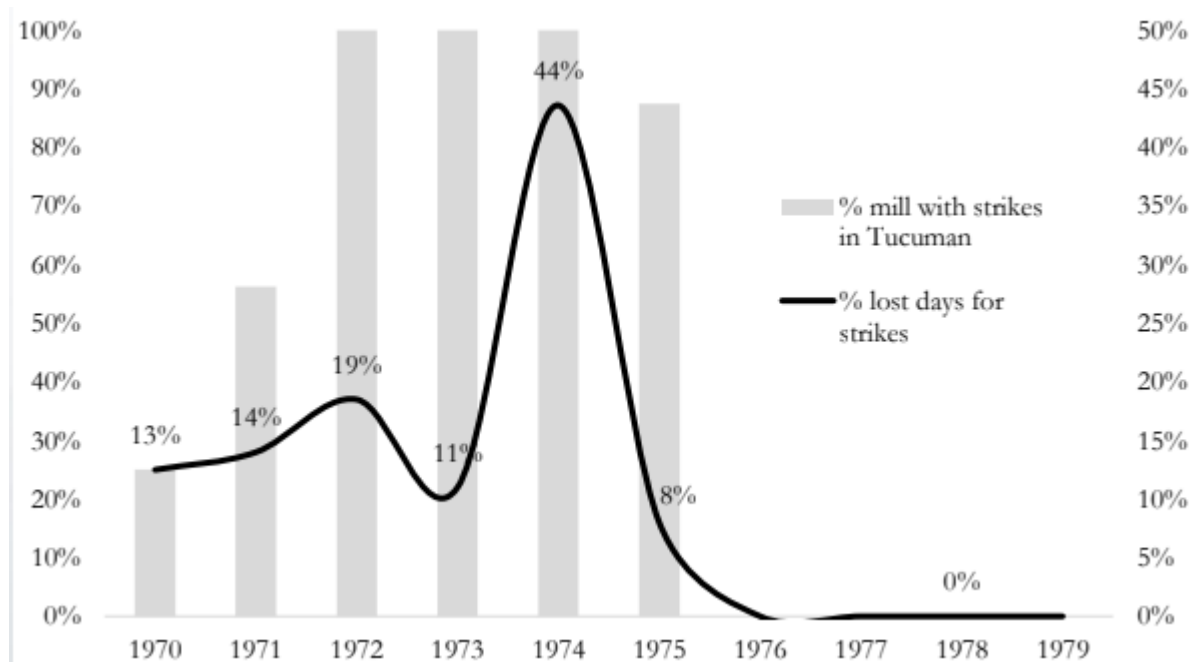
3) La situación en Tucumán durante el Proceso de Reorganización Nacional

La dictadura cívico-militar que comenzó en 1976 marcó el inicio de un nuevo régimen de acumulación, coincidiendo con el auge global del neoliberalismo (Harvey, 2007). Lo que distingue al caso argentino es que se enmarcó en la lógica de la valorización financiera, un proceso en el que el excedente económico se colocó en activos líquidos que generaron tasas de interés superiores a la rentabilidad de las actividades económicas reales (Basualdo, 2008), en el marco de políticas económicas centradas en la liberalización comercial, las privatizaciones y la desregulación del mercado.

El régimen militar logró “...transformar radical e irreversiblemente la dinámica socioeconómica, sentando las bases de un nuevo modo de acumulación basado en la reprivatización de la producción, la integración reexportadora y el liderazgo de un pequeño grupo de conglomerados económicos” (Rapoport, 2000: 832).

Si bien la liberalización comercial provocó el colapso de numerosas pequeñas y medianas empresas industriales, lo que resultó en una desindustrialización significativa, muchas actividades agrícolas que antes abastecían el mercado interno se vieron gravemente afectadas por profundas crisis, lo que provocó la desaparición de numerosos pequeños y medianos productores. Por otro lado, diversos períodos recesivos durante los años estudiados afectaron a industrias que tradicionalmente empleaban a un gran número de trabajadores, como el comercio (Osatinsky, 2009).

Gráfico 3. Evolución de ingenios con huelgas en Tucumán y días perdidos por huelgas en estos ingenios (%). 1970-1979



Fuente: elaboración propia en base a Tucuman en cifras (1981)

El gráfico 3 muestra el porcentaje de los ingenios azucareros donde se produjeron huelgas entre 1970 y 1979, junto con el porcentaje de días perdidos debido a estas acciones, y pone de relieve la escalada del conflicto entre trabajadores y capital que caracterizó la primera mitad de la década de 1970. El año 1974 marcó el punto álgido de este conflicto, que luego decayó en 1975 debido al Operativo Independencia. Como se mencionó, este operativo se dirigió principalmente a los trabajadores azucareros y estuvo estrechamente vinculado a la dictadura que se establecería a nivel nacional en 1976. A partir de entonces, se abolió el derecho de huelga. Consecuentemente, los salarios reales se desplomaron abruptamente (ver gráfico 2), cayendo incluso más significativamente que a nivel nacional.

El Operativo Independencia implicó la ocupación del espacio público por parte de las Fuerzas Armadas y limitó drásticamente el accionar de la FOTIA en sus demandas sociales y su influencia en el panorama político. La guerrilla entonces sólo fue uno de los objetivos de la represión, ya que tiempo después, el primer comandante del OI, Adel Vilas, explicó que el epicentro de sus acciones en la provincia se dio en el ámbito sindical, dentro del cual el principal objetivo era la FOTIA. (Programa Verdad y Justicia de la Nación, Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, Centro de Estudios Legales y Sociales y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2015).

Al respecto, resulta esclarecedor el hecho de que el 24 de marzo de 1976, día del golpe de Estado, la FOTIA llevaba a cabo una huelga de 36 horas en protesta por el asesinato del Secretario General de la Federación, Atilio Santillán, ocurrido dos días antes. Ese mismo día,

las fuerzas represivas suspendieron y prohibieron la huelga e intervinieron tanto en la Federación de Trabajadores Azucareros como en la CGT Regional. Una muestra cabal de que la represión dictatorial se centró en el movimiento obrero (Nassif, 2019).

Cuadro 2. Variación de los salarios reales en categorías seleccionadas de la industria azucarera.
Abril de 1974 vs. julio de 1977

Actividad	Descripción / Método de pago	%
Plantación	Cortar, recortar, apilar y cubrir las semillas de caña en tierra sin frotar, por cada hilera de caña en pie.	-61,1%
Cultivo de cultivos	Por fila	-61,1%
Tracción mecánica	Arando con tractor	-61,1%
Cosecha semimecanizada	Talar a nivel del suelo	-72,0%
Cosecha mecanizada	Por corte	-61,1%
Cultivo de caña de azúcar	Por zona picada	-61,1%
Varias tareas	Salario diario para los trabajadores	-61,1%
	Salario del supervisor	-63,1%
	Salario del conductor de tractor	-62,8%
Excavación y aporque	Por metro lineal	-61,1%
Provincia de Tucumán	Por camión de caña	-61,1%

Fuente: elaboración propia con base en Ostengo de Ahumada (1977)

En este sentido, la evidencia sobre los salarios reales de las diferentes categorías de trabajadores que presenta el cuadro 2 muestra que, en general, las tendencias durante los primeros años de la dictadura fueron similares en todos los grupos, con la excepción de las categorías más calificadas, que experimentaron una caída de ingresos aún mayor que el resto. Las disminuciones del poder adquisitivo de los trabajadores son mayúsculas, pues este indicador se redujo entre un 61 % y un 72 % en tan solo tres años (abril de 1974 - julio de 1977), dejando a los ajustes salariales de las dictaduras anteriores como ensayos modestos de redistribución regresiva del ingreso.

Con la intervención de los principales sindicatos, el encarcelamiento o la desaparición de sus líderes, el temor a secuestros y detenciones, y las represalias contra quienes protestaran, las acciones del movimiento obrero quedaron prácticamente anuladas. En este contexto, la combinación de una política represiva que prohibía las protestas y una política económica de devaluación monetaria, sumada a la liberalización de tarifas y precios, resultó en una alta inflación que redujo drásticamente el poder adquisitivo de los salarios. Esta se convertiría en una de las características centrales del golpe de Estado que inauguraba las políticas neoliberales: la redistribución de la renta nacional del trabajo al capital (Basualdo, 2010).

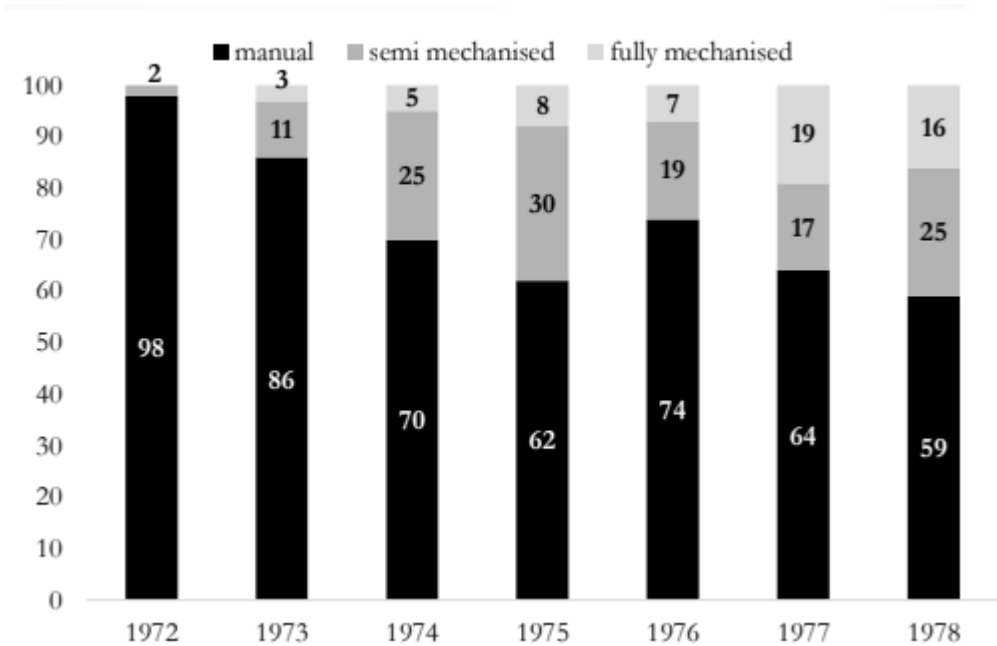
Cuadro 3. Trabajadores ocupados en la industria azucarera Argentina. 1976 y 1978

Año	Permanente		Temporario		Total
	Administrativos y técnicos	Operadores y trabajadores	Administrativos y técnicos	Operadores y trabajadores	
1976	1.808	4506	842	15.449	22.605
1978	1.873	3743	838	10.168	16.622
Variación	3,6%	-16,9%	-0,5%	-34,2%	-26,5%

Fuente: elaboración propia con base en Tucumán en cifras (1981)

Más allá de lo anterior, la caída de los salarios no fue el único factor que perturbó el panorama social de los trabajadores del sector azucarero. De hecho, de forma complementaria, la disminución del empleo asalariado constituyó otro factor clave que afectó a los trabajadores azucareros durante este período. Solo entre 1976 y 1978 se registró una disminución del 26,5% en el número de trabajadores empleados en el sector en la provincia de Tucumán. La mayor parte de esta destrucción de empleo afectó a los operadores de máquinas y obreros, tanto permanentes (-16,9%) como eventuales (- 34,2%) (Cuadro 3).

Gráfico 4. Distribución porcentual de las técnicas de la industria azucarera en Tucumán, Argentina. Manual, semimecanizada y totalmente mecanizada. 1972- 1978



Fuente: elaboración propia con base en Tucumán en cifras (1981)

Este fenómeno no fue sólo resultado de la represión, que permitió el despido de trabajadores sin acceso a medios de defensa, sino también del progreso alcanzado en la mecanización de la cosecha: mientras que en 1972 el 98% de la cosecha se hacía manualmente, en 1978 la cosecha semi y totalmente mecanizada representaba el 41% del total (gráfico 4).

4) La situación tras el regreso de la democracia

En 1982, la dictadura experimentó dos acontecimientos que desencadenarían el fin del régimen militar: (1) la Guerra de las Malvinas, en la que Argentina se enfrentó sin éxito a Gran Bretaña por el control de las islas del sur de este país, y (2) la crisis de la deuda externa latinoamericana, que estalló cuando México anunció la suspensión de pagos de sus obligaciones externas. Las subas de las tasas de interés implementadas por la Reserva Federal de Estados Unidos provocaron un aumento en el pago de intereses, que resultaría decisivo (Basualdo, 2017).

Estos acontecimientos marcaron el comienzo de un período de crisis económica en toda la región. La “década perdida” de los años ochenta se caracterizó por la incapacidad de pagar los compromisos de deuda externa, con 17 países en situación de cesación de pagos (Argentina lo hizo en 1988). Los acuerdos alcanzados con el FMI y el Banco Mundial, destinados a asegurar desembolsos para cubrir parte de los intereses, estaban condicionados a la implementación de políticas de ajuste fiscal o medidas de privatización (Peralta Ramos, 2007).

Para cumplir con las obligaciones externas y diseñar planes de pago, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) fueron los principales impulsores de los programas de ajuste del gasto público. Estas instituciones atribuyeron el origen de la crisis a la mala gestión fiscal, resultado de políticas expansivas financiadas con deuda externa. Para revertir la situación, propusieron reducciones en la inversión y el gasto público, lo que a su vez provocaría una contracción económica, reduciría las importaciones, moderaría la inflación y mejoraría la balanza comercial. Si bien la implementación de estas medidas generó mayores superávits comerciales —utilizados para el pago de la deuda—, no lograron revertir el saldo negativo de la cuenta corriente debido a la considerable carga de intereses. Esto resultó en una importante transferencia neta de recursos al exterior (Bona y Flores, 2022).

Este complejo escenario se agravó aún más durante la década por un deterioro sostenido de los términos de intercambio, que redujo aún más la capacidad de acumulación de divisas. Como resultado, Argentina experimentó el inicio de una hiperinflación. Las condiciones de vida de los asalariados se deterioraron notablemente, de modo que la regresiva distribución del ingreso que dejó la dictadura no solo quedó sin abordar, sino que empeoró para finales de la década (Ferrer, 2008).

El gobierno democrático, que había prometido restaurar las condiciones sociales y productivas previas a la dictadura, implementó nuevas medidas de ajuste fiscal en respuesta a la grave crisis de la deuda externa. Estas incluyeron la erosión salarial de los trabajadores del sector público, la suspensión de pagos a proveedores estatales y recortes a la inversión pública. Los acuerdos con el FMI, especialmente a partir de 1985, brindaron un mecanismo

a los bancos acreedores para recuperar los pagos de intereses en un contexto de fragilidad financiera (Azpiazu, 1991).

Gráfico 5. Participación del trabajo en el PIB de Argentina. 1947-2006



Fuente: CEPED (2007)

Un análisis de los efectos de esta compleja situación económica revela el significativo impacto de las políticas neoliberales sobre las clases trabajadoras durante este período. Entre 1984 y 1988, los salarios reales disminuyeron un 28% en la industria, un 35% en el comercio, un 24% en las empresas estatales y un 10% en el sector bancario. La participación del 40% más pobre de los hogares en el ingreso nacional disminuyó del 16,1% al 11,7%, mientras que el 10% más rico aumentó su participación del 31,3% al 41,7%. El mundo laboral no solo sufrió una disminución de los salarios, sino también de las condiciones de empleo: aumentaron la informalidad, el desempleo y el subempleo (Azpiazu, 1991). En consecuencia, la participación de los asalariados en el ingreso nacional disminuyó más de diez puntos porcentuales entre 1984 y 1989 (gráfico 5).

Este contexto tuvo su correlato en el sector azucarero. La crisis económica de principios de la década de 1980 precipitó el impago de las empresas azucareras, fuertemente endeudadas, a medida que se disparaban las tasas de interés (Campi, 1991). Durante esta década, surgieron nuevas innovaciones técnicas, como la adopción de sistemas de siembra en hileras anchas y la introducción de nuevas variedades de caña de azúcar importadas de Florida (EE. UU.) (EEAOC, 2018).

El gobierno democrático elegido en diciembre de 1983 abolió los aranceles a la exportación de azúcar y prohibió la construcción de nuevos ingenios. Con un enfoque inicialmente intervencionista, el Estado introdujo cuotas de producción y límites al

consumo interno. Simultáneamente, incentivó la producción de alcohol para combustible y facilitó la inversión en maquinaria, lo que permitió la transición de una cosecha semi mecanizada a una totalmente mecanizada (Álvaro, Ortiz y Biaggi, 2016).

A pesar de los avances en la mecanización, la productividad del sector se estancó; entre 1984 y 1989, se situó en un promedio del 5 % por debajo de los niveles de 1976-1983, con fuertes descensos en 1986-1989 (ver gráfico 1). La cosecha de 1989 sufrió graves interrupciones debido a heladas y sequías.

La contribución de la industria al producto bruto provincial de Tucumán se desplomó del 26% en 1980 al 18% en 1989, mientras que la producción azucarera se redujo a la mitad (-52%) durante el mismo período. Si bien la dictadura había concentrado su represión en la fuerza laboral de la industria azucarera, las políticas de desregulación y liberalización que sobrevendrían desde mediados de los años 1980 y especialmente en los años 1990 infligieron daños más amplios a la manufactura: el empleo industrial en Tucumán se desplomó de 42.300 en 1974 a 32.500 en 1985, y a 20.400 en 1994 (Osatinsky, 2018), momento en el que las reformas del Consenso de Washington ya habían cobrado fuerza.

En consecuencia, los trabajadores de la industria azucarera —particularmente en Tucumán—, que habían sufrido el mayor peso de la represión de la dictadura, no vieron mejoras en sus niveles de empleo (en parte debido a la mecanización) ni en sus ingresos (en medio de una economía recesiva). Las estructuras sociales y productivas transformadas por la dictadura persistieron durante la década de 1980, dejando a los trabajadores vulnerables no a la violencia estatal manifiesta, sino a mecanismos macroeconómicos que erosionaron la capacidad del Estado para implementar políticas de recuperación.

Así, el legado económico y social de la dictadura perduró en los años '80, condicionando la trayectoria de Argentina y allanando el camino para la eventual aceptación por parte de la sociedad de las reformas neoliberales de segunda generación de la década de 1990, que prometían revertir la hiperinflación.

Conclusiones

La hipótesis que guió este estudio es que los trabajadores azucareros de Tucumán fueron un blanco predilecto de la represión ensayada por la dictadura cívico-militar de 1976 como resultado de su tradición de lucha desde los años 1920.

De acuerdo a las evidencias obtenidas, las dictaduras argentinas en general, y la última en particular, implementaron un conjunto de políticas de racionalización económica, reducción salarial y promoción de beneficios para los sectores patronales.

La caída inédita de los salarios (posible a través de la eliminación del derecho de huelga), la represión centralizada a los dirigentes obreros de la industria azucarera, la mecanización que redujo los niveles de empleo fueron estrategias combinadas para quebrar la capacidad

organizativa y combativa de este sector. Su tradición fuertemente peronista, ligada a la resistencia en los años 1950/60 y a la “liberación nacional” en 1973/74, resultan claves para entender el Operativo Independencia de 1975. Ese proceso fue una experiencia previa a la dictadura de 1976, ensayando métodos y estrategias para reprimir y desaparecer, especialmente a militantes sindicales combativos.

Los resultados económicos obtenidos, en materia de productividad, fueron pobres, como lo muestran las evidencias de este estudio. En cambio, los sectores dominantes beneficiados del nuevo patrón de acumulación implementado desde 1976, sí alcanzaron objetivos políticos: la combatividad y organización de la clase trabajadora argentina se vio fuertemente debilitada, siendo el sindicalismo tucumano de la industria azucarera uno de los grupos más golpeados.

Resulta importante advertir que los años posteriores a la dictadura, ya en democracia, ratificaron las tendencias previas. El ataque al trabajo que implicó la dictadura fue parte del proyecto neoliberal, donde se verificó una redistribución del ingreso del trabajo al capital que se consolidó en los años 1980-2000.

La imbricación entre el ataque al mundo salarial y el proyecto neoliberal es una agenda de investigación que requiere futuros estudios que muestran la materialidad de esta relación, para comprender las tendencias verificadas desde mediados de 1970 a la fecha.

Referencias

- Álvaro, J, Ortiz, M y Biaggi, J. (2016). La trayectoria socio-técnica de la mecanización de cosecha de caña de azúcar en Tucumán. *Actas publicadas. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología.* https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.9047/ev.9047.pdf
- Azpiazú, D. (1991). Programas de ajuste en la Argentina en los años ochenta: década perdida o decenio regresivo. Seminario "Ajuste económico, sindicalismo y transición política en los años '80", Memorial de América Latina, San Pablo, 5 al 7 de marzo, Brasil.
- Basualdo, E. (2010). *Estudios de historia económica argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Basualdo, E., et al. (2017). *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina de Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Basualdo, V. y Jasinski, A. (2016). La represión a los trabajadores y el movimiento sindical (1974-1983). Programa Interuniversitario de Historia Política.
- Belini, C. y Korol, J. (2020). *Historia económica de la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Bolsi, A. (2004). Población y territorio del noroeste argentino durante el siglo XX. *Travesía*, (7/8), 9–52.
- Bolsi, A. y Pucci, R. (1997). Evolución y problemas de la agroindustria del azúcar. En A. Bolsi (dir.), *Problemas agrarios del Noroeste Argentino* (113-133). San Miguel de Tucumán: UNT – Junta de Andalucía.
- Bolsi, A., Paolasso, P. y Longhi, F. (2005). El Norte Grande Argentino entre el progreso y la pobreza. *Población & Sociedad*, 12-13, 227–283. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=386939739007>
- Bona, L. y Flores, J. (2022). La Gran Depresión y las dos "décadas perdidas". Una mirada comparativa de las crisis en Latinoamérica bajo los cambios en la hegemonía global. *Cuadernos de economía crítica*, 8(16), 13-41.
- Bravo, M. (2022). La configuración espacial del modelo azucarero tucumano, colapso económico, reconversión productiva y conflictos sociales. Argentina (1870-1970). *História: Debates e Tendências*, 22(3), 12–33.
- Bravo, M. y Bustelo, J. (2018). Conflictos interregionales y política azucarera argentina: los sectores productivos entre el peronismo y la Revolución Libertadora (1950–1957). *Anuario IEHS*, 33(1), 61–84.
- Bravo, M. y Lichtmajer, L. (2019). Las formas locales de confrontación y articulación social frente a la crisis azucarera. La Comisión Pro Defensa del ingenio Bella Vista (Tucumán, 1965-1970). *Cuadernos de historia. Serie Economía y Sociedad*, 23, 63 – 90.
- Campi, D. (2000). Economía y sociedad en las economías del Norte. En M. Lobato (Ed.), *El progreso, la modernización y sus límites (1880-1916)*. Sudamericana.

- Campi, D. (1998). *Estado nacional y desarrollo regional. El Noroeste Argentino y el modelo agroexportador, 1870-1914*. Tucumán: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Tucumán.
- Campi, D. (1991). Política azucarera argentina 1945-1990. Regulación y crisis (Inédito).
- Campi, D. y Bravo, MC (sf). La agroindustria azucarera argentina. Resumen historiográfico y fuentes. *América Latina en la Historia Económica*, 6(11), 73-93.
- Cardoso, F. y Faletto, E. (1969). *Desarrollo y dependencia en América Latina*. México: FCE.
- Ciocchini, F., May, P. y Seibane, C. (2016). Región NOA. ISET 53 / educ.ar.
- Crenzel, E. (1997). *La historia política del azúcar: Tucumán en los años sesenta*. Tucumán: Ediciones del Solar.
- Donghi, TH (2006). *Historia de América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Estación Experimental Agroindustrial Obispo Colombres –EEAOC (2018). Sector Caña de azúcar. El azúcar, el papel, el alcohol y los biocombustibles conforman producciones fundamentales en varias provincias. Disponible en <https://www.eeaoc.gob.ar/wp-content/uploads/2018/11/cap6.pdf>
- Ferrer, A. (2008). *La economía argentina*. Buenos Aires: FCE.
- FLACSO, Editorial Universidad Nacional de Misiones & CELS. (2016). *Responsabilidad empresarial en delitos de lesa humanidad: represión a trabajadores durante el terrorismo de Estado*. Buenos Aires y Posadas: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.
- Girbal-Blacha, N. (1999). Economía azucarera tucumana y crédito en tiempos del peronismo (1946-1955). Una historia de conflictos y compensaciones. *ANUARIO IEHS*, 471 - 495
- Girbal-Blacha, N. (2020). La Argentina rural en clave regional, entre la agroindustria y la explotación forestal (1880-1960). *Revista de Historia Comparada*, 14(2), 111-154.
- Gorenstein, S. (2012). Acumulación y desarrollo regional. En S. Gorenstein (Ed.), *¿Crecimiento o desarrollo? El ciclo reciente en el norte argentino*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Gorenstein, S., Schorr, M. y Ferreira, E. (2011). Complejos agroindustriales en el Norte argentino: nuevas dinámicas y problemáticas territoriales. Ponencia presentada en las *VII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*, CIEA-FCE-UBA, Buenos Aires.
- Manzanal, M. (2017). Territorio, poder y sojización en el Cono Sur latinoamericano: el caso argentino. *Mundo Agrario*, 18(37).
- Ministerio de Hacienda. (2018). Informe de cadenas de valor: Azucarera. Secretaría de Política Económica, MECON.
- Nassif, S. (2015). Ni trabajo ni diversificación agroindustrial: el impacto del cierre de los ingenios tucumanos durante la dictadura de la “Revolución Argentina” (1966-1973). *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 43, 93-124.
- Nassif, S. (2016). *Tucumán en llamas: el cierre de ingenios y la lucha obrera contra la dictadura (1966-1973)*. Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán/Facultad de Filosofía y Letras.
- Nassif, S. (2018a). Terrorismo de Estado en la Argentina: Tucumán y la ofensiva contra los obreros de la agroindustria azucarera. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 48, 57-91.

Nassif, S. (2018b). La huelga azucarera de septiembre de 1974 en Tucumán: un hito del movimiento obrero durante el tercer gobierno peronista. *Población & Sociedad*, 25(2), 83-110.

Nassif, S. (2019). El movimiento obrero y la industria azucarera en Tucumán en las décadas de 1960 y 1970. *Oxford Research Encyclopedia of Latin American History*. Nueva York, 1-26.

Nassif, S., Esponda, A. y Basualdo, V. (2021). Responsabilidad empresarial en la última dictadura argentina: aportes a partir de casos de empresas agroindustriales en las regiones Noroeste y Noreste (1974–1983). *Revista Latinoamericana de Trabajo y Trabajadores (REVLATT)*, 117–150.

Osatinsky, A. (2009). Pobreza y transformaciones económicas en Tucumán y Salta (1980–2002). *X Jornadas Argentinas de Estudios de Población*. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, San Fernando del Valle de Catamarca

Osatinsky, A. (2016). La crisis azucarera de los años 60 y su impacto regresivo en la economía y en los trabajadores de Tucumán. *Pedes in Terra*, 2–7.

Osatinsky, A. (2020). Crisis y deterioro laboral en la agroindustria azucarera de Tucumán durante la segunda mitad del siglo XX. En Arce, A. y Salomón, A. (comp.), *Una mirada histórica al bienestar rural argentino: debates y propuestas de análisis* (págs. 149-177). Buenos Aires: Teseo.

Osatinsky, A. (2018). Industria y empleo en Tucumán. Instituto Superior de Estudios Sociales (CONICET/UNT), Facultad de Filosofía y Letras (UNT). Disponible en https://www.economicas.unsa.edu.ar/ielde/archivos/seminarios/items_upload_7_Osatinsky.pdf

Ostengo de Ahumada, A. (1977). La legislación laboral en Tucumán: Recopilación ordenada de leyes, decretos y resoluciones sobre derecho de trabajo y seguridad social. Actualización vigente (Vol. I). Universidad Nacional de Tucumán, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.

Posse, P. (2005). Resistencia cañera y Laudo Alvear en el centro azucarero argentino (1926-1928). *X Jornadas Interescuelas*. Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario.

Peralta Ramos, M. (2007). *La economía política argentina. Poder y clases sociales*. Buenos Aires: FCE.

Revista Industria Azucarera. (1945-1989). Archivo del Centro Azucarero Argentino, Buenos Aires.

Tucumán en cifras. (1981). Volumen II. Gobierno de Tucumán, Secretaría de Estado de Planeamiento y Coordinación.

Bioeconomía como eje de inserción internacional para América Latina y el Caribe

Andrés Mondaini

FLACSO/CEPAL

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

En un primer momento, cuando la concepción actual y más difundida de bioeconomía comenzaba a tomar forma, a América Latina y el Caribe (ALyC) se le otorgó el rol de proveedor de materias primas para los platos de países desarrollados (from farm to fork). Actualmente, algunos países de la región han logrado insertarse en algunas cadenas globales de valor en productos de base biológica. No obstante, ALyC continúa siendo importadora neta de productos biobasados con mayor valor agregado, tales como productos biofarmacéuticos, biocosméticos, biofertilizantes e ingredientes naturales, mientras mantiene una posición exportadora neta en productos agrícolas y de la industria alimentaria.

Esta presentación analiza la evolución del comercio internacional de productos de origen biológico en países y subregiones de ALyC, utilizando datos de la base WITS y clasificaciones de productos elaboradas por CEPAL y BioTrade, con el fin de identificar la evolución en el comercio de los productos relacionados con la bioeconomía.

Entre los hallazgos preliminares, se observa que América del Sur, si bien es importadora neta, presenta ventajas comparativas reveladas (VCR) en biocosmética, bioenergía y biofertilizantes. En el caso de Centroamérica y México, las VCR se verifican en biocosmética, bioenergía y productos biofarmacéuticos; mientras que el Caribe destaca principalmente en biocosmética.

Palabras clave

Bioeconomía, comercio, inserción

Contaminación del río en las cabeceras de cuenca en los distritos de Lucanas, Parinacochas y Paucar del Sara Sara: un análisis de valorización contingente (2021)

Mary Gordemer Casa Salazar

CIES

ORCID: 0000-0002-4827-687X

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo determinar si existe contaminación en los ríos de los distritos de Cora Cora, Chaviñas y puquio en el departamento de Ayacucho y si existe una disponibilidad a pagar por parte de las comunidades. Este análisis se hace mediante la metodología de valoración contingente para el año 2021. Según Hanemman (1984) el modelo parte de los supuestos que los individuos conocen su función de utilidad, así como la disponibilidad y calidad de un bien ambiental (h) y de su ingreso (Y). Se puede notar que no existe incertidumbre por lo que no es necesario un tratamiento estocástico y la parte no estocástica de la utilidad es explicada por las características socioeconómicas del individuo.

Palabras clave

contaminación, agua, comunidades nativas

1. Introducción

Contextualización del problema

La región sur de Ayacucho enfrenta una problemática compleja que involucra aspectos económicos, sociales y ambientales, la contaminación de sus ríos en la cabecera de cuenca, así como en los territorios marcada por la contaminación de cuerpos de agua, el riesgo para la salud pública y el deterioro de medios de vida tradicionales como la agricultura y la ganadería. Esta problemática es impulsada tanto por actividades de **minería informal como formal**, que también ha afectado en la deforestación de la zona.

Según (CooperAcción, 2024) Ayacucho concentra una minería de mediana y pequeña escala, junto con una creciente presencia informal que incide en la contaminación de cuencas, revelando una participación limitada en la producción nacional de minerales: solo 8 % de oro, 6,5 % de plata, 3,9 % de zinc, 2,2 % de plomo, y apenas un 0,02 % de cobre. En 2025, el presidente de la Cámara de Comercio de Ayacucho alertó en 2025 sobre los daños persistentes ocasionados por la minería ilegal, y cuestionó al **Registro Integral de Formalización Minera (Reinfo)** por actuar más como paliativo que como un verdadero mecanismo para reducir la informalidad. (ProActivo, 2024)

Además, según (Rights, 2009) casos concretos como el de la minera **Catalina Huanca SAC**, sancionada por verter relaves sin autorización al río Mishca (afluente del Sondondo), muestran altos niveles de arsénico y plomo en aguas, con impactos graves en salud y ecosistemas. En los últimos años, Ayacucho ha estado recurrentemente en el centro de conflictos sociales vinculados a la minería, con más del 60% de las disputas originadas por problemas socioambientales y la insuficiente atención gubernamental para su resolución. La actividad minera informal, que involucra alrededor de 12 mil mineros, es responsable de impactos como la deforestación —con la pérdida significativa de cobertura vegetal además de afectación a la ganadería por el consumo de aguas contaminantes, así como a los pobladores la contaminación de ríos y aguas subterráneas perjudican a la población que se encuentra viviendo en la zona alrededor de las cabeceras de cuenca. (RedacciónProactivo, 2024)

Según datos recientes, en Ayacucho los conflictos sociales vinculados a la minería superan el 60 %, especialmente cuando hay deficiencias en la atención gubernamental (IDEA, 2024). Asimismo, los cambios en la estructura económica de la región muestran una disminución notable del rol de la agricultura, ganadería y silvicultura (de 19,2 % en 2007 a 12,6 % en 2021), mientras que la extracción de recursos naturales aumentó del 12,7 % al 19,3 %.

Relevancia social y académica

La situación de la minería en Ayacucho, especialmente en distritos como Chaviñas, Sancos y Lucanas, constituye un desafío directo para la vida cotidiana de la población. Los impactos sobre el agua, el aire y los suelos no solo afectan la actividad agrícola y ganadera —base de la seguridad alimentaria local—, sino también la salud de las comunidades, expuestas a metales pesados y sustancias tóxicas.

Las comunidades han protestado sistemáticamente, exigiendo el cierre o la reparación de plantas mineras y el cese de actividades contaminantes, como sucedió en 2018 con la planta de la minera El Tambo de Cóndor, afectando la cuenca del río Pampas (PUCP, Minería ilegal: continua amenaza para nuestro ecosistema, 2021). En 2019 y 2021, las movilizaciones en Chaviñas, Cora Cora y Sancos evidencian la persistencia de la contaminación y la preocupación por la ausencia de acciones definitivas para proteger los recursos hídricos y agrícolas. Por su parte, la empresa Apumayo ha declarado que tomará medidas para minimizar su impacto, como no utilizar más agua de ríos y construir represas para captar aguas pluviales, aunque la confianza en estas acciones es limitada debido a la persistencia de problemas y la falta de cumplimiento efectivo. (Ballón&Mendoza, 2018). Esta problemática incrementa la vulnerabilidad socioeconómica, genera dependencia de actividades extractivas insostenibles y alimenta conflictos sociales recurrentes, como las movilizaciones de 2015, 2018, 2019 y 2021. (Cusquillo & Coraima et al, 2024).

En este sentido, la **relevancia social** de abordar este caso radica en la necesidad de diseñar políticas públicas que garanticen derechos fundamentales: acceso a agua segura, condiciones ambientales saludables, alternativas económicas sostenibles y justicia social. La persistencia de la minería informal e ilegal, junto con la limitada capacidad estatal de fiscalización, profundiza las brechas estructurales de desigualdad en la región.

Desde una perspectiva académica, el caso de Ayacucho constituye un espacio clave para analizar la intersección entre extractivismo, gobernanza ambiental y desarrollo sostenible. Esta realidad refleja la tensión entre modelos extractivistas y la búsqueda de equidad, justicia social y sostenibilidad. La minería informal e ilegal, que genera aproximadamente **70 millones de dólares anuales**, no solo deteriora el ambiente, sino que mantiene a las comunidades en condiciones de precariedad y vulnerabilidad, en ausencia de políticas estatales firmes y alternativas económicas viables. Estudios como los de (Cusquillo & Coraima et al, 2024; PUCP, Minería ilegal: continua amenaza para nuestro ecosistema, 2021; Ballón&Mendoza, 2018), evidencian cómo los conflictos socioambientales se articulan con los modelos de gestión de recursos, la legitimidad institucional y las dinámicas de poder entre comunidades, empresas y Estado.

Objetivo General y objetivos específicos

Objetivo general

Estimar el valor económico de la contaminación del río Calicanto y la disposición a pagar por agua potable en comunidades afectadas, identificando impactos en salud y proponiendo recomendaciones de gestión ambiental.

Objetivos específicos

- Identificar los principales efectos socioeconómicos y ambientales de la contaminación hídrica.
- Analizar la relación entre variables socioeconómicas, enfermedades de origen hídrico y disposición a pagar por agua segura.
- Proponer lineamientos de política pública para una gestión ambiental sostenible y equitativa

Preguntas de investigación

Pregunta general

¿Cuál es el valor económico de la contaminación del río Calicanto y la disposición a pagar por agua potable en las comunidades afectadas, considerando la incidencia de enfermedades de origen hídrico y las estrategias de gestión ambiental?

Preguntas específicas

1. ¿Qué efectos socioeconómicos y ambientales genera la contaminación hídrica en Ayacucho?
2. ¿Qué enfermedades de origen hídrico son más frecuentes en la población expuesta?
3. ¿Cómo influyen los factores socioeconómicos en la incidencia de enfermedades y en la disposición a pagar por agua segura?
4. ¿Cuál es el valor económico de la disposición a pagar de las familias afectadas?
5. ¿Qué recomendaciones de política pública pueden mejorar la gestión ambiental y garantizar acceso equitativo a agua segura?

Hipótesis iniciales

Hipótesis General

La contaminación del río Calicanto genera **costos económicos y sociales significativos** en las comunidades de Ayacucho, expresados en la incidencia de enfermedades de origen hídrico y en la **alta disposición a pagar por agua potable segura**.

Hipótesis Específicas

1. **Impactos socioeconómicos y ambientales:** la contaminación afecta la actividad agrícola y ganadera, aumenta el gasto en salud y deteriora la calidad de vida.
2. **Enfermedades de origen hídrico:** existe relación positiva entre la exposición al río y la incidencia de enfermedades gastrointestinales, dérmicas y parasitarias.

3. **Variables socioeconómicas y disposición a pagar:** hogares con mayor educación e ingresos presentan mayor disposición a pagar; los más vulnerables destinan proporcionalmente más de su ingreso a mitigar los efectos.

4. **Valoración económica:** la disposición a pagar supera el costo de provisión de agua segura, lo que evidencia la viabilidad de inversiones en infraestructura hídrica.

5. **Gestión ambiental y políticas públicas:** la falta de fiscalización y alternativas sostenibles amplifica la conflictividad; políticas basadas en sostenibilidad y justicia ambiental reducirían la vulnerabilidad comunitaria.

2. Revisión de la literatura

Estado del arte

La minería, tanto formal como informal, genera impactos significativos sobre la calidad del agua en los Andes peruanos, principalmente a través de metales pesados y cianuro, afectando la salud humana y la productividad agrícola y ganadera. Estos impactos se ven amplificados por la débil fiscalización y vacíos de gobernanza. (Arellano-Yanguas, 2011; De Echave et al, 2009; Bebbington, 2012; Damonte, 2016; PUCP, 2020; WHO, 2017; OEFA, 2020; ANA, 2020)

En el campo de la valoración económica, se destacan la disposición a pagar (DAP) y los experimentos de elección (CE) como métodos para estimar beneficios no de mercado relacionados con agua segura. Factores como ingreso, educación y percepción de riesgo incrementan la DAP, mientras que la desconfianza institucional y las restricciones económicas la reducen (Hanemann, 1991; Carson, 2012; Hensher, 2015). En algunos casos, se aplican modelos econométricos de Probit/Logit, costos evitados y métricas de salud como QALYs o DALYs (Escola-Fàbregas, 2009; WHO, 2017)

La contaminación también repercute en agricultura y ganadería, reduciendo rendimientos, calidad de forraje, lo que incrementa la vulnerabilidad rural. La combinación de estrés hídrico y contaminación amplifica riesgos climáticos y económicos. Frente a ello, políticas públicas como fiscalización ambiental, monitoreo participativo, formalización minera y esquemas de gestión de cuencas han tenido resultados limitados por la falta de legitimidad e integración institucional (FAO, 2019; TNC, 2020; MINAM, 2020; OEFA, 2020; ANA, 2020)

Principales enfoques teóricos

Los estudios parten de tres marcos principales:

1. **Economía ambiental:** uso de valoración contingente (VC) y experimentos de elección para estimar la DAP por mejoras en calidad del agua, incorporando factores socioeconómicos y percepciones de riesgo. (Hanemann, 1991; Carson, 2012; Hensher, 2015)

2. **Economía de la salud:** análisis de impactos de la contaminación en enfermedades hídricas, gastos médicos y productividad, aplicando modelos econométricos para estimar costos sociales y económicos. (Escola-Fàbregas, 2009; WHO, 2017)

3. **Gobernanza y conflicto socioambiental:** enfoques institucionales y de legitimidad que explican cómo la informalidad minera, la debilidad estatal y la desigualdad en el acceso a recursos hídricos alimentan conflictos y reducen la efectividad de políticas de gestión. (Bebbington, 2012; Damonte, 2016; MINAM, 2020)

Por otra parte, los estudios sobre conflictos socioambientales y gobernanza utilizan marcos teóricos de legitimidad, teoría institucional y economía política de los recursos naturales. La literatura destaca cómo la informalidad minera persiste por vacíos regulatorios, debilidades en fiscalización y estructuras descentralizadas que generan desigualdades en el acceso y control de recursos hídricos.

Brecha de conocimiento que aborda el estudio

Pese a la abundancia de estudios sobre minería y agua, existe escasa evidencia **micro local** que integre simultáneamente exposición ambiental, impactos en salud y DAP en comunidades andinas específicas. La mayoría de investigaciones se concentra en análisis generales de cuencas o reportes institucionales, sin capturar diferencias espaciales aguas arriba y abajo de operaciones mineras ni corregir sesgos en encuestas de valoración (Bebbington, 2012; Hanemann, 1991; Carson, 2012). Asimismo, hay poca investigación que vincule confianza institucional y gobernanza local con la disposición a pagar y la adopción de políticas ambientales. La literatura privilegia estudios cualitativos, limitando la comprensión de cómo la legitimidad local y la interacción entre comunidades, empresas y Estado afectan la efectividad de instrumentos económicos y de fiscalización (De Echave et al, 2009; Arellano-Yanguas, 2011; OEFA, 2020)

Este estudio busca cubrir dicha brecha mediante un análisis micro local en comunidades de Ayacucho, integrando variables sociales, institucionales y económicas con evidencia de campo, para fortalecer la comprensión de la interacción entre salud, economía y gobernanza en contextos mineros.

3. Metodología

Descripción de la encuesta

Se aplicó una metodología mixta, que permitió combinar enfoques cuantitativos y cualitativos para obtener una visión integral sobre el acceso al agua potable en las comunidades de Chaviñas, Puquio y Cora Cora. Esta técnica permitió identificar las preferencias individuales frente a un bien público no comercializable, proporcionando información clave para el diseño de políticas locales de gestión del agua. El propósito fue

obtener información tanto estadística como cualitativa sobre la calidad del agua y la disposición a pagar (DAP) por un servicio seguro.

La encuesta se diseñó en cuatro secciones:

1. **Datos sociodemográficos:** edad, género, nivel educativo, ocupación e ingresos del hogar.
2. **Condiciones de acceso al agua:** fuentes de abastecimiento, frecuencia de disponibilidad, costos actuales y distancia a los puntos de captación.
3. **Percepciones y salud:** confianza en la calidad del agua y prevalencia de enfermedades de origen hídrico, principalmente gastrointestinales.
4. **Valoración contingente:** presentación de escenarios hipotéticos de mejora en el acceso al agua potable, con preguntas dicotómicas (sí/no) respecto a un pago mensual adicional.

La muestra fue estratificada por distrito, considerando la exposición a fuentes contaminadas y asegurando representatividad de la población local.

Por su parte, las entrevistas y grupos focales permitieron profundizar en percepciones sobre los impactos de la actividad minera y la gestión pública, generando información complementaria para la interpretación de los resultados estadísticos.

Variables (dependientes, independientes, control)

Variable dependiente	Variable independiente	Variable de control
Disposición a pagar por acceso a agua potable (dicotómica: 1 = sí; 0 = no).	Ingreso mensual del hogar.	Tamaño del hogar.
	Nivel educativo.	
	Edad y género del encuestado.	Distrito de residencia (Chaviñas, Puquío, Cora Cora).
	Percepción sobre la calidad del agua consumida.	
	Experiencia con enfermedades relacionadas al consumo de agua	Actividad económica principal.
	Tiempo/distancia hasta el punto de abastecimiento	

Modelos econométricos (Logit/Probit)

Para el análisis se emplearon modelos de elección discreta, adecuados para variables dependientes binarias.

• **Modelo Logit:** estima la probabilidad de que un individuo esté dispuesto a pagar en función de sus características socioeconómicas y percepciones. La distribución logística de

los errores permite obtener parámetros fácilmente interpretables en términos de razón de probabilidades.

- **Modelo Probit:** se utilizó como contraste de robustez, ya que asume distribución normal de los errores. Ambos modelos ofrecen estimaciones consistentes y permiten calcular efectos marginales, mostrando la influencia de cada variable explicativa en la DAP.

La aplicación conjunta de Logit y Probit fortalece la validez de los resultados, al reducir sesgos derivados de supuestos estadísticos y mejorar la precisión en la identificación de los factores determinantes.

Justificación metodológica

El diseño metodológico se sustenta en tres razones principales:

1. **Rigor en la estimación:** la valoración contingente, combinada con modelos Logit y Probit, es ampliamente reconocida en economía ambiental para medir la disposición a pagar por bienes públicos no transables, como el agua potable.

2. **Enfoque integral:** el análisis cuantitativo permite identificar patrones y relaciones estadísticamente significativas, mientras que la evidencia cualitativa ofrece un contexto más profundo sobre percepciones, experiencias y expectativas de la población.

3. **Pertinencia para políticas públicas:** la combinación de evidencia estadística y testimonios locales fortalece las recomendaciones de gestión ambiental, ofreciendo insumos sólidos para el diseño de políticas de agua y saneamiento en zonas afectadas por la contaminación hídrica.

4. Resultados

Análisis descriptivo

La encuesta aplicada en 2021 abarcó a 43 personas en los distritos de Chaviñas (15%), Cora Cora (74%) y Puquio (11%). En términos de género, el 60% fueron mujeres y el 40% hombres, con edades mayoritariamente entre 30 y 60 años. Respecto al nivel educativo, el 47% alcanzó estudios superiores, el 30% secundaria y el 23% primaria. La mayoría de hogares se compone de cinco o más miembros.

En cuanto a percepciones ambientales, el 79% de los encuestados señaló que los recursos naturales de su localidad se encuentran en deterioro, principalmente evidenciado en la muerte de truchas (84%). Asimismo, el 42% reportó problemas de contaminación del aire. Respecto al rol de las autoridades, el 51% consideró que los municipios no muestran preocupación por la conservación ambiental y el 46% afirmó que existe poca o nula atención a reclamos frente a la minería. De igual manera, el 84% sostuvo que corresponde a los gobiernos locales garantizar el acceso a agua potable.

Sobre los tipos de contaminación, el 72% reconoció la presencia de residuos sólidos como amenaza principal. En lo referido a calidad de agua, el 63% la calificó como regular y

un 16% como mala, siendo los plásticos (64%) y el mal olor (36%) los principales indicadores percibidos. Finalmente, el 37% afirmó que ya no existe vida acuática en los ríos, reflejando el impacto ambiental en los ecosistemas locales.

En el análisis cualitativo, los pobladores atribuyen la contaminación principalmente a la minería informal, señalando a los ríos Ancashcosha, Huanca, Calicanto y Sanharara como los más afectados. Además, reportaron impactos en la agricultura y ganadería, como la escasez de agua, pérdida de pastos y muerte de ganado, lo que obliga a buscar fuentes alternativas o construir reservorios.

Análisis econométrico

Para cuantificar los impactos socioeconómicos y ambientales, se aplicaron modelos logit/probit que relacionan variables como calidad del agua, incidencia de enfermedades, ingresos y disposición a pagar (DAP) por agua segura.

Para el análisis econométrico se hallaron las relaciones entre las siguientes variables:

Resultados esperados

Se ha realizado la regresión con los modelos logísticos, esto en realización a la sensibilidad del modelo

Los tres mejores modelos encontrados son tres modelos robustos en la siguientes:

1. Contaminación del aire

CONTAMINACIÓN DEL AIRE							
Logistic regression				Number of ob	=	38	
				Wald chi2(4)	=	12.18	
				Prob > chi2	=	0.0161	
Log pseudolikelihood				Pseudo R2	=	0.5177	
			Robust				
DPA1	Coef.	Std. Err.	z	P>z	[95% Conf. Interval]	Mean	
contaminación_aire1	6.21	3.316566	1.87	0.061	-.2827169	12.71798	0,6315789
edad	0,5448567	,2426778	2.25	0.025	,0692169	1,020497	42,6
cantidad_miembros_hogar	0,161319	,6204792	0.26	0.795	-1,054798	1,377436	5
nivel_educativo1	-10,58	7,000762	-1.51	0.131	-24,30491	3,13757	0,7894737
_cons	-32,78	12,75397	-2.57	0.010	-57,77975	-7,7851	
DPA	-13,19						

• **Pseudo $R^2 = 0.5177$** → indica un ajuste medio-alto (explica alrededor del 51.8% de la varianza en la variable dependiente).

• **DAP = -13.19** → disposición a pagar negativa, lo que sugiere que, en promedio, los individuos no están dispuestos a pagar por la mejora/reducción de la contaminación (o incluso perciben un costo).

Interpretación:

Hay una relación clara entre contaminación y las variables explicativas. Algunos coeficientes (los que tienen p-valor < 0.05 o asteriscos) son estadísticamente significativos, lo que refuerza su validez. El ajuste es moderado, aceptable para fenómenos ambientales donde

hay muchos factores externos no modelados. El modelo es útil, pero no capta toda la complejidad de la contaminación. Puede servir para explicar tendencias generales, así también se puede notar un modelo razonable ($\text{Pseudo } R^2 > 0.5$ es aceptable).

2. Gravedad de la enfermedad

GRAVEDAD DE ENFERMEDAD							

Pseudo $R^2 = 0.7091$ → muy buen ajuste (71% de la varianza explicada).

DAP = -6 → disposición a pagar negativa, aunque menos severa que en el primer modelo.

Interpretación:

Este modelo es el más fuerte de los tres. Principalmente porque las variables explicativas tienen alta significancia (probablemente relacionadas con contaminación, condiciones de salud y socioeconómicas), además porque permite predecir con bastante confianza la probabilidad de mayor gravedad de la enfermedad.

Es el modelo más robusto y confiable de los tres, útil para estudios de salud pública.

3. Ingreso Familiar

INGRESO FAMILIAR							

Pseudo R² = 0.6367 → ajuste aceptable (63.7% explicado).

DAP = -19 → disposición a pagar muy negativa.

Interpretación:

Bastante sólido, especialmente tratándose de variables socioeconómicas. Los ingresos familiares muestran relación importante con factores (educación, empleo, tal vez salud). Mejor que el modelo 1, pero un poco menos potente que el modelo 2. Es un modelo bastante explicativo, útil para entender determinantes económicos de los hogares.

Comparación de los modelos

Modelo	Pseudo R ² (Ajuste)	DAP	Conclusión
Contaminación aire	0.5177 (medio)	- 13.19	Importa, pero la población no quiere pagar más.
Gravedad enfermedad	0.7091 (alto)	-6	Muy buen ajuste, pero bajo interés de pago privado.
Ingreso familiar	0.6367 (medio alto)	-19	Afecta fuertemente, pero percepción negativa del costo.

• **Modelo 2 (Gravedad de la enfermedad)** → Más fuerte (Pseudo R² = 0.71).

• **Modelo 3 (Ingreso familiar)** → Segundo en capacidad explicativa (Pseudo R² = 0.64).

• **Modelo 1 (Contaminación del aire)** → Ajuste más bajo (Pseudo R² = 0.52), aunque razonable.

Principales resultados

La investigación revela que la contaminación del río Calicanto, causada principalmente por la minería, genera graves efectos en la salud pública, el ambiente y la economía local: alta incidencia de enfermedades hídricas en hogares vulnerables, deterioro de los ríos y pérdida de biodiversidad, así como daños a la agricultura y ganadería. A ello se suma la desconfianza ciudadana hacia las autoridades y el rechazo a esquemas privados de financiamiento, priorizando la acción estatal. En este contexto, se justifica la necesidad de políticas públicas redistributivas, mayor fiscalización a la minería contaminante, acceso universal al agua potable y el impulso de alternativas económicas sostenibles con participación comunitaria.

5. Discusión

Sobre el modelo 1

El modelo econométrico analizado consideró una muestra de 38 observaciones, debido a limitaciones de los datos. La especificación del modelo es la siguiente:

$$DPA = -32.78 + 6.21 * contaminación_{aire} + 0.54 * edad + 0.16 * cantidad_{miembros_{hogar}} - 10.58$$

Aunque este modelo no incluye el ingreso promedio mensual como variable explicativa, se estimó una disposición a pagar (DPA) promedio de **13,19 soles**, con un poder explicativo de **52% ($R^2=0,5177$)**. Los principales determinantes fueron la percepción de contaminación del aire, la edad del entrevistado y el tamaño del hogar. Esto evidencia que factores demográficos y ambientales inciden en la valoración del agua potable, aunque la ausencia del ingreso como variable limita la interpretación económica. Se recomienda en futuras aplicaciones incluir esta variable para mejorar la precisión del modelo.

Sobre el modelo 2

$$DPA = -20.17 + 2.62 * gravedad_{enfermedad} + 0.29 * edad - 0.50 * contaminación_{ambiental} + 1.03 * minería_{informal} - 3.02 * nivel_{educativo} + 4.31 * medicamentos_{enfermos}$$

Este modelo obtuvo un valor estimado de DPA de **6 soles**, con un **$R^2=0,7091$** , lo que refleja un alto poder explicativo. Los resultados muestran que la minería informal, la gravedad de las enfermedades y el consumo de medicamentos aumentan la disposición a pagar, mientras que el nivel educativo y la percepción de contaminación ambiental la reducen. Se confirma así que la minería informal es percibida como un factor de alto impacto en la salud y en la calidad de vida, lo que eleva la valoración económica del agua segura. Este hallazgo coincide con estudios que señalan las dificultades de control y formalización de la minería, la cual genera riesgos ambientales persistentes en cabeceras de cuenca.

Sobre el modelo 3

$$DPA = -118.8 - 0.0652 * ingreso_{familiar} + 1.42 * edad + 2.8 * cantidad_{miembros_{dehogar}} + 54.91 * minería_{informal} + 18.52 * contaminación_{aire}$$

La DPA promedio estimada fue de **19 soles**, con un poder explicativo de **64% ($R^2=0,6367$)**. Destacan como variables relevantes la minería informal y la contaminación

del aire, ambas con efectos positivos y significativos. Asimismo, la edad y el tamaño del hogar influyen en la disposición a pagar, mientras que el ingreso familiar muestra un efecto ligeramente negativo, lo que podría atribuirse a sesgos en la muestra o factores no observados. El modelo sugiere que en contextos críticos, la disposición máxima puede alcanzar hasta **294 soles**, reflejando la alta preocupación por la seguridad hídrica.

Los tres modelos muestran de manera consistente que la **minería informal y la contaminación ambiental** son determinantes claves en la disposición a pagar por agua potable en la región. Factores como la edad, la salud y el tamaño del hogar también inciden, mientras que el ingreso presenta efectos ambiguos. En conjunto, los resultados evidencian que los hogares, especialmente los más vulnerables, valoran significativamente el acceso a agua segura como estrategia para mitigar los impactos de la degradación ambiental.

6. Conclusiones

El análisis evidencia que la minería informal y de pequeña escala constituye un factor determinante en la percepción de los impactos ambientales y sociales en las localidades de Chaviñas, Puquio y Cora Cora. Los modelos estimados muestran sensibilidad hacia variables asociadas a la contaminación atmosférica derivada del transporte y de las excavaciones profundas, lo que refuerza la hipótesis de que las actividades extractivas generan externalidades negativas significativas. En este contexto, las autoridades municipales y distritales son percibidas como ineficientes: más del 50% de los encuestados considera que no existe interés por la conservación de los recursos naturales, y cerca del 47% señala un escaso compromiso de las alcaldías en la atención a los reclamos por explotación minera.

En materia de gestión del recurso hídrico, si bien el agua se distribuye a bajo costo mediante reservorios municipales, la percepción de calidad es predominantemente negativa. Alrededor del 67% de los hogares reporta condiciones regulares en los ríos debido a residuos sólidos y malos olores, y un 72% identifica deficiencias en el alcantarillado, lo que conlleva vertimiento directo de aguas servidas. Los impactos ecológicos son notables: en Chaviñas se reporta la desaparición total de vida acuática, mientras que en Cora Cora se observa una disminución progresiva de truchas, situación que se replica en ríos como Ancas Cocha, Sangarara, Yaurihuirí, Huanca Huanca, Calicanto y Chumpi.

Los resultados también confirman la existencia de una alta disposición a pagar por agua segura, expresada por más del 90% de los encuestados. Esta disposición refleja tanto la creciente escasez hídrica para riego y ganadería como la necesidad de reducir los riesgos sanitarios. El 37,2% de la población reportó haber padecido enfermedades diarreicas de origen hídrico, mientras que el 45% señaló afectaciones en su ganado por parásitos asociados al consumo de agua contaminada. Estos problemas representan costos económicos adicionales, que en algunos hogares alcanzan hasta 2000 soles por tratamientos veterinarios.

De manera complementaria, el 83% de los entrevistados observó la muerte de truchas y una reducción del caudal, lo que confirma la presión antrópica sobre los ecosistemas locales.

Finalmente, la evidencia social muestra transformaciones en la estructura productiva y en las estrategias de subsistencia. La migración hacia sectores como comercio, transporte y minería refleja una reducción de la actividad agrícola y ganadera, en paralelo con desplazamientos poblacionales forzados por la escasez hídrica. La persistencia del uso de hierbas medicinales (44,1%) revela mecanismos de adaptación cultural ante deficiencias del sistema de salud. El perfil educativo —47% con estudios superiores, 28% con secundaria y 25% con primaria— constituye un capital humano relevante para el diseño e implementación de políticas públicas. En suma, los hallazgos subrayan la necesidad de intervenciones estatales con enfoque redistributivo, fortalecimiento de la gobernanza local y aplicación de instrumentos de control ambiental más estrictos sobre la actividad minera.

7. Recomendaciones

El fortalecimiento de la gestión ambiental y minera requiere medidas efectivas para controlar y formalizar la minería informal y artesanal, en el marco de la Ley N° 27651, acompañadas de evaluaciones de impacto ambiental que permitan identificar y mitigar los efectos negativos en el agua, el aire y los ecosistemas locales. Estas acciones deben complementarse con la implementación de tecnologías limpias y sistemas de fiscalización rigurosos que garanticen la sostenibilidad de la actividad extractiva, así como con el diseño de políticas públicas que reconozcan el acceso al agua potable como un derecho humano y promuevan su valoración económica y social en la toma de decisiones.

La gestión municipal también constituye un eje fundamental. Es necesario fomentar la participación activa de la comunidad en los procesos de consulta, vigilancia ciudadana y toma de decisiones relacionadas con el uso de los recursos naturales. De igual forma, se recomienda fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas de las autoridades locales, asegurando que respondan a las demandas de la población en materia ambiental y social. Un mayor involucramiento comunitario, acompañado de procesos de gobernanza inclusiva, permitirá reducir las brechas de confianza entre población y gobierno local.

En materia de infraestructura, se requiere priorizar la mejora de los sistemas de alcantarillado y el tratamiento de aguas residuales, con el fin de reducir los vertimientos directos en los ríos y la consecuente contaminación hídrica. Paralelamente, debe garantizarse el acceso a agua potable segura tanto para el consumo humano como para las actividades agrícolas y ganaderas, considerando que la escasez y mala calidad del recurso afectan directamente la salud y la productividad. Estas medidas deben articularse con programas de monitoreo permanente de la calidad del agua y del aire, que permitan generar información confiable para la toma de decisiones.

La dimensión educativa y sanitaria debe abordarse de manera integrada. Se recomienda implementar programas de educación ambiental orientados a promover una mayor conciencia ciudadana sobre la importancia del manejo sostenible de los recursos naturales, así como campañas de sensibilización sobre los riesgos de la contaminación. Al mismo tiempo, resulta urgente fortalecer los servicios de salud pública, con énfasis en la prevención y tratamiento de enfermedades vinculadas al agua y al aire, como las enfermedades diarreicas agudas o las afecciones respiratorias.

Finalmente, para avanzar hacia un desarrollo económico sostenible, se debe diversificar la base productiva promoviendo alternativas a la minería, tales como el turismo sostenible, la agricultura orgánica o actividades de comercio con bajo impacto ambiental. Asimismo, es fundamental facilitar el proceso de formalización de los mineros informales mediante asistencia técnica y financiera, de modo que puedan mejorar sus prácticas productivas y reducir la presión sobre el ambiente. Todo ello deberá acompañarse de evaluaciones periódicas del impacto social de las actividades mineras y de las medidas implementadas, garantizando un seguimiento continuo y una adaptación oportuna de las políticas públicas.

Bibliografía

- Cusquillo & Coraima et all. (2024). Recursos Naturales de Ayacucho: Estrategias para el Desarrollo Económico y la Sostenibilidad. *Revista Digital*.
- Aguero. (2015). *Aplicación del método de valorización contingente en la evaluación del sistema de gestión de residuos sólidos domiciliarios en la ciudad de Salta, Argentina*. Obtenido de <https://core.ac.uk/download/pdf/6249292.pdf>
- Alberini, A. &. (2006). Handbook on contingent valuation.
- ANA. (2020). *Monitoreo de cuencas y calidad de agua en Perú*.
- Arellano-Yanguas, J. (2011). Aggravating the resource curse: Decentralisation, mining and conflict in Peru. *Journal of Development Studies*. doi:<https://doi.org/10.1080/00220381003706478>
- Ballón&Mendoza. (2018). *Conflictividad Social en el corredor minero del Sur*. GrupoPropuestaCiudadana.
- Bebbington, A. (2012). Social conflict, economic development and extractive industry: Evidence from South America. *Routledge*.
- Buho. (2020). Ayacucho: Nuevo conflicto social con un paro de 72 horas en contra de 3 mineras. Obtenido de <https://elbuho.pe/2020/12/ayacucho-nuevo-conflicto-social-con-un-paro-de-72-horas-en-contra-de-3-mineras/>
- Carson, R. T. (2012). Contingent valuation: A practical alternative when prices aren't available. *Journal of Economic Perspectives*, 26(4), 27–42. doi:<https://doi.org/10.1257/jep.26.4.27>
- Champ, P. A. (2003). A primer on nonmarket valuation.
- congreso, P. (2018). Exigen el cierre de planta procesadora por contaminación en las cabeceras de cuenca de río ayacucho. Obtenido de <https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/heraldo.nsf/CNtitulares3/c2423b4ba982294a0525823d005ef935/?OpenDocument>
- CooperAcción. (2024). *¿Qué está pasando en Ayacucho?* Obtenido de <https://cooperaccion.org.pe/opinion/que-esta-pasando-en-ayacucho/>
- Damonte, G. (2016). Formalizing mining, informalizing property: The politics of informal gold mining in Peru. *Land Use Policy*, 57, 772–781. doi:<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.03.012>
- De Echave et all. (2009). Minería y conflicto social. *IEP*.
- Diariouno. (2015). Declaran en emergencia a Chaviña por deslizamientos. Obtenido de <https://diariouno.pe/declaran-en-emergencia-a-chavina-por-deslizamientos/>
- Escola-Fàbregas, S. &. (2009). Environmental health impacts of water quality: Evidence from developing countries. *Health Economist*, 14(2), 119–137. doi:<https://doi.org/10.1002/hec.1019>
- FAO. (2019). *Agricultural production and water quality in the Andes: Challenges and opportunities*. Food and Agriculture Organization.
- Hanemann, W. M. (1991). Willingness to pay and willingness to accept: How much can they differ? *The American Economic Review*, 81(3), 635–647.

Hensher, D. A. (2015). *Applied choice analysis* (2nd ed.).

Humanrights. (2016). “Dirigentes de Sancos (Ayacucho) y minera Apumayo buscan solución a conflicto”. Obtenido de

<https://www.business-humanrights.org/es/%C3%BAltimas-noticias/dirigentes-de-sancos-ayacucho-y-minera-apumayo-buscan-soluci%C3%B3n-a-conflicto/>

Humanrights. (2016). Denuncian que actividad minera amenaza existencia Lucanas. Obtenido de

<https://www.business-humanrights.org/es/%C3%BAltimas-noticias/denuncian-que-actividad-minera-amenaza-existencia-lucanas/>

IDEA, I. (2024). *La conflictividad social en la región Ayacucho*.

doi:<https://doi.org/10.31752/idea.2024.76>

ILO. (26 de June de 2019). *Peruvian companies make progress in the inclusion of people with disabilities*. Obtenido de International Labour Organization:

<https://www.ilo.org/resource/news/peruvian-companies-make-progress-inclusion-people-disabilities>

Inforegión. (2021). Ayacucho: Paro contra mineras por contaminación ambiental. Obtenido de

<https://www.inforegion.pe/280585/ayacucho-paro-contra-mineras-por-contaminacion-ambiental/>

Krutilla. (1967). *La conservación reconsiderada*.

MINAM. (2020). *Políticas de gestión ambiental y fiscalización minera en Perú*. Ministerio del Ambiente.

OEFA. (2020). *Informe anual de calidad de agua y fiscalización minera*. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Osorio & Correa. (2009). *Un análisis de la aplicación empírica del método de valoración contingente*. Obtenido de file:///C:/Users/LENOVO/Downloads/DialnetUnAnalisisDeLaAplicacionEmpiricaDelMetodoDeValorac-4845822.pdf

Pobladores. (2019). Chaviña y cora cora desalojan a los trabajadores de empresa Apumayo. (A. difusión, Entrevistador)

Prensa-Congreso. (2015). Dirigentes de Sancos (Ayacucho) y minera Apumayo buscan solución al conflicto. Obtenido de

<https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/heraldo.nsf/1234/c477d14251bc537c05257b3200603023/?OpenDocument>

ProActivo. (2024). *Cámara de Comercio de Ayacucho: Minería ilegal le cuesta millones a la región*. Obtenido de

<https://proactivo.com.pe/camara-de-comercio-de-ayacucho-mineria-ilegal-le-cuesta-millones-a-la-region/>

PUCP. (2020). Estudios locales sobre minería y comunidades. *Pontificia Universidad Católica del Perú*.

PUCP. (2021). *Minería ilegal: continua amenaza para nuestro ecosistema*. Obtenido de <https://www.pucp.edu.pe/climadecambios/noticias/informe-mineria-ilegal-continua-amenaza-para-nuestro-ecosistema/>

RedacciónProactivo. (2024). *Cámara de Comercio de Ayacucho: Minería ilegal le cuesta millones a la región*. Obtenido de

<https://proactivo.com.pe/camara-de-comercio-de-ayacucho-mineria-ilegal-le-cuesta-millones-a-la-region/>

Rights, B. &. (2009). *Catalina Huanca contamina ríos y quebradas de Ayacucho [Perú]*. Obtenido de

https://www.business-humanrights.org/es/latest-news/catalina-huanca-contamina-r%C3%ADos-y-quebradas-de-ayacucho-per%C3%BA/?utm_source=chatgpt.com

Sancos, M. d. (2021). *Visita Poza Apumayo*. Obtenido de

<https://www.youtube.com/watch?v=CGhc5xqr8lg>

Santos Cabello, A. J. (2024). *Problemática Ambiental de Ayacucho*. Scribd.

TNC. (2020). *Fondos de agua y gestión de cuencas en los Andes*. The Nature Conservanc.

WHO. (2017). *Guidelines for drinking-water quality*.

Crisis y financiamiento: cómo las relaciones políticas determinan el acceso de Colombia al financiamiento contracíclico del BID

Pablo Hidalgo Romero

FLACSO Ecuador

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

La ponencia examina la relación entre Colombia y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) entre 2008 y 2022, desde la Economía Política Global. Sostiene que el financiamiento no respondió solo a criterios técnicos, sino a un entramado político atravesado por la securitización del desarrollo, la desigualdad estructural y la alianza con Estados Unidos. Durante las crisis de 2008 y del COVID-19, Colombia accedió a préstamos significativos, en especial basados en políticas (PBL), que reforzaron reformas estructurales neoliberales. El análisis muestra que la estabilidad macroeconómica y el alineamiento ideológico facilitaron un acceso expedito, configurando al BID como instrumento contracíclico y, a la vez, de gobernanza regional. En consecuencia, el financiamiento sostuvo la estabilidad fiscal, pero reprodujo desigualdades y limitó los márgenes de autonomía estatal.

Palabras clave

Colombia, BID, financiamiento contracíclico, crisis, hegemonía neoliberal

Desarrollo territorial rural y expansión urbana en la frontera urbano-rural de Bogotá: el caso de Quiba y el rol de la gobernanza comunitaria

María Isabel Serrano Montiel

Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca

Daniel Alberto Libreros Caicedo

Universidad Nacional

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

En América Latina, los territorios rurales han enfrentado históricamente rezagos significativos frente al desarrollo urbano, bajo visiones tradicionales que han limitado su potencial transformador, como una baja coordinación institucional, intervenciones estatales centralizadas con escasa participación de los actores locales y persistentes barreras para lograr la cohesión territorial. El enfoque de desarrollo territorial rural ha emergido como una vía clave para mejorar las condiciones de vida en el campo, promoviendo una mayor participación de las comunidades en la planificación y gestión de sus territorios. En el caso colombiano, se han impulsado políticas públicas orientadas al ordenamiento del territorio rural, especialmente mediante el Plan de Ordenamiento Territorial para el desarrollo rural sostenible. La política pública de ruralidad del Distrito ha establecido lineamientos para el reconocimiento y fortalecimiento de las comunidades campesinas, como en la localidad de Ciudad Bolívar, que integra la Pieza Rural Tunjuelo: Quiba Alta y Baja (72% rural). No obstante, la expansión urbana desborda los marcos normativos vigentes, evidenciando la necesidad de articularse con la realidad territorial mediante instrumentos más pragmáticos y adaptables. En Quiba Baja, la dinámica espacial del borde urbano-rural se caracteriza por una expansión no planificada, impulsada por la presión demográfica. El objetivo del estudio es caracterizar las problemáticas que enfrenta el territorio y el papel de las organizaciones comunitarias, a partir de reflexiones con líderes comunitarios. Se presenta profundización de la expansión urbana con impacto ambiental, social y económico, pérdida de suelos agrícolas, deterioro de fuentes hídricas, desplazamiento de comunidades campesinas, deterioro de la cohesión social y ausencia de institucionalidad. Las organizaciones comunitarias tienen un rol clave en la resistencia al despojo territorial y la defensa de sus derechos, por tanto, se requiere el fortalecimiento de su papel en la gobernanza local.

Palabras clave

Desarrollo Territorial Rural, Expansión Urbana, Frontera Urbano Rural, Gobernanza local

Dilema ético en la vida social y una economía global

José Roberto Zurita Guevara

Instituto Superior Tecnológico Consulting
Group Ecuador
ORCID 0009-0009-1120-8900

Marco Vinicio Salinas Copo

Instituto Superior Tecnológico Consulting
Group Ecuador
ORCID 0009-0006-1570-1135

Jhony Alejandro Sarchi Guerrero

Instituto Superior Tecnológico Consulting
Group Ecuador
ORCID 0009-0008-9504-6146

Teresa Antonia Solís Loor

Instituto Superior Tecnológico Consulting
Group Ecuador
ORCID 0009-0006-8239-1114

Resumen

La economía global en el presente, prima el principio de placer en contra del principio de realidad el deseo ha enterrado a la razón, el avance y el progreso no tienen la finalidad de hacer una mejor sociedad sino el hedonismo.

El presente trabajo se enfoca en analizar dos cuestiones que no se juntan pero que son inseparables como rieles ferroviarios: el derecho y el deseo para determinar el contrapunto que divide al mundo desde la mirada filosófica.

Basado principalmente en autores de la escuela de Frankfurt y otros autores de la escuela francesa y autores post-lacanianos. La segunda parte tiene que ver con la pregunta que se planteó Slavoj Žižek en 'El sublime objeto de la ideología': ¿estamos en una era post-ideológica?, y el cuestionamiento de Nick Land en lo que concierne a las fuerzas de producción y las relaciones de producción y su nueva dimensión de una existencia enteramente dedicada al capital.

El principio de placer en todo su esplendor. Se tiene énfasis en dos aspectos: el estereotipo segregacional para la discriminación y el aislamiento económico para privatizar los derechos y propiciar la vida entre quienes tengan dinero para pagar sus derechos.

El enfoque filosófico describe cómo los seres humanos, poco a poco van perdiendo sus derechos voluntariamente gracias a la promesa del deseo y de placeres nuevos que aún no poseen

Palabras clave

Deseo, ideología, fuerzas de producción, relaciones de producción, derecho

Introducción

La ética, en el contexto de la filosofía clásica, toma elementos fundamentales de la Ética de Aristóteles, donde se enfatiza la virtud y la búsqueda de la eudaimonía, entendida como la realización plena del ser humano. Esta concepción ética se basa en principios universales que promueven el bien común, implicando la defensa de la dignidad humana y la creación de entornos propicios para un desarrollo integral y armónico. Sin embargo, en la era actual, dominada por el deseo y el consumismo, esta ética se enfrenta a desafíos significativos. En un mundo caracterizado por la globalización, se pone a prueba la interacción entre el progreso económico y el desarrollo humano. Aunque las instituciones económicas, siendo creadas por humanos, deberían seguir principios éticos basados en el respeto a la dignidad, la realidad es que el enfoque en el deseo puede eclipsar estas normas fundamentales. Así, la ética debe ser un faro que guíe el comportamiento humano, recordándonos la importancia de elevar nuestras aspiraciones hacia un bienestar colectivo por encima del individualismo consumista (Aristóteles, 2014).

Enfocándonos en el tema de la pérdida de derechos como una manifestación de necesidad económica, este trabajo busca abordar el dilema ético que surge en la creación de normas de regulación internacional sobre comercio y sus repercusiones sociales. Se examinan las normas económicas, las cuales, lamentablemente, muchos analistas se limitan a apreciar por sus aspectos positivos, ignorando en ocasiones el impacto que pueden tener sobre la dignidad humana, que puede resultar perjudicial. Así, a pesar de que las regulaciones económicas persiguen únicamente una mayor eficiencia, es precisamente en este contexto donde se integra la dimensión del derecho (Berardi, 2017). Mientras que la economía prioriza la búsqueda de la eficiencia, el derecho debe asegurar un marco ético que impida que tanto individuos como entidades se conviertan en meros instrumentos al servicio de objetivos colaterales, reducidos a ser simplemente mercancías o capitales en una sociedad consumista. Esta interrelación entre economía y derecho es crucial para evitar la compresión de los derechos humanos en un entorno que cada vez más libera la economía a expensas del bienestar y la dignidad del ser humano (Fisher, 2022).

Durante el siglo XVIII, David Hume sentó los pilares del conservadurismo moral, al reconocer que “nuestra razón es solo la esclava de las pasiones” y que las decisiones morales se basan en la razón a favor de una práctica y en el rechazo o capricho a la que favorece la pasión; a pesar de que no hay caminos lógicos para preferir un deseo antes que otro, Hayek en el siglo XX es el principal precursor de la ética racionalista, quien trasciende el liberalismo y sustentó la economía del libre mercado en roles morales conservadores. No obstante, el liberalismo ha enfocado las relaciones comerciales entre Estados con propensiones éticas e impositivas cuando ha establecido; el conservadurismo, el fomento de la libre competitividad de economistas que matificaron el siglo XX (Hume, 2022).

Deseo más allá del derecho

Actualmente, el contexto social del derecho es un mero espectáculo de progreso posfechado. El derecho goza de una propiedad monetaria, el derecho es la promesa del derecho. El capitalismo ha mutado en expectativas y especulaciones, ya no vive la realidad sino cada vez más de las promesas. El Deseo, impulso de progreso otrora es en la actualidad un instrumento fundamental de control social, el que define las relaciones sociales de los individuos. Los seres humanos paulatina y voluntariamente, renuncian a sus derechos más fundamentales, sosegados por la economía de la riqueza ilimitada que con el ejemplo de los dioses del emprendimiento (Musk, Bezos, Jobs, entre otros) que, aparte de fungir de ejemplo de que todo es posible para todos, encubren una economía que limita la diversidad de los mercados (Han, 2021). Configurando así una subjetividad que idolatra su propia explotación. El filósofo esloveno Slavoj Žižek acuña el término de ideología, ya no como un engaño perpetrado sobre la población, él lo contempla como un síntoma, una manifestación del inconsciente que en su fase consciente no tiene otra que un componente cínico (Žižek, 2022). Todo esto asumiendo la desintegración de la sociedad parte de suprimir al sujeto político para dar paso al sujeto deseante (Žižek, 2017).

La violencia como lógica segregadora y una economía piramidal

La realidad económica globalizada es la existencia de un nuevo apartheid. La victoria novedosa del capital sobre el factor humano radica en la segregación económica, donde los pobres están fuera del mundo oficial y sin más remedio se los encarrila a una nueva horda de criminales. La negación de la exclusión se solventa muy fácilmente en la simple manifestación de todos los tiempos: negar la pobreza (Baudrillard, 2007). El análisis al respecto de Nick Land para ilustrar cómo la economía capitalista difumina al Otro, al excluido, en estatuto de Cosa acude al tema de la exclusión como un atributo étnico. Pues bien, es este Otro sin el precepto de identidad y particularidad que niega su propio ser, que en el sentido más incomprensible, se niega a sí mismo (Land, 2012). La economía actual, totalmente globalizada, tiene las propiedades de un esquema Ponzi, cuyo piso lo mantienen los de abajo para minar los recursos de toda la tierra que tarde o temprano se acabarán, lo que supone un caos global que no tendrá tras de sí quiebras o despidos masivos sino el caos total. El mundo de los comercios globales como Amazon o Temu, son la muestra tangible de una economía global que acapara el capital. Esta expresión captura el deseo de los consumidores para convertirlos en engranes de la cadena de consumo cuando los sujetos, deben ser consumidores y vendedores a la vez. La democracia es desplazada por el capital: las decisiones políticas están vaciadas de contenido y subordinadas a intereses económicos.

La marca en el cuerpo y el dominio de la big data

Retomando el tema de que, para que hayamos llegado a una sociedad que exista para su propio dominio, ya existían requisitos previos. Foucault, en su argumento sobre una sociedad que coacciona a sus miembros, plantea que el cuerpo ha sido dominado, disciplinado y finalmente, este cuerpo ha sido comercializado como una nueva mercancía (Foucault, 2003). Esto no se debe considerarse como ninguna invención novedosa, el mismo Marx ya lo señaló en *El Capital*; no obstante, el éxito de la empresa moderna que domina al cuerpo radica en que el ser humano, voluntariamente asume con estoicismo su dominación, tanto por la idea de ser un sujeto adjunto al sistema, como por el temor a la destrucción (Han, 2021). El fin ya no es la redención sino la no exclusión: quien no produce y consume a la vez, está fuera de la lógica del sistema encarnado el deseo por encima del derecho.

Actualmente, el papel de la Big-data y las redes sociales no solamente es el mero papel de unos medios de comunicación. Estas, en su máxima expresión individual, y su mínima expresión social, funcionan como prótesis ideológicas que regulan (o minimizan) la razón humana, y que, como actividad mayor, vigilan y norman el Deseo. A vista de una mirada insegura, la paranoia se transmite y el engaño impulsa un panóptico (Foucault, 2003) interiorizado, que ya no es externo, que pese a que existe, ya no necesita del Otro. Es el sujeto que se vuelve su propio soplón, que se siente observado, que lo que más puede temer es no ser parte del sistema.

La ideología: el nuevo circo, una nueva catarsis

Volviendo, tanto a Zizek como a Baudrillard, es importante comprender que la ideología actual opera, ya no con un sujeto ingenuo subyugado, sino como parte de un sistema cínico de justificación del sufrimiento: se naturaliza la miseria como un desmérito. El individuo de la Big-Data vive en una *fantasía ideológica*, convencido de que el sistema articula las acciones humanas con voluntad propia, incluso si su mundo se cae a pedazos, ya que no lo cuestiona, todo lo contrario, vive atado a él (al sustrato ideológico) mediante el remanente de lo sublime, como diría Zizek “pequeño fragmento de lo Real” (Zizek, 2022, p. 264). Finalmente, es necesario señalar que la humanidad ha pasado de ser una sociedad de derecho a una sociedad meramente de mercado, constituyendo el paso de *homo sapiens* a *homo economicus* para acabar en el *homo ludens* (un ser que vive solo para el entretenimiento y el consumo), siendo esto acaso el preámbulo del último hombre que pregonó Nietzsche, el que se complace en la quietud, que inventó la felicidad (Nietzsche, 2012). El deseo ya no es el motor humano, sino un fin en sí mismo, continuamente renovado por su propia insatisfacción, convertido en el péndulo perpetuo del capital.

Bibliografía

- Aristóteles. (2014a). *La Política*. Terramar.
- Aristóteles. (2014b). *Ética a Nicómaco*. Las Cuarenta.
- Baudrillard, J. (2007). *La transparencia del mal*. Anagrama.
- Berardi, F. (2019). El aceleracionismo cuestionado desde el punto de vista del cuerpo. En Avanesian, A. & Reis, M. (Compiladores). *Aceleracionismo: Estrategias para una transición hacia el postcapitalismo* (pp. 69-76). Caja Negra.
- Berardi, F. (2017). *Fenomenología del fin: Sensibilidad y mutación colectiva*. Caja Negra.
- Chomsky, N. (2022). *Internacionalismo o extinción*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Fisher, M. (2022). *Constructos flatline: Materialismo gótico y teoría-ficción cibernética*. Caja Negra.
- Foucault, M. (2003). *Vigilar y castigar*. Siglo XXI editores.
- Hegel, G. (2021). *Fenomenología del espíritu*. Fondo de cultura económica.
- Han, B. (2021). *Psicopolítica: neoliberalismo y nuevas técnicas de poder*: (ed.). Herder Editorial.
<https://elibro.net/es/lc/istcge/titulos/188498>
- Horkheimer, M. & Adorno, T. (2023). *Dialéctica de la ilustración fragmentos filosóficos*: (1 ed.). Editorial Trotta, S.A. <https://elibro.net/es/lc/istcge/titulos/246920>
- Hume, D. (2022). *Tratado de la naturaleza humana*: (ed.). Editorial Verbum, S. L.
<https://elibro.net/es/ereader/istcge/210771?page=1>
- Land, N. (2012). *Fanged noumena: collected writings 1987-2007*. Urbanomic.
- Nietzsche, F. (2012). *Así habló Zaratustra*. Oveja Negra.
- Ricoeur, P. (2006). *Sí mismo como otro*. Siglo XXI editores.
- Zizek, S. (2019). *Contra la tentación populista*. Godot.
- Zizek, S. (2017). *Porque no saben lo que hacen: el síntoma ideológico*. Akal.
- Zizek, S. (2016). *El resto indivisible*. Godot.
- Zizek, S. (2022). *El sublime objeto de la ideología*. Siglo XXI editores.

El acuerdo de Facilidades Extendidas del 2022 como elemento nodal de la crisis política de la Argentina

Manuel Samaja

Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales (EIDAES-UNSAM)

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

En la presente ponencia buscaremos elaborar —a partir de una revisión bibliográfica del estado del arte y de fuentes documentales— la hipótesis de que el acuerdo de Facilidades Extendidas del Estado argentino con el Fondo Monetario Internacional (FMI) del 2022 constituyó un elemento nodal (aunque no el único) de la deslegitimación del gobierno del Frente de Todos, de la crisis político-económica subsiguiente y, finalmente, del ascenso de la ultraderecha. Especialmente sus condicionalidades e implicancias, en lo referido a los objetivos de política económica planteados por la gestión de Alberto Fernández y Martín Guzmán (y, luego, de Sergio Massa) para lograr y sostener el acuerdo de refinanciamiento de la deuda heredada de la gestión de Mauricio Macri, entraron en franca contradicción con los requerimientos de una política económica que respondiera a las expectativas de la base popular del gobierno peronista. Desarrollaremos la hipótesis, pues, de que en un contexto económico nacional e internacional adverso (pandemia de COVID-19, guerra en Europa oriental, sequía) el imperativo de lograr un acuerdo con el organismo internacional —producto de la decisión política de no cuestionar la deuda externa— se reveló como inconciliable con la satisfacción de las demandas populares que condujeron al Frente de Todos al gobierno.

Palabras clave

Acuerdo de Facilidades Extendidas, Crisis política, Fondo Monetario Internacional, Frente de Todos

El estado actual del desarrollo y la planeación urbana en el estado de Jalisco, México

Alvaro Mora Maciel

Centro Universitario de los Valles - Universidad de Guadalajara

María Luisa García Bátiz

Centro Universitario de los Valles - Universidad de Guadalajara

Félix Alberto Barrera Osuna

Centro Universitario de los Valles - Universidad de Guadalajara

Athziry Montserrat Soto González

Centro Universitario de los Valles - Universidad de Guadalajara

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

El abordaje de los procesos de urbanización y sus impactos cada día incrementan su relevancia para la humanidad. Frente a estos procesos de cambio, los gobiernos optan de entre su repertorio por alternativas institucionales como la hechura de instrumentos para la planeación de su territorio. Sin embargo, por su naturaleza conflictiva y contenciosa, el proceso de aprobación y/o actualización de este tipo de planes se ha tornado en una misión compleja poco estudiada en la literatura académica. Más aún, para el caso de los municipios de Jalisco, donde este inventario instrumental y sus repercusiones espaciales son una tarea analítica pendiente. En este sentido, el presente trabajo representa una aproximación a la trayectoria de cambio urbano suscitado en los municipios de Jalisco, a la luz de sus planes urbanos aprobados para regularlo, en sus diferentes escalas y temporalidades. Para ello, este trabajo utiliza una estrategia metodológica basada, por un lado, en el análisis documental de instrumentos de planeación urbana municipal obtenidos a través de solicitudes de transparencia, y por el otro, a partir del análisis espacial. Entre los hallazgos preliminares se destaca que en más del 50 por ciento de los municipios de Jalisco se tienen instrumentos de planeación urbana, a escala de centro de población, con una vigencia que va desde los diez hasta los 29 años, lo cual refuerza el interés por el estudio de los impactos de su desactualización.

Palabras clave

Planeación Urbana, Planes de Desarrollo Urbano, Cambio Urbano

El modelo económico en América Latina; un marco de análisis

Ross Eventon

Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia

Resumen

La ponencia presentará los fundamentos teóricos del marco analítico, el cual se basa principalmente en la economía política clásica y el trabajo de Eric Reinert sobre la 'calidad' de las diferentes actividades económicas. El enfoque de estas escuelas de pensamiento es la producción, en lugar del comercio/intercambio, como ocurre en el caso del New Developmentalism, la escuela de la Dependencia y el Estructuralismo. Según esta interpretación, el desarrollo económico es una forma de renta monopólica, que solo puede lograrse mediante ciertas actividades económicas que poseen características específicas (altas barreras de entrada, necesidad de innovación e investigación y desarrollo, mercados imperfectos, potencial para grandes aumentos en el crecimiento de la productividad, etc.).

La ponencia presenta un esquema que muestra las implicaciones de economía política de una economía centrada en actividades económicas maduras, como es el caso de América Latina en la actualidad. Muestra cómo la innovación y la inversión tienen implicaciones distintas para el desarrollo, dependiendo de la actividad económica: la innovación en industrias maduras conduce a 'innovaciones de proceso' (precios más bajos), mientras que en industrias avanzadas conduce a 'innovaciones de producto' (mayores rentas monopólicas y, como consecuencia, salarios más altos). Argumentare que, dadas las actividades en las que se especializa América Latina, las políticas macroeconómicas —que son el enfoque de las escuelas modernas del pensamiento sobre el desarrollo— no son suficientes para llevar a una economía a una etapa más avanzada.

Palabras clave

desarrollo económico; economía política; cambio estructural; innovación

Introducción y objetivos

La experiencia del desarrollo económico de América Latina durante las últimas cuatro décadas es la historia de un fracaso asombroso. Hace unos años, el *McKinsey Global Institute* presentó la siguiente evaluación del desempeño económico de la región durante un período que incluyó el auge de las materias primas y la llegada al poder de varios partidos políticos progresistas:

El crecimiento anual promedio del PIB de América Latina del 2,8 % entre 2000 y 2016 ha sido inferior al promedio del 4,8 % de otras 56 economías emergentes, sin incluir a China. Casi tres cuartas partes del crecimiento de América Latina se debió al aumento del número de trabajadores, en lugar de a las ganancias de productividad, que fueron, en promedio, tan solo el 0,8 % anual, o una cuarta parte de las ganancias de productividad en sus pares de mercados emergentes. (Remes et al 2019, p.iv)

A pesar de la diversidad de políticas macroeconómicas e industriales, aún es posible hablar del desempeño económico latinoamericano en su conjunto. Incluso en países como Argentina, que experimentó un auge temporal de crecimiento a principios de la década de 2000, escapar de la llamada “trampa del ingreso medio” ha resultado ilusorio. El gasto en investigación y desarrollo, las solicitudes de patentes, las tasas de inversión y el crecimiento de la productividad siguen siendo anémicos en comparación con los países económicamente avanzados.

Los resultados descritos anteriormente son consecuencia de lo que Jorge Katz ha denominado las “características estructurales a largo plazo de las sociedades latinoamericanas”, los cuales son “responsables de la baja productividad promedio y de los patrones de distribución del ingreso altamente inequitativos” (Katz, 2002, p. 424). La notable consistencia de los resultados en toda la región implica que algunas características fundamentales e intrínsecas de las economías determinan en gran medida su desarrollo económico, y una política-economía asociada.

El sistema económico, sostenga esta ponencia, se basa en la “calidad” de la actividad económica que se desarrolla en la región. La característica fundamental de las economías de América Latina no es que exporten principalmente recursos, sino el predominio de industrias ‘maduras’ - ya sean en la agricultura, los servicios, la manufactura o los sectores extractivos. Esta especialización tiene sus propias dinámicas, que tienen determinantes implicaciones para el camino del desarrollo, y conlleva una economía-política particular. Por lo tanto, se plantea una pregunta clave de investigación: ¿Cuál es la economía política de un sistema económico con estas características? Y, además, ¿cómo interactúa este sistema con los cambios en factores como la inversión extranjera directa (IED) o la demanda interna? ¿Cuáles son las implicaciones de los intentos de mejorar la innovación con esta estructura fija? ¿Qué implica una «reindustrialización», dado este patrón de especialización existente?

¿Cómo se expande y se adapta el sistema en épocas de crecimiento? Estas preguntas se exploran esta ponencia, y más a fondo en una próxima tesis doctoral.

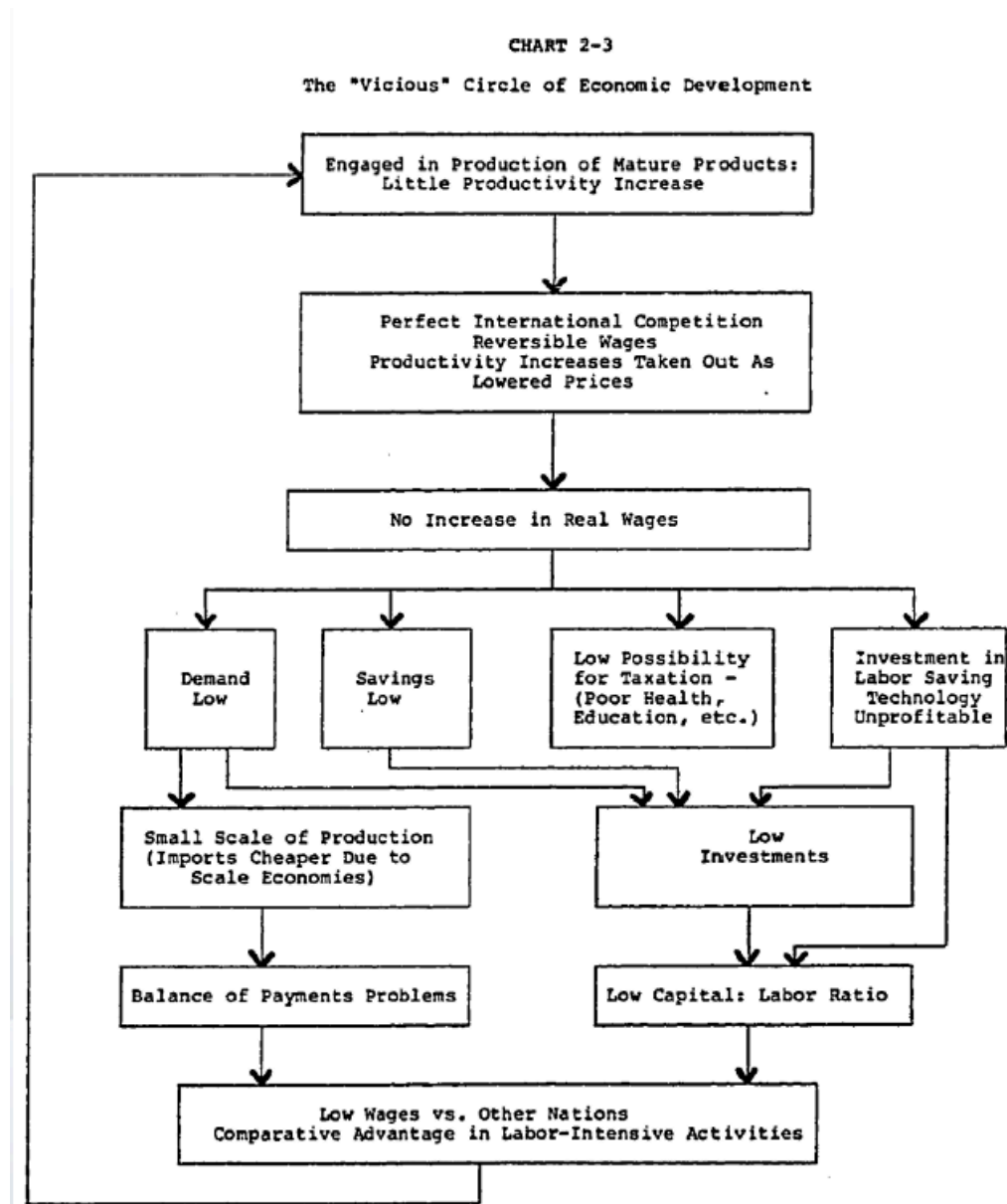
Metodología

La interpretación del desarrollo que se adopta aquí argumenta que solo ciertas actividades económicas, en determinados momentos, tienen la capacidad de experimentar grandes aumentos de productividad y pagar salarios altos. El desarrollo económico se basa en la existencia de un número amplio y diverso de estas actividades en el territorio nacional. Una actividad con capacidad para inducir el desarrollo puede considerarse una de alta ‘calidad’. Las características específicas de estas actividades han sido descritas de forma exhaustiva por el economista e historiador del desarrollo Eric Reinert. El Índice de Calidad de Reinert establece que las actividades de alta calidad tienden a presentar curvas de aprendizaje pronunciadas, un alto crecimiento de la producción, un alto contenido de I+D y vínculos con otros sectores; a experimentar rendimientos crecientes, competencia imperfecta y dinámica, así como rápido progreso tecnológico; y a producir un producto de marca con, crucialmente, altas barreras de entrada (Reinert, 1994, 2020). Son estas barreras, y las rentas monopolísticas que las acompañan, las que permiten a una industria pagar salarios altos, y los salarios reales elevados son, en última instancia, los que determinan la riqueza de una nación. Estas actividades, en gran número, pueden distribuir sus ganancias de productividad a toda la economía en forma de aumentos salariales para todos los sectores, incluso aquellos que no han experimentado niveles similares de crecimiento de la productividad. En estas economías, se crea un círculo virtuoso de desarrollo: las presiones salariales y del mercado incentivan la innovación, lo que conduce al crecimiento de la productividad y a nuevos aumentos salariales. Existe una continua modernización de las actividades económicas impulsada por las características del propio sistema. Los países que entran en este círculo virtuoso tienden a permanecer en él.

Cuando una industria ha agotado su potencial de rápido crecimiento de la productividad, se considera ‘madura’. Una característica clave de las industrias maduras es que, al tener productos en gran medida homogéneos, tienden a competir por costo. Con un producto poco diferenciado, cualquier innovación se manifiesta mayormente en precios más bajos, en lugar de salarios más altos. Por lo tanto, los intentos de innovación en países con industrias maduras pueden tener el efecto de disminuir los precios y aumentar los salarios reales en los países que compran sus productos. Éste es el efecto clásico de la diferencia entre una innovación de ‘proceso’ y de ‘producto’: las industrias maduras tienen potencial para el primero, mientras que las posibilidades para el segundo son limitadas. Tras una nueva inversión o innovación, un productor de acero, trigo o plátanos simplemente se convertirá en un mejor productor de esos mismos bienes: la economía podría experimentar

un repunte temporal de crecimiento, pero no habrá desarrollo económico en el sentido clásico.

Esta dinámica puede provocar que la economía quede atrapada en un círculo vicioso, en lugar de uno virtuoso; que se estanque en un equilibrio de bajo crecimiento, baja productividad y baja demanda. Dado que los estudios del desarrollo han tendido a analizar las economías como deberían ser, en lugar de como son, este tipo de dinámica ha sido menos estudiado. Como se verá, si reconocemos los tipos de actividades que se desarrollan en América Latina, tiene poco sentido sugerir que la región necesita mejorar las tasas de inversión, innovación, sus medidas macroeconómicas, su cooperación público-privada etc. Dichas recomendaciones confunden el síntoma con la enfermedad. El siguiente esquema, tomado de Reinert (1980), muestra las implicaciones para una economía especializada en industrias maduras:



Como se puede observar, las industrias maduras presentan diversas características *intrínsecas* que conducen a una trayectoria de desarrollo muy diferente a la de las industrias de alta calidad. Reinert señala que los cambios en las etapas intermedias no pueden modificar la actividad: los cambios causales se transmiten desde la actividad hacia abajo. La incapacidad de las industrias maduras para experimentar aumentos significativos y sostenidos de la productividad es un factor crucial que frena el desarrollo. Como observa Reinert (1980): “Con una elección ‘incorrecta’ de actividad económica, ningún aporte de mano de obra de mejor calidad, mejor educación, avance en el conocimiento o economías de escala cambiará el resultado, es decir, el subdesarrollo”.

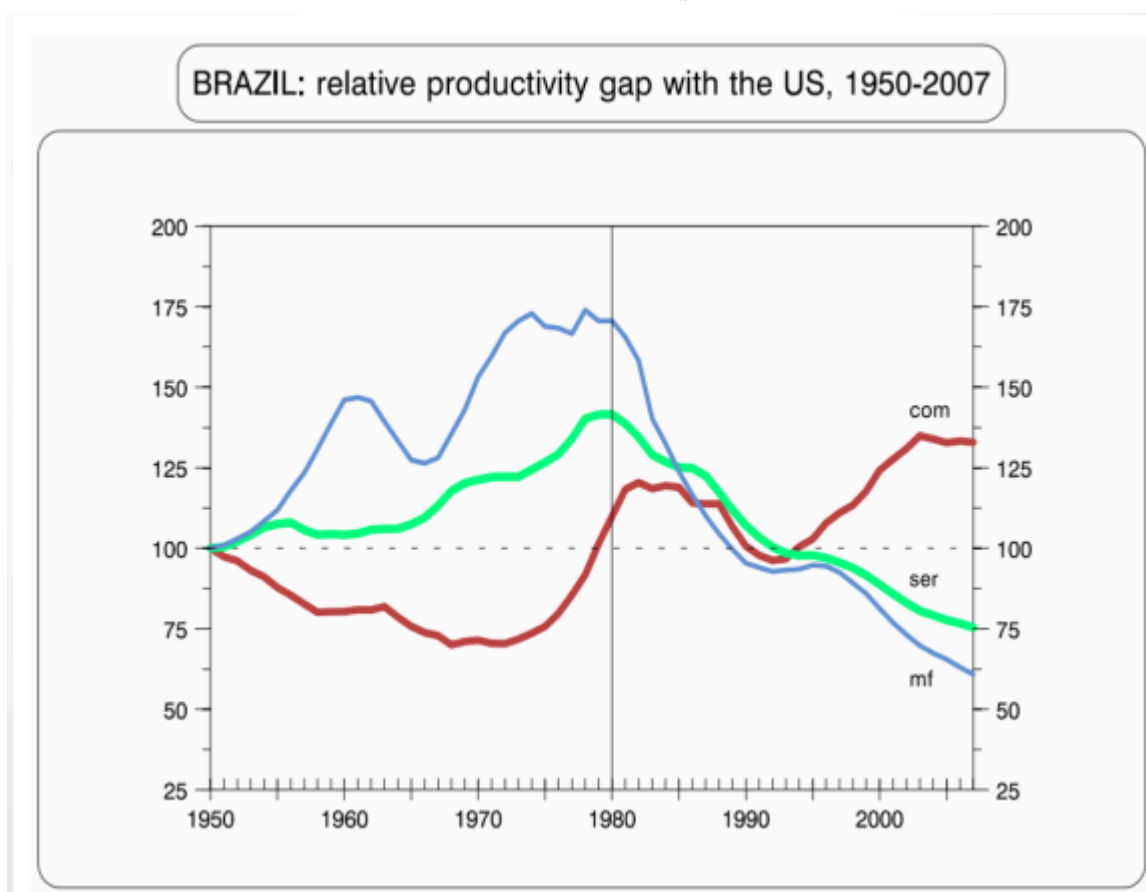
Resultados

La estructura contemporánea de la actividad económica en América Latina

El patrón moderno de especialización de las economías latinoamericanas se determinó en gran medida durante la década de 1980. Durante el llamado período ISI, posterior a la Gran Depresión, y acelerándose tras la Segunda Guerra Mundial, las industrias latinoamericanas estuvieron en gran medida protegidas como respuesta a un shock externo y a la reducción de las importaciones. Esta protección, mediante aranceles y otras medidas, fue muy diferente a las políticas industriales planificadas que se implementaron en las economías avanzadas. Sin embargo, la creación de nuevas industrias de mayor calidad significó que se alcanzaron niveles récord de crecimiento de la productividad y de los salarios reales; y en algunos países, estos niveles no han sido igualados en los años posteriores. América Latina ingresó en nuevas actividades manufactureras, pero estas estaban entrando rápidamente en su fase de madurez. En lugar de progresar hacia una actividad de mayor calidad, las políticas gubernamentales sirvieron principalmente para consolidar los intereses establecidos. En las décadas de 1970 y 1980, las economías fueron rápidamente expuestas a la desregulación y al libre comercio. El resultado fue una gran disminución de la capacidad tecnológica nacional y un cambio de un enfoque en la manufactura a una dependencia de la extracción de recursos y otras industrias de procesamiento. Para finales de siglo, en comparación con otras regiones del mundo, América Latina se había convertido en un productor líder, en términos de valor agregado promedio por empleado, de productos agrícolas y otros productos basados en recursos (Lall, 2000). Algunos de los países latinoamericanos más avanzados también se especializaban en industrias de procesamiento, que incluyen la producción de productos químicos y metales básicos, y que, citando a Lall, «cuentan con productos estables e indiferenciados, a menudo con instalaciones a gran escala y un considerable esfuerzo tecnológico para mejorar los equipos y optimizar procesos complejos» (Lall, 2000, p. 342).

Las multinacionales extranjeras llegaron a dominar los sectores más avanzados, ya sea a través de filiales locales o importaciones, y los empresarios locales se replegaron a las industrias tradicionales, de menor valor y maduras, generalmente aquellas que habían gozado de protección durante el período de posguerra. Los conglomerados nacionales (las llamadas ‘multilatinas’) operaban en sectores maduros con poca necesidad de un gasto sostenido en I+D (cemento, bebidas, alimentos procesados, acero, telecomunicaciones, etc.), y dichas capacidades desaparecieron en gran medida de las estructuras productivas nacionales. Los bienes manufacturados de las economías avanzadas pronto representaron una gran parte de las canastas de importación de la región. El patrón de especialización, combinado con la desaparición de ciertos sectores de la manufactura durante las décadas de 1980 y 1990, creó la configuración única de la actividad económica que se evidencia en toda la región hoy en día.

La siguiente figura, tomada de Palma (2012), muestra las marcadas implicaciones para la productividad en Brasil de este cambio de una estructura de producción a otra.



Como se puede observar, cuando las industrias manufactureras eran los motores del crecimiento - y aunque no estaban a la vanguardia del progreso tecnológico - sus ganancias de productividad se distribuyeron al sector servicios. La productividad laboral en el sector servicios en Brasil alcanzó su punto máximo en 1979 y nunca ha vuelto a esos niveles (Marcelino et al., 2021). Con el cambio a la especialización basada en recursos en la década

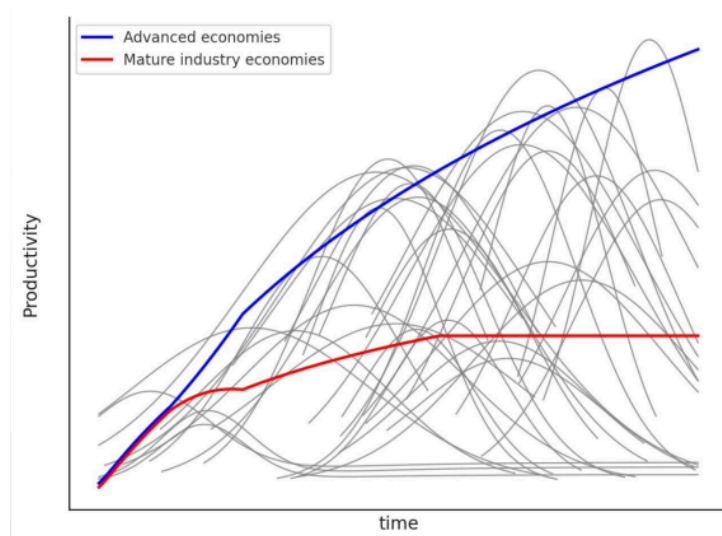
de 1980, la dinámica cambió por completo. La productividad de la producción de materias primas aumentó, pero sin un aumento acompañante en el sector servicios. Mientras tanto, la calidad de las actividades manufactureras disminuyó a medida que las actividades de mayor valor fueron desplazadas por la competencia extranjera.

Por lo tanto, la experiencia de industrialización y desindustrialización fue muy diferente entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo. La industrialización en América Latina nunca alcanzó las actividades avanzadas y de alta calidad de Japón, Estados Unidos y Europa, ni las capacidades tecnológicas nacionales. Cuando América Latina se desindustrializó, perdió actividades manufactureras en todo el espectro, pero particularmente en las industrias de mayor calidad y complejidad, que fueron reemplazadas por importaciones. En Los Estados Unidos, en comparación, la proporción de la población empleada en la industria manufacturera disminuyó, pero se mantuvo la manufactura de alta calidad, y estas actividades siguen siendo una fuente importante de empleo, crecimiento de la productividad e innovación en la economía estadounidense (Muro et al., 2015).

Eva Paus, al comparar América Latina y Asia contemporánea, ha hecho la observación crucial de que las actividades necesarias para el desarrollo a largo plazo están ausentes en América Latina:

En los últimos 30 años, entre el 80% y el 90% del gasto en I+D en los países industrializados actuales y en los Tigres Asiáticos se ha destinado al sector manufacturero. Dentro de este sector, se ha concentrado en gran medida en unos pocos sectores, de importancia limitada en la mayoría de los países latinoamericanos: productos farmacéuticos, informática y electrónica, y maquinaria y equipos de transporte (Paus, 2020).

El siguiente gráfico¹ ofrece una representación visual de las diferentes rutas tomadas por los países subdesarrollados, como los de América Latina, y las economías avanzadas.



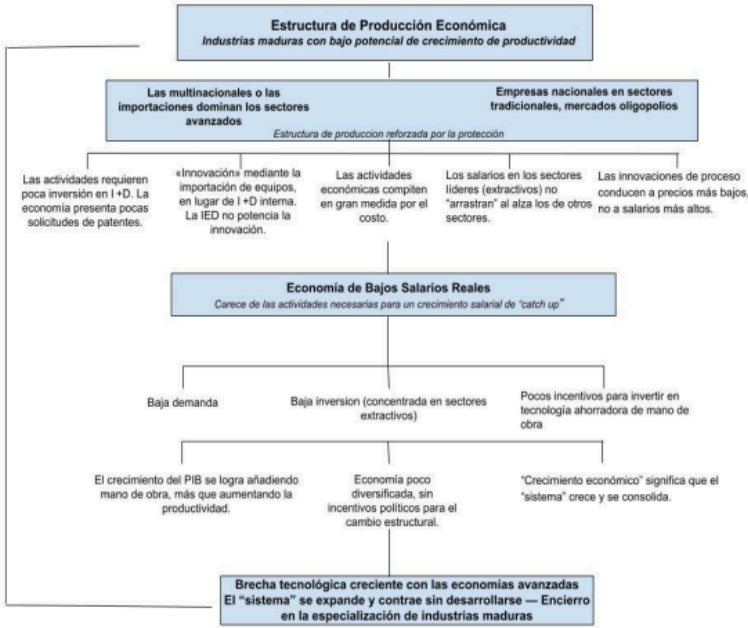
¹ Elaborado por el autor

Las líneas grises en la imagen representan distintas actividades económicas y sus ciclos de crecimiento de la productividad. Las economías avanzadas se movían constantemente hacia nuevas actividades económicas, aprovechando el crecimiento de la productividad. Las economías latinoamericanas, en cambio, experimentaron inicialmente una gran mejora en la productividad al incorporarse a actividades como los bienes de consumo y, posteriormente, a la industria pesada. Pero luego se estancaron. Salvo contadas excepciones, no hubo esfuerzos sostenidos para modernizar la estructura productiva de forma consistente hacia nuevas actividades. La trayectoria del desarrollo latinoamericano desde la década de 1980 ha consistido en intentar exprimir las ganancias de productividad de actividades maduras con escaso potencial de crecimiento.

La economía política del sistema de actividades maduros

Esta especialización en industrias maduras genera un sistema de economía política. Si bien la economía del desarrollo se ha centrado en las fuentes del crecimiento económico, las implicaciones para una economía que gira en torno a industrias maduras se han estudiado con menos claridad. La literatura económica tiende a tratar todos los sistemas por igual. Por lo tanto, se asume que las economías latinoamericanas, con un determinado nivel de inversión (extranjera o nacional), mejoras en la educación, las instituciones, etc., se encaminarán hacia la senda de las economías desarrolladas. El argumento aquí es que dichas recomendaciones abordan versiones idealizadas de estas economías, en lugar de abordar su dinámica tal como es en realidad.

Por lo tanto, podemos proponer un marco analítico para comprender el desempeño económico y la experiencia de desarrollo de los países especializados en industrias maduras. Basándonos en la formulación de Reinert, la dinámica del sistema se describe en el siguiente esquema:



Como en la formulación de Reinert, la causalidad se deriva de la actividad. Por ejemplo, no existe ningún mecanismo por el cual un aumento de la inversión, aplicado a esta estructura, conduzca a una organización más avanzada de las actividades. En la realidad, las mejoras sostenidas en factores como el aumento de la inversión, las innovaciones, las solicitudes de patentes, etc., son indicios de que un país ha adoptado nuevas actividades de mayor calidad.

Una de las características principales de este sistema es su capacidad de crecer y de mostrar estadísticas macroeconómicas muy positivas, sin alcanzar el desarrollo de las economías avanzadas. Hay crecimiento del PIB, pero no se está produciendo una convergencia. De hecho, este tipo de crecimiento puede inhibir el potencial del crecimiento futuro. Si el crecimiento económico implica la consolidación del sistema industrial maduro, podemos hablar, de forma realista, de un ‘crecimiento que inhibe el crecimiento’. Es decir, el crecimiento económico a corto plazo reduce las perspectivas de desarrollo de la economía a largo plazo. Por ejemplo, un análisis de insumo-producto de la economía brasileña durante el auge de las materias primas, durante el cual la economía creció significativamente, reveló que “las interacciones entre sectores disminuyeron durante esos años, lo que indica un deterioro de la estructura económica, lo cual apunta a una restricción del crecimiento económico sostenible del país” (Morrone, 2021). Cabe destacar que no se trata, como se suele argumentar, de que los recursos naturales representen una mayor proporción de las exportaciones. Es perfectamente posible que las perspectivas de desarrollo mejoren si un país puede exportar una pequeña cantidad de productos nuevos y avanzados, al mismo tiempo que aumentan las exportaciones de materias primas; un aumento del 10% en uno no invalida un aumento del 5% en el otro.

La experiencia de Argentina durante el auge es otro ejemplo. El crecimiento del PIB fue excepcional a principios de la década de 2000. Sin embargo, los estudios de este período señalan que lo que se definió como ‘crecimiento’ no fue desarrollo en el sentido tradicional, sino “crecimiento industrial” (Schorr, 2013). Un factor clave fue la creación de nuevas industrias para satisfacer la demanda interna. Pero estas nuevas empresas operaban en sectores maduros, como el textil. En resumen, la estructura productiva preexistente de Argentina se expandió: surgió un mayor número de actividades de una calidad determinada. Y, como suele ocurrir en este sistema, el crecimiento se logró mediante la incorporación de mano de obra, no mediante aumentos de productividad. Esto puede generar una mejora temporal en las estadísticas macroeconómicas. Sin embargo, inevitablemente alcanzará límites: dichas industrias no tienen la capacidad para el crecimiento sostenido de la productividad requerido, y la capacidad de incorporar constantemente mano de obra barata no es infinita. Como era de esperar, sin políticas sostenidas y deliberadas para ingresar a nuevos sectores, América Latina no experimentó un cambio estructural hacia actividades o

sectores más avanzados de la economía durante el auge de las materias primas (Diao, McMillan, Rodrik 2017). Es erróneo asumir, como hacen muchos estudios, que países como Brasil y Argentina se encontraban en una senda de crecimiento sostenible durante el auge, pero se vieron interrumpidos por malas decisiones macroeconómicas, una restricción externa, el colapso de una coalición política, etc. La imposibilidad de ascender en la escala de la calidad de la actividad es la fuente de la limitación.

Las industrias maduras implican una economía política específica que perpetúa el sistema. En esencia, la influencia de estas industrias en la vida política nacional les ha permitido obtener una protección significativa frente a la competencia extranjera. Sin embargo, las características de las industrias maduras tienen implicaciones adicionales. Dado que estas industrias compiten principalmente en función de los costos, más que en la innovación, la reducción de costos se convierte en el objetivo principal de quienes gestionan este tipo de actividades. Esto se traduce en una obsesión por la "competitividad", que esencialmente significa "salarios más bajos". Las implicaciones de esto se observan en toda América Latina, donde las grandes empresas nacionales tienden a tener una enorme influencia en la política nacional. Además, la cooperación entre empresas y gobiernos para determinar los planes nacionales de desarrollo inevitablemente coloca estas preocupaciones en el centro de la planificación. Aún es posible leer planes nacionales de desarrollo que consideran posible que una empresa procesadora de alimentos, una empresa minorista o una empacadora de carne se convierta en un "campeón nacional"; Brasil es un ejemplo destacado.

En este sentido, el problema no se trata de la falta de una clase industrial "nacionalista", como se suele afirmar. Se trata de las necesidades específicas de cada industria. Estos problemas se agravan cuando las principales industrias nacionales se centran en la exportación. En tales casos, incluso la demanda interna pasa a un segundo plano, dado que los principales consumidores se encuentran en el extranjero. Por lo tanto, la especialización en industrias maduras, que implica una economía nacional de baja demanda, también conlleva una economía política con preferencia por una economía de bajos salarios y baja demanda.

Estas tendencias se ven exacerbadas por las características del sistema, que implican pocos incentivos para el cambio. El mercado laboral en América Latina incluye una enorme cantidad de subempleados en la economía informal. Esta es una característica típica de las economías con industrias maduras y, en particular, un enfoque en industrias de rendimientos decrecientes, como la extracción de recursos. La mano de obra barata significa que es un factor muy barato en comparación con las inversiones de capital. Y dado que la demanda es generalmente baja, al igual que, a menudo, la utilización de la capacidad, tales inversiones tienen poco sentido.

Los bajos salarios y la abundante oferta laboral impiden el ciclo de presión salarial sobre el crecimiento de la productividad, típico de las economías avanzadas. El resultado es un sistema de baja exigencia para innovar y mejorar el crecimiento de la productividad. En América Latina, las economías nacionales tienen bajas tasas de inversión porque las industrias específicas no requieren una inversión grande y sostenida, y porque, aun cuando hay potencial, el mismo sistema no incentiva la inversión. Por este razón, una serie de incentivos aplicados por los gobiernos de toda la región han tenido poco impacto a largo plazo en las tasas de inversión; la fuente fundamental del problema no ha cambiado.

En el modelo latinoamericano, no solo la participación salarial en el PIB es baja, sino que las ganancias (excedente bruto de explotación) representan una proporción mucho mayor del consumo que en las economías avanzadas. En las economías avanzadas, son los salarios los que constituyen la mayor parte del consumo, mientras que en América Latina la tendencia es la contraria, y una gran parte de las ganancias se destina al consumo privado, en lugar de a la inversión (Lindenboim et al., 2011). Las economías latinoamericanas no han realizado la transición al sistema de salarios altos, y el enfoque en la competitividad y en salarios más bajos para mantener la competitividad inhibe aún más este proceso. Medidas como la devaluación, que otorgan a las empresas una ventaja artificial, reduciendo así la compulsión por innovar, deben considerarse en este contexto. Cabe señalar, sin embargo, que incluso si medidas como las tasas de inversión aumentaran, la cuestión central es el destino de la inversión y sus implicaciones para la calidad de la actividad económica.

Estos factores explican por qué las políticas industriales en América Latina, diseñadas para hacer más eficientes las industrias preexistentes, tienen muy poco impacto. Las tasas de inversión y el gasto en investigación y desarrollo se mantienen obstinadamente bajos, porque las industrias presentes en la región, en el contexto actual, no los requieren. Sin embargo, cuando las empresas latinoamericanas emergen en las actividades "correctas" de alta calidad, se ven obligadas a invertir e innovar, dadas las características de la industria. Este es el caso de empresas como TOTVS, Embraer y otras, que no necesitan ser coaccionadas por la política oficial para aumentar las tasas de inversión o participar en investigación y desarrollo.

La macroeconomía en un sistema maduro

No existe un resultado macroeconómico predeterminado dada la especialización en industrias maduras. Tampoco existe ningún problema macroeconómico inherente a este tipo de especialización. Los países con esta configuración de actividad económica pueden tener tanto superávits como déficits comerciales. A pesar de lo que afirman algunas escuelas de desarrollo económico, no hay razón por la que un país en desarrollo no pueda tener déficits comerciales a largo plazo. Colombia es un ejemplo. El país ha registrado un déficit

comercial durante muchos años sin problemas macroeconómicos concomitantes. Una razón para esto es que se ha permitido la flotación del peso, lo que significa que el valor de la moneda se ajusta ante cualquier presión comercial.

La capacidad de Colombia para registrar un déficit es la misma que la de cualquier país con un tipo de cambio flotante: está determinada por la disposición de los extranjeros a invertir o ahorrar en la economía nacional. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, las industrias maduras implican economías de baja demanda, lo que tiende a desalentar la inversión extranjera. Esto ha llevado a la tendencia a acumular reservas de divisas o a elevar las tasas de interés como medida temporal para proteger la moneda o atraer operaciones de *carry trade* para financiar las importaciones.

Además, el papel de la IED, cuando interactúa con un sistema maduro, es muy diferente al de una economía avanzada. Dichas inversiones se centran en la industria extractiva, están diseñadas para satisfacer la demanda local, o son especulativas, invirtiendo en activos o en operaciones de *carry trade* a corto plazo. Por estas razones, los estudios concluyen que la IED en las economías en desarrollo tiende a desplazar la inversión local (Agosin et al., 2004). Esto no es sorprendente: en un sistema de baja demanda con pocas industrias innovadoras, el Estado tendría que presionar activamente a los inversores extranjeros para que contribuyeran a la innovación o al intercambio tecnológico, lo que desencadenaría un ciclo de inversión al estilo asiático. Los gobiernos de la región no se han mostrado dispuestos a implementar tales políticas, y entonces se emerge otra peculiaridad del sistema: a la ‘crecimiento que desalienta el crecimiento’, se puede añadir la ‘inversión que desalienta la inversión’.

Dado el enfoque aquí descrito, no podemos hablar de la necesidad de mejorar las políticas macroeconómicas como un medio independiente para mejorar las perspectivas de desarrollo económico. En el primer caso, no existe ningún mecanismo por el cual un tipo de cambio devaluado o sobrevalorado, por ejemplo, conduzca a la transición a actividades de mayor valor. Por un lado, una devaluación mejorará la competitividad de industrias como la manufactura de bajo valor, que tienden a competir en costos; esto ocurrió tras la devaluación de Argentina a principios de siglo. Pero incluso si esto aumentara las tasas de inversión para mejorar la capacidad de satisfacer la demanda, no existe un mecanismo que conduzca a una actividad de mayor calidad. De hecho, esto podría implicar una preferencia por las ganancias fáciles de una moneda subvaluada.

Factores macroeconómicos como las devaluaciones deben considerarse en función del tipo de industrias con las que interactúan. Por ejemplo, si bien las industrias de bajo valor podrían volverse más competitivas tras una devaluación, muchas industrias de proceso producen bienes básicos denominados en dólares en el mercado internacional. En este caso, la devaluación solo tendrá un efecto distributivo, mejorando las ganancias para los

exportadores que obtienen divisas. Sin embargo, cuando observamos los sectores avanzados de alta calidad, las implicaciones cambiarias son mínimas. Estos bienes también tienden a cotizarse en dólares, pero cuando no lo están, el costo no es el factor primordial que afecta la demanda. Los Estados Unidos, por ejemplo, tiene un déficit comercial en bienes manufactureros avanzados, y estos tienden a provenir de países con salarios altos y costos elevados; los bienes son especializados y el cliente está dispuesto a pagar el precio alto.

Por esta razón, en los últimos veinte años, Brasil y Argentina, por ejemplo, han experimentado fuertes fluctuaciones cambiarias, pero el impacto en la estructura productiva ha sido mínimo. Y, como se mencionó anteriormente, las industrias clave que impulsan el crecimiento generalmente son insensibles a tales cambios; las ventas internacionales de Embraer no se han visto afectadas por las fluctuaciones del Real.²

En la misma línea, los debates sobre si las economías de América Latina deberían registrar un déficit o un superávit comercial son, dado el marco desarrollado aquí, consideraciones secundarias. La pregunta clave es qué efecto tienen las importaciones en el cambio estructural hacia actividades de mayor calidad. Si un país importa bienes de capital intermedios, como lo hace América Latina, esto no implica que esté siguiendo el mismo proceso que los Tigres Asiáticos hace 40 años. En este último caso, las importaciones contribuyeron a la modernización de la estructura productiva. Tradicionalmente, los países de industrialización tardía registraban grandes déficits comerciales; Corea del Sur, por ejemplo, aunque se considera un ejemplo de desarrollo impulsado por las exportaciones (*export-led*), registró déficits casi ininterrumpidos durante su fase de industrialización y hasta mediados de la década de 1990. La modernización que se produjo como resultado de las importaciones generó mayor crecimiento, mayores ingresos, salarios más altos y, cuando fueron permitidos, mayores niveles de IED. La deuda externa podía crecer en términos nominales, pero se redujo como porcentaje del PIB a medida que la economía se desplazaba hacia nuevas actividades y continuaba su trayectoria de crecimiento (la línea azul en la figura anterior).

² Australia es un ejemplo destacado. Entre 2000 y 2011, el dólar australiano duplicó su valor con respecto al dólar estadounidense. Si bien se observaron algunos efectos en los sectores manufactureros de menor valor, las exportaciones del país en los sectores de servicios avanzados y manufactura continuaron creciendo. Según un estudio gubernamental:

A pesar de los desafíos que han enfrentado los fabricantes australianos en los últimos años, algunas industrias han experimentado un crecimiento exportador relativamente fuerte, en particular los productores de manufacturas de alta cualificación, como equipos profesionales y científicos, y maquinaria y equipos especializados. Esto sugiere que los fabricantes de productos de mayor cualificación han podido adaptar sus modelos de negocio para desarrollar su presencia en mercados que demandan estos productos a pesar del alto tipo de cambio. (Atkin et al, 2013)

Un punto importante, destacado en el informe, es que la sobrevaluación de la moneda creó un incentivo adicional para la innovación en estas industrias, obligándolas a adaptarse para mantener su cuota de mercado y sus tasas de rentabilidad.

En América Latina actual, las importaciones de manufacturas están haciendo más eficientes las actividades preexistentes. El debate sobre si esto debería fomentarse con un tipo de cambio sobrevaluado es un debate sobre la mejor manera de expandir el sistema actual, no cómo migrar a uno nuevo.

Conclusiones

Esta ponencia ha propuesto un nuevo marco para evaluar el sistema económico en América Latina. Se argumenta que el factor determinante es la especialización de estas economías en industrias maduras con características específicas, lo cual tiene un impacto muy significativo en las trayectorias de desarrollo.

Existen diversas implicaciones para el pensamiento moderno sobre el desarrollo económico en la región. Quizás la más destacada sea que el enfoque actual en la política macroeconómica, más evidente en el *New Developmentalism* de Luiz Carlos Bresser Pereira, es erróneo: No proporciona un medio para que los cambios macroeconómicos conduzcan a una mejora en la calidad de la actividad económica, que es la única vía hacia el crecimiento económico y el desarrollo a largo plazo. Los debates modernos se centran, en cambio, en la mejor manera de gestionar el sistema actual y los problemas inherentes que enfrenta dada su configuración actual de actividad económica. De ahí la divergencia entre el *New Developmentalism*, que propone una moneda devaluada, y algunos pensadores estructuralistas que argumentan que se debería permitir que la moneda se aprecie para fomentar la importación de capital. Ambas posturas se niegan a tratar las actividades económicas tal como existen actualmente.

Mientras tanto, las políticas que se requieren para pasar a industrias nuevas y de mayor calidad son bien conocidas. Hoy en día existen muchos ejemplos destacados en países como China. Como observan Cimoli et al (2008), la gama de políticas que se requieren y que se han utilizado en el pasado se consideran hoy “pecados” contra el mercado. Las grandes empresas de sectores avanzados, a menudo respaldadas por protección estatal, son motores clave del desarrollo económico; como lo demuestran empresas como Xiaomi, Huawei, CATL en China. En América Latina, los grandes conglomerados que operan en sectores industriales y de servicios avanzados están en gran medida ausentes. Además, las políticas utilizadas para crear este tipo de empresas se desaconsejan en gran medida en el pensamiento de desarrollo moderno. Ni la CEPAL, la UNCTAD, la UNIDO u otros organismos recomiendan la creación de una Huawei o una Siemens latinoamericana. En un caso ejemplar, un estudio reciente de la CEPAL sobre las políticas del desarrollo en la región, escrito por la economista Mariana Mazzucato, afirma que, para los países en desarrollo, las estrategias de industriales verticales - el método de focalización utilizado por las economías

avanzadas para apoyar deliberadamente a ciertas industrias - ya no sirven para su propósito (Mazzucato, 2023).

El crecimiento de la productividad se ha estancado en América Latina debido no a la debilidad de sus instituciones o a sus decisiones macroeconómicas, como sugieren las teorías económicas contemporáneas. El problema reside en la naturaleza de las actividades que se desarrollan en la región, la cual restringe la trayectoria de desarrollo. La idea de que los países de la región se encuentran en una trampa de ingresos medios es engañosa: en realidad, están estancados en una forma específica, o "calidad", de actividad económica. A costa del desarrollo genuino en la región, los debates modernos en torno al desarrollo en América Latina siguen centrándose en cómo mejorar el funcionamiento del sistema preexistente, en lugar de avanzar a uno nuevo. Hoy en día, el desafío intelectual radica en cómo identificar las actividades que impulsan el desarrollo, y cómo crearlas.

Bibliografía

- Atkin, T., & Connolly, E. (2013, 24 June). *Australian exports: Global demand and the high exchange rate*. *RBA Bulletin*. Reserve Bank of Australia.
<https://www.rba.gov.au/publications/bulletin/2013/jun/1.html>
- Agosin, M., Mayer, R. (2004) Foreign Investment in Developing Countries; Does it Crowd in Domestic Investment?, UNCTADh
https://unctad.org/system/files/official-document/dp_146.en.pdf
- Cimoli, M., Dosi, G., & Stiglitz, J. E. (2008). *The future of industrial policies in the new millennium: Toward a knowledge-centered development agenda* (LEM Working Paper Series No. 2008/19). Laboratory of Economics and Management, Sant'Anna School of Advanced Studies.
<https://www.lem.sssup.it/WPLem/files/2008-19.pdf>
- Diao, X. McMillan, M. Rodrik, D. (2017) The Recent Growth Boom in Developing Economies: A Structural-Change Perspective, National Bureau of Economic Research.
- Lall, Sanjaya (2000). 'The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports, 1985–98'. *Oxford Development Studies*, 28, 3, 337- 369.
- Lindenboim, J., Kennedy, D., & Graña, J.M. (2011). *Share of labour compensation and aggregate demand – Discussions towards a growth strategy* (UNCTAD Discussion Paper No. 203; OSG DP/2011/3). United Nations Conference on Trade and Development.
https://unctad.org/system/files/official-document/osgdp20113_en.pdf
- Mazzucato, M. (2023) Cambio transformacional en América Latina y el Caribe: un enfoque de política orientada por misiones, CEPAL, Enero
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/48298-cambio-transformacional-america-latina-caribe-un-e-nfoque-politica-orientada>
- Marcolino, M. A., & Costa, D. (2021). Structural transformation and labor productivity in Brazil. *Revista Brasileira de Economia*, 75(4), 464–495.
<https://doi.org/10.5935/0034-7140.20210020>
- Morrone, H. (2021). *Qualitative input-output analysis of the Brazilian structural transformation, 2005–2014*. *Revista de Economia Contemporânea*, 25(1), Article e212513, 1–23.
<https://doi.org/10.1590/198055272513>
- Muro, M., Rothwell, J., Andes, S., Fikri, K., & Kulkarni, S. (2015). *America's advanced industries: What they are, where they are, and why they matter*. The Brookings Institution.
https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2015/02/AdvancedIndustry_FinalFeb2lores-1.pdf
- Palma, J. G. (2012). *Was Brazil's recent growth acceleration the world's most overrated boom? (Or, "never in the field of economics has so much euphoria been generated by so few accomplishments")*, Cambridge Working Papers in Economics No. 1248, Faculty of Economics, University of Cambridge.
<https://doi.org/10.17863/CAM.1015>
- Paus, E. (2020) Innovation Strategies Matter: Latin America's Middle-Income Trap Meets China and Globalisation, *The Journal of Development Studies*, Volume 56, Issue 4, pp.657-679.

Reinert, E. (1980) International Trade and the Economic Mechanisms of Underdevelopment, Phd Thesis, Cornell University.

- (1994) 'Catching-Up From Way Behind, A Third World View Perspective on First World History', in Fagerberg, J. Verspagen, B. Von Tunzelmann, G. N. (eds) *The Dynamics of Technology, Trade and Growth*, Edward Elgar Publishing.

- (2020). Industrial policy: A Long-Term Perspective and Overview of Theoretical Arguments, UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series.

Remes, J., Cadena, A., Chaia, A., Gosula, V., Bughin, J., Manyika, J., Woetzel, L., Grosman, N., Tacke, T., & Russell, K. (2019). Latin America's missing middle of midsize firms and middle-class spending power (Report). McKinsey Global Institute.
<https://www.mckinsey.com/featured-insights/americas/latin-americas-missing-middle-of-midsize-firms-and-middle-class-spending-power>

Schneider, B. R. (2013). *Hierarchical capitalism in Latin America: Business, labor, and the challenges of equitable development*. Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/CBO9781107300446>

Schorr, M. (Ed.). (2013). *Argentina en la posconvertibilidad: ¿Desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila.

Empresas ancla en cadenas de valor nacionales: ¿pueden impulsar la formalización y mejora de las PYMES? Evidencia desde la industria de confección en Paraguay

Gustavo Setrini

FLACSO Paraguay

Melisa Vera

FLACSO Paraguay

Eva Torales

Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte

Resumen

La informalidad es un desafío persistente en el desarrollo económico de América Latina, con empresas informales atrapadas en competencia de costo en nichos de bajo valor, mientras sus trabajadores carecen de protección social. ¿Puede la integración en cadenas de valor lideradas por empresas formales ayudar a las PYMES a superar las barreras al crecimiento y la formalización? Este estudio analiza un programa de desarrollo de proveedores en la industria de confección en Paraguay, implementado por el PNUD Paraguay, que conectó talleres informales de PYMES con empresas ancla nacionales mientras brindaba capacitación y apoyo personalizado para su mejora productiva.

La investigación aporta a la literatura sobre gobernanza de cadenas de valor y desarrollo económico en dos aspectos clave. Primero, desplaza el enfoque de las cadenas globales hacia las cadenas de valor nacionales y regionales, que están ganando relevancia debido al nearshoring y la regionalización económica. Segundo, va más allá del análisis de proveedores primarios de empresas multinacionales para examinar la relación entre empresas ancla nacionales y sus proveedores PYMES, generalmente informales. Los hallazgos revelan que, aunque las marcas nacionales de ropa en Paraguay compiten con éxito frente a importaciones, muchas carecen de capacidades gerenciales y de coordinación necesarias para actuar como "empresas ancla desarrollistas" para sus proveedores. Sin una gestión sólida de desarrollo de productos y cadenas de suministro, estas empresas pueden adoptar prácticas extractivas que perpetúan la informalidad entre las PYMES.

El estudio concluye que las políticas industriales que buscan aprovechar las cadenas de valor para la mejora de PYMES no deben asumir que las empresas ancla pueden impulsar este proceso por sí solas. En cambio, las intervenciones deben fortalecer explícitamente sus capacidades gerenciales para garantizar una integración inclusiva y sostenible de los proveedores.

Palabras clave

Sector informal, PYMES, gobernanza de cadenas de valor, política industrial, desarrollo de proveedores

1. Introducción

En Paraguay, existen diversos clusters industriales compuestos por pequeñas y medianas empresas (PyMEs), organizadas formal e informalmente, que presentan un potencial significativo para generar crecimiento económico y empleo de calidad mediante estrategias de manufactura flexible y competitividad colectiva. Sin embargo, un desafío central para concretar este potencial es conectar los clusters con mercados dinámicos y adecuar tanto a las empresas como a los trabajadores para cumplir con los estándares de calidad requeridos.

Dentro del sector manufacturero, la industria de corte y confección destaca por su potencial de desarrollo, debido a la existencia de varios clusters dedicados al rubro, la acumulación de capacidades organizativas y productivas previas, y la creciente demanda de marcas nacionales y regionales para tercerizar actividades manufactureras. Para aprovechar este potencial, los clusters enfrentan retos como: mejoras en la gestión financiera, contable y administrativa; actualización de equipamiento y planta física; acceso y retención de mano de obra calificada; y fortalecimiento del asociativismo y redes de colaboración.

El programa “Local”, desarrollado por el Laboratorio de Aceleración del PNUD Paraguay en colaboración con actores locales en Yaguarón, Pilar y Mariano Roque Alonso, buscó abordar estos desafíos. Sus objetivos incluyeron fomentar encadenamientos productivos entre empresas ancla y PyMEs de clusters, generar aprendizaje productivo mediante acompañamiento técnico, articular mejoras productivas con mejoras sociales en condiciones laborales, y fortalecer la gobernanza territorial mediante asociativismo y articulación interinstitucional.

Para evaluar la efectividad del programa, se plantearon preguntas clave: ¿Cómo impacta la construcción de nuevas relaciones de provisión de servicios en el mejoramiento productivo de los talleres? ¿Es posible combinar mejoras sociales y productivas en la cadena de valor de la confección? ¿Puede la facilitación de relaciones aumentar la confianza y la búsqueda de intereses mutuos entre organizaciones? ¿Qué rol juegan el contexto territorial, la relación con empresas ancla y las características de los talleres en las mejoras factibles?

Este estudio examina la implementación y resultados de “Local”, situando la industria local de la confección en el contexto de cadenas de valor globales, clusters industriales y políticas de desarrollo productivo, y planteando hipótesis sobre la interacción entre mejoras productivas, sociales y cooperación entre actores locales.

2. Marco Conceptual

a. Gobernanza de cadenas de valor

La globalización entre 1990 y 2020 transformó la industrialización en los países en desarrollo mediante tres cambios principales. Primero, la integración en mercados internacionales incrementó las exigencias competitivas sobre las empresas manufactureras:

no basta con bajos costos; los mercados requieren rapidez, calidad y diversidad (Dolan & Humphrey, 2000). Segundo, la liberalización comercial limitó las herramientas tradicionales de política industrial, como subsidios y protecciones, aumentando la competencia interna y externa (Wade, 2003; Jenkins, 2015). Esto generó mayores barreras de entrada para las empresas de países no industrializados, ampliando las brechas tecnológicas y productivas con respecto a empresas globales establecidas (Chang & Salomón, 2004).

El tercer cambio fue la modularización de la producción: la empresa verticalmente integrada cedió paso a redes de empresas especializadas dentro de las cadenas de valor, facilitando la inserción de países en desarrollo en el comercio mundial como proveedores de insumos o servicios intermedios (Sturgeon, 2002; Dadush & Ali, 2011). Las cadenas de valor globales (CVG) se conciben como espacios de aprendizaje industrial, donde las “empresas ancla” controlan y regulan el acceso a funciones de mayor valor, limitando el progreso hacia diseño, marketing e innovación, y generando riesgos de crecimiento limitado o “pauperizante” (Gereffi et al., 2005; Gibbon & Ponte, 2005; Kaplinsky et al., 2002).

b. Empresas ancla, desarrollo de proveedores y mejoramiento social

La literatura sobre clústeres industriales muestra que la competitividad no depende únicamente de la escala, sino de la cooperación entre empresas, la acumulación de capital social y la infraestructura institucional local (Piore & Sabel, 1984; Amin & Thrift, 1995; Schmitz, 2000). Los clústeres pueden mejorar la productividad mediante cooperación horizontal y vertical, aunque la inserción en cadenas de valor globales puede profundizar desigualdades entre empresas locales (Storper et al., 2007; Schmitz, 2000).

Gereffi y Lee (2016) siguen a Barrientos y Smith (2007) y Elliott y Freeman (2003) que definen la mejora social como una combinación de “estándares medibles”, que incluyen el tipo de empleo (regular o irregular), nivel salarial, protección social y jornada laboral; y “derechos habilitadores”, o aspectos menos cuantificables de la mejora social, como la libertad de asociación, el derecho a la negociación colectiva, la no discriminación y el empoderamiento. Los autores sintetizan la literatura que investiga la mejora social en una tipología de diferentes modos de gobernanza “sinérgicos” compuestos por instituciones privadas, públicas y de la sociedad civil, cada una impulsada por diferentes actores y diferentes incentivos, creando diversas trayectorias de mejora social. Estos incluyen mejoras sociales impulsadas por el mercado, impulsadas por la Responsabilidad Social Corporativa, de iniciativas multi-stakeholder, impulsadas por trabajadores, centrados en clústeres, e impulsadas por la gobernanza pública, cada uno con diferentes impulsores y actores clave. Los marcos teóricos de estos autores han sido incorporados y operativizados dentro de metodologías de intervención y desarrollo de cadenas de valor para el trabajo decente por la Organización Internacional del Trabajo.

Esta literatura extrae conclusiones casi exclusivamente de las grandes proveedoras de primer nivel de compradores globales y de clústers industriales con experiencia exportadora exitosa en países con historias considerables de industrialización y escala de producción. Menos trabajo se ha centrado en cómo la globalización ha alterado las perspectivas de industrialización y cuales son los efectos de las políticas industriales centradas en las cadenas de valor o en clústers en lugares como Paraguay, con sectores industriales muy pequeños, comercio dominado por exportaciones primarias y empleo dominado por el sector de servicios informales.

c. Cadenas Globales y regionales vs locales en la industria de confección

La industria de confección global se caracteriza por marcas dominantes que controlan diseño, marketing y venta, mientras que la producción se concentra en países de bajo costo, como Bangladesh, con integración vertical y subcontratación de múltiples niveles (Gereffi, 2019; Blome et al., 2022). La liberalización y la expansión de capacidad global han generado sobreproducción y mercados secundarios, como la exportación de ropa usada (Observatory of Economic Complexity, 2021).

En América Latina, existen tres sistemas productivos distintos: México, como proveedor regional cercano a EE.UU. con integración de paquetes completos; países de la cuenca del Caribe, centrados en ensamblaje de bajo costo; y Sudamérica, con industrias más orientadas al mercado interno, bajo nivel de exportación y limitada competitividad frente a Asia (Gereffi, 2000; Mortimore, 2003; Growth Lab, 2022).

Brasil y Argentina han adoptado estrategias de subcontratación interna y regional, pero la informalidad y la baja productividad persisten (Scur & Kolososki, 2019; Ludmer et al., 2020).

Paraguay brinda un caso extremo de la “trampa del ingreso medio” (Engel & Taglioni, 2017): su industria de confección es pequeña y fragmentada: por un lado existe un sector informal de baja calidad, en su mayoría pequeños talleres domésticos que abastecen a compradores informales, y por el otro, un sector formal de mayor calidad con marcas nacionales abastecidas por PYMES, por un lado, y maquilas que sirven como proveedores de primer nivel principalmente para las marcas brasileñas enfocadas en el mercado regional (Montt et al., 2021). Los altos costos laborales y la baja productividad limitan la competitividad regional. Esto plantea interrogantes sobre qué políticas industriales pueden fortalecer clústeres nacionales y regionales, promover la mejora productiva y social y apoyar el desarrollo de proveedores locales (Horner, 2016; Pasquali, 2021).

En Paraguay, los clusters locales muestran importantes diferencias:

- Yaguarón destaca por talleres relativamente más grandes y diversificados, con cierta formalidad fiscal y relaciones con múltiples empresas ancla, aunque muchos mantienen especialización en productos de bajo valor agregado.

- Pilar se caracteriza por talleres más pequeños, con fuerte vínculo a una empresa ancla histórica, producción orientada a artículos del hogar, y empleo relativamente estable en algunos talleres.

- Mariano Roque Alonso cuenta con pequeños talleres independientes, orientados al mercado local y con empleo más formalizado que en otros clústeres, aunque con escaso apoyo de iniciativas de desarrollo productivo.

Estos clústeres reflejan distintos niveles de formalización, asociativismo y vinculación con empresas ancla y representan la gran heterogeneidad y los desafíos del sector de corte y confección en Paraguay.

En este contexto, el programa "Local" del PNUD Paraguay buscó fortalecer proveedores PYME en la industria de confección, constituyendo un caso relevante para estudiar la interacción entre políticas industriales, cooperación empresarial y mejora social en cadenas de valor nacionales y regionales.

Para evaluar este tipo de intervenciones e identificar los aprendizajes generados por la implementación, hicimos la siguiente pregunta: ¿Cómo afectan el contexto territorial, las relaciones con las empresas ancla y las características de los talleres de confección al tipo de mejoras productivas y sociales factibles en dentro de cadenas de valor nacionales y regionales?

3. Metodología

El estudio se desarrolló mediante una comparación estructurada cualitativa en tres fases: caracterización de los clusters antes de la intervención, seguimiento durante la intervención y caracterización final. El diseño adoptó la técnica de rastreo de procesos (process tracing) para identificar cómo las acciones del proyecto interactúan con las condiciones preexistentes en cada territorio y con las características de los talleres, generando distintos patrones de mejoras productivas, laborales y administrativas (Bennett, 2014).

Para ello, se aplicaron entrevistas semi-estructuradas con los propietarios de los talleres seleccionados, empresas ancla, representantes de asociaciones gremiales y actores del gobierno nacional y municipal. Estas entrevistas permitieron obtener información sobre las capacidades productivas, administrativas y laborales de los talleres, así como sobre las interacciones con el contexto territorial. También utilizamos observación directa, con visitas a talleres y reuniones de asociaciones de talleristas para registrar prácticas de producción, organización del trabajo, uso de maquinaria y condiciones laborales.

Finalmente compilamos una bitácora de seguimiento que registró sistemáticamente las interacciones entre el equipo técnico del proyecto con los talleres y otros actores durante la implementación de la intervención, incluyendo visitas técnicas, capacitaciones y actividades de articulación gremial y comercial.

a. Hipótesis

En general, se esperó que las intervenciones del proyecto “Local” impulsen mejoras productivas y laborales según la siguiente hipótesis:

Si facilitamos y formalizamos nuevas relaciones entre MIPYMES proveedoras de servicios de confección, asociaciones locales de MIPYMES, y empresas ancla con demanda para servicios de confección, y si integramos actividades de concientización y capacitación para mejoras de las condiciones laborales a las interacciones de encadenamiento productivos, entonces podremos fortalecer y acelerar los procesos de aprendizaje, construcción de confianza, mejoramiento productivo y mejoramiento social en talleres confección.

Sin embargo, se esperó que las condiciones pre-existentes a la intervención en los tres territorios tuvieran un efecto condicionante importante sobre el efecto de las intervenciones y los tipos de mejoramiento que se materializarían. El objetivo de la evaluación de la intervención fue desarrollar hipótesis y explicaciones sobre el efecto de estas variables condicionantes sobre el impacto de las intervenciones del proyecto (Diagrama 1). Se definen resumidamente las variables de la hipótesis a continuación.

Diagrama 1. Hipótesis Experimental



b. Variables del Estudio

Variables Dependientes

1. Mejoras productivas: incluyen cambios en producto, proceso y funciones de la cadena de valor que incrementen el valor agregado de la producción. Se evaluaron inversiones en maquinaria, infraestructura, reorganización de espacios, métodos de producción, gestión de calidad y capacitación polivalente de los operarios.

2. Condiciones y prácticas laborales: mejoras en manejo de recursos humanos, pago de salarios dignos, acceso a seguridad social, higiene y seguridad en el trabajo, percepción de dignidad laboral y cumplimiento de normativas sobre empleo de menores.

3. Mejoras administrativas: capacidad de los talleres para obtener y mantener documentos formales, planificar y documentar procesos productivos y comerciales, y registrar y analizar ingresos, gastos y finanzas.

Variables Independientes

Acciones y actividades implementadas como parte del proyecto “Local”:

- Acompañamiento técnico: visitas a talleres para asesoría en producción, cumplimiento de pedidos y procesos productivos.
- Capacitaciones: en registros contables, planificación productiva, gestión de calidad y derechos laborales, tanto por el equipo técnico como por instituciones aliadas.
- Articulación gremial e interinstitucional: apoyo a asociaciones de talleristas, organización de reuniones y espacios de intercambio con gremios, instituciones públicas y ONGs.

Variables Interactivas

El efecto de las intervenciones se espera que dependa de:

- Contexto territorial: historia de asociatividad y capacidad organizativa, estilos de liderazgo local, relaciones de subcontratación, políticas locales y nacionales, fuerza laboral y relaciones con autoridades locales.
- Características de los talleres: historia del propietario y del taller, modelo de negocio, relación con economía doméstica, ubicación física, dinámicas de género y proyección subjetiva de los talleristas y operarios.
- Relaciones con empresas ancla: coordinación de actividades, transmisión de demandas y requisitos de calidad, modalidades de acuerdos, precios, plazos, formas de entrega y desarrollo de proveedores.

c. Población

La intervención se implementó en tres clústeres de confección en Paraguay: Yaguarón, Pilar y Mariano Roque Alonso. En cada territorio se seleccionaron cinco talleres con potencial para mejoras productivas y laborales, además de identificar empresas ancla con capacidad de generar flujo constante de pedidos. Se excluyeron talleres con muy pocos operarios, infraestructura precaria, relaciones fuertemente capturadas con un solo cliente, falta de intención de crecimiento, o que ya alcanzaban un nivel de competitividad máximo en el contexto industrial paraguayo.

La evaluación se desarrolló en tres fases consecutivas. En la línea de base, entre septiembre de 2022 y junio de 2023, se realizaron 15 entrevistas semi-estructuradas a talleres seleccionados y otras 15 a actores contextuales, incluyendo empresas ancla, representantes gubernamentales y asociaciones gremiales, además del análisis de los planes de mejora iniciales de cada taller.

Durante la fase de seguimiento a la intervención, se llevaron a cabo visitas de observación a cada territorio para documentar los avances en los talleres, se realizaron entrevistas semi-estructuradas con propietarios y operarios, y se registraron sistemáticamente las interacciones en bitácoras de actividades. Finalmente, en la línea final se entrevistó a 12 actores clave a nivel nacional y local, y se realizaron visitas y entrevistas semi-estructuradas con cada taller participante para evaluar los progresos en aspectos productivos, laborales y administrativos.

4. Resultados

a. Línea de base

Durante la Línea de Base se identificó la situación inicial de los talleres y territorios de Yaguarón, Pilar y Mariano Roque Alonso, evidenciando condiciones estructurales, productivas y laborales que condicionan la dinámica de la industria de confección en cada lugar.

En Yaguarón, la principal barrera para la mejora de las PYMES es la escasez de capital de inversión. La mayoría de los talleres son empresas familiares de subsistencia, sin separación legal entre activos y pasivos de la empresa y del hogar, lo que obliga a los propietarios a elegir entre consumo familiar e inversión productiva. La infraestructura de los talleres suele ser insuficiente, con espacios improvisados en las casas, limitando la productividad, la calidad y la capacidad de atender demandas más exigentes. Se identificaron tres trayectorias de los talleres: algunos apuntan a nichos de alta calidad con márgenes mayores pero altos costos y riesgo financiero; otros buscan flexibilidad y bajos costos para mantenerse operativos; y un tercer grupo prioriza volumen y continuidad de pedidos mediante acceso a licitaciones estatales. El diagnóstico reveló deficiencias en infraestructura, maquinaria, gestión de calidad, organización, especialización, trabajo decente, administración, asociatividad e innovación. Los operarios perciben un trato justo y condiciones de trabajo razonables, aunque hay preocupaciones sobre discriminación, seguridad laboral, ingresos insuficientes y continuidad del empleo. Los planes de mejora propuestos abarcan productividad, calidad, asociatividad, trabajo decente y gestión comercial, priorizando orden, limpieza, administración y capacitación técnica.

En Pilar, los talleres muestran desafíos similares a los de Yaguarón, pero se observan mayores oportunidades de crecimiento debido a la presencia de la Manufactura Pilar como empresa ancla. La trayectoria de algunos talleres como proveedores permitió acumular experiencia, generar confianza y proyectar la creación de marcas propias. La escasez de mano de obra calificada y la limitada capacidad de inversión siguen siendo barreras, aunque los propietarios muestran mayor preocupación por la seguridad social y la conformación de cooperativas para enfrentar colectivamente las limitaciones de mercado. El diagnóstico

detectó deficiencias en infraestructura, maquinaria, calidad, organización, especialización, trabajo decente, administración e innovación, mientras que las percepciones de los operarios muestran fortalezas similares a Yaguarón pero con ingresos insuficientes y cierta inseguridad laboral. Los planes de mejora incluyen acciones similares a Yaguarón, con un foco adicional en la regulación y ajuste de maquinarias.

En Mariano Roque Alonso, los talleres se caracterizan por su proximidad al mercado urbano, lo que permite estrategias flexibles que combinan trabajos de ensamblaje, producción por encargo y productos propios. Sin embargo, la mayoría opera a microescala, con limitaciones para contratar mano de obra calificada y sin capacidad de inversión en infraestructura. Los talleres dependen de la autoexplotación para mantenerse competitivos, mientras algunos miran a la producción de marca propia como alternativa. El diagnóstico evidenció problemas en infraestructura, maquinaria, trabajo decente, administración, asociatividad e innovación. Las percepciones de los operarios reflejan trato justo y conciliación laboral-familiar adecuada, aunque persisten desafíos en ingresos, seguridad y orden del taller. Los planes de mejora priorizan orden y limpieza, capacidad productiva, procesos de tizada y corte, gestión administrativa y estructura de costos, mientras que aspectos como especificaciones técnicas y trabajo decente fueron considerados menos relevantes por los talleristas.

b. Línea final

El programa buscó mejorar la productividad de los 13 pequeños y medianos talleres de confección que fueron seleccionados en Mariano Roque Alonso, Yaguarón y Pilar, lo cual a su vez permitiría generar mejoras en las condiciones laborales para los propietarios y operarios dentro de ellas. También, buscó fortalecer el asociativismo entre talleres como una herramienta adicional para el crecimiento de las MIPYMES. Asimismo, buscó generar aprendizajes sobre intervenciones de desarrollo sustentable que impulsen empleo decente, productividad y formalización en la industria.

Mejoras Productivas: El programa partió de la premisa de que las empresas ancla, debido a su mayor formalidad, conocimiento técnico y conexión con el mercado, podrían impulsar mejoras productivas y fomentar la formalización de sus proveedores. Acerca de esta premisa, emergieron tres aprendizajes claves para incorporar al diseño de políticas industriales y desarrollo de proveedores. Primero, las empresas ancla constituyen un segundo enfoque de intervención que se debería añadir al enfoque sobre MIPYMES. Segundo, sin este paso, es difícil que articular a las MIPYMES a cadenas de valor les ayude a superar la ‘trampa de productividad’ generado por su baja capacidad gerencial especializada y bajos niveles de inversión fija. Tercero, los obstáculos para mejorar la productividad de las MIPYMES de confección están entrelazadas con barreras sociales para la mejora de la disciplina laboral y la promoción del trabajo decente dentro de ellos.

Necesidades y Debilidades de las Empresas Ancla: El programa buscó estabilizar la relación entre empresas ancla y talleres proveedores para facilitar la inversión en mejoras productivas. Sin embargo, se observó que las empresas ancla requieren cambios internos para gestionar eficazmente la tercerización y desarrollar proveedores. La ausencia de departamentos de desarrollo de productos y la falta de planificación interna limitaron la transmisión de especificaciones productivas, generando costos adicionales para talleres y empresas. Las intervenciones de Local permitieron visibilizar estos problemas y mejorar la comunicación y acompañamiento entre talleres y empresas, aunque la intervención no abordó sistemáticamente estas debilidades estructurales. En ese sentido, uno de los aprendizajes centrales del programa es que las empresas anclas requieren una serie de inversiones y cambios internos para establecer prácticas exitosas de tercerización y desarrollo de proveedores y que esto podría ser el enfoque de una intervención paralela a la contemplada por Local.

En contraste a los vínculos estrechos de gobernanza ‘relacional’ o ‘capturada’ identificadas como los motores del mejoramiento productivo, en la literatura sobre cadenas de valor, las relaciones entre empresas ancla y proveedores en la industria de confección paraguaya tienden a ser distantes (*arm's length*) y carentes del flujo denso de información y conocimiento necesario para desarrollar capacidades compartidas dentro de la cadena de valor. Las empresas anclas suelen tener la expectativa que los talleres sepan cumplir con sus estándares y condiciones y con el precio estipulado por prenda, y, conversamente, los talleres suelen limitarse a la confección de productos que ya saben producir y a clientes que no demandan cambios en sus prácticas o inversión en sus talleres.

Baja Escala y Capacidad Gerencial de los Talleres: Los talleres pequeños enfrentan sobrecarga de responsabilidades, ya que los dueños deben cumplir múltiples funciones administrativas, productivas y comerciales, limitando la adopción de herramientas gerenciales y planificación. La baja e impredecible demanda que muchas veces perciben estos talleristas, además, hace parecer irrelevante o hasta irracional invertir tiempo y energía para aprender e integrar herramientas gerenciales como las planillas de costos y tiempos que quiso aplicar Local.

Esto contrasta con el valor que dieron los talleristas a las capacitaciones sobre la estructura de la cadena de valor de la industria de confección y el organigrama del taller. A través de la mentoría, los talleristas identificaron cuáles de todos los distintos servicios en la cadena de valor estaban proveyendo y elaboraron organigramas para identificar las diferentes áreas de su negocio y establecer roles y responsabilidades claras. El ejercicio produjo una mayor conciencia sobre la organización interna de los talleres, de la multiplicidad de roles que estaban cumpliendo los dueños y de la necesidad de delegar a subordinados en sus talleres para que se atiendan de forma adecuada.

Necesidad de Inversión en Infraestructura: La infraestructura de los talleres, generalmente ubicada en hogares familiares, requiere mejoras básicas que compiten con necesidades domésticas. Local logró avances en organización y flujo productivo mediante la metodología 5S, provisión de muebles y capacitaciones técnicas. Las capacitaciones en mantenimiento de máquinas de coser mejoraron la autonomía operativa, reduciendo tiempos de reparación y pérdidas por fallas. Sin embargo, Local no pudo abordar la necesidad de ciertas inversiones fijas que aumentan los costos de producción de los talleres y superan la capacidad de financiamiento de los talleristas en base a sus ganancias, su acceso a crédito y su capacidad y voluntad de absorber riesgos financieros. Por ejemplo, los talleres generalmente tienen conexiones eléctricas monofásicas, adecuadas para el consumo doméstico, pero que aumentan sustancialmente el costo y disminuyen la confiabilidad de la electricidad para uso productivo.

Impacto en la Productividad: Las intervenciones fomentaron la conciencia sobre costos y rentabilidad, lo que permitió a algunos talleres rechazar pedidos no rentables y negociar precios más justos. La capacitación en moldería mejoró la precisión en la confección, reduciendo la necesidad de rehacer productos. En conjunto, los resultados confirman la importancia de fortalecer capacidades gerenciales y administrativas y la necesidad de abordar obstáculos para la disciplina laboral como condición para aumentar la productividad.

Mejoras Laborales: Aumentar la productividad fue considerado un paso hacia mejores condiciones laborales, como salarios dignos, seguridad e higiene y cobertura de seguridad social. No obstante, la baja y variable demanda, sumada a la limitada capacidad de planificación de las empresas ancla, restringe la posibilidad de invertir en formalización laboral. Las capacitaciones sobre trabajo decente y mentorías personalizadas contribuyeron a mejorar el ambiente laboral, fomentando normas de convivencia, motivación, comunicación, liderazgo y manejo de conflictos.

Asociatividad: El grado de asociatividad en los tres clústeres es incipiente y responde a motivaciones distintas:

- En Mariano Roque Alonso, se evidenció interés en compartir conocimientos y recursos, estableciendo relaciones de colaboración para pedidos de mayor volumen.
- En Yaguarón, la prioridad fue lograr un flujo constante de pedidos, y se inició la exploración de una cooperativa como alternativa para formalizar la colaboración, aunque persisten barreras como el individualismo y la falta de conciencia sobre los beneficios del asociativismo.
- En Pilar, el impulso de la Manufactura Pilar promovió la formación de una cooperativa, con entusiasmo de los talleristas por ofrecer prestaciones formales a operarios y realizar inversiones colectivas, aunque aún faltan definiciones sobre el modelo de negocio y financiamiento.

Las intervenciones de Local aceleraron la formalización y fortalecimiento de las iniciativas asociativas, generando conciencia sobre la necesidad de acciones colectivas para mejorar la productividad y competitividad del clúster. Sin embargo, las organizaciones requieren mayor desarrollo político y capacidades administrativas para cumplir plenamente funciones representativas e intermediar entre miembros y actores externos.

5. Discusión

La disciplina laboral—el uso eficiente del tiempo laboral para la producción de productos o servicios con valor de mercado—es un componente importante de la productividad, especialmente en actividades intensivas en el uso de mano de obra, como es la industria de confección.

En el análisis de Local identificamos una serie de barreras para lograr mayor disciplina laboral y, luego, para traducirla en mejores condiciones de trabajo.

Primero, la falta de tiempo de los talleristas para aplicar las prácticas recomendadas por el equipo técnico en las capacitaciones sobre registro de su producción semanal hizo imposible avanzar con capacitaciones sobre cómo optimizar la estructura de pago de las tarifas por pieza. Esta práctica, conocida como “trabajo a destajo” incentiva mayor disciplina laboral y productividad en los talleres y ya es utilizada por muchos, pero no todos los talleres. Sin embargo, suelen fijar el monto de pago por operación según las indicaciones de las empresas ancla o según costumbre y sin ninguna referencia a los tiempos de producción reales en sus talleres. Sin antes saber cómo calcular sus costos y medir sus tiempos en general, no fue posible calcular los minutos necesarios para cada operación, estimar un pago a destajo de manera correcta e identificar la brecha entre la productividad esperada por la empresa ancla y la productividad lograda en el taller.

Segundo, y a pesar de estas dificultades, las capacitaciones sobre costos, la estructura de la cadena de valor y la planilla básica de ingresos y egresos, generó conciencia entre los dueños de los talleres sobre las pérdidas de ganancias generadas por la baja productividad de sus trabajadores. Sin embargo, en varios casos, respondieron despidiendo a los trabajadores improductivos, racionalizando su fuerza laboral en lugar de tomar medidas para mejorar la disciplina laboral y la productividad de los trabajadores que empleaban.

Vemos entonces, al menos a corto plazo, una tensión entre mejorar la productividad laboral y generar empleo decente, que los talleristas resuelven reduciendo el empleo. Esto señala la necesidad urgente de tomar acciones más fuertes para reducir las barreras para mejorar la productividad laboral de la fuerza de trabajo del sector en general—acciones que en muchos casos van más allá de las decisiones individuales que pueden tomar los dueños de los talleres pequeños y medianos.

Otro aspecto identificado durante la implementación fueron las características del ambiente social en los talleres que se deberían tomar en cuenta para futuros esfuerzos para mejorar la productividad laboral y las condiciones laborales dentro de esta industria.

Primero, notamos que hay poca distancia social entre los talleristas y sus operarios. Este punto está relacionado con el problema de que los dueños de talleres “hacen de todo”, ya que, debido a la pequeña escala de su producción, no pueden delegar tareas y desarrollar las capacidades de gestión especializadas necesarias para el crecimiento. Sin embargo, además de esta dimensión organizativa relacionada a la escala de producción, la relación informal entre talleristas y sus operarios tiene una dimensión sociológica.

Los propietarios de talleres, por lo general, empezaron sus trayectorias en el rubro como operarios en grandes fábricas u otros pequeños talleres. Incluso, hay casos, como el de dos talleres en Mariano Roque Alonso, en los cuales cierran sus talleres cuando no hay suficientes pedidos y vuelven a trabajar temporalmente como operarios en otros talleres o fábricas, lo que impidió que continúen su participación en el programa, como refiere el equipo técnico:

Además, las condiciones materiales de los talleristas—por ejemplo, su nivel de riqueza, educación, ingresos, tipos de vivienda y de consumo material—a menudo no se diferencian mucho de las de los operarios que contratan, y el entorno de los pueblos o ciudades pequeñas donde se ubican los clústeres también reduce la distancia social entre los trabajadores y los dueños de talleres.

Esta poca distancia social genera una identificación y empatía de parte de los dueños de los talleres hacia sus trabajadores, y los hace reacios a imponer condiciones y disciplina hacia a los operarios, por tanto, asumen gran parte del trabajo y soportan muchos costos, en lugar de distribuirlos de manera racional entre trabajadores y gerentes o encargados (y esto contribuye al problema de que “hacen de todo”).

Al mismo tiempo, perciben que hay una crisis de disciplina laboral, por lo que sienten la necesidad de disciplinar a los operarios en una “cultura del trabajo” para que cumplan con sus responsabilidades y compromisos. Los operarios se frustran cuando deben realizar procesos más complicados y la productividad es baja por el ausentismo y el uso del celular en horas laborales.

Segundo, sumado a esta poca distancia social, está la escasez de trabajadores polivalentes. Muchos de los operarios, fueron formados en fábricas de mayor tamaño para realizar procesos individuales o para producir solo un tipo de producto, lo que implica un proceso de aprendizaje y adaptación al modelo productivo de los pequeños talleres, donde un operario debe conocer y ejecutar todos los procesos que implica la confección de un producto o incluso varios tipos de productos. Aunque vean la necesidad de capacitar estén dispuestos a hacerla, es común que los talleristas temen perder el tiempo y dinero invertido

en capacitar a operarios nuevos cuándo éstos renuncian al conseguir mejores salarios. La baja demanda y los bajos márgenes de ganancia no permiten aumentar los salarios para retener a los operarios. La escasez de mano de obra calificada y los desincentivos para capacitar generan un temor de que los operarios decidan abandonar el taller para trabajar en otro taller u otro sector, como la construcción, e impide la implementación de condiciones más estrictas necesarias para mejorar la productividad.

Tercero, dentro de los talleres existen tensiones entre los operarios experimentados y los operarios nuevos que dificultan aún más la tarea de capacitar a nuevos trabajadores. Los operarios experimentados acaparan piezas (cortes) y conocimiento sobre cómo realizar ciertas operaciones, utilizar máquinas particulares o producir ciertos tipos de prendas, porque se perciben como competidores por una cantidad fija de ingresos, en lugar de colaboradores en un equipo que compite con otros talleres para expandir la cantidad de ingresos que generan produciendo más rápido y con mayor calidad.

Estas observaciones visualizan las limitaciones de las acciones tomadas a nivel de talleres individuales para capacitar a trabajadores y mejorar la productividad laboral. Apuntan hacia la necesidad de capacitación proporcionada por instituciones locales dirigidas a la fuerza laboral local para aumentar la polivalencia de los operarios disponibles a los talleres en su conjunto.

Los desafíos persistentes para las mejoras de condiciones laborales y productividad que observamos durante la evaluación nos llevan de nuevo al problema de la demanda limitada y la falta de mecanismos para utilizar relacionamente la capacidad productiva que existe en las PYMES por parte de las empresas ancla, descrito en el apartado anterior.

La baja e irregular demanda es un factor que complica el desarrollo de mayor disciplina laboral y eficiencia productiva, porque en un ambiente con poca demanda, aumentar la eficiencia productiva no necesariamente resulta en mayores volúmenes de negocio. Al contrario, los volúmenes de negocio disponibles para el taller determinan la eficiencia con la cual sus operarios trabajan. Es decir, cuando hay muchos pedidos, los operarios trabajan con mayor disciplina y eficiencia para cumplir a tiempo. Pero cuando hay pocos pedidos, trabajan con menos intensidad, produciendo menos prendas en la misma cantidad de horas. Los talleristas, como resultado de esta dinámica, no desarrollan prácticas de optimizar el tiempo laboral, lo cual resulta en un bajo nivel promedio de productividad.

Los dueños de los talleres no quieren imponer disciplina cuando no siempre hay mucho trabajo extra. El ritmo y la eficiencia del trabajo se ajustan al volumen de trabajo disponible. Cuando hay mucho trabajo, trabajan más rápido y de manera más eficiente; cuando no lo hay, trabajan más lentamente. Trabajar de manera más eficiente, al menos sin cambios en las políticas de abastecimiento, no conduce automáticamente a un mayor volumen de trabajo e ingresos crecientes para el dueño del taller y los operarios. Cuando los talleres no perciben

una demanda segura, constante y creciente, serán reacios a invertir recursos para mejorar la productividad y no tendrán suficiente productividad para financiar mejoras en las condiciones laborales.

6. Conclusión

Entre junio de 2023 y julio de 2024, el Laboratorio de Aceleración del PNUD Paraguay implementó el programa Local como un prototipo de enfoque de portafolio para la promoción y formalización de MIPYMES en la industria de la confección. El programa buscó consolidar vínculos entre empresas ancla y talleres de confección, combinando intervenciones en áreas de desarrollo empresarial, capacidades técnicas, apoyo directo a propietarios y fomento del asociacionismo. La experiencia práctica en los clústeres de Yaguarón, Pilar y Mariano Roque Alonso permitió generar aprendizajes clave sobre el diseño e implementación de políticas integradas para PYMES.

En primer lugar, el fortalecimiento de las relaciones entre empresas líderes y PYMES puede generar entornos más predecibles para los proveedores, facilitando inversiones y mejoras productivas. Sin embargo, la efectividad de estas relaciones depende de la capacidad interna de las empresas líderes para gestionar desarrollo de productos, planificación y transmisión de estándares productivos. Esto indica que las intervenciones de portafolio deben abordar de manera simultánea el fortalecimiento de capacidades tanto de las empresas líderes como de sus proveedores.

En segundo lugar, la inestabilidad de los mercados de confección nacionales y regionales limita la capacidad de las empresas líderes para proporcionar demanda estable, lo que dificulta que las PYMES inviertan con seguridad en sus operaciones y formalicen sus negocios. Este hallazgo sugiere que estrategias complementarias, como la inclusión de la contratación pública dirigida a PYMES, podrían ofrecer la estabilidad necesaria para respaldar la inversión y la formalización empresarial.

En tercer lugar, las capacitaciones orientadas a la gestión de conflictos interpersonales y la comunicación pueden mejorar las relaciones de autoridad y el ambiente laboral, incrementando tanto la eficiencia como la satisfacción de propietarios y trabajadores. No obstante, la escasez de mano de obra calificada constituye una barrera estructural que intervenciones a nivel de taller no pueden resolver por sí solas, evidenciando la necesidad de incorporar formación laboral territorialmente focalizada dentro de un portafolio integral de apoyo a PYMES.

Finalmente, el programa confirmó que existe un gran interés en el asociativismo y la colaboración entre talleres, tanto para mejorar la productividad colectiva como para promover mejores condiciones laborales y protección social. Sin embargo, las PYMES requieren un apoyo sustancial para desarrollar capacidades administrativas, políticas y de

gobernanza que permitan sostener estas prácticas colectivas. Esto plantea que el fortalecimiento de capacidades asociativas debe ser un componente central dentro de un portafolio de intervenciones integradas para el sector.

En conjunto, los hallazgos del programa Local evidencian que un enfoque de portafolio para PYMES debe combinar intervenciones dirigidas a capacidades empresariales, interacciones con empresas ancla, desarrollo de asociatividad y formación laboral, adaptadas a la realidad de mercados inestables y a las limitaciones internas de los actores participantes.

Bibliografía

- Amin, A., & Thrift, N. (1995). *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe* (A. Amin & N. Thrift, Eds.). Oxford University Press.
<https://EconPapers.repec.org/RePEc:oxp:obooks:9780198289166>
- Bennett, A. (2014). *Process Tracing From Metaphor to Analytic Tool* (A. Bennett, Ed.). Cambridge University Press.
- Blome, C., Manning, S., & Schleper, M. C. (2022). The contest for value in global value chains: Correcting for distorted distribution in the global apparel industry. *Journal of International Business Studies*, 53(8), 1836–1840.
<https://doi.org/10.1057/s41267-022-00541-7>
- Chang, H., & Salomón, M. (2004). *Retirar la escalera: la estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*.
https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-82466/SERIE_43.pdf
- Dadush, U., & Ali, S. (2011). *Trade in intermediates and economic policy*.
<https://cepr.org/voxeu/columns/trade-intermediates-and-economic-policy>
- De Marchi, V., & Alford, M. (2022). State policies and upgrading in global value chains: A systematic literature review. *Journal of International Business Policy*, 5(1), 88–111.
<https://doi.org/10.1057/S42214-021-00107-8>
- Dolan, C., & Humphrey, J. (2000). Governance and Trade in Fresh Vegetables: The Impact of UK Supermarkets on the African Horticulture Industry. *The Journal of Development Studies*, 37(2), 147–176. <https://doi.org/10.1080/713600072>
- Engel, J., & Taglioni, D. (2017). *The middle-income trap and upgrading along global value chains*.
- Gereffi, G. (2019). The Regional Dynamics of Global Trade: Asian, American, and European Models of Apparel Sourcing. In *The Dialectics Of Globalization* (pp. 31–62). Routledge.
- Gereffi, G., Humphrey, J., & Sturgeon, T. (2005). The Governance of Global Value Chains. *Review of International Political Economy*, 12(1), 78–104. <http://www.jstor.org/stable/25124009>
- Gibbon, P., & Ponte, S. (2005). *Africa, Value Chains, And The Global Economy*. Temple University Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt14bs8v1>
- Giuliani, E., Pietrobelli, C., & Rabellotti, R. (2005). Upgrading in Global Value Chains: Lessons from Latin American Clusters. *World Development*, 33(4), 549–573.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2005.01.002>
- Horner, R. (2016). A New Economic Geography of Trade and Development? Governing South–South Trade, Value Chains and Production Networks. *Territory, Politics, Governance*, 4(4), 400–420. <https://doi.org/10.1080/21622671.2015.1073614>
- Humphrey, J., & Schmitz, H. (2000). *Governance and Upgrading: Linking Industrial Cluster and Global Value Chain Research*.
- Jenkins, R. (2015). Is Chinese Competition Causing Deindustrialization in Brazil? *Latin American Perspectives*, 42(6), 42–63. <https://doi.org/10.1177/0094582X15593553>

Jenkins, R., & Barbosa, A. de F. (2012). Fear for Manufacturing? China and the Future of Industry in Brazil and Latin America. *The China Quarterly*, 209, 59–81.

<https://doi.org/DOI:10.1017/S0305741011001482>

Kamal Khan, A. (2023). *RMG exports sees a staggering 10.27% growth in just concluded FY22-23*. Textile Today Bangladesh.

Kaplinsky, R., Morris, M., & Readman, J. (2002). The Globalization of Product Markets and Immiserizing Growth: Lessons From the South African Furniture Industry. *World Development*, 30(7), 1159–1177. [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(02\)00029-3](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0305-750X(02)00029-3)

Kummritz, V., Taglioni, D., & Winkler, D. (2017). *Economic Upgrading through Global Value Chain Participation: Which Policies Increase the Value Added Gains?*

<https://doi.org/10.1596/1813-9450-8007>

Costa, A. C. R. da, & Rocha, É. R. P. da. (2009). Panorama da cadeia produtiva têxtil e de confecções e a questão da inovação. *BNDES Setorial*, 29, 159–202.

Gereffi, G. (2000). *The transformation of the North American apparel industry: Is NAFTA a curse or a blessing?* 4, 47–95.

Gorini, A. P. F. (2000). Panorama do setor têxtil no Brasil e no mundo: reestruturação e perspectivas. *BNDES Setorial*, 12, 17–50.

Growth Lab, H. U. (2022). *Brazil's Global Market Share, 1995 – 2021*.

Ludmer, G., & Favata, F. (2020). INFORMALIDAD LABORAL EN LA FABRICACIÓN DE ROPA EN ARGENTINA ENTRE 2003-2018: ¿QUÉ APORTA LA ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES? *Estudios Económicos*, XXXVII, 105–126.

Ludmer, G., Schteingart, D., Favata, F., & Trombetta, M. (2020). Trabajo y pobreza: el caso de los costureros en Argentina entre 2003 y 2018. *Revista Desarrollo y Sociedad*, 84, 59–70.

Mortimore, M. (2003). *Illusory competitiveness: the apparel assembly model of the Caribbean Basin*.

Pinto, M., & Souza, Y. (2013). From Garment to Fashion Production: An Analysis of the Evolution of the Apparel Industry in Brazil. *BAR - Brazilian Administration Review*, 10, 304–322.

<https://doi.org/10.1590/S1807-76922013000300005>

Sánchez, G., & Butler, I. (2010). Understanding productivity levels, growth and dispersion in the textiles sector in Argentina: an o-ring story of low-productivity trap. *Revista de Economía Política de Buenos Aires*.

Scur, G., & Kolososki, C. (2019). Outsourcing and supplier development: capability development process in the Brazilian sports apparel industry. *Gestão & Produção*, 26.

Pasquali, G. (2021). Rethinking the governance of labour standards in South–South regional value chains. *Global Networks*, 21, 170–195. <https://doi.org/10.1111/glob.12266>

Piore, M. J., & Sabel, C. F. (1984). *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*. Basic Books.

Schmitz, H. (2000). Does local co-operation matter? Evidence from industrial clusters in South Asia and Latin America. *Oxford Development Studies*, 28(3), 323–336.

<https://doi.org/10.1080/713688314>

Scur, G., & Kolososki, C. (2019). Outsourcing and supplier development: capability development process in the Brazilian sports apparel industry. *Gestão & Produção*, 26.

Storper, M., Lavinas, L., & Mercado, A. (2007). *Society, Community, and Development: A Tale of Two Regions*. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511493386.014>

Sturgeon, T. J. (2002). Modular production networks: a new American model of industrial organization. *Industrial and Corporate Change*, 11(3), 451–496.

<https://academic.oup.com/icc/article-abstract/11/3/451/1044098>

The Observatory of Economic Complexity. (2021). *Used Clothing. TEXTILES; WORN CLOTHING AND OTHER WORN ARTICLES*.

<https://oec.world/en/profile/hs/used-clothing>

Wade, R. H. (2003). What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of 'development space.' *Review of International Political Economy*, 10(4), 621–644.

<https://doi.org/10.1080/09692290310001601902>

Exploração madeireira e as dinâmicas de poder no Paraná (Brasil)

Juliana Valentini

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

Esta comunicação apresenta os avanços da pesquisa de doutorado que analisa as práticas empresariais dos grupos Maisonnave, Giacomet e Marodin na exploração madeireira no Centro-sul do Paraná, nas cidades de Laranjeiras do Sul, Quedas do Iguaçu e Catanduvas. Na apresentação, nosso objetivo é expor: as práticas de vigilância implementadas pelo grupo empresarial; o deslocamento de moradores; as alterações nos limites territoriais para exploração da madeira; e as interações entre a empresa e autoridades locais. Nossa análise abrange ainda as relações laborais, as conexões institucionais durante o período do regime militar, o impacto ambiental e as vantagens político-econômicas obtidas pela organização. Esta pesquisa visa contribuir para a compreensão das dinâmicas empresariais nos processos produtivos e de acumulação de capital, bem como identificar padrões operacionais e suas implicações durante a ditadura e a permanência na transição democrática. A metodologia empregada contempla análise bibliográfica e investigação documental, incluindo processos judiciais nas esferas criminal, trabalhista e civil (com foco em questões fundiárias), documentação técnica de órgãos ambientais (IBDF, IBAMA), acervos de organizações sociais, materiais sindicais, publicações impressas, além de depoimentos orais, entrevistas públicas e registros audiovisuais em diversos contextos.

Palabras clave

Responsabilização empresarial, violência rural, justiça de transição e empresas

Financeirização da agricultura e modernização conservadora no campo: uma análise dos seus efeitos no sindicalismo rural brasileiro na última década do século XXI

Júlia Carla Duarte Cavalcante

Universidade Federal de Pernambuco, Brasil

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

No Brasil, os trabalhadores rurais têm enfrentado historicamente altos níveis de precariedade e barreiras à sindicalização. A mais recente pesquisa conjuntural realizada no país sobre as condições do mercado de trabalho assalariado rural foi publicada pelo Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) em 2014. A partir desta fonte documental, o objetivo deste trabalho é apontar, através dos dados disponíveis, os principais fatores que levaram a um retrocesso na sindicalização rural brasileira na última década. Metodologicamente, utilizamos uma abordagem qualitativa baseada em técnicas de investigação bibliográfica e documental que nos permitem apontar um cenário de modernização agrícola que mantém altos níveis de exploração e padrões arcaicos de extração de força de trabalho em ocupações-chave deste setor produtivo. Partindo de um quadro teórico que aponta a financeirização da economia como a égide da atual fase de acumulação capitalista, os principais resultados da investigação indicam que fatores como a informalidade e a intensificação da perda de empregos marcada pelas novas fases do ciclo tecnológico na agricultura são alguns dos principais desafios enfrentados pelos sindicatos rurais. Assim, este estudo nos parece importante porque oferece um panorama das recentes transformações nas relações sociais de produção e trabalho que configuram a estrutura do campo brasileiro e analisa seus efeitos sobre a organização sindical neste contexto.

Palabras clave

Financeirização, regressividade, sindicalismo rural

Financiamiento productivo para PyMEs en Argentina: el caso de la LCIP-LFPIF en el período 2012-2018

Emilio Dominguez

FLACSO Argentina

Resumen

En el año 2012 se reformó la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina (BCRA) que le permitió recuperar a la máxima autoridad monetaria funciones y facultades para regular la orientación del crédito y establecer políticas diferenciadas para las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs).

En ese mismo año, en un contexto de desaceleración del crecimiento económico, el BCRA lanzó la Línea de Créditos para la Inversión Productiva (LCIP) en el marco de la creación de múltiples instrumentos para impulsar el financiamiento a empresas locales, siendo destinatario principal el sector PyME. En diciembre de 2015, a partir del cambio de autoridades del BCRA, esta herramienta pasó a llamarse Línea de Financiamiento para la Producción y la Inclusión Financiera (LFPIF) y estuvo en funcionamiento hasta diciembre de 2018.

El objetivo de la investigación es analizar el impacto que tienen las estrategias de direccionamiento del crédito al sector productivo, a partir del funcionamiento de la LCIP y la LFPIF que estuvieron vigentes desde 2012 a 2018 en Argentina. Se busca comprobar su impacto sobre el destino de los créditos y en particular sobre el sector PyME.

La investigación se realizó en base a técnicas de investigación cualitativa y cuantitativa. Se efectuaron tareas de relevamiento y sistematización de fuentes escritas y en una fase siguiente se abordó la información recabada y se la puso en contraste con las hipótesis formuladas.

El desarrollo argumentativo de esta investigación expone que, durante el funcionamiento de estas líneas de crédito, las PyMEs ampliaron su colocación y participación en el sistema de créditos.

Sin embargo, en esta etapa la distribución del crédito por actividad económica no se alteró y persistió la concentración del financiamiento en los sectores maduros de la economía nacional.

Palabras clave

LCIP, LFPIF, financiamiento productivo, PyMEs, BCRA

Introducción

El objetivo de la investigación es analizar el impacto que tienen las estrategias de direccionamiento del crédito al sector productivo, a partir del funcionamiento de la Línea de Créditos para la Inversión Productiva (LCIP) y la Línea de Financiamiento para la Producción y la Inclusión Financiera (LFPIF) que estuvieron vigentes desde 2012 a 2018 en Argentina. Se busca comprobar su impacto sobre el destino de los créditos y en particular sobre el sector PyME. Para ello, se examina la evolución del sistema de crédito durante la etapa en que estuvieron vigentes ambas líneas.

Se plantea recurrentemente tanto en el ámbito académico como político la necesidad de impulsar las inversiones para dinamizar la economía y generar una estructura productiva más sólida, estable y de mayor competitividad. En este sentido, el financiamiento productivo resulta clave a la hora de alcanzar mayores niveles de inversión. Justamente la LCIP significó una herramienta novedosa de financiamiento para las empresas, en conjunto con otros programas estatales, para alcanzar mayores grados de acumulación tecnológica y de fortalecimiento de la oferta, y su análisis resulta relevante tanto a nivel académico como en términos de política pública.

La hipótesis principal que guía esta investigación expresa que la LCIP y la LFPIF facilitaron la reorientación del financiamiento hacia la producción y promovieron el acceso al crédito sobre todo a las empresas PyME.

La investigación se realiza en base a técnicas de investigación cualitativa y cuantitativa. Se efectuaron tareas de relevamiento y sistematización de fuentes escritas y en una fase siguiente se abordó la información recabada y se la puso en contraste con la hipótesis formulada.

En esta dirección se exploraron fuentes escritas de tipo documental (artículos de investigación, libros, revistas, documentos y publicaciones). Se relevaron investigaciones locales en materia macroeconómica argentina, antecedentes financieros, financiamiento productivo y se examinó la evolución del sistema crediticio (fuentes de tipo cuantitativo) a partir de la información que dispone el BCRA, primeramente, y complementariamente el INDEC. Por último, se analizó toda la información obtenida y se contrastó con las hipótesis que guiaron la búsqueda. En este punto, se realizaron las reformulaciones necesarias de acuerdo al análisis de la información alcanzada en las distintas etapas de trabajo.

Es importante considerar que esta ponencia es una versión reducida de una tesis de maestría que se nutrió de una serie de fuentes bibliográficas para elaborar el estado del arte y el marco teórico, que en la actual presentación pueden no estar mencionadas pero que acompañaron el desarrollo y resultados de la versión aquí publicada. En este sentido, se enumeran algunos autores contemplados en cada apartado de la tesis.

Contexto macroeconómico: Martín Abeles, Enrique Arceo, Daniel Azpiazu, Pablo Manzanelli, Mariano Beltrani, Juan Cuattromo, Leandro Bona, CENDA, Pablo Gerchunoff, ITEGA, Esteban Kiper, Hugo Nochteff, Andrés Wainer.

Antecedentes financieros: Cecilia Allami, Alan Cibils, Mario Damill, Guillermo Wierzbza, Mercedes Marcó del Pont, Pablo Mareso.

Financiamiento productivo: Ricardo Bebczuk, Roberto Frenkel, Pedro Elosegui, José María Fanelli, Gill Hammond, Daniel Heymann, Bernardo Kosacoff, Adrián Ramos, Matías Kulfas, José Antonio Ocampo, Jaime Ros, Wilson Peres, Annalisa Primi, Evelin Goldstein.

Luego de esta introducción se presentan a continuación los puntos más destacados de la investigación para responder a los objetivos mencionados.

Primero se presentan resumidamente los antecedentes financieros en un recorrido histórico de los últimos 40 años. Luego, se realiza una descripción del contexto macroeconómico de manera estilizada de la etapa en análisis. En el tercer apartado, se exhiben las principales regulaciones de estas líneas de crédito.

Se describen las normativas que las originaron, sus parámetros y condiciones de funcionamiento, y los alcances que tuvieron durante la etapa en que estuvieron operativas. Seguidamente, se realiza un análisis comparativo de las normativas que fundaron a la LCIP y luego a la LFPIF.

De este estudio se destacan puntos en común y divergentes que se materializaron en los resultados e impactos de estas líneas de crédito sobre el mercado crediticio para luego presentar los principales elementos de diferenciación. En esta parte se evidencian las características de política crediticia de cada administración de gobierno y se reconoce el pensamiento económico en relación con esta herramienta crediticia y el rol del BCRA. Más adelante se analizan los resultados de la LCIP y la LFPIF en el período 2012-2018. Para ello, se ponen en consideración algunos indicadores crediticios para establecer el aporte de estas líneas de financiamiento y dimensionar sus resultados. Finalmente, a modo de cierre se presenta una conclusión y reflexión final donde se resaltan los aspectos más destacados de la investigación y se comparte un conjunto de interrogantes y posibles líneas de investigación a continuar en futuros proyectos.

1. Antecedentes financieros

En 2012, con la nueva reforma de la Carta Orgánica del Banco Central, se rescataron instrumentos para fomentar el desarrollo económico. El BCRA recuperó el mandato múltiple que había perdido en la reforma de los 90. Volvió a tener entre sus funciones la facultad de orientar el crédito, contribuir al desarrollo productivo, la equidad social y el empleo.

De esta manera, el objetivo único de preservación de la moneda se amplió para vincular al Banco con la economía productiva, el empleo y la inclusión social. En términos generales la reforma de 2012 sumó mayores funciones y objetivos, incluyó herramientas para regular y orientar el crédito y extendió la capacidad de financiamiento del Banco Central al Tesoro Nacional.

En este sentido la nueva carta orgánica de 2012 retomó una posición más activa y con mayores facultades para incidir en la economía.

Es decir, un banco central que no solamente se encarga de preservar el valor de la moneda, sino que también responde a las necesidades financieras y productivas de la sociedad al mismo tiempo que regula la actividad bancaria.

En ese contexto, la implementación de la Línea de Créditos para la Inversión Productiva (LCIP) tuvo como objetivo principal reorientar el flujo de los créditos hacia el sector productivo. En diciembre de 2015, las autoridades entrantes del BCRA sostuvieron esta línea crediticia, aunque con un nuevo nombre (Línea de financiamiento para la producción y la inclusión financiera –LFPIF-) y cambios en sus condiciones. En diciembre de 2018, este programa especial de financiamiento dejó de funcionar.

2. Contexto macroeconómico

Es importante resaltar que el lanzamiento de la LCIP en el año 2012 se dio en un contexto macroeconómico inestable, con tasas de crecimiento moderadas, resultados negativos en la cuenta corriente de la balanza de pagos, inversión extranjera directa en baja y sin acceso a los mercados de capitales del exterior. Esto hacía que la restricción externa volviera a ser un elemento de preocupación para la ecuación macroeconómica (Wainer, 2018).

Por su parte, el producto estaba motorizado principalmente por la expansión del gasto público y el consumo privado, y la tasa de inversión estaba en retroceso. En este escenario, resultaba imperiosa la creación de un programa que incentivara el financiamiento para impulsar las inversiones.

Por eso, para responder a las problemáticas de financiamiento productivo mencionadas, se lanzaron las líneas de crédito LCIP-LFPIF. La presentación de la LCIP y los cambios normativos introducidos en la Carta Orgánica del BCRA resultaron acordes con el contexto macroeconómico vigente.

Estas líneas de crédito estuvieron vigentes en el período 2012-2018 y propusieron préstamos a tasa subsidiada, de mediano-largo plazo y bajo condiciones beneficiosas. Con tasas de interés fijas y variables por debajo de la oferta de mercado, esta iniciativa a primera vista resultaba atractiva.

Del estudio realizado, se presentan a continuación los principales hallazgos, en primer lugar, sobre la normativa aplicada en cada etapa y en segundo lugar sobre los resultados obtenidos por esta política pública.

3. Marco normativo y conceptual

La LCIP fue introducida por el Banco Central de la República Argentina (BCRA) en el sistema bancario argentino en julio de 2012 en el marco de la creación de múltiples instrumentos para impulsar el financiamiento a empresas locales, siendo su destinatario principal las PyMEs.

El BCRA, mediante la Comunicación “A” 5319, estableció que las entidades financieras que tuvieran como mínimo el 1 % del total de depósitos del sistema bancario y aquellas que operaran como agentes financieros de las administraciones nacionales, provinciales o municipales debían destinar el 5 % del saldo de sus depósitos del SPNF al sector productivo nacional.

Esta normativa inició su funcionamiento bajo carácter provisional, pero se prorrogó periódicamente con distintos tipos de financiaciones, tasas, y plazos. Se actualizaba la normativa respecto de las condiciones de los créditos y destinatarios alcanzados y se detallaban anualmente las entidades financieras que estaban obligadas a colocar esta línea (Mareso, 2015).

Esta herramienta estaba dedicada principalmente a las PyMEs ya que la regulación exigía inicialmente que al menos el 50 % de los montos otorgados debían ser dedicados a este tipo de empresas.

El punto central de la normativa era el destino que debían tener los fondos crediticios. Los fondos de esta línea debían asignarse a la financiación de proyectos de inversión destinados a la adquisición de bienes de capital y/o a la construcción de instalaciones necesarias para la producción de bienes y/o servicios y la comercialización de bienes y/o servicios.

Asimismo, presentaba otros destinos secundarios, aunque no menos importantes, como proyectos productivos que incluyeran la adquisición de inmuebles y financiación de capital de trabajo asociado a proyectos de inversión de PyMEs.

Con el cambio de gobierno en diciembre de 2015, el BCRA emitió el Comunicado “A” 5874 que les informaba a las entidades financieras el lanzamiento de la LFPIF, que reemplazaría a la LCIP.

En noviembre de 2017, el BCRA emitió el Comunicado “A” 6352 que establecía la reducción gradual del cupo de 2018 hasta su interrupción definitiva para diciembre de 2018. Por lo tanto, a partir de diciembre de 2018 los bancos ya no tuvieron la obligación de destinar ese monto para el financiamiento de la inversión productiva.

4. Política Comparada. Análisis desde la normativa

Del análisis comparado de las normativas que dieron lugar a la LCIP y a la LFPIF, se pueden destacar puntos en común y divergentes. En primer lugar, ambas líneas estuvieron dirigidas a la financiación de proyectos de inversión destinados a la adquisición de bienes de capital, y/o a la construcción de instalaciones productivas para la producción y comercialización de bienes y/o servicios.

En ambos casos, esta operatoria era obligatoria para las entidades financieras que dispusieran del 1 % o más de los depósitos del SPNF o bien para los agentes financieros públicos de los gobiernos nacional, provincial o municipal.

En segundo lugar, estas iniciativas incluían otros destinos secundarios, además de los proyectos de inversión. Por ejemplo, durante todo el período 2012-2018 se incluyeron la financiación de capital de trabajo, el descuento de cheques de pago diferido, los préstamos hipotecarios para individuos, los préstamos hipotecarios para individuos garantizados por los derechos sobre fideicomisos y también estaban incorporadas operatorias de microcrédito.

En tercer lugar, ambas líneas impusieron políticas de tasa máximas de interés y sanciones por defectos de aplicación.

Allí entonces los principales elementos que compartieron las dos líneas. Contrariamente, hay aspectos que diferenciaron a estos programas y que le imprimieron el carácter propio de cada administración. Para ello, a continuación, se analiza detalladamente las condiciones de estas líneas de crédito en todo el período de funcionamiento.

Principales elementos de diferenciación entre las normativas de la LCIP y la LFPIF

Se pueden destacar algunos elementos de diferenciación entre ambas líneas. Primero, en el período 2012-2015, el mayor porcentaje del cupo para destinar a esta línea fue de 7,50 % en el segundo semestre de 2015. Mientras que en el tramo 2016-2018 esta magnitud llegó a ser del 18 % de los depósitos del SPNF.

Tabla 1. Cuadro resumen de la normativa comparada

Concepto	LCIP	LFPIF
Entidades alcanzadas	1% del activo del SPNF	1% del activo del SPNF
Cupo máximo	7,50 % depósitos	18 % depósitos
Cupo máximo destinado a PyME	100%	75%
Financiaciones elegibles	Proyectos de inversión	Proyectos de inversión

Financiaciones específicas	No se permitía adquisición de una empresa en marcha o de tierras	Sí se permitía adquisición de una empresa en marcha o de tierras
	Compra de inmuebles. No se acepta para el sector primario	Compra de inmuebles sin restricción para el sector primario
	Automotores. Maquinaria agrícola de origen nacional	Automotores. Sin restricciones por origen de fabricación
	No incluye capital de trabajo para el sector primario	Sí incluye financiamiento de capital de trabajo para sector primario.
Cupo máximo destinado a DCPD	50%	100%
Plazo mínimo	24 meses	12 meses

En segundo lugar, entre los años 2012 y 2013 el 50 % de los montos se debía entregar a PyMEs mientras que en los dos años siguientes esta exigencia pasó a ser 100 %. En el segundo semestre de 2015 en particular se admite 20 % a no PyMEs con actividad principal en el país para inversión en ampliación capacidad productiva. Por otra parte, en el período 2016-2018, se determina que al menos el 75 % del cupo debía otorgarse a PyMEs.

En tercer lugar, durante el funcionamiento de la LCIP no se permitió que los fondos se destinasen a proyectos de inversión para adquirir una empresa en marcha o tierras. Y en el caso de adquisición de inmuebles, no se admitían operaciones con el sector primario. Por su parte, en el período de ejercicio de la LFPIF no se incorporaron estas excepciones y asimismo se incorporó la posibilidad de financiar capital de trabajo para el sector ganadero (para la adquisición y/o producción de ganado bovino, ovino, porcino, aves de corral, apicultura) y sector tambero.

En cuarto lugar, en el período de la LCIP era válido imputar el financiamiento para la compra de maquinaria agrícola siempre que fuera de origen nacional. Opuestamente, durante la LFPIF no hubo restricciones por el lugar de fabricación.

En quinto lugar, un punto de diferenciación importante fue que a partir del segundo semestre de 2016 fue posible destinar la totalidad del cupo a las operaciones de descuento de cheques de pago diferido, mientras que esta condición había llegado a ser como máximo del 50 % en el período de la LCIP.

En sexto lugar, durante el funcionamiento de la LCIP se admitieron las financiaciones al sector público no financiero para la adquisición de automotores y maquinaria. En la etapa 2016-2018 esta financiación no estuvo incluida.

Por último, el plazo mínimo de las financiaciones (excepto para los casos en que se preveían condiciones diferenciales) fue de 24 meses durante la LCIP y a partir de noviembre de 2016 este plazo se redujo a 12 meses.

5. Impacto LCIP-LFPIF

Los puntos siguientes explican la problemática en estudio desde distintas ópticas y a partir en concreto de distintos indicadores. En cada uno de ellos se presenta la idea principal en análisis y se explica el comportamiento de cada variable.

Composición de préstamos por tipo de empresa. Saldo al final de cada ejercicio

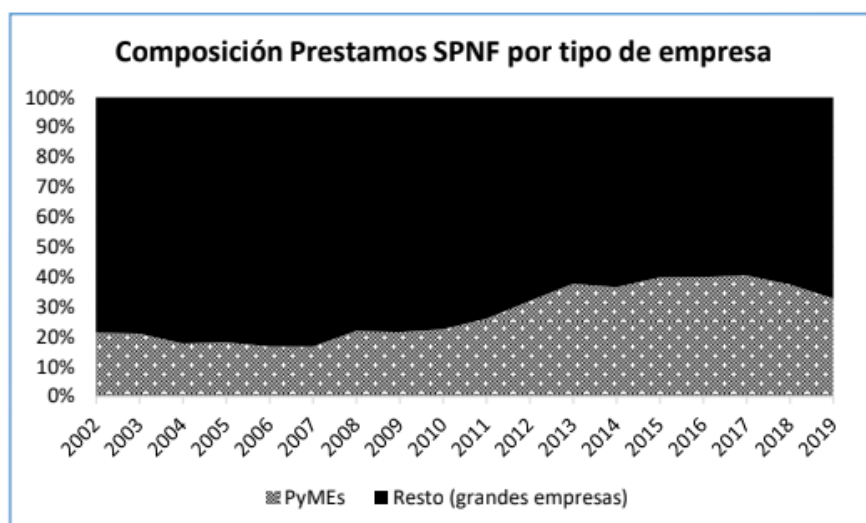
A partir de este punto se obtiene uno de los aspectos más destacados de la investigación. Se aprecia que las PyMEs logran obtener un posicionamiento que no tenían en los años previos. Es aquí donde se vislumbra que la LCIP-LFPIF lograron alcanzar su primer objetivo: reorientar el crédito hacia el sector PyME. En términos concretos, se observa cómo la participación de las PyMEs sobre el total de las personas jurídicas se incrementa a partir de la implementación de la LCIP.

En la serie del período 2003-2019, su mayor depresión fue en el año 2007 (16,7 %) y alcanzó su pico máximo en el año 2017 (40,5 %). Se registra que el primer ciclo kirchnerista (2003-2007) fue más proclive al otorgamiento de créditos a las grandes empresas y en los años siguientes el sector PyME fue ocupando mayor espacio. Ya en 2011 se reconocía la mejor participación de los últimos 10 años.

En el período de la LCIP-LFPIF (2012-2017) se muestran los mejores guarismos de esta serie para este tipo de empresas. En 2018-2019, sin línea productiva mediante se exhibe un retroceso de las PyMEs. Ya en diciembre de 2019 se presentan porcentajes (32 %) similares a diciembre 2012 cuando daba sus primeros pasos este programa de crédito (Gráfico 1).

Este punto deja en claro cuál fue el momento de mayor operación por tipo de empresa. Si en el punto anterior se analizaron los saldos acumulados anuales (el stock) en esta parte se verifica el flujo transaccionado por tipo de empresa en cada año.

Gráfico 1. Composición del total de préstamos. SPNF por Persona jurídica



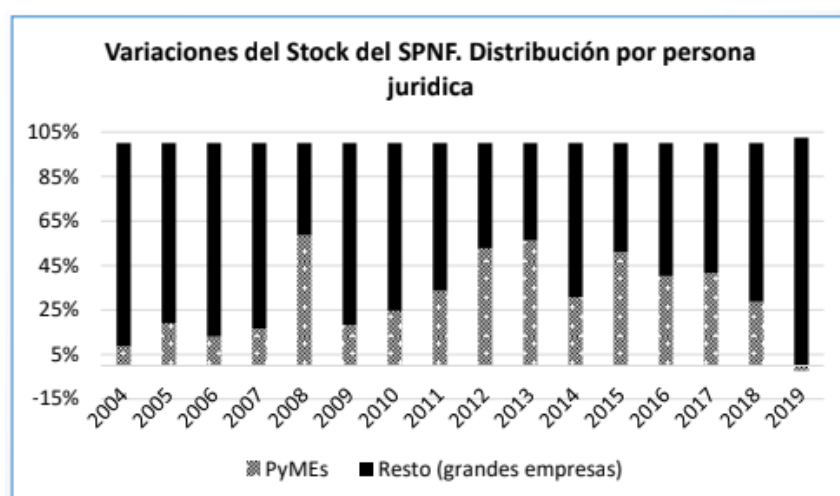
Fuente: elaboración propia en base a BCRA

Otro resultado que nos interesa para la investigación es que las PyMEs colocaron mayores montos en el lanzamiento de la LCIP, en los años 2012 y 2013. Se percibe que las PyMEs reciben en el primer año de la LCIP el 53 % de los préstamos destinados a las empresas y en el segundo año alcanza la mayor colocación de esta serie alcanzando el 56 % del total de fondos para personas jurídicas. Las PyMEs retroceden fuertemente en la demanda crediticia en los años 2018 y 2019 (Gráfico 2).

Por su parte, se verifica que entre 2004 y 2007 las grandes empresas tuvieron su mejor momento de esta serie alcanzando un pico del 62 % de las colocaciones en el año 2004.

Ahora bien, si hasta el momento se analizó la participación y flujo créditos PyME, en complemento resulta importante saber qué tipos de préstamos fueron otorgados a la PyMEs en el marco de las condiciones admitidas por la LCIP-LFPIF.

Gráfico 2. Variaciones del stock del SPNF. Distribución por persona jurídica

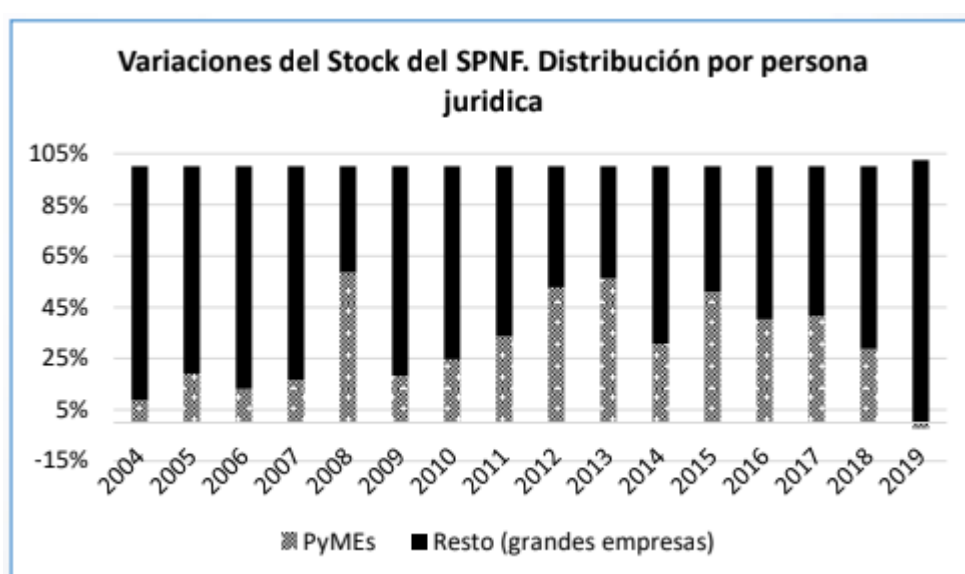


Fuente: elaboración propia en base a BCRA

Concretamente, en cuanto a la evolución de estos préstamos, si bien los destinados a capital de trabajo y a cubrir liquidez ocuparon siempre más del 90 % de los montos operados anualmente, se observa que en el período 2012 y 2013 los préstamos hipotecarios (4,3 y 4,9 % respectivamente) y prendarios (2,6 % en ambos años) presentaron el mayor peso relativo en el período de la LCIP-LFPIF. En sentido opuesto, los documentos a sola firma y descontados tuvieron mayor relevancia en la etapa 2016- 2018 (Gráfico 3).

Por eso, la distribución de los montos operados anualmente expone que las PyMEs tuvieron mayores incentivos a tomar préstamos hipotecarios y prendarios en el período de la LCIP.

Gráfico 3. Perfil del crédito PyME compatible con LCIP-LFPIF. Montos operados anualmente



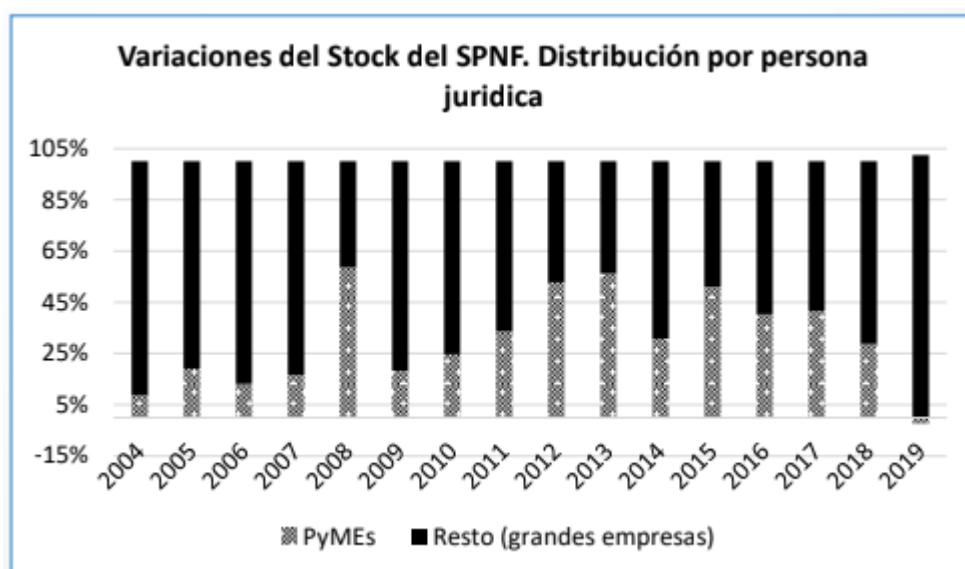
Fuente: elaboración propia en base a BCRA

Asimismo, con el inicio de la LCIP se observa un cambio rotundo en la composición de los préstamos prendarios. Las PyMEs previo a la implementación de la línea representaban aproximadamente el 40 % de los otorgamientos de prendarios. Ya en diciembre de 2013 superaba el 60 %, manteniendo incluso una buena performance hasta el final del funcionamiento de este programa en el año 2018 (Gráfico 4).

Del análisis de estas variables se desprende que durante el ejercicio de la LCIP se operaron en proporción montos más significativos de préstamos hipotecarios y prendarios. A su vez ambos tipos de créditos pasaron a tener mayor preponderancia en las PyMEs que en las grandes empresas desde el inicio de la LCIP hasta inclusive luego de la finalización de la LFPIF. Es decir que fue una característica estructural que perduró aún después de interrumpida la línea. Mientras tanto, durante la LFPIF si bien como se enunció la participación de las PyMEs en hipotecarios y prendarios se sostuvo por sobre las grandes

empresas, este sector fue más propenso a operar los préstamos de corto plazo con destino a financiar capital de trabajo y liquidez.

Gráfico 4. Participación de los préstamos prendarios por Persona jurídica. Montos operados anualmente



Fuente: elaboración propia en base a BCRA

Participación relativa por actividad económica

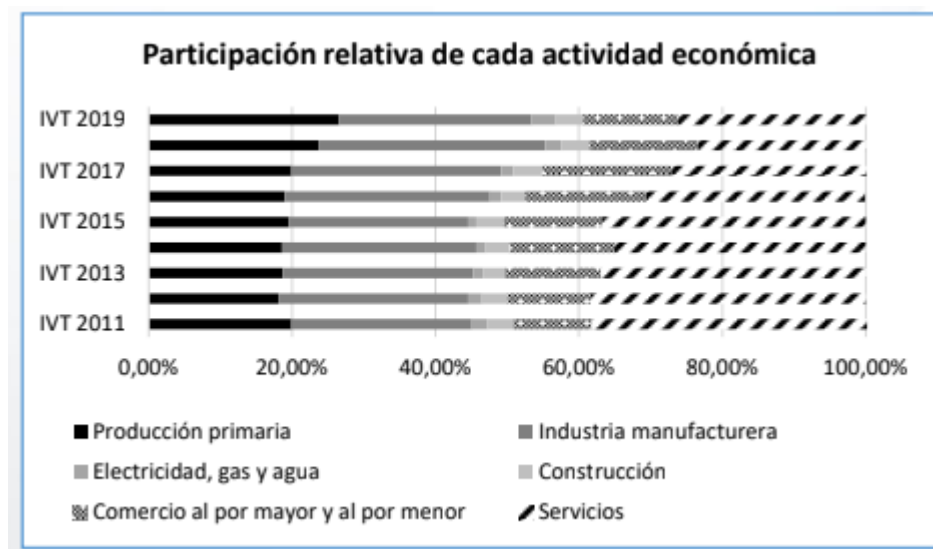
En cuanto a lo que hace al destino del crédito por actividad productiva, se observa que si bien la LCIP-LFPIF no logra incidir en la participación de los sectores productivos, una vez que se suspende su funcionamiento crece considerablemente el financiamiento a la actividad primaria.

En particular se observa que la producción primaria mantuvo su participación crediticia por debajo del 20 % entre 2012 y 2017. En los dos años posteriores esta actividad tuvo un crecimiento notable en términos de financiamiento bancario, alcanzando casi el 27 % del total. Esta evolución se explica principalmente por las ramas de cultivos de cereales, oleaginosas y explotación de gas y petróleo (Gráfico 5).

Por su parte, la industria manufacturera en el período 2012-2019 siempre ocupó más de una cuarta parte del financiamiento de las distintas actividades económicas. Se desprende del análisis de datos del boletín estadístico del BCRA que entre 2015 y 2018 la industria aumentó su participación crediticia superando el 30 % en 2018. La rama que impulsa este crecimiento es la producción alimenticia y en menor medida la industria química.

En paralelo la fabricación de maquinaria en este tramo descende su participación en 17 %. En definitiva, se consolidan ramas maduras y no logran despegar las actividades dinamizadoras que podrían promover mayor desarrollo (por ejemplo, fabricación de maquinaria).

Gráfico 5. Participación relativa de cada actividad económica en el total de préstamos



Fuente: elaboración propia en base a BCRA

La actividad de Electricidad, gas y agua tuvo un franco crecimiento en el período 2015 - 2019. A pesar de ocupar una pequeña porción, el peso de este sector en la distribución de créditos aumentó más del 50 % entre puntas, motorizado principalmente por la energía eléctrica. En general, en la fase 2015-2018, se destaca el crecimiento de ramas que presentan mayores incentivos de inversión como energía, cultivos de cereales y oleaginosas, y productos alimenticios.

Por su parte, el sector de Servicios fue el que recibió mayor cantidad de créditos en el tramo 2012-2015 superando siempre en estos años el 35 % del total. En el segundo tramo de 2016-2019 se observa una caída considerable quedando por detrás de la Industria y el sector Primario, siendo 2018 el año de peor performance ya que tuvo un otorgamiento del 23,5 % respecto del total de actividades económicas, es decir que su participación se desplomó en casi 12 puntos.

La caída se explica esencialmente por la depresión que tuvo la rama “Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria” que pasó de aportar el 7,2 % de los créditos al 1,3 % entre estos dos tramos.

Debido a que el sector Servicios se derrumbó en el período de Gobierno de Cambiemos, las participaciones del resto se incrementaron considerablemente, pero eso no es necesariamente producto del impulso de cada sector en particular. Por eso, si no se contempla el peso del sector Servicios en todo el período de estudio, se percibe que la Industria tuvo su mejor momento en los años 2012-2013 y que la Producción primaria retrocedió levemente durante el funcionamiento de la LCIP-LFPIF. Por su parte, la Construcción registró su pico máximo en 2015 mientras que Comercio tuvo su mayor participación en los años 2016 y 2017.

En definitiva, se exhibe que, más allá de la reconfiguración que sufrió el financiamiento del sector Servicios en el período de Gobierno de Cambiemos y a pesar de las oscilaciones que registró cada actividad en los distintos años en estudio, no se percibe una alteración en la participación de cada sector durante el funcionamiento de la LCIP-LFPIF. De todas maneras, es destacable que una vez que se discontinúa y se desarticula la LFPIF crece notablemente el peso de la Producción primaria.

6. Reflexión final

A lo largo de esta investigación se analizó el funcionamiento de la Línea de Créditos para la Inversión Productiva (LCIP) y la Línea de Financiamiento para la Producción y la Inclusión Financiera (LFPIF) y se reflexionó sobre su aporte al sector PyME.

En cuanto a la normativa misma que da origen a cada línea se identifican diferencias entre la LCIP y la LFPIF. Tal como se explica en el apartado 4, entre 2012 y 2015 no se permitía destinar los fondos para la adquisición de una empresa en marcha o de tierras. Entre 2016 y 2018, el destino prioritario de las financiaciones fue el mismo que en la LCIP, aunque no mencionaba como impedimento la adquisición de empresas en marcha o tierras. Este elemento es necesario destacarlo para evidenciar la orientación que se pretendía darle al crédito y las restricciones que existían en cada momento de estas líneas.

Del mismo modo, entre 2012 y 2015 la compra de propiedades era factible siempre que no fueran para el sector primario. Contrariamente, durante la vigencia de la LFPIF no hubo restricciones para ese sector a la hora de financiar proyectos productivos que incluyeran la adquisición de inmuebles. En el mismo sentido, entre 2016 y 2018 se permitió la asistencia para capital de trabajo a PyMEs del sector primario destinadas a la actividad ganadera y tampera, mientras que en la LCIP no era posible.

Nuevamente, se registra en estos hechos que durante la primera etapa de la línea se priorizó el sector productivo, principalmente con un sesgo hacia la industria manufacturera, mientras que durante la segunda etapa se admitió el libre destino de los fondos.

Otro punto que merece ser resaltado para diferenciar cada etapa, es que durante la LCIP se admitió imputar el financiamiento para la adquisición de maquinaria agrícola que fuera solamente de origen nacional. En el caso de la LFPIF, en sentido opuesto al primer período, no se incluyeron restricciones por origen de fabricación. Aquí también se refleja un aspecto diferencial de orientación económica, donde el gobierno kirchnerista tiene un perfil que apunta al impulso de la producción nacional, mientras que en la administración de Cambiemos se observa una característica coincidente con su visión económica más propensa al aperturismo y al libre mercado.

En cuanto a los resultados de esta política puede decirse que fueron mixtos. De acuerdo a lo manifestado en el apartado 5, se observa que las empresas PyME ampliaron su

colocación y participación en el sistema de créditos frente a la disminución del peso de las grandes empresas. Este hecho se refleja en la operación de los préstamos hipotecarios y prendarios donde las PyMEs lideraron el otorgamiento a personas jurídicas desde 2012 en adelante, con el inicio de la LCIP, cuando en años anteriores la relación era inversa.

En este sentido, si bien los créditos prendarios son poco relevantes respecto del peso que ocupan sobre el total del financiamiento, es destacable la evolución que tuvieron en este período. Previo al lanzamiento de la LCIP, en 2011, las PyMEs explicaban el 38 % de los montos operados en estos préstamos.

Una vez que se lanza esta línea sube a 54,8 % y en los años siguientes oscila entre 62 y 66 %, tendencia que se sostiene hasta el final de la LFPIF e inclusive una vez interrumpida. Esto manifiesta que las líneas promocionadas resultaron necesarias para modificar la tendencia histórica y que sirvieron para que las PyMEs se consolidaran en este tipo de financiamiento.

Asimismo, cada etapa presentó incentivos para distintos tipos de préstamos. Como se muestra en el apartado 5, durante la LCIP fueron los hipotecarios y prendarios los que presentaron las variaciones más significativas mientras que en la LFPIF fueron los documentos a sola firma y descontados aquellos que se destacaron.

Sin embargo, otros indicadores reflejan que el impacto de estos programas crediticios fue limitado. En el apartado 5 se exhibe que la distribución del crédito por sector económico no se alteró y el programa no logró distribuir los recursos en ramas dinamizadoras de la industria. Persistió la concentración del financiamiento en los sectores maduros de la economía nacional, como alimentos y bebidas en industria y venta de granos en agro.

En este aspecto, si bien es posible concebir que estas líneas tuvieron mayor impacto como política destinada a las PyMEs, no tuvieron el efecto deseado de un programa de desarrollo que procura diversificar la producción e impulsar actividades económicas dinamizadoras, entre otros elementos. En este sentido no se trató de una política con un enfoque estratégico para promover el desarrollo sectorial.

Finalmente, en el apartado 5 queda de manifiesto que cuando se reducen las obligaciones de la línea y se finaliza por completo este programa de financiamiento, el mercado retoma su tendencia a la concentración. El otorgamiento de créditos no solamente se concentra, sino que se utilizan instrumentos de menor plazo, con la finalidad de resolver la iliquidez financiera, y se reprimeriza el destino de los fondos.

En suma, la LCIP-LFPIF cumplió con el objetivo de reorientar el crédito hacia el sector PyME. Las empresas mostraron más afinidad por distintos tipos de préstamos de acuerdo a las necesidades de cada etapa y a las condiciones de otorgamiento.

La finalización del programa demostró la persistencia de la concentración del financiamiento y reanudó condiciones crediticias más adversas para el sector PyME. En este sentido, se evidencia el rol que cumplen las líneas especializadas de carácter productivo para

fortalecer a las pequeñas y medianas empresas, y la necesidad de desarrollar políticas públicas que las diseñen e implementen con este fin.

Sería interesante profundizar en futuras investigaciones sobre la conveniencia de segmentar el programa por tipo de actividad económica o sobre qué tipo de préstamos son más adecuados a la hora de acompañar a las empresas nacionales y al sector PyME en particular. Estos son solo algunos interrogantes adicionales a esta investigación que permitirían seguir generando conocimiento y evidencia sobre cómo fortalecer al sistema productivo con la finalidad de potenciar el desarrollo económico nacional.

Bibliografía

- Abeles M, y otros (2011) *Política macroeconómica y política de ingresos*. Serie Trabajo, Ocupación y Empleo. MTEySS, Buenos Aires.
- Allami C, Cibils A (2010) *El sistema financiero argentino. Desde la reforma de 1977 hasta la actualidad*. Revista Realidad Económica, 249, Buenos Aires.
- Allami C, Cibils A (2011) *El financiamiento bancario de las PyMEs en Argentina (2002-2009)*. Revista Problemas del Desarrollo, 165 (42), Buenos Aires.
- Arceo, E (2003) *Argentina en la periferia próspera. Renta internacional, dominación oligárquica y modo de acumulación*. UNQ/FLACSO/IDEP, Buenos Aires.
- Azpiazu D, Manzanelli P (2011) *Reinversión de utilidades y formación de capital en un grupo selecto de grandes firmas (1998-2009)*. Realidad Económica, N° 257, Buenos Aires.
- Basualdo E, Manzanelli P (2016) *Régimen de acumulación durante el ciclo de gobiernos kirchneristas*. Revista Realidad Económica N° 304, IADE, Buenos Aires.
- BCRA (2017) *Nota de prensa*: http://www.bcra.gob.ar/Noticias/FS_AEA_post.asp
- Bebczuk, R (1994) *La inversión privada en Argentina*. Anales de la AAEP, Buenos Aires.
- Beltrani M, Cuattromo J (2016) *DOCUMENTOS DE TRABAJO N° 2 Metas de Inflación y Objetivos Múltiples*. ITEGA. Disponible en:
<https://itegaweb.org/wp-content/uploads/2016/10/DT-Nro2-Metas-de-Inflaci%C3%B3n-y-Objetivos-M%C3%BAltiples.pdf>
- Bona, L (2016) *El Excedente Económico y sus destinos. Una comparación entre la Argentina de la convertibilidad y la postconvertibilidad (1991-2012)*. Tesis de Maestría, FLACSO, Buenos Aires.
- CENDA (2010) *La macroeconomía después de la convertibilidad*. En “La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010”. Atuel - Cara o Ceca, Buenos Aires
- Damill M, Frenkel R, Simpson L (2011) *Macroeconomía, regulaciones financieras y la reconstrucción del sistema bancario argentino en los años 2000*. CEDES, Buenos Aires.
- Elosegui P y otros (2006) *Metodologías alternativas para el análisis de las restricciones al financiamiento en Argentina*. Documento de Trabajo del Banco Central de la República Argentina, Buenos Aires.
- Fanelli J y otros (2010) *Overcoming barriers to investment and financing in Argentina*. INFORME DE PROYECTO CEDES – CENIT. Buenos Aires.
- Ferrer, A (2014) *El empresario argentino*. Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Gerchunoff P, Kacef O (2016) “¿Y ahora qué hacemos?” *La economía política del kirchnerismo*. Documentos de Trabajo IELAT, N° 87.
- Goldstein, E (2014) *Las políticas de financiamiento y el desarrollo económico. Resultados de la implementación de la Línea de Crédito para Inversión Productiva*. Tesis de Maestría UTDT, Buenos Aires.
- Hammond, G (2012) *State of the art of inflation targeting*. Centre for Central Banking Studies, Londres.

- Heymann D, y otros (2007) *Patrones de la inversión y el ahorro en la Argentina*. Cepal, Santiago de Chile.
- ITEGA (2016) *Notas de economía N° 1. El modelo de Cambiemos*. Disponible en: <https://itegaweb.org/wp-content/uploads/2016/05/El-Modelo-de-Cambiemos.pdf>
- ITEGA (2018) *Dos años de Cambiemos: economía y agenda de reformas*. Documento de trabajo N° 7. Disponible en: <https://itegaweb.org/publicaciones/documentos-de-trabajo/>
- Kiper, E (2018) *Diagnósticos y eficacia de la teoría en la política económica de Cambiemos*. Revista Mestiza-UNAJ. Disponible en: <https://revistamestiza.unaj.edu.ar/diagnosticos-y-eficacia-de-la-teoria-en-la-politica-economica-de-cambiemos/>
- Kosacoff B, Ramos A (1997) *Consideraciones económicas sobre la política industrial*. Cepal, Documento de Trabajo N° 76, Buenos Aires.
- Kulfas M, Ferraz J (2011) *Financiamiento para el desarrollo productivo*. Foro Estrategia Nacional de Desarrollo y Estructura Productiva, Montevideo.
- Kulfas, M (2010) *El financiamiento del desarrollo. Desafíos para la conformación de una banca de desarrollo en la Argentina*. Ponencia para el II Congreso Anual de AEDA, Buenos Aires.
- Kulfas, M (2018) *Banca de desarrollo e inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas*. CEPAL - Serie Financiamiento para el Desarrollo N° 269, Santiago de Chile.
- Kulfas, M (2019) *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015*. Siglo Veintiuno. Buenos Aires.
- Lall, S (1993) *Understanding Technology Development*. Development and Change. Volumen 24, número 4: 719-753. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/>
- Manzanelli, P (2015) *Grandes corporaciones y formación de capital en la Argentina 2002-2012*. Tesis de doctorado UBA-FCS, Buenos Aires.
- Marcó del Pont (2011) *La recuperación del papel de los bancos centrales en el desarrollo*. Revista Voces en el Fénix. Año N° 2, número 11. Buenos Aires.
- Mareso, P (2015) *El BCRA como agente del desarrollo a través de la orientación del crédito*. Tesis de Maestría FLACSO, Buenos Aires.
- Nochteff, H (1995) *Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina*. En El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política de H. Nochteff y D. Azpiazu. Editorial Tesis/Norma, Buenos Aires.
- Ocampo, JA (2011) *Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva*. Revista CEPAL N° 104, Santiago de Chile.
- Peres W, Primi A (2009) *Theory and Practice of Industrial Policy. Evidence from the Latin American Experience*. Cepal-Serie Desarrollo Productivo N° 187, Santiago de Chile.
- Prebisch, R (1948) *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. CEPAL.
- Ros, J (2014) *Productividad y crecimiento en américa latina: ¿por qué la productividad crece más en unas economías que en otras?* CEPAL, México DF.

Schvarzer, J (2000) *La industria que supimos conseguir. Una historia político social de la industria argentina*. Editorial Cooperativas, Buenos Aires.

Studart, R (2005) *El Estado, los mercados y el financiamiento del desarrollo*. Revista Cepal N° 85, Santiago de Chile.

Wainer, A (2018) *Economía y política en la Argentina kirchnerista (2003-2015)*. Revista Mexicana de Sociología 80, núm. 2: 323-351. Ciudad de México.

Wierzba G, del Pino Suárez E, Kupelian R (2010) *El sistema financiero argentino. La evolución de su régimen regulatorio desde la liberalización financiera. Impactos relevantes sobre el crédito y la economía real*. Documento de Trabajo N° 33, CEFIDAR, Buenos Aires.

Forestación en un contexto agrícola: experiencias de productores de Colonia El Simbolar, Santiago del Estero

Maria de los Angeles Basualdo

INSIMA, Facultad de Ciencias Forestales,
UNSE

Cecilia Alejandra Zurita Bianchini

INSIMA, Facultad de Ciencias Forestales,
UNSE

Patricia del Valle Acosta

Instituto Superior Jesús el Maestro

Macarena Blasco Gustafson

Facultad de Ciencias Forestales, UNSE

Marcia Mabel Acosta

INSIMA, Facultad de Ciencias Forestales,
UNSE

Jose Mitre

Dirección de Producción Forestal

Resumen

En la década del 60 se impulsó el Proyecto Río Dulce en Santiago del Estero, Argentina, a partir del cual se propició el desarrollo de la agricultura. En la Colonia El Simbolar se realizaron distintos cultivos que debido a un mal manejo del riego, se salinizaron y fueron abandonados. Actualmente coexisten en dicho paisaje, cultivos, fachinales y áreas plantadas con algarrobo con distinto grado de manejo. En este trabajo se abordó la caracterización del paisaje y se indagó en la historia de uso de los lotes de los productores que forestaron. Para ello se elaboraron mapas con información preexistente sobre las áreas de interés (22) y se realizaron entrevistas a productores locales (10). Con la información recolectada a campo, los lotes fueron categorizados como: plantación manejada (PM) con tratamientos (poda o raleo) en distinta intensidad; plantación abandonada (PA) áreas plantadas y sin tratamientos y fachinal (F) áreas de agricultura abandonada sin forestación. Según el total de los lotes observados, un 72,74% correspondió a PM, el 13,63% a PA y el 13,63% a F. En la mayoría de los casos el acceso a las plantaciones requiere desarbustado. De las entrevistas se visualizó que en la zona se realizaba una diversidad de cultivos. Además comentaron sobre el abandono parcial de la actividad agrícola en los lotes salinizados y sobre el porcentaje de los lotes destinado a la plantación de algarrobo (entre un 20% y un 100%). Los entrevistados que forestaron destacaron la mejora del suelo, la provisión de vainas y leña y el interés de conservar las plantaciones. En el contexto de estudio resultaría importante generar información sobre sistemas que combinen la producción agrícola y forestal y conocer sus beneficios socio-económicos y ambientales.

Palabras clave

paisaje, plantaciones, fachinales, agricultura

Introducción

En Argentina a partir de 1960, ocurrieron cambios importantes en el sector agro ganadero a través de un aumento de la superficie dedicada a cereales, y oleaginosas en un proceso llamado agriculturización. En Santiago del estero, a inicios de la década del 70 comenzó la colonización de áreas para fomentar el desarrollo a través de la actividad agrícola fue parte de lo que se llamó “Proyecto Río Dulce”, llevado adelante por la Corporación de riego del Río Dulce (Ibañez, 2020). La zona de riego más importante para la radicación de los minifundistas fue Colonia El Simbolar, un campo de propiedad del estado provincial con una superficie de casi 16 mil hectáreas (anteriormente fue un establecimiento con características de latifundio en donde no se percibió explotación alguna importante, salvo la extractiva) (Tenti, 2017). Según Basualdo (1981) en los suelos agrícolas del departamento robles, la salinización de los suelos llevó al abandono de los campos y roturación de otros, observándose un paisaje alternado de campos cultivados, otros abandonados y cubiertos por pastos y especies secundarias espinosas. En las tierras de agricultura abandonadas, la vegetación pasó a estar constituida por arbustos, entre los que se encuentran *Baccharis salicifolia* (suncho), *Schinus bumelioides* (molle), *Vallesia glabra* (ancoche), *Celtis* sp. (tala). En los suelos más salinizados, la vegetación está constituida por especies tolerantes a la sal como *Lycium* sp. (ischivil), *Atriplex cordobensis* (cachiyuyo), *Suaeda divaricata* (jume blanco), *Allenrolfea vaginata* (jume negro) (Arce et al., 2014). Estas áreas de cultivos abandonados, arbustizados se conocen como “fachinales”.

En Colonia El Simbolar, hubo distintas iniciativas de promoción de la forestación con algarrobo, entre esas está la que realizó GADE (Grupo ambiental para el desarrollo), como propuesta ante la degradación y salinización de suelo además de la captura de carbono (Fronti de García et al., 2013). En dicha zona prevalece la frutihorticultura (melón, sandía, zapallo, cebolla, zanahoria), el algodón y en menor medida, la alfalfa; actividades limitadas en algunos casos por un ascenso del nivel freático causado, entre otros debido a la aplicación de grandes láminas de riego (Angella et al., 2022). En lo que respecta a las áreas plantadas, hay estudios que analizaron la cosecha de vainas y la factibilidad para la obtención de harina, (García et al., 2020, Sarmiento & Villarreal, 2023) que hoy se está aprovechando. También muchas de estas plantaciones se utilizaron para instalar colmenas con fines apícolas y en algunos casos, los productores hicieron pruebas de siembra de algunos cultivos bajo cobertura. No obstante, no todas las plantaciones se encuentran en el mismo estado, algunas recibieron algún tratamiento silvícola y otras no. Es decir que algunas tuvieron algún grado de manejo y otras se abandonaron luego de la plantación. En ese sentido estudios que combinen el trabajo con imágenes satelitales, salidas a campo y entrevistas son útiles en el campo de la investigación geográfica y ambiental ya que permiten reconstruir la

historia de uso de los paisajes y entender las causas y consecuencias de las transformaciones en el uso del suelo.

Por todo lo mencionado arriba, en particular en el área de estudio, se distinguen áreas con distinta historia de uso; algunas poseen cultivos bajo riego; otras áreas con cobertura leñosa: plantaciones manejadas (PM), plantaciones abandonadas (PA) y fachinales (F). El objetivo de este trabajo es: Caracterizar el paisaje, con vegetación leñosa e indagar en la historia de uso de los lotes de los productores que forestaron. A partir de ello, se pretende establecer una línea de base para el abordaje de futuros estudios sobre restauración, y análisis de posibilidades de producción con múltiples objetivos, entre otros.

Materiales y Métodos

El área de estudio corresponde a la Colonia El Simbolar, ubicada en el departamento Robles de la Provincia de Santiago del Estero, a 50 km. de la capital (Figura 1). Posee un total de 44.415 habitantes (INDEC, 2010).

El objetivo fundacional de esta colonia fue generar un Polo de Desarrollo Agrícola enfocado en los pequeños agricultores, que inició con una donación de 25 ha por familia para que fueran trabajadas.

Figura 1

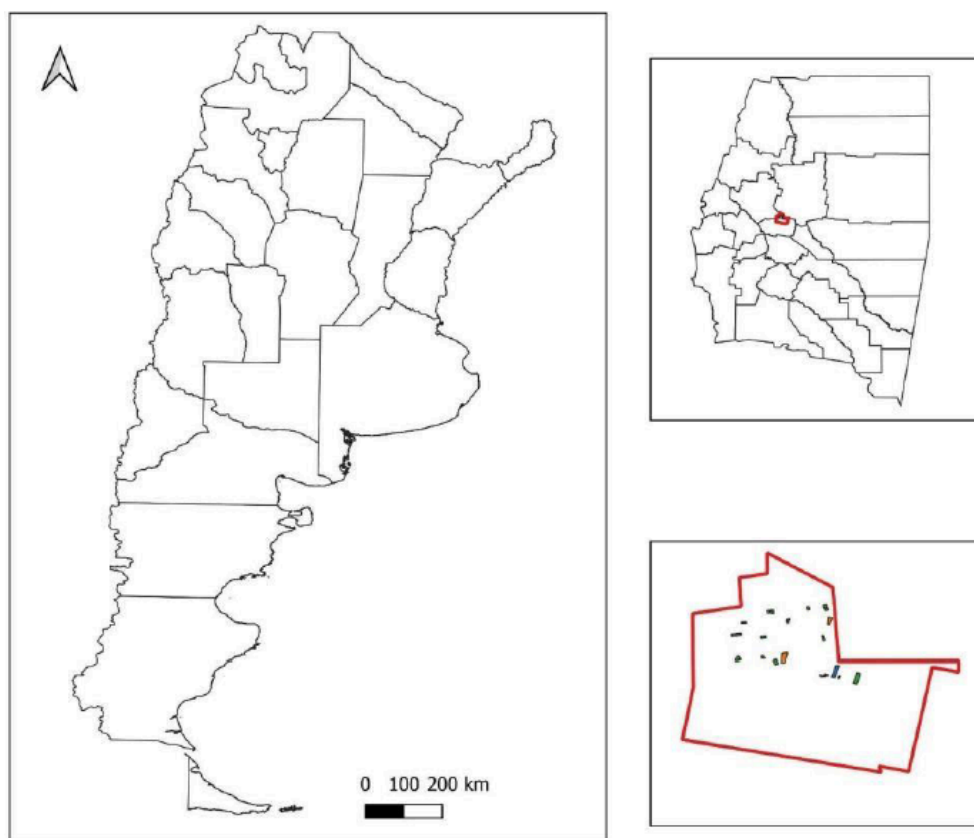


Figura 1. Mapa de localización de la zona de estudio; ubicación de la Colonia El Simbolar en la provincia de Santiago del Estero (Argentina), y ubicación de las de las plantaciones de algarrobo blanco relevadas en 2024 en Colonia El Simbolar según su estado de manejo actual. Las categorías se muestran en colores: plantación manejada (azul), plantación abandonada (verde) y fachinal (naranja).

Con el fin de elaborar un *Mapa de plantaciones manejadas, abandonadas y fachinales*, (Figura 2), se realizaron recorridos por lotes plantaciones y fachinales pre-identificados en Google Earth según referencias del técnico que trabaja en la zona. En terreno se listaron para cada lote visitado la información sobre estado del mismo, presencia de arbustivas. En el caso de la plantación, año de plantación, tratamientos silvícolas que tuvo (poda y/o raleo), limpieza, observaciones sobre otras actividades si las hubiese.

A posteriori, usando el Software Qgis se trabajó en una tabla de atributos detallada para cada lote digitalizado, en la que se agregó a la información recolectada a campo, una categoría definida por el equipo. Las clases elaboradas fueron 3: plantación manejada (PM), plantación abandonada (PA) y fachinal (F). Las primeras referían a situaciones que tuvieron algún tratamiento silvícola (poda o raleo), las segundas a aquellas que nunca tuvieron tratamiento y tenían una presencia importante de arbustos y F a lotes abandonados de agricultura con presencia de leñosas.

Por otro lado, algunos propietarios de los lotes identificados fueron entrevistados (10 casos). Ver en Anexo, entrevistas.

Resultados

En el total de los 22 lotes observados, por imágenes y corroborados a campo, un 72, 7% corresponden a plantaciones manejadas, un 13,6% a plantación abandonadas y un 13,6% a fachinales. En las visitas realizadas a los lotes, cabe destacar que en la mayoría de los casos se observó, la necesidad de limpieza. para acceder a la plantación.

Figura 2

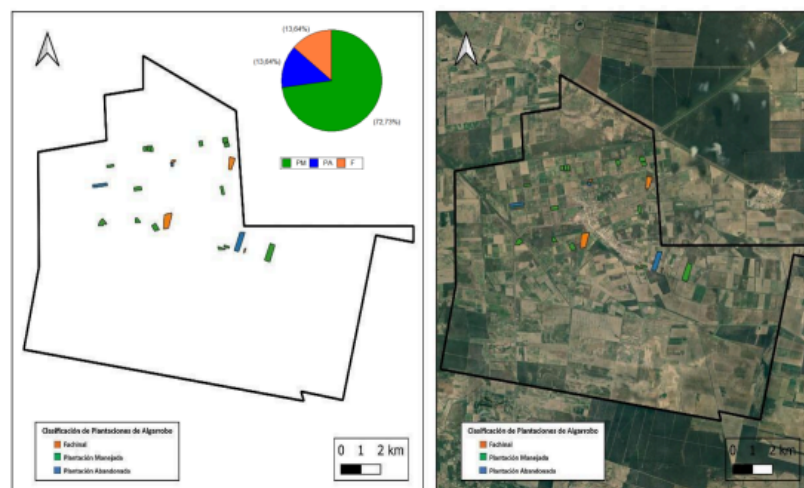


Figura 2. Mapa con la clasificación de las plantaciones de algarrobo blanco relevadas en 2024 en Colonia El Simbolar según su estado de manejo actual. Las categorías se muestran en colores: plantación manejada (azul), plantación abandonada (verde) y fachinal (naranja).

Por otro lado, se obtuvo información acerca del uso de los lotes por parte de 10 productores dentro del total de lotes analizados. Ver en Anexo, tabla 1 e infografía.

Como resultado de las entrevistas realizadas se visualizó que en la zona se realizaba una diversidad de cultivos. Entre los más frecuentes estuvieron el cultivo de cebolla y zanahoria.

Respecto a las mejoras tecnológicas, comentaron acerca de los cambios que hubo con el tiempo en el uso de la maquinaria, la forma de riego y el uso de cultivos de cobertura y de fertilizantes foliares solamente. Sobre la forma de riego tradicional en bordos o por inundación, que fue acompañado de la salinización del sitio, ocurrió un cambio progresivo al riego utilizando curvas de nivel, que permite optimizar el agua.

Por otro lado, fue frecuente el abandono parcial de la actividad agrícola en los lotes salinizados. No obstante, hay quienes abandonaron, por razones económicas y por desempeñarse en otras tareas administrativas. En algunos sitios donde la tierra dejó de rendir ocurrió el abandono y más adelante la plantación con algarrobo. El porcentaje de los lotes destinados a plantaciones de algarrobos, varió entre un 20% y un 100% entre los productores.

En lo que respecta, en particular, a las perspectivas futuras de la actividad forestal comentaron acerca de la importancia de las plantaciones respecto a la provisión de vainas y leña y al interés de conservar las plantaciones. Uno de los beneficios mencionados fue la mejora del suelo.

Conclusiones

A partir de este estudio se indagó en la transición de tierras agrícolas salinizadas hacia la forestación, que ocurrió en algunos lotes, mostrando cómo esta opción fue elegida por los productores, en un momento dado a partir de las oportunidades que se presentaron en la zona. Uno de los desafíos consiste en garantizar el mantenimiento adecuado de las forestaciones actuales, incluyendo tareas de control de arbustos, para un aprovechamiento de los múltiples beneficios que brindan. Así mismo, es fundamental explorar el rol de las plantaciones abandonadas y de los fachinales. Estos lotes, actualmente subutilizados, constituyen un recurso latente que, con inversión en restauración y manejo inicial, podría sumarse al circuito productivo contribuyendo además a la mitigación de la salinidad.

Además la combinación de la actividad forestal, que mejora las condiciones del suelo entre otros beneficios, con la producción agrícola considerando las actuales mejoras tecnológicas, no solo promete una mayor diversificación de ingresos para los productores,

sino que también ofrece un enfoque más resiliente y multifuncional al paisaje. Este enfoque integrado de manejo, que incluye la reactivación de áreas abandonadas y el ensayo de sistemas agroforestales podría ser una alternativa a explorar en Santiago del Estero.

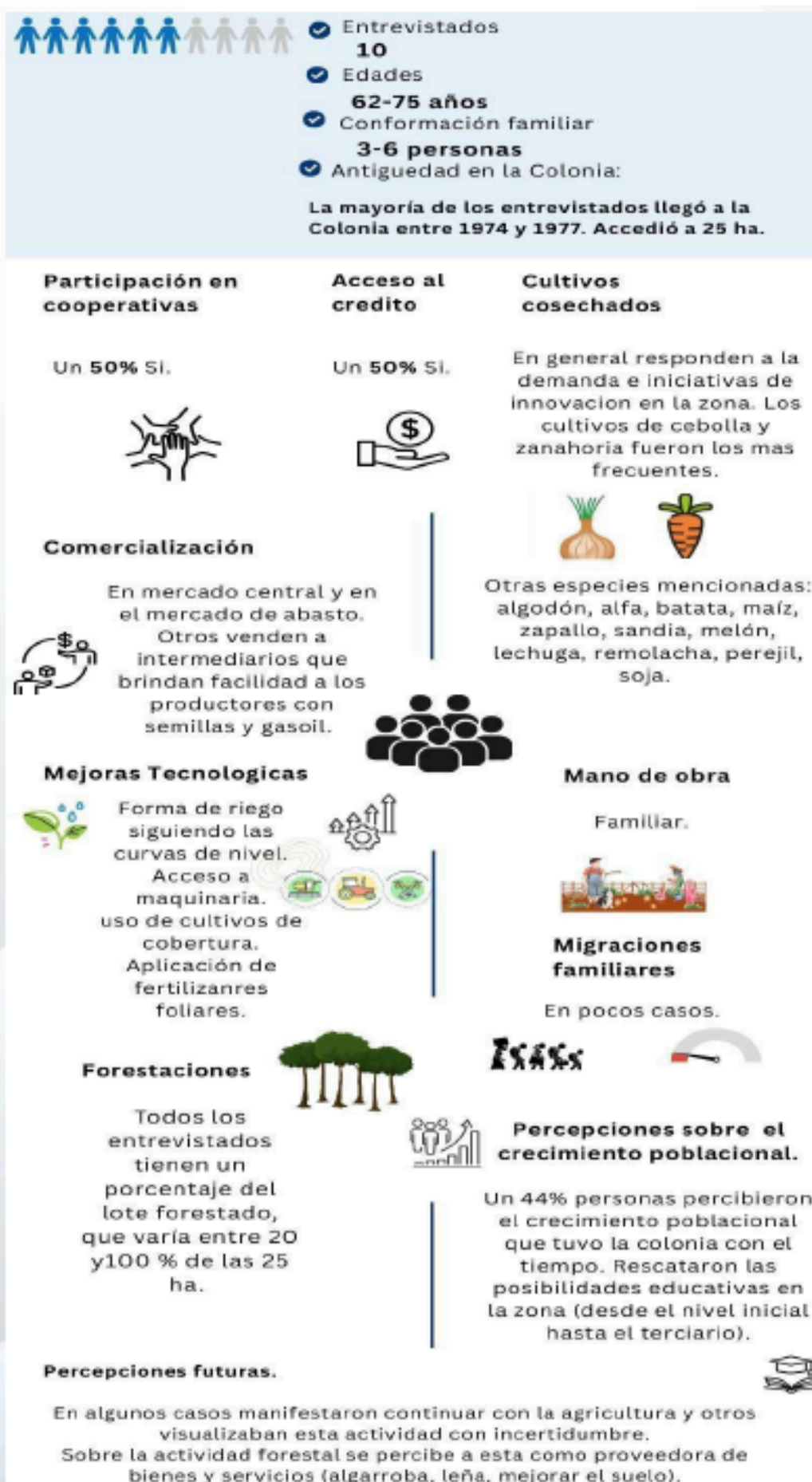
Anexo

Caso	Clase	Área (ha)	Año
1	PM y PA	2,54 y 4	2007 y 2016
2	PM	4 ha	2007-2008
3	PM	3,82	2007-2008
4	PM	4,17	2007-2008
5	PA	10,5 ha	2007-2008
6	PA	13,96	2007
7	PM	5,59	2009
8	PM	10	2009
9	PM	4,53	2018-2019
10	PM	3,63	2018-2019

ENTREVISTA PRODUCTORES COLONIA EL SIMBOLAR 2024

La presente entrevista se realiza en el marco del proyecto: “PI-UNSE 190 B Interno: Caracterización de la vegetación leñosa del área Colonia el Simbolar”. El objetivo de la presente es relevar información acerca los usos pasado, presente y perspectivas futuras de los lotes de producción (apícola, agrícola, forestal y otras).

- Fecha:
- Nombre y Apellido:
- Edad:
- Conformación del grupo familiar (N° de integrantes y edades):
- Entre 1964-1990 se constituyó la Corporación del Río Dulce. Su familia formó parte de ella? Si o No (Marcar con círculo la opción que corresponda). -¿formó parte de alguna cooperativa en esa época? ¿cuál?
- ¿Los miembros de su familia aportan con su mano de obra? (si o no). Si la respuesta es “no”, ¿cómo emplea mano de obra?
- ¿Hubo migraciones de familiares hacia otras partes del país? si o no (Marcar con círculo la opción que corresponda).
- ¿Con qué motivo?
- ¿Cómo describiría el crecimiento de población de la zona?
- ¿Qué actividades realizó en el lote? ¿Con qué expectativas? Si abandonó las actividades, ¿Cuáles fueron las causas de los cambios?
- ¿Qué cultivos cosechó? ¿consideraron la demanda del mismo? (Si esto se responde antes solo hacer la segunda pregunta)
- ¿Realiza la venta de sus producciones en forma directa o con intermediarios?
- ¿Realizó mejoras tecnológicas con el correr del tiempo? ¿Cuáles?
- ¿Tuvo acceso a algún crédito bancario del BIP o algún otro? ¿Cómo lo aprovechó?
- Si realiza reforestación: ¿Qué superficie destina? ¿Qué manejo realiza? ¿Combina la actividad forestal con otras?
- ¿A futuro, cuál es su perspectiva respecto a la producción agrícola y forestal?



Bibliografía

- Angella, G., Urbina Urbina, L., García, C., Garay, R., & Frías, C. (2022). Sistema de Asesoramiento al Regante (SAR): ¿Cuándo regar y cuánto regar? Las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) como herramientas para fortalecer la capacidad de la toma de decisiones de la agricultura familiar. Producto 1. Nota Técnica con el informe técnico del diagnóstico inicial de las áreas de estudio (AgTech 19037, Contrato C-RG-T3387-P002).
- Arce, L., Lucero, A., & Rodríguez, P. (2014). ¿De productores agrícolas a forestales? El caso de la Colonia el Simbolar, departamento Robles, Santiago del Estero. *Revista Producción forestal: Casos de extensión*, (10).
https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/desarrollo-forestal/revista/_archivos//000010_Revista%2010%20Septiembre%202014.pdf
- Basualdo, M. A. (1981). *Rasgos fundamentales de los departamentos de Santiago del Estero* (Vol. 1). Municipalidad de Santiago del Estero.
- Fronti de García, L. (2013). *Análisis exploratorio del Mecanismo de Desarrollo Limpio en proyectos forestales (Argentina)* [Disertación doctoral inédita]. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- García, J. M., Cardona, G. G., & Sánchez Ugalde, R. (2020). Productividad durante cosecha de vainas de algarrobo blanco. Caso de estudio: colonia el simbolar, departamento Robles, provincia de Santiago del Estero, Argentina.
- Ibáñez, D. (2020). Planificación y desarrollo exógeno. Un modelo de desarrollo inconcluso en el Noroeste Argentino. El Proyecto Río Dulce en la provincia de Santiago del Estero (1964-1994). *Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo*, (14), 207-254.
- INDEC. (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*. Consultado el 13 de octubre de 2022, de <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-CensoProvincia-3-6-86-161-2010>
- Sarmiento, M. Á., & Villarreal, M. (2023). Oportunidades, limitaciones y desafíos en la producción y comercialización de frutos del bosque chaqueño. *De Prácticas y Discursos*, 12(19).
- Tenti, M. M. (2018). Las políticas de desarrollo en los 60' en la Argentina. El Proyecto Río Dulce en Santiago del Estero. En *Memoria del 56° Congreso Internacional de Americanistas [Recurso electrónico]: Historia y patrimonio cultural* (pp. 1024-1034). Ediciones Universidad de Salamanca.
- Dardo, I. (2019). Un modelo de Desarrollo exógeno en la zona de riego de Santiago del Estero. El Proyecto Río Dulce. En *XVII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*. Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Catamarca.

Gobernanza fragmentada y comercio global: Ecuador en las cadenas globales de valor en turismo (2014–2022)

María Elena Pulgar Salazar

Universidad Hemisferios

FLACSO Ecuador

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

La propuesta se enmarca en una tesis doctoral en curso titulada: La inserción de Ecuador en las cadenas globales de valor en turismo (2014–2022): Estudio a propósito de los condicionantes de mercado y de gobierno. Las cadenas globales de valor (CGV) son una expresión estructural de la reconfiguración del orden económico internacional, y su impacto sobre los países del Sur Global genera desafíos particulares, especialmente en sectores de servicios como el turismo, donde la gobernanza resulta clave. Esta ponencia analiza la inserción de Ecuador en las CGV turísticas durante el período 2014–2022, enfocándose en los condicionantes institucionales y de mercado que inciden en su posicionamiento internacional y en la distribución interna de beneficios.

La hipótesis sostiene que dicha inserción ha estado marcada por tensiones entre las dinámicas del mercado global y una gobernanza nacional fragmentada, caracterizada por la concentración de decisiones en élites estatales y empresariales, y una débil articulación con actores locales y territoriales. El estudio adopta una metodología multimodal con enfoque cualitativo dominante, que combina análisis documental, entrevistas a actores clave del sector y análisis estadístico de flujos turísticos.

Entre los hallazgos preliminares se identifican la discontinuidad de las políticas públicas y una gobernanza desigual del sector turístico, lo cual debilita los procesos de inserción sostenida. Este análisis permite comprender cómo las condiciones institucionales internas afectan la capacidad de los países del Sur para integrarse estratégicamente a la economía global, aportando al debate sobre desarrollo, comercio y globalización desde una perspectiva latinoamericana.

Palabras clave

Turismo, cadenas globales de valor, gobernanza, políticas públicas, Ecuador

Gobernanza Territorial en la Amazonía Brasileña: análisis de arreglos de políticas de desarrollo en Canaã dos Carajás y Parauapebas¹

Mailson Cruz de Aguiar

Universidade de Brasília (UnB)

Fabiano Toni

Universidade de Brasília (UnB)

Resumen

Canaã dos Carajás y Parauapebas son los principales municipios mineros del Brasil, donde la riqueza mineral contrasta con desafíos socioeconómicos y ambientales. En este sentido, las políticas de desarrollo son fundamentales para superar esta realidad. Ante esta necesidad, los gobiernos locales implementaron el Plano Canaã 2035 – Pacto por Canaã y el Programa Municipal de Inversiones de Parauapebas (PMI). Este trabajo tiene como objetivo analizar el funcionamiento de estos dos arreglos de políticas y su posible dinámica de gobernanza territorial. El estudio cualitativo utilizó entrevistas semiestructuradas, investigación bibliográfica, documental y audiovisual como instrumentos de recolección de datos. Los resultados y discusiones permiten concluir que, a lo largo del proceso, Canaã dos Carajás mostró, a diferencia de Parauapebas, avances relativos en participación social, pactación territorial y coordinación horizontal, aunque de manera insuficiente. Ambos os modelos apresentaram, como desafios comuns, a coordenação federativa limitada pela autonomia financeira de los municipios e a ausência de mecanismos permanentes de coordenação e de transparência. No obstante, los aprendizajes obtenidos son relevantes para acciones futuras. Finalmente, el enfoque municipal como ámbito de cada política restringió la construcción de una gobernanza territorial para el desarrollo más allá de los límites político-administrativos.

Palabras clave

arreglos institucionales, políticas públicas, desarrollo territorial, minería, estructuras de gobernanza

¹ Ponencia presentada en el VI Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales con el apoyo financiero de la Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAPDF).

Introducción

Este trabajo, también considera el análisis de la gobernanza territorial como fundamental para el desarrollo de los territorios (Pires, 2016) y la construcción de conocimiento como requisito para efectuar intervenciones territoriales más eficaces e inteligentes (Dallabrida y Becker, 2003).

A partir del escenario de contradicciones en ambos municipios, de las iniciativas gubernamentales emprendidas y de las brechas de investigación identificadas, este estudio busca analizar —mediante el enfoque de gobernanza territorial y arreglos institucionales— el funcionamiento del Plan de Desarrollo Canaá 2035 - Pacto por Canaá y del Programa Municipal de Inversiones de Parauapebas (PMI). Además, investigar su posible dinámica de gobernanza territorial más allá de los límites político-administrativos municipales, durante el período en que coexistieron (2021-2024). Las experiencias, desafíos y aprendizajes recopilados en esta investigación representan los esfuerzos del investigador por contribuir a la gobernanza territorial para el desarrollo en regiones mineras, incluida la suya.

Marco teórico

La literatura sobre minería y sus impactos en indicadores socioeconómicos y de desarrollo (Enríquez, 2018; Monte-Cardoso, 2018; Matlaba, 2019; Enríquez & Ferraz, 2023), sumada a los estudios críticos sobre Royalties en el contexto del presupuesto público (Oliveira et al, 2021; 2022; Oliveira & De Souza Silva, 2023), ofrece un marco analítico para examinar los desafíos específicos de Canaá dos Carajás y Parauapebas. Este trabajo aproxima dichos objetos a un marco teórico que articula arreglos institucionales y gobernanza territorial, adoptando categorías analíticas capaces de elucidar las dinámicas de las políticas públicas en el territorio. Conceptos centrales —como gobernanza y territorio—, aunque no se detallan aquí por restricciones de alcance, se desarrollan en la disertación de maestría que fundamenta este análisis.

Los arreglos institucionales se refieren al conjunto de reglas, mecanismos y procesos que definen la forma particular como se coordinan actores e intereses en la implementación de una política pública específica (Gomide y Pires, 2014), considerando la coordinación en las dimensiones horizontal y vertical, la relación con actores no estatales y la incorporación de una dimensión territorial (Favareto y Lotta, 2017). La conformación de arreglos institucionales se expresa en diferentes formatos —como foros, consorcios y comités— y constituye un medio para viabilizar una gobernanza territorial innovadora, compartida, colaborativa y horizontal, capaz de sintetizar también una visión de desarrollo territorial (Borsatto et al., 2020). Algunos autores también se refieren a los arreglos institucionales como estructuras de gobernanza (Fiani, 2013); en este trabajo, ambos términos se emplearán como sinónimos.

Son muchos los autores que se proponen definir el concepto de gobernanza. Otros, en menor número, definen específicamente la gobernanza territorial (Dallabrida, 2015). La adjetivación del término gobernanza, que incluye la dimensión territorial, representa la reivindicación de la gobernanza territorial como un proceso protagonizado por una sociedad situada geográfica e históricamente, mediante relaciones establecidas entre los diferentes actores territoriales (políticos, sociales y corporativos), con la perspectiva de debatir, pactar y deliberar decisiones sobre temas de interés colectivo (Dallabrida et al., 2016). La gobernanza adquiere una dimensión territorial cuando se comprende que el territorio representa el espacio delimitado de poder, posibilitando la interacción entre actores (Pires, 2011).

Diferentes variables son consideradas en el análisis y evaluación de los arreglos institucionales y de la gobernanza territorial (Dallabrida, 2015; Dallabrida et al., 2016; Pires, 2016; Favareto y Lotta, 2017; Borsatto et al., 2020; Davoudi y Cowie, 2015). Con base en estos aportes teóricos y en el referencial movilizado en esta investigación, se establecieron ocho categorías centrales para examinar el funcionamiento de los arreglos del Canaã-2035 - Pacto por Canaã y del Plano Municipal de Investimento (PMI): (1) participación social, (2) coordinación horizontal, (3) coordinación vertical, (4) mecanismos, (5) territorio, (6) pactación territorial, (7) transparencia y accountability, y (8) aprendizaje. Además, se considera la posible dinámica de gobernanza territorial más allá de los límites político-administrativos.

La dimensión de participación social busca analizar cómo los diferentes actores que no forman parte de la administración pública (sociedad civil, mercado...) son involucrados en los procesos decisorios (Favareto y Lotta, 2017) y en las diferentes fases de implementación de las políticas públicas (de Moura Sotero, Lotta y Oliveira, 2019). En este trabajo, el enfoque recae sobre su actuación en la formulación e implementación de las políticas. Además de la coordinación con actores externos al gobierno, se muestra necesaria la articulación entre las políticas sectoriales con impactos en el territorio y entre los diferentes niveles de gobierno (Dallabrida, 2015). En este contexto, la coordinación intersectorial analiza cómo se da la articulación entre diferentes sectores gubernamentales, mientras la coordinación vertical, cómo incorporan las relaciones entre los entes federativos (Favareto y Lotta, 2017).

La transparencia se refiere al compromiso con la publicación y el acceso público a informaciones y datos (Pires, 2016), en el sentido de tornar procedimientos y políticas informativos, accesibles y legibles para el público (Davoudi y Cowie, 2015). Ya la accountability (responsabilización) se relaciona con la calidad de la responsabilidad y la obligación de generar datos e informaciones, así como de rendir cuentas (Pires, 2016). El aprendizaje, por su parte, se refiere al desarrollo de nuevas capacidades cognitivas y prácticas

adquiridas por los actores, permitiéndoles colaborar de forma más efectiva. Este proceso posibilita la creación de un lenguaje común y la definición de proyectos conjuntos (Chia y Torre, 2020), siendo también analizado a partir de la acumulación de competencias y experiencias (Borsatto et al., 2020).

Metodología

La investigación analiza políticas públicas para el desarrollo en los dos principales municipios mineros del país, desde los enfoques de arreglos institucionales y gobernanza territorial. Respecto a la problemática planteada, la investigación cualitativa es necesaria para proporcionar conocimiento contextualizado y basado en lo local sobre si y cómo los mecanismos de desarrollo en regiones ricas en recursos se despliegan en el mundo real (Orihuela, 2018). La investigación utiliza la estrategia de estudio de casos (Creswell y Creswell, 2021). La investigación documental se concentra en el análisis de documentos institucionales y producciones periodísticas. Además, se recolectaron contenidos audiovisuales en redes sociales y sitios web de diversas fuentes, incluyendo canales de comunicación gubernamental y de la prensa.

Para la recolección de datos primarios, se realizaron entrevistas semiestructuradas con 15 actores clave de los municipios (según se detalla en la Tabla 1). El guion de entrevistas, elaborado con base en la investigación bibliográfica, contempló las categorías de análisis del estudio e incluyó preguntas sobre los desafíos comunes entre ambos municipios. La codificación del material recolectado (transcripciones, documentos y registros audiovisuales) se realizó manualmente, agrupándolo en categorías predefinidas, seguida de su análisis.

Tabla 1. Relación de entrevistados en los dos municipios por sector

	Gobierno	Legislativo	Organización patronal	Sociedad civil
Canaã dos Carajás	3	1	1	2
Parauapebas	1	1	2	4

Fuente: Elaboración propia del autor

Resultados y discusión

En esta sección, se presentan los resultados y discusiones acerca del funcionamiento de los arreglos de políticas del Canaã 2035 – Pacto por Canaã y del Programa Municipal de Inversiones de Parauapebas (PMI). Los resultados se presentan con base en las ocho categorías de análisis propuestas por la investigación: participación social, coordinación horizontal, coordinación vertical, mecanismos, territorio, pactación territorial, transparencia y responsabilización, y aprendizaje. Además, el capítulo presenta los resultados acerca de la posibilidad de una relación de gobernanza territorial que trascienda

los límites administrativos de los dos municipios, considerando las interacciones entre estas dos políticas en un contexto más amplio.

Funcionamiento del Plan de Desarrollo Canaã 2035 - Pacto por Canaã

El taller para la producción del Plan Canaã 2035 se realizó únicamente con secretarios, el alcalde y el vicealcalde (Canaã dos Carajás, 2015). Según el Entrevistado I (2024): *"El planeamiento fue institucional, fue del municipio, fue del gobierno. Entonces, los actores involucrados en este primer momento eran del gobierno"*. Aunque no contó con la participación de actores no gubernamentales, el Plan incluye acciones de interacción con la sociedad civil y el sector privado (Canaã dos Carajás, 2015). Por otro lado, el Pacto por Canaã se estableció como una herramienta de articulación entre la sociedad civil organizada y el poder público municipal (FUNAPE, 2020). Como destacó el Entrevistado II (2024): *"En el Pacto por Canaã toda la sociedad civil organizada tuvo cómo ver y mirar y dar sus contribuciones. Sugerir, pactar, criticar incluso, proponer cosas, pedir la supresión de otras"*.

La propia elaboración del Plan Canaã 2035, con la participación de secretarios municipales, el alcalde y el vicealcalde, constituyó un esfuerzo de intersectorialidad. Esto se debió a que la falta de comunicación y cooperación entre secretarías fue una de las problemáticas más mencionadas por los gestores durante el taller y en el cuestionario aplicado. Según los relatos de los participantes del taller, existía *"falta de comunicación y cooperación entre secretarías"*, siendo necesario *"mejorar la comunicación entre ellas y las acciones conjuntas"* (Canaã dos Carajás, 2015, p. 29) e *"mejorar el intercambio con las demás secretarías"* (Canaã dos Carajás, 2015, p. 75). Ante estos desafíos, el Plan Canaã 2035 estableció diversas acciones para ser implementadas de manera coordinada entre las secretarías.

En el arreglo institucional de Canaã dos Carajás, las Secretarías de Planeamiento y de Gobierno fueron reconocidas como fundamentales para la coordinación. Como destacó el Entrevistado IV (2024): *"La Secretaría de Planeamiento estaba junto con la Secretaría de Gobierno [...] El Planeamiento estuvo coordinando, entonces fue una secretaría muy importante en este proceso, el planeamiento y la secretaría de gobierno"*. Sobre el papel de ambas organizaciones, el Entrevistado III (2024) complementó: *"El presupuesto es de la secretaría de gobierno, pero la secretaría de planeamiento es la que acompaña toda esta parte del proceso"*. Además, en relación con los entes federativos, *"es dirigida y acompañada directamente por el gabinete de la alcaldesa y por la Secretaría de Planeamiento"*, afirmó el Entrevistado II (2024).

Los demás niveles federativos no participaron en el proceso decisorio. *"No teníamos [...] ni al gobierno estatal, ni al gobierno federal"*, afirmó el Entrevistado II (2024). El Entrevistado I (2024) complementa: *"si faltó algún actor, quizás faltó la presencia del Estado [gobierno intermedio] y de la Unión [gobierno federal] en el proceso"*. Aunque ausentes en la

formulación, las interacciones con estos entes federativos ocurrieron tímidamente durante la implementación de las acciones, con significativa autonomía municipal. Como explica el Entrevistado I (2024): *"Tuvimos muy pocas interacciones con el gobierno del Estado y el gobierno federal. [...] Canaã tiene ese diferencial: vivíamos un momento de expansión de nuestra recaudación. Entonces, no teníamos dependencia de políticas públicas estatales o federales"*. Esta relación se refuerza con el Entrevistado VII (2024), quien afirma: *"quien nos necesita es el Gobierno Federal y el Estatal (gobierno intermedio)"*.

Las resistencias político-partidistas, la nivelación de expectativas y el convencimiento de los actores fueron desafíos centrales para la coordinación del arreglo, según lo entrevistado I. En el ámbito de la coordinación, los mecanismos desarrollados en el Canaã 2035 y en el Pacto por Canaã se basaron en metodologías implementadas por organizaciones externas responsables de la conducción de los procesos. El Plano Canaã 2035 resultó de la sistematización de los aportes de los gestores públicos en el Workshop, utilizando diversas herramientas, mientras que el Pacto por Canaã movilizó actores políticos, económicos y sociales a través de Laboratorios de Soluciones, Grupos de Trabajo, entrevistas, talleres y seminario. Sin embargo, ambas iniciativas no lograron establecer mecanismos permanentes de coordinación y gobernanza.

El territorio del Plano Canaã 2035 - Pacto por Canaã es el propio municipio, en la medida en que está formalmente definido y con sus acciones dirigidas a Canaã dos Carajás. Además de reunir actores y las relaciones sociales del municipio en los dos procesos. Como se demostró en la dimensión de participación social, su elaboración involucró inicialmente solo a actores vinculados al gobierno municipal, sin participación de la sociedad. La pactación territorial se realizó posteriormente en una segunda etapa, a partir de la movilización de más de 200 actores sociales, económicos y políticos locales (Agenda Pública, 2022) a través del programa de dinamismo económico. La propia constitución del pacto territorial, que incorporó este acuerdo entre diversas partes, pasó a ser definida por el término *Pacto por Canaã* al referirse al proceso y a los resultados comunes a ser perseguidos.

La investigación también buscó comprender cómo ocurrió el proceso de priorización de acciones en el Canaã 2035 y Pacto por Canaã. Los entrevistados destacaron el papel de las metodologías en este proceso y la autonomía de cada gobierno para definir sus prioridades a partir del Plano 2035. Según el Entrevistado IV (2024): *"En un momento dado, el gobierno reunió a todos y trajo esa lluvia de ideas, de problemas y de posibilidades de mejora. Y allí tomamos y seleccionamos lo que era prioridad"*. El Entrevistado I añade: *"El método de priorización fue [definir] metas alcanzables, que estaban... que dependían solo de nuestra voluntad, de la gestión misma, de querer hacerlo"*. Por su parte, el Entrevistado III (2024) enfatiza que *"el plan fue construido de forma macro. La priorización viene de cada gobierno"*.

Sobre las acciones, hubo afirmaciones que todas las demandas fueron contempladas, o que hubo resistencias en la incorporación, especialmente en la agricultura, y exclusión debido al contexto simbólico municipal o propuestas inviables. El Entrevistado IV (2024) declaró que *“todos los ejes que fueron discutidos, de cierta forma, él fue atendido, todos”*, contrastando con la percepción del Entrevistado VI (2024): *“que pocas cosas de lo que la gente pedía para cambiar, cambiaba. Poca cosa fue cambiada. A respecto de la agricultura fue una cosa que cambió”*. El Entrevistado II (2024) añadió que *“invisibilizó existencias específicas, grupos culturales, grupos religiosos, cuando fue pensar la cultura[...], pero también por causa del momento político que el país pasaba”*. Una propuesta inviable fue mencionada por el entrevistado I (2024), refiriéndose a la sugerencia de construcción de un tren-bala.

En el Canaã 2035, conforme los Entrevistados I y II (2024), fue elaborado un diagnóstico en el plan, posteriormente publicado en el portal de la prefectura. El plan presenta una contextualización, abordando aspectos demográficos, socioeconómicos, ambientales, además de un escenario de inversiones (Canaã dos Carajás, 2015). El Pacto por Canaã desarrolló cuatro diagnósticos preliminares a los pre-laboratorios, basados tanto en la colecta de entrevistas con actores locales cuanto en análisis de datos secundarios (Agenda Pública, 2022). Mientras el Canaã 2035 estableció como objetivos la efectivización de la transparencia de datos para mejorar la relación con la sociedad, presente en la política urbana en 2024 (Canaã dos Carajás, 2015; IDURB, 2024). Entretanto, transparencia y responsabilización pública no fueron priorizadas en el Pacto por Canaã (Agenda Pública, 2022).

Acerca de la aceptación o resistencia, conversaciones anteriores con las bases de los secretarios y políticos fueron importantes para evitar bloqueos (Entrevistado IV), aunque bloqueos existieron dependiendo del gestor al frente del órgano (Entrevistado II). Algunos con intereses propios buscaron desviarlo (Entrevistado I) por “cuestión política”, donde el agente se comporta de manera no coherente con el fundamento del programa o discontinuando el trabajo (Entrevistado V). Hubo uso de la flexibilidad en el planeamiento y no del improviso (Entrevistado II), que puede significar inclusive la ampliación (Entrevistado VII) o priorización de acciones (Entrevistado III). Ver los resultados aconteciendo aumentó la aceptación (Entrevistado VII; Entrevistado II), así como el aprendizaje a través del diálogo con el gobierno desempeñó función relevante para superar las resistencias y frustraciones.

Las experiencias previas de individuos y organizaciones desempeñaron diferentes roles en el Canaã 2035 y en el Pacto por Canaã. La propuesta del instrumento de planificación a largo plazo surgió de la experiencia del Entrevistado I (2024) en otro municipio de la región, mientras que en el Pacto por Canaã emergieron resistencias de organizaciones locales debido a frustraciones con iniciativas pasadas. El Canaã 2035 es considerado un experimento por el

Entrevistado I (2024), en vista de que fue el primer plan a largo plazo del municipio. Según el mismo, se creó suficiente madurez para saber cómo hacer y dónde llegar. Más recientemente, el municipio lanzó el "Canaã 2050", su nuevo plan de desarrollo para los próximos 25 años (Canaã dos Carajás, 2024b). En este sentido, se vuelve relevante conocer los aprendizajes de esta investigación.

El monitoreo de los planes de acción aprobados en los cuatro grupos de trabajo del Pacto por Canaã fue realizado a través de talleres de práctica y monitoreo pedagógico (Agenda Pública, 2022), que aunque no fueron citados por los entrevistados, valorizan el aprendizaje en el funcionamiento del arreglo. Entre los aprendizajes señalados por los entrevistados se destaca: fortalecer entidades de la sociedad civil y realizar alianzas con municipios del entorno (Entrevistado VI) y la importancia dada al planeamiento por los actores (Entrevistado III; Entrevistado I). La voluntad política dio soporte al conocimiento técnico y el proceso incentivó al gobierno a realizar un planeamiento participativo (Entrevistado II), en el cual la participación también dio sustentabilidad al instrumento.

En la percepción de los/las entrevistados/as, el desarrollo de un lenguaje común está en progreso (Entrevistada II), mientras que los actores involucrados ya adoptan un "*lenguaje de planificación*", que puede ayudar a reducir resistencias en la implementación del próximo instrumento (Entrevistado I). Fuera del gobierno, existen percepciones divergentes, como la que señala que la baja participación ciudadana en los diversos espacios afecta negativamente la creación de un proyecto y de un lenguaje común (Entrevistado VII). Se observó además un menor uso y divulgación del instrumento durante la segunda gestión, cuando la falta de continuidad en el enfoque dejó a la sociedad menos integrada (Entrevistado IV). Como percibió el Entrevistado VI: "*No, no. Yo no percibí eso (de lenguaje común). Porque eso es, queriendo o no, es el juego político [...]. A pesar de no haber cambiado nada en el gobierno de ella. Pero yo percibí que era más fuerte esa cuestión del Pacto por Canaã*".

Los actores gubernamentales y de la sociedad civil local desconocen el Programa Municipal de Inversiones de Parauapebas (PMI) y niegan cualquier articulación entre los dos arreglos. Los relatos de los entrevistados son unánimes: Entrevistado IV (2024) afirma "*No, todavía no conozco. [...] yo no he acompañado mucho la cuestión del desarrollo de Parauapebas*"; Entrevistado II (2024) declara "*No (conozco el PMI). [...] No. No hubo (articulación)*"; Entrevistado I (2024) resume con "*No, ninguna*"; Entrevistado V (2024) complementa "*Nada. Yo no tengo relación con Parauapebas. [...] En verdad, yo ni sabía que existía (el PMI)*"; Entrevistado VII (2024) refuerza "*No, de Parauapebas yo no sé no*"; Entrevistado VI (2024) asegura "*No, nunca he oído hablar, no*"; y Entrevistado III (2024) concluye con "*No (conozco)*".

Funcionamiento del Programa Municipal de Inversiones de Parauapebas (PMI)

Los representantes de la sociedad civil de Parauapebas no sólo desconocen o poseen conocimiento limitado del Canaã 2035 - Pacto por Canaã, sino que presentan el mismo resultado en relación al propio PMI. Entrevistado VIII (2024) afirmó categóricamente: “*No (conozco el PMI). La cooperativa tampoco estuvo involucrada en ese programa*”. En la misma línea, el entrevistado IX (2024) declaró: “*Todavía no (he escuchado). En mi gestión, no*”. Ya el entrevistado X (2024) admitió un conocimiento superficial: “*Superficialmente. No busqué los detalles. Pero ya escuché hablar, aunque no tengo conocimiento profundo del programa*”. Por último, el entrevistado XI (2024) completó: “*Vimos algunas propuestas, pero de conocer.[...] No (tuvimos ningún involucramiento)*”.

Igualmente no hay ninguna mención a la participación social en la toma de decisiones e implementación del PMI en la ley de su creación (Parauapebas, 2020). Los/las entrevistados/as fueron enfáticos al afirmar que no hubo participación de la sociedad civil en el proceso decisorio del PMI. El Entrevistado XIII (2024) declaró: “*no participamos, no hubo una invitación para que la asociación discutiera algo en esta construcción del PMI*”, posición reforzada por el Entrevistado II (2024):

Él no tuvo la participación de la sociedad civil para conversar, para dialogar o para intercambiar ideas sobre lo que serían las inversiones, lo que sería. Básicamente, el PMI, él presentó para nosotros, las entidades civiles, él presentó para nosotros un cronograma de obras de lo que sería hecho.

La relación del PMI con sectores no gubernamentales es materia de otra regulación local, mediante la ley que establece el Programa Municipal de Asociaciones Público-Privadas (Parauapebas, 2021). También se registraron donaciones de privados para construcción de la terminal de buses (Entrevistado XII, 2024). Igualmente se celebró el término de cooperación de la prefectura y del Gobierno del Estado con la minera para la construcción del Campus de la Universidad del Estado de Pará (UEPA), previsto en el eje de desarrollo tecnológico y educacional del PMI (Parauapebas, 2024), así como la donación anterior de terreno por una empresa para construcción de relleno sanitario (Entrevistado XII, 2024), que figura como acción del PMI. El Programa fue presentado por el gestor público como integrador del sector público con la inversión del sector privado (Conexión Rural Brasil, 2021).

La ley del PMI extingue la Secretaría Municipal de Planeamiento y Gestión como agente de integración, transfiriendo sus competencias a la SEGOV, creada con la función de conducir el diálogo con los demás órganos y entidades involucrados en la ejecución de las acciones del Programa. La legislación prevé la creación del Núcleo Permanente de Articulación con atribución de asesoramiento directo al alcalde, con la finalidad principal de elaborar, analizar y acompañar la ejecución de las acciones (Parauapebas, 2020). Este núcleo,

según el Entrevistado XIV (2024), tenía un carácter técnico, y no de coordinación político-institucional:

El núcleo que usted mencionó para poder articular más con la secretaría.[...] Ella (la SEGOV) se convirtió en la super secretaría, pero no comandaba todo. Entonces ella tenía que articular con la secretaría con sus funciones, ejemplo: (secretaría de) obras. Entonces, el personal que iba a ejecutar tenía una conversación de nuestros ingenieros con los de ellos.

La SEGOV participó en GTs y Comisión Temática, que según Informe, estaban vinculados al PMI (Parauapebas, 2023). El primer edicto del Cidade Igualdade atribuyó el desarrollo del Programa únicamente a la SEGOV, mientras que el edicto siguiente establecía alianzas con otras secretarías y autarquías (Parauapebas, 2022; Parauapebas, 2023b). El entrevistado XIV (2024) señaló como desafíos para la articulación: la comunicación interna con el nuevo secretario de la SEGOV, la pérdida de la estructura física de la prefectura que reunía a las secretarías, y características personales de los involucrados (ego[...]). Para el Entrevistado XII (2024), las dificultades se debieron principalmente a la relación entre Ejecutivo y Legislativo local: “*La actual gestión que está saliendo ahora, ella optó por hacer una gestión con coparticipación del Legislativo. Ella daba secretaría al concejal, y el concejal llama aquella secretaría suya*”.

El PMI también atribuye a la SEGOV el asesoramiento al Jefe del Poder Ejecutivo en la interlocución con el gobierno Estatal y Federal en asuntos relacionados al programa. Así como establece como ingresos del PMI, entre otras fuentes, los recursos financieros provenientes del Gobierno Estatal (intermediario) y Federal, y de otros órganos públicos, recibidos directamente o mediante convenio (Parauapebas, 2020), aunque los entrevistados niegan dicha articulación de inmediato. La autonomía financiera de Parauapebas respecto al gobierno estatal y federal fue señalada por los entrevistados XII y XIV, mientras el entrevistado XV cuestiona esta perspectiva dominante: “*Municipalidad de Parauapebas, ella tiene una característica, esta característica ya está más que en hora de cambiar, de ella creerse autosuficiente*”.

Como mencionado anteriormente, la construcción y funcionamiento de la Universidad del Estado de Pará (UEPA) forma parte de la relación del municipio con el ente estatal (gobierno intermediario) y privado. El municipio también interactuó con un órgano federal, cuando el Programa mantuvo diálogo con el Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) en cuestiones pertinentes al instituto (Entrevistado XIV, 2024). La elección del secretario de la SEGOV como diputado federal, que podría haber apoyado en la articulación con el gobierno federal y estatal, fue presentada por el mismo entrevistado como negativa para el programa: “*como diputado, no podía asumir ni interferir debido a la separación de poderes. [...] él (el PMI) comenzó a avanzar muy lentamente*”.

La priorización de las acciones incorporadas en los ejes del PMI no se realizó mediante mecanismos de coordinación y participación social. Según los entrevistados, la planificación y priorización fue realizada por la SEGOV. Según el entrevistado XII (2024), *“nosotros no tuvimos la participación de los actores. Entonces fue una cosa interna de la prefectura, las prioridades, la forma de conducir”*, mientras que el entrevistado XIII (2024) reforzó que *“No, nosotros no tuvimos acceso a esa formulación de cómo ellos priorizaron”*. El entrevistado XIV (2024), afirma cómo la priorización fue realizada a partir de los instrumentos del planeamiento municipal: *“Nosotros (la SEGOV) estábamos queriendo organizar la ciudad y viendo qué es prioridad. Entonces nosotros veíamos así, técnicamente - nosotros necesitamos hacer primeramente este”*.

El diagnóstico producido no corresponde a la caracterización socioeconómica del municipio. *“Un diagnóstico más técnico [...] que va a servir para que hagamos la ejecución de los proyectos”*, afirma el Entrevistado XIV (2024). La SEGOV tiene la responsabilidad, entre otras, de producir informes semestrales y anuales de seguimiento (Parauapebas, 2020). Sin embargo, no se encontró ningún documento como lo prevé, ni siquiera el sitio web oficial del programa en funcionamiento. La información sobre el progreso del PMI se encuentra únicamente en los Informes de Asuntos Municipales (RAM) de 2022 y 2023 (Parauapebas, 2023; Parauapebas, 2024). Se instituyó un Observatorio de Indicadores, vinculado anteriormente a otro programa (Parauapebas, 2021b). Eventos de divulgación y el portal de transparencia fueron los medios de acceso a la información (Entrevistado XII, 2024; Entrevistado XIV, 2024).

El municipio de Parauapebas fue definido como el territorio del PMI, donde su propia ley formalmente *“crea el Programa Municipal de Inversiones de Parauapebas - PMI”*, así como la legislación no prevé relación con gobiernos del mismo nivel federativo (Parauapebas, 2020). Mientras que solo se reportaron intercambios de experiencias con otros municipios e independencia financiera de Parauapebas como características de la relación entre el PMI y los municipios vecinos (Entrevistado XIV, 2024). Aunque parte de los entrevistados participan en consejos de políticas, como de turismo, medio ambiente, cultura y desarrollo, no mencionaron la participación de estos (Entrevistados XI, XII y XIII). No hubo pactación territorial en el PMI con los diferentes actores y fuerzas sociales del territorio.

La necesidad de apertura para la participación y construcción conjunta fue un aprendizaje de los entrevistados XII y XIII (2024). Este punto, como problemática, fue presentado también en la dimensión de participación por la entrevistada IX (2024). El entrevistado XIV (2024) enfatizó el papel del liderazgo y la relevancia de las capacidades técnicas sobre indicaciones políticas. Acerca de resistencias, el entrevistado XV (2024) destacó la percepción inicial de que sería creada una estructura con *“superpoderes”*. El

representante del gobierno afirmó que el PMI tuvo alta aceptación por parte de la sociedad y de los servidores públicos, aunque haya insatisfacciones. Ya el entrevistado XIII (2024) apuntó los desafíos de las disputas de ego, direccionamiento de los recursos públicos y la falta de voluntad política.

Desafíos en los arreglos institucionales y la gobernanza territorial

La investigación enfrentó limitaciones debido a las restricciones impuestas a las entrevistas, ya que hubo dificultades para obtener un número significativo de respuestas de representantes gubernamentales de Parauapebas, además del desconocimiento o conocimiento limitado sobre el programa por parte de la sociedad civil. Además, la necesidad de síntesis en la elaboración del artículo puede restringir la exposición detallada de los resultados y discusiones, los cuales podrán ser mejor explorados en la disertación final de maestría. Al analizar separadamente los datos del Programa Municipal de Inversión - PMI y del Plano Canaã 2035 - Pacto por Canaã, es posible establecer comparaciones y destacar los desafíos relacionados con los arreglos de políticas públicas y la gobernanza territorial.

La participación social representa un desafío en ambos arreglos, ya que fue negligida en el PMI e incorporada solo en la segunda fase del Canaã 2035 - Pacto por Canaã. Sin embargo, los instrumentos de ambos programas prevén acciones a ser implementadas conjuntamente con la sociedad civil y el sector privado. La formulación del PMI fue centralizada en la SEGOV, mientras que el Plan Canaã 2035 se constituyó como una iniciativa intersectorial. La dinámica entre Ejecutivo y Legislativo y la concentración - asociada a la transferencia institucional y de las competencias de planeamiento para la Secretaría de Gobierno - puede haber perjudicado la coordinación del PMI. En contraste, en Canaã, la colaboración entre las dos secretarías fue esencial para su articulación.

La coordinación con los gobiernos estatal y federal ocurrió únicamente durante la implementación de las acciones, de forma limitada, reforzando la autonomía financiera de los municipios. Ambos municipios enfrentan el desafío de instituir mecanismos permanentes y eficaces para garantizar participación social y coordinación entre los diversos actores gubernamentales y federativos - lo que puede indicar tanto incapacidad como indisposición gubernamental para estructurar un sistema de gobernanza efectivo. En este contexto, se cuestiona incluso la caracterización de como arreglos institucionales, especialmente en el caso del PMI, dada la ausencia de mecanismos permanentes para mediación de conflictos, procesamiento de intereses diversos, y establecimiento de reglas comunes.

La transparencia en los procesos de decisión y en el acompañamiento de las acciones fue deficiente. Mientras hubo progresos en la institución de observatorio y sistema de indicadores socioeconómicos y ambientales en los dos municipios. Aunque limitado por las

respuestas de los entrevistados, los actores aprendieron con los instrumentos de planeamiento, así como presentaron resistencias. Las experiencias anteriores de los actores tuvieron impacto tanto positivo como negativo, sea trayendo el planeamiento de largo plazo para el gobierno, o como resistencias, motivadas por frustraciones con iniciativas anteriores. El papel del liderazgo, la valorización de las capacidades técnicas y su respaldo por el poder político también fueron aprendizajes relevantes en la gestión de las políticas

Los arreglos establecieron las fronteras administrativas de cada municipio como el territorio de las políticas. La pactación territorial entre actores políticos y sociales fue planteada por ambos arreglos como forma de garantizar sostenibilidad, sin embargo solo el Canaã 2035-Pacto por Canaã la realizó en su segunda etapa. Los arreglos institucionales analizados no generaron ninguna interacción entre sí durante el periodo de coexistencia, en una dinámica de gobernanza territorial que trascendiera los límites municipales. Además, estos arreglos son poco conocidos tanto dentro de sus propios municipios (PMI) como por los actores entrevistados en el municipio vecino (Canaã 2035 – Pacto por Canaã y PMI), pese a que reconocen desafíos comunes como migración, turismo, minería/garimpo y educación superior.

Consideraciones finales

Los dos arreglos de políticas presentan similitudes y diferencias en su funcionamiento. A lo largo del proceso, Canaã dos Carajás presentó, a diferencia de Parauapebas, progresos relativos en participación social, pactación territorial y coordinación horizontal, aunque de forma insuficiente. La limitada coordinación federativa por autonomía financiera, la ausencia de mecanismos permanentes de coordinación y de transparencia son desafíos para los dos arreglos, mientras que los aprendizajes son relevantes para acciones futuras. La delimitación municipal como ámbito de las políticas imposibilitó la construcción de una gobernanza territorial para el desarrollo. La ausencia de interacción entre los dos arreglos evidencia no solo la falta de coordinación entre los actores, sino también —y principalmente— la dificultad de construir un planeamiento territorial capaz de integrar diferentes recursos y oportunidades, y de enfrentar desafíos comunes como la migración y minería.

El estudio ofrece distintas posibilidades de investigación. Otras aproximaciones teórico-conceptuales pueden explorar aspectos específicos de cada categoría analizada. El arreglo de Canaã dos Carajás instituyó una nueva planificación a largo plazo (Canaã 2050), que puede ser revisitada desde los enfoques de arreglos institucionales y gobernanza territorial. Adicionalmente, investigar la actuación del gobierno estatal, que, además de desempeñar un papel gubernamental relevante, estaba alineado con las mismas fuerzas políticas que gobernaban los dos municipios. Por último, la interacción de estos dos

municipios en otros arreglos existentes —como los Consejos Consultivos de Unidades de Conservación o las discusiones para la constitución del Comité de Cuenca del Río Itacaiúnas— puede contribuir al entendimiento de la dinámica de gobernanza territorial.

Referencias bibliográficas

ATIENZA, Miguel; FLEMING-MUÑOZ, David; AROCA, Patricio. Territorial development and mining. Insights and challenges from the Chilean case. *Resources Policy*, v. 70, p. 101812, 2021.

BORSATTO, Ricardo Serra; JUNIOR, Wolney Felipe Antunes; SOUZA-ESQUERDO, Vanilde Ferreira. Território, arranjos institucionais e os desafios para a governança territorial: apontamentos do Território Sudoeste Paulista (SP). *Redes. Revista do Desenvolvimento Regional*, v. 25, n. 3, p. 940-961, 2020.

Cabral, E. R., Enríquez, M. A. R. D. S., & Santos, D. V. D. (2011). Canaã dos Carajás-do leite ao cobre: transformações estruturais do município após a implantação de uma grande mina. CETEM/MCTI.

Canaã dos Carajás. Plano de Desenvolvimento 2035. Canaã dos Carajás. Prefeitura Municipal de Canaã dos Carajás, 2015. Disponível em:

<http://transparencia.transparenciacanaa.com.br/arquivos/PLANO_MUNICIPAL_DE_DESENVOLVIMENTO.pdf> acesso em: 20 abr. 2023.

CHIA, Eduardo; TORRE, André. Governanza territorial a través del prisma de los instrumentos, aprendizajes y conflictos. *Investigaciones Geográficas*, v. 60, p. 18-34, 2020. Conexão Rural Brasil. PMI beneficia região do chamado Contestado entre Parauapebas e Marabá-PA. Parauapebas. Conexão Rural Brasil, 2021. Disponível em:

<<https://www.youtube.com/watch?v=Uo38is1THZo>> Acesso em: 01 jul. 2024. CRESWELL, John W.; CRESWELL, J. David. Projeto de pesquisa:- Métodos qualitativo, quantitativo e misto. Penso Editora, 2021.

DALLABRIDA, Valdir Roque et al. Governança nos territórios ou governança territorial: distância entre concepções teóricas e a prática. *Revista Grifos*, v. 25, n. 40, p. 43-66, 2016.

DALLABRIDA, Valdir Roque; BECKER, Dinizar Ferminiano. Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. *Desenvolvimento em questão*, v. 1, n. 2, p. 73-97, 2003.

Dallabrida, V. R. Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. *Análise Social*, p. 304-328, 2015.

DAVOUDI, Simin; COWIE, Paul. Guiding principles of 'good' territorial governance. In: *Territorial Governance across Europe*. Routledge, 2015. p. 66-78.

ENRÍQUEZ, MARIA AMELIA; FERRAZ, L. P. . Mineração - Dinâmicas Socioeconômica no Pará e Alternativas para Contrapor à Maldição dos Recursos. 1. ed. Florianópolis - SC: Habitus, 2023. v. 1. 349p .

ENRÍQUEZ, M. A. Contradições do desenvolvimento e uso da CFEM em Canaã dos Carajás (PA). Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. 2018. FAVARETO, Arilson; LOTTA, Gabriela. Inovações institucionais nas políticas para o desenvolvimento territorial em três estados brasileiros. *REDES: Revista do Desenvolvimento Regional*, v. 22, n. 3, p. 11-38, 2017. FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. Texto para Discussão, 2013.

FUNAPE, Fundação de Apoio à Pesquisa. Produção de subsídios à formulação de políticas públicas para a Prefeitura Municipal de Canaã dos Carajás. Funape, 2020. Disponível em: https://funape.org.br/site/img/noticias/ANEXO_202006101334431591806883.pdf. Acesso em: 16, out. 2023.

GENTIL, Paula Pessoa de Castro et al. Governança territorial e inovação social nos processos de desenvolvimento regional em territórios de mineração: um modelo teórico em construção. Cadernos EBAPE. BR, v. 17, p. 509-522, 2019.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. Ipea, 2014. GUSTAFSSON, Maria-Therese; SCURRAH, Martin. Subnational governance strategies at the extractive frontier: collaboration and conflict in Peru. Territory, Politics, Governance, p. 1-18, 2020.

Instituto de Desenvolvimento Urbano de Canaã dos Carajás - IDURB. Documento de formalização de demanda. Canaã dos Carajás. Instituto de Desenvolvimento Urbano de Canaã dos Carajás, 2024. Disponível em:

<https://transpublic.transparenciacanaa.com.br/public/files/DOCUMENTO-FORMALIZACA-O-DEMANDA-SISCAN-1_47646.pdf> acesso em: 20 out. 2023.

MATLABA, Valente José et al. Socioeconomic dynamics of a mining town in Amazon: a case study from Canaã dos Carajás, Brazil. Mineral Economics, v. 32, p. 75-90, 2019.

MONTE-CARDOSO, Daniel. Mineração e subdesenvolvimento: impactos da atividade mineradora nos municípios de Canaã dos Carajás, Marabá e Parauapebas (2004-2015). 2018. Tese de Doutorado. [sn].

MONTEIRO, Maurílio de Abreu. Meio século de mineração industrial na Amazônia e suas implicações para o desenvolvimento regional. Estudos avançados, v. 19, p. 187-207, 2005.

OLIVEIRA, Antônia Larissa Alves; DE SOUZA SILVA, Giliad. Renda mineral e sua apropriação: uma análise da despesa orçamentária vinculado a CFEM no município de Parauapebas (PA). 2023.

Oliveira et al. Nota Técnica nº 8: PARA ONDE VAI A CFEM? Uma avaliação das receitas e despesas dos municípios de Marabá (PA), Parauapebas (PA) e Canaã dos Carajás (PA) para o ano de 2021. 2022. Disponível em: <https://deolhonacfem.org/nota-tecnica-no-3-para-onde-vai-a-cfem/>. Acesso em: 09 mai. 2024.

_____. Nota Técnica nº 3: PARA ONDE VAI A CFEM? UMA AVALIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE PARAUAPEBAS, CANAÃ DOS CARAJÁS E MARABÁ, NO PARÁ. 2021. Disponível em: <https://deolhonacfem.org/nota-tecnica-no-3-para-onde-vai-a-cfem/>. Acesso em: 09 mai. 2024.

ORIHUELA, José Carlos. Institutions and place: Bringing context back into the study of the resource curse. Journal of Institutional Economics, v. 14, n. 1, p. 157-180, 2018. Parauapebas, Prefeitura Municipal de. LEI Nº 5.023, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2021. INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS DE PARAUAPEBAS, CRIA O FUNDO ESPECIAL DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS, CRIA A COORDENADORIA MUNICIPAL DE PARCERIAS

PÚBLICO-PRIVADAS E DE DESESTATIZAÇÃO E ALTERA A LEI MUNICIPAL Nº 4.213, DE 29 DE JUNHO DE 2001. Parauapebas. Prefeitura Municipal de Parauapebas, 2021b. Disponível em:

<<https://leismunicipais.com.br/a/pa/p/parauapebas/lei-ordinaria/2021/503/5023/lei-ordinaria-n-5023-2021-institui-o-programa-municipal-de-parcerias-publico-privadas-de-parauapebas-cria-o-fund-o-especial-de-parcerias-publico-privadas-cria-a-coordenadoria-municipal-de-parcerias-publico-privadas-e-de-desestatizacao-e-altera-a-lei-municipal-n-4213-de-29-de-junho-de-2001#:~:text=INSTITUI%20O%20PROGRAMA%20MUNICIPAL%20DE,29%20DE%20JUNHO%20DE%202001>>:

Acesso em: 18 fev. 2024.

_____. Lei Ordinária nº 4.926, de 30 de dezembro de 2020. ALTERA AS LEIS MUNICIPAIS Nº 4.213/2001, 4.738/2018 E 4.433/2010, CRIA O PROGRAMA MUNICIPAL DE INVESTIMENTO DE PARAUAPEBAS - PMI, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Parauapebas. Prefeitura Municipal de Parauapebas, 2020. Disponível em:

<<https://sapl.parauapebas.pa.leg.br/ta/145/text?#:~:text=ALTERA%20AS%20LEIS%20MUNICIPAIS%20N%C2%BA,PMI%2C%20E%20D%C3%81%20OUTRAS%20PROVID%C3%8ANCIA>

> acesso em: 15 fev. 2024.

_____. Prefeitura lança o PMI para começar a construir, agora, o futuro de Parauapebas. Parauapebas. Prefeitura Municipal de Parauapebas, 2021. Disponível em:

<<https://parauapebas.pa.gov.br/ultimas-noticias/prefeitura-lanca-o-pmi-para-comecar-a-construir-a-gora-o-futuro-de-parauapebas/>>. Acesso em 16, out. 2023.

_____. Plano Plurianual 2022-2025. Parauapebas. Prefeitura Municipal de Parauapebas, 2021b. Disponível em:

<<https://www.governotransparente.com.br/transparencia/documentosinfo/45079490/download/52/PPA%202022-2025%20Consolidado.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2023.

_____. Processo seletivo do projeto elas podem mais. Parauapebas. Prefeitura Municipal de Parauapebas, 2022. Disponível em:

<<https://parauapebas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/03/EDITAL-012022-Etapa-01-Programa-Cidade-Igualdade.pdf>>: Acesso em: 18 set. 2024.

_____. Relatório de Assuntos Municipais - RAM 2022. Parauapebas. Prefeitura Municipal de Parauapebas, 2023 Disponível em:

<<https://www.governotransparente.com.br/transparencia/documentos/45079490/download/24571/RAM%202022.pdf>> acesso em: 15 fev. 2024

_____. Processo seletivo para cursos de qualificação profissional (Projeto elas podem mais e Projeto florindo o mundo). Parauapebas. Prefeitura Municipal de Parauapebas, 2023b. 9 pag. Disponível em: <<https://parauapebas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2023/04/Edital-2023-Cursos-Especiais-CIDADE-IGUALDADE.pdf>>: Acesso em: 18 set. 2024.

_____. Relatório de Assuntos Municipais - RAM 2023. Parauapebas. Prefeitura Municipal de Parauapebas, 2024 Disponível em: <<https://www.governotransparente.com.br/transparencia/documentos/45079490/download/25010/RAM.Consolidado.2023.pdf>> acesso em: 10 nov. 2024

PIRES, Elson Luciano Silva et al. A governança territorial revisitada: dispositivos institucionais, noções intermediárias e níveis de regulação. GEOgraphia, Fluminense, RJ, v. 19, n. 41, p. 24-38, 2017.

_____. A governança territorial no Brasil: conceitos e modalidades. I Circuito de Debates Acadêmicos (CODE). Anais, 2011. PIRES, Elson Luciano S. Território, governança e desenvolvimento: questões fundamentais. Caderno prudentino de geografia, v. 2, n. 38, p. 24-49, 2016. SOLEDAD PRESAS, Carolina. Instituições e desenvolvimento em municípios de base mineira: os casos de Parauapebas-PA e Itabira-MG. 2012.

DE MOURA SOTERO, Erick; LOTTA, Gabriela Spanghero; OLIVEIRA, Ebenézer MM. O programa “de braços abertos” – um olhar à luz dos seus arranjos institucionais. Administração Pública e Gestão Social, v. 11, n. 3, 2019.

TRINDADE, José Raimundo Barreto et al. Mineração e políticas de desenvolvimento local para o município de Parauapebas no Pará. Recursos minerais & sustentabilidade territorial, 2011.

Implementación de la Economía Circular en pequeñas empresas dentro del marco del Polo de Economía Circular de Pando, Canelones, Uruguay

Silvia Belvisi

Universidad Tecnológica del Uruguay

Inés Vázquez

Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República

Resumen

La economía circular (EC) se posiciona como una estrategia clave para el desarrollo sostenible, al promover la eficiencia en el uso de recursos, la reducción de desechos y la generación de modelos de negocio resilientes. Este artículo analiza la implementación de estrategias de EC en 22 pequeñas empresas de Canelones, Uruguay, mediante un modelo integral de asesoría técnica enfocado en el triple impacto: social, económico y ambiental.

El proyecto incluyó diagnósticos iniciales, la adaptación del Canvas Circular, talleres de capacitación y el diseño de planes de acción personalizados. Sectores como agroindustria, reciclaje, bio-construcción, moda sostenible y diseño de mobiliario fueron protagonistas, destacando iniciativas como la valorización de residuos plásticos en Plamet, la producción de eco-ladrillos en Andariega y el reciclaje de cáscaras de huevo en Pollo y Pico. Estos esfuerzos promovieron la innovación y fortalecieron la sostenibilidad operativa y comercial.

Los resultados demuestran mejoras significativas en la optimización de recursos, la creación de cadenas de valor circulares y la reducción del impacto ambiental. Además, se generaron impactos sociales relevantes mediante la capacitación y el fortalecimiento de redes comunitarias.

Sin embargo, los desafíos incluyen acceso limitado a financiamiento y barreras culturales que frenan la transición hacia la EC. A pesar de ello, este modelo de asesoría es replicable en otros contextos, destacándose como una herramienta efectiva para el cambio de paradigma hacia una economía más sostenible.

Palabras clave

Economía Circular, Ecoparques, Indicadores de circularidad, simbiosis industrial

1. Introducción

Ante los desafíos de las crisis ambientales y sociales actuales, la economía circular (EC) se presenta como una solución integral dada su capacidad para promover el uso eficiente de recursos y la minimización de desechos.

Según la Comisión Europea (2023), los modelos de negocio sostenibles basados en la EC están transformando la manera en que las empresas operan, generando impactos positivos tanto económicos como ambientales.

En Uruguay, la Estrategia Nacional de Economía Circular (2023) establece un marco para impulsar esta transición, priorizando la innovación en sectores clave. Se selecciona el caso del PEC por ser la primera experiencia de ecosistema de Economía Circular en Uruguay. Su planificación estratégica ha sido el resultado de la sinergia entre las políticas públicas (Dirección de Cooperativas y Apoyo a la Economía Solidaria, Gobierno de Canelones, Uruguay), la academia (Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de la República coordinada con la Universidad Tecnológica del Uruguay) y las empresas privadas instaladas y adheridas a la red CE promovida por el PEC. Esta sinergia se basa en un modelo de negocio social, económica y ambientalmente sostenible (Guo et al., 2022; Lüdeke-Freund et al., 2019; Shepherd y Patzelt, 2011).

Una de las líneas establecidas en la planificación estratégica del PEC es promover el desarrollo de pequeñas empresas, cooperativas o unipersonales, que tengan la sensibilidad del cuidado ambiental, quieran valorizar recursos que usualmente se desperdician y a partir de estas premisas generar un ingreso.

Este artículo analiza el impacto de la asesoría técnica realizada a más de 20 pequeñas empresas uruguayas en la implementación de modelos de negocio circulares, destacando las estrategias empleadas y los resultados obtenidos.

2. Objetivos

El objetivo del artículo es analizar la experiencia desarrollada en el Polo de Economía Circular de la ciudad de Pando en el Departamento de Canelones, Uruguay.

Se consideró la forma en que se diseñó e implementó un modelo integral de asesoría técnica que permitió a un conjunto de pequeñas empresas incorporar prácticas de economía circular (EC) en sus operaciones, con un enfoque en el triple impacto: social, ambiental y económico.

Dada la complejidad que significa la transformación de las organizaciones hacia la sostenibilidad el ensayo mostrará las oportunidades de las pequeñas empresas de cambiar y transformarse para lograr modelos de negocio sostenibles mediante estrategias personalizadas de innovación y circularidad, promoviendo la competitividad en mercados locales y regionales

La incorporación de la sostenibilidad significa la integración de las dimensiones social, económica y ambiental en las operaciones de las empresas asesoradas, fomentando su contribución al desarrollo sostenible de las comunidades locales.

Como resultado de este proceso se cuenta con conocimiento replicable sobre buenas prácticas de economía circular mediante la sistematización de procesos y resultados, contribuyendo al avance académico y práctico en esta área.

3. Metodología

Se consideró el Plan Estratégico del Polo de Economía Circular. Este Plan incluye las diversas etapas que fueron definidas para el establecimiento y desarrollo del PEC, agrupadas en tres grandes etapas: instituir, desarrollar, consolidar. A su vez se tuvo presente la propuesta de desarrollo que se elaboró para acceder al fortalecimiento que le podía ofrecer la Agencia Nacional de Desarrollo. En esta propuesta el PEC se comprometió a fortalecer las MiPymes del Departamento de Canelones, ofreciéndoles tanto cursos como asistencias técnicas. Los cursos se orientaron a desarrollar competencias en sostenibilidad e innovación circular.

De las asistencias técnicas surgieron un conjunto de informes que muestran las características específicas de las MiPymes consideradas. En tal sentido se cuenta con un detalle de:

1. Un diagnóstico inicial: Evaluación de las condiciones operativas y de sostenibilidad de cada empresa.
2. Canvas Circular: Adaptación del modelo de negocio tradicional para integrar principios de EC (Osterwalder & Pigneur, 2010).
3. Determinación de las necesidades específicas de cada mipyme para avanzar hacia la sostenibilidad y la incorporación de la economía circular en los modelos de negocios.

Se realizó un análisis en profundidad de los casos considerados en el programa aprobado por ANDE para el desarrollo de las mipymes del Departamento. En forma previa se realizaron un conjunto de entrevistas para comprender en profundidad la forma en que se había organizado e implementado el programa.

4. Economía circular: conceptos y antecedentes en Uruguay

La economía circular ofrece diversificación, creación de valor sobre bases sustentables y generación de competencias para el desarrollo de modelos integrales de empresa. Se trata de un modelo económico que ofrece soluciones sustentables a la crisis que está enfrentando el mundo y que se ha vuelto más profunda aún hoy a partir del CV19, permite crear valor manteniendo los productos y materiales en circulación por períodos más extensos.

La economía circular, en particular la forma en que se vincula con los ODS, y las barreras que dificultan su implementación. Luego se recorren algunas estrategias posibles.

En el marco de estas estrategias se da cuenta de un diagrama clave para visualizar los posibles caminos por los que la Empresa Integral puede transitar hacia la economía circular: el diagrama mariposa. Se analiza el desarrollo que la Economía Circular ha tenido en Uruguay, principalmente en el marco de las políticas públicas de apoyo a las MIPYMES. Finalmente se arriba a un conjunto de conclusiones a partir de estas consideraciones.

Implementar una estrategia de economía circular permite reducir el uso de energía proveniente de combustibles fósiles, sustituyéndola por energía procedente de fuentes renovables, incrementar la eficiencia energética, reducir el uso de sustancias tóxicas, limpiar los lugares contaminados, mejorar el nivel de prevención de residuos, reciclar y reutilizar, reducir y tratar emisiones industriales, reducir la cantidad de residuos en el agua, detener la sobreexplotación de recursos renovables y de agua, detener la deforestación, pérdida de suelo, erosión y destrucción de ecosistemas, reducir la combustión de madera y estiércol. (Cerdá & Khaliyova, 2015).

Una economía circular es un sistema industrial restaurador o regenerativo por intención y por diseño. Sustituye el concepto de “caducidad” por el de “restauración”, se desplaza

hacia el uso de energías renovables, eliminando el uso de químicos, tóxicos, que perjudican la reutilización, y el retorno a la biosfera, y busca en su lugar, la eliminación de residuos mediante un diseño optimizado de materiales, productos y sistemas y dentro de estos, modelos de negocios. (Foundation E. M., 2014)

Hay varios espacios desde donde generar mejoras en la gestión para lograr la sustentabilidad medio ambiental, estos son: incorporar insumos circulares, mejoras en el diseño del producto, mejoras en el diseño del proceso, generación de flujos circulares, incorporación de nuevos modelos de negocio y, apoyo de capacitadores y aceleradores. (Weetman, 2019)

En Uruguay las políticas y programas de apoyo a la generación de una economía circular se han desarrollado desde BIOVALOR junto con la Agencia Nacional de Desarrollo – ANDE. Respecto a estos programas cabe mencionar algunos hitos relevantes:

2013 – Puesta en marcha del Programa BIOVALOR

2017 – Foro de Economía Circular con la participación de especialistas de diferentes países, incluidos especialistas de Ellen MacArthur Foundation

2018 – 2020 - Programa de Oportunidades Circulares puesto en marcha por ANDE en conjunto con los ministerios de Industria, Energía y Minería, de Ganadería, Agricultura y Pesca, y de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y la ONUDI, un programa de apoyo a la generación de ideas y proyectos que contribuyen a una transición eficaz hacia la economía circular.

2019 – Plan de Acción de Economía Circular

2024 - Presentación de la Estrategia Nacional de Economía Circular \

El siguiente cuadro sintetiza los principales hitos de la política pública uruguaya en el camino hacia la circularidad.



Fuente: (Gonzalez & Zaha, 2020)

En el marco de estos programas se han desarrollado actividades como talleres de consultas, semana circular, modelos de negocios circulares, eco diseño.

El Programa de Oportunidades Circulares Uruguay priorizó 16 sectores industriales: frigoríficos, engorde de corral, criaderos porcinos, criaderos de aves, industria avícola, tambos, industria láctea, azúcar/alcohol, bodegas y sidrerías, curtiembres, lavaderos de lana, elaboración de productos cárnicos, cervecerías y materias, industria oleaginosa, pequeñas localidades, empaque y procesamiento de frutas y verduras. Así mismo identificó cuatro tecnologías a promover: biogás, aprovechamiento de nutrientes, combustible alternativo y otros subproductos. (Gonzalez & Zaha, 2020)

Hay un rol específico a jugar por parte de los diferentes actores. Al sector público le corresponde la promulgación de normas e incentivos y el plan de acción transversal, a la academia los programas de circularidad de nutrientes y el apoyo a estudiantes, al sector privado la generación de proyectos demostrativos y la implementación del Programa de Oportunidades Circulares. (Gonzalez & Zaha, 2020).

La economía circular trae nuevas oportunidades a las empresas dado que permite la creación de nuevos puestos de trabajo así como generación de valor en sintonía con lo que buscan las empresas integrales.

La implementación de la economía circular constituye un alto desafío dado que implica salir de un paradigma muy instalado como es el de la economía lineal, parte de la racionalidad surgida a partir de la revolución industrial. Contar con un espacio de implementación de economía circular podrá mostrar que el cambio es posible. Para lograr este objetivo se requiere capacitación, apoyo técnico y acompañamiento para resolver cuestiones comerciales, productivas, de diseño organizacional y de gestión, básicas, que son determinantes para procesar dichos cambios.

El Polo podrá constituir un espacio desde donde acercar herramientas útiles de fomento e integrarse a redes que les abran puertas al futuro tanto a los emprendimientos y empresas

alojadas como a aquellas que se vinculen en los planos definidos nodos y plataforma. Permitirá la articulación de nuevos emprendimientos con emprendimientos y empresas maduras y con aquellas que deberán transformarse para resultar sustentables en el futuro. En este sentido es clave dar respuesta a las necesidades concretas, puntuales y claras de quienes se integren a la red.

El sistema de producción lineal que se basa en la idea de que los recursos son infinitos y que el hombre es superior a todas las demás especies con lo cual puede tomar del entorno todo lo que desee sin necesidad de establecer una armonía con el entorno en que convive ha traído innumerables perjuicios: contaminación de la atmósfera, de los mares, de la tierra, un uso excesivo de recursos vírgenes. Si seguimos produciendo y consumiendo de la forma en que lo hacemos el mundo ya no nos resultará suficiente.

Por ello es necesario articular los principios de la economía circular como la eliminación de residuos y contaminación desde el diseño, mantener productos y materiales en uso, regenerar sistemas naturales a partir de nuevos modelos de negocios.

Es en este marco que nace el Polo de Economía Circular, el cual busca construir una red que ayude a la formación de grupos comprometidos con la sustentabilidad de manera de facilitar el tránsito hacia la economía circular a nivel departamental y nacional e inclusive en acuerdo con actores internacionales. El resultado de las alianzas será positivo en tanto se pueda ganar y mantener nuevos modelos de negocios que faciliten la competitividad, el acceso a nuevos mercados, la minimización de costos, el acceso a nuevas tecnologías, la sustentabilidad en sus dimensiones económica, social, ambiental.

La innovación ocupa un lugar relevante aunque no único: la oportunidad de transferencia tecnológica y de conocimientos a partir de la oferta de asesoramiento técnico, capacitación, construcción de redes. Así mismo, la incubación procura la creación de empleo, la revitalización de determinadas zonas, y permite alcanzar un mayor nivel de supervivencia. El patrocinio y la gobernanza pueden provenir del sector público, privado o académico, o de un acuerdo entre estos. La incubación se basa en un proceso de administración eficiente que da respuestas concretas a los desauos de las empresas en un determinado entorno caracterizado por su propia cultura emprendedora e innovadora. Los apoyos que se puede esperar se ofrezcan se pueden agrupar en jurídicos, fiscales, tecnológicos, de instrumentos de gestión.

“El proceso de apoyo empresarial demanda recursos, tiempo y energía. El Polo deberá elegir en forma cuidadosa qué emprendimientos va a apoyar.

5. El Polo de Economía Circular

Canelones y Pando en particular constituye una región que ha experimentado un importante proceso de crecimiento económico, impulsado en gran parte por un auge en el

desarrollo empresarial e inversiones estratégicas. Canelones lidera la recuperación de residuos domiciliarios, captando el 30% de los envases generados en el departamento en el marco de la Ley de Envases. En el Departamento se ha logrado creado un potencial significativo para el desarrollo de la cadena del plástico en la región, se ha promovido la economía circular y se han generado empleos verdes.

La diversidad de sectores es evidente, desde empresas modernas y exportadoras hasta pequeños negocios familiares. Canelones, en particular, se destaca por albergar una variedad de actores, como industrias demandantes de plásticos, intermediarios, recuperadores, cooperativas de clasificadores y empresas enfocadas en el tratamiento y reciclaje de residuos plásticos.

En la región se destaca la presencia también en el área de diversas industrias plásticas y recicladoras de diversa escala, así como hay otras empresas vinculadas a la cadena de valor del plástico, que se encuentran dispersas en todo el departamento.

Existe una diversidad de sectores entorno a los cuáles se han desarrollado las estrategias de incorporación de la sostenibilidad que incluyen sectores como el plástico, los servicios globales, los sectores tradicionales del departamento como el agropecuario, vitivinícola, hortifrutícola o el turismo.

Desde la Dirección de Cooperativismo de la Intendencia de Canelones se trabaja fuertemente articulando con los Centros Comerciales para la difusión de la economía circular y la estrategia de nodo, pudiendo integrarse a dicha red los comercios que son miembros, y se realizan estrategias en conjunto con la Cámara Comercial Industrial Agraria de Pando que nuclea principalmente a PYMES del Departamento.

Además a través del proyecto se hacen esfuerzos para fomentar la alianza con las cooperativas de FCPU vinculadas a la cadena de valor del plástico y sectores complementarios, para mejorar los vínculos y generar procesos asociativos.

El Municipio de Pando es un aliado del proyecto muy relevante por su participación en la “mesa de desarrollo de Pando” para planificar acciones que promuevan la economía circular y otras estrategias vinculadas al desarrollo sostenible en Canelones.

En este marco se implementó el PEC mediante un espacio físico donde hay instaladas cinco empresas sustentables, y desde donde se crean alianzas estratégicas para el fortalecimiento de la EC en el departamento. Por otra parte toda empresa canaria que quiera emprender un camino hacia la sostenibilidad puede participar, constituyéndose como un nodo de economía circular del Departamento.

Desde la Dirección de Cooperativismo de la Intendencia se organizó la implementación de la economía circular se implementó una política pública para facilitar la implementación de la economía circular tanto en aquellas empresas y cooperativas que se encontraban

incubadas en forma física en las cooperativas como en en aquellas que se vinculaban en forma virtual con el PEC.

Entre sus valores se pueden señalar su compromiso con el desarrollo local y con el medio ambiente, generar vínculos responsables y de confianza a través de una comunicación fluida, responsable y eficaz entre todos los actores involucrados, honestidad, transparencia y claridad en la gestión.

Su visión se encuentra alienada con el plan estratégico para Canelones 2040, enfocada en fortalecer el desarrollo productivo, industrial, agro, eco turístico sustentable, generar vínculos responsables y de confianza a través de una comunicación fluida, responsable y eficaz entre todos los actores involucrados, reducir el consumo de recursos naturales, la polución residuos y aumentar el desarrollo.

Ofrece espacios tanto presenciales como virtuales que promueven la incorporación de la economía circular en los modelos de negocios de las empresas y emprendimientos del Departamento, de manera de trabajo desde una visión sustentable en sus dimensiones económico, social, ambiental. Fomenta las cadenas de valor con generación de conocimiento enfatizado en propuestas innovadoras, acordes a la vocación territorial con impacto en el trabajo local y ambientalmente sostenible.

El PEC posee una estructura administrativa y técnica, dedicada a sostener las actividades en todas sus dimensiones; en relación al espacio virtual, la Intendencia cuenta con una área de transformación digital que realizará el seguimiento del mismo.

La gobernanza del PEC se realiza a través de un comité integrado por distintas direcciones de la Intendencia de Canelones, a través de tres Gabinetes: Productivo,

Institucional y Territorial, donde se definen las líneas estratégicas de trabajo del Polo, articulando los recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos propuestos.

El PEC se plantea entre sus objetivos:

1. Construir una comunidad de prácticas de emprendimientos que basen sus modelos de negocios y prácticas organizacionales en los principios de la EC - Infraestructura para la Circularidad. La comunidad de prácticas circulares cada vez se irá extendiendo más, no solo a partir de las empresas alojadas en el polo sino también de nodos departamentales y vínculos virtuales a partir de la plataforma que logren un alcance más allá del propio departamento.

2. Diseñar e implementar un modelo integral de asesoría técnica que permita a pequeñas empresas incorporar prácticas de economía circular (EC) en sus operaciones, con un enfoque en el triple impacto: social, ambiental y económico.

3. Facilitar la transición de pequeñas empresas hacia modelos de negocio sostenibles mediante estrategias personalizadas de innovación y circularidad, promoviendo la competitividad en mercados locales y regionales.

4. Impulsar la integración de las dimensiones social, económica y ambiental en las operaciones de las empresas asesoradas, fomentando su contribución al desarrollo sostenible de las comunidades locales.

5. Generar conocimiento replicable sobre buenas prácticas de economía circular mediante la sistematización de procesos y resultados, contribuyendo al avance académico y práctico en esta área.

Se trata del primer Polo a nivel nacional de promoción y apoyo de emprendimientos y empresas que se desarrolla sobre la base de los principios de la economía circular. En su visión de futuro buscará convertirse en un referente de prácticas exitosas de alianza interinstitucional público-privada. Para su funcionamiento se nutrirá de fondos públicos

(esfuerzo de todos los contribuyentes) y privados (aportes de las alojadas por su participación en el Polo y de quienes reciban sus servicios). Funcionará de manera inclusiva con presencia de muy diversos sectores de actividad que fortalezcan las cadenas productivas a partir de la creación, fortalecimiento y reconversión de emprendimientos y empresas a partir de los principios de la economía circular. Para el fortalecimiento de la experiencia resultará clave fortalecer redes y alianzas estratégicas amplias con objetivos concretos. Para el logro de sus objetivos brindará desde su experticia, apoyo de diverso tipo a los alojados, nodos y plataforma (asistencia técnica, infraestructura, integración a redes entre otras).

La selección de empresas con las que se ha trabajado representó una diversidad sectorial, incluyendo agroindustria, reciclaje, pio- construcción y moda sostenible. Los datos fueron recolectados a través de entrevistas semiestructuradas, observación sistemática y análisis de indicadores de circularidad (ISO 59004, 59010, 59020) y Circular Trans (Analytics) desarrollado por el grupo ECSI de la Facultad de Ingeniería (Mondragón Unibertstatea).

Las líneas estratégicas consideran tres grandes grupos de usuarios: alojados, nodos y plataforma. Los actores considerados en el polo físico o alojados son aquellas empresas que se encuentran ubicadas en el Polo y reciben en forma directa los servicios de este. Los Nodos representan a las empresas del departamento que se relacionan con el Polo y encuentran en este elemento que les facilitan el desarrollo de estrategias e implementación de actividades relacionadas con los principios de economía circular. Los actores de plataforma son aquellos que se vincularán a través de la plataforma web que desarrollará el Polo, estos actores encontrarán respuestas en los productos y servicios que ofrecerá el Polo. A partir de esta plataforma el Polo logrará trascender su alcance departamental, pudiendo proyectarse a nivel nacional y regional e inclusive articular actividades con actores internacionales, particularmente empresas que desarrollan prácticas circulares en distintos países. Las alianzas estratégicas con diversos actores tanto departamentales como nacionales e internacionales fortalecerán los caminos posibles hacia la incorporación de nuevas prácticas de producir y consumir.

El PEC ha dado respuesta a diversas necesidades a partir de la prestación de servicios como:

- instalaciones para el desarrollo emprendimientos circulares.
- intercambio de subproductos/ materias primas, desechos.
- compras conjuntas, compartir recursos y servicios.
- alquiler o compra de maquinaria y herramientas en conjunto
- compartir traslados, logística a partir de la mejora en la movilidad
- espacios de capacitación, promoción, apoyo técnico que se facilitarán a partir de encuentros presenciales y de espacios virtuales.
- vinculación con redes y organizaciones nacionales, regionales e internacionales que promuevan el desarrollo sostenible.
- plataforma de formación e intercambio

En el espacio físico se contará con un espacio de Co work, huerta comunitaria y cocina comunitaria.

Propuesta de fortalecimiento con apoyo de ANDE

En el año 2023 la Agencia Nacional de Desarrollo convocó a la postulación de actores que apoyan a las mipymes para trabajar en el marco de su Programa de Oportunidades Circulares y el Polo fue seleccionado en este marco. Dentro del proyecto de ANDE se enfatizó el desarrollo de modelos de negocios sustentables, acompañando en el abordaje de los desafíos comerciales y productivos, el diseño organizacional y de gestión, que son determinantes para procesar dichos cambios. Se desarrollaron capacitaciones en el modelo de negocios y finanzas verde, acompañado de asistencias técnicas en el diseño de mismo y en la incorporación de estrategias circulares. Se articuló con diversos actores vinculados a la temática para acercar herramientas existentes que permiten fortalecer a las mipymes.

La selección de empresas que fueron beneficiadas por el proyecto representaron una diversidad sectorial, incluyendo agroindustria, reciclaje, bio-construcción y moda sostenible. Los datos fueron recolectados a través de entrevistas semiestructuradas, observación sistemática y análisis de indicadores de circularidad (ISO 59004, 59010, 59020) y Circular Trans (Analytics) de la Facultad de Ingeniería (Mondragon Unibertstatea).

Entre las actividades implementadas para fortalecer a estas empresas se destacan:

- Convocatoria a empresas a participar del NODO departamental.
- Talleres de sensibilización sobre Economía Circular.
- Talleres de “Design thinking” y Visión de 360 grados para el diseño de los productos o servicios
- Capacitaciones en modelos de negocios sostenibles y finanzas verdes dirigidas a cooperativas y mipymes vinculados a la cadenas de valor relevantes en el territorio.

- Talleres de sensibilización dirigido a integrantes del Nodo, sobre el tema género
- Acompañamiento para la incorporación de mejoras en su modelo de negocio sostenibles.
- Asistencias técnicas y asesoramiento para encontrar oportunidades de comercialización y potencial internacionalización.
- Asistencias técnicas para identificar oportunidades de procesos de asociatividad y simbiosis.
- Lanzamiento e implementación de Fondo de Apoyo para el desarrollo de propuestas de innovación/ asociatividad dirigido a emprendimientos del NODO liderados por mujeres.
- Articular con actores para vincular emprendimientos con espacios de comercialización existentes y herramientas de apoyo a emprendedores basado en las oportunidades identificadas .
- Seminario de intercambio entre actores del nodo y ecosistema sobre experiencias y casos de éxitos en circularidad.
- Adquisición, puesta en marcha, capacitación y acompañamiento post puesta en producción de herramienta virtual de seguimiento de indicadores, georreferenciación de proyectos de Canelones y canal de comunicación virtual.
- Imprementar el Reconocimiento “Canelones Productivo Circular”

6. Resultados

El análisis realizado sobre la experiencia reveló que el trabajo permitió alcanzar avances significativos en tres áreas clave:

1. Transformación productiva: La valorización de residuos y la innovación tecnológica permitieron desarrollar nuevos productos y servicios sostenibles.
2. Optimización de modelos de negocio: Las empresas redefinieron su propuesta de valor para alinearse con principios de circularidad.
3. Impacto ambiental y social: Se redujo la generación de desechos, se promovió la economía local y se fortalecieron redes comunitarias.

A continuación se detallan los casos considerados y la transformación posible hacia la sostenibilidad en cada caso. Se agruparon los casos en cuatro segmentos: agroindustria, reciclaje, bio construcción, alimentación, madera y diseño, moda sostenible.

Tabla 1. Análisis por Sector y Tipo de Asistencia Técnica

1. Agroindustria		
Empresa	Tipo de Asistencia	Enfoque
ARBER	Ingeniería del proceso productivo (manejo de residuos agroindustriales).	Valorización de cáscaras y pulpa de cebolla para alimentos funcionales y energías renovables.
Molino Santa Rosa	Ingeniería de proceso productivo; técnica (mejora de la trazabilidad).	Producción de harinas sostenibles con trazabilidad de origen.
Finca Pomies	Técnica (producción limpia); económica (trazabilidad).	Integración de buenas prácticas sostenibles en la producción de quesos y yogures.
2. Reciclaje		
Empresa	Tipo de Asistencia	Enfoque
Plamet	Económica (modelo de negocio sostenible) ; técnica (optimización de procesos de reciclaje).	Producción de baldosas y pisos con plásticos reciclados.
Redivivus	Técnica (reciclaje de aceite usado); económica (desarrollo de mercado).	Producción de jabones ecológicos mediante reciclaje de aceites usados.
Grissell Micol	Técnica (procesamiento de material complejos); económica (optimización de mercado).	Recuperación de plásticos difíciles para la producción de accesorios reciclados.
3. Bio-construcción		
Empresa	Tipo de Asistencia	Enfoque
Andariega	T é c n i c a (validación materiales) ; económica (desarrollo de mercado).	Uso de residuos de cáñamo para eco-ladrillos y materiales de bio construcción.
Modulares Cubrió	Técnica (desarrollo de diseño circular); económica (diversificación de ingresos).	Producción de módulos de construcción reutilizables.
Yannela Pittini	Técnica (procesamiento de residuos); económica (creación de mercado).	Aprovechamiento de residuos de madera y textiles en construcción sostenible.

4. Alimentación		
Empresa	Tipo de Asistencia	Enfoque
Pollo y Pico	Asesoramiento en manejo de residuos orgánicos y optimización de logística.	Reciclaje de cáscaras de huevo como suplemento de calcio.
La Cocina de Paula	Técnica (optimización logística) ; económica (posicionamiento de mercado).	Mejoras en la logística de alimentos sostenibles y productos locales.
Valeria B C C Catering	Técnica (manejo de residuos orgánicos) ; económica (posicionamiento sostenible).	Reducción de residuos alimenticios y optimización de procesos de catering sostenible.
5. Madera y Diseño		
Empresa	Tipo de Asistencia	Enfoque
Laura Falco	Económica (diversificación de ingresos) ; técnica (procesamiento de chapones reciclados).	Fabricación de muebles y productos decorativos con enfoque en upcycling.
Fernanda Carassus	Técnica (procesamiento de residuos) ; económica (diversificación del producto).	Fabricación de macetas, adornos y muebles y materiales reciclados.
Gabriela García	Técnica (procesamiento de madera reciclada); económica (diversificación de producto).	Fabricación de muebles y elementos decorativos con materiales reciclados.
6. Moda Sostenible		
Empresa	Tipo de Asistencia	Enfoque
Pompones	Económica (modelo de negocio circular); educativa (talleres comunitarios).	Producción de juguetes ecológicos y reciclaje de materiales plásticos.
Casa Anida	Técnica (optimización de proceso productivos) ; económica (desarrollo de mercado).	Creación de mochilas y accesorios con materiales reciclados como jeans y bolsas plásticas.
Jocabed Zapata	Técnica (reciclaje de materiales) ; económica (posicionamiento de mercado).	Creación de una línea de moda sostenible basada en upcycling y reciclaje textil.

Fernanda Pinello	Económica (modelo de negocio sostenible) ; técnica (procesamiento textil).	Creación de prendas y accesorios a partir de desechos textiles reciclados.
Sindy Fonseca	Técnica (optimización de proceso productivos) ; económica (desarrollo de mercado).	Producción de accesorios y productos decorativos con materiales reciclados.
Adriana Bonetti	Técnica (diseño circular); económica (diversificación del producto).	Creación de accesorios de moda reciclados a partir de textiles reutilizados.

7. Hallazgos

La estrategia de articulación ha sido fundamental para potenciar los objetivos del proyecto dando pasos firmes para promover la asociatividad y/o simbiosis entre diferentes actores económicos estimulando la mejora del modelo de negocios, e incorporación de circularidad, mediante un fuerte componente de asistencia técnica y capacitación.

Para lograr la medición de la circularidad en las empresas relacionadas al PEC, se realizó un trabajo con la Facultad de Ciencias Económicas y Administración que permitió aplicar herramientas de medición y seguimiento de indicadores de economía circular y además aplicarlos en las pequeñas empresas y cooperativas que se instalan físicamente en el Polo, también se procuran alianzas con la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Mondragón para utilizar sus herramientas de diagnóstico y recomendaciones del grado de circularidad de las empresas. FCEA realizó la validación de dichas herramientas en Uruguay. En el marco del proyecto se planifica también realizar intercambios con otras instituciones educativas nacionales y de la región.

Los resultados obtenidos muestran que la implementación de la CE permite mejorar tanto la sostenibilidad como la resiliencia empresarial del grupo de estudio. Sin embargo, persisten desafíos relacionados con:

1. Acceso a financiamiento: Las pequeñas empresas carecen de recursos para invertir en tecnologías circulares.
2. Barreras culturales: La resistencia al cambio limita la adopción de nuevos modelos de negocio y muchas veces dificulta la comercialización de los productos.
3. Falta de infraestructura: Espacios adecuados para almacenamiento y procesamiento de materiales reciclados son escasos.
4. Estas limitaciones destacan la importancia de políticas públicas que promuevan la transición hacia la circularidad (Mendoza, 2023).

8. Conclusiones

La experiencia de asesoramiento técnico a pequeñas empresas en el marco de la economía circular (EC) evidencia el potencial transformador de esta estrategia para generar modelos de negocio sostenibles y resilientes. Al integrar principios de EC, los emprendimientos participantes lograron optimizar recursos, reducir desechos y desarrollar cadenas de valor circulares, consolidándose como actores clave en la transición hacia un desarrollo sostenible.

Los resultados obtenidos no solo reflejan mejoras operativas y económicas, sino también un impacto social significativo, especialmente en comunidades vulnerables. La implementación de metodologías como el Canvas Circular y la capacitación técnica personalizada permitió abordar desafíos específicos de cada sector, demostrando que la combinación de herramientas estratégicas y enfoques colaborativos facilita la adopción de modelos innovadores.

No obstante, los obstáculos identificados, como la falta de acceso a financiamiento, infraestructura limitada y barreras culturales, destacan la necesidad de políticas públicas e iniciativas de apoyo que promuevan la adopción de la EC. Esto incluye incentivos financieros, programas educativos y el fortalecimiento de redes locales.

El apoyo a las mipymes, dada la diversidad de desafíos y las características de estas, requiere un equipo multidisciplinario que abarque desde la gestión ambiental y la ingeniería hasta la innovación tecnológica, la legislación y la comunicación, con el fin de garantizar que sus actividades sean sostenibles, eficientes y respetuosas con el medio ambiente.

En términos académicos, la sistematización de este proceso aporta conocimiento valioso y replicable sobre la aplicación práctica de la CE en entornos de pequeña escala. Esta experiencia no sólo valida la eficacia de las estrategias empleadas, sino que también contribuye a la literatura existente, abriendo nuevas líneas de investigación y acción en el ámbito de la sostenibilidad empresarial. En última instancia, este modelo puede ser replicado y adaptado a otros contextos, fomentando un cambio de paradigma hacia economías más responsables y sostenibles.

Ante el conjunto de desafíos que representa la transformación organizacional se podrá dar respuesta desde la innovación social teniendo presente dejar un futuro mejor para las futuras generaciones, buscar buenas prácticas en lo cual la academia puede dar un aporte. Demandará compromiso y visión de que otro mundo es posible si se construye entre todos. De esta forma el beneficio central se traslada del corto al largo plazo, permite una mayor equidad tanto actualmente como en el futuro, ofrece el acceso a bienes a un grupo cada vez mayor de personas que de otra forma no lo harían, contribuyendo a los objetivos sociales de las empresas integrales. Se trata de ser circular en la visión y en la acción.

Los saberes locales son los que permiten crear un círculo virtuoso, saliendo de círculo destructivo en que se basaba la economía lineal, las relaciones de cercanía y la confianza junto con una visión de futuro de construir un mundo que podamos habitar hoy y en el futuro como lo plantean los ODS.

Bibliografía

Barth, H., Ulvenblad, P. O., & Ulvenblad, P. (2017). Hacia un marco conceptual de innovación de modelos de negocio sostenibles. *Sustainability*, 9(9), 1620.

<https://doi.org/10.3390/su9091620>

Bocken, N., & Gerdt, T. (2019). Barreras e impulsores para la innovación de modelos de negocio sostenibles. *Long Range Planning*. <https://doi.org/10.1016/j.lrp.2019.101950>

Guo, L., Cao, Y., Qu, Y., & Tseng, M. L. (2022). Desarrollo de la innovación de modelos de negocio sostenibles. *Journal of Cleaner Production*, 372, 133626.

<https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2022.133626>

Mendoza, J. M. (2023). Innovación circular en América Latina: Herramientas y resultados. *NetCircularPlus*. <https://netcircularplus.eus>

Osterwalder, A., & Pigneur, Y. (2010). *Business Model Generation*. John Wiley & Sons.

Zott, C., & Amit, R. (2010). Innovación en el modelo de negocio: Creación de valor en tiempos de cambio. *Long Range Planning*, 43(2–3), 216–226.

<https://doi.org/10.1016/j.lrp.2009.07.004>

Implicaciones ecológicas de las dinámicas extractivas en el Ecuador

María Cristina Vallejo

FLACSO Ecuador

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

El objetivo de esta investigación es cuantificar las implicaciones ecológicas de la expansión de actividades extractivas en el Ecuador. Una economía altamente dependiente de la extracción y exportación de recursos naturales sufre una transformación ecológica al movilizar gran cantidad de materia y energía para llevar a cabo el proceso económico. La base conceptual es el metabolismo social (Fischer-Kowalski 1998), un planteamiento que surge desde la economía ecológica para analizar los intercambios socialmente organizados de materia y energía entre la economía y la naturaleza. El fundamento analítico es un equilibrio termodinámico, es decir, se cumple el principio de balance y la ley de la entropía (Georgescu-Roegen 1971). El método aplicado compatibiliza un balance de materiales (Vallejo 2010, 2015) con un modelo insumo-producto de energía medido en unidades híbridas (Vallejo 2023). Los requerimientos energéticos directos e indirectos del sistema son trasladados a la estructura del balance de materiales, procedimiento que dimensiona la presión ecológica resultante de la ingente movilización de materiales. Del modelo insumo-producto se deriva una red energética, que identifica el grado de interacción entre fuentes y usos, así como su impacto o relevancia dentro del conjunto de interacciones sectoriales del que forma parte. Se demuestra que entre 2015 y 2022 ocurre un incremento de 11% en los requerimientos energéticos de la economía, en donde la minería apenas representa el 0,9% en 2022. Esto se traduce en una intensa presión ecológica directa e indirecta en términos de materiales, cuyo uso aumenta en 54% durante el mismo periodo, de 315 a 486 millones de toneladas. Esta transformación ocurre principalmente por la extracción de minerales y por la acumulación de materiales derivados de los relaves mineros.

Palabras clave

metabolismo social, presión ecológica, minería

Inclusión financiera en el Ecuador: factores determinantes y brechas en el acceso al crédito

Cinthya Barrera-Rodríguez

FLACSO Ecuador. Departamento de Economía, Ambiente y Territorio

Javier Álvarez-Gamboa

Universidad Santiago de Compostela

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

El acceso al crédito formal es esencial para fortalecer la inclusión financiera y promover el desarrollo económico. Este estudio analiza los factores socioeconómicos y demográficos asociados a la demanda de crédito formal en el Ecuador, a través de un modelo logístico binario. Los resultados muestran que ser mujer, contar con mayor nivel educativo, tener un empleo y pertenecer a los quintiles superiores de ingreso aumenta significativamente la probabilidad de solicitar productos de crédito formal. Asimismo, se observa que la residencia rural podría estar asociada a una mayor propensión al uso del crédito, una dinámica que merece ser analizada a la luz de los cambios recientes en el sistema financiero ecuatoriano. El estudio aporta elementos relevantes para diseñar políticas públicas más focalizadas y para que los intermediarios financieros desarrollen estrategias inclusivas adaptadas a nuevos perfiles de demanda.

Palabras clave

Inclusión financiera, Crédito, Logit

Inclusión financiera en el Ecuador: un análisis con componentes principales espaciales

Javier Álvarez-Gamboa

Universidad Santiago de Compostela

Cinthya Barrera-Rodríguez

FLACSO Ecuador, Departamento de Economía, Ambiente y Territorio

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

Esta investigación busca determinar el nivel de inclusión financiera en los cantones del Ecuador en el año 2021 a través del cálculo de un índice compuesto de inclusión financiera. Para construir el índice, se utiliza la técnica de componentes espaciales conocida como MULTISPATI, que se aplica a indicadores que recogen información sobre las dimensiones tradicionales de acceso y uso de productos y servicios financieros. Los resultados muestran la desigualdad en el acceso y uso de servicios financieros en los territorios, reflejada a través de la medida de inclusión financiera de cada cantón. Para definir el nivel de inclusión financiera, se clasificó en estratos alto, medio-alto, medio, medio-bajo y bajo. El estudio se complementa con un análisis de conglomerados jerárquico aglomerativo que permitió clasificar los territorios (cantones) en niveles de alta y baja densidad empresarial y financiera, como una aproximación para establecer el nivel económico de cada unidad territorial. Este análisis puso de manifiesto que los cantones con mejor condición económica tienen también mejores niveles de inclusión financiera. En conclusión, se observa que la desigualdad territorial en materia de inclusión financiera está presente en todo el territorio nacional de Ecuador, por lo que es necesario trabajar en políticas locales para instaurar sistemas financieros inclusivos que garanticen un acceso amplio y un uso adecuado para todos los segmentos de la población.

Palabras clave

Inclusión financiera, inequidad territorial, análisis de componentes principales espaciales, autocorrelación espacial

Inclusión financiera y economía digital en las cooperativas de ahorro y crédito en Ecuador

Hugo Jácome Estrella

FLACSO Ecuador

Marcela Pazán

COAC Jardín Azuayo

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

La velocidad de los cambios disruptivos que la economía digital han supuesto para la inclusión financiera se han visto reflejados en una acelerada necesidad de las entidades financieras en adaptar sus hábitos y estrategias para no rezagarse. Pese a los avances y aportes de la tecnología digital a la inclusión financiera, el acceso a los servicios financieros todavía es un problema complejo para muchos segmentos de la población. Las cooperativas por su arraigo en los territorios, atención a los segmentos de la población desatendidos por banca privada y los principios cooperativos juegan un rol importante en la profundidad de alcance de los servicios financieros. El objetivo de esta investigación es indagar sobre los factores relevantes que los cambios disruptivos de la economía digital han significado para la inclusión financiera y las cooperativas en Ecuador. Se emplea una metodología combinada mediante la revisión de fuentes bibliográficas, el análisis de estudio de caso de la plataforma digital de servicios financieros de la cooperativa Jardín Azuayo y se realizan entrevistas semiestructuradas a expertos. Los resultados indican que la pandemia de COVID-19 fue un acelerador de los procesos de digitalización de los servicios financieros, las entidades financieras han ido adaptándose a estos cambios de manera rápida, llevando la iniciativa la banca privada, sin embargo, la plataforma digital de servicios financiero de la cooperativa Jardín Azuayo, se identifica como el ecosistema digital que, a diferencia de otras cooperativas grandes que han sido seguidoras de las estrategias bancarias, se ha desarrollado desde las necesidades de los socios, la realidad económica de los territorios donde operar la cooperativa y asumiendo que los cambios disruptivos de la economía digital en la inclusión financiera puede ser aprovechados sin perder la esencia de la economía social y el cooperativismo.

Palabras clave

Inclusión financiera, economía digital, cooperativas de ahorro y crédito

Innovación social desde la Economía Solidaria

Yamile Alexandra Montalvo Alemán

FLACSO Ecuador

Resumen

En las últimas décadas se ha observado un aumento significativo de la riqueza producida a escala mundial. En general, tal aumento proviene del incremento progresivo de múltiples innovaciones en todos los campos de la ciencia. No obstante, estas innovaciones no se traducen en una mejora general del bienestar de las personas y sus comunidades. Dada esta condición, una parte importante de la población ha buscado redefinir la sociedad de manera más equitativa y sostenible, mediante prácticas socio económicas que constituyen innovaciones sociales capaces de provocar transformaciones sociales en los territorios. Esta investigación expone el proceso de construcción de redes de economía solidaria en la provincia de Azuay (Ecuador), desde la experiencia de la Cooperativa financiera Jardín Azuayo en el lapso de 2017 a 2024. Se recurre al método cualitativo, mientras que la interpretación de resultados proviene del método heurístico de investigación, basado en la experiencia, la observación y el uso de estrategias que buscan soluciones en situaciones donde no existe un procedimiento claro, como es el caso de la conformación de redes de la economía solidaria. Los resultados muestran que la consolidación de redes económicas solidarias en Ecuador presenta desafíos importantes, pues ellas no disponen de instrumentos metodológicos apropiados. No obstante, los esfuerzos realizados desde los actores han mostrado una vislumbre de su potencial para generar trabajo y combatir las desigualdades territoriales. Se concluye que las innovaciones sociales proyectadas desde las redes de economía solidaria presentan desafíos para su consolidación en los territorios.

Palabras clave

Innovación Social, Economía Solidaria, Desarrollo alternativo

1. Introducción

Las desigualdades en América Latina son una característica persistente y multifacética que han moldeado el desarrollo de la región desde la época colonial hasta nuestros días. A pesar de los avances económicos y sociales de las últimas décadas, la región continúa siendo una de las más desiguales del mundo, no sólo en términos de distribución del ingreso y la riqueza, sino también en el acceso a la educación, la salud, la justicia, y otros derechos fundamentales.

La persistencia y profundización de las desigualdades ha dado lugar al planteamiento de interrogantes que buscan definir la relación real entre crecimiento económico y bienestar. Tales interrogantes están orientadas hacia la impugnación del pensamiento económico predominante, que ubica a la prosperidad económica como el único medio para alcanzar bienestar social. Desde la década de los años setenta se reveló que un país con altos niveles de crecimiento económico, no siempre alcanza una mejora en la calidad de vida de sus habitantes (Schuldt 1995, 32); por tanto, era necesaria la reflexión en torno a nuevos paradigmas de desarrollo orientados por dos cuestiones fundamentales: i) mejorar los indicadores sociales por encima del crecimiento económico (Sen 2000) y, ii) la inserción de la dimensión espacial del desarrollo, que permite pensar en cada territorio como “una construcción social única y diferente de las demás, con estructuras, instituciones y actores distintivos, forjados a lo largo de la historia del territorio” (Berdegú et.al. 2019, 16).

Este enfoque ha dado visibilidad al trabajo de una amplia diversidad de actores sociales, que han desplegado múltiples iniciativas locales de empoderamiento a nivel productivo, económico y político. En general, esas iniciativas emergen como innovaciones sociales que buscan atender las necesidades de las personas de un lugar, por encima de objetivos puramente económicos (Vercher 2022). En su mayor parte, tales innovaciones sociales son de naturaleza social y organizativa (Torre 2020), capaces de generar rupturas o discontinuidades con los procesos de concentración espacial de personas y riquezas (Klein, Laville y Moulaert 2014).

Desde esta perspectiva, la innovación social exige el abordaje de la acción colectiva de los actores involucrados. Ello advierte la implementación de nuevos modos de regulación y de gobernanza que, en las últimas décadas han sido resaltados como aspectos complementarios no menos importantes que la producción y la innovación (Torre 2020). La gobernanza referida significa una forma de gobernar más cooperativa, en la que los actores públicos y privados participan y cooperan en la formulación y aplicación de políticas que traigan beneficio colectivo. Implica también el ejercicio de una ciudadanía activa, donde los actores con conocimientos y experiencias, se comprometen con la búsqueda del bienestar colectivo (Barbini 2008). Supone, además, un cambio en los poderes públicos tradicionalmente

caracterizados por la asignación imperativa, la dirección jerárquica y el control de los procesos políticos.

Las experiencias de la Economía Social y Solidaria (ESS) son consideradas como una plataforma de innovaciones sociales debido a su enfoque, no centrado en la acumulación de capital, sino en la vida del ser humano como sujeto y fin de la economía (Coraggio 2010). Para lograrlo, busca democratizar la economía devolviéndole su sentido social a través de prácticas económicas basadas en principios como la reciprocidad, la redistribución de la riqueza, la democracia participativa, la complementariedad, la asociatividad y el cuidado de la naturaleza.

En Ecuador, al igual que en otros países de la región, las experiencias productivas de economía solidaria, son en su mayor parte, emprendimientos aislados con bajo o nulo aporte de valor agregado en sus productos o servicios, que compiten entre sí por acción directa del mercado globalizado y que, en muchos casos, han perdido su identidad como iniciativas de solidaridad (Coraggio 2018). Por otro lado, la débil política pública de apoyo contribuye a que estas iniciativas permanezcan aisladas y sólo en pocos casos, bajo condiciones específicas de apoyo externo, logren entramarse en redes o circuitos económicos.

Frente a esta realidad, se plantea la necesidad de construir subsistemas orgánicos multiescalares de economía solidaria (Coraggio 2018), pues sólo en estas condiciones, la economía solidaria es una innovación social con capacidad de neutralizar las desigualdades sociales y el desempleo. Ello implica la construcción de diversas formas de integración económica solidaria que abarcan distintas denominaciones: circuitos económicos solidarios, redes de colaboración solidaria, comercio justo, cadenas solidarias, ecosistemas solidarios, entre otros (Rúa et.al. 2016; Pereira y Bacic 2020). En todas ellas destacan los múltiples desafíos que supone su construcción y consolidación, especialmente porque dichos procesos demandan de una base sólida de confianza y cooperación (Álvarez y Serrano 2006).

Pese a ello, en Ecuador se están haciendo esfuerzos importantes desde la sociedad civil para consolidar diferentes formas de integración económica solidaria a nivel territorial. Uno de ellos es la experiencia de la Cooperativa financiera Jardín Azuayo, quien desde los inicios de su trayectoria institucional ha desarrollado acciones importantes en favor de la inclusión financiera, social y económica de las personas y los territorios donde tiene presencia. Tras 28 años de vida institucional, la cooperativa Jardín Azuayo se ha posicionado como una de las organizaciones más grandes del país, conservando el sentido del cooperativismo y la solidaridad en medio de incontables desafíos internos y externos, que son evidencia de un entorno político, social y económico profundamente adverso y cambiante.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la experiencia de la cooperativa Jardín Azuayo en el período 2017-2024, en la construcción de una red económica solidaria que si

bien, responde a su visión institucional, propone aprendizajes y reflexiones profundas en torno a las oportunidades y desafíos reales que plantea la construcción de redes económicas solidarias, como una innovación social surgida desde la iniciativa de los actores.

2. Marco Metodológico

El abordaje metodológico para comprender la innovación social no solamente como resultado, sino como un proceso que permite transformar las dinámicas de relaciones entre los agentes implicados, se ha realizado en el primer momento de la investigación, a partir de una metodología cualitativa.

Desde esta perspectiva, se ha seleccionado la estrategia de Estudio de caso de tipo instrumental, ya que, como señalan Neiman y Quaranta (2006, 220) “el caso es definido como un sistema delimitado en tiempo y espacio de actores, relaciones e instituciones sociales”, que, al ser de tipo instrumental permite realizar un estudio denso, narrado en toda su diversidad a fin de desentrañar sentidos generales, metáforas, alusiones, cuyo propósito va más allá del caso, pues se pretende que sea utilizado como instrumento para evidenciar características del fenómeno de estudio (Marradi, Archenti y Piovani 2007, 240).

Al tomar la estrategia del estudio de caso, resulta evidente que la elección del objeto a ser estudiado toma especial relevancia. Flyvbjerg (2006), describe distintas estrategias para la selección de muestras y casos, de acuerdo con el objetivo de la investigación. Así, señala dos tipos de selección: a) aleatoria y b) orientada por información. Para el estudio de casos, sugiere la selección orientada por la información, en donde la determinación la selección del caso estará condicionada por el tipo de estudio a realizarse. De esta manera, a partir de criterios como: existencia de marco normativo favorable, entramado organizacional interno, objetivos extra económicos del modelo y procesos de innovación social en construcción se seleccionó el caso de la red económica solidaria impulsada por la Cooperativa de ahorro y crédito Jardín Azuayo en Ecuador.

A partir de la selección del estudio de caso, la investigación dio inicio con la revisión documental del material escrito y audiovisual que hace parte del archivo histórico de la Cooperativa Jardín Azuayo, relevante para la comprensión de las motivaciones y contexto histórico cultural que desencadenaron el proceso de integración económica solidaria. Posteriormente, a través de entrevistas y grupos focales se recogió información oral de acuerdo a un muestreo por conveniencia, en donde se seleccionaron informantes idóneos en función de los roles específicos dentro del proceso de creación, acompañamiento y asesoría a las organizaciones que conforman la red. Finalmente, a través de la observación participante y grupos focales dirigidos a socios de las organizaciones creadas y/o intervenidas por la Cooperativa Jardín Azuayo se recogió información vinculada con el proceso de creación y acompañamiento a dichas organizaciones, por parte de Jardín Azuayo.

3. Marco Teórico

3.1 Innovación e Innovación Social

En las últimas décadas, el término Innovación se ha convertido en uno de los conceptos más relevantes para analizar y promover los procesos de desarrollo. De manera generalizada la comprensión de la innovación suele asociarse con la formulación inicial de Schumpeter (1942), quien introdujo la noción de innovación como la invención de un nuevo producto, un nuevo método de producción, una nueva fuente de aprovisionamiento o la creación de una nueva organización.

La propuesta schumpeteriana y sus posteriores vertientes, se ubican dentro de una visión tecnológica que considera al progreso económico como resultado de la industrialización basada en procesos continuos de innovación. Este planteamiento ha dado lugar a diversas críticas vinculadas con los efectos negativos que trajo consigo la industrialización, tales como la destrucción del medio ambiente y la persistencia de la pobreza y la desigualdad (Morales 2018, 244). De hecho, el informe Meadows de 1972 sugirió que el uso de medidas tecnológicas no resuelve los problemas centrales del mundo y en cambio tiende a intensificarlos, por lo cual se necesitaban amplios cambios sociales, o más bien medidas no tecnológicas (Meadows 1972, 140).

El informe Meadows provocó una discusión sobre la necesidad de una forma de vida diferente y una economía distinta impulsada desde innovaciones sociales que propicien la transformación de la sociedad (Morales 2018). Desde entonces, se han planteado diversas posturas en favor de dos tipos de innovación: la innovación tecnológica y la innovación social. La primera, nutre su corpus teórico de la economía, mientras la segunda lo hace desde la sociología y otras disciplinas sociales (Córdova-Cely et.al. 2014).

En relación a la innovación social, las propuestas teóricas la definen como procesos desencadenantes de transformaciones sociales para generar una sociedad más justa e igualitaria (Moulaert 2009). Algunos autores relacionan la innovación social con el concepto del doble movimiento creado por Polanyi (1944), el cual presenta la noción de innovación social como un modo de vida basado en nuevas relaciones sociales. Acorde con ello, Mingione (2016) ha planteado la idea de la innovación social como una remodelación de las relaciones sociales para asegurar condiciones de vida aceptables.

El abordaje de la innovación social como fuente para el cambio social ha sido propuesto desde una perspectiva que resalta la capacidad de agencia de los actores para generar nuevas ideas orientadas a satisfacer sus necesidades, anhelos o aspiraciones (Mulgan, 2006). Los aportes teóricos más importantes refieren al proceso de innovación como una acción social (Hellström 2004), en la cual, la innovación está moldeada por las interacciones sociales, las

normas culturales y las estructuras institucionales en las que se desarrolla (Moulaert et al. 2013; Klein, Laville y Moulaert 2014).

En consecuencia, dado que las ideas fundamentales que sustentan la innovación social son la justicia social, la equidad, la acción colectiva, la reconstrucción de vínculos sociales, entre otras, las nuevas formas de relaciones sociales y organización social son las verdaderas expresiones de innovación (Mumford y Moertl, 2003). En muchos casos, los nuevos arreglos institucionales se expresan en términos de solidaridad y gobernanza inclusiva (Lévesque 2008).

Moulaert y Nussbaumer (2008) han resaltado que la innovación social se identifica principalmente con fines solidarios. En tal sentido, Laville (2014) describe dos enfoques principales de la innovación social: una perspectiva filantrópica o solidaridad débil y una perspectiva democrática o solidaridad fuerte. La primera se refiere a acciones que buscan mejorar las condiciones de vida de los grupos, aprovechando su capital social e influyendo en sus capacidades para generar riquezas. En cambio, la perspectiva democrática o solidaridad fuerte considera la innovación social como un factor de democratización de la economía y la sociedad. En este caso, el capital social es valorado, no como un insumo para potenciar las capacidades emprendedoras de los individuos, sino para reconstruir vínculos sociales (Klein, Laville y Moulaert 2014).

Ahora bien, al relacionar la innovación social con el concepto de desarrollo territorial, persisten nociones fundamentales que presentan afinidades importantes. Entre ellas, la satisfacción de necesidades, la reconstrucción de las relaciones sociales y, el empoderamiento sociopolítico de los actores territoriales (Moulaert et.al. (2005). Por su parte, la Economía Social y Solidaria adhiere componentes fundamentales de los procesos de innovación desde la perspectiva democrática o solidaridad fuerte explicada por Laville (2014). Probablemente, la mayor afinidad entre los tres conceptos es la acción colectiva de los actores que conlleva a la implementación de sistemas de gobernanza participativos (Fraisie, 2013). De hecho, la ESS se presenta como un proyecto de acción colectiva dirigido a contrarrestar los efectos negativos del sistema imperante, con la finalidad de construir un sistema económico alternativo orientado a garantizar la reproducción ampliada de la vida (Coraggio, 2011, 19).

La ESS se plantea como una plataforma para impulsar innovaciones sociales surgidas desde la acción social. No obstante, es necesario superar la suma de experiencias aisladas, pasando del nivel micro al nivel meso (Coraggio 2018). Esta propuesta coincide con el carácter sistémico de la innovación social, lo cual implica articulaciones multisectoriales en un espacio determinado (Torre 2020). En consecuencia, la ESS es una plataforma de procesos de innovación social en la medida de su capacidad de articulación. Ello implica el despliegue de estrategias orientadas hacia la integración económica solidaria como mecanismo de soporte mutuo en los territorios (Coraggio 2011, 121).

La integración económica solidaria surge como una propuesta de integración económica, no basada en reglas y condiciones generales del libre mercado, sino en la solidaridad como eje articulador de las prácticas económicas entre organizaciones afines. A través de ella se propone la creación de mercados locales que satisfagan las necesidades de la población generando externalidades positivas como la permanencia de las prácticas tradicionales de producción, la conservación del medio ambiente, la dinamización de la organización social, la satisfacción sinérgica de necesidades y la generación de empleo de calidad, entre otros factores (Rúa et.al. 2016).

En América Latina se han propuesto distintos modelos cuyas construcciones conceptuales provienen de las experiencias de los actores. Así, encontramos distintos modelos que se han agrupado en las siguientes categorías: circuitos económicos solidarios (Razeto 2017), redes de colaboración solidaria (Mance 2013), sistemas locales de economía solidaria (Villalba-Eguiluz et al. 2019), ecosistemas cooperativos (Eizaguirre 2016), ecosistemas de economía social y solidaria (Bastida et.al. 2020, Morais y Bacic 2020). En todos ellos, la noción de integración económica solidaria, remite al territorio, a la comunidad y al relacionamiento entre emprendimientos solidarios para satisfacer sus necesidades (Rúa et.al. 2016).

En el presente trabajo, abordamos la noción de red económica solidaria que proviene de la reflexión relacionada con las prácticas de los actores sociales contemporáneos (Mance 2013). Como categoría analítica, denota la existencia de conexiones entre los emprendimientos e iniciativas de la economía solidaria (Mance 2013, 297). Desde este modelo, el foco de atención está en las interacciones económicas que activan procesos de concentración de riqueza en los territorios y devienen en la creación de empleos y nuevos emprendimientos (Vázquez-Barquero 2007).

4. El caso de estudio: La red económica solidaria Jardín Azuayo

La cooperativa de ahorro y Crédito Jardín Azuayo es una organización financiera que se ubica entre las dos organizaciones más grandes del Ecuador. Actualmente cuenta con 70 agencias a nivel nacional, 127 cajeros externos y más de 1.400 corresponsales solidarios¹ a nivel nacional. Su desempeño financiero a marzo de 2025 muestra un Patrimonio Técnico que sobrepasa en 1,43 veces el mínimo requerido por el organismo de control; así también

¹ Un corresponsal solidario es un punto de atención ubicado generalmente en comercios o establecimientos, que funciona como intermediario para que entidades financieras, especialmente cooperativas, puedan ofrecer servicios financieros en zonas donde no cuentan con sucursales físicas. Esta figura facilita el acceso a servicios como depósitos, retiros, pago de servicios públicos y otros trámites financieros, acercando el sistema financiero a poblaciones en áreas remotas o de difícil acceso.

su indicador de solvencia se ubica 12,88 puntos por encima del porcentaje mínimo requerido.²

La cooperativa nació en el año 1996 como resultado de la acción colectiva local, motivada por el deslizamiento masivo de tierra y material pétreo desde el cerro Tamuga, ubicado en el sector de La Josefina, cantón Paute, en la provincia de Azuay, Ecuador, ocurrido en el año 1993. Esta caída de aproximadamente 20 millones de metros cúbicos de roca y tierra taponó los ríos Paute y Jadán, formando un dique natural que represó cerca de 200 millones de metros cúbicos de agua, creando un enorme embalse que inundó viviendas, tierras de cultivo y las principales vías de comunicación (Vásquez 2014). Esta situación motivó la creación de una estructura financiera propia, que pudiera retener fondos provenientes de donaciones externas y los ahorros propios de los emprendimientos que empezaban paulatinamente a reactivarse.

Desde sus inicios la Cooperativa Jardín Azuayo experimentó un rápido crecimiento principalmente en el sur del país, debido a su orientación hacia los pequeños campesinos que difícilmente logran acceder a servicios financieros en el sistema convencional. Para el efecto, la organización adaptó sus productos y servicios a la ruralidad con productos nuevos, con tecnologías apropiadas y costos accesibles.

Con el transcurrir del tiempo, y la rápida expansión de la Cooperativa hacia otras localidades durante 28 años de vida institucional, la misión de la organización ha avanzado hacia una segunda fase de innovación social, que involucra el establecimiento de una red económica solidaria orientada a suplir las crecientes necesidades de trabajo en la provincia del Azuay. Esta iniciativa fue planteada desde una perspectiva institucional que propone al cooperativismo como una forma de vida y una forma de ser que aporta a una sociedad más humana y más creativa (Rodas, 2023).

Desde este enfoque, la organización ha identificado que mejorar las condiciones de vida de las comunidades solo desde la intermediación financiera es insuficiente. Por ello, su misión institucional integra la gestión financiera con programas permanentes de educación a socios y el fortalecimiento de organizaciones productivas de la Economía Popular y Solidaria (EPS). Para el efecto, ha operado convenios estratégicos de cooperación con diversas organizaciones, con la finalidad de proveer capacitación y asistencia técnica a emprendimientos y organizaciones de productores y artesanos. En este marco, uno de los productos que sobresalen es el crédito productivo con acompañamiento técnico, creado en el año 2002 a través de un convenio con la Fundación Centro de Educación y Capacitación Campesina del Azuay - CECCA, mismo que se mantiene vigente hasta la actualidad con presencia en 5 territorios (Azuay, Cañar, El Oro, Loja y Costa).

² La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria – SEPS es el organismo de control y regulación de la Economía Popular y Solidaria.

Con base en estas experiencias, buscando realizar acciones claras para trabajar de manera intensiva en la construcción de una red de economía solidaria, en marzo del año 2017 se creó la Dirección de Impulso a la Economía Solidaria (DIES), como una estructura administrativa propia, orientada al fortalecimiento integral de las organizaciones de la EPS con miras a que estas puedan conformar potencialmente la red.

En sus primeros años de operación la DIES no dispuso de una metodología propia de fortalecimiento de organizaciones y/o activación de redes, por lo cual, las primeras intervenciones se realizaron con la metodología para el fortalecimiento de organizaciones sociales del PNUD.³ En base a ella, se realizaron las intervenciones que se describen a continuación:

4.1 Cooperativa de construcción Horizontes

Nació como una iniciativa conjunta entre el Municipio de la ciudad de Cuenca y la Cooperativa Jardín Azuayo, para hacer frente al creciente desempleo de trabajadores de la construcción, desalojados de su espacio tradicional de oferta de servicios. En esta experiencia se realizó una convocatoria abierta para la conformación de una Cooperativa de trabajo de Construcción, la misma que, en el marco del proyecto PNUD, fue conformada por 12 socios en el año 2017.

A efectos de apoyar integralmente el proyecto, la cooperativa Jardín Azuayo suscribió un convenio de cooperación que contemplaba la entrega de recursos no reembolsables y reembolsables (con tasa de interés 0%) para financiar la adecuación del local, compra de vehículo, maquinaria y herramientas de construcción. El apoyo también implicó el sustento directo del salario de Gerencia sumado a la concesión de obras de construcción vinculadas con las adecuaciones de sus agencias y oficinas en la zona sur del país.

Debido a esto, durante los primeros años obtuvo resultados positivos, no obstante, desde sus inicios se identificaron problemas internos de gobernanza, pues la participación de los socios fue casi nula. Por otra parte, el modelo de gestión tradicional de empresa no fue superado; de hecho, se evidenciaron relaciones jerárquicas basadas en expresiones irrespetuosas, culturalmente aprobadas en la ejecución de las obras de construcción.

Posteriormente, dadas las recurrentes irregularidades en la gestión de los recursos, la cooperativa de construcción entró en sucesivos períodos de crisis de operación y de gobernanza, lo cual determinó constantes cambios de gerentes, la salida paulatina de los socios y el quiebre de relaciones con la cooperativa Jardín Azuayo. En el año 2023 esta

³ La metodología del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD se basa en un enfoque participativo y de desarrollo humano que busca identificar capacidades, necesidades y alternativas de intervención en los territorios. Incluye fases como: diagnóstico participativo para identificar necesidades locales, definición de estrategias junto con aliados para maximizar impacto, planificación participativa para seleccionar alternativas de proyectos, formulación y aprobación de proyectos sociales, y finalmente la ejecución y socialización de los mismos (PNUD, 2020).

última retiró su apoyo y, en consecuencia, los nuevos socios de la Cooperativa Horizontes decidieron iniciar su proceso de liquidación.

4.2 Cooperativa de Producción Artesanal Orfebre Unidos Chordeleg – CRISOL

La cooperativa Crisol fue creada en el año 2020 luego de la intervención de Jardín Azuayo en base a la metodología del PNUD. Su conformación se realizó con 14 socios artesanos de joyería en plata y oro del cantón Chordeleg, provincia del Azuay. En este caso, antes de la intervención, los socios artesanos mantenían fuertes vínculos sociales, provenientes tanto de relaciones familiares como comunitarias, en el marco de sus actividades artesanales de joyería.

Esta situación permitió el rápido acceso a la intervención, la cual contemplaba asistencia técnica, acompañamiento para su formalización y la entrega de recursos reembolsables y no reembolsables. La asistencia técnica consideró aspectos inherentes a las mejores prácticas de joyería artesanal pero también permitió la identificación de las necesidades reales de financiamiento para la adquisición de equipo especializado de diseño y elaboración de joyas. No obstante, la intervención de mayor peso estuvo relacionada con la asesoría y acompañamiento para la formalización de la cooperativa frente a los organismos de control y regulación de la economía popular y solidaria en Ecuador.

Según han señalado los socios de la Cooperativa Crisol, todo el proceso de creación de la forma legal de la cooperativa fue realizado bajo la dirección de los responsables del proyecto: Jardín Azuayo y el PNUD. Se evidenció que, hasta la actualidad, los beneficiarios desconocen los atributos inherentes a la forma organizativa legal como Cooperativa. Así también, han manifestado su participación marginal en la elaboración de estatutos, reglamentos y actas de constitución (Entrevista personal, W.Jara, 2025). Por otra parte, la dirección de la gestión inicial de la Cooperativa Crisol fue designada por los interventores del proyecto, quienes recurrieron a la contratación externa en cuatro ocasiones consecutivas entre el 2021 al 2024.

La participación marginal y reiterativa de los socios en estas decisiones, motivó una eventual desconexión entre los socios y la gerencia, lo cual derivó en la ausencia de participación en la toma de decisiones relevantes, tales como la asignación de recursos provenientes del proyecto (Entrevista personal, W.Jara, 2025). De esta manera, los fondos entregados por Jardín Azuayo, entre el año 2021 y 2022, fueron destinados a financiar dos necesidades: las adecuaciones de la tienda de comercialización y la remuneración gerencial. No obstante, los socios manifestaron la necesidad de recibir financiamiento para compra de materia prima.

Hasta el cierre contable del año 2024, Crisol no logró reportar utilidades, pues las ventas no han logrado un crecimiento sostenido que permita cubrir los costos mínimos de operación. Por el contrario, el análisis financiero muestra el desequilibrio entre activos y

pasivos de la organización, siendo estos últimos los más importantes dentro del balance general. Tal situación desencadenó la petición de refinanciamiento de la deuda en el año 2024, pese a que dicha obligación fue entregada como recursos reembolsables con tasa de interés 0% y período de gracia de 12 meses.

En el año 2024, previo a las acciones de renegociación de la deuda y frente al agotamiento de recursos asignados para sostener la remuneración gerencial, la Cooperativa Jardín Azuayo entregó la administración de Crisol a sus socios. En ese mismo año, la Asamblea General de socios delegó la gerencia a uno de sus socios, quien dirige la organización hasta la actualidad. No obstante, enfrenta serios desafíos de sostenibilidad económica mientras la base social permanece intacta.

4.3 Cooperativa de Servicios Educativos Jardín Esperanza

La cooperativa Jardín Esperanza surgió en el año 2019, como una iniciativa de Jardín Azuayo para integrar la necesidad de contar con servicios de educación pre-escolar para los hijos de los empleados de la organización, alineada con su visión institucional de formación de cooperativas en el marco del proceso de consolidación de la red de economía solidaria.

Este proceso inició con una convocatoria abierta que contó con la participación de alrededor de 120 educadoras interesadas, de las cuales se seleccionaron 35. Con ellas se nombraron los primeros Consejos de administración y vigilancia en un breve proceso de inducción al cooperativismo. Al igual que el caso anterior, la elaboración de la misión, visión y estatutos de la cooperativa estuvo a cargo de Jardín Azuayo. Al respecto, las socias fundadoras manifiestan no haber participado directamente en su construcción.

Similar a los casos anteriores, el proyecto contemplaba la entrega de recursos reembolsables (con tasa de interés 0%) y no reembolsables por parte de Jardín Azuayo. Estos fondos estuvieron orientados principalmente a las adecuaciones y equipamiento del local, la adquisición de herramientas pedagógicas especializadas, capacitaciones técnicas de las educadoras y la retribución mensual de la gerencia. No obstante, debido a la demanda real de los servicios, no todas las socias fueron incorporadas al trabajo lo cual motivó la desvinculación temprana y voluntaria de algunas de ellas. Las educadoras que se vincularon fueron seleccionadas por Jardín Azuayo para trabajar en base a criterios basados en la necesidad real de empleo de cada socia.

Por otra parte, las socias incorporadas realizaron un proceso de capacitación en la metodología de educación Montessori, la misma que no pudo ejecutarse debido a las dificultades técnicas de aplicación (Entrevista personal, C.Vera, 2025). Sin embargo, esta problemática no fue la única. Desde los primeros meses de operación, en esta cooperativa se evidenciaron confrontaciones intensas que marcaron de manera significativa las relaciones entre las socias, especialmente con aquellas que conformaron la directiva. Tales enfrentamientos fueron derivados del desconocimiento del modelo de gobierno

cooperativo y la ausencia de cohesión social del grupo. En lo sucesivo, estos conflictos no fueron resueltos pese a la intervención directa de la Cooperativa Jardín Azuayo designando nuevas gerencias para Jardín Esperanza.

A pesar de estos esfuerzos, no se observó una mejora de las relaciones entre socias. Por el contrario, antes del cumplimiento del primer año de operaciones, se produjo la segunda renuncia masiva de socias, entre ellas, algunas que formaban parte de las instancias directivas. Todos estos acontecimientos motivaron rupturas trascendentales no sólo en los procesos de decisión y rendición de cuentas, sino también en la gestión operativa de prestación de servicios de la organización. El resultado final se tradujo en la disminución significativa de la matrícula de niños pre escolares.

En la actualidad, la Cooperativa Jardín Esperanza se encuentra operando con nuevas socias bajo la subvención de la remuneración gerencial por parte de Jardín Azuayo. No obstante, el análisis de sus estados financieros muestra que aún no alcanza el punto de equilibrio que le permita sostener su operación, considerando la eventual renegociación de la deuda contraída en términos similares a los casos anteriores.

En lo que tiene que ver con las tensiones internas, desde el año 2023 estas se redujeron considerablemente en un contexto de ingreso de nuevas socias trabajadoras.

5. Discusión de resultados

En base a la trayectoria institucional de la Cooperativa Jardín Azuayo, se observa que su desempeño organizativo constituye en sí mismo un proceso de innovación social, que incorpora desde el diseño de productos y servicios financieros acordes a las necesidades territoriales, hasta la implementación de mecanismos de educación y gobernanza participativa en su modelo de gestión.

El análisis de las intervenciones realizadas por la Cooperativa Jardín Azuayo en las organizaciones antes descritas, permite reconocer aspectos importantes desde la perspectiva de la Innovación Social que, si bien, ubica las experiencias de activación de redes de colaboración solidaria como una vía posible de transitar para lograr el desarrollo de los territorios, orienta el análisis hacia aspectos diferenciadores en relación a la finalidad última de la innovación social, a saber, la innovación de las relaciones sociales a través de la articulación sinérgica de organizaciones, gestionadas mediante mecanismos de gobierno horizontales y participativos.

De aquí, un primer análisis permite reconocer que el objetivo propuesto no se ha cumplido. Desde la Cooperativa Jardín Azuayo se reconoce que la metodología del PNUD no resultó ser apropiada para los procesos de fortalecimiento y/o creación de organizaciones por dos razones: la primera de carácter operativo y la segunda por su marcada orientación

hacia el mercado. Así, no se contó con capacidades técnicas y recursos suficientes para realizar procesos extendidos de acompañamiento, según lo requerido por la metodología.

Por otra parte, la investigación realizada revela que los procesos de innovación social si bien, fueron orientados hacia la satisfacción de las necesidades de trabajo de los actores, estos no cumplieron con sus objetivos fundamentales de reconstruir (o construir) vínculos sociales territoriales y promover mecanismos de gobierno participativos, capaces de empoderar a los actores para procesos extendidos de acción colectiva. Por el contrario, se observan rupturas importantes de relaciones dado el enfoque de la metodología aplicada.

El análisis de los casos de la Cooperativa Horizontes y Jardín Esperanza dan cuenta de que la ausencia de vínculos sociales previos a la formalización de las organizaciones, fueron aspectos determinantes de reiteradas crisis de gestión y gobernanza. Los mismos, no se visibilizaron en la Cooperativa Crisol, donde los vínculos sociales pre existentes presionaron a favor de la subsistencia de la organización a pesar de las acciones de intervención que dejaron fuera de la gestión directiva a los socios.

Con base en estos elementos, se evidencia que la intervención realizada por Jardín Azuayo responde a características propias de la solidaridad filantrópica descrita por Laville (2014), la cual incorpora el despliegue de acciones tendientes a mejorar las condiciones de vida de los grupos beneficiarios, potenciando sus capacidades para generar riquezas. Así, dada la naturaleza de la metodología aplicada, las acciones realizadas por Jardín Azuayo no estimaron el potencial de los vínculos sociales presentes (o no) en los grupos; más bien predominó el enfoque de una innovación tecnológica.

6. Conclusiones

El análisis de las organizaciones creadas y/o intervenidas por la Cooperativa Jardín Azuayo, en el marco de acciones orientadas a consolidar una red de Economía Solidaria, ha dejado aprendizajes importantes en torno a los instrumentos metodológicos con que se intenta activar procesos de innovación social desde la ESS.

Jardín Esperanza y Horizontes son experiencias que evidencian varios errores de intervención. El principal es la creación forzosa de organizaciones con miembros desconocidos entre sí, por tanto, ausencia total de vínculos sociales, que ha complicado el desarrollo y crecimiento de la organización.

Por su parte, en la cooperativa Crisol se observa de manera clara una intervención de tipo convencional, de arriba a abajo. Si bien, existía un fuerte capital social entre los miembros de la organización, esto no fue aprovechado para la construcción participativa de los documentos base de la cooperativa y el destino de los fondos no reembolsables y reembolsables. Esto devino en la toma de decisiones inadecuadas en relación a la gestión productiva y comercial de la cooperativa. Así también, los liderazgos no fueron

aprovechados para desarrollar rápidamente capacidades administrativas y gerenciales en los socios.

Los casos analizados muestran que la ausencia de acción colectiva proveniente de grupos vinculados socialmente, encuentra dificultades significativas en su gobernanza y gestión operativa interna. En consecuencia, la activación de redes de economía solidaria que incorporen organizaciones carentes de vínculos sociales, representa una tarea casi imposible de realizar.

Referencias Bibliográficas

- Álvarez, Juan Fernando y Serrano, Rymel (2006). "Estructuras de integración del cooperativismo y la economía solidaria en Colombia". *Revista Venezolana de Economía Social* Año 6, N° 11, 184-201 · ISSN: 1317-5734. Universidad de los Andes (ULA) CIRIEC Venezuela.
- Barbini, Bernarda (2008). "Capital Social y Desarrollo. Aplicación de indicadores de capital social al ámbito turístico". *Aportes y Transferencias* Vol 2. No.12.
- Berdegú, Julio; Constanza, Christian y Favareto, Arilson. (2019). "Quince años de Desarrollo Territorial Rural en América Latina. ¿Qué nos muestra la experiencia?". Buenos Aires: Teseo.
- Coraggio, José Luis (2018). "Potenciar la Economía Popular Solidaria: una respuesta al neoliberalismo". *Revista Otra Economía*, 11(20):4-18, julio-diciembre 2018.
- _____ (2011). "Economía Social y Solidaria. El trabajo antes que el Capital". Quito. Ediciones Abya Ayala.
- Coraggio, José Luis, Arancibia, María y Deux, María (2010). "Guía para el mapeo y levantamiento de la Economía Popular Solidaria en Latino-américa y Caribe". Lima: Grupo Red de Economía Solidaria del Perú-GRESP.
- Eizaguirre Anglada, Santiago (2016). "De la innovación social a la economía solidaria. Claves prácticas para el desarrollo de políticas públicas". CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n° 88, Diciembre 2016, pp. 201-230.
- Flyvbjerg, Bent (2006). "Five Misunderstandings About Case-Study Research". *Qualitative Inquiry*. <https://www.researchgate.net/publication/221931884>
- Jiménez, Jhonny. (2016). "Movimiento de economía social y solidaria de Ecuador. Circuitos económicos solidarios Interculturales". *Revista de la Academia*. Quito: UCE.
- Klein, Juan Luis, Laville, Jean Louis & Moulaert, Frank (2014). *Innovación social: puntos de referencia introductorios*. En: Klein, Juan-Luis; Laville, Jean Louis y Moulaert, Frank (eds.). *L'innovation sociale*. Toulouse: ÉRÈS.
- Laville, Jean Louis (2014). "Innovation sociale, économie sociale et solidaire, entrepreneuriat social Une perspective historique". Klein, Juan-Luis; Laville, Jean Louis y Moulaert, Frank (eds.). *L'innovation sociale*. Toulouse: ÉRÈS.
- Mance, Euclides. (2013). "La Construcción de Sistemas de Intercambio Solidario". *La Economía Popular y Solidaria. El ser humano sobre el capital 2007-2013*. Quito: IEPS
- Marradi, Alberto; Archenti, Nélida; Juan Ignacio, Piovani (2007). "Metodología de las Ciencias Sociales". Buenos Aires. Emecé Editores S.A.
- Martínez, Diego. 2022. "Dificultades y futuros del Desarrollo Territorial. Una reflexión desde el caso Andino en Ecuador". *Revista Horizontes Territoriales* (2): 1-24.
- Mingione, Enzo (2016). "L'innovation sociale face aux défis de la globalisation : tensions et illusions". Juan-Luis Klein, Annie Camus, Christian Jetté, Christine Champagne et Matthieu Roy. *La transformation sociale par l'innovation sociale*. Canadá. Presses de l'Université du Québec.
- Morais, Leandro y Bacic, Miguel. (2020). "Social and Solidarity Economy and the need for its entrepreneuring ecosystem: current challenges in Brazil". CIRIEC España, *revista de economía pública, social y cooperativa*. 5. 10.7203/CIRIEC E.98.14138.

Moulaert, Frank (2009). "Social Innovation: Institutionally Embedded, Territorially (Re)Produced". Diana MacCallum, Frank Moulaert, Jean Hillier and Serena Vicari. Social Innovation and Territorial Development. USA Ashgate Publishing Company.

Moulaert, Frank y Nussbaumer, Jacques (2008). "La logique sociale du développement territorial". Canadá. Presses de l'Université du Québec.

Razeto, Luis (2017). "Empresas Cooperativas y Economía de Mercado". Santiago de Chile Univérsitas Nueva Civilización. 3ra.ed.

Rodas, Hernán (2023). "Hernán Rodas Pensamientos y acciones". Cuenca. Instituto Tecnológico de la Economía Popular y Solidaria.

Rúa, Sohely; Monroy, Elvira; Peñuela, José; Pérez, Emilio; Calderón, Arlenis, Arenas, Cristina y Jiménez, Hernán. (2016). "Integración Económica Solidaria en Territorio. Aportes a la construcción de modelos y metodologías". Bogota. Universidad Cooperativa de Colombia.

Sen, Amartya (2000). "Desarrollo y Libertad". Barcelona. Editorial Planeta.

Schuldt, Jurgen (1995). "Repensando el desarrollo: Hacia una concepción alternativa para los países andinos". Quito, Ecuador: Centro Andino de Acción Popular.

Schumpeter, Joseph (1976). "Teoría Del Desenvolvimiento Económico". Fondo de Cultura Económica.

Silva, Gonzalo. (2012). "Circuitos Económicos Solidarios y Puesta en Valor del patrimonio Cultural" *MESSE, Economía Solidaria Patrimonio Cultural de los Pueblos*. Quito.

Torre, André. (2020). "Nuevas propuestas para analizar el desarrollo territorial". Quito: Eutopía No. 17.

Vázquez-Barquero, Antonio (2007). "Desarrollo Endógeno. Teorías y Políticas de Desarrollo Territorial". Revista de Investigaciones Regionales, No.11, 183-210.

Vásquez, Paciente. (2014). "Retos del Sistema de Regulación, Control y Promoción del Sector Financiero Popular y Solidario en el Ecuador". Instituto de Economía Popular y Solidaria. La Economía Popular y Solidaria. El Ser Humano Sobre el Capital. Quito: Mantra, Comunicación Integral.

Vercher Savall, Néstor (2022). "Una aproximación al concepto de innovación social y a su contribución en los estudios de desarrollo territorial". TERRA. Revista de Desarrollo Local e-ISSN: 2386-9968 Número 10 (2022), 138-163. DOI 10.7203/terra.10.24424

Inversión extranjera y Derechos Humanos: análisis del Régimen Internacional de Inversiones en América Latina

Rosa Amilli Guzmán Pérez

Universidad de Monterrey

Resumen

La creación de un régimen de protección de las inversiones extranjeras fue parte fundamental en el desarrollo del modelo económico neoliberal. Las políticas de ajuste estructural de la década de los noventa exigían la promoción y la protección de las inversiones extranjeras, particularmente mediante la creación de Acuerdos Internacionales de Inversión (AII).

El sistema internacional de inversión prevé, además de amplias protecciones sustantivas, la conformación de tribunales arbitrales para la solución de conflictos entre el inversionista extranjero y el Estado huésped de su inversión. Estos conflictos, fundamentalmente de carácter económico, pueden comprender el análisis de medidas estatales que, si bien suponen una afectación económica al inversor, son legítimas cuando pretenden proteger los derechos humanos de personas o comunidades afectadas por la inversión. La práctica arbitral ha puesto en evidencia la disociación entre el régimen internacional de las inversiones y el de los derechos humanos, en razón de que los AII no contienen referencias explícitas u obligaciones oponibles a los inversionistas.

El encuentro entre estos dos regímenes ha hecho cuestionar la necesidad de incorporar disposiciones de derechos humanos en el sistema internacional de inversión. El objetivo de esta ponencia será exponer el estado actual del régimen internacional de inversión en los estados latinoamericanos, en el que aún predominan los AII de primera generación, con algunos ejemplos de incorporación de DDHH —como en los Acuerdos modelo de Brasil (2015) y Colombia (2017)—. Se abordará la evolución (o la falta de ella) de las consideraciones de derechos humanos desde diferentes enfoques: los derechos humanos como parte del objeto y fin de los AII, la limitación de la protección de los AII cuando colisiona con la protección de derechos humanos, y la imposición de deberes de derechos humanos a los inversores a través de los AII.

Palabras clave

inversión, derechos humanos, responsabilidad social corporativa

Introducción

La creación de un régimen de protección de las inversiones extranjeras fue parte fundamental en el desarrollo del modelo económico neoliberal. Las políticas de ajuste estructural de la década de los noventa exigían la promoción y la protección de las inversiones extranjeras, particularmente mediante la creación de Acuerdos Internacionales de Inversión (AII) – que comprenden Tratados Bilaterales (TBI), Tratados de Libre Comercio (TLC), entre otros – con amplias protecciones a favor de los inversionistas. Estas protecciones suponen, entre otras cosas, que el Estado se abstenga de tomar medidas que afecten al inversionista y mantenga un marco normativo predecible y estable.

El sistema internacional de inversión prevé, además de amplias protecciones, la conformación de tribunales arbitrales para la solución de conflictos entre el inversionista extranjero y el Estado huésped de su inversión. Estos conflictos — fundamentalmente de carácter económico puesto que se discute el perjuicio sufrido por el inversionista como consecuencia de la actuación estatal —, pueden comprender el análisis de medidas estatales de protección de derechos humanos de personas o comunidades, afectados por la inversión.

La práctica arbitral, que se limita a la interpretación y aplicación de los AII, ha puesto en evidencia la disociación entre el régimen internacional de las inversiones y el de los derechos humanos, en razón de que la mayoría de los AII no contiene referencias explícitas a la protección de derechos humanos o deberes oponibles a los inversionistas (Guzmán, 2019). El sistema internacional de inversión fue concebido desde un enfoque económico, con el propósito de atraer la inversión extranjera a través de un marco de estándares y mecanismos internacionales de protección. Estas ventajas no son contrabalanceadas con la imposición de deberes empresariales frente al Estado, los individuos, comunidades o el medio ambiente.

El encuentro entre dos regímenes que se consideraban independientes ha hecho patente la necesidad de incorporar disposiciones de derechos humanos en el sistema internacional de inversión. El objetivo de esta ponencia será exponer el estado actual del régimen internacional de inversión en algunos Estados latinoamericanos, tomando como referencia los Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y utilizando – para la revisión de AII – el navegador de Acuerdos Internacionales de Inversión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Se abordará la evolución (o la falta de ella) de las consideraciones de derechos humanos desde diferentes enfoques: los derechos humanos como parte del objeto y fin de los AII, la limitación de la protección de los AII frente a medidas de derechos humanos, y la imposición de deberes de derechos humanos a los inversores a través de los AII.

Los derechos humanos como parte del objeto y fin de los AII

El sistema de protección de los derechos humanos se extiende a todos los ámbitos de actuación del Estado; los objetivos de desarrollo económico o la apertura comercial no justifican la inacción estatal (Corte IDH, *Comunidad indígena Sawboyamaxa c. Paraguay*, 2006). “La cuestión crucial es saber cómo lograr un equilibrio que establezca un marco apropiado que garantice que las normas de derechos humanos no sean minimizadas por la expansión fenomenal de los regímenes internacionales de inversión” (ONU, 1999). Recientemente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reafirmó el deber de los Estados de revisar sus AII y los mecanismos de solución de conflictos inversionista-Estado “para garantizar que no limiten ni restrinjan los esfuerzos los esfuerzos en materia de cambio climático y derechos humanos”. (Corte IDH, *OC-32/25*, párr. 351).

Los AII de primera generación contienen preámbulos centrados en tres ideas: el fortalecimiento de las relaciones económicas, la necesidad de promover el desarrollo y el flujo de capital, y el anhelo de crear condiciones favorables a la inversión. De acuerdo con la base de datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en América latina hay más de 500 AII vigentes, de los cuales más de 300 fueron firmados en los años 90 y pertenecen a esa primera generación. La misma formulación se mantiene incluso en Acuerdos más recientes como los firmados por México en 2016 con el gobierno de los Emiratos Árabes Unidos, y en 2020 con el gobierno de la región administrativa especial de Hong Kong de la República Popular China.

Los preámbulos definen los elementos constitutivos de las obligaciones contenidas en los AII. El artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados impone la interpretación “de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado”, a la luz de su contexto y de su objeto y fin. El preámbulo de un tratado internacional es evidencia de ese “objeto y fin”. En cuanto a la incorporación de los derechos humanos en los AII, se pueden constatar diversas formulaciones:

1. AII que promueven el logro de los objetivos de promoción y protección de la inversión, sin “relajar” las medidas en materia de salud, seguridad y medio ambiente (TBI Argentina-Japón).
2. AII que reafirman el derecho de los Estados a regular las inversiones en su territorio de acuerdo a sus objetivos legítimos de bienestar público, como la salud, el orden público y el medio ambiente (Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá (TMEC), TBI Colombia Emiratos Árabes Unidos).
3. Acuerdos en los que los Estados parte reafirman su compromiso con los principios de la Declaración Universal de Derechos Humanos (Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Colombia).

4. Acuerdos que reconocen la importancia de la responsabilidad social corporativa y reafirman el compromiso de los Estados de promover la observancia de guías y principios en la materia, emitidas por organizaciones como la OCDE y las Naciones Unidas (Acuerdo de Libre Comercio entre la Asociación Europea de Libre Comercio y Estados Centroamericanos —Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá—).

Las declaraciones iniciales de los AII se ven generalmente reforzadas en su contenido. Algunos Acuerdos contienen disposiciones generales que reafirman la facultad regulatoria del Estado impidiendo interpretaciones que restrinjan la adopción o el mantenimiento de medidas que garanticen la protección del ambiente, la salud, derechos laborales, la seguridad u otros objetivos regulatorios (TMEC, TBI Brasil-Chile, TBI Colombia-Japón).

Los propósitos enfocados en el bienestar público, los derechos humanos y la protección ambiental, se presentan como contrapeso de los objetivos económicos de los AII, condicionando la promoción y la protección de la inversión extranjera. Sin embargo, la base de datos de la UNCTAD reporta sólo 32 AII vigentes en los países en estudio con referencias en el preámbulo a aspectos sociales de la inversión (derechos humanos, salud, responsabilidad social corporativa, reducción de pobreza) y 14 AII con mención en el contenido del derecho a regular y el compromiso de los Estados de no disminuir los estándares de protección social.

La limitación de la protección de los AII a favor de la protección de derechos humanos

La adopción de una medida cuyo objetivo sea la protección de derechos humanos, no necesariamente se ajustará a las obligaciones derivadas de un AII y, por lo tanto, no eximirá al Estado del pago de una indemnización. Sin embargo, el caso *Urbaser* contra Argentina marcó una importante diferencia en la interpretación del estándar de trato justo y equitativo. De acuerdo con el tribunal, las medidas cuyo fin sea garantizar derechos fundamentales, “no pueden considerarse violatorias del estándar de trato justo y equitativo, porque se debe interpretar que el inversor las aceptó al celebrar el Contrato y al realizar su inversión.” (*Urbaser*, párr. 622) Si bien el Estado debe cumplir con este estándar de protección, los intereses del inversionista forman parte de “un marco jurídico que contempla también los intereses fundamentales del Estado receptor, originados en fuentes de derecho que prevalecen sobre el Contrato, de conformidad con el derecho internacional o constitucional” (*Urbaser*, párr. 622). Si bien este caso sienta un precedente importante en el abordaje de derechos humanos en el sistema de solución de conflictos de inversión, nada impide futuras interpretaciones discordantes. Estas interpretaciones pueden derivar de la falta de definición precisa del nivel mínimo de trato en la mayoría de los AII.

En este sentido, algunos AII definen el nivel mínimo de trato como aquel acorde al derecho internacional consuetudinario, suprimiendo cualquier trato adicional o superior al

exigido por ese nivel (TMEC, art. 14.6(2), TLC Colombia-Panamá). Conforme a la costumbre internacional, el nivel mínimo de trato comprende la obligación de no denegar justicia y garantizar el debido proceso. Para mayor seguridad, incluso se aclara que el simple hecho de tomar una acción contraria a las expectativas del inversionista, no constituiría una violación al nivel mínimo de trato, “incluso si como resultado de ello hay una pérdida o daño en la inversión cubierta” (TMEC, art. 14.6(4)).

Los actos del Estado no serán entonces considerados violatorios del trato justo y equitativo salvo que impliquen una denegación de justicia o una vulneración al debido proceso. Esto reduce significativamente el margen de discrecionalidad de los tribunales arbitrales en relación a dicho estándar, lo que permitiría al Estado adoptar medidas de protección de derechos humanos, sin que ello implique una violación de sus obligaciones internacionales en materia de inversión (Guzmán, 2025). No obstante, el análisis de la base de datos de la UNCTAD, revela que únicamente 30 AII vigentes en la región contienen cláusulas de trato justo y equitativo que se limitan al estándar mínimo de trato establecido por el derecho internacional consuetudinario.

La protección contra la expropiación indirecta es otra garantía cuya interpretación genera posturas dispares respecto al peso que se debería atribuir a la naturaleza de la medida estatal. De acuerdo con la teoría de los efectos (*sole effects*), la legitimidad de la actuación estatal no descarta su calificación como medida equivalente a la expropiación. Si el impacto económico negativo sobre el inversor neutraliza en su totalidad el valor de la inversión y no se otorga una compensación, se está en presencia de una expropiación indirecta (Mostafa, 2008). Por otra parte, para la doctrina del poder de policía (*police powers*) una medida legal, no discriminatoria, de interés público, que afecte a un inversionista extranjero, no puede ser considerada como una expropiación y, por lo tanto, no es indemnizable (Daza-Clark, 2016). Las medidas de protección de derechos convencionales de individuos o colectividades no constituirían una expropiación indirecta.

Si bien un tribunal arbitral puede considerar que de acuerdo con el derecho internacional consuetudinario una medida regulatoria de buena fe no es indemnizable –*police powers doctrine*–, también puede privilegiar el análisis de sus efectos, considerarla expropiatoria y, por lo tanto, contraria al AII –*sole-effects doctrine*–. En el derecho internacional no hay una definición integral y definitiva de lo que debe entenderse por regulaciones “permitidas”, “comúnmente aceptadas” y, por lo tanto, no indemnizables, correspondiendo entonces al juzgador, determinar cuándo se cruza la línea entre una regulación válida y la expropiación (*Saluka Investments*, 2006). Esto se relaciona con los términos de los AII en los que generalmente la utilidad pública de la medida se presenta como un criterio secundario.

La doctrina del poder de policía representa una evolución en los principios aplicables a la expropiación indirecta, que se reafirma con su incorporación en el texto de AII recientes. En efecto, la cuestión es rectificada en algunos AII en dos sentidos: en cuanto al análisis del impacto económico de la medida, y respecto a la valoración de su objetivo.

Esto puede constatare en los anexos interpretativos del TMEC y del Tratado de Asociación Transpacífico (TIPAT) sobre lo que debe entenderse por expropiación indirecta. En cuanto al impacto económico, estos Acuerdos aclaran que, por sí solo, no determina la existencia de una expropiación indirecta; en una controversia, el tribunal arbitral tendrá que analizar, además del impacto, “el carácter del acto gubernamental, incluidos su objeto, contexto e intención” (TMEC, Anexo 14-B(3)(a). TIPAT, Anexo 9-B(3)(a)). Además, se agrega que los actos regulatorios no discriminatorios no constituyen expropiaciones indirectas cuando protegen “objetivos legítimos de bienestar público, tales como la salud, la seguridad y el medio ambiente” (TMEC, Anexo 14-B(3)(b). TIPAT, Anexo 9-B(3)(b)), no dando lugar a una indemnización.

Estas disposiciones reafirman el derecho del Estado a regular en materia de derechos humanos, sin que dichas medidas puedan ser consideradas contrarias a los AII; sin embargo, parecen aún limitativas en cuanto a la determinación de lo que se puede considerar un “objetivo legítimo de bienestar público” ejemplificado en términos de salud, seguridad y medio ambiente, lo que podría no comprender el amplio espectro de los derechos humanos. Además, la búsqueda por contenido de la base de datos de la UNCTAD, revela que solo 23 AII vigentes en la región contienen las limitaciones mencionadas respecto a lo que puede constituir una expropiación indirecta.

La imposición de deberes de derechos humanos a los inversores a través de los AII

El régimen de protección de la inversión extranjera es asimétrico en cuanto a la falta de deberes correlativos a la atribución de derechos a los inversionistas (Peterson, 2006). Sin embargo, los Estados podrían imponer deberes de derechos humanos por medio de los AII. En la actualidad se puede constatar la incorporación del concepto de responsabilidad social corporativa en algunos Acuerdos, con diferentes enfoques:

1. Reafirmando la obligación de los inversionistas de cumplir con las leyes, regulaciones, guías o políticas relacionadas con el establecimiento, adquisición, administración, operación y disposición de las inversiones (TBI Brasil-India, art. 11).
2. Incorporando el deber del inversionista de esforzarse por contribuir al nivel más alto de desarrollo sostenible del Estado, y de cumplir ciertos principios y estándares de conducta responsable (TBI Brasil-India, art. 12).
3. Remarcando el deber del Estado de promover que los inversionistas asuman voluntariamente estándares de responsabilidad social corporativa.

La mayoría de los Acuerdos con disposiciones sobre responsabilidad social corporativa contienen meras declaraciones. El TIPAT no refleja en su redacción siquiera una obligación del Estado; se limita a reafirmar la importancia de que cada Parte aliente a las empresas para que incorporen de manera voluntaria estándares, directrices y principios de responsabilidad social corporativa (art. 9.17). El TMEC, aunque hace referencia explícita a las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, contiene una disposición similar (art. 14.17).

El Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico agrega a esta declaración reconociendo la importancia de promover (art. 10.30), dos compromisos de los Estados parte: fomentar en las empresas la incorporación voluntaria de “estándares de responsabilidad social corporativa reconocidos internacionalmente, tales como declaraciones de principios que hayan sido aprobadas o sean apoyadas por las Partes [...] incluyendo entre otros, estándares en materia de derechos humanos” (art. 10.30(2)), y el compromiso de identificar y compartir las mejores prácticas de los Estados parte “para poner en marcha los compromisos de las Directrices y de esa manera potenciar la contribución de las empresas multinacionales al desarrollo sostenible” (art. 10.30(3)).

Como se puede observar, la responsabilidad social corporativa se introduce en los AII, pero aún con un enfoque centrado en el Estado, y generalmente se limita a una declaración similar a la encontrada en los preámbulos de estos tratados, en los que se reconoce la importancia de promover. En cuanto a los AII que incorporan deberes dirigidos a los inversionistas, éstos se traducen en la realización de un esfuerzo por incorporar voluntariamente determinados estándares. Queda entonces por comprobar cuál será el alcance práctico de dichas disposiciones, cuál será el test que aplicarán los tribunales de inversión para medir el esfuerzo de una empresa y cómo se verá reflejado en los conflictos de inversión (GUZMAN, 2025). Además, si bien la incorporación de cláusulas más o menos amplias de responsabilidad social corporativa en AII puede ser alentadora, la base de datos de la UNCTAD sólo refleja 8 AII en vigor con este tipo de contenido.

Conclusión

El análisis del régimen internacional de inversiones revela una tensión inherente entre la protección de los inversionistas extranjeros y la facultad regulatoria de los Estados, particularmente en lo que respecta a la promoción y protección de los derechos humanos. Los Acuerdos Internacionales de Inversión (AII), concebidos como instrumentos para fomentar la inversión extranjera, han carecido desde su origen de referencias explícitas para asegurar el respeto y la promoción de los derechos humanos en las actividades de inversión.

Esta omisión ha generado una disociación entre el régimen de inversión y el régimen de los derechos humanos, evidenciada en los tribunales de inversión que se limitan a la

interpretación y aplicación de los AII, sin considerar las implicaciones de las inversiones en los derechos de personas, comunidades o el medio ambiente. En este contexto, los Estados se enfrentan al desafío de equilibrar sus obligaciones internacionales en materia de inversión con su deber de proteger y garantizar los derechos humanos en su territorio.

La incorporación de referencias a los derechos humanos en los AII, ya sea en los preámbulos o en las disposiciones sustantivas, representa un avance significativo, aunque aún limitado. La inclusión de cláusulas que reafirman el derecho de los Estados a regular en aras del bienestar público y la protección del medio ambiente, así como la promoción de la responsabilidad social corporativa, son pasos en la dirección correcta, pero no garantizan por sí solos una protección efectiva de los derechos humanos.

La interpretación de las cláusulas de trato justo y equitativo y expropiación indirecta sigue siendo un tema central en la relación entre inversión y derechos humanos. La adopción de un enfoque más restrictivo en la concepción de estas cláusulas, limitando la protección a los estándares mínimos del derecho internacional consuetudinario, podría permitir a los Estados adoptar medidas de protección de los derechos humanos sin incurrir en responsabilidad internacional. Sin embargo, estas limitaciones se reflejan en pocos AII vigentes en la región.

En cuanto a la imposición de deberes a los inversionistas, los AII han avanzado de manera limitada. Si bien algunos acuerdos incorporan cláusulas que instan a los inversionistas a cumplir con las leyes y regulaciones del Estado receptor y a promover la responsabilidad social corporativa, estas disposiciones suelen ser de carácter declarativo. La asimetría entre los derechos y las obligaciones de los inversionistas sigue siendo un rasgo distintivo del régimen internacional de inversiones.

Referencias

Acuerdo Bilateral sobre la Promoción y Protección de Inversiones entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos, firmado el 12 de noviembre de 2017.

Acuerdo de Cooperación y de Facilitación de las Inversiones entre la República Federativa del Brasil y los Estados Unidos Mexicanos, firmado el 26 de mayo de 2015.

Acuerdo de Cooperación y Facilitación de Inversiones entre la República Federativa del Brasil y la República de Chile, firmado el 23 de noviembre de 2015.

Acuerdo de Libre Comercio entre la Asociación Europea de Libre Comercio y Estados Centroamericanos (Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá), firmado el 29 de junio de 2012.

Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y Canadá, firmado el 22 de noviembre de 2008.

Acuerdo entre Japón y la República de Colombia para la Liberalización, Promoción y Protección de Inversión, firmado el 12 de septiembre de 2011.

Agreement Between the Argentine Republic and Japan for the Promotion and Protection of Investment, firmado el 1 de diciembre de 2021.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (s.f.). *International Investment Agreements Navigator*. Investment Policy Hub.

<https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/countries/136/mexico>

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, adoptada el 23 de mayo de 1969.

Corte IDH. *Caso Comunidad indígena Sawboyamaxa c. Paraguay*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146.

Corte IDH. *Opinión Consultiva OC-32/25 Emergencia climática y Derechos Humanos*. 29 de mayo de 2025.

Daza-Clark, A. M. (2016). *International investment law and water resources management : An appraisal of indirect expropriation*. BRILL.

Guzmán Pérez, R. A. (2019). La disociación de los derechos humanos del régimen internacional de protección de inversiones extranjeras en Díez de Urdanivia Fernández, X. (coord.), *Derechos Humanos: desafíos y perspectiva desde la globalidad política*, Porrúa.

Guzmán Pérez, R. A. (2025). La incorporación de derechos humanos en el Sistema Internacional de Solución de Conflictos Inversionista-Estado en Iglesias Márquez, D. y Cantú Rivera, H., *Estudios sobre Derechos Humanos y Empresas en México*, Tirant lo Blanch.

Investment Cooperation and Facilitation Treaty between the Federative Republic of Brazil and the Republic of India, firmado el 25 de enero de 2020.

Mostafa, B. (2008). The Sole Effects Doctrine, Police Powers and Indirect Expropriation under International Law. *Australian International Law Journal*, 15(1), 267–296.

ONU (1999). Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. *Los derechos humanos como objetivo primordial de la política y la práctica en materia de comercio, inversión y finanzas internacionales*. Doc. E/CN.4/Sub.2/1999/11.

Peterson, L. (2009). *Droits humains et traités bilatéraux d'investissement: le rôle du droit relatif aux droits humains dans l'arbitrage des différends entre investisseurs et États*. Droits et Démocratie.

Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, firmado el 10 de febrero de 2014.

Saluka Investments B.V. v. The Czech Republic, Partial Award, 17 de marzo de 2006.

Tratado de Asociación Transpacífico, firmado el 4 de febrero de 2016.

Tratado de Libre Comercio Colombia-Panamá, firmado el 20 de septiembre de 2013.

Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá (TMEC), firmado el 30 de noviembre de 2018.

Urbaser S.A. and Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia, Bilbao Biskaia Ur Partzuergoa v. The Argentine Republic, Laudo, 8 de diciembre de 2016, Caso CIADI No. ARB/07/26.

La asociatividad como estrategia de competitividad en sectores agrícolas. Una revisión de la literatura

Sandra Milena Zambrano Vargas

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia / Grupo IDEAS

Yaneth Zambrano Vargas

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia / Grupo IDEAS

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

La asociatividad hace referencia a la alianza voluntaria que se da entre organizaciones y personas independientes en pro de un objetivo común, lo cual genera expectativas sobre los resultados que se esperan de este colectivo, son frecuentes especialmente en grupos de productores agropecuarios y organizaciones campesinas o en sectores de la industria que buscan crecer de forma mancomunada. El objetivo del presente estudio es realizar una revisión de literatura y un análisis bibliométrico de estudios publicados en el período del año 2015 al año 2025, para conocer la relación entre la asociatividad y la competitividad en comunidades agrícolas en países latinoamericanos, de forma que se pueda ver su avance tanto en lo teórico como en la evidencia empírica. Se usa una metodología cualitativa de tipo exploratoria a partir de una revisión documental en publicaciones de revistas de alto impacto en las bases de datos de Scopus y otras. En el documento se analizan las principales temáticas tratadas en los artículos, la evolución en número de estudios y en especial los avances conceptuales y principales resultados de las investigaciones. Entre los hallazgos más relevantes, se tiene que existen diferentes estudios que relacionan la asociatividad y la competitividad, sin embargo, hace falta una mayor evidencia empírica que los ubique dentro de comunidades agrícolas, en donde además se observen los impactos de dicha asociatividad sobre estos grupos. Sigue abierta la posibilidad de nuevas líneas de investigación en donde se generen metodologías con procesos de sensibilización y acompañamiento a las personas y con orientación a objetivos grupales, mediante ejercicios de liderazgo y trabajo en equipo.

Palabras clave

Asociatividad, productividad, competitividad, organizaciones solidarias

La teoría del valor-trabajo y sus implicancias para la política mercantilista inglesa en Adam Smith. ¿Qué lecciones podemos extraer para (re)pensar el papel del trabajo humano dentro de las relaciones económicas del siglo XXI?¹

Mag. Shulinen Wanda Sanz Ressel

UNLP - FLACSO Argentina

Resumen

El presente trabajo examina desde la teoría del valor-trabajo de Adam Smith, las posibles consecuencias que la generación de riqueza producida por una nación a partir del proceso de división del trabajo dentro de su territorio puede tener para el sistema económico que busca la acumulación de dinero (oro) a partir del intercambio comercial con otras naciones (Sistema Mercantilista Inglés - SMI), a fin de establecer si por dicha vía es posible arribar a conclusiones que contribuyan a (re)pensar el papel del trabajo humano dentro de las relaciones económicas del siglo XXI. Para cumplir con este objetivo se identificaron y describieron, en primer lugar, los conceptos principales que conforman la teoría del valor-trabajo de Smith explicados en su obra "Un estudio sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones" (1776). A continuación, se identificaron y describieron las características del sistema económico que busca la acumulación de dinero (oro) a partir del intercambio comercial con otras naciones (SMI) descritas por el autor en la misma obra (1776). Finalmente se analizaron las posibles implicancias de la teoría del valor-trabajo para el SMI. Los resultados del presente trabajo permiten afirmar que la teoría del valor-trabajo tiene importantes consecuencias para el sistema económico que busca acumular dinero (oro) a partir del intercambio comercial con otras naciones (SMI), llegando incluso, con el tiempo, a tornar inviable dicho proceso, debido a que la generación de riqueza, producida gracias al proceso de división del trabajo dentro de una nación, ocasiona la progresiva equiparación de los salarios reales (en bienes) y nominales (en moneda) de los trabajadores entre las naciones relativamente más pobres (que iniciaron su proceso de división del trabajo con posterioridad) respecto de aquellas naciones relativamente más ricas (que han iniciado su proceso de división del trabajo con anterioridad). De este resultado es posible extraer una serie de conclusiones que pueden contribuir a (re)pensar el papel del trabajo humano dentro de las relaciones económicas para el siglo XXI.

Palabras clave

Adam Smith, Sistema Mercantilista Inglés, Teoría del Valor-Trabajo, Comercio Internacional, Trabajo humano

¹ El presente trabajo constituye una continuación de una de las líneas de investigación que surgen de la tesis de la Maestría en Desarrollo Humano (FLACSO-Argentina), *El concepto de libertad económica en Amartya Sen y su relevancia para los procesos del desarrollo humano: ¿Aporta la obra de Adam Smith herramientas teóricas para su análisis?* Disponible en el repositorio de FLACSO Ecuador: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/18750>

Introducción

"Cuando nos falta lo necesario nos desprendemos de todo lo superfluo cuyo valor aumenta tanto en tiempos de riqueza y prosperidad como disminuye en tiempos de pobreza y depresión. Con las cosas necesarias ocurre lo contrario. Su precio real, la cantidad de trabajo que pueden comprar o cómo andar, sube en épocas de pobreza y depresión y se hunde en tiempos de riqueza y prosperidad, [...] El cereal es algo necesario, mientras que la plata es solo superflua".

Adam Smith, *Un estudio sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*²

Previo a examinar la teoría del valor-trabajo de Adam Smith y sus implicancias para la política mercantilista inglesa explicadas en su obra *Un estudio sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* (1776), a fin de establecer si a partir de dicho análisis es posible extraer conclusiones que permitan (re)pensar el papel del trabajo humano dentro de las relaciones económicas del siglo XXI, se considera relevante situar al lector dentro del debate que aún existe en torno de la teoría del valor de Smith, sus límites y sus alcances; así como sobre el pensamiento del autor escocés acerca del sistema económico que busca generar la acumulación de riqueza (oro) a partir del intercambio comercial con otras naciones, y que en el marco del presente trabajo se denomina de forma resumida como Sistema Mercantilista Inglés, por ser dicho país el que según el autor escocés aplicaba tal estrategia económica.³ Para ello, se abordarán en primer lugar aquellos trabajos de investigación que hayan analizado de manera separada ambos elementos de la teoría de Smith, para finalmente, comentar los trabajos de investigación que de algún modo hayan buscado poner en diálogo ambos aspectos.

En cuanto a la teoría del valor-trabajo de Smith, un primer aspecto a destacar es si el trabajo humano como criterio de valor de todos los intercambios económicos, es concebido por el autor escocés como únicamente aplicable a las sociedades en su estado rudimentario o primitivo, es decir, donde no existe ni la renta de la tierra, ni el beneficio del capital y por tanto, donde todos los hombres intercambian de forma directa el fruto de sus respectivos trabajos. Al respecto, autores como Roy H. Grieve (2019) en su artículo "On Adam Smith's supposed commitment to the labour-embodied theory of value" han sostenido que está interpretación sobre la teoría del valor de Smith es la más ampliamente aceptada, la cual entiende que la teoría del valor-trabajo como tal es solo aplicable a un estado primitivo y rudimentario de la sociedad, y cita en esta línea al libro de Mark Blaug *Teoría Económica en*

² Smith, [1776]1994: 269.

³ Al respecto Smith señala: "*La diferente evolución de la riqueza en distintas épocas y naciones ha dado lugar a dos sistemas de economía política con relación al enriquecimiento de los pueblos. Un sistema puede ser denominado comercial y el otro agrícola. Procuraré analizar ambos de la forma más completa y clara que pueda, y empezaré por el sistema mercantil, que es el moderno y el mejor conocido en nuestro país y nuestro tiempo*" (Smith, [1776]1994: 439).

Retrospección (2001), como un trabajo que condensa esta interpretación sobre la teoría del valor de Smith.

Por el contrario, otros autores como Terry Peach (2009) buscan polemizar con dicha interpretación, señalando en su artículo “Adam Smith and the Labor Theory of (Real) Value: A Reconsideration” que el propio Smith no desautoriza una aplicación más general de su teoría al sostener, como parte de su argumentación, que en distintos pasajes de su obra el autor refiere a las cantidades relativas de trabajo como determinante principal del valor de cambio de las mercancías, independientemente del estado de avance de la organización social. Peach (2009) apunta que, como muestra de ello, es el que el propio Smith haya realizado un máximo esfuerzo para obtener una asociación entre los conceptos de precio real/valor real y trabajo empleado, hasta el punto de “abandonar” su propia elección declarada de “medida real” (el trabajo). Todo ello resulta para el autor una prueba convincente del compromiso de Smith con una teoría del valor-trabajo como valor de cambio “más amplia”, y que aunque rudimentaria, dicha postura tenía una justificación dentro de su propia teoría económica (Peach, 2009).

Un segundo elemento que resulta de interés abordar sobre la teoría del valor-trabajo de Smith a los fines del presente trabajo, es si el autor escocés abandona (o no) al trabajo como criterio de valor de todos los intercambios económicos, al abordar el tema de la formación de los precios del mercado. Esta visión es comúnmente sostenida por autores que parecen abreviar en doctrinas de corte marxista quienes ven en la teoría del valor-trabajo de Smith un antecedente para la teoría marxista del valor, afirmando que será Karl Marx quien verdaderamente desarrollará dicha teoría en todas sus consecuencias (entre ellos el concepto de plusvalía). Dentro de este grupo de autores es posible mencionar a Arturo Guillén Romo (1976), y de forma más reciente a Kepa M. Ormazabal (2006) y Axel Kicillof (2006) entre otros, quienes afirman que en realidad, Smith abandona al trabajo como criterio de valor, al no poder proseguir en su análisis, cambiando hacia “una teoría de los precios” para explicar la base de los intercambios que las personas observan en las economías de mercado. Según estos autores, serán David Ricardo, y en especial Karl Marx, quienes desarrollarán la teoría del trabajo como criterio de valor dentro del sistema económico.

Por otra parte, en relación con los trabajos que abordan el tema del mercantilismo en la obra de Adam Smith, se destaca el trabajo de Paganelli y Hanley (2014) “Adam Smith on money, mercantilism and the system of natural liberty”, el cual se interesa por investigar la visión del autor sobre el dinero y la relación que esto tiene tanto con sus críticas al sistema mercantil, como con su propuesta sobre el “sistema de libertad natural” para la organización de las relaciones económicas. Con tal objetivo, los autores indagan sobre la concepción de Smith acerca de la manera en que la intervención en el orden monetario daña a la sociedad, para lo cual analizan, en primer lugar, las consideraciones del autor sobre los tres prototipos

de políticas monetarias de su época; para luego enfocarse específicamente en las críticas del autor escocés hacia el sistema mercantil. Por último, los autores abordan el papel de la legislación y del legislador en la promoción del sistema de libertad natural. Basándose en este análisis, concluyen que a pesar de la aparente falta de originalidad de la concepción del dinero de Smith, señalada por el propio autor escocés, sostienen que el análisis del papel del dinero se encuentra en el corazón del proyecto fundamental de *Un estudio sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* (1776); que no es otro que la demostración de las ventajas de un sistema de libertad natural por sobre el orden artificial establecido y desarrollado por el sistema mercantilista de la Gran Bretaña del siglo XVIII (Paganelli y Hanley, 2014).

Otro trabajo que interesa destacar, es el artículo de Sankar Muthu (2008) "Adam Smith's Critique of International Trading Companies: Theorizing "Globalization" in the Age of Enlightenment", el cual adopta, según palabras del propio Muthu, una estrategia interpretativa que identifica a las sociedades anónimas como una unidad de análisis independiente en la teoría de la economía política internacional de Adam Smith. Según el autor, estas empresas, en opinión de Smith, habían corrompido y capturado a muchos gobiernos europeos y no europeos, socavado la capacidad de sus sociedades para participar en asuntos transnacionales pacíficos y un autogobierno equitativo. En contraste con las bien conocidas preocupaciones de Smith sobre el auge del comercio en la Europa moderna, Muthu señala que la narrativa del autor escocés sobre la globalización ofrece una evaluación mordazmente crítica de las prácticas comerciales que, en última instancia, socavaban muchos de los beneficios que alguna vez hicieron posible el auge inicial del comercio moderno. El autor sostiene en sus conclusiones, que incluso en sus ocasionales momentos de optimismo sobre el futuro de las relaciones globales, Smith se mantuvo profundamente ambivalente respecto del proceso que denominamos globalización (Muthu, 2008).

Por último, en cuanto a los trabajos de investigación que de forma específica hayan intentado poner en diálogo ambos elementos del análisis teórico realizado por Smith en su obra *Un estudio sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* (1776), es decir, la teoría del valor trabajo por un lado, y las críticas del autor escocés a las estrategias implementadas por el Sistema Mercantilista Inglés a fin de propiciar la acumulación de dinero (oro) a través del comercio que se establece con otras naciones, por otro, no ha sido posible encontrar trabajos específicos con dicho enfoque.

Es por ello que el objetivo general que guía el presente trabajo de investigación, es examinar desde la teoría del valor-trabajo de Adam Smith, descrita en su obra *Un estudio sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* (1776), las posibles consecuencias que la generación de riqueza producida por una nación a partir del proceso de división del trabajo dentro de su territorio puede tener para el sistema económico que busca la

acumulación de dinero (oro) a partir del intercambio comercial con otras naciones (Sistema Mercantilista Inglés - SMI), también descrito en su obra de 1776, a fin de establecer si por dicha vía es posible arribar a conclusiones que contribuyan a (re)pensar el papel del trabajo humano dentro de las relaciones económicas del siglo XXI. Para cumplir con el objetivo general propuesto, el trabajo se organiza a partir de tres objetivos específicos:

1. Identificar y describir los conceptos principales que conforman la teoría del valor-trabajo de Adam Smith y que se encuentran explicadas en su obra *Un estudio sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* (1776).

2. Identificar y describir las características y estrategias que según Smith eran utilizadas por el Sistema Mercantilista Inglés para producir la acumulación de dinero (oro) a partir del intercambio comercial con otras naciones que se encuentran descritas en su obra *Un estudio sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* (1776).

3. Examinar desde la teoría del valor-trabajo de Adam Smith, si la generación de riqueza producida por una nación a partir del proceso de división del trabajo dentro de su territorio tiene consecuencias (o no) para el sistema económico que busca la acumulación de dinero (oro) a partir del intercambio comercial con otras naciones (Sistema Mercantilista Inglés).

En este marco, la pregunta central que se propone responder es si la teoría del valor-trabajo de Adam Smith descrita en su obra *Un estudio sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* (1776) tiene consecuencias (o no) para el sistema económico que busca la acumulación de dinero (oro) a partir del intercambio comercial con otras naciones (Sistema Mercantilista Inglés), también descrito en su obra de 1776, y en tal caso, extraer conclusiones que permitan (re)pensar el papel del trabajo humano dentro de las relaciones económicas del siglo XXI. La respuesta a esta pregunta se considera relevante, en tanto que analizar en profundidad la manera en que se estructura el valor del trabajo humano dentro de las economías de mercado, puede contribuir a comprender, desde una perspectiva más acabada, las relaciones que se establecen entre el proceso de división del trabajo, la generación de riqueza y el comercio internacional, y las potenciales consecuencias que dichos aspectos puedan tener para los procesos de desarrollo de las distintas naciones.

En consonancia, se ha considerado central retomar el pensamiento de Adam Smith expuesto en su obra de 1776, atendiendo a que la misma constituye no solo el primer tratado completo de economía sobre la producción, la distribución y las fuerzas que gobiernan a largo plazo el crecimiento, sino porque el autor busca fundamentar sus críticas hacia el Sistema Mercantilista Inglés (SMI) y sus medidas de política económica, apoyándose en una teoría del valor que coloca al trabajo humano en su centro. Cabe recordar que dentro de su propuesta teórica el escocés estudia en detalle el papel del trabajo humano como

origen de todo valor⁴ y su división como fuente de toda riqueza, oponiéndose a la imposición de restricciones arbitrarias que limitan la libertad para trabajar, producir e intercambiar, ya que para el autor es en el ejercicio de dicha libertad donde reside la clave para la generación de la riqueza que permite la prosperidad de toda nación y la de sus habitantes (De Santis, 2001).

Así, se considera que las visiones más convencionales sobre su teoría del valor, que identifican al trabajo como la fuente que genera la riqueza, no agotan la profundidad del análisis teórico propuesto por Smith; sino que por el contrario, su teoría del valor parece tener consecuencias profundas para las prácticas económicas implementadas por el sistema mercantil. Es precisamente por esta razón que se considera necesario explicitar dichas consecuencias, a fin de alcanzar una comprensión más acabada sobre la manera en que la teoría del valor de Smith se relaciona con su explicación sobre el proceso de división del trabajo al interior de las naciones como fuente de riqueza, y la manera en que estos elementos impactan en el comercio que se establece entre naciones, en particular, entre aquellas que buscan la acumulación de dinero (oro) mediante el comercio internacional.

Al respecto, la hipótesis que guía la presente investigación, es que la teoría del valor-trabajo planteada por Smith no ha sido abordada hasta el momento en toda su profundidad, en especial, en relación con la manera en que el proceso de división del trabajo dentro de una nación y la expansión de la riqueza que ello genera, modifica el valor relativo del trabajo, así como de todos los bienes, y con ello, el proceso de acumulación mercantilista que se da a través del intercambio comercial entre naciones, llegado con el tiempo a tornar el mismo inviable, debido a la progresiva equiparación de los salarios reales (en bienes) y nominales (en moneda) entre los trabajadores de las naciones relativamente más pobres (que iniciaron su proceso de división del trabajo con posterioridad o aun no lo han iniciado) respecto de los trabajadores de las naciones relativamente más ricas (que iniciaron su proceso de división del trabajo con anterioridad). Se estima que dichos resultados aportan elementos teóricos de interés que permiten extraer una serie de conclusiones que pueden contribuir a (re)pensar el papel del trabajo humano dentro de las relaciones económicas del siglo XXI.

Metodología

El objetivo general que guía el presente trabajo de investigación, es examinar desde la teoría del valor-trabajo de Adam Smith, descrita en su obra *Un estudio sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* (1776), las posibles consecuencias que la generación de

⁴ Al respecto, Smith explica que el trabajo es el origen de todo valor porque su medida nunca cambia. Sobre este punto el autor escocés explica: “En su estado normal de salud, fuerza y temperamento, de habilidad y destreza, [el trabajador] sacrificará siempre la misma proporción de su tranquilidad, su libertad y su felicidad. El precio que paga deberá ser siempre el mismo, cualquiera sea la cantidad de bienes que recibe a cambio. En realidad a veces comprará más de estos y a veces menos; pero lo que cambia es su valor [el de los bienes], no el del trabajo que los compra” (Smith, [1776]1994: 68).

riqueza producida por una nación a partir del proceso de división del trabajo dentro de su territorio puede tener para el sistema económico que busca la acumulación de dinero (oro) a partir del intercambio comercial con otras naciones (Sistema Mercantilista Inglés), también descrito en su obra de 1776, a fin de establecer si por dicha vía es posible arribar a conclusiones que contribuyan a (re)pensar el papel del trabajo humano dentro de las relaciones económicas del siglo XXI.

Para cumplir con el objetivo propuesto se procedió, en primer lugar, a identificar y describir los conceptos principales que conforman la teoría del valor-trabajo de Adam Smith y que se encuentran explicadas en su obra *Un estudio sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* (1776): valor; riqueza; materias primas que es posible aumentar con trabajo (y las que no); estado de riqueza de una nación y remuneración del trabajo; tipos de trabajo que incrementan la riqueza de una nación (y los que no); y división del trabajo y valorización de los medios de cambio (dinero) (Ver Cuadro I).

Seguidamente, se identificaron y describieron las características y estrategias que según Smith eran utilizadas por el Sistema Mercantilista Inglés para producir la acumulación de dinero (oro) a partir del intercambio comercial con otras naciones y que se encuentran descritas en su obra *Un estudio sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* (1776): Restricciones a la importación de bienes: que provienen desde cualquier país y se consumen localmente; y los de todo tipo provenientes de países con los que se mantiene una balanza comercial desfavorable; y b) Estímulos a las exportaciones de bienes: reembolsos de impuestos aplicados al comercio exterior; primas [subsidijs] a la exportación; ventajosos tratados de comercio con estados extranjeros; y establecimiento de colonias en países lejanos (Ver Cuadro II).

Por último, se procedió a examinar desde la teoría del valor-trabajo de Adam Smith, si la generación de riqueza producida por una nación a partir del proceso de división del trabajo que se da dentro de su territorio tiene consecuencias (o no) para el sistema económico que busca la acumulación de dinero (oro) a partir del intercambio comercial con otras naciones (Sistema Mercantilista Inglés), a fin de establecer si por dicha vía es posible arribar a conclusiones que contribuyan a (re)pensar el papel del trabajo humano dentro de las relaciones económicas del siglo XXI.

Resultados

A partir del análisis realizado de los conceptos que comprenden la teoría del valor-trabajo de Adam Smith descritos en su obra *Un estudio sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* (1776) (Cuadro I), ha sido posible establecer que la misma aporta elementos teóricos significativos para comprender la forma en que el proceso de división del trabajo que se da dentro de una nación, y el crecimiento de la riqueza que ello

conlleva, tiene importantes consecuencias para el sistema económico que busca acumular dinero (oro) a partir del intercambio comercial con otras naciones (Sistema Mercantilista Inglés), también descrito en su obra de 1776 (Cuadro II), llegando incluso, con el tiempo, a tornar inviable dicho proceso.

Este fenómeno se produce debido a que la generación de riqueza creada gracias al proceso de división del trabajo que se da dentro del territorio de una nación, ocasiona la progresiva equiparación de los salarios reales (en bienes) y nominales (en moneda) entre los trabajadores de las naciones relativamente más pobres (que iniciaron su proceso de división del trabajo con posterioridad) respecto de aquellas naciones relativamente más ricas (que iniciaron su proceso de división del trabajo con anterioridad). Este proceso de equiparación de los salarios es ocasionado, explica Smith, porque aquello que debe ser entregado al trabajador a cambio de su esfuerzo, varía con el estado de riqueza alcanzado por cada nación en un momento específico.⁵ Así, será mayor en una nación rica (donde el proceso de división del trabajo comenzó con anterioridad), que en una nación relativamente más pobre (donde el proceso de división del trabajo comenzó con posterioridad) e incluso, será mucho mayor respecto de una nación donde dicho proceso aún no ha comenzado (Smith, [1776]1994).

De este modo, siguiendo la argumentación del autor escocés, es posible afirmar que la remuneración real (en bienes) que recibe el trabajador a cambio de su esfuerzo,⁶ y la consiguiente remuneración nominal (en moneda) que resulta necesaria para adquirir tal dotación de bienes, son un claro reflejo del estado de riqueza alcanzado por cada nación en un momento específico gracias al proceso de división del trabajo que se da dentro de su territorio. Este fenómeno es el que explica, según el autor, el que la remuneración también crezca nominalmente a medida que avanza el proceso de división del trabajo dentro de una nación, lo cual es un reflejo directo del crecimiento de la riqueza real (en bienes) con la que se retribuye al trabajo;⁷ e inversamente, que aquella sea decreciente cuando ésta también es decreciente⁸ (Smith, [1776]1994).

⁵ Esto se debe, siguiendo al autor, a que en todo tiempo y lugar: “*El precio monetario del trabajo está necesariamente determinado por dos circunstancias: la demanda de trabajo y el precio de las cosas necesarias y cómodas para la vida. La demanda de trabajo, según sea creciente, estacionaria o decreciente, determina la cantidad de las cosas necesarias y convenientes para la vida que deben ser entregadas al trabajador; y el precio monetario del trabajo está determinado por lo que se necesita para comprar esa cantidad*” (Smith, [1776]1994: 135).

⁶ Smith define a la retribución real del trabajo como: “...*las cosas necesarias y cómodas para la vida que se dan a cambio de él*” (Smith, [1776]1994: 68-69). Éste (y sólo este) es para el autor el verdadero pago que se da al trabajador por el esfuerzo que realiza, mientras que su retribución nominal, es sólo la cantidad de dinero que le permitirá comprar tal dotación de bienes (Smith, [1776]1994).

⁷ (Smith, [1776]1994: 109-114).

⁸ (Smith, [1776]1994: 118-119).

Según el propio autor, se trata del mismo proceso que explica las diferencias entre las remuneraciones del trabajo que pueden observarse entre diversas regiones de un mismo país, especialmente cuando el mismo es extenso y/o se encuentra escasamente interconectado. Para ejemplificar estas diferencias en la remuneración del trabajo, Smith señala:

En Inglaterra las mejoras en la agricultura, la industria y el comercio, comenzaron mucho antes que en Escocia. La demanda de trabajo, y en consecuencia su precio, debió necesariamente aumentar con esas mejoras. En el siglo pasado, en consecuencia, igual que en éste, los salarios eran mayores en Inglaterra que en Escocia. También han aumentado considerablemente desde entonces, aunque debido a la mayor variedad de salarios pagados en diferentes lugares es más difícil determinar en cuanto lo han hecho (Smith, [1776]1994: 123).

Esta realidad determina que, de igual modo, entre lugares geográficamente apartados y naciones con niveles de riqueza relativos diferentes, no exista una proporción fija entre el precio real (en bienes) y el nominal (en moneda) de las mercancías que pueden ser compradas y vendidas en uno y otro sitio. En consecuencia, Smith explica que un comerciante que compre bienes en una nación relativamente más pobre (donde el proceso de división del trabajo comenzó con posterioridad) y los venda en una nación relativamente más rica (donde el proceso de división del trabajo comenzó con anterioridad), podrá incrementar de una manera significativa su margen de ganancia, dando lugar a una acumulación de riqueza que no se encontrará regida por los beneficios corrientes vigentes en su propia nación, sino que, dependiendo de los niveles diferenciales de riqueza entre ambas naciones, podrá ser más que proporcional, dando lugar a una ganancia extraordinaria (Smith, [1776]1994). Al respecto, el autor explica cómo funciona este mecanismo de la siguiente forma:

Si un comerciante londinense puede comprar en Cantón [China] por media onza de plata una mercancía que puede vender en Londres [Inglaterra] por una onza ganaría el 100 por ciento con el negocio, como si una onza de plata en Londres valiese exactamente igual que en Cantón. A él no le importa nada que media onza de plata en Cantón le permita ordenar más trabajo y una mayor cantidad de cosas necesarias y convenientes para la vida que una onza en Londres. Pero con una onza en Londres siempre podrá comprar el doble de esas cosas que con media onza, y esto es precisamente lo que quiere (Smith, [1776]1994: 74).

Es dicha situación diferencial, entre los grados de riqueza y pobreza relativos alcanzados por dos naciones, y las consecuencias que ello tiene en el intercambio comercial que entre ellas se establece, lo que puede ser modificado, e incluso revertido, gracias al proceso de división del trabajo que se da dentro de las propias naciones. Esto se debe según Smith, a que a medida que la riqueza de una nación se vuelve creciente gracias al proceso de división del trabajo que se da dentro de su territorio, es decir, donde cada año se produce una cantidad mayor de alimentos, vestido y vivienda que el año anterior, la recompensa real del

trabajo (en bienes) aumenta de manera progresiva, mientras que la cantidad de moneda (en dinero) que es necesaria para comprar tal cantidad de bienes también crece, aumentando consecutivamente, la cantidad de dinero que circula en dicha nación.

Este proceso es el que permitirá que naciones relativamente más pobres (donde el proceso de división del trabajo comenzó con posterioridad) estén en condiciones de equiparar, e incluso superar, a naciones ricas (donde el proceso de división del trabajo comenzó con anterioridad) permitiendo que las remuneraciones relativas de los trabajadores de ambas naciones se equiparen, o incluso puedan ser superadas por la nación que inició más tardíamente su proceso de división del trabajo. Para ejemplificar la manera en que funciona este proceso de progresivo enriquecimiento de las clases trabajadoras gracias al proceso de división del trabajo, el autor lo ilustra con el siguiente ejemplo de la Inglaterra del Siglo XVIII y señala:

La recompensa real del trabajo, la cantidad real de cosas necesarias y cómodas para la vida que procura al trabajador, ha crecido durante el siglo actual probablemente en una proporción aun mayor que su precio monetario [...] La queja habitual de que el lujo se está extendiendo incluso hasta las clases más bajas del pueblo, y que los pobres no están satisfechos hoy con la misma comida, el mismo vestido y la misma vivienda que antes, nos convencerá de que no es sólo el precio monetario del trabajo lo que ha aumentado, sino su recompensa real (Smith, [1776]1994: 125).

Para comprender en profundidad el proceso que explica dicho fenómeno, resulta preciso retomar el análisis que el autor escocés realiza sobre el papel que el alimento humano tiene en la estructuración del valor económico del trabajo, y a partir de ello, de todas las demás materias primas, en tanto “moneda” de cambio primigenia por todo el trabajo humano. Al respecto, el autor explica que las necesidades humanas pueden ser organizadas, de acuerdo a la cantidad de trabajo que requiere su obtención, en dos grupos principales: el alimento, por un lado; y el vestido y la vivienda, por otro. Así, afirma que el alimento ha sido y siempre será el pago (o valor de cambio) primigenio del trabajo humano, en tanto que para que el trabajador sobreviva y pueda continuar trabajando, lo que se le da como retribución por su esfuerzo debe ser necesariamente, y cuanto menos, equivalente al alimento que necesita para reponer el esfuerzo realizado a fin de estar en condiciones de trabajar nuevamente⁹ (Smith, [1776]1994).

No obstante, el autor argumenta que la cantidad de trabajo humano que se requiere para producir alimento varía considerablemente según el estado de avance de la organización social. Por tanto, en un estado rudimentario de la sociedad, es decir, cuando la población vive esencialmente de la caza y la recolección, los alimentos resultan relativamente

⁹ Es decir, la ración de alimento resulta ser el pago indispensable que no puede ser negado al trabajador como retribución por el esfuerzo que realiza, en tanto que resulta indispensable para que el trabajador se encuentre en condiciones de realizar un esfuerzo físico e intelectual nuevamente.

más difíciles de obtener en proporción al trabajo humano que requieren, ya que la naturaleza los produce de forma relativamente más escasa, en tanto que por su propio uso requieren ser repuestos diariamente. En dicho estado de organización social (previo al desarrollo de la agricultura) prácticamente todo el trabajo humano se destina a la obtención de alimentos. Sin embargo, el vestido y la vivienda son, en proporción al trabajo que requieren, relativamente más fáciles de obtener, ya que la naturaleza los produce espontáneamente de forma relativamente más abundante, en tanto que por su tipo de uso no requieren ser repuestos diariamente¹⁰ (Smith, [1776]1994). Sobre esta particular situación el autor comenta:

Entre las naciones salvajes y bárbaras, una centésima o poco más de una centésima parte del trabajo anual bastará para proveerlas del vestido y el alojamiento satisfactorios para la mayoría de los habitantes. Las otras noventa y nueve partes resultarán a menudo apenas suficientes para proveerlas de comida (Smith, [1776]1994: 235).

Sin embargo, con el desarrollo de la agricultura dicha ecuación se invierte, y los alimentos se vuelven relativamente más fáciles de obtener, en tanto que la naturaleza devuelve con creces el trabajo invertido en su producción, dejando un excedente que permite alimentar a un grupo humano muy superior al que trabajó en el arado, la siembra y la cosecha. Es precisamente esta generosidad con la cual la naturaleza devuelve el trabajo invertido en la agricultura (donde el esfuerzo de la mitad de la sociedad permite alimentar a todo el conjunto social) lo que hace materialmente posible que el resto de los habitantes de una nación puedan avocarse a producir el vestido y la vivienda de todo el conjunto social, así como toda otra cosa que resulte cómoda, útil o necesaria para la vida. Es así que, siguiendo el análisis del autor escocés, es posible afirmar que el desarrollo de la agricultura es lo que hace materialmente posible que exista un proceso de división del trabajo dentro de una nación, el cual será condición indispensable para que los trabajadores puedan ir ampliando la cantidad y calidad de bienes que se le dan como retribución por el esfuerzo que realizan (Smith, [1776]1994).

Asimismo, y debido precisamente al mismo proceso, es que muchas materias primas que prácticamente no tienen valor económico en el estado rudimentario de la sociedad (organización social de cazadores y pastores), a partir del desarrollo de la agricultura, y a medida que avanza el proceso de división del trabajo dentro de una nación, pueden adquirir valor de mercado de forma progresiva: el carbón, la madera empleada en construcción o calefacción, así como diversos metales útiles, comienzan a tener un valor suficiente que

¹⁰ Para ejemplificar la forma en que se produce este fenómeno, Smith explica que: “...los primeros materiales de la indumentaria fueron las pieles de los animales más grandes. Así, en las naciones de cazadores y pastores, cuya comida consiste fundamentalmente en la carne de los animales grandes, cuando cada hombre se surte de alimentos también se surte de materiales para más ropa que la que puede ponerse. Si no hubiese comercio exterior, el grueso debería tirarse como cosas sin valor” (Smith, [1776]1994: 233).

permite pagar no solo el capital y trabajo empleado en su acondicionamiento y puesta en el mercado, sino que incluso puede llegar a ser suficiente para pagar al propietario de la tierra una renta (Smith, [1776]1994).

Este proceso de valorización, explica el autor escocés, avanza de manera sostenida desde lo que resulta indispensable para el ser humano (como es el alimento), hasta alcanzar aquello que no tiene ninguna utilidad práctica (como pueden ser los metales y piedras preciosas como el oro y los diamantes). Así, Smith concluye que el alimento humano es no sólo fuente de toda riqueza, sino también, de todo valor, en tanto que solo a partir de la abundancia de alimentos es posible que muchas otras producciones de la tierra (materias primas) se vuelvan valiosas para el ser humano. Este proceso es ejemplificado por el autor de la siguiente manera:

Los pobres habitantes de Cuba y Santo Domingo, cuando fueron descubiertos por los españoles, solían ponerse pequeños trozos de oro como adorno en el pelo y en sus vestimentas, los valoraban como nosotros haríamos con cualquier piedrecilla más bonita que lo normal, y consideraba que valía apenas el esfuerzo de recogerlo pero no negárselos a quién los pidiera. Regalaron esos trozos a sus nuevos huéspedes a la primera solicitud, y no creyeron que al hacerlo les obsequiaban algo muy valioso. Quedaron atónitos al comprobar el intenso afán de los españoles por conseguirlos, y no tenían ni idea de que pudiese existir un país cuyos pobladores dispusiesen de tan copioso excedente de comida, algo siempre escaso entre ellos, que a cambio entregasen gustosamente lo que podría bastar para mantener a una familia entera durante años. Si hubiesen podido comprender esto, la pasión de los españoles no les habría sorprendido (Smith, [1776]1994: 242).

Es precisamente debido a este fenómeno, donde Smith encuentra la explicación de cómo algunas materias primas consideradas como completamente suntuarias desde el punto de vista de las necesidades humanas (alimento, vestido y vivienda), pueden llegar a ser consideradas como valiosas por el ser humano.¹¹

De este modo, en la medida que una nación relativamente más pobre desarrolle un proceso de división del trabajo dentro de su propio territorio, y el estado de producción de riqueza se vuelva creciente (es decir, donde cada año se produzca una cantidad mayor de alimentos, vestido y vivienda) los trabajadores de dicha nación podrán ir obteniendo de manera progresiva una remuneración real mayor (en bienes), la cual será acompañada por una remuneración nominal (en dinero) también mayor que permitirá adquirir tal dotación de bienes. Este proceso, sostenido en el tiempo, dará lugar a que las asimetrías existentes

¹¹ Precisamente este proceso permite comprender en profundidad la paradoja de los diamantes y el agua señalada por Smith, la cual es traída a colación por el autor justamente al abordar el tema del VALOR y distinguir entre el valor de uso y el valor de cambio de los bienes; sólo a partir de garantizar la abundancia de los alimentos, es posible que los seres humanos puedan dar valor de forma progresiva a muchos otros productos de la tierra, alcanzando con el tiempo a aquellos que tienen escasa o nula utilidad práctica, como son las piedras y metales preciosos como los diamantes y el oro. Al respecto ver Smith, [1776]1994: 62-63.

entre las remuneraciones del trabajo entre dos naciones con diferentes niveles de riqueza relativos puedan ser progresivamente equiparados, e incluso revertidos, tornando con ello inviable el proceso de acumulación que se produce mediante el intercambio comercial entre naciones (Sistema Mercantilista Inglés).¹²

Sin embargo, la forma final en que se ajustarán los niveles de riqueza relativos entre dos naciones que comercian internacionalmente, dependerá según el autor, no tanto de las condiciones que cada nación presente en relación con sus recursos y población, sino de lo que las habilidades del trabajo de sus habitantes sean capaces de producir, y de que los excedentes generados anualmente en las respectivas naciones, sean destinados a mantener

¹² Esto se debe, siguiendo al autor, a que en todo tiempo y lugar: “*El precio monetario del trabajo está necesariamente determinado por dos circunstancias: la demanda de trabajo y el precio de las cosas necesarias y cómodas para la vida. La demanda de trabajo, según sea creciente, estacionaria o decreciente, determina la cantidad de las cosas necesarias y convenientes para la vida que deben ser entregadas al trabajador; y el precio monetario del trabajo está determinado por lo que se necesita para comprar esa cantidad*” (Smith, [1776]1994: 135). Así Smith describe el estado de riqueza creciente (demanda de trabajo creciente), de la siguiente forma: “*Cuando en un país la demanda por los que viven de su salario - trabajadores, jornaleros, sirvientes de toda clase - aumenta sin cesar, cuando cada año hay empleo para un número mayor que el año anterior, los trabajadores no necesitan colegiarse para obtener un salario mayor. La escasez de mano de obra desencadena una competencia entre los patronos para conseguir trabajadores, y rompen voluntariamente su combinación natural para no incrementar los salarios*” (Smith, [1776]1994: 109). Por contraste, los otros dos estados de riqueza identificados por Smith son el estacionario y el decreciente. Sobre el estado estacionario de la riqueza de una nación (demanda de trabajo estacionaria) el autor explica: “*Si la riqueza de un país es muy grande, pero ha permanecido estacionaria durante bastante tiempo, entonces no deberíamos esperar que los salarios sean muy elevados. Los fondos destinados al pago de salarios, el ingreso y el capital de sus habitantes, pueden ser muy copiosos, pero si se han mantenido en el mismo nivel o casi en el mismo nivel durante varios siglos, el número de trabajadores empleados cada año fácilmente satisfará, y quizás hasta más que satisfará, el número demandado el año siguiente*” (Smith, [1776]1994: 116). Finalmente, sobre el estado decreciente de riqueza (demanda de trabajo decreciente), Smith explica: “*El panorama sería diferente en un país donde los fondos destinados al mantenimiento del trabajo estuviesen cayendo marcadamente. Cada año la demanda de sirvientes y trabajadores sería, en todos los distintos tipos de ocupación, menor que el año anterior*” (Smith, [1776]1994: 118). Este estado de cosas, ocasionaría que: “*Muchos miembros de las clases más altas, al no poder encontrar empleo en labores de su rango, lo buscarían en los niveles más modestos. La clase baja no sólo resultaría sobre saturada con sus propios trabajadores sino con el excedente de las demás clases; la competencia por los puestos de trabajo sería tan intensa que reduciría los salarios a la más mínima y miserable subsistencia del trabajador*” (Smith, [1776]1994: 118). Al respecto, Smith señala que el estado de dicha sociedad sería tan calamitoso que: “*Muchos no podrían encontrar un puesto de trabajo ni siquiera en esas condiciones, con lo que o bien morirían de hambre o bien se verían empujados a buscar su subsistencia mediante la mendicidad o quizás perpetrando las mayores barbaridades. La miseria, el hambre y la mortandad prevalecerían de inmediato en esta clase y se extenderían desde allí hacia todas las clases superiores, hasta que el número de habitantes del país se redujera hasta el que pudiese ser mantenido con el ingreso y capital que quedara; esos habitantes serían los que hubiesen podido escapar de la tiranía y las calamidades que habrían destruido al resto*” (Smith, [1776]1994: 118-119).

cuotas adicionales de trabajadores empleados en labores útiles o no¹³ (Ver Cuadro I) (Smith, [1776] 1994).

Discusión

A partir del análisis realizado de los conceptos que comprenden la teoría del valor-trabajo de Smith (Cuadro I), ha sido posible establecer que la generación de riqueza producida gracias al proceso de división del trabajo dentro de una nación, ocasiona la progresiva equiparación de los salarios reales (en bienes) y nominales (en moneda) entre los trabajadores de las naciones relativamente más pobres (que iniciaron su proceso de división del trabajo con posterioridad) respecto de aquellas naciones relativamente más ricas (que iniciaron su proceso de división del trabajo con anterioridad), lo cual tiene importantes consecuencias para el sistema económico que busca acumular dinero (oro) a partir del intercambio comercial con otras naciones (Sistema Mercantilista Inglés) (Cuadro II), volviendo dicho mecanismo de acumulación, con el tiempo, inviable.

Este fenómeno se produce porque el proceso de división del trabajo dentro de una nación ocasiona una modificación sustancial en la remuneración real del trabajo, es decir, en la cantidad y calidad de bienes que se dan al trabajador a cambio de su esfuerzo y destreza.¹⁴ Así, el autor escocés explica que en la medida de que el estado de riqueza creciente se instaura en las distintas naciones, la remuneración del trabajo crece, colocándose por encima de lo que se considera estrictamente necesario para la supervivencia del trabajador, es decir, los denominados “salarios de subsistencia”. Dicho crecimiento de la riqueza real con la que se paga al trabajador por su esfuerzo, debe ser acompañado necesariamente por una cantidad

¹³ Al respecto Smith explica que: “*El trabajo anual de cada nación es el fondo del que se deriva todo el suministro de cosas necesarias y convenientes para la vida que la nación consume anualmente...*” (Smith, [1776]1994: 27), por lo que: “*...la nación estará mejor o peor provista de todo lo necesario y cómodo que es capaz de conseguir según la proporción mayor o menor que ese producto [...] guarde con respecto al número de personas que lo consumen*” (Smith, [1776]1994: 27). Por tanto, independientemente de las condiciones del suelo, clima o extensión territorial de cualquier nación, la abundancia o escasez de su abastecimiento anual, siempre dependerá de dos circunstancias centrales; a) “*...la habilidad, destreza y juicio con que habitualmente se realiza el trabajo*”; y b) “*...la proporción de los que están empleados en un trabajo útil y los que no lo están*” (Smith, [1776]1994: 27).

¹⁴ Esto se debe a que, al costo de subsistencia del trabajador, el cual rige como un principio general de la remuneración del trabajo, se añaden otros dos condicionantes que explican la variación relativa que se observa entre los salarios de los distintos empleos: 1) El esfuerzo: es un primer componente, ya que: “*En todo tiempo y lugar lo caro es lo que es difícil de conseguir, o lo que cuesta mucho trabajo adquirir, y lo barato es lo que se obtiene fácilmente o con muy poco trabajo*” (Smith, [1776]1994: 68). 2) La destreza: es un segundo aspecto importante dado que: “*Si una clase de trabajo requiere un extraordinario grado de destreza e ingenio, el aprecio que los hombres tengan por tales talentos naturalmente dará valor a su producción, un valor superior al que se derivaría sólo del tiempo empleado en la misma. Esos talentos casi nunca pueden ser adquiridos sin una larga dedicación, y el mayor valor de su producción con frecuencia no es más que una compensación razonable por el tiempo y trabajo invertidos en conseguirlos*” (Smith, [1776]1994: 87) Así, el autor explica que: “*En el estado avanzado de la sociedad estas compensaciones por esfuerzo y destreza se hallan comúnmente incorporados en los salarios del trabajo...*” (Smith, [1776]1994: 87).

mayor de dinero, que resulta necesaria para comprar tal cantidad y calidad de bienes, ocasionando así el crecimiento sostenido de la riqueza tanto real (en bienes) como nominal (en moneda) con que se retribuye al trabajador en dicha nación.¹⁵

De este modo, a medida que las naciones relativamente más pobres generan procesos de división del trabajo que, en términos de Smith, dan lugar a estados de “riqueza creciente” (donde cada año se produce una cantidad adicional de alimento, vestido y vivienda), bienes de mejor calidad y en mayor cantidad serán entregadas al trabajador como pago por el esfuerzo que realiza, equiparando, con el paso del tiempo, los pagos que se dan en términos reales (alimento, vestido y vivienda) a los trabajadores de las naciones relativamente más ricas. Es precisamente esta progresiva equiparación de las remuneraciones reales (en bienes) y nominales (en moneda) entre los trabajadores de las naciones ricas y pobres, lo que termina por imposibilitar el proceso de acumulación mercantilista, al impedir que los mercaderes (o quienes comercian en el mercado internacional) puedan obtener una ganancia extraordinaria, a partir de apropiar para sí el excedente generado al comprar los productos del trabajo en una nación relativamente más pobre (donde el trabajador es retribuido por su esfuerzo con bienes de menor calidad y en menor cantidad) y venderlos en una nación relativamente más rica (donde el trabajador es retribuido por su esfuerzo con bienes de mayor calidad y en mayor cantidad).¹⁶

¹⁵ Este punto es de gran importancia para comprender la teoría del valor-trabajo de Smith ya que, para el autor, el trabajador se encontrará bien o mal remunerado, no en función del dinero que reciba como pago por el esfuerzo que realiza; sino por: “...la cantidad de cosas necesarias y cómodas para la vida que se dan a cambio de él” (Smith, [1776]1994: 68). Al respecto, Smith explica que: “En este sentido vulgar, por lo tanto, puede decirse que el trabajo tiene como las mercancías un precio real y un precio nominal. Su precio real consiste en la cantidad de cosas necesarias y cómodas para la vida que se dan a cambio de él; su precio nominal, en la cantidad de dinero. El trabajador es rico o pobre, es remunerado bien o mal, no en proporción al precio nominal de su trabajo sino al precio real” (Smith, [1776]1994: 68-69). Dicha riqueza real, es decir, las cosas necesarias y convenientes para la vida que se darán al trabajador a cambio de su esfuerzo dentro de una nación, serán un claro indicador del estado general de riqueza en el que se encuentra cada país, en un momento y lugar determinado (Smith, [1776]1994).

¹⁶ Es posible afirmar, siguiendo a Smith, que el poder de compra que tendrá una cantidad determinada de dinero de un país (o región) relativamente más rico (donde el proceso de división del trabajo comenzó con anterioridad), será mayor cuando esa cantidad sea empleada en un país (o región) relativamente más pobre (donde el proceso de división del trabajo comenzó con posterioridad), y en consecuencia, podrá ser intercambiado por una cantidad mayor de trabajo, pudiendo comandar una cantidad mayor de los frutos de ese trabajo. Para ejemplificar este punto, Smith señala: “Media onza de plata en Cantón, China, puede ordenar una cantidad mayor tanto de trabajo como de cosas necesarias y convenientes para la vida que una onza en Londres. Una mercancía, por lo tanto, que se venda por media onza de plata en Cantón puede ser en realidad más cara, de más importancia real para la persona que la posea allí, que una mercancía que se venda por una onza en Londres para su propietario en Londres” (Smith, [1776]1994: 74). En consecuencia, Smith explica que un comerciante que compre bienes en una nación relativamente más pobre y los venda en una nación relativamente más rica, podrá incrementar de una manera significativa su margen de ganancia, dando lugar a una acumulación de riqueza que no se encontrará regida por los beneficios corrientes vigentes en su sociedad, sino que, dependiendo de los niveles diferenciales de riqueza entre ambas naciones, podrá ser más que proporcional (Smith, [1776]1994).

Así, los resultados alcanzados en el marco del presente trabajo permiten extraer una primera serie de conclusiones que se considera pueden resultar de interés a los fines de (re)pensar el papel del trabajo humano dentro de las relaciones económicas del siglo XXI. Un primer aspecto es que la teoría del valor-trabajo de Smith parece apuntar a que son principalmente los procesos de división del trabajo que se establecen dentro del territorio de la propia nación, aquellos primordialmente capaces de mejorar las condiciones materiales de vida de la mayor parte de los trabajadores de una nación, siempre y cuando, la riqueza de dicha nación se encuentre en un estado “creciente”, como lo denomina el propio Smith, es decir, donde cada año se produzca una cuota adicional de alimento, vestido y vivienda.¹⁷ Esto se debe, según el autor, a que el comercio interior es capaz de generar con el mínimo capital la máxima riqueza, permitiendo que una mayor proporción de los habitantes de una nación participe de la economía de mercado a través del proceso de división del trabajo. Por contraste, el comercio exterior genera, según Smith, una menor riqueza en comparación con el comercio interior al tiempo que provee de una ganancia (beneficio) más elevada a quien participa de este. En última instancia se encuentra el comercio en tránsito que no produce, en términos de Smith, practicante ninguna riqueza para las naciones que participan en este (ni para sus trabajadores), pero genera una máxima ganancia (beneficio) para el comerciante o mercader que en él participa.¹⁸

Un segundo aspecto que puede resultar de interés a los fines de pensar el papel del trabajo humano dentro de las relaciones económicas del siglo XXI, es que la progresiva equiparación de la remuneración de los trabajadores entre los países ricos (donde el proceso de división del trabajo comenzó con anterioridad) y los países pobres (donde el proceso de división del trabajo comenzó con posterioridad) no implican necesariamente que el comercio internacional entre países ya no sea posible, sino que, de acuerdo con lo aportado por la obra de Smith, el mismo tenderá a ser progresivamente más equitativo, es decir, que se

¹⁷ Al respecto ver Nota 12.

¹⁸ Al respecto, Smith explica: “*El capital, entonces, empleado en el comercio interior de cualquier país brindará generalmente estímulo y mantenimiento a una mayor cantidad de trabajo productivo de ese país, e incrementará el valor de su producto anual más que un mismo capital invertido en el comercio exterior de consumo; y el capital empleado en este último comercio en ambos aspectos tiene una ventaja incluso mayor sobre un capital igual empleado en el comercio de tránsito. La riqueza de todo país, y su poder en la medida en que el poder depende de la riqueza, estará siempre en proporción al valor de su producto anual, el fondo del cual se pagan todos los impuestos. Pero el gran objeto de la economía política de cualquier país es incrementar la riqueza y el poder de ese país. No debería, por tanto, otorgar preferencia o estímulo superior al comercio exterior de consumo sobre el comercio interior, ni al comercio de tránsito sobre ninguno de los otros dos. No debería ni forzar ni atraer hacia ninguno de esos dos canales una cuota mayor del capital del país de la que naturalmente fluiría hacia ellos espontáneamente*” (Smith, [1776]1994: 475-476). Es así que, siguiendo los aportes del autor escocés, es posible afirmar que el comercio interior de una nación es aquel capaz de producir la máxima riqueza social con el mínimo capital, permitiendo mejorar materialmente la condición de vida de sus trabajadores (en términos de alimentos, vestido y vivienda), siempre y cuando la nación se encuentre en un estado de riqueza creciente.

dará en una progresiva condición de igualdad, ocasionando que dicho intercambio comercial ya no pueda dar lugar a una ganancia extraordinaria. Esta paridad en la relación entre los intercambios, también permitiría que los mercados locales y los precios de los bienes a los que acceden los trabajadores, sean menos vulnerables a sufrir los embates de las modificaciones de precios producidos por compradores de mayor poder adquisitivo, ya que la paridad de riqueza entre las respectivas clases trabajadoras debería contribuir a la estabilidad de los precios relativos.

En tal sentido, es posible afirmar, siguiendo los aportes de Smith, que la instauración de procesos de división del trabajo dentro de las propias naciones, y el progresivo crecimiento de la remuneración de los trabajadores que ello conlleva, no es un proceso que necesariamente deba perjudicar a terceras naciones con las cuales existen intercambios comerciales, sino que los mismos tenderán a darse en progresivas condiciones de igualdad. Sin embargo, Smith explica que, debido a que los alimentos son aquella parte de la riqueza de una nación que, independientemente del nivel de riqueza alcanzado, debe ser repuesta diariamente, ello puede significar un problema para aquellos países ricos que no producen alimentos suficientes para sostener a su propia población, y dependen de la importación de alimentos de terceros países. En tal sentido, el proceso de división del trabajo y el desarrollo de las habilidades del trabajo en aquellas naciones desde las cuales se importan alimentos, puede ocasionar inconvenientes en la medida que el desarrollo de la propia industria nacional impida la colocación de manufacturas importadas, lo cual resulta necesario para aquellas naciones que se ven obligadas a generar divisas mediante el comercio exterior para la posterior importación de alimentos.¹⁹

Lo mismo ocurre con aquellas naciones que requieren de la importación de materias primas desde terceros países, ya sea para la producción de manufacturas o la realización de distintos procesos industriales, en tanto que, siguiendo los aportes de Smith, dichas materias primas carecerán de valor económico cuanto más atrasado se encuentre el proceso de división del trabajo dentro de la nación desde la cual se importan. Así, el valor de las mismas no se vinculará con su relativa escasez o abundancia en términos de oferta y demanda sino que, siguiendo la argumentación del autor, estará relacionada con la relativa abundancia o escasez de alimentos de la que disponen las poblaciones que habitan las naciones desde donde dichas materias primas se extraen, y en definitiva, con su grado de avance desde

¹⁹ De este modo, en función del trabajo que se requiere para la producción los distintos tipos de bienes (alimentos, vestimenta y vivienda), así como la propia naturaleza de estos (la frecuencia con que deben ser repuestos) es que Smith afirma que: “*Los países son populosos no en proporción al número de personas cuya producción puede vestir y alojar sino en proporción al número que puede alimentar. Una vez que hay comida, es fácil conseguir el atuendo y la vivienda que se necesitan. Pero puede haber abundancia estos últimos y en cambio faltar comida*” (Smith, [1776]1994: 235). Es precisamente por dicha razón que una nación rica para el autor escocés, es aquella que es capaz de producir alimentos suficientes o más que suficientes que los que necesita para alimentar a su propia población (Smith, [1776]1994).

sociedades cazadoras-recolectoras, a sociedades agrícola-fabriles con una verdadera economía de mercado.

En tal sentido, y siguiendo los aportes del autor escocés, sólo la superación del estado primitivo de organización social identificado en el marco de la obra de Smith con las sociedades de cazadores y pastores, y el desarrollo de una verdadera sociedad agrícola, dónde existe el proceso de división del trabajo, será capaz de dotar de valor a muchas materias primas distintas del alimento (incluida la madera y el carbón, así como diversos metales útiles empleados en las manufacturas) hasta llegar a aquellas completamente suntuarias como las piedras y metales precisos como los diamantes y el oro. Mientras dicho proceso no se produzca, estas no tendrán dentro de tales naciones un gran valor de mercado (independientemente y más allá de la relativa abundancia o escasez de las mismas), atento a que no resultarán de utilidad dentro de una nación que no ha desarrollado ningún proceso de división del trabajo, lo cual tendrá importantes consecuencias para las materias primas que no pueden ser incrementadas de ningún modo por el trabajo humano, así como para aquellas donde en trabajo humano resulta ineficaz o incierto (Ver Cuadro I).

Asimismo, y de igual modo, hasta tanto no se produzca un proceso de división del trabajo dentro del territorio de dichas naciones relativamente más pobres, el precio real y monetario del trabajo, es decir, su valor de cambio, será muy bajo y podrá ser comprado por naciones relativamente más ricas, a cambio de una cuota muy pequeña de su propio trabajo anual.

Conclusiones

Los resultados del presente trabajo permiten concluir que la teoría del valor-trabajo de Adam Smith descripta en su obra *Un estudio sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* (1776) (Cuadro I), tiene importantes consecuencias para el sistema económico que busca acumular dinero (oro) a partir del intercambio comercial con otras naciones (Sistema Mercantilista Inglés), también descripto en su obra de 1776 (Cuadro II), llegando incluso, con el tiempo, a tornar inviable dicho proceso. Esto se debe a que la generación de riqueza producida gracias al proceso de división del trabajo dentro de una nación, ocasiona la progresiva equiparación de los salarios reales (en bienes) y nominales (en moneda) entre los trabajadores de las naciones relativamente más pobres (que iniciaron su proceso de división del trabajo con posterioridad) respecto de aquellas naciones relativamente más ricas (que iniciaron su proceso de división del trabajo con anterioridad).

De este modo, a medida que las naciones relativamente más pobres generan procesos de división del trabajo que, en términos de Smith, dan lugar a estados de “riqueza creciente”, bienes de mejor calidad y en mayor cantidad serán entregados al trabajador como pago por el esfuerzo que realiza, equiparando, con el paso del tiempo, los pagos que se dan en

términos reales (alimento, vestido y vivienda) a los trabajadores de las naciones ricas. Este proceso, tal como explica el autor, es acompañado por un crecimiento de la retribución nominal del trabajo, que es equivalente a la cantidad de dinero necesario para adquirir tal dotación de bienes, produciendo con ello el crecimiento de la cantidad de dinero circulante en dicha nación, así como la valorización de su moneda.

Es precisamente esta progresiva equiparación de las remuneraciones reales (en bienes) y nominales (en moneda) de los trabajadores entre las naciones ricas y pobres, lo que termina por imposibilitar el proceso de acumulación mercantilista, al impedir que los mercaderes (o quienes comercian en el mercado internacional) puedan obtener una ganancia extraordinaria, a partir de apropiar para sí el excedente generado al comprar los productos del trabajo en una nación relativamente más pobre (donde el trabajador es retribuido por su esfuerzo con bienes de menor calidad y en menor cantidad) y al venderlos en una nación relativamente más rica (donde el trabajador es retribuido por su esfuerzo con bienes de mayor calidad y en mayor cantidad).

Así, los resultados alcanzados en el marco de la presente investigación permiten extraer una primera serie de conclusiones que se considera pueden resultar relevantes a los fines de (re)pensar el papel del trabajo humano dentro de las relaciones económicas del siglo XXI. Un primer aspecto de interés, es que la teoría del valor-trabajo de Smith parece apuntar a que son los procesos de división del trabajo que se establecen dentro del territorio de las propias naciones aquellos capaces de mejorar las condiciones materiales de vida de los trabajadores, siempre y cuando la riqueza de dicha nación se encuentre en un estado “creciente”, como lo denomina el propio autor, es decir, cuando cada año se produzca una cuota adicional de alimentos, vestido y vivienda. Esta conclusión resulta consistente con las propias afirmaciones del autor escocés en relación con el papel del comercio interior en la producción del máximo nivel de riqueza con el mínimo de capital,²⁰ así como con su afirmación de que el trabajo anual de los habitantes de una nación constituye el fondo del cual se obtiene la riqueza (material) de la que disfrutaban sus habitantes.²¹

Un segundo aspecto que resulta de interés resaltar, es que la progresiva equiparación de la remuneración de los trabajadores entre los países ricos (donde el proceso de división del trabajo comenzó con anterioridad) y los países pobres (donde el proceso de división del trabajo comenzó con posterioridad) no implican necesariamente que el comercio internacional entre países ya no sea posible, sino que, de acuerdo con lo aportado por la obra de Smith, el mismo tenderá a ser progresivamente más equitativo, es decir, que se dará en una progresiva condición de igualdad, ocasionando que dicho intercambio comercial ya no pueda dar lugar a una ganancia extraordinaria. Esta paridad de la relación entre los

²⁰ Al respecto ver Nota 18.

²¹ Al respecto ver Nota 13.

intercambios también permitiría que los mercados locales y los precios de los bienes a los que acceden los trabajadores, sean menos vulnerables a sufrir los embates de las modificaciones de precios producidos por compradores de mayor poder adquisitivo, ya que la paridad de riqueza entre las respectivas clases trabajadoras contribuiría a la estabilidad de precios.

En tal sentido, es posible afirmar, siguiendo los aportes de Smith, que la instauración de procesos de división del trabajo dentro de las propias naciones, y el progresivo crecimiento de la remuneración de los trabajadores que ello conlleva, no es un proceso que necesariamente deba perjudicar a terceras naciones con las cuales existen intercambios comerciales. Sin embargo, el autor escocés explica que debido a que los alimentos son aquella parte de la riqueza de una nación que, independiente del nivel de riqueza alcanzado por un país debe ser repuesta diariamente, ello puede significar un problema para aquellos países ricos que no producen alimentos suficientes para sostener a su población, y dependen de su importación desde terceros países. Esto se debe a que el proceso de división del trabajo y el desarrollo de las habilidades del trabajo en aquellas naciones desde las cuales se importan alimentos, puede ocasionar inconvenientes en la medida que el desarrollo de la propia industria nacional impida la colocación de manufacturas importadas, lo cual resulta indispensable para aquellas naciones que se ven obligadas a generar divisas mediante el comercio exterior para la posterior importación de alimento.²²

Lo mismo ocurre con aquellas naciones que requieren de la importación de materias primas desde terceros países, ya sea para la producción de manufacturas o la realización de distintos procesos industriales, en tanto que, siguiendo los aportes de Smith, dichas materias primas carecerán de valor económico cuanto más atrasado se encuentre el proceso de división del trabajo dentro de la nación desde la cual se importan. Así, el valor de las mismas no se vinculará con su relativa escasez o abundancia en términos de oferta y demanda, sino que siguiendo la argumentación de Smith, estará relacionada con la relativa abundancia o escasez de alimentos de las poblaciones que habitan las naciones desde donde dichas materias primas se extraen, y en definitiva, con su grado de avance desde sociedades cazadoras-recolectoras, a sociedades agrícola-fabriles con una verdadera economía de mercado.

En tal sentido, y siguiendo los aportes del autor escocés, sólo la superación del estado primitivo de organización social (identificado en el marco de la obra de Smith con las sociedades de cazadores y pastores) y el desarrollo de una verdadera sociedad agrícola que haga posible la existencia de un proceso de división del trabajo, será capaz de dotar de valor a muchas materias primas distintas del alimento, hasta llegar a aquellas completamente suntuarias como las piedras y metales preciosos como son los diamantes y el oro. Mientras

²² Al respecto ver Nota 19.

dicho proceso no se produzca, estas no tendrán dentro de tales naciones un gran valor de mercado, atento a que no resultarán de utilidad dentro de una nación que no ha desarrollado ningún proceso de división del trabajo. Asimismo, y de igual modo, hasta tanto no se produzca un proceso de división del trabajo dentro del territorio de dichas naciones relativamente más pobres, el precio real y monetario del trabajo, es decir, su valor de cambio, será muy bajo y podrá ser comprado por naciones relativamente más ricas, a cambio de una cuota muy pequeña de su propio trabajo anual (Ver Cuadro I).

En cuanto a las líneas de investigación que es posible establecer a partir de los resultados del presente trabajo, una primera línea se vincula con el pensamiento del autor escocés en relación con el papel del dinero y los productos del trabajo, y el rol del soberano en la generación de las condiciones para la existencia de una economía de mercado dentro de una nación, con especial atención al papel que ocupa dentro de dicho proceso: la emisión de moneda; la provisión de ciertos bienes públicos –como infraestructura, justicia y educación-, y los impuestos.

Un segundo y último punto de interés que surge de las conclusiones del presente trabajo, es la pregunta por el papel del “indigenismo” y la antropología en relación con la posibilidad de establecer procesos de división del trabajo, ya que, siguiendo el análisis de Smith, el estado rudimentario de organización social –sociedades de cazadores y pastores- parece ser no sólo un impedimento para la instauración de una verdadera economía de mercado, sino también, un elemento decisivo al momento de dotar de valor a los propios recursos naturales. Se considera de interés indagar de manera más específica sobre los vínculos y límites que pudieran existir entre ambos aspectos, así como el papel que otras cosmovisiones, incluida la religión, puedan tener en dichos procesos según el autor escocés.

Bibliografía

- Blaug, M. (2001). *Teoría económica en Retrospección*, México D.F. México. Fondo de Cultura Económica (FCE).
- De Santis, G. (2001). *Introducción a la Economía*. La Plata, Argentina: Cooperativa Ferrograf Ltda.
- Grieve, R. H. (2019). "On Adam Smith's supposed commitment to the labour-embodied theory of value". *Journal of the History of Economic Thought*.
- Guillén Romo, Arturo (1976). Adam Smith y la teoría del Valor Trabajo. Problemas del Desarrollo. *Revista Latinoamericana de Economía*. Vol. 6 Núm. 25: 18-21.
- Hanley, R.P. & Paganelli, M.P. (2014). Adam Smith on money, mercantilism and the system of natural liberty. In D. Carey (Ed.), *Money and political economy in the enlightenment* (pp. 185-199). Voltaire Foundation.
- Kicillof, A. (2006). *De Smith a Keynes: siete lecciones de historia del pensamiento económico*. Buenos Aires, Argentina. Eudeba.
- Muthu, S. (2008). Adam Smith's Critique of International Trading Companies: Theorizing "Globalization" in the Age of Enlightenment. *Political Theory*. Volume 36 (2): 185-212.
- Ormazabal, K. M. (2006), *Adam Smith on labour and value: challenging the standard interpretation*. Working Papers Series II – jun/2006. Bilbao, España. Universidad del País Vasco.
- Peach, T. (2009) "Adam Smith and the Labor Theory of (Real) Value: A Reconsideration". *History of Political Economy*. 41 (2): 383-406.
- Smith, A. ([1776]1994). *La Riqueza de las Naciones*. Barcelona, España. Alianza.
- Smith, A. ([1776]2007). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Lausana, Suiza. Metalibri.

Anexos

CUADRO I: conceptos que integran la teoría del valor-trabajo de Adam Smith¹

1) Trabajo Humano como fuente de Riqueza de una nación gracias al proceso de división del trabajo. Condiciones necesarias para la existencia de la división del trabajo que da origen a la economía de mercado y la generación de riqueza dentro de una nación según Adam Smith. 1.1) Predisposición a realizar el intercambio: disposición a cambiar los respectivos excedentes del trabajo (bienes). 1.2) Tamaño del mercado: cantidad de población y conexión del territorio que facilite la organización y división del trabajo. 1.3) Posibilidad efectiva de realizar el intercambio: existencia de una moneda común que facilite el intercambio. A mayor división del trabajo y mayor tamaño del mercado. = Mayor intercambio de bienes. = Mayor cantidad de moneda circulante. = Mayor valorización del medio de cambio (moneda nacional).	2) Trabajo humano como fuente de Valor: a) Valor del Trabajo humano = Invariable <i>"En su estado normal de salud, fuerza y temperamento, de habilidad y destreza, [el trabajador] sacrificará siempre la misma proporción de su tranquilidad, su libertad y su felicidad. El precio que paga deberá ser siempre el mismo, cualquiera sea la cantidad de bienes que recibe a cambio. En realidad a veces comprará más de estos y a veces menos; pero lo que cambia es su valor [el de los bienes], no el del trabajo que los compra"</i> (Smith, [1776]1994: 68). b) Valor de cambio de los bienes con los que se retribuye el Trabajo humano = Variable. <i>"Cuando nos falta lo necesario nos desprendemos de todo lo superfluo cuyo valor aumenta tanto en tiempos de riqueza y prosperidad como disminuye en tiempos de pobreza y depresión. Con las cosas necesarias ocurre lo contrario. Su precio real, la cantidad de trabajo que pueden comprar o cómo andar, sube en épocas de pobreza y depresión y se hunde en tiempos de riqueza y prosperidad, [...] El cereal es algo necesario, mientras que la plata es solo superflua"</i> (Smith, [1776]1994: 269).	3.1) Estado de riqueza de una nación y remuneración del trabajo: 3.1.1) Estado de riqueza creciente: nivel de remuneración real y nominal del trabajo creciente. 3.1.2) Estado de riqueza estacionaria: remuneración real y nominal del trabajo estancada -nivel de subsistencia-. 3.1.3) Estado de riqueza decreciente: remuneración real y nominal del trabajo decreciente -nivel de hambre-. 3.2) Interés (o precio) del dinero: 3.2.1) Años baratos (interés bajo del dinero): mayor demanda de trabajadores y materiales para producir bienes = mayor remuneración real y nominal del trabajo. 3.2.2) Años caros (interés alto del dinero): menor demanda de trabajadores y materiales para producir bienes = menor remuneración real y nominal del trabajo. 3.3) Nivel de riqueza relativo de una nación (o que la división del trabajo haya comenzado con anterioridad en una nación que en otra). 3.3.1) Nación rica (o que la división del trabajo haya comenzado con anterioridad): nivel de remuneración real y nominal del trabajo mayor. 3.3.2) Nación pobre (que la división del trabajo haya comenzado con posterioridad o se encuentre en un estado aun limitado): nivel de remuneración real y nominal del trabajo menor.	4) Materias primas y trabajo humano. De acuerdo a la capacidad que tiene el trabajo humano de incidir en la producción de cada una de ellas, es que el autor escocés organiza a todas las materias primas en tres grupos distintos: 4.1) Las que el trabajo humano es incapaz de multiplicar de acuerdo a la demanda: a medida que avanza la riqueza de una nación estas materias primas pueden alcanzar un precio exorbitante sin encontrar un límite. En este grupo se encuentran: "...casi todos las aves y los peces raros y extraordinarios, muchas variedades de caza, casi todas las aves silvestres, en especial las migratorias, y muchas otras cosas" (Smith, [1776]1994: 301). 4.2) Las que el trabajo humano puede multiplicar en proporción a la demanda: a medida que avanza la riqueza de una nación estas materias primas incrementan su precio pero existe un tope que nunca puede ser traspasado, al menos durante un tiempo prolongado. En este grupo se encuentran: el ganado, las aves, los lácteos así como la madera que se destina a construcción o calefacción, entre otros¹⁴. 4.3) Aquellas en que el resultado del trabajo humano es ineficaz o incierto: a medida que avanza la riqueza de una nación el precio de estas materias primas puede que se incremente o que baje dependiendo de diversas circunstancias, por lo cual la capacidad del trabajo humano para incrementarlas es incierta. En este grupo se encuentran: lana y cuero, el pescado y los metales y piedras preciosas como el oro y la plata entre otros" (Smith, [1776]1994).	5) Tipos de trabajo que incrementan la riqueza de una nación¹⁵: 5.1) Trabajadores productivos: a) Son aquellos capaces de reponer la riqueza que consumen. Su trabajo no solo no consume el capital que los sostiene (junto con el beneficio), sino que permite mantenerlo e incluso incrementarlo. b) Producen toda la riqueza (el alimento, vestimenta y vivienda) que consume la nación anualmente. c) Arquetipo: los obreros fabriles. d) Dentro de este grupo se encuentran: todos los trabajadores agrícolas, los que producen manufacturas y todos los empleados en la producción anual de alimentos, vestido y vivienda. 5.2) Trabajadores improductivos: a) Son aquellos incapaces de reponer la riqueza que consumen. Su trabajo consume el ingreso que lo sostiene, y por tanto no permite mantenerlo ni incrementarlo. b) Consumen parte del alimento, vestimenta y vivienda que producen los trabajadores productivos anualmente. c) Arquetipo: los sirvientes del hogar. d) Dentro de este grupo se encuentran: los sirvientes del hogar, las fuerzas armadas, la administración de gobierno, las profesiones liberales y los artistas entre muchos otros¹⁶.	6) Tipo de riqueza y cantidad de trabajo humano requerido para su producción según estado de avance del proceso de división del trabajo. 6.1) Estado rudimentario o inexistente del proceso de división del trabajo (sociedad cazadora-recolectora): a) Alimentos: a.1) Difíciles de conseguir en función del trabajo que requieren. 99% del trabajo humano se destina a conseguir alimentos. a.2) Naturaleza no los produce espontáneamente de forma abundante puesto que requieren ser repuestos diariamente. b) Vestido y Vivienda: b.1) Difíciles de conseguir en función del trabajo que requieren. 1% del trabajo humano se destina a conseguir vestido y vivienda. b.2) Naturaleza los produce espontáneamente de forma abundante puesto que no requieren ser repuestos diariamente. 6.2) Estado avanzado del proceso de división del trabajo (sociedad agrícola-fabril): a) Alimentos: a.1) Fáciles de conseguir en función del trabajo que requieren. a.2) Mediante la agricultura la naturaleza los produce espontáneamente de forma abundante. 50% del trabajo anual de la nación permite alimentar a la totalidad de sus habitantes, haciendo posible que el 50% restante de la población pueda avocarse a producir todo el resto de cosas necesarias y cómodas para la vida. a.3) Agricultura hace materialmente posible el proceso de división del trabajo. b) Vestido y Vivienda: b.1) Difíciles de conseguir en función del trabajo que requieren (al menos en la cantidad y calidad con que son requeridos), a medida que avanza el proceso de división del trabajo. La mitad del trabajo de la sociedad debe destinarse a la producción de estos. b.2) Abundancia de alimentos, gracias a la agricultura, hace materialmente posible el proceso de división del trabajo dentro de la propia nación, y con ello permite que muchas otras materias primas adquieran valor de mercado.

CUADRO II: Medidas aplicadas por el Sistema Mercantilista Inglés (SMI) según Adam Smith^{viii}

Medidas de Política Comercial aplicadas por el SMI ^{ix} :	Descripción de la medida:	Efectos probables cada una de estas medidas sobre el producto anual de la actividad nacional (en la medida en que tiendan a aumentar o disminuir el valor de ese producto anual, es decir, aquello que dentro de la teoría del valor-trabajo de Smith constituye la verdadera riqueza de una nación) (Smith, [1776]1994):	Excepciones o consideraciones especiales:
a.1) Restricciones a las importaciones: "...desde cualquier país de aquellos bienes extranjeros consumidos localmente y que podían ser producidos localmente" (Smith, [1776]1994: 551). a.2) Restricciones a las importaciones: "...de bienes de casi cualquier tipo desde aquellos países con los que se suponía que la balanza comercial era desfavorable" (Smith, [1776]1994: 550-551).	Imposición de aranceles elevados o absolutos prohibiciones a los bienes importados.	Esta medida ocasiona el establecimiento de un cierto grado de monopolio en favor de la industria nacional que los produce. Al respecto, el autor señala que esta situación de monopolio sobre el mercado local tiene como resultado estimular aquella actividad que lo disfruta, y ocasiona un desplazamiento de una porción mayor del trabajo y el capital de dicha sociedad hacia tal actividad, de la que iría hacia ella en otras circunstancias (Smith, [1776]1994). Un primer inconveniente que observa en relación a este tipo de medidas, es que no necesariamente generan un mayor nivel de actividad de la sociedad, ni orientan la misma en la dirección más conveniente, debido a dos puntos principales: 1) En primer lugar: "La actividad de una sociedad nunca puede superar lo que el capital de la sociedad es capaz de poner en movimiento. Así como el número de trabajadores que puede emplear una persona debe guardar una cierta proporción con su capital, el número de los que pueden estar continuamente empleados por todos los miembros de una sociedad debe estar en proporción al capital total de la sociedad. Ninguna reglamentación del comercio es capaz de elevar la actividad de ninguna sociedad más allá de lo que permita su capital" (Smith, [1776]1994: 552). 2) En segundo lugar: "Cada individuo está siempre esforzándose para encontrar la inversión más beneficiosa para cualquier capital que tenga. Es evidente que lo mueve su propio beneficio y no el de la sociedad. Sin embargo, la persecución de su propio interés lo conduce natural o mejor dicho necesariamente a preferir la inversión que resulta más beneficiosa para la sociedad" (Smith, [1776]1994: 552). Esto último se debe, según Smith, a dos razones principales: 1) "...cada individuo procura emplear su capital lo más cerca de casa que sea posible, y por ello en la medida de lo posible apoya a la actividad nacional, siempre que así pueda obtener el beneficio corriente del capital, o al menos uno que no esté muy por debajo del corriente. Así, si los beneficios son aproximadamente iguales, todo comerciante mayorista prefiere naturalmente el comercio local al comercio exterior, y el comercio exterior al comercio de tránsito. En el comercio local nunca pierde de vista a su capital, algo que ocurre a menudo en el comercio exterior. Conoce mejor la personalidad y condiciones de las personas en las que debe confiar, y si alguien le engaña está más familiarizado con las leyes del país para resarcirse del daño sufrido" (Smith, [1776]1994:552-553). A ello, se añade que: "...un capital invertido en el comercio interior, como ya ha sido explicado, necesariamente pone en movimiento una actividad mayor, y proporciona ingreso y empleo a un número de habitantes mayor que un mismo capital invertido en el comercio exterior; y uno invertido en el comercio exterior posee una ventaja análoga sobre uno invertido en el comercio de tránsito. En consecuencia, dada una rentabilidad igual o casi igual, todas las personas se inclinan naturalmente a invertir su capital en la forma que probablemente da el máximo apoyo a la actividad nacional y asegura ingreso y empleo al máximo número de personas de su propio país" (Smith, [1776]1994: 553). Por dichas razones, Smith afirma que de esto surge que: "...el propio país sea [...] el centro en torno al cual giran continuamente los capitales de los habitantes, y al que siempre tienden, aunque sean por causa particulares algunas veces desviados y repelidos hacia inversiones más apartadas" (Smith, [1776]1994:553). 2) "...cada individuo que invierte su capital en la actividad nacional, necesariamente procura dirigir la actividad para que la producción alcance el máximo valor posible" (Smith, [1776]1994: 553). Así Smith explica que: "El ingreso anual de cualquier sociedad es siempre exactamente igual al valor de cambio del producto anual total de su actividad, o más bien es precisamente lo mismo que ese valor de cambio. En la medida en que todo individuo procura en lo posible invertir su capital en la actividad nacional y orientar esa actividad para que su producción alcance el máximo valor, todo individuo necesariamente trabaja para hacer que el ingreso anual de la sociedad sea el máximo posible". (Smith, [1776]1994:554).	Existen al parecer dos casos en los cuales: "...resultará por regla general beneficioso imponer alguna carga sobre la actividad extranjera para estimular la nacional" (Smith, [1776]1994: 557): 1) Cuando una actividad en concreto es necesaria para la defensa del país. 2) Para incentivar la nacional cuando se impone una tasa local sobre esta segunda producción, un caso en el que parece razonable imponer un gravamen igual sobre la primera (Smith, [1776]1994). De manera adicional, Smith identifica otros dos casos en los cuales es posible considerar imponer alguna carga sobre la actividad exterior con el objetivo de estimular la local, aunque para ello es preciso sopesar cuidadosamente los beneficios esperados contra los perjuicios que tales medidas ocasionan: a) "...cuando en el exterior se restringe la importación de algunas de nuestras manufacturas mediante aranceles elevados o prohibiciones" (Smith, [1776]1994: 558). b) "...cuando una industria específica, gracias a los altos aranceles o a las prohibiciones que afectan a los bienes extranjeros que compiten con su producción, se ha desarrollado y emplea a un gran número de trabajadores (Smith, [1776]1994: 559-560). A modo de síntesis, el autor escocés señala que los legisladores no debería imponer nuevos monopolios o extender aquellos que ya existen, ya que: "Cualquier medida de esa clase genera desórdenes en la constitución del estado, que resultará difícil remediar después sin ocasionar un nuevo desorden..." (Smith, [1776]1994: 562).

b.1) Reembolsos de Impuestos a las Exportaciones	Permite que los comerciantes, cuando exportan su producción, se reembolsen el total o parte de los impuestos que gravan a la actividad local.	Los reembolsos son considerados por Smith como las medidas más razonables, en tanto que no generaban distorsiones en la asignación de capital (y por tanto de trabajo) dentro de la sociedad que las aplica. Así, el autor explica que: <i>"El permitir que los comerciantes se reembolsen cuando exportan el total o parte de los impuestos que gravan a la actividad local nunca ocasionará la exportación de una cantidad mayor de bienes de la que habría sido exportada si no hubiese impuestos. Esos estímulos no desvían hacia una inversión concreta una fracción mayor del capital del país que la que se habría dirigido a esa inversión espontáneamente, sino que sólo impiden que el impuesto desvíe parte alguna de esa fracción a otros empleos. No tienden a perturbar el equilibrio que naturalmente se establece entre las diversas actividades de la sociedad, sino a evitar que sea perturbado por los impuestos"</i> (Smith, [1776]1994: 567-568). Así, Smith explica que este tipo de incentivos no producía mayores distorsiones en la asignación de los capitales y el empleo dentro del propio país, al no desviar artificialmente el capital de la sociedad hacia un empleo menos útil o beneficioso, sino que sólo reorienta el mismo al que naturalmente se daría de no grabarse con impuestos las exportaciones.	Lo mismo apunta Smith que podría afirmarse respecto de los bienes que son reexportados a terceros países, aunque con algunas consideraciones especiales como: a) Debe tratarse de países totalmente foráneos e independientes, y no de aquellos en los que los propios mercaderes e industriales ya cuentan con un monopolio en el comercio de ultramar (como era el caso de las colonias que Inglaterra tenía en América) (Smith, [1776]1994). b) Debe tratarse de productos efectivamente re-exportados y no re-importados, a fin de evitar con ello la competencia desleal con otros comerciantes honrados (Smith, [1776]1994).
b.2) Primas [subsidios] a las Exportaciones	Hacia posible que comerciantes o industriales puedan vender sus bienes en el mercado internacional tan baratos como sus competidores.	Las primas [subsidios] es la única [medida] que: <i>"...puede entablarse entre dos naciones durante un tiempo considerable y de manera que una de ellas pierda de forma constante y sistemática, o venda sus bienes por menos de lo que verdaderamente le cuesta llevarlos al mercado"</i> (Smith, [1776]1994: 570). De esta manera el autor explica que, en vistas de que no es posible obligar a las otras naciones a comprar los bienes que produce Gran Bretaña, ni poder establecer un monopolio sobre los mercados extranjeros, los subsidios a las exportaciones operan, como una suerte de "pago" a los compradores extranjeros por adquirir tales productos (Smith, [1776]1994). Sin embargo, el autor explica que la concesión de tales subsidios a los exportadores tiene dos primeros efectos importantes y negativos en el propio mercado interno de la nación que aplica tales políticas, al hacer pagar al pueblo dos subsidios distintos (Smith, [1776]1994): 1) a) Por un lado, las personas deben pagar un impuesto para sufragar la subvención que recibe el productor. 1. b) Adicionalmente, deben pagar un segundo gravamen derivado del aumento del precio de dicho bien en el mercado nacional. Asimismo, la aplicación de estos subsidios presenta dos objeciones adicionales desde el punto de vista de su afectación sobre el conjunto de la sociedad, o en palabras de Smith, sobre la posibilidad de generar un mayor nivel de riqueza dentro de la propia nación (Smith, [1776]1994): 2. a) En primer lugar, los subsidios fuerzan la actividad del país hacia un canal menos útil que aquel al que fluirían de manera espontánea. 2. b) En segundo lugar, este tipo de políticas usualmente fuerzan dicha actividad hacia un canal no sólo menos ventajoso, sino que incluso resulta en muchos casos desventajoso, ya que una actividad que sólo puede desarrollarse con subsidios es una actividad con pérdidas, y ninguna nación puede enriquecerse promoviendo dicho tipo de actividad económica (Smith, [1776]1994).	Si bien Smith considera negativos a los subsidios, admite algunas excepciones a la implementación de subsidios en casos especiales como por ejemplo (Smith, [1776]1994): a) Cuando se considera que una industria en concreto fuese realmente necesaria para la defensa de la sociedad. b) Cuando una actividad en particular no repona, en sus inicios, los costos completos del capital invertido por quien emprende. Es decir que, si bien pueden aplicarse subsidios en casos muy concretos y limitados, este no puede ser un comportamiento general de la economía, ya que de aplicarse a la totalidad de las ramas del comercio y la industria, el sostenimiento de actividades que no reponen los costos junto con los beneficios corrientes, implica que cada operación destruye una parte del capital del país; de permanecer semejante conducta, y extenderse a la totalidad de los sectores, con el correr del tiempo el capital de la nación terminaría por extinguirse, atento a que ninguna actividad puede subsistir en un estado de pérdidas permanentes (Smith, [1776]1994).
b.3) Ventajosos tratados de Comercio con Estados extranjeros.	Dicha política se alcanza cuando una nación se compromete con otro Estado mediante un tratado a permitir que entren ciertos bienes que se prohíben cuando los exporta un tercer Estado, o bien, a extirpar o reducir los aranceles que usualmente aplica a dichos bienes cuando los exportan otros países.	Con dichas medidas, el autor explica que el país, o al menos, los industriales o comerciantes del país así favorecido, obtienen necesariamente un gran beneficio gracias a la aplicación de dicho tratado, que disfrutan de una suerte de monopolio en el mercado del país que: <i>"...tan indulgente se muestra con ellos"</i> (Smith, [1776]1994: 574). Así, Smith explica que el país que favorece a otra nación a través de tales tratados, beneficia al otro país de dos maneras (Smith, [1776]1994): 1) Ofrece un mercado extenso para los bienes que produce y exporta el otro país. 2) Genera una suerte de monopolio que les permite a los industriales y comerciantes del país favorecido, vender sus mercancías más caras que si estuviesen expuestas a la competencia de otros países. Esta mecánica provoca una suerte de desbalance en el intercambio comercial entre ambos países, ya que el encarecimiento de unos bienes exportados, como por ejemplo las manufacturas, implicarán en términos reales, una baratura de los bienes dados como pago por dichas exportaciones; así, en términos de trabajo, las manufacturas resultarán más caras en términos reales, y las exportaciones de materias primas más baratas, debido al mismo fenómeno (Smith, [1776]1994). Es por ello que para el autor no es posible que la nación perjudicada pueda sostener dichos intercambios durante mucho tiempo en tales condiciones, debe necesariamente cubrir sus costos junto con los beneficios corrientes (Smith, [1776]1994).	Así, Smith señala que si bien este tipo de tratados ocasiona que la nación favorecedora venda sus productos más baratos (en términos reales y nominales) de lo que sería el caso de no existir tal tratado de comercio, no resulta probable que los venda por debajo de su coste, ni que el precio que obtiene no reponga el capital invertido con el beneficio corriente, ya que de ser así, sería imposible que el país favorecedor pueda mantener dicho comercio por mucho tiempo (Smith, [1776]1994). De este modo, el autor explica que incluso con estos tratados: <i>"...el país favorecedor puede ganar a través del comercio, aunque menos de lo que sucedería si hubiese libre competencia"</i> (Smith, [1776]1994: 574-574). Es decir que, siguiendo al autor, tales tratados de comercio nunca podrán ser tan desventajosos como para producir un perjuicio económico permanente a la nación menos favorecida, aunque si obtendrán por sus productos un precio menor al que sería de no existir un tratado de comercio que otorgue tales ventajas a un país en particular.
b.4) Establecimiento de Colonias en países lejanos.	Con el único propósito de encontrar minas con abundante oro y plata.	No es posible que una nación pueda poner en circulación un capital [dinero] mayor que el que su estado de riqueza y progreso sea capaz de emplear, sin producir una caída en la tasa de beneficios corrientes. Es así que la extracción de oro y plata no permiten aumentar la riqueza de una nación (en tanto que para Smith la riqueza está dada por los alimentos, vestido y vivienda de la que disfrutaban los habitantes de una nación), ni tampoco es probable que una vez dichos metales lleguen a la metrópoli permanezcan allí a menos que puedan ser empleados como medio de cambio ⁴ . Este es un problema para aquellos países que ya han alcanzado el cenit de su riqueza ⁴ .	Sin embargo, el autor explica que las colonias han enriquecido a las metrópolis de una manera nunca antes prevista: a través del comercio e intercambio de bienes elaborados y materias primas. Así, las colonias en países lejanos permitieron la generación de un mercado más amplio, que hizo posible que el proceso de división del trabajo pudiera alcanzar en Europa, niveles nunca antes imaginados ⁴ .

NOTAS (Cuadro I y II)

i Fuente: Elaboración propia en base a Adam Smith ([1776]1994).

ii Es precisamente debido a que el trabajo humano no puede incidir para aumentar su producción que: *"Cuando se expande la riqueza, y el lujo que acompaña esa expansión, la demanda de aquellas probablemente se incrementará también, y no habrá esfuerzo humano capaz de aumentar la oferta mucho más allá de lo que era antes de esa alza la demanda"* (Smith, [1776]1994: 301). Es precisamente por dicha razón que: *"...al permanecer la cantidad de esas mercancías igual o casi igual, mientras que la competencia para adquirirlas sube sin cesar, su precio puede elevarse hasta cualquier grado de exorbitancia, y no parece enfrentar límite alguno"* (Smith, [1776]1994: 301),

iii Al respecto, Smith señala que dentro de este grupo se encuentran: *"...aquellos animales y plantas útiles que en países no cultivados la naturaleza produce con tanta profusión que tienen poco o ningún valor, y que a medida que avanzan los cultivos son desplazados por una producción más rentable"* (Smith, [1776]1994: 303).

iv *"Aunque el precio real de esta clase de productos primarios, en consecuencia, tiende naturalmente a subir con el progreso, sin embargo, y según que diversos accidentes hagan que los esfuerzos del trabajo humano por aumentar su cantidad tengan más o menos éxito, puede ocurrir que baje a veces, o que a veces se mantenga constante en etapas muy diferentes del desarrollo, o que aumente en cierto grado durante la misma etapa"* (Smith, [1776]1994: 315).

v Al respecto ver Smith, [1776]1994: 315-325.

vi Al respecto ver Smith, [1776]1994: 424-425.

vii Así, Smith explica que por más útiles que puedan considerarse dichos trabajos, las personas que los realizan no reponen lo que consumen anualmente en términos de alimento, vestimenta y materiales para vivienda, y es desde dicha perspectiva que son considerados como “improductivos” por el autor. De este modo, son usualmente los bienes producidos por el Estado pero también algunos realizados por personas particulares (por ejemplo: el personal de las fuerzas armadas, las profesiones liberales, los sirvientes del hogar y los artistas, entre muchos otros), los que a pesar de que puedan resultar de gran provecho y utilidad para la sociedad, no reponen la riqueza que consumen (Smith, [1776]1994).

viii Fuente: Elaboración propia en base a Adam Smith ([1776]1994).

ix Según el autor escocés, se trata de: “...los seis principales medios mediante los cuales el sistema mercantil se propone incrementar las cantidades de oro y plata en cualquier país al inclinar en su favor la balanza comercial” (Smith, [1776]1994: 551).

x Es decir que sólo mediante la expansión permanente de la riqueza real, a través de un estado de riqueza creciente, es posible que dichos metales puedan permanecer en el país que los importa, al ser empleados como capital y medio de cambio.

xi Al respecto ver Smith, [1776]1994: 142 y 149.

xii No obstante, Smith critica el recelo con el cual las naciones europeas han buscado limitar dicho comercio únicamente a los países de los cuales dichas colonias dependen. El autor escocés apunta que de entre todos los países europeos, Inglaterra ha sido en comparación con sus vecinos, la nación que menos impedimentos ha impuesto a dicho comercio, lo cual permitió la expansión de la riqueza tanto en las colonias americanas como en Inglaterra. Sin embargo, en el caso de Inglaterra con sus colonias americanas, la libertad de comercio se aplicaba: “...al mercado para sus productos en bruto o en una primera etapa de su elaboración. Pero los comerciantes e industriales de Gran Bretaña se han reservado para sí mismos el mercado colonial de las manufacturas más avanzadas y refinadas, y han presionado sobre los legisladores para impedir que se desarrollen en las colonias, a veces mediante aranceles y otras veces mediante prohibiciones absolutas” (Smith, [1776]1994: 582). Al respecto, Smith señala: “Esas prohibiciones en la actualidad no coartan su actividad ni la restringen de ningún empleo al que se habría dirigido espontáneamente, son sólo marcas impertinentes de esclavitud que sin razón suficiente les impone el recelo infundado de los comerciantes e industriales metropolitanos. Pero en una etapa más avanzada pueden transformarse realmente en opresivas e insostenibles” (Smith, [1776]1994: 582).

Las tipologías de la consciencia social de las clases y el problema de la politización en las Ciencias Sociales con base en la contribución teórica de Luis Vitale Cometa

Julián Andrés Granda Múnera

FLACSO Ecuador

ORCID: 0009-0000-4201-4492

Resumen

¿Cómo tipificar el problema consciencia social? En la presentación se propone una conceptualización alrededor de la teoría de Luis Vitale Cometa; quien fue historiador e investigador de nuestra América y quién, en adición, propuso en su obra las tipologías de la consciencia social con contenidos metodológicos para su aproximación. El objetivo busca situar las potencias y desafíos de la configuración de la consciencia en la obra de Luis Vitale; relacionar sus contenidos con las elaboraciones de las Ciencias Sociales, en especial dentro de la tradición a marxista y el campo de estudios de la acción colectiva. La ponencia es producto de la investigación sobre el pensamiento político revolucionario del autor y la problematización de la autenticidad que se orientó a partir de la teoría de la recepción creativa; luego entonces, la presentación se centrará en el ámbito teórico que asocia a la producción que analíticamente es el *momentum* en el que las ideas son subjetivizadas y puestas en práctica en la teorización. Los resultados muestran una tipología descriptiva con cinco posibilidades que denominaré como mecanismos cognitivos de la política contenciosa que presentan las condiciones necesarias para la expresión política. Concluye que Vitale presentó un conjunto de contenidos, con capacidad de interpretación e imbricación con la lógica de la política contenciosa. Esta propuesta aporta a las ciencias sociales en la problematización de un marco teórico para entender las expresiones políticas de las clases sociales y grupos sociales retadores, situando una controversia con los estudios de politización cuyo marco de referencia asocia la acción colectiva.

Palabras clave

mecanismos cognitivos, Luis Vitale Cometa, consciencia política

Introducción

La presente ponencia tiene dos intenciones. Presentar los resultados de investigación acerca del pensamiento intelectual de Luis Vitale Cometa, historiador y político latinoamericano con relación a la consciencia política de clase y conectar su aporte dentro del campo de estudios de la acción colectiva.

La estrategia plausible para lograrlo se produce a través de la problematización de la noción de mecanismos que ha sido empleada por la sociología desde Robert Merton, pero que Tilly et al (2006) la situó desde la perspectiva explicativa de suceso de cambio. Vincula tres potenciales aspectos: transformación del imaginario, de los alineamientos de grupos sociales y así mismo de situaciones espontáneas o imprevistas (2001).

Mi objetivo es mostrar cómo la obra de Luis Vitale nos ofrece una herramienta analítica clave para entender la agencia y la consciencia en la política contenciosa, superando las limitaciones de los enfoques puramente estructurales y así mismo, la definición apocada del mecanismo estática de la atribución de características del mecanismo cognitivo.

Esta iniciativa de imbricación entonces resulta de mi investigación de maestría que se ha enriquecido en el marco de las discusiones doctorales en FLACSO Ecuador. La investigación sobre el historiador argentino utilizó un marco analítico vinculado con los estudios intelectuales que consideran una lógica metodológica de tipo cualitativo que atiende a la producción, difusión, recepción y apropiación del conocimiento (Tarcus, 2001).

El marco analítico se fundamentó a partir de la biografía orientada a la militancia y la producción intelectual del autor, lo que permitió entender cómo sus ideas y su activismo se entrelazaron para ofrecer una perspectiva sobre la acción colectiva y en especial, sobre los mecanismos cognitivos de la lucha contenciosa de los retadores que se describirá e imbricará con este campo de estudios.

En este sentido, la ponencia se centra en el aporte teórico de Vitale y su relevancia analítica para la metodología de la política contenciosa. El objetivo principal es probar la hipótesis de que la obra de Vitale enriquece los estudios políticos contemporáneos, particularmente en el ámbito de la acción política. Su contribución permite comprender que los mecanismos cognitivos y de consciencia de los actores contestatarios son procesos dinámicos que se pueden analizar a través de su trayectoria y son susceptibles de calificar a través de “los estadios de la consciencia política” donde encontré un aporte relevante de su pensamiento teórico.

La ponencia presenta una estructura de tres apartados; este que se ha descrito donde he destacado el origen de la propuesta; el desarrollo donde describo los resultados de la metodología empleada en la investigación de maestría en términos de la descripción de los estadios de la consciencia, y finalmente la discusión y conclusión donde retomo la

calificación de potencialidad para calibrar los momentos y las trayectorias de las situaciones contenciosas (Tilly, 2006).

Desarrollo

Dicho lo anterior es importante destacar que dentro de la vasta bibliografía de Luis Vitale, disponible virtualmente en el portal de internet Archivo de Chile, la *Introducción a una teoría de la historia para América Latina* (1992) será el centro y a partir del cual se extraen los contenidos analíticos que se expondrán. En este documento teórico se presenta lo que considero su más esfuerzo logrado teóricamente.

En la *Introducción a una teoría de la historia* se enfoca en construir una tipología de la conciencia de clase del proletariado o de la clase social retadora abordando los factores subjetivos que impulsan su acción contenciosa, lo cual es conclusivo para destacar que es un aporte significativo, pues hasta ese momento no existía un registro similar en su obra y las discusiones sobre la conciencia de clase estaban en boga en la sociología e historia mundial (Gamson, 1992).

Además, su trabajo se publicó en un momento crucial para las Ciencias Sociales, cuando el debate sobre la participación y los marcos de acción colectiva ganaban relevancia internacional y acogida regional (Hannigan, 1985).

Vitale presenta una tipología de la conciencia de clase que consta de cinco estadios o características de mecanismos cognitivos que caracterizan los diferentes niveles de entendimiento político. Estos son resultado de la interpretación de la acción contenciosa de los retadores y están directamente relacionados con la posición que los trabajadores ocupan en el sistema de producción capitalista y su capacidad para defender y recurrir a la ofensiva para la satisfacción de sus propios intereses (Vitale, 1992, cap. 6, pág. 8).

El primer estadio es denominado por Vitale como falsa conciencia; se refiere a la aceptación pasiva de las ideas y valores que la sociedad inculca en el individuo a través de su proceso de socialización. Este fenómeno es particularmente visible bajo el capitalismo, donde el sistema de creencias es difundido por las instituciones culturales. Dichas instituciones operan con el objetivo de mantener el statu quo, asegurando la aceptación de la posición que ocupan los individuos en la estructura social.

La falsa conciencia opera como una categoría descriptiva que permite analizar el proceso de incorporación cultural y subjetivación de aquellos que están en posición de desigualdad dentro del espacio de relaciones sociales, sin embargo, se considera "falsa" porque se construye históricamente como resultado del mantenimiento de privilegios y las situaciones de clase. Bajo este esquema, la mayoría de los individuos, especialmente los trabajadores, carecen de una libertad sustantiva y, en su lugar, reproducen una libertad

meramente normativa, la cual ha sido construida a partir de una posición de inferioridad de poder; lo cual no constituye ausencia de resistencia.

En el estadio de la falsa consciencia se encuentra un acercamiento de la acción colectiva en tanto es también producida como relación de tensión generada en el intercambio de la negociación con las instituciones públicas y en el mercado de trabajo (Vitale, 1992, cap. 6, pág. 9). Además, es atribuible a las relaciones sociales en movimiento, cuando las dirigencias y bases coinciden con un marco de representación de los intereses y posiciones de quienes en el espacio social dominan.

Situado en la intersección del marxismo y las teorías del conflicto, Vitale vincula con énfasis la noción de fase de acumulación/disminución de fuerza de la política contenciosa a partir de la cual se articulan sus estadios.

En su investigación empírica lo vincula con el movimiento urbano chileno, obrero, de desempleados y de las periferias y a partir de ellos sitúa la dirigencia del Partido de la Democracia Cristiana quien aparecería como mediatizador de las clases, en tanto representante de todas éstas, manteniendo un discurso progresista, pero en realidad representando la versión política bonapartista y gatopardista: cambio todo para no cambiar nada (Vitale, 1992, cap. 6, pág. 10): esto la operación de unas relaciones sociales fundamentadas en un mecanismo de falsa consciencia.

Así, el estadio de la falsa conciencia se puede observar en dos niveles: tanto en la incorporación de la cultura dominante por parte de los individuos como en la manifestación de la lucha de clases. En esencia, este mecanismo cognitivo es una noción clave para entender las tensiones políticas que surgen en la relación entre los actores retadores y los dominantes en el campo contenido y asociado a las libertades normativas.

El segundo mecanismo cognitivo que propone Vitale es la manifestación de la conciencia de clase. En este estadio, las demandas de los oprimidos se trasladan al escenario público del desacuerdo y se sostienen a través de la acción colectiva transgresiva (Tilly, 2006). Vitale argumenta que la resistencia de los dominados se dirige contra la dirigencia económica, las leyes y las formas de autoridad percibidas como injustas.

Desde la perspectiva del conflicto, este estadio, sin embargo, aún no representa una acción política directa y abierta por parte de un actor o un conjunto de actores retadores, ni fomenta la construcción de acuerdos colectivos. Por el contrario, la manifestación de la conciencia de clase desde el acercamiento al autor corresponde con un estadio de transición. Su temporalidad es breve, conduciendo rápidamente a dos posibles escenarios de la política contenciosa: o bien a un retorno hacia la conciencia de aceptación (falsa conciencia) o, más significativamente, hacia la conciencia política de clase, el tercer atributo posible de articular dentro de la noción de mecanismo.

Este tercer estadio que describe Vitale es el aumento cualitativo de la conciencia. En esta etapa, la conciencia primaria se transforma en un prototipo organizativo. Los individuos retadores aumentan el vínculo participativo en formas de asociación que tienden a expresar niveles de cohesión y coordinación más frecuentes. En la perspectiva del autor, en este estadio, el mecanismo permite alinear y acumular experiencia incipiente y capacidad de lucha que se traduce en la evolución, ampliación y diversificación de sus repertorios de acción.

Una estructura de oportunidad favorable a los retadores y una satisfacción de demandas son las formas explicativas de esta prescripción teórica del mecanismo que explican la transición. Vitale destaca como ejemplo las elecciones presidenciales de 1970 en Chile. En ese momento, los trabajadores tomaron conciencia de la dominación ejercida por el poder ejecutivo y el papel del Estado. Como respuesta a esa interpretación, votaron masivamente por el candidato de la Unidad Popular, según se desprende de su libro *Para una contribución para una historia del MIR* (1999, pág. 16). Al hacerlo, la estrategia del sujeto coincidió con la necesidad del momento, demostrando un acto de conciencia política colectiva de retadores.

Sin embargo, Vitale encuentra en su investigación que, incluso en el estadio de la conciencia política de clase, los persisten debilidades. Un ejemplo de esto es el voto de los trabajadores chilenos en 1970. Aunque votaron por Salvador Allende para la presidencia, no hicieron lo mismo por los candidatos al Congreso de la Unidad Popular, en tanto la información no fue lo suficientemente amplia y el alineamiento del marco de interpretación no se produjo sobre la base de la necesidad coordinada de todo el repertorio político electoral.

Esta falta de apoyo resultó en la neutralización de la agenda legislativa por parte de organizaciones políticas mediadoras, a las que Vitale llama "palancas de freno", como el Partido Demócrata Cristiano. En este caso, la situación objetiva (la correlación de fuerzas políticas) no coincidió con la situación subjetiva (la conciencia política de los trabajadores), lo que demuestra que la conciencia de clase es un proceso complejo y no lineal; además, el mecanismo no es producto universal de quienes participan, lo cual se expresa así en formas desiguales de incorporación.

El alineamiento y la coordinación son aspectos cruciales de la acción colectiva cuando se encuentra en fase de crecimiento o expansión de la fuerza política. No obstante, la conciencia política de clase como mecanismo, por sí sola, no es suficiente para producirlos. Vitale destaca que este nivel de organización solo se alcanza en el cuarto estadio, el cual denomina conciencia política revolucionaria de clase o la conciencia política radical que puede atribuírsele a los retadores.

Este estadio está condicionado por el alineamiento general, un concepto que Vitale define como la formación de un bloque histórico de los dominados. Este bloque, compuesto por trabajadores o retadores que aspiran al poder es producto de situaciones de radicalización política, donde desarrolla un pensamiento de ofensiva y una conciencia clara del programa y de su visión de futuro.

En la perspectiva teórica de Vitale, la conciencia revolucionaria de clase puede surgir en situaciones prerrevolucionarias, particularmente cuando el poder establecido se encuentra en tensión, amenaza de colapso y me atrevo a sugerir una corrección, con mecanismos relaciones produciéndose en perspectiva de la desafección o visto bueno, lo cual también coincidiría con el fenómeno de la construcción de un poder dual emergido como poder potencial alternativo con pretensión hegemónica.

A pesar de todo, este episodio no necesariamente expresa, como mecanismo cognitivo la conciencia de un horizonte definitivo o un nuevo marco interpretativo para realizar. Según la visión de Vitale, esto solo se logra con la conciencia socialista revolucionaria de clase, el último estadio de la consciencia identificado en su obra y este mecanismo se produce cuando un bloque histórico más amplio, en términos de número y calidad, acepta el proyecto de demandas producto de la situación revolucionaria. Solo entonces se encaminan hacia una fase de transición societaria que redefine el proyecto colectivo contrato social en los ámbitos económico, social, político y cultural. La transformación de las relaciones sociales.

Los cambios de cualidad de estos dos estadios o mecanismos corresponden entonces, según se colige, a la fase de la revolución política hacía la social. Analíticamente, es importante insistir que la obra de Vitale no se ha encontrado una interpretación de evolución o involución, sino de imbricación y contradicción producto de las crisis en estas dos fases.

Así, los estadios susceptibles de atar a la noción de mecanismos cognitivos aquí descritos permiten un acercamiento teórico a una variedad de procesos políticos contenciosos. Al asignarles criterios de análisis, es posible definir su trayectoria en el marco del cambio social, el cual emerge de la dinámica relacional entre los retadores y los dominantes.

La caracterización de los mecanismos cognitivos a partir del concepto de conciencia es útil porque permite articular una tradición, expresar las particularidades de los intereses en conflicto de los retadores, el cambio de los objetivos a corto y mediano plazo por la propia interacción así como la dinámica de la relación política.

Al mismo tiempo, esta caracterización estima la relación ofensiva o defensa que puede generarse en los momentos y los escenarios de lucha. Por lo tanto reconoce la existencia de contra insurgencia que funciona como "palancas de freno" y buscan impedir la emergencia de una conciencia crítica e imponer el consenso de la libertad normativa, logrando así un

retorno a la aceptación pasiva del status quo de los retadores, bien sea venciénolos, dividiéndolos o disminuyendo su fuerza insurrecta.

Desde un punto de vista teórico, la construcción de las tipologías de la consciencia de clase devenidas de la obra intelectual de Luis Vítale expresan aún debilidades analíticas. Dado que al centrarse en las consciencias tiende a situar a estas como causas directas de formación y cambio cualitativo de la capacidad organizativa de los propios movimientos; no obstante no representan criterios teleológicos ni entelequias devenidas sin la experiencia histórica concreta.

En su libro *Historia social comparada*, Vitale plantea que, en momentos de intensa confrontación de clases, como durante crisis políticas y económicas, las organizaciones se adaptan. Por ejemplo, recurren a las armas y establecen medios defensivos u ofensivos, como lo ilustra en su análisis del caso boliviano en *Dualidad de poderes en Bolivia* (1954). Este enfoque analítico, con sus visos racionalistas y psicologistas, impide reconocer el cambio cualitativo inherente a la contingencia política y el azar que también tienen los procesos contenciosos, los cuales también pueden producirse por la convergencia de mecanismos relacionales y ambientales.

No obstante, el acercamiento de Vítale se enriquece en lugar de empobrecerse con esta crítica, en tanto al situar los estadios procura hacer una descripción procesual más amplia de los procesos contenciosos que habría que seguir metodológicamente siguiendo los otros aspectos analíticos que juegan.

Ahora, antes ha sido mencionada la idea de la capacidad organizativa del proletariado y una primera muestra de esta, de acuerdo con el autor, obedecía a la creación de asociaciones que respaldarían los intereses de sus asociados en sindicatos y movimientos campesinos.

Por otro lado, es importante reseñar que esta conceptualización de Vítale está atado en el marco de una tradición intelectual con la cual discute y amplía. Cuando asocia consciencia de clase con creación de organizaciones, producto entre el estadio dos y el estadio tres se percibe un vínculo con la teoría marxista del partido.

La conciencia de clase posibilita la creación de organizaciones que defienden los intereses inmediatos de sus afiliados, como sindicatos o sociedades mutuales. En contraste, la conciencia política de clase da lugar a una organización más amplia, capaz de aglutinar intereses más diversos y dotarlos de una capacidad de interlocución superior.

Esta conceptualización de Vitale se nutre de las contribuciones teóricas de autores como Bernstein, Lenin, Trotsky y Mandel. De hecho, uno de ellos ya había señalado que las organizaciones sindicales, al operar con un horizonte reformista que no altera las condiciones de su existencia, se mantienen en el estadio de la conciencia de clase. Aunque estas organizaciones son importantes para fomentar la conciencia, Vitale las sitúa en un estadio que corresponde a la acumulación de experiencia. En este momento, el sujeto

histórico comienza a realizar acciones, a planificarlas, a ejecutarlas y a reflexionar sobre ellas, marcando una transición crucial en el desarrollo de la conciencia política.

Vitale destaca que la representación de los intereses históricos recae en el partido, la organización que emerge como la verdadera representante de la clase. Este partido está directamente vinculado a la lucha por el poder, ya sea para modificar, mantener o reestructurar las condiciones que posibilitan la existencia de trabajadores y patrones. Este criterio se mantuvo constante a lo largo de su trayectoria intelectual, desde la década de 1950 hasta la de 1990, cuando defendió un concepto de partido revolucionario basado en las lógicas de los movimientos políticos de finales de siglo.

De esta manera, la organización que se concreta en el estadio de la conciencia política de clase es el partido. No obstante, es crucial destacar que, según Vitale, este partido no siempre disputa abiertamente el poder como consecuencia del mecanismo dominante, ya que aún necesita de mediaciones.

En este sentido, las organizaciones que surgen en este estadio pueden clasificarse en dos tipos, con alcances limitados: aquellas cuyas lógicas de acción se centran en la propaganda, y aquellas que operan como vanguardia, con un trabajo de masas amplio y fortalecido. Analizando la historia del trotskismo en relación con este punto, Vitale sostiene:

El POR nacía como un partido de propaganda, por las tareas que se fijaba (y no tanto por su penetración en el movimiento obrero), a diferencia de la Izquierda Comunista que había alcanzado el carácter de partido de vanguardia, como vimos en la primera parte de este trabajo (Vitale 1998c, pág. 26)

Pero la relación entre los mecanismos de la consciencia y la teoría del partido se sale del marco narrativo de la ponencia, dado que el centro ha sido destacar la existencia de un acercamiento a la subjetividad para la investigación de las teorías del conflicto y los procesos políticos contenciosos.

He procurado aproximarme a la idea de que, en la teoría de Vitale, la conciencia política revolucionaria es una condición necesaria para la manifestación de la organización en partidos políticos. Sin embargo, estos partidos pueden estar limitados por los estadios dos y tres de la conciencia, es decir, el de la manifestación de la conciencia de clase y el de la conciencia política de clase.

En este sentido, un partido que se encuentra en el estadio de la propaganda debe buscar un cambio cualitativo para convertirse en un movimiento de vanguardia. Para lograr esto, debe profundizar su penetración en las masas a las que aspira a representar. Más adelante, Vitale cambiaría el término "penetración" por el de "ampliación", sugiriendo un proceso más amplio que, si no se logra, puede llevar al partido a estancarse o desaparecer

Los objetivos de estos dos tipos de organización, según Vitale, son distintos. Las organizaciones de propaganda buscan aumentar la conciencia de los trabajadores mediante

acciones de denuncia y llamados a la organización, tal como lo sugiere Lenin en *¿Qué hacer?* (1902). Por otro lado, la penetración de masas implica un aumento cualitativo del trabajo, la acumulación de conciencia y la implementación de lógicas de acción colectiva, que era el principal llamado de Vitale en los debates que sostuvo en el MIR entre 1964 y 1967 (Vitale, 1999, pág. 7).

En la perspectiva de Vitale, no se logró establecer una relación causal directa entre el trabajo de propaganda y el cambio cualitativo. Sin embargo, sí logró demostrar que tales cambios de condición también pueden producirse por situaciones espontáneas que el partido no necesariamente controla. Aquí se integra el eje de lo espontáneo y el alcance de lo fortuito y contingente, un concepto que también fue desarrollado por Rosa Luxemburgo en su obra de 1904 y de quien Vitale retoma en su análisis.

Ahora bien, interpretando los estadios de la conciencia con las lógicas de partido, sea de propaganda o de vanguardia, se encuentra que en el estadio de conciencia política de clase emerge esta organización, pero será en el de la conciencia revolucionaria de clase donde podrá cambiar su condición; puesto que podrá transformarse hacia la condición de poder instaurada en su hacer, esto es corresponder con la necesidad de avanzar hacia la toma del poder y tener la suficiente capacidad para lograrlo (Vitale, 1992). Ahora, considero importante situar que, en el acercamiento me encontré con la idea según la cual, el partido es un alineamiento de demandas relacionales de retadores, no una organización per se.

Discusión y Conclusión

La presente ponencia ha explicado que la obra de Luis Vitale Cometa ofrece una herramienta analítica con impronta teórica para los estudios de la política contenciosa. Al problematizar la noción de mecanismos desde la perspectiva de la subjetividad y la conciencia, Vitale nos permite ir más allá de los enfoques puramente estructurales.

Su principal contribución es la tipología de los cinco estadios de la conciencia política, que sirve como un marco procesual para calibrar y entender las trayectorias de los actores retadores en su lucha por el poder.

El análisis de estos estadios, desde la falsa conciencia hasta la conciencia socialista revolucionaria, revela que la conciencia política no es un estado estático, sino un mecanismo cognitivo dinámico que se construye y se transforma a través de la experiencia histórica concreta.

Sin embargo, como se ha expuesto, esta evolución no es lineal ni teleológica. El retorno al estadio de la falsa conciencia son posibilidades muy reales, demostrando la fragilidad del proceso y la influencia de factores externos.

En este sentido, es importante mencionar el factor de palancas de freno como esos mecanismos relacionales que neutralizan la emergencia de una conciencia crítica. La

desconexión entre el alineamiento de las bases y las dirigencias, ejemplificada en el caso del voto chileno de 1970, muestra cómo las mediaciones políticas pueden desarticular la fuerza insurrecta y contener el cambio.

Finalmente, la ponencia establece una conexión crítica entre los estadios de la conciencia y la teoría del movimiento político. Cada estadio de conciencia no solo representa una cualidad en el pensamiento colectivo, sino que también posibilita la formación de organizaciones específicas.

La conciencia política de clase da lugar al partido, pero solo la "conciencia revolucionaria de clase lo dota de la capacidad para disputar el poder y transitar hacia una transformación social. Además, se ha permitido situar una concepción relacional del partido, en tanto alineamiento de demandas relacionales de retardores.

Sin embargo, su capacidad de acción y su alcance se ven directamente limitados por el estadio de conciencia que lo anima, lo cual explica la diferencia entre un partido de propaganda y uno de vanguardia en la concepción intelectual de Vitale.

Dicho esto, considero que el argumento teórico devenido del acercamiento al pensamiento intelectual de Vitale, a pesar de sus debilidades, enriquece el campo de la acción colectiva al insistir en que los cambios cualitativos en la capacidad organizativa están profundamente ligados a la evolución de la conciencia colectiva. En este escrito, no solo se ha rescatado un aporte intelectual relevante de nuestra América, sino he intentado situarlo dentro del marco analítico de un enfoque que permite a los investigadores de la política contenciosa comprender la interacción entre lo subjetivo, lo organizativo y lo estructural frente al cambio social.

Referencias

- Gamson, W. (1992) Talking Politics. Cambridge, Cambridge University Press.
- Guadarrama González, P. (1990) Marxismo y antimarxismo en América Latina. Universidad INCCA de Colombia. Bogotá.; Ediciones El Caballito. México-Editora Política. La Habana. México DF 1994; El perro y la rana. Tomo I y II. Caracas. 2015; Editorial Ciencias Sociales. La Habana. 2018.
- Guadarrama González, P. (1994) El núcleo duro de la teoría marxista y su afectación por la crisis del socialismo, En América Latina, marxismo y postmodernidad. Universidad INCCA de Colombia. Bogotá. (pag. 204-205); Humanismo, marxismo y postmodernidad. Obtenido de: <https://www.ensayistas.org/filosofos/cuba/guadarrama/textos/Humanismo.pdf>
- Guadarrama González, P (1998). Bosquejo histórico del marxismo en América Latina en Filosofía en América Latina. La Habana, Editorial Félix Varela (pág.1-72) Obtenido de http://www.archivochile.com/Ideas_Autores/guadarramapg/guadarramapg00001.pdf
- Guadarrama González, P. (2009) Autenticidad. En Biagini, H; Roig, A. (2009) Diccionario del pensamiento alternativo. UBA. Buenos Aires, UBA. pág. 58.
- Lenin, V. (2014) [1901] Por dónde empezar. En Centro de Estudios socialistas Karl Marx. Obtenido de: <https://www.marxists.org/espanol/lenin/obras/1901/mayo/001.htm>
- Lenin, V. (2003) [1917]. El Estado y la revolución. Buenos Aires: Marxists Internet Archive. Obtenido de <https://www.marxists.org/espanol/lenin/obras/1910s/estyrev/>
- Lenin, V. (2010) [1902]. Qué hacer: problemas candentes de nuestro movimiento. Venezuela: Ministerio del Poder Popular. Obtenido de https://www.marxists.org/espanol/lenin/obras/1900s/quehacer/que_hacer.pdf
- McAdam, D; Sindey, T; Tilly, C (2005). Dinámica de la contienda. Madrid: Hacer.
- Meza Sanchez, A. (2012). Historiografía y compromiso en la obra de Luis Vitale. Revista de Historia y Ciencias Sociales, Universidad Arcis, 112-117.
- Miranda, N. (2001). Contribución para una historia del trotskismo chileno 1929-1964. Santiago de Chile: Clase contra clase.
- Monarde Gonzales, S. T. (2017). Biografía Intelectual de Luis Vitale Cometa. Santiago de Chile: Tesis para optar por el título de Licenciado en Historia y Ciencias Sociales
- Tarcus, H. (1996) El marxismo olvidado en la argentina: Silvio Frondizi y Milciades Peña. Buenos Aires, El cielo por asalto.
- Tarcus, H. (2010). El marxismo en la Argentina. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Tarcus, H. (2016). Para un programa de Estudios sobre los marxismos latinoamericanos. CEDINCI, 1-16.
- Tarcus, H. (201) La biblia del proletariado. Traductores y editores de El Capital. Buenos Aires: Ed. Siglo Veintiuno editores, 127p.
- Tilly, C. (1992). Coerción, Capital y los Estados Europeos, 990-1990. Alianza editorial: Madrid.
- Tilly, C. (2006). “Repertoires of Contention”, en Regimes and Repertoires, Chicago: Chicago University Press, pp. 30-60.

- Tilly, C. (2007). *Contienda política y democracia 1650-2000*. Barcelona: Hacer. Tilly, C. (2010). *Confianza y Gobierno*. Buenos Aires: Amorrourto.
- Tilly, C. (2010). *Democracia*. Barcelona: Akal.
- Vitale, L. (1962). *Historia del movimiento obrero*. Santiago de Chile: POR. Obtenido de https://www.archivochile.com/Ideas_Autores/vitalel/3lvc/03lvcmovsoc0005.pdf
- Vitale, L. (1964). *Esencia y apariencia de la Democracia Cristiana*. Santiago de Chile, Arancibia Hermanos.
- Vitale, L. (1973.). *América Latina, ¿feudal o capitalista?* En J. Petras, & M. Zeitlin, *América Latina ¿reforma o revolución?* Buenos Aires: Tiempo Contemporaneo.
- Vitale, L. (1979). *Chile: vida cotidiana en los campos de concentración*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Vitale, L. (1979). *Génesis y evolución del movimiento obrero chileno hasta el Frente Popular*. Caracas: Universidad Central de Venezuela. Obtenido de https://www.archivochile.com/Ideas_Autores/vitalel/3lvc/03lvcmovsoc0004.pdf
- Vitale, L. (1982). El papel de la socialdemocracia en América Latina. *ALAJ*, 6(17), 1-8. Obtenido de https://www.archivochile.com/Ideas_Autores/vitalel/2lvc/02lvchistsocal0036.pdf
- Vitale, L. (1983). *Hacia una historia del Ambiente de América Latina*. Mexico: Nueva Sociedad. Obtenido de https://www.archivochile.com/Ideas_Autores/vitalel/6lvc/06lvctextpol0020.pdf
- Vitale, L. (1985). La especificidad latinoamericana de los movimientos sociales feminista, ecología y cristianos de base. Medellín: Congreso Nacional de Sociología. Obtenido de https://www.archivochile.com/Ideas_Autores/vitalel/2lvc/02lvchistsocal0025.pdf
- Vitale, L. (1985). La especificidad de los movimientos latinoamericanos. Congreso Colombiano de Sociología (págs. 1-8). Medellín: Disponible en https://www.archivochile.com/Ideas_Autores/vitalel
- Vitale, L. (1987). *Hacia una nueva concepción de Partido*. Revista Transformaciones. Obtenido de https://www.archivochile.com/Ideas_Autores/vitalel/6lvc/06lvctextpol0018.pdf
- Vitale, L. (1987). *La mitad invisible de la historia latinoamericana: el protagonismo social de la mujer*. Buenos Aires: Planeta.
- Vitale, L. (1992). *Introducción a una teoría de la historia para América Latina*. Buenos Aires: Planeta.
- Vitale, L. (1997). *Vigencia y limitaciones de Mariategu*. Lima: Simposio Internacional AMAUTA. Obtenido de https://www.archivochile.com/Ideas_Autores/vitalel/4lvc/04lvcpo0012.pdf
- Vitale, L. (1998). *Contribución para una historia del Anarquismo en América Latina*. Santiago de Chile: Editorial Instituto de Investigación en Movimientos Sociales Pedro Vuskovic.
- Vitale, L. (1998a). *Historia social comparada de los pueblos de América Latina: pueblos originarios y colonia*. (U. d. Chile, Ed.) Chile. Obtenido de https://www.archivochile.com/Ideas_Autores/html/vitale_l.html

Vitale, L. (1998b). Historia social comparada de los pueblos de América Latina: Independencia y formación social república Siglo XIX. Santiago de Chile. Obtenido de https://www.archivochile.com/Ideas_Autores/html/vitale_l.html

Vitale, L. (1998c). Historia Social Comparada de los Pueblos Tomo 3. Santiago de Chile: LOM.

Vitale, L. (1999). Contribución a la historia del MIR 1965-1971. Santiago: Instituto de Investigaciones Pedro Vuskovic. Obtenido de https://www.archivochile.com/Ideas_Autores/vitalel/6lvc/06lvctextpol0003.pdf

Vitale, L. (2000). Hacía un enriquecimiento de la teoría del desarrollo desigual y combinado. Santiago de Chile: CEME. Obtenido de https://www.archivochile.com/Ideas_Autores/vitalel/8lvc/08lvteohist0002.pdf

Vitale, L. (2001). Las clases sociales de Chile a principios del Nuevo Siglo XXI. Santiago de Chile: CEME.

Vitale, L. (2002). La larga marcha por la unidad e identidad latinoamericana. Santiago de Chile: Cucaña Editores.

Miedo y subjetivación en la racionalidad neoliberal

Mateus Muniz de Souza

Universidade Federal de Alfenas/MG

Resumen

¿Cómo se moviliza y administra el miedo por la racionalidad neoliberal, con el fin de controlar y moldear la subjetividad de los individuos? Combinado con la promoción de el derecho laboral de excepción y el capitalismo de la positividad, el miedo es movilizado y administrado socialmente para garantizar la sumisión y el consentimiento del individuo a la racionalidad neoliberal, organizando nuevas formas de servidumbre voluntaria. El miedo impulsa al individuo a adaptarse a las demandas del mercado y a someterse a un sistema de control social cada vez más riguroso y opresivo. Crea disposición para aceptar sanciones sociales más profundas, generalmente a expensas de los derechos sociales. Aquellos que logran alcanzar el éxito son considerados ganadores, mientras que quienes fracasan son vistos como perdedores y responsabilizados por su propia condición. Este escenario genera un miedo permanente a ser visto como un fracaso por los demás. Tal mentalidad produce una presión psicológica constante sobre los individuos, quienes sienten la necesidad de mantenerse siempre productivos para garantizar no solo el éxito, sino, en muchos casos, su propia supervivencia. Para comprender las profundas relaciones que tiene el miedo con la racionalidad neoliberal y los efectos que sus usos tienen en los actuales procesos de subjetivación, se han acogido dos estrategias analíticas desarrolladas por Foucault, la gubernamentalidad y el dispositivo. Este enfoque resulta crucial para la argumentación, ya que se trata de desvelar las prácticas discursivas y no discursivas que han posibilitado la instauración del miedo como una impronta en las prácticas políticas contemporáneas y su repercusión en la configuración de las subjetividades. El artículo concluye que la racionalidad neoliberal se sostiene sobre un marco de miedo que, guiado por la amenaza permanente del desempleo, dirige las conductas y decisiones individuales en nombre de la eficiencia y el rendimiento.

Palabras clave

Miedo, Racionalidad Neoliberal, Democracia

1. INTRODUCCIÓN

Las promesas de la modernidad, señaladas por la tríada promulgada por la Revolución Francesa – libertad, igualdad y fraternidad – no se concretaron. Fueron reconfiguradas. La retórica universal y progresista, que reconoce al individuo como titular de derechos fundamentales consagrados en una Constitución, no prosperó. Solo se consagraron los intereses de unos pocos, perpetuando la lógica de una instrumentalidad de mercado, el interés propio y el control. Todo proyecto de la modernidad fue reconfigurado en la medida en que la racionalidad neoliberal estableció pilares y premisas que afectan y perjudican una serie de preceptos fundamentales de la civilización. La expoliación, la desapropiación, la mercantilización y el desmantelamiento del bien común anularon las promesas de la modernidad. La racionalidad neoliberal rompió con el contrato social y transformó la promesa de una conciencia ética colectiva en una gramática de desechabilidad para los cuerpos desposeídos de dignidad y ciudadanía. La búsqueda de la supervivencia y la realidad inminente de la muerte se convirtieron en regla para los individuos considerados desechables. Sin una utilidad o un papel adecuado para desempeñar como mercancía, muchos individuos debilitados, si no eliminados por el agotamiento y la desaparición de las grandes redes de protección colectiva, son expulsados a “zonas de abandono social” (BIEHL, 2005).

Frente a la imprevisibilidad y la liquidez que caracterizan el escenario actual, según lo indicado por Bauman (2009), destacamos que la sensación difusa y constante de miedo puede considerarse una de las principales características de la sociedad contemporánea. Irreprimible, el miedo se ha convertido en la prueba de fuego del siglo XXI. La famosa frase de René Descartes, “pienso, luego existo”, que reflejaba el pensamiento ilustrado del siglo XVIII, se transforma, en la racionalidad neoliberal, en “tengo miedo, luego existo”. Vivir en una sociedad del miedo significa no poder vislumbrar perspectivas claras para el presente y no ser capaz de anticipar el futuro de manera segura. La vida del individuo se resume en contornos de profunda desconfianza, marcada por vulnerabilidades constantes y una ausencia de esperanza.

Cada día, los individuos son bombardeados por una fuente inagotable de información negativa, lo que genera una experiencia angustiante y un malestar constante en todos los aspectos de la vida cotidiana. Pandemias, terrorismo, asaltos, hambre, desempleo, inmigración ilegal, guerras, crisis, atentados y desastres naturales son algunos de los eventos que provocan miedo y sufrimiento psíquico. Además, la privatización de derechos, la explotación completa del ser humano, la transformación del individuo en mera mercancía, la competencia brutal, el debilitamiento de la solidaridad y la deconstrucción de los vínculos sociales generados por la inseguridad, la incertidumbre y el individualismo, refuerzan un ambiente de vulnerabilidad material y fragilidad psicológica. Estos elementos provocan una

creciente desconfianza respecto al futuro. El presente es peligroso, el futuro es incierto y las personas representan una amenaza. En este contexto, el miedo se moviliza y administra socialmente para garantizar la sumisión y el consentimiento del individuo a la racionalidad neoliberal. El miedo no solo paraliza, sino que también disciplina. El individuo que siente miedo hoy se vuelve dócil mañana; el individuo debilitado y expuesto hoy es el empleado flexible de mañana. El miedo actúa como un estribillo, llevando a los trabajadores a aceptar empleos precarizados y carentes de derechos laborales garantizados. El resultado de este artículo evidencia que la racionalidad neoliberal se fundamenta en la fabricación del miedo. Alineado con la constante amenaza de desempleo, el miedo orienta la conducta de los individuos hacia elecciones que conducen a una mayor explotación, lo cual se realiza en nombre de un ethos de éxito y prosperidad.

2. RACIONALIDAD NEOLIBERAL

Este artículo se fundamenta en la percepción incuestionable de la presencia del neoliberalismo en diversas dimensiones de la vida, corroborada por Dardot y Laval (2016, p. 17), para quienes “el neoliberalismo, antes que una ideología o una política económica, es en primer lugar y fundamentalmente una racionalidad”. Tal manera de referirse al neoliberalismo implica comprenderlo más que como una simple doctrina política o económica, o incluso como una ideología dominante. Ya no se trata de pensar el neoliberalismo como un proyecto económico estático que opera únicamente por medio de medidas de desregulación, privatización y políticas de austeridad. Se trata, más específicamente, de comprender que la racionalidad neoliberal implica transformar de manera más profunda la relación que cada individuo mantiene consigo mismo (DARDOT; LAVAL, 2016). Dardot y Laval (2016, p. 16) contextualizan: “con el neoliberalismo, lo que está en juego es nada más y nada menos que la forma de nuestra existencia, es decir, la manera en que somos llevados a comportarnos, a relacionarnos con los otros y con nosotros mismos”.

En tanto racionalidad, el neoliberalismo prescinde de la represión o coacción (CORBANEZI; RASIA, 2020). Según Han (2018c, p. 25-26), “la técnica de poder del régimen neoliberal asume una forma sutil, flexible e inteligente” de subjetivación y sujeción. Como expresan Corbanezi y Rasia (2020, p. 296), “se trata de hacer que el individuo se conduzca de determinada manera como si estuviera motivado por sus propios intereses”. De esta forma, la racionalidad neoliberal “no se basa en funcionar por prohibición y privación, sino por disfrute y realización. En lugar de hacer a las personas obedientes” (HAN, 2021a, p. 34), procura volver al individuo dependiente. Como dice La Boétie (2009), la servidumbre es voluntaria. Han (2018c, p. 26) hace un análisis preciso: “mucho más eficiente es la técnica de poder que hace que las personas se sometan al contexto de

dominación por sí mismas”. La promesa de satisfacción provocada por la racionalidad neoliberal es más eficiente como proceso de subjetivación y sujeción, porque es atractiva y libre de limitaciones. Es afable y seductora, provoca buenas sensaciones de pertenencia. Invita al individuo a participar, compartir y mercantilizar sus deseos y aspiraciones. El propio individuo encuentra placer en desear y servir al capital. En palabras de Han (2021a, p. 35): “¿protestar contra qué? ¿contra sí mismo?”.

En esta perspectiva, la racionalidad neoliberal actúa como una biopolítica (DOUZINAS, 2021), en la medida en que busca gobernar la vida y los cuerpos de los individuos, imponiéndoles normas y principios que son funcionales a sus intereses. La racionalidad neoliberal es una biopolítica porque se preocupa por controlar y regular la forma de nuestra existencia, alcanzando “las profundidades de la conciencia hasta los organismos de la población” (DOUZINAS, 2021, p. 13), con el objetivo de establecer modos de actuar y pensar, intentando crear las condiciones que permiten a los individuos actuar en el mercado. En este sentido, la racionalidad neoliberal se vale de “modos de subjetivación, en los cuales los individuos pueden ser llevados a trabajar sobre sí mismos, por medio de prácticas y tecnologías de sí, en nombre de la vida o la salud individual o colectiva” (DOUZINAS, 2021, p. 13). Los modos de subjetivación a los que son sometidos los individuos posibilitan el proceso de fabricación de cuerpos dóciles, que pueden ser transformados y manipulados de acuerdo con los moldes determinados por la racionalidad neoliberal. La competencia, en particular, es un modo absoluto de subjetivación de la racionalidad neoliberal, y es perseguida por los individuos en todas las dimensiones de la vida (DARDOT; LAVAL, 2016). Motivados por la lógica competitiva, los individuos buscan el desempeño y la productividad constante como formas de alcanzar la autorrealización, “una vez que sus propios destinos sociales, de los cuales son exclusivamente responsabilizados, [...] se vuelven dependientes de la calidad del compromiso en sus actividades” (CORBANEZI; RASIA, 2020, p. 297).

La competencia se combina con otro modo de subjetivación más afirmativo de control social que Dardot y Laval (2016) denominan “dispositivo desempeño/goce”. Para los autores (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 353), el poder de la racionalidad neoliberal, como venimos discutiendo, “se debe a la instauración de situaciones que obligan a los sujetos a funcionar de acuerdo con los términos del juego impuestos a ellos”. Se establece aquí una sociedad del desempeño y la producción (HAN, 2017c), que implica la necesidad de cuidado del cuerpo y de perfeccionamiento de sí mismo (DARDOT; LAVAL, 2016). Se espera que cada individuo produzca siempre más y goce siempre más y, de este modo, se adecúe, se docilice y se conecte directamente con su nueva realidad (DARDOT; LAVAL, 2016). Al respecto, Dardot y Laval (2016) señalan la instauración de técnicas de training y de coaching que buscan hacer de cada individuo un “especialista de sí mismo”. Conforme

expresa Saidel (2016, p. 141), el individuo asume un “contrato psicológico que implica la adhesión a la misión” de la racionalidad neoliberal, bajo pena de pasar hambre, fracasar o convertirse en una vergüenza para la sociedad. Así, para aproximarnos a los estudios sobre la racionalidad neoliberal, sobre todo frente a sus estrategias y múltiples transformaciones concernientes a la vida humana, es importante estudiarla como “forjadora de nuevas subjetividades que respaldan nuevas formas de existencia” (AMARAL, 2018, p. 517).

Desde la perspectiva de esta racionalidad neoliberal, Brown (2019) utilizó el término “economización de la vida” para designar la forma contemporánea del capitalismo que se ha apropiado de todas las dimensiones de la existencia humana. Según la autora, a medida que el neoliberalismo se convierte en el sentido formador de un mundo totalizante, “se extiende por los lugares de trabajo, las escuelas, los hospitales, los gimnasios, los viajes aéreos, la policía y todas las formas del deseo y de la toma de decisiones humanas” (BROWN, 2021: 96–97). Esto es lo que Massumi (2015: 25) define como la “subsunción de la vida” bajo el capitalismo, donde el neoliberalismo “se trata más de explotar y capturar o producir y multiplicar potenciales para hacer y ser que de vender cosas”. Se trata de colonizar toda la existencia humana según los dictados neoliberales que capitalizan todo, lo cual puede ejemplificarse con plataformas virtuales que capturan sentimientos a través de herramientas como “Close Friends” (Instagram) o preguntas como “¿en qué estás pensando ahora?” (Facebook). Las plataformas digitales han mercantilizado las emociones de la vida en forma de reels, stories, likes y publicaciones. Esta forma de acción también se ha extendido al ámbito de la política nacional, como se observa en la instrumentalización de las redes sociales en los procesos electorales.

Ya no se trata, como en el Welfare State, de proporcionar un desarrollo político jurídico-económico vía redistribución conducida por el Estado para alcanzar una protección de derechos fundamentales que identifique a todos los ciudadanos como un todo cosmopolita. Se trata, más bien, de transformar al individuo investido de responsabilidad colectiva en un individuo al cual la sociedad no le debe nada (DARDOT; LAVAL, 2016). Lo que presupone para el individuo una autorresponsabilidad sobre sus elecciones y comportamientos. El individuo debe trabajar, maximizar sus beneficios, exponiéndose a su propia suerte con el fin de tener condiciones de acceso a su bienestar. Cada individuo busca elevar al máximo su desempeño y producción para sobrevivir: “nada de derechos si no hay contrapartidas” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 380). Es el estribillo del pasaje del welfare to workfare. El individuo, en su relación con su propiedad, con su familia, con sus seguros, con su jubilación, tiene que hacerla fructificar, “tiene que esforzarse para conseguir lo que quiere” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 381). Como dice Han (2018c, p. 16), “quien fracasa en la sociedad neoliberal, se considera a sí mismo como responsable y se avergüenza por ello”. Desde el desempleado hasta el pobre, pasando por el delincuente y por la enfermedad,

un mismo discurso permite definir que todas esas dificultades de la vida son vistas como errores de gestión, como fracasos y errores de entera responsabilidad individual (DARDOT; LAVAL, 2016).

La gran astucia de la racionalidad neoliberal consiste en establecer dos modelos paralelos de Estado: el Estado de derecho, que abarca únicamente a los individuos económicamente incluidos y convenientemente aceptados, y el Estado deteriorado de derecho, que se manifiesta en contra de aquellos que no forman parte de las elecciones del mercado. Se trata de una concepción totalitaria, que inculca en las personas conexiones mercantiles como la única forma de vida posible, permitiendo eliminar enemigos y crear “chivos expiatorios” para mantenerse en el poder. Actúa entonces como instancia de segregación, ya que dota al Estado de atribuciones propias de las instituciones privadas, convirtiéndolo en un agente administrador del cuerpo orientado a la rentabilidad. Sin embargo, una gran parte de los individuos no logra conducirse conforme a los parámetros de desempeño y producción, ni conseguir emprender en el mercado. Las deficiencias sociales y económicas de apoyo producidas por la propia racionalidad neoliberal actúan como obstáculos y, sumado a esto, se implementan políticas de muerte y supresión de derechos fundamentales.

3. MIEDO

En las últimas décadas, el avance de la racionalidad neoliberal produjo transformaciones profundas en las formas de poder y de control social. Más que una política económica, el neoliberalismo es una racionalidad política que se infiltra en todos los aspectos de la vida, transformando a los individuos y las relaciones sociales (DARDOT; LAVAL, 2016). Este artículo parte de la idea de que el miedo – no solo como afecto triste (CHAUÍ, 1987), sino como tecnología de poder – desempeña un papel central en la constitución de las subjetividades contemporáneas.¹ Combinado con la promoción de la inseguridad, la creciente precarización de las condiciones de vida y el capitalismo de la positividad (HAN, 2018c) y de la vigilancia (ZUBOFF, 2018), el miedo se establece como una tecnología central de gobierno en las democracias liberales en crisis, organizando nuevas formas de servidumbre voluntaria.

El concepto de psicopoder² (HAN, 2018c), en este contexto, resulta fundamental para comprender cómo el miedo es instrumentalizado de manera sutil, no solo como una

¹ Para Deleuze y Panert (1998, p. 50), “los poderes establecidos tienen interés en comunicarnos afectos tristes” y en administrar nuestros temores íntimos. Según los autores (DELEUZE; PANERT, 1998, p. 50), “[...] la tristeza, los afectos tristes son todos aquellos que disminuyen nuestra potencia de actuar”.

² Según Byung-Chul Han (HAN, 2018c, p. 45): “La psicopolítica neoliberal inventa formas de explotación cada vez más refinadas. Incontables talleres de gestión personal, fines de semana motivacionales, seminarios de desarrollo personal y entrenamientos de inteligencia emocional prometen la optimización personal y el aumento de la eficiencia sin límites. Las personas son controladas por la técnica de dominación neoliberal que busca explotar no solo la jornada de trabajo, sino a la persona en su totalidad, la atención completa e incluso la propia vida. El ser humano es descubierto y convertido en objeto de explotación”.

herramienta represiva, sino también como un medio de autosujeción. La lógica neoliberal lleva al individuo a temer no estar a la altura de las expectativas sociales, no acumular bienes o no ser visto, lo que lo conduce a conformarse por sí mismo a las normas establecidas. Dardot y Laval (2016) evidencian que la racionalidad neoliberal utiliza la libertad individual para promover la autorregulación y, al mismo tiempo, asegurar que los individuos se adecuen al sistema. En *Un mundo feliz*, Huxley (2014, p. 36) explica:

“[...] es el secreto de la felicidad y de la virtud: amar lo que estamos obligados a hacer. Tal es la finalidad de todo condicionamiento: hacer que las personas amen el destino social del que no pueden escapar”.

En este sentido, el miedo a fracasar, a caer en el anonimato y a mostrarse inadecuado no solo sostiene, sino que también intensifica la dinámica neoliberal. La principal forma de miedo en las sociedades neoliberales es el pavor de “quedarse atrás”, de no cumplir los ideales de éxito que la propia racionalidad neoliberal impone. Este miedo opera como el motor que mantiene al individuo atrapado en los engranajes del mercado, enriqueciendo a unos pocos y sometiendo a muchos a una constante carrera por la validación. Nadie escapa del sistema, salvo que decida no integrarse, bajo pena de pasar hambre o convertirse en una vergüenza para la sociedad.

El individuo se encuentra atrapado en una tensión constante entre el anhelo de libertad y el miedo a fracasar. La búsqueda constante de reconocimiento y afirmación conduce a una de las consecuencias más crueles de la racionalidad neoliberal: la perspectiva de vivir para terminar en el “cajón de basura”. Bento (2009, p. 205) enfatiza que “es este designio fatalista el que acarrea la preocupación más opresora: la vida se gasta oscilando entre el placer del consumo y el anuncio del horror de ser consumido”. Safatle (2021a, p. 20) argumenta que “no existe poder que se fundamente exclusivamente en el miedo. Siempre hay una positividad que otorga a las estructuras de poder su fuerza de duración”. La positividad es un concepto que se refiere a una característica central de la racionalidad neoliberal: el énfasis en la autopromoción, en el optimismo, en la superación y en la búsqueda constante de resultados, que condicionan al individuo a buscar incesantemente el éxito, la prosperidad y la libertad. En lugar de basarse en mecanismos explícitos de represión y castigo, la racionalidad neoliberal opera a través de incentivos y promesas de realización personal (HAN, 2018c).

La cultura del individualismo, de la competencia, de la resiliencia y de la meritocracia induce a los individuos a verse como rivales, y no como miembros de una sociedad solidaria y fraterna. En esta mentalidad competitiva, quienes logran alcanzar el éxito son considerados vencedores, mientras que los que fracasan son vistos como perdedores y responsabilizados por su propia condición. Este escenario genera un miedo permanente a quedar rezagado, a fallar, a ser considerado inadecuado o incompetente, o incluso a ser visto

como un fracaso por los demás. Tal mentalidad produce una presión psicológica constante sobre los individuos, que sienten la necesidad de mantenerse siempre productivos y eficientes para garantizar no solo el éxito, sino, en muchos casos, su propia supervivencia.

Todo es una cuestión de control. Todo régimen totalitario tiene una obsesión, una estrategia. Mientras los romanos ofrecían pan y circo para entretener al pueblo, en la racionalidad neoliberal la estrategia es el miedo. Duclos (2005) define: el núcleo del nuevo capitalismo es el miedo. La estrategia del miedo “genera un clima social y cultural que expresa una tendencia y organiza actitudes y expectativas que están en la base de una legitimación inducida a través de previsiones de escenarios catastróficos” (FERREIRA, 2012, p. 56). Es el caso de la narrativa de la austeridad que, inducida a través de previsiones de escenarios económicos catastróficos, se afirma como modelo político-jurídico-económico dominante (FERREIRA, 2012). El miedo inaugura una era sin precedentes en la que la racionalidad neoliberal transforma la desgracia y la miseria de millones en bonanza y fortuna para unos pocos. Como advierte Bauman (2008a, p. 177), “el mercado prospera en condiciones de inseguridad; aprovecha los miedos y el sentimiento de desamparo de los seres humanos” para lucrar. En palabras de Lazzarato (2017, p. 10), la racionalidad neoliberal “se ejerce pasando de la crisis económica, a la crisis climática, a la crisis demográfica, a la crisis energética, a la crisis alimentaria. Cambiando de nombre, solo se cambia de miedo”. Para el autor (LAZZARATO, 2017, p. 10), “la crisis y el miedo constituyen el horizonte insuperable de la gubernamentalidad neoliberal”. Así, la sociedad contemporánea ha sido forzada a vivir con miedo, a vivir su día a día temiendo por su propia vida – una crisis económica aquí, una estagnación de ingresos allá, un declive en el derecho a la salud acullá –, en la que los individuos se sienten en un estado de alerta permanente.

Bauman (2009, p. 19-21) destaca que los “miedos modernos comenzaron con la reducción del control estatal (la llamada desregulación) y sus consecuencias individualistas”. A medida que la máquina de muerte de la racionalidad neoliberal disuelve los lazos sociales, la solidaridad, la fraternidad y la cooperación, una cultura de humanidad y empatía es sustituida por una cultura desenfadada de competencia. En esta perspectiva, los valores que predominan actualmente dejan de lado el sentido de totalidad y, por ello, lo que vale cada vez más es el “yo” en detrimento de lo colectivo. La disolución del amor y de la alteridad hacia aquellos que son vulnerables o carecen de cuidados y protección representa hasta qué punto bloqueamos nuestros afectos y sensibilidades, hasta qué punto no logramos ponernos en el lugar del “otro”, hasta qué punto fingimos no ver a nuestro semejante y no reconocer que allí está nuestra propia condición humana. Cada individuo se encierra en sí mismo, marcha dentro de su propia burbuja. Como bien dijo el escritor portugués José Saramago en su discurso de recepción del Premio Nobel de Literatura, en diciembre de 1988, en Suecia: “se llega más fácilmente a Marte que a nuestro propio semejante”. Por eso

Bauman (2009, p. 21) advierte: “cuando la solidaridad es sustituida por la competencia, los individuos se sienten abandonados a sí mismos, entregados a sus propios recursos – escasos y claramente inadecuados”. A partir de entonces, un miedo sin precedentes modela la sociedad, que prospera en condiciones de incertidumbre e inseguridad, sobre todo por el desmantelamiento del Estado de bienestar, por el avance de las crisis económicas globales, por la pérdida de estatus económico y cultural de grupos privilegiados, por el fortalecimiento de la competencia basada en la comparación excesiva del “yo” con el “otro” y por la construcción de un imaginario meritocrático (BAUMAN, 2009).

La certeza de que vivimos en el imperio del miedo (BARBER, 2005), en un mundo desagradable (DELEUZE; PANERT, 1998), el surgimiento de frases de impacto: “el fin está próximo”, “estás solo”, “¿y si no funciona?”, “¿y si fracaso?”, la creencia en narrativas apocalípticas en las que el futuro parece indeterminado, ya que expectativas elevadas fueron sustituidas por esperanzas frustradas y por la “demostración irremediable de que nuestra sociedad está enferma” (SOBRINHO, 2005, p. 220), son motores centrales de la racionalidad neoliberal “para poner en marcha la impotencia necesaria para el buen funcionamiento de la máquina productiva” (MANSANO; NALLI, 2018, p. 78). El miedo a perder el empleo genera una angustia que torna al individuo vulnerable a las fuerzas de la racionalidad neoliberal. Trabajadores, aun habiendo cumplido sus tareas, se ven imposibilitados de dejar de trabajar. Los desempleados viven con el miedo de no encontrar un nuevo empleo, mientras que los empleados sufren presiones continuas por rendimiento y productividad, que muchas veces resultan en amenazas de despido. El miedo, en este contexto, se convierte en un poderoso instrumento de control, generando mayor compromiso y sumisión de los trabajadores.

El instrumento de “evaluación de desempeño” aplicado por las empresas es un ejemplo notable para comprender la movilización y la administración del miedo por parte de la racionalidad neoliberal. La “evaluación de desempeño” informa al individuo qué se espera de él cuando se enfrenta a un miedo, cómo debe responder, cómo debe sentir (FUREDI, 2007). Rodrigues (2011, p. 52) observa que “se trata de una práctica ideológica y un dispositivo de sujeción que, mediante notas, gráficos, rankings e incluso consejos, materializa el riesgo del descarte”. Una vez que la racionalidad neoliberal vende la idea de aniquilación económica y social, el miedo surge como factor importante, “ya que la sanción más temida por todos los empleados” es el despido (CASTELHANOS, 2005, p. 15). El miedo a perder el empleo, el miedo a perder el prestigio, “el arte de exprimir hasta la última gota” (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 463) mueven la subjetividad del individuo hacia el efecto más buscado por la racionalidad neoliberal: el desempeño y la producción. Esto alimenta un ciclo en el que el miedo no solo moviliza la acción, sino que también se

convierte en una herramienta de control sobre el individuo y su comportamiento en el ámbito laboral.

La movilización y la administración del miedo puede verificarse, por ejemplo, en los pronunciamientos de Elon Musk, nuevo propietario de X. Tras despedir a cientos de empleados, el empresario emitió un ultimátum a los trabajadores: alto desempeño en la empresa o despido.³ Según consta en el periódico *Folha de São Paulo* (JIN; POTKIN, 2022, p. n.p.), Elon Musk envió un mensaje a los empleados diciendo que “consideren si quieren seguir trabajando largas horas a alta intensidad o recibir una indemnización de despido compuesta por tres meses de pago”.

En esta lógica, la doctrina del miedo que la racionalidad neoliberal alimenta promueve la producción y movilización del miedo, lo que ocurre de manera efectiva desde el momento en que el desmantelamiento del Estado de bienestar se impuso como realidad (SAFATLE, 2021a). Para que la racionalidad neoliberal logre garantizar su compromiso, es necesario que el miedo sea una experiencia banalmente recurrente, a fin de influir en la manera en que el individuo da sentido a su vida y a su destino dentro de ella (FUREDI, 2007). Para que haya aquiescencia a la norma, es importante que el individuo tenga miedo: miedo a la muerte social (SAFATLE, 2021a). La muerte social es una expresión que tiene sus raíces en el vaciamiento de los derechos sociales y en la restricción de las posibilidades de vislumbrar horizontes posibles de vida. Su nivel de acción está en la ruptura de la dignidad de la persona humana, haciendo retroceder toda una lucha por los derechos (MIRANDA, 2021). La muerte social fue generada sobre todo por el “derecho laboral de excepción” (FERREIRA, 2011). La muerte social opera, por ejemplo, mediante la negación del acceso a la salud, a la educación, a los derechos laborales y previsionales, lo que condena al individuo a vivir bajo una perspectiva trágica, siendo incapaz de proyectar una vida más allá de sí mismo, ya que todo le fue arrebatado (MIRANDA, 2021). Él sabe que, cuando ya no sea útil para el mercado, su vida existencial será abatida y removida de la esfera social: sin compasión ni piedad, será arrojado al basurero de la ineptitud y del rechazo (BENTO, 2009).

Diversos autores sostienen que la formación de grandes masas de trabajadores precarizados, uberizados, tercerizados y flotantes representa un excedente de humanidad que opera en los sectores informales y formales, desprotegidos y sin derechos laborales, siendo resultado directo de la racionalidad neoliberal (HUBERMAN, 2020; DAVIS, 2006; MBEMBE, 2020a). Ese excedente – compuesto por trabajadores marginados – es frecuentemente descrito como un conjunto de ambiciosos y deseosos “emprendedores de sí mismos”. En realidad, esos trabajadores informales-formales son, según Davis (2006, p.

³ En este contexto, dice Elon Musk (JIN; POTKIN, 2022, p. n.p.): “en el futuro, para construir un Twitter 2.0 innovador y tener éxito en un mundo cada vez más competitivo, necesitaremos ser extremadamente hardcore. Eso significará largas horas de trabajo a alta intensidad. Solo un desempeño excepcional constituirá una nota de aprobación”.

210), “desempleados ‘activos’, que no tienen otra opción más que subsistir de algún modo para no pasar hambre”.

En ese proceso, emerge la figura del “cuerpo superfluo”, término que Bauman (2009, p. 23-25) utiliza para describir a aquellos que, desprovistos del estatus de “humanos”, son calificados como “inútiles”, inhábiles para el trabajo y condenados a permanecer económicamente inactivos. Standing (2014) denomina a este grupo como el “precariado”, refiriéndose a individuos sin garantías relacionadas al trabajo. Sassen (2016) observa una “lógica depredadora de expulsiones” que excluye todo lo que no se alinea con la lógica de la economía global. Huberman (2020, p. 101) argumenta que “cuanto mayor sea el número de trabajadores desempleados y precarizados, mayor será la cantidad de insatisfechos que necesitan ser controlados para no perturbar el orden del mercado”.

En este contexto, el miedo es sistemáticamente movilizado y administrado para mantener el control social y garantizar que todos permanezcan en alerta constante (BAUMAN, 2009). La necesidad de un enemigo, o incluso el instinto de un enemigo, es una necesidad social. No tener enemigo lleva a que no exista una especie de lazo que autoriza dar curso a toda clase de ambiciones de la racionalidad neoliberal. También es frustrar su compulsión de infundir miedo (MBEMBE, 2020b). Es esencial discriminar e identificar inequívocamente al enemigo. Figura desconcertante de ubicuidad, ahora es mucho más peligrosa, porque está en todas partes: “avanzando, tanto enmascarado como descubierto, está entre nosotros, a nuestro alrededor, e incluso en nosotros, capaz de surgir en pleno día como en medio de la noche, y en cada una de sus apariciones es nuestro modo de vida lo que amenaza con aniquilar” (MBEMBE, 2020b, p. 82).

En palabras de Pires (2021, p. 133):

Guerra contra cualquier enemigo. No importa quién o qué se combate. Pero que exista(n) permanentemente enemigo(s) contra los cuales converjan afectos que produzcan una adhesión social a la usurpación del poder del pueblo por los verdaderos soberanos que necesitan, para seguir siéndolo, dictar nuevas excepciones, y otras más, constantemente, necesitan normalizar excepciones. Una política de Estado en la cual la muerte es de excepción.

La hostilidad que la sociedad siente hacia determinados grupos es frecuentemente justificada por la idea de que esas personas vienen a quitar empleos, aprovecharse de la seguridad social o, más recientemente, integrar las filas de terroristas. Es más fácil atacar a un “terrorista”, deportar a un extranjero, dejar morir a judíos en cámaras de gas o abandonar

refugiados en el mar que intentar comprender y remediar el problema.⁴ El miedo, como afecto socialmente construido, sedimenta la adhesión social, y para ello es necesario construir enemigos, incluso imaginarios, que proporcionen una representación localizada para el exceso de inseguridad del “yo”.

Safatle (2021a, p. 76) afirma que “la política se transforma así en la gestión de la fobia”, ya que el enemigo no necesita estar presente o amenazar directamente, basta con que su posibilidad despierte el miedo. Como dice Mia Couto (2013, p. 31): “hay quienes tienen miedo de que el miedo se acabe”. La estrategia del miedo utilizada por la racionalidad neoliberal ocurre de forma activa, pues el individuo cree y consiente – un consentimiento “sin consentimiento” – que es necesario ceder derechos para contener sus frustraciones y su desamparo. El miedo hace que la sociedad retorne a la idea de que una vida relativamente segura se garantiza a cambio de la limitación de derechos fundamentales en nombre de la “defensa de la civilización”, aunque ello implique el más alto grado de deshumanización.

El individuo se convierte en lo que Canetti (1995) denomina “sobreviviente”. Cuando la supervivencia está en juego, todos se convierten en enemigos unos de otros, defendiéndose en nombre de su propia continuidad. Esta libertad para imaginar e identificar fuentes de miedo conduce a una legitimación de toda excepción bajo el pretexto de “autodefensa”, creando un horizonte de estado de excepción para los económicamente excluidos y políticamente indeseables. Así, la racionalidad neoliberal se caracteriza por operar en dos dimensiones interconectadas: la subjetiva y la objetiva. En la dimensión subjetiva, la racionalidad neoliberal moldea las percepciones, la mente y los comportamientos de los individuos mediante un *ethos* de éxito, prosperidad y libertad, al mismo tiempo que transfiere la responsabilidad del fracaso individual a los propios sujetos.

En ese escenario, el desempleado es culpabilizado por su propia condición, y el enfermo, por su incapacidad de producir, creando un ambiente en el que el fracaso se internaliza como una falla personal. El individuo pasa a temer no estar a la altura de las expectativas sociales impuestas, conduciéndose voluntariamente a conformarse con las normas establecidas. Por otro lado, en la dimensión objetiva, la racionalidad neoliberal utiliza crisis económicas, desempleo, hiperinflación y precariedad como herramientas de control social. Al promover una constante inseguridad económica, el sistema debilita redes de protección

⁴ Históricamente, el capitalismo, fundamentado en el miedo al “otro”, siempre ha establecido que ciertos sectores de la población se conviertan en enemigos o chivos expiatorios. Como subrayó Mejía (2012, pp. 80; 82), “lo único que el capitalismo dejó a su paso son poblaciones enteras de desechos humanos”, lo que evidencia un proceso permanente de descitadanía. Bauman (2009) describe representaciones como “parias”, “población excedente”, “superfluo”, “supranumerario”, “innecesario”, “extraño” y “desechable”. Butler (2020) aporta términos como “vidas precarias” y “abyecto indeseable”, mientras Marx (2013) menciona “proletarios”, “masas” e “indigentes”. Spivak (2010) utiliza el término “subalterno”, y Fanon (2005) habla de los “condenados de la tierra”. Otros conceptos relevantes incluyen “subciudadanía”, “ciudadano de papel”, “homo sacer”, “clases peligrosas”, “nadies”, “multitud”, “indeseables” y lo “no idéntico”.

social, como la seguridad social y los derechos laborales, colocando la responsabilidad de gestión de los riesgos en manos de los propios individuos.

En este contexto, el miedo se manifiesta de manera estructural: los individuos son condicionados a competir por su supervivencia y a garantizar su futuro sin el apoyo del colectivo, aceptando la precariedad como una condición natural e inevitable. Es la traducción de lo que Naomi Klein (2008) denomina la “doctrina del shock”.⁵ Al entrelazar estas dos dimensiones, la racionalidad crea una doctrina del miedo, en la que los individuos no solo aceptan sus condiciones de vida, sino que también internalizan sus principios como parte de una realidad inescapable. Así, el miedo al fracaso, al anonimato, a la inadecuación, al desempleo y al “otro” se convierten en motores esenciales para el mantenimiento y la perpetuación de dicha racionalidad, tanto en el plano subjetivo como en el objetivo.

4. CONCLUSIÓN

A lo largo de este artículo debatimos sobre el miedo y el papel que este afecto desempeña para perpetuar lo que denominamos racionalidad neoliberal. Esta se amplía especialmente con el desmantelamiento del Estado de bienestar, lo cual se observa en diferentes partes del mundo con reformas laborales que intensifican aún más la competitividad entre los trabajadores, naturalizan y profundizan la precariedad de las relaciones entre empleador y empleado. El trabajador permanece alerta sobre su condición vulnerable y lucha por mantenerse en el empleo, teniendo que ofrecer su fuerza de trabajo en un mercado que lo reconoce cada vez menos. Se trata de una realidad que retratamos a través de numerosos autores, quienes nos mostraron cómo la racionalidad neoliberal gobierna la educación, la salud, el ocio, la comunicación y la seguridad, convirtiendo todo en mercancía. Se implanta así un miedo activo en la subjetividad del trabajador que, sin seguridad, llega a creer y consentir – un consentimiento no consentido – sobre la cesión de sus derechos con el fin de contener sus frustraciones. Y, de este modo, el miedo vence al lograr que la sociedad crea que la seguridad de la vida depende de las limitaciones que se aceptan frente a los derechos arrebatados.

⁵ “Mirando a través de las lentes de esta doctrina, los últimos 35 años parecen diferentes. Algunas de las violaciones más infames de los derechos humanos de nuestra era, que suelen ser consideradas como actos sádicos perpetrados por regímenes antidemocráticos, fueron cometidas con la clara intención de aterrorizar al público, o empleadas activamente con el fin de preparar el terreno para la introducción de las ‘reformas’ radicales de libre mercado. En la Argentina de la década de 1970, la ‘desaparición’ de treinta mil personas bajo el gobierno de la junta militar, muchas de ellas activistas de izquierda, formó parte de la imposición al país de las políticas de la Escuela de Chicago, del mismo modo que el pavor fue aliado en un tipo similar de metamorfosis económica en Chile” (KLEIN, 2008).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL, Augusto Jobim do. Biopolítica y biocapitalismo: implicaciones de la violencia del control. *Veritas*, Porto Alegre, v. 63, n. 2, p. 515-543, 2018.
- BARBER, Benjamin. *El imperio del miedo*. Río de Janeiro: Record, 2005.
- BAUMAN, Zygmunt. *Confianza y miedo en la ciudad*. Río de Janeiro: Zahar, 2009.
- BAUMAN, Zygmunt. *Miedo líquido*. Río de Janeiro: Zahar, 2008a.
- BENTO, Jorge Olímpio. Del cuerpo y del activismo en la coyuntura de mercado y consumo. *Revista Portuguesa de Ciências do Desporto*, Porto, v. 9, n. 3, p. 203-227, 2009.
- BIEHL, João. *Vita: life in a zone of social abandonment*. Photographs by Torben Eskerod. Berkeley: University of California Press, 2005.
- BOÉTIE, Étienne de La. *Discurso de la servidumbre voluntaria*. São Paulo: Martin Claret, 2009.
- BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Ève. *El nuevo espíritu del capitalismo*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.
- BROWN, Wendy. *En las ruinas del neoliberalismo: el ascenso de la política antidemocrática en Occidente*. São Paulo: Editora Politéia, 2019.
- BROWN, Wendy. El Frankenstein del neoliberalismo: libertad autoritaria en las “democracias” del siglo XXI. En: ALBINO, Chiara; OLIVEIRA, Jainara; MELO, Mariana (orgs.). *Neoliberalismo, neoconservadurismo y crisis en tiempos sombríos*. Recife: Seriguela, 2021. p. 92-150.
- BUTLER, Judith. *Vida precaria: los poderes del duelo y la violencia*. Belo Horizonte: Autêntica, 2020.
- CANETTI, Elias. *Masa y poder*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- CASTELHANO, Laura Marques. El miedo al desempleo y las nuevas organizaciones de trabajo. *Psicología & Sociedad*, [s. l.], v. 17, p. 14-20, 2005.
- CHAUÍ, Marilena. *Sobre el miedo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987. p. 35-75.
- COUTO, Mia. Amurallar el miedo. *Revista Brasileña de Psicoanálisis*, [s. l.], v. 47, n. 1, p. 29-31, 2013.
- CORBANEZI, Elton; RASIA, José Miguel. Presentación del Dossier: racionalidad neoliberal y procesos de subjetivación contemporáneos. *Mediações*, Londrina, v. 25, n. 2, p. 287-301, 2020.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *La nueva razón del mundo: ensayo sobre la sociedad neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DAVIS, Mike. Planeta de favelas: la involución urbana y proletariado informal. En: SADER, Emir (org.). *Contragolpes: selección de artículos de la New Left Review*. São Paulo: Boitempo, 2006. p. 191-218.
- DELEUZE, Gilles; PARNET, Claire. *Diálogos*. São Paulo: Escuta, 1998.
- DOUZINAS, Costas. Las paradojas de los derechos humanos. *Latin American Human Rights Studies*, [s. l.], v. 1, 2021.
- DUCLOS, Denis. Las florecientes industrias del miedo permanente. *Le Monde Diplomatique*, [s. l.], 01 ago. 2005. Disponible en:

<https://diplomatie.org.br/as-florescentes-industrias-do-medo-permanente/>. Acceso el: 04 dic. 2022.

FANON, Frantz. *Los condenados de la tierra*. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2005.

FERREIRA, António Casimiro. La sociedad de austeridad: poder, miedo y derecho laboral de excepción. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, v. 95, p. 119-136, 2011.

FERREIRA, António Casimiro. *Sociedad de la austeridad y derecho laboral de excepción*. Porto: VidaEconómica, 2012.

FUREDI, Frank. The only thing we have to fear is the “culture of fear” itself. *American Journal of Sociology*, [s. l.], v. 32, n. 2, p. 231-234, 2007.

HAN, Byung-Chul. *Capitalismo e impulso de muerte: ensayos y entrevistas*. Petrópolis: Vozes, 2021a.

HAN, Byung-Chul. *Psicopolítica: el neoliberalismo y nuevas técnicas de poder*. Belo Horizonte: Âyiné, 2018c.

HAN, Byung-Chul. *La sociedad del cansancio*. Petrópolis: Vozes, 2017c.

HUBERMAN, Bruno. *La colonización neoliberal de Jerusalén después de Oslo: desarrollo, pacificación y resistencia en Palestina/Israel*. 2020. Tesis (Doctorado en Relaciones Internacionales) – Pontificia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2020.

HUXLEY, Aldous. *Un mundo feliz*. São Paulo: Globo, 2014.

JIN, Hyunjoo; POTKIN, Fanny. Musk dice al equipo de Twitter optar entre jornada intensa o despido. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 16 nov. 2022. Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/11/musk-diz-a-equipe-do-twitter-para-optarentre-jornada-intensa-ou-demissao.shtml>. Acceso en: 25 set. 2024.

KLEIN, Naomi. *La doctrina del shock: el auge del capitalismo del desastre*. Río de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

LAZZARATO, Maurizio. *El gobierno del hombre endeudado*. São Paulo: N-1 ediciones, 2017.

MANSANO, Sonia Regina Vargas; NALLI, Marcos. El miedo como dispositivo biopolítico. *Psicología: Teoría y Práctica*, [s. l.], v. 20, n. 1, p. 72-84, 2018.

MARX, Karl. *El capital: libro I, el proceso de producción del capital*. São Paulo: Boitempo, 2013.

MASSUMI, Brian. *Politics of affect*. John Wiley & Sons, 2015.

MBEMBE, Achille. *Crítica de la razón negra*. São Paulo: n-1 ediciones, 2020a.

MBEMBE, Achille. *Políticas de la enemistad*. Lisboa: Antígona, 2020b.

MEJÍA, Iván. Los residuos de la maquinaria capitalista: una reflexión sobre la violencia estructural y la vida presocial. En: CHÁVES, Helena; GREGOR, Mac (orgs.). *Estética y violencia: necropolítica, militarización y vidas lloradas*. Ciudad de México: UNAM, 2012. p. 80-91.

MIRANDA, Gabriel. *Necrocapitalismo: ensayo sobre cómo nos matan*. São Paulo: Lavrapalavra, 2021.

PIRES, Luis Manuel Fonseca. *Estados de excepción: la usurpación de la soberanía popular*. São Paulo: Contracorrente, 2021.

RODRIGUES, Silvia Viana. *Rituales de sufrimiento*. 2011. Tesis (Doctorado en Sociología) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

SAIDEL, Matías. La fábrica de la subjetividad neoliberal: del empresario de sí al hombre endeudado. *Pléyade*, n. 17, p. 131-154, 2016.

SAFATLE, Vladimir. *El circuito de los afectos: cuerpos políticos, desamparo y el fin del individuo*. Belo Horizonte: Autêntica, 2021a.

SAFATLE, Vladimir. La economía moral neoliberal y sus descontentos. En: SAFATLE, Vladimir; SILVA JUNIOR, Nelson; DUNKER, Christian (orgs.). *Neoliberalismo como gestión del sufrimiento psíquico*. Belo Horizonte: Autêntica, 2021b.

SASSEN, Saskia. *Expulsiones: brutalidad y complejidad en la economía global*. Río de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2016.

SOBRINHO, Sergio Francisco. La cultura del miedo y las transgresiones contemporáneas. *Revista Derecho, Estado y Sociedad*, Río de Janeiro, v. 9, n. 27, p. 215-226, jul./dic. 2005.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *¿Puede hablar el subalterno?* Belo Horizonte: UFMG, 2010.

STANDING, Guy. *El precariado: la nueva clase peligrosa*. Belo Horizonte: Autêntica, 2014.

ZUBOFF, Shoshana. Big Other: capitalismo de vigilancia y perspectivas de una civilización de información. En: BRUNO, Fernanda; CARDOSO, Bruno; KANASHIRO, Luciana; MELGAÇO, Lucas (orgs.). *Tecnopolíticas de vigilancia: perspectivas desde el margen*. São Paulo: Boitempo, 2018. p. 19-68.

Modelo de desarrollo científico y tecnológico: un desafío en la regulación y control de las inteligencias artificiales

Drndo. José Javier Lozano Noriega

Universidad Autónoma de Zacatecas

Drndo. Isidro Alonso Montelongo

Universidad Autónoma de Zacatecas

Dr. Edgar Zayago Lau

Universidad Autónoma de Zacatecas

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

Tras la Segunda Guerra Mundial, el surgimiento de las primeras computadoras marcó un punto de inflexión en el desarrollo de las altas tecnologías, generando una transformación profunda en los ámbitos científico, social político y económico. En América Latina, el desarrollo científico y tecnológico es impulsado a razón de su papel en el crecimiento económico y el beneficio a las clases dominantes, lo cual explicita la captura del beneficio de innovación para una minoría o para agentes de origen extranjero.

A partir de este panorama, en el presente trabajo se realiza un análisis en materia de propiedad intelectual, tomando como eje el patentamiento y el impulso del desarrollo de la Inteligencia Artificial (IA) en América Latina, en el que se toman los casos de México, Argentina y Colombia.

Para ello, sistematizamos información relativa a inversión y empresas vinculadas a esta tecnología y, mediante bases de datos internacionales, verificamos la propiedad de estos esfuerzos para mapear el origen del capital de los desarrollos. Esto remite a un análisis sobre las estructuras de protección intelectual y la falta de políticas que protejan la soberanía tecnológica de los países de la región.

Adicionalmente, se discuten las contradicciones derivadas de la expansión de la IA en el contexto de países muestra donde no existen marcos regulatorios adecuados ni políticas públicas que protejan el empleo, la privacidad y el acceso igualitario al conocimiento.

Palabras clave

Propiedad intelectual, inteligencia artificial, patentamiento, soberanía tecnológica, regulación

O Agronegócio à serviço da dominação financeira do Estado brasileiro

João Felipe de Almeida Ferraz

Universidad Federal Rural de Río de Janeiro (UFRRJ)

Resumen

Este estudo busca refletir sobre as funções específicas relegadas às representações políticas do agronegócio pelo regime de acumulação adotado pelo Estado brasileiro nos moldes do neoliberalismo, colocando as relações de produção cada vez mais sob o controle do grande capital financeiro e, por conseguinte, os interesses políticos das classes dominantes rurais também, com foco no contexto que se sucedeu ao golpe de Estado no governo de Dilma Rousseff em 2016 até o fim do governo de Jair Bolsonaro em 2022. Os processos políticos que se sucederam a esta ruptura institucional materializaram o reforço do poder estrutural do capital financeiro sobre o Estado, principalmente por meio das políticas agressivas de ajuste fiscal (Emenda Constitucional nº 95 – “Teto de Gastos”) e da autonomia adquirida pelo Banco Central. Em paralelo, ocorreu uma intensa tramitação de políticas focalizadas na intensificação de entidades financeiras não bancárias nos setores produtivos e na flexibilização dos fluxos especulativos na economia nacional, correspondendo aos processos de financeirização da agricultura e da terra. Dessa forma, propõe-se tentar compreender o papel político estratégico do agronegócio nessas alterações das instituições jurídico-políticas a favor da consolidação de hegemonia do grande capital financeiro no bloco no poder do Estado brasileiro, de que forma o principal conglomerado exportador do país ajudou a viabilizar certas medidas, como as de austeridade fiscal, e por quais meios. O artigo pretende extrair dados históricos sobre a dominação financeira progressiva do Estado, por meio de uma análise documental de fontes primárias e secundárias, além de investigar qualitativamente as práticas políticas de representantes do agronegócio direcionadas ao contexto de expansão da exploração da terra e de produção de commodities atrelado à lógica especulativa da financeirização.

Palabras clave

Agronegócio, capital financeiro, Estado, prática política, financeirização

1. Introdução

Os efeitos da reversão na ordem internacional capitalista nas décadas de 1970 e 1980 impactaram fortemente as economias latinoamericanas, instaurando um estado de crise permanente apoiado no endividamento. Estas crises conformaram estruturalmente as características que a política econômica dos Estados deveria ter, como eles se inseririam no alinhamento político das classes sociais em conflito e de que formas as representações sociais passariam a fazer política no aparelho institucional. No Brasil, foi observada uma mudança no regime de acumulação adotado pelo Estado brasileiro na década de 1990, aos padrões do neoliberalismo, o qual delegou uma função específica ao agronegócio: o de principal gerador de superávit fiscal primário. O sistema mundial capitalista presenciou crises sucessivas no século XXI.

Este texto, portanto, propõe uma revisão de uma literatura crítica marxista sobre o Estado capitalista e o regime de acumulação dominado pelas finanças e, em paralelo, questiona a função delegada pelo grande capital financeiro (doméstico e internacional) para o mais importante conglomerado de setores produtivos: o agronegócio. Considerando que, no século XXI, os Estados latino-americanos tiveram que lidar com a herança dos colapsos econômicos herdados das décadas de 1980 e 1990, objetiva-se uma pesquisa qualitativa sobre algumas das ações políticas mais estratégicas condicionadas à compromissos financeiros, como a geração de divisas internacionais para o pagamento das dívidas e de seus juros; em detrimento de optar por uma política deficitária para industrialização.

No caso brasileiro, o agronegócio se expressa em sua face fundamental como uma forma histórica de produção agropecuária consolidada no século XXI. É importante que se apreenda este fenômeno pelo seu papel protagonista na economia no regime de acumulação contemporâneo do capitalismo nacional, bem como pela sua força em se enraizar na sociedade e produzir visões sobre ela (Heredia, Palmeira, Leite, 2010). Com isso, o primeiro passo para entender o agronegócio em sua complexidade é pesquisar sobre a sua gênese pelas relações sociais de produção antecedentes e pelo decisivo gerenciamento do Estado (Delgado, 2012).

O artigo busca compreender a prática política do agronegócio em termos da sua representação institucional durante governos que aprofundaram a política econômica atrelada à austeridade fiscal. Neste sentido, parte-se da hipótese que, mesmo contrariando as bases estruturantes de seu pacto de economia política, os representantes do agronegócio atuam politicamente em defesa dos interesses do grande capital financeiro em última instância. Isto se dá pelo fato de estas frações de classe ocuparem a hegemonia do bloco no poder do Estado brasileiro. Para isto, a exposição seguirá uma linha argumentativa que se inicia pelas condições da ordem internacional para constituição do regime de acumulação financeirizado no Estado brasileiro; depois se explicará os elementos aparentes da

dominação do capital financeiro sob o aparelho institucional do Estado; com ênfase na hegemonia político-ideológica expressa pela máxima da austeridade fiscal; e, por fim, serão expostas as ferramentas com que o agronegócio se articula na política institucional para defender estes interesses.

2. Mundialização e as novas condições da hegemonia

A gênese e a manutenção desse modelo de exploração agropecuária possuem vínculo estreito com o Estado, tanto por políticas públicas diretas (aquelas específicas para o setor agropecuário e o meio rural), como por políticas públicas mais universais ou globais (a exemplo de alterações na política econômica e projetos de infraestrutura) (Heredia, Palmeira, Leite, 2010). Assim, levando em consideração que as ações políticas e tomadas de decisão governamentais, que compõem a construção do agronegócio, fazem parte de uma reorientação do padrão de acumulação brasileiro, buscamos expor algumas condicionantes das relações internacionais.

Pode-se dizer que a década de 1970 coleciona eventos decisivos para explicar a inviabilidade e a crise do regime de Bretton Woods e, com isso, as novas formas de imposição imperialista pelos Estados Unidos. Algumas justificativas econômicas gerais foram mais bem apreciadas pela literatura e pelo senso comum, como um processo cíclico de estagnação econômica que, combinado com alta inflação, gerou uma queda na taxa geral de lucro, além dos choques de petróleo (Furno, 2023). No entanto, para além dessas explanações econométricas — que possuem a sua veracidade —, a situação também se deveu à ruptura com o padrão monetário pelos Estados Unidos, alterando-se para o dólar-flexível, bem como a desregulação do sistema de circulação internacional, como forma de redirecionamento da estratégia de expansão de poder hegemônico (Fiori, 2004).

Em acréscimo, a elevação da taxa de juros e a valorização do dólar na década de 1980 também foram medidas essenciais para impor o endividamento do resto dos países e constranger as políticas fiscais expansionistas dos outros Estados, de forma a suspender seus projetos de industrialização e desenvolvimento tecnológico (Tavares & Belluzzo, 2004). O capital financeiro internacional capitaneado pelos Estados Unidos começava a desidratar polos reais de produção de outros Estados nacionais, com a finalidade de concentrar estas cadeias de valor em fluxos que pudesse controlar.

Do ponto de vista político-militar, o avanço tecnológico e bélico da União Soviética e a derrota na Guerra do Vietnã em meados da década de 1970 teriam se somado a outros fatores ao provocarem uma “perda de densidade da hegemonia mundial dos Estados Unidos” (Fiori, 2004, p. 80). Um novo padrão de acumulação capitalista passaria a ganhar corpo e se destacar, conduzido pelos EUA enquanto legitimador da realidade nas estruturas econômica, política e ideológica e se concretizando em uma prevalência do capital financeiro

em relação à esfera produtivo-real. A isso, se somava a progressiva diversificação das atividades financeiras e um destacamento relativo da esfera das finanças em relação às atividades produtivas, conceptualizado por financeirização (a ser mais bem desenvolvido a seguir).

Este descolamento é acompanhado por um movimento importante de centralização de capitais, desde uma dinâmica de acumulação focada nas finanças e em práticas especulativas. Inaugura-se, portanto, uma nova dimensão de acumulação capitalista, junto a um remodelamento da disposição política das classes dominantes. Diante do fim da União Soviética e a derrocada do bloco socialista nos anos seguintes, a reconfiguração do capitalismo ganhou contornos globais, se instaurando no que se convencionou por “globalização”, mas que, seguindo a categorização de Jaime Osório (2019),¹ chamamos de mundialização.

Para o pensador chileno, é um processo que se manifesta sob a necessidade do capital de se apropriar dos diferentes espaços das suas relações de produção distribuídas no sistema mundial, reforçando dimensões de desigualdade na relação capital-trabalho e de dependência de países à periferia deste sistema. Ao se entrelaçar com o imperialismo estadunidense, a mundialização se encorpa também nos planos político e ideológico, instaurando um aparato institucional e de atuação que ultrapassa os limites jurisdicionais dos Estados dependentes, influenciando decisões estratégicas da agenda econômica, como é o caso do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (Osório, 2019). Se, por um lado, as décadas de 1980 e 1990 presenciam esta aparente fragilidade dos Estados, sendo atravessados pela mundialização com sua rede transnacional do capital financeiro e de oligopólios multinacionais, por outro, na política doméstica dos países latinoamericanos, esta dominação é reproduzida pelas burguesias internas por meio do alinhamento político-ideológico ao neoliberalismo e em aumento da exploração da força de trabalho e expropriação das classes subalternas.

Pode-se dizer que estes movimentos se amplificam com a flexibilização dos fluxos financeiros nas economias nacionais, juntamente ao aumento exponencial das atividades do capital especulativo, da quantidade de entidades financeiras não-bancárias e do endividamento das instituições sociais em geral (instâncias públicas, empresas e famílias). São esses alguns dos efeitos da financeirização da economia, que constitui a progressiva dilatação da riqueza financeira frente à riqueza real, bem como uma ampliação dos mecanismos de acumulação dessa fração rentista — tendo o Estado um desempenho fundamental na realização desses processos. Nessa lógica, a crise financeira internacional de 2008 passa a ser um importante ponto de inflexão do processo de financeirização do

¹ Este autor absorve o conceito ao apoiar-se nos teóricos do sistema-mundo, mais especificamente em Samir Amin.

capitalismo contemporâneo. A gravidade e a longevidade da crise teriam posto em evidência a centralidade da atividade financeira autônoma na ordem global, tanto quanto o papel imprescindível do Estado na materialização do que se convencionou a chamar de neoliberalismo, exercendo a liberalização e a desregulamentação do capital financeiro em larga escala (Lapavitzas, 2009).

Não somente o aumento material da participação do capital portador de juros e do capital fictício na economia caracterizaria a financeirização, mas inauguraria uma nova lógica de comportamento sobre as relações entre os atores sociais, haja vista a urgência de curto prazo que passam ter as empresas do setor produtivo decorrente da sujeição às avaliações do mercado financeiro (Paulani, 2024). Nessa toada, o endividamento seria o elemento norteador destas relações, mediadas decisivamente pelo Estado.

3. O poder das finanças domestica o Estado brasileiro

É sob este pano de fundo estrutural que o Estado capitalista contemporâneo se reproduz dialeticamente como decantador do poder político da sociedade. Aqui, partimos da concepção marxista de Nicos Poulantzas ([1968] 2019) em que o Estado capitalista é uma estrutura jurídico política que condensa as contradições de classe e as relações de forças da sociedade, porém não de maneira inóspita, já que seus aparelhos absorvem determinações históricas de lutas passadas. Ou seja, as instituições do Estado são marcadas pela dominação de classe internalizada por demandas e interesses hegemônicos a cada momento, a exemplo da mundialização. Em acréscimo pela posição de dependência no capitalismo mundial, o Estado latinoamericano se caracteriza também por restrições à sua soberania, o que:

implica a subordinação/associação ao capital e às classes dominantes locais frente ao capital e às classes soberanas do mundo desenvolvido e imperialista, situação que não deve ser interpretada como um obstáculo, mas, ao contrário, como uma condição de vida das classes dominantes locais, o que não exclui possíveis conflitos (Osório, 2019, p. 206).

A prática política das classes dominantes nestes Estados faz com que os seus aparelhos institucionais estejam cada vez mais vulneráveis e alinhados às pressões externas, seguindo as lógicas da financeirização de flexibilização e desregulação de mercados. Na América Latina, os instrumentos de financiamento do Estado passam pelo controle político das frações burguesas hegemônicas, as quais tentam reforçar este controle por meio de mobilização pela privatização de empresas públicas, incentivo à ideia de austeridade fiscal seletiva (contração em gastos sociais e destinação ao pagamento da dívida pública e suas amortizações), constrangimento dos governos à cobrança de impostos sobre produção e renda (intensificando a tributação sobre consumo) e ações para a privatização dos Bancos Centrais (direcionando o controle da política monetária para as classes dominantes). Na prática, estas medidas minam a autonomia do Estado:

Endeudamiento público y expropiación del Estado se refuerzan mutuamente como mecanismos de control político. Dicha capacidad de control resultará más eficaz y férrea en la medida en que los Estados no dispongan de fuentes extrafiscales autónomas de financiamiento (recursos rentísticos, empresas públicas, etcétera). La presión para eliminar tales fuentes es particularmente observable en los periodos en los cuales la burguesía estima deber recuperar y/o redireccionar un poder estatal que parece escapársele. La deuda pública opera entonces como herramienta de expropiación de estas fuentes y —por vía de consecuencia— de la redefinición de la acción estatal (Pierre Manigat, 2022, p. 221).

Com a reconfiguração da política econômica brasileira no decorrer da década de 1980, Pedro Paulo Zaluth Bastos (2017) destacou o “reforço do poder estrutural do capital financeiro” no sentido de constranger quaisquer decisões sobre modelo econômico e pautar os rumos institucionais a serem seguidos. Dessa forma, o Estado brasileiro adotou regimes de política fiscal contracionista desde a década de 1990 até os dias de hoje, com exceção de algumas tentativas governamentais de expansão do investimento público, neutralizadas político e judicialmente, a exemplo da Operação Lava Jato, da deposição da ex-presidenta Dilma Rousseff e da prisão do atual presidente Lula da Silva.

3.1 A austeridade como bússola da política fiscal

O comprometimento da política fiscal com os interesses do capital financeiro se reafirma institucionalmente desde o acordo do governo Cardoso com o FMI em 1998 e a máxima do “tripé macroeconômico” (fixado pela crise cambial em 1999), passando pelo ajuste fiscal do governo Rousseff em 2015 e pelo Teto de Gastos do governo Temer em 2016 e chegando no Novo Arcabouço Fiscal do terceiro mandato do governo Lula em 2023. O compromisso destas políticas fiscais deixa claro o alinhamento estatal ao grande capital financeiro,

isso significa que, quando houver aumento real da receita do Estado, que sempre acompanha o crescimento da economia, todo ele será transformado em aumento do superávit fiscal primário apropriado pelos rentistas na forma de pagamento dos juros da dívida pública – configurando-se uma brutal transferência de recursos públicos, arrecadados de toda a população, para a parcela mais rica, minoritária e situada no topo da distribuição de renda e riqueza (Filgueiras, 2017, p. 166).

Alicerçada a este acordo explícito, a meta de superávits fiscais primários se apoiou em atividades produtivas exportadoras de produtos primários ou semimanufaturados, de baixo valor agregado e que, portanto, são permanentemente insuficientes para cobrir o gasto público e se destinam a pagar os juros da dívida pública. Estas ações de recessão fiscal para superar uma crise permanente está apoiada na lógica da austeridade fiscal, que, além de ajudar a manutenção do estado de crise, favorece aos interesses do capital financeiro internacional.

Na medida em que há uma contração nos gastos públicos em um momento de recessão econômica (ou seja, alta capacidade ociosa de produção e desemprego elevado, por consequência baixa da renda), ainda menor será a arrecadação futura do governo, a sua receita. A investigação de Pedro Rossi, Esther Dweck e Flávio Arantes (2018) evidencia que o próprio Fundo Monetário Internacional (FMI), no ano de 2010, já revia suas propostas de austeridade para a superação da crise de 2008 por causa de experiências europeias fracassadas com redução do Produto Interno Bruto (PIB) decorrente de medidas contracionistas. Em outras palavras, “em uma grave crise econômica, quando todos os elementos da demanda privada (o consumo das famílias, o investimento e a demanda externa) estão desacelerando, se o governo contrair a demanda pública, a crise se agrava” (Rossi, Dweck, Arantes, 2018, p. 19).

Apesar das demonstrações empíricas que elucidam o contrassenso da ideia, a austeridade fiscal ainda possui muita força na disputa ideológica, principalmente por atender os interesses da fração de classe hegemônica, o capital financeiro. Nesse sentido, o movimento de contração de gastos do Estado passa a pautar o debate em torno da maioria das atividades macroeconômicas, como as definições governamentais de políticas fiscal e monetária. Assim, o acirramento nos conflitos distributivos do orçamento público a partir da década de 2010 se agrava ainda mais devido aos momentos de recessão econômica e à hegemonia político-ideológica que assume o capital financeiro desde o processo de financeirização, atribuindo pressão para que a fração do fundo público destinada ao pagamento da dívida pública e seus juros seja cada vez maior.

Na conjuntura brasileira, esse processo se acirra a partir de 2015, com a reeleição da presidenta Dilma Rousseff em um contexto de grande instabilidade política e econômica e pressão popular provocadas por diversos conflitos distributivos imprescindíveis. Nos atendo ao contexto macroeconômico devido aos limites do presente trabalho, o preço internacional de commodities (eixo principal da pauta exportadora nacional) apresentava violenta queda desde 2014, como mostram indexadores do Banco Mundial (Baffes et al., 2014), relacionada diretamente aos efeitos da crise financeira internacional. Com a brusca retração da economia, a pressão político ideológica da fração rentista aumentou ainda mais por uma política econômica contracionista, sendo prontamente atendida pela implantação do ajuste fiscal (exclusive os gastos com a dívida pública) do então Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, acompanhado pela manutenção de elevadas taxas de juros SELIC pelo Banco Central. Os cortes em despesas primárias aumentariam ainda mais a instabilidade do governo petista, cuja presidenta viria a sofrer um golpe de Estado em forma de impeachment no ano de 2016, com amplo apoio das classes burguesas (Filgueiras, 2017). Como ressalva, destaca-se estes foram apenas alguns dos fatores determinantes para referida ruptura institucional.

No mesmo ano, o governo de Michel Temer intensificaria ainda mais as medidas de liberalização do mercado financeiro brasileiro, ampliando o processo de financeirização e a entrada do grande capital financeiro na economia nacional. Juntamente a estas ações liberais, a ideia da austeridade fiscal ganhou ainda mais força com o apoio majoritário do amplo espectro político da direita, constituindo um ambiente ideológico favorável para promulgar a Emenda Constitucional nº 95, que instituiu o Novo Regime Fiscal, popularmente conhecido como “Teto de Gastos”. Esse ajuste congelou os gastos governamentais com despesas primárias pelos 20 anos seguintes (Delgado, 2018).

Com o Teto de Gastos, se estabeleceu uma política fiscal orientada para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública e a parcela do fundo público atribuída a essa finalidade se manteve em um intervalo percentual alto nos governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022), ainda que os gastos primários tenham sido reduzidos. Em 2017, o primeiro completo sobre a regra fiscal em questão, gastou-se 39,70% do Orçamento Federal Executado em juros e amortizações da dívida; enquanto no ano de 2022, foram 46,30% (Fatorelli, Ávila, 2022).

Da mesma forma que, no decorrer dos referidos anos, a dívida pública aumentou em vez de diminuir em termos absolutos, apesar de todo o esforço para o seu pagamento. Em valores reais, a dívida pública total brasileira aumentou de 3,56 trilhões de reais, em 2017, para 5,95 trilhões de reais, em 2022 (Tokarnia, Máximo, 2018; Máximo, 2023). Isso se deve a diversos fatores que estão alicerçados aos interesses de acumulação do grande capital financeiro, como a manutenção de altíssima taxa de juros SELIC pelo Banco Central, órgão responsável pela política monetária e por ordenar o sistema financeiro nacional, que adquiriu autonomia em relação à administração federal no ano de 2021.

4. Posição estratégica e atividade política do Agronegócio

Dentro deste escopo macroeconômico modificado, o agronegócio foi elevado a uma posição de protagonismo na balança comercial brasileira, como principal gerador de divisas internacionais desde o final da década de 1990. A construção desta posição foi edificada por meio de agendas políticas direcionadas, desde a econômica com uma vasta oferta de crédito subsidiado pelo Estado, materializado nos Planos Safra, e uma isenção fiscal direta para a exportação de bens primários e semimanufaturados, pela Lei Kandir (1996), a mobilização estatal pelo crescimento dos setores integrados à produção agropecuária de comércio, serviços e finanças nas décadas que iniciaram o século XXI (Delgado, 2012). Esta intervenção fica ainda mais expressiva se somarmos a mobilização de um aparato jurídico-legal favorável à apropriação de terras pela expansão da fronteira agrícola, finanças e outros insumos da produção agrícola, bem como pelo gerenciamento da produtividade agrícola. Por se tratar de um conglomerado heterogêneo que inclui setores à montante e à

jusante em relação à produção agropecuária, a literatura crítica da economia política e das ciências sociais brasileiras passou a identificar o aumento do controle do capital financeiro sobre a produção (Delgado & Leite, 2022; Trentin Rech & Jeziorny, 2024; Barros & Oliveira, 2023), bem como a financeirização da terra e outros recursos naturais, principalmente após a crise internacional de 2008 (Kato & Leite, 2020).

Nas administrações federais recentes de compromisso esclarecido com os interesses do grande capital financeiro (2016-2022), o agronegócio expressou um maior peso político de unidade e de representação institucional nos poderes legislativo e executivo, identificado pelos membros da Frente Parlamentar Agropecuária (FPA). Em meio às demandas gerais do capital financeiro especulativo, estes representantes atuaram ativamente pela sua institucionalização, como as privatizações, a autonomização do Banco Central, o desmonte das políticas públicas e a contração do investimento público, aumentando a proporção do pagamento da dívida e seus juros no orçamento público.

É possível identificar esta incidência política ao analisarmos as práticas diretas de institucionalização de demandas das entidades financeiras no campo brasileiro, como o aumento da tramitação de uma quantidade destacável de leis, decretos e medidas provisórias contra a legitimidade de reservas indígenas e áreas de proteção ambiental também foi destacável. Neste caso, o interesse basilar da agricultura patronal na expansão da fronteira agrícola se funde com a cobiça por terras do grande capital financeiro, expressa internacionalmente pelo fenômeno do land grabbing (acapariamento de terras). A exemplo disso, estão: o Projeto de Lei 2.633/2020, que pretende normatizar a regularização de posses irregulares de grandes áreas; o Projeto de Lei 2.963/2019, que estimula a maior flexibilização da comercialização de terras pelo capital estrangeiro (Kato, Leite, 2020); além dos Projetos de Lei nº 3.729/2004, que volta a tramitar em favor da flexibilização das regras de licenciamento ambiental, e os o PLs nº 490/2007 e nº 191/2020, que almejam respectivamente alterar as regras de demarcação de terras indígenas e flexibilizar a exploração mineradora nessas reservas (Castro, 2021, MPF, 2022, Antunes, 2021).

A priorização da expansão da produtividade e da acumulação do agronegócio se revela pelo grande volume de projetos de lei e por práticas predatórias ao meio ambiente, traduzidas pelos índices de monitoramento ambiental. As condicionantes de exploração dos imóveis rurais foram flexibilizadas e algumas medidas de liberalização da comercialização de terras com o capital estrangeiro foram aprovadas, como a “Lei do Agro” nº 13.986/2020 e o Projeto de Lei 5191/2020 do Fundo de Investimento nas Cadeias Produtivas Agroindustriais (Fiagro), que condiz com a abertura para o capital financeiro e especulativo e atração de investimento externo no agronegócio brasileiro (Giovanaz, 2021).

Considerações Finais

Portanto, nota-se que, na mesma medida em que são geridos estes avanços em políticas que favorecem a ampliação das bases da economia política do agronegócio, expandindo a disponibilidade de terras e a dinâmica especulativa da produção agrícola, são realizadas ações de austeridade de contração do orçamento público, como o desmonte ativo de políticas agrárias, sociais e ambientais. Todas essas atividades da política institucional contaram com a participação direta dos membros da Bancada Ruralista (Frente Parlamentar Agropecuária - FPA), em sua maioria, como autores destes projetos. Para Regina Bruno (2015), a Bancada seria a institucionalização dos interesses do patronato rural e agroindustrial. A FPA atua na aparência da política institucional o que outras representações do agronegócio já mobilizavam em termos de demandas comuns entre as cadeias produtivas, que possuem entre si divergências significativas.

Com isso, a importância de exercitar a presente reflexão é decisiva no debate público, não somente sobre o tipo de regime de acumulação capitalista é mais produtivo, mas principalmente para questionar se este é o tipo de sociedade que projetamos para a reprodução material da vida humana. Ao passo que o agronegócio se fortificou enquanto projeto de sociedade na última década, como comprometido democraticamente e à serviço do crescimento sustentável da economia brasileira (Pompeia, 2021), enfatizar radicalmente que este fenômeno constitui um modelo agroexportador, que objetiva, no final das contas, aumentar os rendimentos do capital financeiro, é essencial na luta de classes contemporânea e na disputa pela hegemonia nas ciências humanas e sociais.

Nota-se portanto que a atividade política do agronegócio se dá em torno das demandas do grande capital financeiro em relação à economia brasileira, seja pela lucratividade gerada pela captação de recursos do fundo público (títulos de dívida e juros), seja pela financeirização da própria atividade agrícola e seus principais meios de produção, como a terra. Nessa relação, a dominância financeira se expressa, em primeiro lugar, pelo progressivo controle das cadeias produtivas do agronegócio e, como último ato, pelas restrições postas à autonomia política do Estado brasileiro, dada a grande ingerência na política econômica das administrações federais.

Referências Bibliográficas

- Antunes, A (2022). “PL 3729: O fim do licenciamento ambiental?”. Ecodebate, 26 mai. 2021. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2021/05/26/pl-3729-o-fim-do-licenciamento-ambiental/>. Acesso em: 04 set. 2022.
- Baffes, J., Cosic, D., Kshirsagarm, V. (2014). Commodity market outlook. World Bank Group: Washington, DC, USA.
- Barros, I. F., & de Oliveira, K. A (2023). O Ajuste Fiscal e a Expansão do Agronegócio sob a égide do Capital Financeiro. *10º Encontro da Rede de Estudos Rurais – Terra, Fome e Poder: Desafios para o Rural contemporâneo*.
- Bastos, P. P. Z. (2017). Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. *Revista de Economia Contemporânea*, 21, e172129.
- Bruno, R (2015). Elites agrárias, patronato rural e bancada ruralista. Texto de conjuntura. Projeto de Cooperação Técnica UTF/BRA/083/BRA. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura–OPPA/CPDA.
- Castro, C (2021). “O que é o PL 490 e como ele afeta a vida dos povos indígenas?”. Ecoa – UOL, 07 jul. 2021. Disponível em: <https://www.uol.com.br/ecoa/ultimas-noticias/2021/07/07/o-que-e-o-pl-490-e-como-ele-afeta-a-vida-dos-povos-indigenas.htm>. Acesso em: 27 ago. 2022.
- Delgado, G. C. (2012). *Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século [1965-2012]*. Editora da UFRGS.
- Delgado, G. C. (2018). *Terra, trabalho e dinheiro: regulação e desregulação em três décadas da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Edições Loyola.
- Delgado, G. C., & Leite, S. P. (2022). O agro é tudo? Pacto do agronegócio e reprimarização da economia. *Revista Rosa*, São Paulo, v. 6, n. 2.
- Fattorelli, M. L., Ávila, R. (2022). Gasto com dívida pública sem contrapartida quase dobrou de 2019 a 2021. Auditoria Cidadã da Dívida, 15 fev. 2022. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gasto-com-divida-publica-sem-contrapartida-quase-dobro-u-de-2019-a-2021/>.
- Filgueiras, L. (2017). Economia, política e o bloco no poder no Brasil. *Bahia Análise & Dados*, v. 27, n. 2, p. 147-173.
- Furno, J. (2023). *Imperialismo: uma introdução econômica*. Da Vinci Livros.
- Giovanaz, D (2021). “À espera de sanção, PL do Fiagro escancara as porteiras para o capital estrangeiro”. Brasil de Fato, 12 mar. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/03/12/a-espera-de-sancao-pl-do-fiagro-escancara-as-porteiras-para-o-capital-estrangeiro>. Acesso em: 05 set. 2022.
- Heredia, B., Palmeira, M., & Leite, S. P. (2010). Sociedade e economia do “agronegócio” no Brasil. *Revista brasileira de ciências sociais*, 25, 159-176.

Kato, K. Y. M., & Leite, S. P. (2020). Land grabbing, financeirização da agricultura e meracado de terras: velhas e novas dimensões da questão agrária no Brasil. *Revista da ANPEGE*, v. 16, n. 29, p. 452-483. DOI: <http://dx.doi.org/10.5418/ra2020v162912506>.

Lapavitsas, C. (2009). Financialised capitalism: Crisis and financial expropriation. *Historical materialism*, v. 17, n. 2, p. 114-148.

Máximo, W. (2023). Dívida pública fecha 2022 perto de R\$ 6 trilhões: Indicador fica abaixo do limite mínimo estabelecido pelo Tesouro. Agência Brasil, 26 jan. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-01/divida-publica-fecha-2022-perto-de-r-6-trilhoes>.

MPF. “PL 191/2020: MPF reitera manifestação contrária à proposta que regulamenta mineração em terras indígenas”. Site do Ministério Público Federal, 08 mar. 2022. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pl-191-2020-mpf-reitera-manifestacao-contraria-a-proposta-que-regulamenta-mineracao-em-terras-indigenas>. Acesso em: 27 ago. 2022.

Osório, J. (2019). *O Estado no centro da mundialização: a sociedade civil e o tema do poder*. (trad.) Fernando Correa Prado. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 357 p.

Paulani, L (2024). Sobreacumulação, Financeirização, Rentismo e Assetização. Lavinas, L., Martins, N. M., Gonçalves, G. L., & Van Waeyenberge, E. (org.). *Financeirização: crise, estagnação e desigualdade*. Editora Contracorrente.

Pierre, M. (2023). *El Leviatán domesticado: las relaciones entre el capital financiero y el Estado*. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.

Pompeia, C. (2021). *Formação política do agronegócio*. Editora Elefante.

Poulantzas, N. (2019) *Poder político e classes sociais*. trad. Maria Leonor Loureiro. Campinas, SP: Editora da Unicamp.

Rossi, P., Dweck, E., Arantes, F. (2018) *Economia política da austeridade. Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, p. 14-31.

Tavares, M. C. & Belluzzo, L. G. (2004). A Mundialização do Capital e a Expansão do Poder Americano. In: Fiori, J.L. Poder Americano. Petrópolis: Vozes.

Tokarnia, M., Máximo, W. (2018). Dívida pública fecha 2017 em R\$ 3,559 trilhões, dentro da meta do governo. Agência Brasil, 25 jan. 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-01/divida-publica-fecha-2017-em-r-3559-trilhoes-dentro-da-meta-do-governo#:~:text=A%20D%C3%ADvida%20P%C3%ABlica%20Federal%20%E2%80%93%20que,era%20de%20R%24%203%2C113%20trilh%C3%B5es>.

Trentin Rech, L., & Jeziorny, D. L. (2024). The State, Political Power, and the Financialization of Agrarian Space in Brazil. *Latin American Perspectives*, 0094582X241253825.

Oswaldo Ballarin. Perspectives on economic development by a Multinational Businessman and Go-Between

Leila V. Girschweiler

University of Zürich

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

Explorar grandes preguntas desde lo pequeño es un ejercicio que la historia se propone una y otra vez. Las cuestiones que aborda esta ponencia son particularmente amplias. Trata de las relaciones entre “Sur” y “Norte Global” – huelga decir que las asimetrías globales siguen lógicas territoriales más complejas – y del papel del capital extranjero en los países de América Latina. Quiero proponer un análisis desde la unidad más pequeña en sociedad, desde el individuo, y desde un individuo particular. Oswaldo Ballarin (1910-1999) fue un empresario brasileño que hizo carrera dentro de una de las mayores multinacionales del mundo. Después de cuarenta años dentro de la empresa Nestlé, florecieron sus cargos de directoría y presidencia. En la década 1970, formó parte de los directorios de las subsidiarias brasileñas de Volkswagen, Brown Boveri & Cie, Sandoz, y Sharps Electrical – nombrando solo algunas. Desempeñó cargos dentro de la FIESP y la FAO; y se dedicó a pensar las relaciones Norte-Sur, Sur-Sur, la gestión de empresas y el desarrollo económico de su país, Brasil. A pesar de sus cargos altos y evidentemente importantes, Ballarin permanece una figura enigmática y poco explorada. Su pensamiento económico y empresarial se sitúan dentro de un nexo marcado por contradicciones. Fuentes como su correspondencia exponen una posición ambigua entre los polos del ‘desenvolvimentismo nacional’ y los intereses de las multinacionales a las cuales representaba. La ponencia presenta una investigación que contrasta las publicaciones de Oswaldo Ballarin con fuentes de archivos empresariales en Suiza y de varios archivos públicos en Brasil. En vez de presentar otro relato heroico, se trata de un intento de analizar, a través de una biografía empresarial, estructuras e ideas que condicionan hasta hoy en día los debates de desarrollo económico en Brasil y en América Latina en general.

Palabras clave

Pensamiento Económico, Desarrollo, Empresas Multinacionales

Papel de las organizaciones locales productivas en la superación de la estigmatización en un entorno posconflicto

Renzo David Chávez Palacios

Universidad Militar Nueva Granada

Edinson Edíño Bohórquez Piraquive

Universidad Militar Nueva Granada

Tatiana Paola Nieto Higuera

Universidad Militar Nueva Granada

Laura Bibiana Embus Moreno

Universidad Militar Nueva Granada

Mariana Murcia Barrera

Universidad Militar Nueva Granada

Tania Valentina Ruíz Rueda

Universidad Militar Nueva Granada

Karen Tatiana Pérez

Universidad Militar Nueva Granada

Resumen

La ponencia hace parte del proyecto de investigación titulado “Superando la Estigmatización: El éxito de una organización social productiva en una zona de posconflicto en Colombia. Veredas: Ánimas Altas, Sopas, y Las Auras, en la localidad de Sumapaz”.

Se planteó la pregunta ¿qué relaciones de poder se dan en una organización productiva social para superar la estigmatización en el marco del posconflicto? Esto implicó comprender qué criterios contemplan estas organizaciones para incorporarse a mercados y cómo establecen relaciones con las instituciones que acompañan procesos de posconflicto, derivados de la firma de Acuerdo Final de Paz suscrito en 2016 entre el Estado Colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP).

Su objetivo es analizar críticamente la experiencia de la Organización Productores Campesinos de Sumapaz -PROCAMSU- como un modelo de acción comunitaria replicable a otras regiones del país.

Se desarrolló un esquema basado en la sistematización de experiencias, entendida como una interpretación crítica de prácticas que, mediante su organización y reconstrucción, revela la lógica del proceso y los factores que intervinieron (Jara, 1998). Las variables más representativas para comprender la noción de desarrollo de la organización fueron: a) formación de capital social; b) incidencia de políticas públicas y articulación institucional; c) fortalecimiento endógeno; d) contextos históricos y sociales; e) conexión con agentes promotores de capacidad productiva-mercados, y; f) resiliencia e identidad territorial.

La organización generó mecanismos de resiliencia que permitieron adaptar su noción de desarrollo a la oferta institucional y a los discursos de los movimientos sociales de la región. De esta forma avanza en su proceso de superación de la estigmatización, construyendo un discurso de territorialidad que le permite acceder a mercados donde comercializa sus productos y fortalece su posición como actor social con incidencia en las políticas públicas locales.

Palabras clave

Desarrollo, territorio, ruralidad, posconflicto, asociatividad, estigmatización

Introducción

La ponencia hace parte del proyecto de investigación titulado “*Superando la Estigmatización: El éxito de una organización social productiva en una zona de posconflicto en Colombia. Veredas: Ánimas Altas, Sopas, y Las Auras, en la localidad de Sumapaz*”, de la Universidad Militar Nueva Granada.

La investigación gira alrededor de la siguiente pregunta ¿qué relaciones de poder se dan en una organización productiva social para superar la estigmatización en el marco del posconflicto? Esto implicó comprender qué criterios contemplan estas organizaciones para incorporarse a mercados y cómo establecen relaciones con las instituciones que acompañan procesos de posconflicto, derivados de la firma de Acuerdo Final de Paz suscrito en 2016 entre el Estado Colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP).

Objetivo general:

Analizar críticamente la experiencia de la Organización Productores Campesinos de Sumapaz -PROCAMSU- como un modelo de acción comunitaria replicable a otras regiones del país.

Objetivos específicos:

- Analizar el contexto histórico y social de las veredas Ánimas Altas, Sopas, y Las Auras en la localidad de Sumapaz, centrándose en el impacto del conflicto armado y sus consecuencias.
- Sistematizar el proceso de creación y consolidación de Procamsu, incluyendo las estrategias utilizadas para alcanzar cohesión social.
- Fortalecer el proceso identificado a través del aporte teórico conceptual de la Ciencia Política.
- Proponer un modelo de intervención comunitaria replicable en procesos y regiones de posconflicto en Colombia.

Aspectos conceptuales

Para el abordaje de la pregunta orientadora se plantearon algunos conceptos que adquirieron pertinencia en el ejercicio de comprensión de la experiencia Procamsu. El primer concepto se refiere al capital social, que ha sido ampliamente utilizado en diferentes contextos para explicar entre otros, diferencias en el desarrollo de las sociedades, tomando como parámetros aspectos vinculados a la confianza, la asociatividad y la cooperación.

Para efectos del análisis, se dio prelación a las definiciones que vinculan al capital social como un atributo comunitario. Tal como lo señala González-Heras (2022), las bases del concepto se han mantenido relativamente estables desde finales del siglo XX, dando mayor relevancia a la confianza y cohesión social como factores que afectan directamente la

capacidad de trabajo y desarrollo de colectivos sociales. Los aportes de Putnam y Coleman han sido determinantes para la incorporación del capital social en las políticas públicas, puesto que las comunidades disponen de mayor capacidad de acceso y negociación con entes gubernamentales, en la medida que cuenten con mayor organización interna.

De acuerdo con Antonio Vázquez (2007) el fortalecimiento endógeno este término se refiere a una aproximación territorial al desarrollo, que hace referencia a los procesos de crecimiento y acumulación de capital de una localidad o un territorio, que tiene cultura e instituciones que le son propias y en las que se basan las decisiones de ahorro e inversión. (p.185)

Bajo esta línea el fortalecimiento endógeno está orientado a responder a las necesidades y demandas de la población local, mediante la participación activa de la comunidad en los procesos de desarrollo (Alemán, 2007). El fortalecimiento de Procamsu como organización social productiva se ha dado principalmente a través de procesos liderados al interior de la misma comunidad, evidenciando un crecimiento endógeno basado en la resiliencia comunitaria, el liderazgo local, la memoria organizativa y la cohesión social.

Por otra parte, la resiliencia comunitaria puede definirse como la capacidad de las comunidades para adaptarse, recuperarse y prosperar ante tales adversidades. Es esencial integrar estrategias de resiliencia en la planificación urbana para asegurar que las ciudades sean lugares seguros, sostenibles y equitativos para vivir. (Quiñones & Montoya, 2023. Citado en Loaisa y Aguirre, 2023, p 60).

Metodología

Para esta investigación se utilizó la metodología mixta, entendida como la combinación de enfoques cualitativos y cuantitativos. Desde lo cualitativo, se utilizó la *sistematización de experiencias* como punto de referencia, mientras que el enfoque cuantitativo se centró en la construcción de Modelos de Ecuaciones Estructurales, que permiten entre otros, establecer patrones de análisis.

Esta metodología complementa el estudio de una forma integral, debido a que es posible obtener un mayor análisis y entendimiento de las variables a analizar. Los métodos mixtos constituyen un enfoque de investigación que combina procedimientos sistemáticos, empíricos y críticos, integrando la recolección y el análisis de datos de diferente índole. Este enfoque permite una interpretación conjunta de los resultados, generando conclusiones amplias que ofrecen una comprensión más profunda del fenómeno investigado (Hernández Sampieri y Mendoza, 2008).

Por su parte Driessnack et al. (2007) afirma que los métodos mixtos son “un único estudio que utiliza estrategias múltiples o mixtas para responder a las preguntas de investigación y/o comprobar hipótesis. Tales estrategias son implementadas

concomitantemente o en secuencia.” (p, 2) Se refieren a la integración de diversas opciones metodológicas y/o enfoques teóricos dentro de un mismo proyecto de investigación (Pablo Forni y De Grande, 2020).

En síntesis, es un enfoque que implica la recolección, el análisis y la integración de datos cuantitativos y cualitativos dentro de un mismo estudio, con el fin de dar respuesta al problema de investigación o a las preguntas formuladas (Claudio Muñoz, 2013). De acuerdo con Zulay Pereira (2011) facilitan una evidencia sólida y una comprensión más profunda de los fenómenos, lo que contribuye al enriquecimiento tanto del conocimiento teórico como del práctico.

En este sentido, la noción de sistematización de experiencias fue esencial para la comprensión del caso territorial específico que se abordó en la investigación. Esta metodología es usada principalmente en ciencias sociales, puesto que permite comprender y analizar los resultados obtenidos de manera integral sin limitarse únicamente a factores estadísticos o interpretaciones subjetivas, lo cual facilita una mayor profundidad en la investigación.

Así es posible interpretar elementos generales y específicos, entendiéndolos en un contexto particular, que en este caso está enmarcado en un escenario de posconflicto, donde las organizaciones sociales ubicadas en el territorio a menudo enfrentan estigmatización de diferentes actores, ya sean institucionales o de la misma sociedad civil.

Es así como la sistematización de experiencias cobra una dimensión política y social importante, pues facilita el reconocimiento del valor de las prácticas de las organizaciones y su contribución a la transformación de imaginarios colectivos. Además, permite visibilizar los retos específicos que enfrentan, así como las estrategias que han implementado para superarlos.

Por lo anterior, se adoptó para la presente investigación la definición propuesta en su momento por Oscar Jara:

...interpretación crítica de una o varias experiencias que, a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre o explicita la lógica del proceso vivido, los factores que han intervenido en dicho proceso, cómo se han relacionado entre sí, y por qué lo han hecho de ese modo. (Jara, 1998. Citado en Leonard-Rodríguez, 2015. p, 108)

Esta definición ofrece una perspectiva metodológica que permite analizar a profundidad las dinámicas internas y externas del proceso vivido por la organización en cuestión. Desde un enfoque crítico, esta definición es útil porque no se limita a una simple narración cronológica de eventos, sino que se enfoca en identificar la lógica subyacente del proceso.

Esta forma de comprender la sistematización de experiencias implica comprender cómo y por qué ciertos factores han influido en los resultados alcanzados, permitiendo así no solo

reconstruir la experiencia, sino también generar aprendizajes transferibles a contextos similares.

Barragán y Torres (2017) afirman sobre la sistematización que “hoy como una corriente investigativa y campo autónomo con respecto a otras prácticas sociales, educativas y culturales” (p, 23), donde entre las categorías de objetivos para los sistematizadores, la más acorde para la respectiva investigación está dirigida hacia “adquirir conocimiento a partir de la práctica”.

Los propósitos y motivaciones ya establecidos en cuanto a la sistematización, corresponden en este caso a comunicar y aportar a otras prácticas sociales, las experiencias que se sistematizan generan un conocimiento que aporta a otras propuestas y nuevos colectivos que, pueden recontextualizar estos modos de hacer y ser, en sus campos de acción (Barragán y Torres, 2017). A partir de la sistematización de las experiencias de la organización Procamsu, se genera una aproximación a un modelo replicable de acción en otras organizaciones productivas campesinas, orientadas hacia el liderazgo transformacional campesino que impulsa la transformación de distintas comunidades. A continuación, se hace una profundización en el alcance del enfoque cuantitativo.

Los Modelos de Ecuaciones Estructurales (SEM, por sus siglas en inglés) son una herramienta útil para comprender cómo se relacionan diferentes aspectos de la vida social que no siempre son visibles directamente. Esta metodología permite analizar de manera integrada variables que se pueden medir, como el tiempo de pertenencia a una organización o la percepción sobre el apoyo institucional con otras más abstractas como la participación comunitaria, el capital social o la capacidad de adaptación al entorno (Kline, 2011; Schumacker & Lomax, 2010)

A diferencia de otros métodos que estudian las relaciones entre variables por separado, SEM permite construir una visión más completa y coherente de los procesos, al conectar varias dimensiones en un mismo modelo (Byrne, 2010). Por ejemplo, permite explorar cómo el liderazgo, la confianza entre los miembros de la organización social productiva y el acompañamiento institucional se combinan para fortalecer a Procamsu.

Esta técnica es especialmente valiosa en contextos rurales o de posconflicto, donde factores como la cohesión social, la memoria histórica o el acceso a políticas públicas no pueden entenderse por separado. La metodología SEM ayuda a traducir estos fenómenos complejos en modelos comprensibles y comparables, que sirven tanto para interpretar los datos como para apoyar la toma de decisiones (Kline, 2011)

En suma, los modelos estructurales permiten ir más allá de la simple descripción de datos, ayudando a entender cómo las distintas piezas del tejido social se influyen mutuamente y qué condiciones favorecen la sostenibilidad y la transformación de las organizaciones locales.

La construcción teórico conceptual de la metodología permitió desarrollar los instrumentos pertinentes para el trabajo de campo, donde se aplicaron encuestas y entrevistas a profundidad para generar elementos comparativos y así enriquecer el análisis. A continuación, se presentan los resultados más significativos de la investigación.

Resultados

Se establecieron las variables más representativas para comprender la noción de desarrollo de la organización, las cuales corresponden a:

- Formación de capital social.
- Incidencia en políticas públicas y articulación institucional.
- Fortalecimiento endógeno.
- Contextos históricos y sociales.
- Resiliencia e identidad territorial.

Frente a la formación de capital social, esta variable tiene una alta relación con la historia de lucha y resistencia territorial, lo que ha generado lazos fuertes de cooperación entre los pobladores que pertenecen a familias que habitan la región desde hace varias generaciones. El conflicto armado les generó diversas afectaciones, pero a su vez fue un hito de articulación entre quienes sobrevivieron a pesar de la poca presencia estatal, quienes tienen mayor disposición al trabajo conjunto a través de formas asociativas dirigidas a mejorar la generación de ingresos, fortaleciendo la producción local.

En lo concerniente a la incidencia en políticas públicas y articulación institucional, la organización muestra que es uno de sus principales instrumentos de adaptación a la nueva realidad dada por el posconflicto. Los líderes han mostrado capacidad para adaptarse al cumplimiento de los requerimientos institucionales para la postulación por recursos que les permitan materializar mejoras en sus instalaciones, participar en ferias de comercialización de productos o mejorar las capacidades técnicas a través de asistencia técnica.

En términos de fortalecimiento endógeno, la organización Procamsu muestra que uno de los elementos más significativos durante proceso fue el surgimiento de liderazgos juveniles como el de uno de los líderes de la organización,¹ quien, con el respaldo de la comunidad, asumió la tarea de revivir la organización tras un periodo de inactividad debido a la inestabilidad y manejo inadecuado que le dio su primer representante legal, como lo expresó uno de los miembros:

“...él empezó a recoger como ese querer de la empresa, como ese anhelo de que tuviéramos esa empresa comunitaria y de buen rendimiento. [...] Empezó como a darnos ánimo, como a querer hacer de esa empresa un beneficio para todos los que la estamos integrando.”²

¹ En atención a los protocolos de ética establecidos para el proyecto, se eliminan nombres y referencias que permitan individualizar a los miembros de la comunidad que colaboraron con la investigación.

² Se colocan en cursiva los testimonios obtenidos en las salidas de campo.

Esto ha permitido que la comunidad en general tenga una percepción positiva de sus líderes, basada en la ética y el compromiso que han demostrado con los asociados, lo que ha permitido recobrar la confianza y la participación interna.

Los testimonios evidencian cómo la organización interna de Procamsu (junta directiva, asamblea y toma de decisiones colectivas) ha sido fundamental para mantener la autonomía operativa de la planta y del punto de venta, y cómo las capacidades se han construido con base en la experiencia comunitaria, la educación técnica de algunos miembros y el aprendizaje continuo a través de la práctica.

Es importante señalar que la organización no ha utilizado crédito del sector financiero, sino que se ha sostenido a partir del trabajo solidario, la venta de productos lácteos y sus derivados, así como de recursos provenientes de convocatorias estatales y de cooperación internacional:

“No se ha hecho el primer crédito a ninguna entidad bancaria, no hay apalancamiento a través de crédito. [...] Más que todo ha sido por cooperación, convocatorias, contratación y aportes del Estado.”

Por otra parte, a pesar de que han recibido apoyos externos de entidades como la empresa Alpina o la Alcaldía de la Localidad de Sumapaz, el desarrollo de Procamsu ha sido posible principalmente por la convicción, compromiso y los saberes tradicionales de sus asociados. Como lo indican las entrevistas, se han consolidado procesos como la adquisición comunitaria de acciones, la planificación de la cadena productiva y la realización de ferias ganaderas, todos impulsados desde el interior de la comunidad. Como se narra en uno de los fragmentos:

“Este líder [...] con su inteligencia, con su visión que él tiene [...] montó feria de ganado, de eso montó los corrales, la báscula y mejoró la situación para ellos, mejoró la empresa.”

“Él se puso y habló por allá con los socios que si le vendían el espacio que era la casa, donde se hacían los productos. [...] Volvió y montó la empresa de Procamsu y la empresa de Procamsu la revivió con colaboración de quienes estamos haciendo parte.”

Este proceso demuestra que el fortalecimiento endógeno no solo es posible, sino que es sostenible cuando hay apropiación y fortalecimiento comunitario, un liderazgo local estable y claridad en los objetivos colectivos, hecho que ha permitido evidenciar no solo una estabilidad económica en el territorio sino también a su vez un desarrollo social basado en la confianza y la participación.

Para el caso de la variables de resiliencia e identidad territorial, es importante resaltar que la región del Sumapaz es un territorio históricamente afectado por la violencia y el conflicto armado en Colombia. Es así como este territorio no refleja únicamente en la superación del conflicto armado, sino en su capacidad para mantener viva una cultura campesina que cobra vigencia frente a los desafíos ambientales, sociales y políticos del país.

La identidad campesina en Sumapaz se refuerza desde las prácticas cotidianas, el trabajo colectivo, la relación espiritual con el páramo y la memoria del conflicto. Las narrativas locales resignifican el territorio no como *zona roja*,³ sino como lugar de vida digna, comunidad y esperanza.

El contexto histórico y social actual de la localidad de Sumapaz, situada en el extremo sur de Bogotá, es un territorio íntegramente rural que resguarda el páramo más grande del mundo. En la colonia, la Provincia de Sumapaz comprendía cinco municipios, sin embargo, durante el siglo XIX y la primera mitad del XX estos se desagregaron para crear alrededor de 8 municipios, donde la alta presencia de los indios de diferentes subgrupos como los Doas, Sumapaces, Cundais entre otros, era bastante notable. Para esta misma época a este territorio se le denominaba *baldío* o de propiedad de la nación, y fue hasta 1893 cuando se creó la provincia de Sumapaz, como subdivisión del departamento de Cundinamarca, situándose como un punto geográfico de conexión con los departamentos del Tolima, Huila y Meta (Gonzales et al., 2018, p. 34).

A inicio del siglo XX la zona se configuró en un modelo de hacienda, que reproducía un sistema social con prácticas feudales. Esto desencadenó un conflicto con elementos de lucha agraria de campesinos contra hacendados, desencadenando en movimientos agrarios liderados principalmente por Erasmo Valencia.

Hacia 1928 se dio la creación de la Colonia Agrícola de Sumapaz, luego se modifica en la Sociedad Agrícola de la Colonia de Sumapaz trayendo como consecuencia que los colonos y trabajadores agrícolas invadieran propiedades de gran tamaño, principalmente en el periodo de 1928 a 1936. Con la reforma constitucional de 1936 que trajo diversas intervenciones económicas por parte del Estado, se promulgó la Ley 200, la cual generó obligaciones a cargo del propietario para hacer productiva la tierra, con lo que Erasmo Valencia logró que la hacienda Sumapaz fuera parcelada y adjudicada a los colonos y arrendatarios luego de la expedición de esta ley (Gonzales et al., 2018, p.p 35-36).

Posterior al asesinato de Jorge Eliecer Gaitan, Juan de la Cruz Varela asumió el liderazgo de Los Agrarios, lo que le permitió establecer vínculos con los militares y un acuerdo de convivencia entre las directivas conservadoras y liberales. Fue gracias a esto que se retrasó en el territorio la llegada de la violencia hasta 1950. Ese año marcó el inicio de lo que los campesinos denominan la época de la *primera guerra* (1949-1953); bajo la dirección de Juan de la Cruz Varela se conformaron las auto defensas liberales del Sumapaz (Gonzales et al., 2018, p.p 36-37).

Posterior a este periodo, el Sumapaz se convirtió en refugio de campesinos que huían de la violencia bipartidista. A lo anterior hay que sumar la llegada posterior de las Fuerzas

³ Denominación dada a zonas en Colombia donde hay graves alteraciones de orden público por causa del conflicto armado interno.

Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), movimiento guerrillero que vio en el Sumapaz la posibilidad de ingresar a la capital del país, movilizar tropas y secuestrados hacia la región de la Orinoquía. Esta presencia finalizó -o se redujo sustancialmente-, a partir de la firma del Acuerdo Final de Paz en el año 2016.

En consecuencia del contexto político sumado a la condición geográfica y ambiental ha dado lugar a una identidad campesina profundamente ligada al cuidado del territorio, la protección del agua y la soberanía alimentaria. Históricamente marginada de las dinámicas urbanas y políticas del distrito, la comunidad de Sumapaz ha desarrollado formas propias de resistencia, organización y producción, a menudo en tensión con las políticas institucionales.

En términos de resiliencia e identidad territorial, es importante señalar Procamsu se convierte en una respuesta campesina a la falta de presencia estatal y a las limitaciones del mercado convencional. La forma organizativa parte de un modelo de producción basado en el procesamiento de productos lácteos, encurtidos, frutales y hortalizas, con un enfoque agroecológico, comunitario y de autogestión. No solo busca generar ingresos económicos, sino también fortalecer el arraigo territorial, la autonomía alimentaria y la defensa del páramo frente a dinámicas extractivistas y centralistas.

Conclusiones

El desarrollo de la investigación permite plantear las siguientes conclusiones, encaminadas a mostrar como el capital social, la resiliencia comunitaria y otros atributos de la organización Procamsu, son muestra de la forma en que han establecido sus relaciones de poder para gestionar la superación de la estigmatización en su territorio.

La organización ha generado mecanismos de resiliencia que le permiten adaptar su noción de desarrollo a la oferta institucional y a los discursos de los movimientos sociales de la región. De esta forma avanza en su proceso de superación de la estigmatización, construyendo un discurso de territorialidad que le permite acceder a mercados donde comercializa sus productos y fortalece su posición como actor social con incidencia en las políticas públicas locales.

Lo anterior se logra por atributos locales vinculados al capital social, que van más allá de las cualidades o fortalezas de los líderes comunitarios, que están más vinculadas a la herencia de resistencia del territorio del Sumapaz, donde los actores sociales confían en quienes han estado cercanos en procesos de resistencia contra organizaciones armadas al margen de la ley, así como frente a la institucionalidad que no siempre ha tenido a esta región dentro de sus prioridades de agenda pública.

Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2025). Bogotá reduce inseguridad alimentaria con Mercados Campesinos en 2025.
<https://bogota.gov.co/mi-ciudad/desarrollo-economico/bogota-reduce-inseguridad-alimentaria-con-mercados-campesinos-2025>
- Alemán, A. (2006). Desarrollo territorial y desarrollo endógeno. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/4255/425541309005.pdf>
- Barragan Cordero, D., & Torres Carrillo, A. (2017). La sistematización como investigación interpretativa crítica (Primera). Editorial El Búho.
- Byrne, B. M. (2010). Structural Equation Modeling With AMOS.
<https://www.researchgate.net/publication/361909378>
- Driessnack, M., Sousa, V. D., & Costa Mendes, I. A. (2007). Revisión de los diseños de investigación relevantes para la enfermería: Parte 3: Métodos Mixtos y Múltiples. Obtenido de: <https://www.scielo.br/j/rlae/a/v4vvLRXGjSqRLfZSMPhyfs/?format=pdf&lang=es>
- FAO. (2023a). Mercados móviles fortalecen vínculos campo-ciudad en Bogotá.
<https://www.fao.org/colombia/noticias/detail-events/es/c/1638125>
- Forni, P & De Grande, P. (2020). Triangulación y métodos mixtos en las ciencias sociales contemporáneas. Obtenido de https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-25032020000100159&script=sci_arttext#B8
- González-Heras, A. (2022). Las perspectivas del capital social parte 1. Cinta de Moebio 74: 121-131 <https://doi.org/10.4067/S0717-554X2022000200121>
- Gonzales, L., Mireya, C., Cortés Salcedo, A., Carranza, F., & Zabala, P. (2018). Estudio Memoria Histórica y Educación para la Paz. Caso Sumpaz.
<https://doi.org/10.13140/RG.2.2.33703.06563>
- Henao, D. A. (2020). Adecuación sociotécnica en la Asociación de Productores Campesinos del Sumapaz (PROCAMSU) y la Cervecería Artesanal La Caracola (Pola Caracola). Tecnociencia y transformación social.. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/20.500.12209/13213>.
- Hernández, R & Fernández, C. (2010). Metodología de la investigación. Obtenido de <https://www.smujerescoahuila.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/Sampieri.Met.Inv.pdf>
- Kline, R. B. (2011). Principles and Practice of Structural Equation Modeling.
- Loaisa y Aguirre (2023). Estrategias de resiliencia implementadas por las Organizaciones de base Comunitarias frente a las condiciones de violencia urbana en el barrio 13 de noviembre de la comuna 8 en Medellín – Antioquia. Corporación Universitaria Minuto de Dios. Recuperado de: <https://repository.uniminuto.edu/server/api/core/bitstreams/55b833ec-000a-4e18-8cef390170dc02f4/content#:~:text=Para%20los%20autores%2C%20la%20resiliencia%20debe%20ser,lugares%20seguros%2C%20sostenibles%20y%20equitativos%20para%20vivir.>
- Muñoz, C. (2013). Métodos mixtos: una aproximación a sus ventajas y limitaciones en la investigación de sistemas y servicios de salud. Obtenido de: https://www.researchgate.net/profile/Claudio-Munoz-11/publication/273029270_Metodos_mixtos_una_aproximacion_a_susventajas_y_limitaciones_en_la_investigacion_de_sistemas_y_servicio

s_de_salud/links/582115a008aea429b29bf5b8/Metodos-mixtos-una-aproximacion-a-sus-ventajas-y-limitaciones-en-la-investigacion-de-sistemas-y-servicios-de-salud.pdf?_sg%5B0%5D=started_experiment_milestone&origin=journalDetail

Paramunos. (s.f.). Productores campesinos de Sumapaz: una experiencia de agricultura orgánica y sostenible.

<https://paramunos.com/practica-de-cuidado/productores-campesinos-de-sumapaz-una-experiencia-de-agricultura-organica/>

Pereira, Z. (2011). Los diseños de método mixto en la investigación en educación: Una experiencia concreta. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/1941/194118804003.pdf>

Schumacker, R. E., & Lomax, R. G. (2010). A beginner's Guide to Structural Equation Modeling. <https://www.researchgate.net/publication/362079746>

Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. (2024). Secretaría de Desarrollo visitó emprendimientos rurales en Sumapaz.

<https://desarrolloeconomico.gov.co/secretaria-de-desarrollo-visito-emprendimientos-rurales-en-sumapaz>

Vázquez, A. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/289/28901109.pdf>

Pensar el largo plazo, coadyuvante de la disposición al cambio. Una aproximación a las realidades de la microempresa de Boyacá en Colombia

Marlén Suárez Pineda

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia

Gladys Yaneth Mariño Becerra

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia

Jenny Edith Parada Camargo

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

La microempresa en Colombia, de acuerdo con la Ley 905 de 2004 se define como la unidad de explotación económica con número de trabajadores no superior a 10 o activos totales inferiores a 500 salarios mínimos mensuales legales vigentes. De acuerdo con registros del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, las microempresas representan el 95.3% del tejido empresarial del país. Estas unidades productivas vienen siendo objeto de atención por cuenta de los gobiernos, dado su impacto en la estabilidad económica y social. Esta investigación está motivada por el interrogante de cómo se concibe y cómo sucede el cambio organizacional en las microempresas de Boyacá, como consecuencia de los cambios disruptivos del entorno.

El objetivo general de esta iniciativa es identificar la manera como los empresarios comprenden las disrupciones del entorno y los desafíos que estas suponen para la empresa. Los objetivos específicos pretenden la comprensión de las estructuras de significación de los empresarios acerca del cambio organizacional y la descripción del proceso típico con el cual tiene lugar dicho cambio.

El diseño metodológico corresponde a un enfoque cualitativo con carácter fenomenológico, en el que se buscan comprensiones desde el punto de vista de los sujetos que experimentan el fenómeno, con una lógica inductiva que utiliza como técnicas la entrevista semiestructurada y la observación participante y no participante, con los microempresarios del departamento de Boyacá. Se ha trabajado con una muestra de 48 microempresarios, elegida de modo no probabilístico, ubicados en distintos municipios del departamento.

Los resultados señalan que las empresas que tienen una visión de largo plazo y se han planteado objetivos estratégicos, experimentan menos temores por las turbulencias del entorno y gestionan más rápidamente los cambios. Concluyendo que tener apuestas de futuro en la organización favorece la acción hacia el cambio.

Palabras clave

largo plazo, cambio organizacional, microempresa, entorno disruptivo

Política industrial en Argentina: el desempeño reciente de los medicamentos biológicos (2021-2024)

Leandro Amoretti

FLACSO Argentina

Resumen

En 2021, el gobierno argentino implementó, mediante el Decreto 297/2021, una suba de aranceles para medicamentos biológicos, estableciendo una protección comercial selectiva para los laboratorios locales. Esta medida se enmarca en un contexto de crecimiento importador y avances tecnológicos en el sector de biológicos (Amoretti y Manzanelli, 2024). La industria farmacéutica argentina, marcada por la apertura comercial y desregulación, experimentó un proceso de concentración, extranjerización y oligopolización en la década del 90 (Azpiazu, 1999). En la posconvertibilidad, el mercado se caracterizó por la coexistencia de conglomerados extranjeros, con estrategias importadoras de moléculas innovadoras, y grupos locales enfocados en la producción de medicamentos sin derechos de propiedad vigentes (Gutman y Lavarello, 2018). Sin embargo, los laboratorios nacionales han logrado desarrollar copias de medicamentos biológicos (biosimilares) en segmentos clave, compitiendo con laboratorios internacionales.

Palabras clave

Política industrial, biofarmacéutica, importaciones, Argentina

Introducción

El déficit estructural de la balanza comercial farmacéutica emerge como la expresión concreta de múltiples discusiones en el ámbito de la economía política. De forma inmediata cabe destacar su aporte a la restricción externa y la dinámica de sus importaciones, las cuales muestran una velocidad superior al promedio industrial en la posconvertibilidad (Amoretti y Manzanelli, 2024). Luego, por detrás, se presenta el comportamiento e impacto de las innovaciones en el sector, en particular en el segmento de medicamentos biológicos, y el desempeño y las estrategias de los laboratorios de capital nacional y extranjeros, como también entre grupos empresariales y empresas independientes.

A diferencia de otras economías de la región Argentina cuenta con un desarrollo significativo de laboratorios nacionales, con posiciones de liderazgo en submercados con competencia por prescripción de patentes, y con capacidades, en algunos casos, para implementar actividades de investigación y desarrollo (MECON, 2022). De este modo la tensión entre el crecimiento y dependencia importadora, frente a las potencialidades introducidas marca una discusión y un desafío para la política industrial.

Bajo este marco, se propone como objetivo de la ponencia evaluar de forma exploratoria el desempeño reciente del mercado de medicamentos, es especial para un conjunto de submercados de productos biológicos, para el período 2021-2024. Se ha delimitado dicho intervalo debido a que, en mayo de 2021 mediante el decreto 297, el Poder Ejecutivo Nacional incrementó los aranceles extra zona para un grupo de bienes, entre ellos 4 del capítulo de medicamentos (a 8 dígitos).

La medida mencionada se inscribió en la perspectiva planteada por el Ministro de Producción del gobierno del Frente de Todos (2019-2023) a través de su plan Argentina Productiva 2030, el cual fue estructurado en misiones, entre las que se destaca “Producir más bienes y servicios ligados a la salud para garantizar la seguridad sanitaria”.

No obstante, el período definido alcanza al año 2024, según la información disponible, lo que incorpora el primer año del nuevo gobierno libertario de Javier Milei. Si bien la tendencia contractiva de la industria se había manifestado ya en el 2023 (-2,0%) debido a la devaluación y la inflación asociada, la megadevaluación del peso (118%) aplicada en el mes de diciembre del 2024, más el sesgo restrictivo de las políticas económicas, aceleró la tendencia negativa de la industria argentina (-8,8%).

Para abordar el objetivo desplegado la ponencia se estructura en 4 secciones. En la primera de ellas se desarrolla una breve caracterización de la industria farmacéutica argentina en la posconvertibilidad, frente a las tendencias del ciclo económico local y la dinámica del mercado internacional. En el segundo apartado se contextualiza la implementación de la suba de aranceles para un grupo de medicamentos biológicos en relación al crecimiento y la consolidación de los laboratorios y grupos económicos locales a promover. Luego, en la

tercera parte, se realiza un análisis empírico exploratorio del desempeño de las importaciones sobre los segmentos en cuestión. Por último, se comparte las conclusiones preliminares y los puntos a profundizar.

1. La industria farmacéutica en la posconvertibilidad

Las primeras dos décadas del siglo XXI mostraron un proceso de transformación y crecimiento de la industria farmacéutica argentina, signado por la consolidación del déficit comercial estructural, por la redefinición de las estrategias de los laboratorios multinacionales, y por el ascenso de un grupo de laboratorios nacionales en el segmento de biológicos. Por parte de los laboratorios extranjeros cabe diferenciar dos estrategias, la salida del ámbito productivo para convertirse en importadores y la asociación o compra de laboratorios nacionales para la producción local con insumos importados (Bramuglia et al., 2013).

Las tendencias señaladas cristalizaron un proceso de concentración empresarial, liderado por los laboratorios locales, pertenecientes a conglomerados de firmas, y laboratorios extranjeros. Sin embargo, este proceso presenta sus bases estructurales en las transformaciones del sector de la década del 90. En dicho período la apertura comercial, la adecuación al sistema de derechos de propiedad intelectual, y los cambios económicos (en la industria y el consumo) en el marco del modelo de convertibilidad, elevaron los niveles de concentración y extranjerización de la industria farmacéutica argentina (Azpiazu, 1999). De este modo, si bien el crecimiento de las dos primeras décadas del nuevo siglo es cualitativamente distinto al de la década del 90, resulta indivisible de la profunda modificación de este último período.

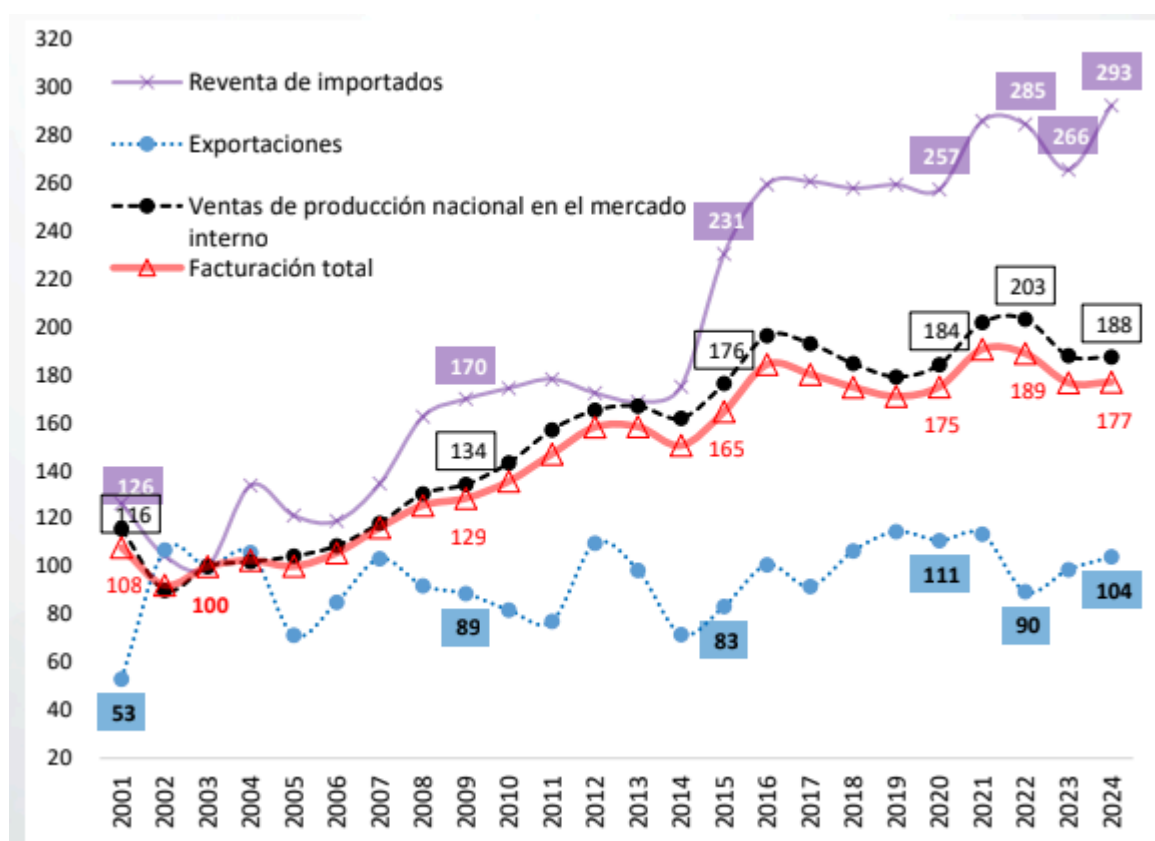
Para el año 2020 los 20 laboratorios de mayor facturación explicaron el 70% de las ventas del sector, con un destacado protagonismo de los de origen nacional.¹ Entre estos mostraron un rol preponderante las empresas de los grupos² Roemmers, Insud y Bago, como también las empresas independientes Casasco, Montpellier, Baliarda y Raffo. Mientras que entre los laboratorios extranjeros sobresalen: Bayer (conglomerado extranjero), SANOFI, GSK (GlaxoSmithKline) y Novo Nordisk (MECON, 2022).

¹ De acuerdo a Lavarello et al. (2018) y Gutman Lavarello (2023) existen los siguientes tipos de empresas: multinacionales que tercerizan su producción en el país o en el extranjero importando la mayor parte de los medicamentos y principios activos; grandes laboratorios nacionales, conformados como grupos empresariales, con inserción de ventas por marcas (patentes vencidas) y capacidades tecnológicas; laboratorios nacionales de baja escala especializados en genéricos; nuevas empresas biotecnológicas financiadas por grandes laboratorios o fondos de inversión; y laboratorios públicos orientados a la producción de antibióticos y analgésicos.

² Metodológicamente el Área de Economía y Tecnología de FLACSO argentina define como grupo económico local como los conglomerados empresariales que tengan propiedad mayoritaria en 6 firmas insertas en diferentes sectores. Para el capital extranjero se define la categoría de conglomerado económico, para la situación en el cual el control alcance a 6 subsidiarias.

A nivel agregado la facturación de la industria entre los años 2003 y 2024 se elevó a una tasa anual acumulada del 3,0%, o un 77,0% entre los años extremos, en términos reales. Aunque el comportamiento no fue lineal, la tendencia positiva fue sostenida. No obstante, el comportamiento de la industria local y las importaciones mostró senderos divergentes. Para mayor detalle se presenta a continuación el gráfico N°1.

Gráfico N°1. Industria farmacéutica argentina, facturación total, reventa de importados, venta de producción local en el mercado nacional, exportaciones, en valores constantes, índice 2003=100*, 2001-2024



*Nota: se deflacionaron las variables nominales por el índice de precios de los medicamentos éticos para el período 2003-2020, extendiéndolo para los años 2001-2002 y 2021-2022 y mediante el índice de precios básicos del productor productos farmacéuticos y veterinarios del INDEC.

Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC y CILFA.

En el gráfico se observa el sendero discordante de las importaciones y las exportaciones farmacéuticas, las primeras crecieron a una TAA del 4,8% entre el 2003 y 2024, mientras que las segundas retrocedieron a una velocidad del 0,1%. Por su parte, las ventas de producción nacional en el mercado interno aumentaron, pero a una velocidad inferior a la reventa de importados, se elevaron a una TAA del 3,4%.

Sobre la situación descripta se identifican indicios de una tendencia progresiva de los segmentos o submercados de medicamentos biológicos, dada la velocidad innovativa de la

industria mundial y los elevados precios que conllevan (Lavarello, Gutman, y Sztulwark, 2018). La dinámica de la facturación por reventa de importados, y el acelerado crecimiento de la partida productos inmunológicos y vacunas (30.02 del nomenclador común del Mercosur), muestran una señal en este sentido (Amoretti y Manzanelli, 2022; Gutman, Lavarello y Pita, 2021). Entre el 2002 y el 2020 las importaciones del ítem 30.02 se elevaron a una TAA del 17,2%, es decir, a una velocidad superior al resto de los componentes del capítulo 30 (productos farmacéuticos). Así, el segmento de medicamentos biológicos pasó de explicar el 12% del mercado de medicamentos en 2005 a más del 30% en el 2019 (Gutman y Lavarello, 2023). Asimismo, la judicialización y las dificultades para los financiadores, en su mayoría obras sociales, expresan un problema creciente respecto al acceso a los nuevos medicamentos de síntesis biológica (Marín, 2024).

Si bien la participación mayoritaria en las ventas del segmento de biológicos se explica por los productos originales, la proyección de biosimilares³ ha mostrado y augura a futuro un incremento acelerado. Esta tendencia se explica por la expiración de las patentes de los biológicos originales, por la caída de sus precios, por la dinámica innovativa del sector y por las oportunidades de sustitución de importaciones e inserción exportadora (CEPAL, 2020).

De forma resumida, las referencias introducidas dan cuenta de una progresión del segmento de medicamentos biológicos en el sector, y en particular sus efectos sobre el mercado argentino, el cual tiende a profundizar la restricción externa y a la vez habilita oportunidades para las biosimilares desarrollados por la industria local.

Al mes de abril de 2025 la agencia reguladora ANMAT registraba la aprobación de 67 biosimilares, los cuales muestra precios significativamente inferiores a sus productos de referencia (biológicos originales) (Gerarduzzi et al., 2025). Los productos se corresponden con los siguientes principios activos: dalimumab (5), bevacizumab (6), infliximab (3), rituximab (4), trastuzumab (5), insulina glargina (3), filgrastim (6), eritropoyetina (5), somatotropina (6), interferón beta-1a (5), denosumab, etanercept, eculizumab, pembrolizumab, enoxaparina, pegfilgrastim, y teriparatida. En su mayoría los productos son medicamentos biotecnológicos de segunda generación, los cuales incorporan anticuerpos monoclonales (MAB, monoclonal antibody) y proteínas de fusión recombinante, en general productos oncológicos. Con menor participación se ubican las proteínas

³ Recientemente la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), en tanto agencia reguladora ha actualizado su disposición sobre biosimilares (1741/25). Allí estos son definidos del siguiente modo: “producto biológico que ha demostrado ser altamente similar en términos de calidad, seguridad y eficacia, a un producto de referencia previamente autorizado” (Anexo II). Cabe destacar su diferencia con las copias o productos genéricos de los medicamentos de síntesis química.

recombinantes simples (insulinas, interferón, eritropoyetina, somatotropina, etc.) y la enoxaparina (primera generación de biotecnológicos).⁴

El dinamismo del segmento de biosimilares en Argentina no alcanza la relevancia de los mercados brasileiros y mexicanos, pero sí se sobresale por su trayectoria tecnológica y potencialidades. Entre las empresas más importantes se destacan como pioneras Biosidus (empresa independiente), primera firma en producir biosimilares en la América Latina (eritropoyetina en 1990), y mAbxience, fundada por el grupo INSUD y adquirida en el 2022 por Fresenius, la cual inauguró en 2022 la primera planta de anticuerpos monoclonales con una inversión de U\$ 15 millones (Ortiz Prado et al. 2023). También cabe mencionar a Amgen (capitales estadounidenses), Elea (grupo Insud), Amegabiotech (multinacional Megalabs), Pfizer (capitales estadounidenses), Gador (grupo local Roemmers), Raffo (empresa independiente) y Richmond (empresa independiente), Teva (capitales israelíes) y Gobbi Novag (empresa independiente).

En resumen, el análisis realizado muestra la creciente importancia de los medicamentos biológicos en una industria que depende fuertemente de las importaciones. En este contexto, la capacidad tecnológica, el régimen de patentes y la base productiva y científica del país configuran un debate central para la política industrial.

2. Estrategia para la sustitución de medicamentos biológicos importados

Hacia mayo de 2021 el Poder Ejecutivo Nacional definió a través del decreto 297/2021⁵ un incremento del arancel externo común para un grupo de productos de base biológica, en el marco del listado de excepciones habilitada por el MERCOSUR (hasta 100 códigos). Allí se incorporaron productos químicos orgánicos (capítulo 29 del NCM) y productos farmacéuticos (capítulo 30). Entre los considerandos del decreto se destacan los siguientes:

Que, por otra parte, con el fin de desarrollar la producción nacional de ciertos medicamentos esenciales para el tratamiento de la salud humana con alto contenido de investigación y desarrollo que le agregan valor, resulta necesaria la generación de condiciones competitivas por parte del ESTADO NACIONAL, mediante el establecimiento de políticas arancelarias concretas.

Que el desarrollo de proyectos de producción nacional de esta clase de productos deviene estratégico en la preservación de la soberanía nacional, en su faz sanitaria.

Los fundamentos seleccionados dan cuenta de la perspectiva planteada respecto a la selectividad de las condiciones de competencia para estos productos, dado su alto contenido tecnológico, y la búsqueda de alcanzar el autoabastecimiento. Los productos farmacéuticos

⁴ Para ver más sobre las transformaciones tecnológicas en la biofarmacéutica se sugiere consultar Walsh (2018).

⁵ Link de acceso: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/244006/20210506>

afectados por el decreto fueron los siguientes: interferón 1-a, etanercept, bevacizumab, rituximab, somatotropina y teriparatida.

La política en cuestión debe encuadrarse como la instrumentación de una política económica asociada a los diagnósticos y debates desplegados en el Centro de Estudios para la Producción XXI y su Consejo para el Cambio Estructural, creado en el año 2020. El documento *Elementos de diagnóstico y lineamientos generales para una política de promoción de biosimilares en Argentina* (Gutman, Lavarello y Pita, 2021) realiza un estudio completo del sector y establece una orientación sobre las políticas sectoriales. Allí se recomienda la articulación de la promoción de la producción local de los biosimilares con las compras del sector público.

Asimismo, sobre una caracterización del dinamismo tecnológico del segmento de medicamentos biológicos, el cual se asemeja a un blanco móvil, el documento institucional sugiere una *intervención estatal deliberada y selectiva* (Gutman, Lavarello y Pita, 2021; Lavarello, Goldstein y Pita, 2017). Las discusiones que orientan el análisis se proponen lograr un salto tecnológico y de escala en la producción nacional que incremente su densidad sectorial, y su vez permita un ahorro relevante de divisas y del gasto en salud.

Posteriormente, la Agenda Productiva 2030 impulsada por el Ministerio de Economía (2023) integró la perspectiva de cambio estructural y la potencialidad de la articulación institucional entre diferentes jurisdicciones estatales, a través de misiones.⁶ Para el caso, la misión 3, denominada *Producir más bienes y servicios ligados a la salud para garantizar la seguridad sanitaria*, expuso entre otros proyectos, las oportunidades y desafíos del segmento (Argentina Productiva 2030, 2023). Como se mencionara en el apartado anterior, la misión asociada a salud, subrayó la velocidad innovativa de los medicamentos de síntesis biológica, sus elevados niveles de inversión en I+D, y su progresivo crecimiento en el mercado potenciado por el envejecimiento poblacional.

A continuación, se comparte una reseña de los cambios definidos por el Decreto 297/2021, con elementos útiles para su caracterización, en especial el tipo de producto, las empresas implicadas y el potencial ahorro estimado por la sustitución de sus importaciones en el trabajo antes citado del Consejo para el Cambio Estructural.

Cabe mencionar que los principios activos del capítulo 30 del nomenclador común del Mercosur incorporados en la resolución de referencia se encuentran directamente asociados al documento técnico arriba mencionado. En este, luego de realizar un análisis minucioso de las compras de un grupo de obras sociales seleccionadas, se identificó un conjunto de productos relevantes para los financiadores, como para la industria local (Gutman, Lavarello y Pita, 2021). En palabras simples, se estableció un espacio de interés para reemplazar

⁶ Para ver sobre las políticas orientas en misiones se sugiere consultar Lavarello, Minervini, Robert y Vázquez (2020).

importaciones y promover exportaciones, dadas las compras del sector y las capacidades productivos y tecnológicos de la industria local.

Cuadro N°1. Incremento del arancel extrazona decreto 297/2021

Principio activo	Posición NMC 2017	Tipo molécula (generación)	Arancel decreto 297	Arancel previo	Empresas con biosimilares locales más importantes	Empresa biológico original	Ahorro en importaciones estimado (Gutman, Lavarello y Pita, 2021) por la promoción de la producción nacional (mill. U\$ anuales)
Interferón beta 1-a	3002.15.10	Proteína recombinante (1ra generación)	14	0	Biosidus	Biogen (EEUU), patente vencida	6,1
Etanercept	3002.15.20	Proteína de fusión (2da generación)	14	0	Gemabiotec h (Megalabs)	Pfizer (EEUU)	21,8
Bevacizumab	3002.15.20	Anticuerpo monoclonal (2da generación)	14	0	Elea y Richmond	Roche (Suiza)	32,3
Rituximab	3002.15.20	Anticuerpo monoclonal (2da generación)	14	0	Elea	Roche (Suiza)	28,9
Somatotropina	3004.39.11	Proteína recombinante (1ra generación)	14	5,5	Biosidus	Eli Lilly (EEUU) y otros, patente vencida	26,9
Teriparatida	3004.39.29	Péptido recombinante (1ra generación)	14	8	Biosidus	Eli Lilly (EEUU), patente vencida	0,8

Fuente: elaboración propia en base alfabeta, Kairos, Pharmabiz, Decreto 297/2021 y Gutman, Lavarello y Pita (2021).

El cuadro exhibe el incremento significativo de los aranceles para los productos seleccionados, los cuales, en 4 de los 6 casos, pasaron de un arancel extrazona 0 a 14%. Por otro lado, a modo de referencia imperfecta, se ha sistematizado el ahorro anual en importaciones estimado por Gutman, Lavarello y Pita (2021). Sin embargo, cabe aclarar que dicho cálculo se corresponde con un grupo de políticas más amplias, no necesariamente con una política particular.

En síntesis, la estrategia de política industrial para el impulso del segmento biotecnológico nacional presenta una caracterización y fundamentación técnica completa. Aquí se ha abordado el que se considera el instrumento más relevante aplicado en el período, en búsqueda de avanzar hacia el estudio de sus resultados preliminares en la siguiente sección.

3. Desempeño de las importaciones de medicamentos biológicos seleccionadas

Para realizar un estudio exploratorio de la evolución de las importaciones de los medicamentos biológicos se construyó una serie de las partidas de importaciones a 6 y 8 dígitos, entre los años 2018 y 2024. No fue posible acceder a un mayor grado desagregación, no encontrándose disponible dicha información. Debe subrayarse la limitación de esta metodología, debido a que los ítems comprenden otros productos además de los señalados. Sin embargo, excepto la partida 3004.39.29, la cual contiene el principio activo teriparatida, con un aporte menor, el resto de los ítems bajo análisis reflejan centralmente los bienes protegidos mediante la suba de aranceles.

Las posiciones de interés del NCM son presentadas de forma resumida en el cuadro N°2. Allí se muestran las importaciones por posición para los años extremos de la serie construida, manifestándose así la relevancia de cada ítem.

Cuadro N°2. Importaciones farmacéuticas de Argentina, posiciones seleccionadas, en millones de dólares corrientes, 2018-2024

Posición	Dígitos	Detalle	Importaciones 2018	Importaciones 2024	Var. %
30	2	Productos farmacéuticos	2.372	2.487	4,9%
<u>3002.15</u>	<u>6</u>	<u>Productos inmunológicos dosificados o acondicionados para la venta al por menor</u>	<u>477</u>	<u>760</u>	<u>59,4%</u>
3002.15.10	8	Interferón beta; peg interferón alfa-2-a	29	5	-83,1%
3002.15.20	8	Basiliximab (DCI); bevacizumab (DCI); daclizumab (DCI); etanercept (DCI); gemtuzumab ozogamicin (DCI); oprelvekin (DCI); rituximab (DCI); trastuzumab (DCI)	143	35	-75,2%
<u>3004.39</u>	<u>6</u>	<u>Que contengan las siguientes hormonas polipeptídicas o proteicas: buserelina o su acetato; corticotropina (ACTH); gonadotropina coriónica (hCG); gonadotropina sérica (PMSG); leuprolide o su acetato; menopausinas; somatostatina o sus sales; somatotropina; triptorelina o sus sales</u>	<u>190</u>	<u>230</u>	<u>20,9%</u>
3004.39.11	8	Somatotropina	29	36	24,3%
3004.39.29	8	Medicamentos c/hormonas polipeptídicas o proteicas, ncop., acondicionados p/la venta por menor	113	147	30,0%

Fuente: elaboración propia en base a WITS e INDEC.

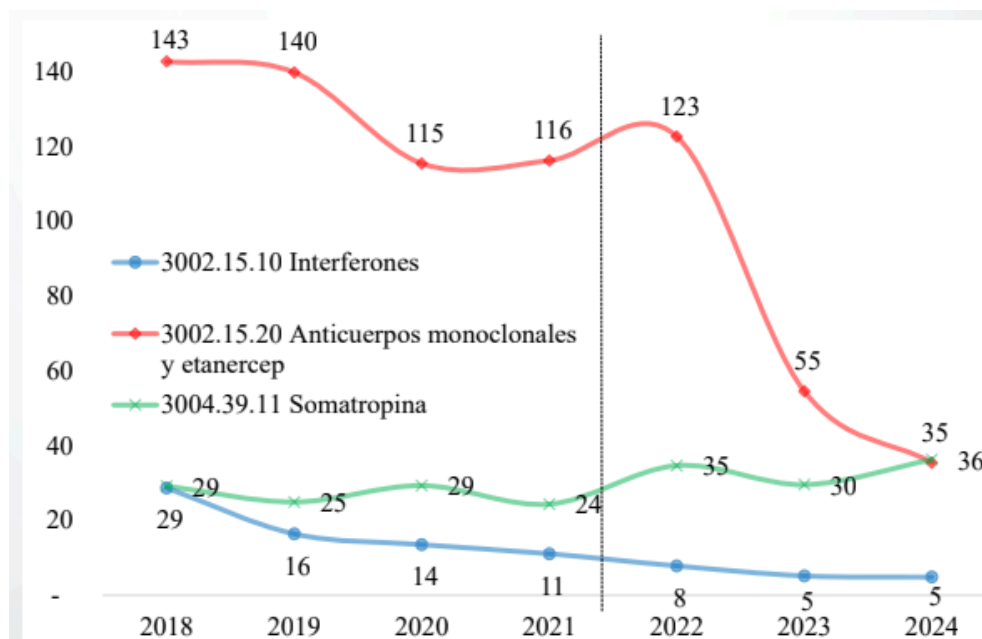
El cuadro N°2 introduce indicios del desempeño sectorial en el marco de un déficit sectorial estructural. Entre los años elegidos, las importaciones agregadas (30) de medicamentos se elevaron un 4,9% en dólares, y la posición referida a productos

inmunológicos se elevó un 59,4%, siendo esta una de las más importantes de la cadena. A su interior, de forma consistente con la evolución esperada, los ítems sobre los que se definió un incremento de aranceles de 0 al 14%, 3002.15.10 y 3002.15.20, mostraron un retroceso importante entre los años extremos seleccionados, -83,1% y -75,2%. Claro con diferentes pesos relativos en el total de importaciones. En el primer caso las compras al exterior pasaron de 29 a 5 millones de dólares, en el segundo, de 143 a 35 millones. Este retroceso se vuelve aún más notable, cuando la posición a 4 dígitos 3002 (productos inmunológicos) se elevó un 27,6% entre los períodos definidos.

Por su parte, la posición referida a hormonas polipeptídicas o proteicas (3004.39) mostró un incremento del 20,9% entre 2018 y 2024, mientras que posición que la contiene, medicamentos acondicionados para la venta al por menor (3004), retrocedió en un 13,5%. Esta última variación, asociada al tipo de productos reflejada en esta subpartida, presentaría un mayor grado de sensibilidad a elevación del tipo de cambio nominal del año 2024. Luego, las posiciones de interés para el análisis de cambio de aranceles, 3004.39.11 y 3004.39.29 registraron un incremento del 24,3% y el 30,0%. No obstante, como se aclaró anteriormente la segunda no refleja exclusivamente las importaciones de teriparatida, por lo que no resulta útil para las indagaciones propuesta.

Ahora bien, a los fines de evaluar el sendero de las importaciones y puntualmente examinar los cambios luego del año 2021, se construyó el gráfico con la serie temporal de las importaciones en millones de dólares para los ítems: 3002.15.10, 3002.15.20 y 3004.39.11.

Gráfico N°2. Evolución de importaciones biológicas seleccionadas, 2018-2024, en millones de dólares



Fuente: elaboración propia en base INDEC.

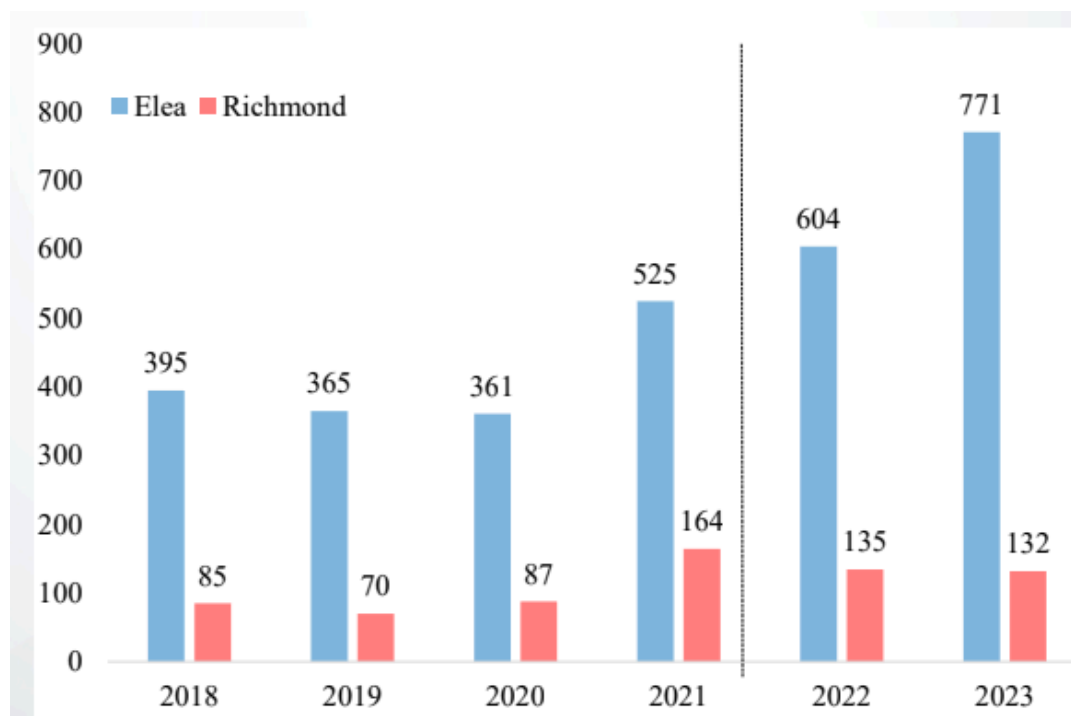
El gráfico N°2 permite visualizar el volumen en millones de dólares y las tendencias de las importaciones en análisis. Como primera aproximación se observan dos senderos divergentes, por un lado, el recorrido estable de la somatotropina (3004.39.11), lo que permite relativizar el crecimiento detallado en el cuadro N°2 (+24,3%). Y por otro, el sendero de reducción de los anticuerpos monoclonales y etanercept, con fuertes caídas interanuales en 2023 y 2024 (-55,5 y -35,0, respectivamente), y el descenso de las importaciones de los interferones, con un salto de nivel en el 2022, pero con señales de contracción previas.

Sin dudas sería excesivo atribuir el recorrido de las variables graficadas exclusivamente a los cambios en la política arancelaria, más aún cuando los años seleccionados muestran resultados disímiles en términos macroeconómicos y una alta variabilidad del tipo de cambio nominal y real. El PBI argentino luego de la pandemia mostró una rápida recuperación con un crecimiento del 10,4% y del 6,0% en 2021 y 2022, y una caída del 1,9% y del 1,3% en los años 2023 y 2024, respectivamente. A pesar de ello, la proximidad de la contracción económica asociada a la cuarenta del año 2020 permite evaluar un menor grado de conexión entre las importaciones del ítem 3002.15.20 y el ciclo económico, habilitando de este modo un mayor peso de las políticas industriales, en este caso de la suba de aranceles, aunque con cierto rezago. Respecto a este último aspecto, la centralidad que presentan las compras institucionales de medicamentos oncológicos y para tratamiento de enfermedades autoinmunes, y su dinámica planificada, podrían explicar cierto retraso en la modificación de la estructura de ventas vía competencia de precios entre laboratorios de producción local e importadores.

La caracterización presentada hasta aquí permite subrayar indicios positivos de sustitución de importaciones para el ítem 3002.15.20. Así, el ahorro promedio anual de compras al exterior de los años 2023 y 2024 versus 2021 y 2022 fue de 74 millones de dólares, y si se compara con los años 2018-2019 fue de 96 millones. Estos valores se aproximan el ahorro anual estimado por Gutman, Lavarello y Pita (2021) para un conjunto de política selectivas sobre el sector, el cual ascendía a 83 millones de dólares (Cuadro N°1, 300.15.20).

En función de la información fue posible construir la evolución de las ventas en millones de dólares de 2 de las empresas locales que habrían ganado espacio de mercado ante la reducción de las importaciones: Laboratorios Elea (Grupo Insud) y Laboratorios Richmond.

Gráfico N°3. Venta de Elea y Richmond, en millones de dólares corrientes, 2018- 2023



Fuente: elaboración propia en base a revista Mercado y CNV.

La sistematización de las ventas de los laboratorios seleccionados muestra un salto de nivel, posiblemente asociado a la vacuna de COVID y sus tratamientos en especial en el 2021, y luego una dinámica de crecimiento significativo para el caso de Elea. Del año 2022 al 2023 su facturación se elevó un 27,6% en dólares, es decir, 166,8 millones de dólares. Este comportamiento resulta consistente con la potencial sustitución antes mencionada, ya que el laboratorio del grupo Insud produce los biosimilares de rituximab y bevacizumab siendo estos los de mayor crecimiento y relevancia en la compra de los financiadores. Desde ya, luego de la instrumentación de la protección arancelaria las condiciones de competencia para la producción nacional mejoraron su posición respecto los importadores.

Los indicios aquí presentados pese a que son parciales y limitados conforman líneas a profundizar sobre nuevos trabajos empíricos. Los resultados de la política son positivos, aunque heterogéneos, dada la reducción de las importaciones y la potencial sustitución por productos locales.

4. Conclusiones

Los cambios recientes en la economía mundial y el comercio internacional marcan nuevas condiciones para las discusiones sobre la política arancelaria y la política industrial. En particular la guerra comercial en curso y el rol otorgado por Trump a los aranceles proyectan escenarios desafiantes para los países en desarrollo. En particular la industria farmacéutica y los servicios de salud se encuentran atravesados por estos debates, los cuales se intensifican por su dinámica tecnológica diferencial.

En este marco la ponencia se ha propuesto abordar un análisis sobre el comportamiento del segmento de medicamentos biológicos en años recientes, profundizando el examen sobre una política concreta. La industria farmacéutica argentina presenta problemas estructurales ligados a su dependencia importadora, como también potencialidades ligadas a su historia y capacidades productivas y tecnológicas.

Así, la suba de aranceles selectiva sobre un grupo de principios activos, relevantes desde el gasto de los financiadores, y con posibilidades de incremento de la producción local, ordenaron la política promovida por el Ministerio de Economía en la gestión de Frente de Todos, en la perspectiva de una orientación general. Luego, en el 2024, a pesar de la política anti industrial y las medidas aperturistas del nuevo gobierno libertario, la protección selectiva se mantuvo.

De forma exploratoria el análisis de las importaciones para las posiciones que vieron incrementar sus aranceles en 2021 permitió identificar indicios positivos, aunque heterogéneos, respecto la reducción de las compras al exterior. La posición 3002.15.20, la cual contiene anticuerpos monoclonales y etanercept para tratamientos oncológicos y de enfermedades autoinmunes mostró una caída significativa. Este indicio resultó consistente con las ventas de una de las empresas líder en la venta de biosimilares locales.

Bibliografía

- Amoretti, L., y Manzanelli, P. (2024). Importaciones farmacéuticas y estrategias comerciales de los laboratorios líderes durante el siglo XXI en Argentina. *Revista Realidad Económica* N°362, pp. 63- 93. <https://doi.org/10.24215/26183188e097>
- Argentina Productiva 2030 (2023). Misión 3. Producir más bienes y servicios ligados a la salud para garantizar la seguridad sanitaria. Plan para el Desarrollo Productivo, Industrial y Tecnológico - Ministerio de Economía de la Nación.
- ANMAT. (2025). Disposición 1741/2025. Requerimientos y lineamientos para biosimilares. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/322607/20250317>
- Azpiaz, D. (1999). La industria farmacéutica. Las estructuras oligopólicas frente a la desregulación y la apertura de la economía. En Azpiaz, D. (Compilador), *La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo* (p. 163-269). Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Bramuglia, C., Godio, C., Abrutzky, R. (2013). Los laboratorios en la industria farmacéutica. Evolución y fusión de capitales. *Realidad económica* N°278, pp. 155-170.
- CEPAL. (2020). La salud como desafío productivo y tecnológico: capacidades locales y autonomía sanitaria en la Argentina pospandemia. Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/172-LC/BUE/TS.2020/2). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Gerarduzzi, D.A., de Abrantes, L., Guidi, R., et al. Biosimilars in Argentina: Market and regulatory status. *Global Health Econ Sustain*. <https://doi.org/10.36922/GHES025210041>
- Gutman, G., Lavarello, P. (2018). La emergencia de la industria biofarmacéutica argentina: política industrial y marco regulatorio durante los 2000. En Lavarello, P., Gutman, G., Sztulwark, S. (Coordinadores), *Explorando el camino de la imitación creativa: la industria biofarmacéutica argentina en los 2000* (pp.97-124). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ed. Carolina Kenigstein
- Gutman, G.; Lavarello, P. y Pita J. J. Elementos de diagnóstico y lineamientos generales para una política de promoción de biosimilares en Argentina. Documentos de Trabajo del CCE N° 4, marzo de 2021, Consejo para el Cambio Estructural - Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.
- Lavarello, P.; Goldstein, E.; y Pita, J. J. (2017). Sustitución de importaciones en la industria biofarmacéutica argentina: una estrategia con blanco móvil. *Journal of Technology Management & Innovation*, 12(1), pp. 84-92.
- Lavarello, P., Gutman, G., Sztulwark, S. (2018). Crisis y recomposición de la industria biofarmacéutica mundial: ¿existen espacios estructurales para los países en desarrollo? En Lavarello, P., Gutman, G., Sztulwark, S. (Coordinadores), *Explorando el camino de la imitación creativa: la industria biofarmacéutica argentina en los 2000* (pp.15-46). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ed. Carolina Kenigstein.
- Lavarello, P., Minervini, M., Robert, V. y Vázquez, D. (2020). Las políticas orientadas por misiones: el debate en los países centrales y su aplicación en el contexto de países en desarrollo. En D. Suárez, A. Erbes y F. Barletta (Comps.), *Teoría de la innovación: evolución, tendencias y desafíos:*

Herramientas conceptuales para la enseñanza y el aprendizaje (pp. 511-544). Ediciones Complutense / Universidad Nacional de General Sarmiento.

Marin G. Medicamentos de alto costo: el difícil equilibrio entre los derechos individuales y los derechos colectivos. *Rev Panam Salud Publica*. 2024;48:e76. <https://doi.org/10.26633/RPSP.2024.76>

Ministerio de Economía. 2022. Industria farmacéutica. Informes de cadenas de valor. Walsh, G. (2018). *Biopharmaceuticals: Biochemistry and Biotechnology*. 3rd ed. John Wiley & Sons.

Ortiz-Prado, E., Izquierdo-Condoy, J. S., Vascones-González, J. E., Dávila, G., Correa, T., & Fernández-Naranjo, R. (2023). The Pharmaceutical Market for Biological Products in Latin America: A Comprehensive Analysis of Regional Sales Data. *The Journal of Law, Medicine & Ethics*, 51(SI), 39–61. <https://doi.org/10.1017/jme.2023.112>

Precarización laboral y periferias residuales en la Amazonía Sur ecuatoriana

María Paz Santelices Enríquez

FLACSO Ecuador, Departamento de Economía, Ambiente y Territorio

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

En la última década, la Amazonía ecuatoriana ha experimentado un acelerado proceso de urbanización, particularmente evidenciado en la expansión de los nodos urbanos hacia las periferias. Esta expansión periférica ha surgido como un fenómeno residual, resultado indirecto de la acción del capital extractivo principalmente vinculado a la minería y de la inversión estatal en infraestructura. El estudio se centró en un asentamiento irregular periférico en Yantzaza, ciudad situada al sur de la región amazónica, caracterizada por una fuerte actividad minera, tanto legal como ilegal. El objetivo de este trabajo es explorar las posibles relaciones entre la configuración del empleo informal y las formas específicas en que se generan escenarios de urbanización periférica residual e informal en contextos dominados por el extractivismo.

Para ello, se aplicó una metodología multiescalar que integra herramientas cualitativas, cuantitativas y socioespaciales. Se implementó un índice de precariedad laboral (construido por el Observatorio del Trabajo) a nivel regional, complementado con un mapeo de la cadena de valor a escala urbana. En el asentamiento informal se elaboró una tipología del empleo informal basada en cuatro dimensiones: la naturaleza del empleo, el sector económico, su localización espacial y la condición de afiliación a la seguridad social. Además, se realizaron entrevistas que permitieron reconstruir trayectorias laborales y procesos de migración por empleo, así como comprender la cotidianidad del asentamiento desde el consumo y el endeudamiento. Los resultados evidencian que, aunque la renta minera representa la principal fuente de ingreso en la región, esta no se traduce en empleo adecuado ni en mejoras en el hábitat. Las periferias se configuran en condiciones de informalidad, marcadas por la exclusión de plataformas formales de consumo y crédito, lo que incide directamente en la calidad de vida y en las relaciones sociales cotidianas de sus habitantes.

Palabras clave

Empleo, Precariedad Laboral, Amazonía, Minería, Asentamientos Irregulares Periféricos

Profundización del modelo agrícola y el proceso de concentración de tierras en la provincia de Entre Ríos Argentina el en estado de Santa Catarina, Brasil

Daniela Gamboa

UNER

Dimas de Oliveira Estevam

UNESC

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

El presente resumen analiza el proceso de concentración de tierras en el Estado de Santa Catarina, Brasil, y en la provincia de Entre Ríos, Argentina, destacando sus particularidades y la pérdida de unidades productivas en las últimas décadas. La investigación se centra en la estructura territorial de estas regiones, caracterizadas ambas por el predominio de pequeñas y medianas unidades productivas. Metodológicamente, los datos para Santa Catarina se obtuvieron del Censo Agropecuario (2017), del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Para Entre Ríos se utilizó información del Censo Nacional Agropecuario (2018) y publicaciones del Proyecto SIBER de la Bolsa de Cereales de Entre Ríos. Los resultados indican que Santa Catarina tiene una estructura territorial basada en pequeñas propiedades, esenciales para la producción de alimentos y el abastecimiento regional. Sin embargo, existe una tendencia a la concentración de la tierra en áreas dominadas por la agroindustria y los monocultivos, impulsada por la modernización agrícola y las grandes cadenas productivas. En la provincia de Entre Ríos se observa una importante reducción de las unidades productivas (EAP) y un intenso proceso de concentración de tierras. Si bien la pérdida de EAP se da en todo el territorio argentino, E. Ríos presenta una tasa superior (36%) en comparación con la media nacional (23%) para el mismo periodo, lo que resulta en un proceso de concentración de tierra. Se concluye que, aunque Santa Catarina, la concentración de la tierra sigue siendo un desafío, el avance de la modernización agrícola y la influencia de las grandes cadenas productivas, dificultando el acceso a los pequeños productores. En E. Ríos, la concentración de la tierra está impulsada por la necesidad de aumentar la escala de producción ante la menor rentabilidad de los cultivos agrícolas a nivel provincial.

Palabras clave

Entre Ríos, Santa Catarina, Concentración de tierras, Modelo agrícola

Reconfiguraciones socio-espaciales, medios de vida y relaciones humano-naturaleza en la Amazonía Norte del Ecuador: el caso de Puerto Providencia

Luis Esteban Vasco Estrella

FLACSO Ecuador

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

Este estudio analiza las transformaciones socioespaciales, los medios de vida y las relaciones humano-naturaleza en la Amazonía norte del Ecuador, específicamente en torno a la construcción del Puerto Providencia y la vía Yamanunka–Providencia. La investigación se centra en tres comunidades afectadas: Los Olivos, la Asociación Intercultural Sumak Ñambi y Nueva Providencia. El objetivo principal es comprender cómo la expansión del modelo extractivista modifica no solo el uso del territorio, sino también los modos de vida y las percepciones sobre la naturaleza de las poblaciones locales. A través de un enfoque mixto, cuantitativo y cualitativo, se comparan los cambios en el uso del suelo, los impactos en los medios de vida y las respuestas comunitarias frente a los proyectos de infraestructura. En Los Olivos, la vía ha impulsado una transición hacia una matriz agrícola intensiva (café, cacao, palma africana). En Sumak Ñambi, el desarrollo del puerto ha sustituido el bosque nativo por pastizales e infraestructura, precarizando las condiciones económicas locales. En contraste, Nueva Providencia ha priorizado la conservación del bosque, permitiendo el desarrollo de un modesto turismo comunitario con una relación más armónica con el entorno. Los resultados evidencian que estas transformaciones no son homogéneas: las comunidades experimentan impactos diferenciados, aunque todas comparten una baja participación en los procesos de decisión y un sentimiento común de despojo. La implementación de proyectos extractivistas impone una subordinación de la naturaleza a los intereses económicos, reproduciendo lógicas de exclusión territorial y fragilizando las alternativas de vida sostenibles.

Palabras clave

Extractivismo, Amazonía ecuatoriana, relaciones humano-naturaleza, medios de vida, transformación territorial

Reflexiones sobre desarrollo local: una experiencia desde la Escuela de Planificación y Promoción Social de la Universidad Nacional de Costa Rica

José Ramón Espinoza Góngora

Universidad Nacional de Costa Rica

Resumen

Como dimensión de naturaleza práctica y teórica el desarrollo local, es una conjugación nacida en Europa y readaptada en América, han sido un discurso que se viene aplicando sin medida desde finales de la II Guerra Mundial.

Por lo tanto, hablar de desarrollo local, no es hablar a la ligera, de cómo se diseñan planes, se formulan objetivos o se construyen indicadores, por el contrario, es responder a una gama de interrogantes que ponen en la mesa la profunda discusión sobre una dimensión territorial denominada desarrollo local.

Este documento se deriva de un proceso de investigación participativa desarrolladas en la comunidad de Biolley y Monterrey de San Carlos, Costa Rica, durante el 2022-2024 en torno al análisis de las acciones sobre desarrollo local implementadas por la Escuela de Planificación y Promoción Social de la Universidad Nacional, remirando su quehacer sobre prácticas llenas de interseccionalidad genealógica relacional, entre lo histórico, teórico, metodológico, que emerge en el campo de acción de la experiencia de conocimiento establecida en la práctica desde lo local.

El abordaje metodológico del texto fue del tipo cualitativo, se realizó a través de la revisión de documentos, como informes de resultados, diagnósticos, instrumentos en planificación formulados en ambas comunidades, combinados con un análisis en profundidad de prototexto derivados de entrevistas a los actores comunitarios.

Algunas reflexiones derivadas del proceso investigativo, nos tiene pensando que la conocida lógica de los procesos de abajo hacia arriba, sobre los que versa el desarrollo local, es insuficiente en días de socavamiento de la subjetividad colectiva por fenómenos de globalización, la racionalidad de la conceptualización desde arriba ha bloqueado evidentemente, el nivel local y regional, desviando su direccionalidad hacia el nivel nacional. Incluso en este último nivel, la mayoría de las intervenciones del Estado responde a demandas provenientes de individuos.

Palabras clave

Desarrollo local, planificación, participación, promoción, actores

El investigador, no necesita elevar las realidades que descubre en su mundo teórico, a una posición de mayor importancia que la que tienen las realidades inmediatas y personales de la vida, puesto que estas son realmente parte de la cultura que estudia. La vida cultural incluye la dimensión de la fe, y el científico social debe conocerla y ser capaz de explicarla comprendiendo las expresiones simbólicas exteriores y el significado personal o interior de estos símbolos en su propia vida. Un investigador social, no puede comprender las profundas creencias religiosas de los individuos, o aquellas creencias políticas que los arrastre hasta el sacrificio de sus vidas, si no ha comprendido desde cada perspectiva las formas simbólicas (teóricas, empíricas y personales), que identifican esas creencias.

Bruyn, 1972:124

Apertura contextual y metodológico

Los consensos, sobre una postura teórica, no ha sido una meta conciente respecto a las dimensiones del desarrollo local, crecer en un escenario o contexto histórico costarricense de convulsión, necesidades económicas, sociales, impacto de guerra en Centroamericana, luchas del campesinado por tierras, reformas agrarias, invasión de tierras, Ajustes Estructurales, nacimiento de instituciones para la transformación del agro y el progreso como una idea latente de desarrollo “equilibrada” por parte del Estado costarricense, constituyo demandas con carácter de urgencia, que no permitió hasta el día de hoy en el contexto costarricense y de la Universidad Nacional, constituir un marco epistémico, capaz de provocar una noción conjunta de desarrollo local entre la universidad y sociedad.

El desafío epistemológico de esta propuesta de investigación radica en entender la realidad de lo local, mediante la construcción de instrumentos metodológicos que intervienen sobre este. De tal manera, que la referencia obligada sobre lo local deba responder a las acciones implementadas sobre las problemáticas del desarrollo local.

Para Ander-Egg (1993) la investigación va más allá de un simple, procedimiento reflexivo, sistemático, controlado y crítico, que permite descubrir nuevos hechos o datos, relaciones o leyes, en cualquier campo del conocimiento humano” (p.28).

Es en este sentido, donde la investigación planteada, recorre un camino lógico, sistemático, guiado por objetivos verificables y operativos, en razón de resolver las dudas en torno al desarrollo local en un determinado espacio y tiempo en comunidades donde se han desarrollado iniciativas en proceso de planificación y promoción.

De ahí que un primer paso es la necesidad de poder establecer una suerte de contextualización que nos permita construir una noción de los espacios geográficos donde se lleva a cabo un proceso de investigación como este. Monterrey es un distrito perteneciente al cantón de San Carlos de Alajuela, en la región norte de Costa Rica. Es un contexto rural que se distingue por la belleza natural del entorno, su infraestructura tradicional, y por la calidez y hospitalidad de sus habitantes. Además, esta localidad está conformada por diversas comunidades que son el lugar de origen de destacados líderes y

lideresas comunales que desarrollan una amplia variedad de iniciativas socioproductivas mediante las cuales contribuyen al desarrollo local en el distrito. Con un protagonismo importante a nivel político Monterrey de San Carlos se erige como un sitio importante en la lucha de sus pueblos por construir una idea de desarrollo local desde los sectores más representativos del distrito.

Ahora bien, el distrito Biolley se ubica en la zona sur del país en el cantón de Buenos Aires de Puntarenas, se caracteriza, por estar sumergido en las faldas del Parque la Amistad, con un profundo amor por la conservación y el desarrollo de ideas productivas con un profundo amor por la sostenibilidad; en su interior cuenta con una diversidad de actividades económicas que han contribuido al desarrollo local de la zona, “en el aspecto económico y productivo de la zona, se depende mucho de la producción ganadera y agrícola, esta última enfocada en granos básicos, hortalizas, cacao, palma aceitera y café.” (MAG, 2018). Según el MIDEPLAN (2012) en el distrito se da la producción de granos básicos; como lo es el maíz y frijol, la actividad pecuaria; que abarca especies menores, como avicultura, porcicultura, apicultura, acuícola, además de la ganadería bobina que aún mantiene su actividad, además, una de sus principales actividades es la producción cafetalera.

En este proceso de investigación, la participación de actores sociales bajo una idea de gestión del desarrollo local en las localidades de Monterrey y Biolley es formidable tiene grandes alcances que trascienden lo económico, lo cultural, social. Por ejemplo, su incidencia en diversos espacios comunitarios en los que propician el bienestar colectivo y la búsqueda de una calidad de vida. No obstante, su participación en ocasiones tiende a ser invisibilizada en la comunidad. Se asume el rol de protagonista en desarrollo local, como un objeto clave en la consecución de resultados, no como sujeto político y con autonomía, sino como sujetos con ciertos privilegios que está ahí para lograr algún lucro.

Este documento se deriva de un proceso de investigación participativa desarrolladas en la comunidad de Biolley de Buenos Aires y Monterrey de San Carlos, Costa Rica, durante el 2022-2024 en torno al análisis de las acciones sobre desarrollo local implementadas por la Escuela de Planificación y Promoción Social de la Universidad Nacional, remirando su quehacer sobre prácticas llenas de interseccionalidad genealógica relacional, entre lo histórico, teórico, metodológico, que emerge en el campo de acción de la experiencia de conocimiento establecida en la práctica desde lo local.

Como caracterización de la investigación participativa, tenemos que es un método de indagación Reason (1994, p. 328), menciona tres tareas básicas de cualquier investigación participativa. En primer lugar, nos encontramos con la tarea de la iluminación y el despertar de la gente corriente, para lo que se comienza con los temas del poder y la impotencia, e intenta enfrentarse a la forma en que los elementos del poder establecido de las sociedades a

lo largo de todo el mundo se ven favorecidos debido al monopolio que se tiene sobre el conocimiento y su utilización. En segundo lugar, un importante punto de partida es la propia experiencia vivida de la gente, y la idea de que a través de la experiencia actual sobre algo podemos aprehender su esencia. De esta forma el conocimiento y la experiencia de la gente se respeta, se honra y valora. Por último, en tercer lugar, nos encontramos con el compromiso.

La investigación participativa valora el proceso de colaboración, que hunde sus raíces en la tradición cultural de la gente, convirtiéndose en un acto genuinamente democrático. De esta forma, el diálogo se constituye en una herramienta fundamental para comprender la realidad de los espacios en investigación.

Esta ponencia es el resultado de una reflexión académica de naturaleza participativa, con la intencionalidad de vincular el contenido de las narrativas que estos actores sociales expresan en sus historias de vida, en las que se describe la incidencia del papel que han tenido en el desarrollo local llevados a cabo en Monterrey de San Carlos y en Biolley de Buenos Aires de Puntarenas.

Esta experiencia se cimenta metodológicamente en la generación de espacios de diálogo, intercambio de experiencias y esfuerzos articulados. Se destacan todos aquellos elementos centrales que sus actores sociales de Monterrey de San Carlos y de Biolley de Buenos Aires, identificaron como parte de las motivaciones que las han impulsado a asumir roles de liderazgo y de representación sociopolítica, que han orientado procesos de transformación social vinculados al desarrollo local.

Esta propuesta de texto de investigación destaca la utilidad de la investigación participativa como herramienta metodológica para la investigación, como un recurso de acervo de conocimientos y como un ejercicio de autorreconocimiento de los aportes y capacidades de las participantes que brindaron sus testimonios.

Finalmente, este proceso de investigación participativa genera como resultado una problematización sobre los retos que implica la gestión del desarrollo local, navega en aguas como el reto de la superación de la pobreza, la profundización de los roles que tiene los actores sociales en la gestión del desarrollo local. En este contexto, el desarrollo local se problematiza como una propuesta de crecimiento, para avanzar, pero no vislumbra alternativas claras en cuales son los factores claves en la gestión de esta.

En esta sección siguiente se expondrán de manera concisa algunas aproximaciones conceptuales que se consideran fundamentales para el desarrollo del texto propuesto.

Referencia teórica

La cuestión teórica de este proceso de investigación nos permite construir una idea reflexiva que parte de un conjunto de categorías que son el corazón del proceso investigativo, algunas aproximaciones teóricas son:

Bien entendida, la **extensión universitaria** es una relación de diálogo democrático entre las partes (el o la extensionista y los sujetos actuantes), los cuales reflexionan sobre sus problemas y comparten potenciales soluciones de acuerdo con una serie de aspectos económicos, políticos, sociales, ambientales, presupuestarios, institucionales, entre otros. Es decir, es una acción de las partes involucradas que pretende generar cambios y transformaciones hacia el corto, mediano y largo plazo. En ese sentido, la extensión no es transmisión sino acción intersubjetiva de problematización, concientización, reflexión y cambio (Rafaghell, 2013). Por lo tanto, la extensión universitaria es el espacio idóneo para impulsar acciones directas con las organizaciones más diversas de la sociedad.

La **coordinación interinstitucional**, presupone la existencia de actores autónomos y protege la autonomía del mismo acto de coordinar (paradoja de la coordinación) (Ghymsers, 2005). Los desafíos de la coordinación interinstitucional suponen una creencia errónea de que coordinarse significa perder autonomía individual (nacional o institucional) al creer que ésta se transfiere, mediante el acto de la coordinación, a otro nivel (centralizado). Con la coordinación no se trata de cambiar las responsabilidades o la toma de decisiones desde lo institucional hacia lo local, más bien, corresponde ordenar la participación de cada instancia en un proceso de coordinación, se trata de sacar provecho de sinergias para ganar márgenes de autonomía, mejorar la eficiencia de las decisiones individuales, y contribuir a un mejor entendimiento entre vecinos y pares comunitarios.

Ahora bien, con una definición con un enfoque social de **desarrollo local**, Enríquez (1999), menciona que es un complejo proceso de concertación entre los agentes-sectores y fuerzas-que interactúan dentro de los límites de un territorio determinado, con el propósito de impulsar un proyecto común que combine la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial; con el fin de elevar la calidad de vida y el bienestar de cada familia y ciudadano o ciudadana que viven en este territorio o localidad. (p. 486).

Para Jiménez (1996), el término de promoción social empezó a hacerse frecuente desde la década de los años 60, a partir del empeño de algunos gobiernos latinoamericanos por combatir la pobreza, integrando a los beneficiarios en las políticas reformistas y desarrollistas que, como la Reforma Agraria, requerían de una base social de apoyo institucional. Para el autor, la promoción social, aunque matizada por el populismo, el clientelazgo y el paternalismo, implicaba integrar a los marginados temporales, excluidos del proceso de modernización y del cauce del desarrollo nacional. Para ello se diseñaron diversas estrategias

y metodologías orientadas a capacitar a las bases y organizaciones populares a partir de la confluencia de la promoción social y la eficacia de las herramientas en planificación.

Lo mencionado anteriormente, se complementa con la visión que, plantea que la planificación es una actividad racional que tiene por objeto decidir sobre la asignación de recursos escasos en el logro de objetivos múltiples, a través de medios adecuados para su obtención. (Castellano, 2010, p.61).

El proceso mismo de la planificación conlleva al establecimiento de metas, así como; a la elección de algunos medios para el logro y alcance de los objetivos planteados. Al no ser suficientes los recursos, se hace necesario establecer estrategias y prioridades, determinar objetivos mediatos e inmediatos y formular una serie de pronósticos sobre una situación determinada.

Con estas aproximaciones teóricas principales se abordó el proceso investigativo vinculado al desarrollo local en las comunidades de Monterrey de San Carlos y Biolley de Buenos Aires.

Discusiones finales

Aproximación a la concepción histórica del desarrollo local

Para Alonso (2013), la perspectiva histórica del desarrollo local hace que algunos vean el origen de este vocablo como una solución a países que, aun denominándose desarrollados, habían albergado importantes desequilibrios entre sus áreas industrializadas y sus zonas de regresión. Teniendo la necesidad de un desarrollo más “integral”, de naturaleza económico, cultural, histórico y social en todos los contextos y en todos los rincones (p.10).

De forma incipiente, se podría ubicar la noción de desarrollo local en América, en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), un organismo que se constituyó en el primer centro de referencia en la teoría del desarrollo desde el Tercer Mundo. La teoría cepalina, trajo una idea de desarrollo económico para América Latina, su principal promotor fue Raúl Prebisch, que criticaba la teoría de las ventajas comparativas, una lógica, que convertiría a América Latina en una zona productora de alimentos y materias primas para la exportación, mientras que importaría productos manufacturados de alto costo de los países con mayor nivel de industrialización, lo que a la larga no le aportaría ningún beneficio a la región.

Teniendo en cuenta el contexto Latinoamericano, con la implementación del modelo de sustitución de importaciones en América Latina durante la posguerra y las décadas posteriores, conllevó a que la mayoría de Estados, con características desarrollistas y de bienestar, se hicieran acompañar de herramientas tecnocrática y política, como lo fue la planificación del desarrollo.

En el caso costarricense, particularmente, a partir de la década de los años 60 y 70, entra en crisis el Modelo de sustitución de importaciones y la matriz de Estado desarrollista inicia su declive, a eso se le suma la crisis de la deuda interna y la pérdida de credibilidad como país exportador, ocasionando una desaceleración de la economía costarricense.

Como menciona, Miguel Sobrado:

El capitalismo de cuates, que había funcionado en toda América Latina, se traslada a suelo costarricense, se había acabado las tierras libres, las tierras baldías, que eran el refugio de los campesinos sin parcelas, se empiezan a crear reservas que luego se transforman en parques nacionales, los terratenientes, seguían comprando fincas, a un cuate amigo de ellos a buen precio en montaña o enormes extensiones de tierra y precarizando a los campesinos y sus familias, luego se les daba trabajo, sumada a esta realidad, las reformas agrarias del Estado y la creación de instituciones como, el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), no estaban solucionando nada, mientras tanto la desigualdad crecía a paso agigantados (2019, comunicación personal, 1 septiembre).

Un contexto costarricense caótico en la década de los 70 y 80, definido por una polaridad latifundio-minifundio-campesinado; definitivamente un obstáculo al crecimiento económico, bienestar social y a la participación de las masas populares en los procesos políticos. Para Lizano (1999), esta polaridad de clase, se constituirá en el principal factor de estancamiento económico y de atraso social, debido a la concentración de los factores productivos en manos de minorías y esto condujo a una mala utilización de los recursos, a una concentración de la representatividad política, a una serie de controles hegemónicos ejercidos por la minoría sobre los estímulos productivos como el crédito, la asistencia técnica, financiación, reparto de tierra, así como a una sistemática producción del mercado interno, con todas las consecuencias, que eso acarrea para el desarrollo de sectores estratégicos de la economía costarricense.

Una coyuntura social y económica en Costa Rica, que permitió una transformación institucional y territorial; un proyecto país de naturaleza social, económico y cultural, que nació bajo una atmosfera circunstancial determinada por:

- Alianza entre el movimiento campesino, IDA y el movimiento de izquierda nacional.
- Modernización de la agricultura, sin la incorporación de la revolución verde.
- Despidos masivos en bananeras y sectores agrícolas importantes (periqueras).
- Poca especialización de los agricultores.
- Clima político nacional (crecimiento de movimiento izquierda).
- Despertar de los movimientos progresistas.
- Guerra Centroamericana.
- Pocos especialistas en la práctica de la promoción social.
- Clima de tensión en el caribe, pacífico sur y en Guanacaste.

- Eliminación de empresas comunitarias.
- Medidas de reparcelar el territorio nacional. (M. Sobrado, 2019, comunicación personal, 1 septiembre).

Como efecto de un contexto en efervescencia, estos cambios dieron nuevos aires a un abordaje institucional. Estos asumieron una suerte de responsabilidad, el Estado amplió sus funciones, dando peso a la clase obrera, la cual le dieron algún acompañamiento, bagaje de opinión y convicciones personales a quienes nunca la habían recibido, suponía más una ideología de cambio social, que desarrollo desde lo local. Para Mattos (1979), puede afirmarse que estos extensionistas sociales de la década de los 70, no fueron meros extensionistas, sino que, esencialmente, fueron promotores del desarrollo económico.

Esta propuesta de accionar del Estado costarricense fue una alternativa de respuesta, a los vientos de caos social y económico, permitió retomar entre su ADN, acciones relevantes en Latinoamérica; la planificación territorial y de desarrollo, modelos de desarrollo, combate a la pobreza, las tomas de tierra, la formación de movimiento cooperativos autogestionario, como unidades alternativas de organización productiva y social, espacios de diálogos con movimientos campesinos, crear una ideología donde la organización, estuviera ligada a una idea de desarrollo local desde la gente, de manera, que no tuviera cabida lo asistencial o una visión poco democrática y sin consenso.

De esta manera, podemos mencionar, que esta idea de abordaje institucional para con la clase desfavorecida, fue valido desde una cosmovisión personal y propositiva del mundo de sus fundadores y fundadoras, que teniendo una claridad en sus ideas teórico, metodológica del desarrollo local y el valor de los espacios locales, incentivaron la construcción de procesos de transformación, originados a partir del trabajo con otros, expresado en una rigurosidad en la comprensión de una realidad local, del movimiento campesino, promoción del modelo autogestionario cooperativo; estimulando así, el desarrollo de sus actores denominados “aquellos sin voz”, reivindicando una soberanía participativa perdida en el espacio de disputa de lo territorial.

Abordaje del desarrollo local desde lo local: la dimensión territorial

Las pretensiones de abordaje de desarrollo local sobre un territorio, reviste de una complejidad, que trasciende lo comunitario, una intervención que releva la dimensión territorial, la identidad cultural, los factores sociales, económicos, ambientales y político; un enfoque participativo con carácter, que tiene muchos elementos comunes en medio de la multiplicidad de abordajes orientados a la formulación de proyectos apegados a una naturaleza local.

Esta idea de desarrollo local no es un simple acto de poner en prácticas mecanismos dentro de un giro cultural y social, es un hecho constructivo, donde se integran diversas identidades colectivas que conforman el cuerpo social y organizativo de un territorio. Por

eso las intervenciones dentro de un territorio, que se plasman bajo una idea de metodología para el desarrollo local, se encuentran inmersas en diversos retos, que son necesarios poder traer a colación.

Definitivamente el espacio de lo local ha sido considerado, por muchos autores, un lugar donde se construyen las soluciones a los problemas de manera efectiva a escala global, una sintonía de elementos que dan sentido a ese imaginario colectivo llamado territorialidad.

Propósito de eso Alonso (2013), expresa:

El espacio local, es la parcela en la que los esfuerzos de planificación y organización deben ser aplicados. Por lo tanto, el espacio local es la zona desde la que se debe construir una base sólida de desarrollo, que permita extrapolarlo a un ámbito cada vez mayor. Esta premisa conduce a considerar que este espacio local está compuesto por ámbitos diversos. Lo conforman redes sociales, actitudes políticas, territorio, imaginario social, dinámicas económicas y sociales, actores sociales y un largo etcétera, que puede generar un sistema bien organizado (p.13).

Los intentos para definir una base conceptual, capaz de evocar disciplinarmente el carácter único de las intervenciones de la Escuela de Planificación y Promoción Social, ha sido más pretensiones por realizar, que con el pasar del tiempo, el carácter complejo de las dimensiones encontradas en lo territorial, ha hecho que sea un espacio en su mayoría de confusiones en sus explicaciones.

Es a partir del año 2000, que, dentro de la Escuela de Planificación y Promoción Social, se busca como integrar, potenciar y dar coherencia a las diversas actividades y proyectos académicos, que se encuentra en la dimensión de las problemáticas del desarrollo local, la planificación participativa, la territorialidad y el territorio, para Morales et al. (2012), las diversas perspectivas de abordajes disciplinar y metodológico, en lo local y en lo territorial, aparecen como una solución alternativa y un ordenamiento de la estructura académica interna de la Escuela de Planificación y de Promoción Social; una reconfiguración que permite, abrir espacios de construcción del conocimiento, mediados por la formulación de actividades académicas, que hacen precisar ciertas categorías trascendentales, de manera que se pueda responder a las problemáticas del desarrollo local. Bajo esta idea, en la Escuela de Planificación y Promoción Social, la configuración del territorio desde lo local se asienta en la práctica y se consolida en lo teórico. ¿Qué significa eso?:

Que el potencial de un territorio reside en su capacidad de definir y promover una dinámica de sociedad local tal, que permita la innovación y la realización de proyectos, la creación de espacios de autonomía (Morales et al., 2012, p.2)

Dicho de otra manera, en un primer nivel se ubica los actores comunales, sus problemáticas, su disponibilidad a solución y sus recursos, en un segundo nivel se ubican las instituciones públicas, gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales, diversos

organismos y asociaciones de la colectividad, de manera tal, que confluyan ambos niveles en lo local, creando una prospectiva de lo territorial, bajo una construcción de un proyecto de naturaleza colectiva.

En efecto, Gómez Orea (citado por Rivera, 2017), expresa que el sistema territorial es una construcción social inevitable que representa el estilo de desarrollo de una sociedad, se va formando desde la noche de los tiempos, y seguirá formándose inexorablemente hacia el futuro, mediante las actividades que la población práctica sobre el medio físico y las interacciones que se producen entre ellas a través de los canales de relación que proporcionan funcionalidad al sistema.

Es decir, lo “local”, referido al desarrollo local, es una dimensión que supera la territorialidad geográfica, es relevante en la medida que afecta a un “espacio de convivencia” en el que se construyen las relaciones humanas. Esta dimensión se asume como proceso cuando se opta por una acción intencional de desarrollo para lograr una identidad (Valdizán, citado por Alonso 2013).

De ahí que Arocena, nos interpela, sobre un espacio local, que se define ajustándose a territorios concretos, mientras que el desarrollo se define con la práctica en estos territorios y ambos son lo que dan sentido a la disparidad territorial (un espacio anclado a un territorio, donde se desarrolla la vida cotidiana y los imaginarios sociales).

Dichos de otra forma, según Dollfus (1975), las alternativas sobre cómo entender la relación entre el territorio y lo local, radica en tres perspectivas; Alburquerque (2002), propone un análisis teórico de la economía, lo social y lo territorial, vinculado a la escala local, lo que revaloriza, por ejemplo, la producción empresarial y los recursos territoriales. Esta idea implica una realidad cotidiana, que se vincula al sentido de comunidad y al de territorialidad. Es decir, un espacio local, que es percibido, como la mejora de la vida individual, donde cada uno de sus habitantes espera con ese desarrollo un crecimiento y una mejora de su calidad de vida a nivel personal.

Ahora bien, Millán (2003), propone, una definición de lo local, como una sinergia o espacio ligado al territorio, donde el desarrollo local se plantea como la mejora del mismo. De ahí que autores como Arocena, retoman este principio, como la única posibilidad de supervivencia y mejora en el plano territorial.

Con esta configuración teórico, metodológica y hasta un tanto epistemológica, nos acercamos a una integración de otras dimensiones vinculadas particularmente a comprender la presencia del mundo social de lo comunitario, la evolución social de un grupo humano, su giro y símbolos culturales, donde la simbiosis a varios niveles genere un conocimiento del territorio, como construcción social del desarrollo local.

Punto de cierre sobre Desarrollo Local en la Comunidad de Monterrey de San Carlos y Biolley de Buenos Aires

Los modelos de Desarrollo Local en las comunidades de Monterrey de San Carlos y de Biolley de San Carlos, se perciben y tienen inherencia las relaciones de poder puesto que hacen visible el rol y la participación de ciertos actores sociales, en actividades organizacionales, institucionales, productivas, familiares, etc. De igual manera, el desarrollo local se constituye en una valiosa estrategia que contribuye a la superación de las desigualdades e inequidades sociales, económicas, culturales y políticas e históricas de ambas comunidades.

Este de desarrollo local, sensiblemente perceptivo se incorpora por lo menos de manera real en la construcción de instrumentos de planificación en el territorio (estrategias de desarrollo, planes estratégicos, planes de mejora organizacional, planes territoriales institucionales) de manera que incida en la superación de las brechas territoriales y promover la igualdad entre hombres y mujeres y el reconocimiento de sus derechos humanos.

En la comunidad de Monterrey de San Carlos y en la comunidad de Biolley, la participación de las mujeres en los procesos de desarrollo local se ha centrado principalmente en procesos productivos y reproductivos, organizativos y comunitarios, religiosos y políticos. Su principal aporte al territorio se encuentra en las actividades del hogar, en la seguridad alimentaria de su familia y en las luchas (algunas mujeres lideresas) dirigidas desde movimientos de organizaciones agrícolas, lecheras y de base comunal, en la defensa de sus propios derechos y en el desarrollo de programas y proyectos productivos, culturales y sociales. Se destaca su rol protagónico en todas las actividades productivas del campo, ya sean agrícolas, turísticas, lecheras, comerciales, entre otras.

De igual manera a nivel de roles asumidos estas mujeres están, vinculadas a los procesos de desarrollo local, se caracterizan por ser madres, hermanas, tías, abuelas trabajadoras, jefas de hogar, lideresas comunales, educadoras, síndicas, regidoras, empresarias, con una enorme historia de lucha a nivel comunal. Han tenido que superar ciclos de la violencia en sus diferentes dimensiones, con desigualdades sociales, económicas, con muchas desventajas frente a los hombres en cuanto a los roles del hogar, la tenencia de la tierra, los medios económicos productivos, al uso del tiempo libre, la remuneración de su trabajo y la asignación de cargos públicos. En el marco del desarrollo local, desde una perspectiva de género, para ir cambiando esta realidad, definitivamente la participación de las mujeres se ha constituido, en un instrumento de poder para promover la equidad en las relaciones de género y la división social del trabajo en el marco de los procesos económicos, políticos, culturales y sociales del territorio (Parella, 2003). En este sentido, es necesario con carácter urgente, ahondar más sobre los significantes que rodea los sistemas productivos, educativos,

familiares, culturales, tradicionales, de manera que se pueda comprender la situación actual de las mujeres con relación a dichos sistemas, y así poder superar las barreras que limitan su autonomía y emancipación en los procesos de desarrollo local.

Si bien, el género, la etnia y la nacionalidad, han sido temas de superación histórica en las comunidades de Monterrey y Biolley, son todavía actualmente barreras que siguen existiendo para la gestión de procesos de desarrollo local, puesto que establecen una relación vital entre la comida, la tierra y los recursos naturales al establecer proyectos para la seguridad alimentaria, emprendimiento y empresariedad. Esto muestra cómo las mujeres tienen un papel relevante en la producción de subsistencia y el mercado lechero local. Sin embargo, se requieren prácticas socioculturales que reivindiquen sus derechos y el papel protagónico que tienen.

Una particularidad de los procesos de desarrollo local, en las comunidades de Monterrey y Biolley, es que su trabajo productivo y organizacional comunal dinámico y participativo, ha incrementado los ingresos recibidos, sin embargo, por este tipo de trabajo son bajos y lo que reciben lo dedican a satisfacer las necesidades básicas de la mayoría. Eso sí, el trabajo comunitario ha potenciado la participación de todos y todas, en la toma de decisiones y su incidencia en procesos organizativos y sociales. Las organizaciones de base comunal y productivas tienen un papel relevante en los procesos de desarrollo local, son grupos de personas que actúan recíprocamente, con objetivos en común, que comparten creencias, actitudes, conductas colectivas y tienen una relación más directa con mejores oportunidades para lograr beneficios que conlleven a un desarrollo local.

Estas organizaciones, se relacionan entre sí, permiten cumplir un objetivo común previamente establecido. La característica central de estas organizaciones es constituir una colectividad recíproca, cuyas actividades estén alrededor del bienestar común y de sus familias.

Las Organizaciones de naturaleza productivas en ambas comunidades (agrícolas, lecheras, cárnicas), requieren la necesidad de inserción/reinserción protagónica de las nuevas generaciones en el sistema económico-social, es estratégico en la construcción de las dinámicas de estos modos productivos subalternos y de la construcción institucionalidad alternativa (Santos; 2002; 29). Desde una visión de investigadores, es necesario una reivindicación de estas unidades productivas, en la posibilidad de construcción de espacios socioeconómicos locales contrahegemónicos en tanto construcción productiva institucional y productiva acorde a nuevos movimientos de desarrollo local.

La formación técnica y profesional sobre nuevos modelos de desarrollo local, ha sido referida, a una instrucción en oficios específicos, capacitación técnica, incluyendo saberes teóricos y prácticos, y “saber hacer”, es decir; su saber y capacidad refiere a la capacidad de transferir dichos saberes a situaciones de trabajo familiares, organizacionales, y

empresariedad, facilitando su inclusión y favoreciendo su participación protagónica con sectores de la producción a nivel local y regional.

Respecto al tema del poder, en las comunidades de Monterrey y Biolley, tienen diversas valoraciones sobre el mismo, por un lado, unas atribuyen y resaltan los valores democráticos del mismo (posición política), sin embargo existe un sector que mencionan que es una problemática por solucionar, principalmente los vinculados a su papel en las organizaciones de base y su protagonismo en organizaciones productivas. Estas afirmaciones encuentran su correlato en las prácticas comunitarias en sus distritos, en las organizaciones y en sus redes comunitarias, donde han pasado por un proceso de aprendizaje y desaprendizaje, permitiéndoles construir de manera colectiva normas y mecanismos para el fortalecimiento democrático de sus organizaciones. Estos aprendizajes y valores han tenido asidero en espacios, como las Asociaciones de desarrollo, comités de camino, organizaciones turísticas, productivas, entre otras.

Los espacios de toma de decisiones y mecanismo de participación en procesos de desarrollo local, ha permitido, la configuración de roles, expresándose en acciones de preparar, discutir y presentar propuestas que redunden a las mejoras de sus comunidades, así como contribuir al cambio de las estructuras políticas, un ejemplo de estas acciones son los presupuestos participativos, donde el liderazgo de los actores sociales, permite una canalización de los recursos que se convierten en acciones de desarrollo local.

Los procesos de desarrollo local en ambas comunidades plantean una dicotomía conciente o en ocasiones inconsciente en sus actores sociales, de un protagonismo popular en redes comunitarias y organizaciones sociales para enfrentar problemáticas económicas, salud, alimentación y educación de sus familias, etc. Al tener mayor sensibilidad y conocimiento de la problemática con la realidad, sus propuestas giran en torno a estos temas, que con mucha asertividad plantean en los espacios de desarrollo de sus localidades. Desde los procesos de desarrollo local, gestionados a lo interno de la Universidad Nacional, tenemos particularidades y su incesante búsqueda de mejores condiciones de vida para toda su gente, en los últimos años desde la Escuela de Planificación y Promoción Social, se han desarrollado iniciativas de desarrollo local, donde la microplanificación (Reinhard Goethert y Nabeel Hambi), ha venido a construir proceso de diseño y desarrollo local, donde la participación de la Comunidad es necesaria en sus procesos de transformación. Es un proceso que busca crear vínculos entre las necesidades locales y las centrales. Este método está dirigido a responder las siguientes preguntas: ¿Qué está mal? ¿Qué se puede hacer para que las cosas salgan bien? ¿Cómo lograrlo? Incluye 5 fases de acción:

- Identificación de los problemas
- Estrategias generales para enfrentar los problemas

- Acuerdo en el programa, determinación de acciones, opciones de solución y negociación.

- Planificación y programación para la implementación

- Ejecución, monitoreo y evaluación.

Desde esta experiencia, podemos rescatar que se ha dado un avances importante en la participación en los proceso de desarrollo local, un rol protagónico de sus actores sociales, en la toma de decisiones que ha permitido su avance y evolución con el paso de los años, pero todavía hay mucho que hacer pues todavía la equidad de género, sigue siendo una cosa meramente de discurso político, un asunto de proyección escénica, para los que llegan al municipio, a los espacios políticos a nivel regional. Se debe partir de que la participación de sus actores sociales son una cuestión de reivindicación social y de respeto a los derechos humanos, que inicia desde la visión y su convicción propia de la trascendencia que tiene, su actuación en los procesos de toma de decisión y los espacios de participación ciudadana en todos los niveles.

Bibliografía

- AA. V (2001). Monográfico sobre Participación y Desarrollo Local. Papeles de la FIM, nº 16.
- AA.V (1999). Monográfico sobre Desarrollo Local. Política y Sociedad, nº 31.
- Alonso, E. (2001). El discurso de la globalización y la nueva desigualdad regional". Papeles de la FIM.
- Ayales, I, Chaverri, P. (1991). Haciendo camino al andar, guía metodológica para la acción comunitaria. OEF INTERNACIONAL, Washington, D.C.
- Adam, S, (sf). Traducción Ignasi Vidal Sanfeliú. Historia y verdad, México, Ed. Grijalbo.
- Arocena, J. (2002). El desarrollo local: un desafío contemporáneo. Uruguay: Taurus. Universidad Católica. Segunda Ed.
- Albuquerque, F. (2002). Desarrollo económico territorial. Guía para agentes. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria.
- Albuquerque, F. (2013). El enfoque del desarrollo local y la cooperación descentralizada para el desarrollo. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria.
- Ander-Egg, E, (1982) Técnicas de Investigación Social, Buenos Aires, Humanitas. Barquero, A. (2000). Desarrollo endógeno y globalización. EURE. Santiago, Chile. Barquero, A. (2001). Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local. Editorial Homo Sapiens: Rosario, Argentina.
- Boisier, S. (2005). "¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?". En: Revista de la CEPAL.
- Boisier, S (2002) ¿Y si el desarrollo fuera una emergencia sistémica?, Revista del CLAD Reforma y Democracia, No 27, octubre, Caracas Venezuela.
- Bordoli, E (sf): Aportes para pensar la extensión universitaria. En Extensión en obra: Experiencias, reflexiones, metodologías y abordajes en extensión universitaria. Carrasco. Borja, J. y M. Castell (1997): Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Taurus, Madrid.
- Garrido, G. (2001): "El análisis de redes para el desarrollo local", en VILLASANTE, T.R, M. MONTAÑÉS y P. MARTÍN
- (2001): Prácticas locales de creatividad social. Viejo Topo, Barcelona.
- Jiménez A (1997). "La participación en el desarrollo rural: desafío de la descentralización y el desarrollo local" Seminario El Nuevo entorno del desarrollo rural en América Latina, UNA-UNIR., Ponencia, Marzo.
- Campos, S. (2000). Técnicas de diagnóstico familiar y comunal. EUNED, San José, Costa Rica.
- De Matos, C. La descentralización, ¿Una nueva panacea para impulsar el Desarrollo Local? Revista de Estudios Regionales, España.
- Donoso, N. (2014). La intervención social como proceso metodológico. PPT para el Diplomado de Metodologías Participativas para la Intervención Social y Comunitaria de la UAHC.
- Dollfus, O. (1975). El espacio geográfico. Collection Que sais-je? N° 111. Barcelona: Oikos-Tau.

Estatuto Orgánico de la Universidad Nacional: Aprobado por la Asamblea Universitaria mediante Referéndum realizado el 10 de marzo de 1993, según los resultados oficiales transcritos por el Tribunal Electoral de la Universidad Nacional mediante comunicado oficial 03-93, 1993.

Gamboa, R, Mena, P, Monge C, Gutiérrez M. (2013). Abordaje de problemáticas sociales latinoamericanas desde la academia: competencias del extensionista universitario, ponencia presentada en el XVI congreso, El viejo mundo y el nuevo mundo en la era del diálogo. Antalya, Turquía.

Gamboa, Rita, Jiménez, Mariflor, Láscarez, Ivonne, Mena, Priscila. (2008). Plan de Desarrollo Humano, Dos Ríos de Upala, IMAS, Escuela de Planificación y Promoción Social, Universidad Nacional. Heredia.

González, Esperanza. (1996). Manual sobre Participación y Organización para la gestión Local. Ediciones Foro Nacional por Colombia, Bogotá.

González, M. (2006). Formulación teórica-metodológica de la promoción cultural de la investigación para la integración de los procesos universitarios extensión e investigación en el Instituto Superior Politécnico José Antonio Echeverría (Tesis doctoral). La Habana, Cuba: CUJAE.

Gonzaga, L. (1983) (S/F). Planificación de la Comunicación en Proyectos Participativos. Fundación Friedrich Ebert y el Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina, Ecuador, Quito.

Haddad, P. R. (1980). Participação, Justiça Social e Planejamento. Ed, Zahar.

Haddad, P. R. (1982). Alternativas Para a Economia de Transição no Brasil. SEPLAN/MG.

Orea, D (2008), Ordenación del territorio. Instituto Tecnológico Geominero de España/Editorial Agrícola España: España.

Prates, A. A. P. (1982). et al. "La incidencia de la Estrategia de la Planificación Participativa en el Estado de Minas Gerais: Un balance político institucional" —Fundação João Pinheiro. Análise e Conjuntura, v. 12, Nos. 9/10— Septiembre/octubre 1982.

Fals Borda. (1988) Por la praxis: el problema de como investigar la realidad para transformarla. Colombia, FUNDARCO.

Freire, P. (1972) EXTENSION O COMUNICACIÓN México, Siglo XXI. MUCA-CEDET. (2009). Guía práctica para el agente de desarrollo local de Centroamérica y República Dominicana. San José: DEMUCA.

Morales et al. (2012). Programa Integral en Planificación del Desarrollo Local. Escuela de Planificación y Promoción Social, Universidad Nacional, Costa Rica. Programa institucional.

Max-Neff, M.; Elizalde, A.; y Hopenhayn, M. (1986), "Desarrollo a escala humana", en Development Dialogue, N° Especial, Uppsala, Fundación D. Hammarskjöld.

Márquez, D. (2008). "Fundamentos teóricos del desarrollo territorial y local. El capital social". En: Cebrián Abellán, F. (coord.) (2008): Turismo Rural y Desarrollo Local, UCLM: Cuenca. 2008: 67-75

Rodríguez G., Gamboa R., Ortega A. (2016) Las prácticas universitarias de la Escuela de Planificación y Promoción Social. Un proceso de enseñanza-aprendizaje desde y con los actores sociales, EDINexo, Heredia Costa Rica

Sepúlveda, S (2008) Gestión del Desarrollo Sostenible en Territorios Rurales: Método para la Planificación, IICA. San José, Costa Rica.

Sen, A. (2000), Desarrollo y libertad, Barcelona, Editorial Planeta

Sunkel, O. y Paz, P. (1970), El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, México, Siglo XXI Editores; Editorial Universitaria.

Torres, A. (2007). Paulo Freire y la educación popular. Revista Educación de Adultos y Desarrollo- EAD. Recuperado en

<http://www.dvv-international.de/es/educacion-de-adultos-y-desarrollo/ediciones/ead-692007/el-decimo-aniversario-de-la-muerte-de-paulo-freire/paulo-freire-y-la-educacion-popular>.

Tomassini, L (2000), “El giro cultural de nuestro tiempo”, en Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo, Bernardo Kliksberg y Luciano Tomassini (comps.), Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica; BID.

Programa en Planificación y Gestión del Desarrollo Local y Regional. (2017). Escuela de Planificación y Promoción Social, Universidad Nacional, Costa Rica. Programa Institucional.

Relevo generacional en las familias campesinas dedicadas a la producción de café y papa en Nariño, Colombia

María Camila Morillo Tobar

Benemérita Universidad Autónoma De Puebla

Instituto en Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico, Puebla

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

De acuerdo a la Encuesta Nacional Agraria (2019) el campo colombiano refleja una tendencia al envejecimiento, el 39% de los campesinos tiene 60 años o más y el 3,0% se ubica entre los 13 y 28 años; esto se explica por el proceso de urbanización y la lógica neoliberal de producción y acumulación que ha marginado al campesinado y ocasionado la migración campo-ciudad. Nariño, un departamento ubicado al sur occidente colombiano, se caracteriza por su producción de café de alta calidad y de papa, la cual se da en el marco de una alta concentración y fragmentación de la tierra, así como de una migración del campo hacia las principales ciudades del departamento, representada por población de 30 a 34 años de edad, lo que ha conllevado una significativa disminución en la producción en los últimos cinco años. Por ello, la presente ponencia brinda un análisis sobre el proceso de relevo generacional en familias campesinas dedicadas a la producción de papa y café en Nariño, Colombia. A través del método etnográfico, mediante entrevistas semiestructuradas, no dirigidas, y observación participante en seis familias campesinas (tres de cada sector), se presenta la comprensión fenomenológica y la reflexividad investigativa en torno al relevo generacional en el campo, considerando la memoria familiar e histórica y contrastando la visión entre los campesinos mayores y sus hijos respecto a la producción, además, se resaltan desde sus actores alternativas multidimensionales y resistencias de base colectiva que le hacen frente a este desafío estructural.

Palabras clave

familia campesina, economía campesina, relevo generacional, agroecología

Ser emprendedor o desempleado en Ecuador: ¿una cuestión de elección?

Andrea Cecilia Etemadipour Miranda

Universidad Central del Ecuador (UCE) / Universidad Libre de Bruselas (ULB)

Resumen

La promoción del emprendimiento como forma de integración profesional de los jóvenes refleja los cambios en el mundo del trabajo en las últimas décadas. En Ecuador, esta elección ocupacional es impulsada por políticas públicas educativas y por las instituciones de educación superior pública para insertar a los jóvenes en el mundo del trabajo. Sin embargo, estudios han demostrado la ineficacia de este tipo de impulso ya que en su mayoría se crean microemprendimientos, con escasas posibilidades de crecimiento y en condiciones de precariedad. En este contexto, interrogo la creciente popularidad del emprendimiento como forma de integración profesional, desde las transiciones educación-trabajo, determinando cómo esta elección refleja por un lado el deseo de una independencia elegida, y por otro, las limitantes estructurales del mercado de trabajo.

A partir de un caso de estudio en Quito, Ecuador, analizo las trayectorias educación trabajo de los recién graduados de un Instituto Superior Técnico y Tecnológico (ISTT) público, que se insertan en el mercado laboral como emprendedores. Desde un enfoque cualitativo me baso en 14 entrevistas semidirigidas realizadas en 2024. Entre los resultados encuentro que los recién graduados, bajo la presión de insertarse en el mercado laboral, optan por el emprendimiento por necesidad. Entre las características de los emprendimientos encuentro que la mayoría son informales y precarios, de modo que la educación recibida en la formación no mejoró sustancialmente la situación de los graduados. Sin embargo, el emprendimiento permite a los micro emprendedores escapar del desempleo y adquirir así un espacio en el mundo laboral y social, pero bajo condiciones precarias.

Palabras clave

Emprendimiento, emprendimiento de necesidad, educación técnica, transiciones

Históricamente, en América Latina, la educación técnica ha sido considerada como la opción para estudiantes sin alternativas, o como una alternativa para personas adultas para cambiar de trayectoria (Tomaselli, 2018). Sin embargo, desde hace algunos años, esta elección de estudios comienza a ser revalorizada, como un medio para el desarrollo económico y social de los países y para facilitar la movilidad social (Fiszbein et al., 2018). Esta revalorización se da en un contexto nacional y latinoamericano de crisis del mercado laboral, con altas tasas de desempleo, subempleo e informalidad, en el cual persisten brechas en términos de oportunidades laborales para las poblaciones más vulnerables (OIT, 2017).

A partir de las primeras entrevistas exploratorias que he realizado sobre la Educación y Formación Técnica y Profesional (EFTP) en Ecuador, he constatado que, en algunas formaciones, una parte importante de los graduados se inserta en el mercado laboral a través del emprendimiento, una modalidad de trabajo independiente. Sin embargo, las virtudes del emprendimiento en el discurso público, en las instituciones educativas y entre los graduados, parecen estar muy alejadas de la realidad vivida por los propios emprendedores: en una búsqueda de independencia profesional, la mayoría se inserta profesionalmente a través de un emprendimiento informal y de necesidad (Tessier Dargent & Fayolle, 2016).

Esto me llevó a analizar el emprendimiento como una opción de inserción profesional, como un vínculo entre la educación técnica y el mercado laboral en Ecuador, en un contexto de precarización del trabajo y creciente individualización a nivel estructural. Así, comencé por estudiar este tipo de inserción profesional entre los graduados del programa de Diseño de Moda en un Instituto Superior Técnico y Tecnológico (ISTT) en la ciudad de Quito. Este estudio, de tipo cualitativo, tiene como objetivo comprender las condiciones de inserción profesional de estos graduados, desde un enfoque biográfico, a partir de las trayectorias de los graduados, sus decisiones de emprender, sus opiniones en relación con el trabajo y las características de esta inserción profesional a través del emprendimiento.

Mercado laboral, Educación Técnica y Profesional y emprendimiento

En Ecuador, el mercado laboral refleja las tendencias regionales, con una marcada prevalencia de la informalidad: el 54.2% de la población ocupada se encuentra en este sector (INEC, 2024a). La situación presenta fuertes brechas de género: el desempleo afecta al 7% de las mujeres frente al 3.2% de los hombres; además, un 41.8% de los hombres accede a empleos de tiempo completo, frente a sólo un 29.1% de las mujeres. La estructura del empleo también muestra una composición diversificada: 47.4% de la población ocupada trabaja en el sector privado, un 8.2% en el sector público, y un 44.3% se desempeña como trabajador independiente, categoría que incluye a los emprendedores. En este último grupo, las mujeres tienen una participación proporcionalmente mayor que los hombres (39.6% frente a 37.6%) (INEC, 2024a). De hecho, en 2020 Ecuador fue identificado como el país

con la tasa más alta de mujeres emprendedoras en el mundo (Montalvo, 2021). Pero las diferencias de ingresos refuerzan la segmentación laboral. Mientras los trabajadores del sector público perciben un ingreso mensual promedio de 1314 USD, los del sector privado alcanzan apenas 509 USD, y los trabajadores autónomos sólo 375 USD (INEC, 2023, 2024b). Esto implica que los ingresos de los independientes, en su mayoría mujeres, representan apenas 1/4 parte de lo que gana un empleado público y el 60% del ingreso promedio del sector privado.

La Educación y Formación Técnica y Profesional (EFTP), o Educación Vocacional, corresponde a la enseñanza y formación profesional que agrupa los programas que tienen como objetivo el trabajo (Rauner & Maclean, 2009). La educación técnica en Ecuador tiene raíces históricas que se remontan a finales del siglo 19. El desarrollo de la educación técnica profesional superior fue más tardío en comparación con el del bachillerato técnico (García, 2019; Tomaselli, 2018). La matrícula en educación técnica y profesional superior sigue siendo limitada frente a la universidad. Este patrón se explica en parte por dos factores: el prejuicio social que percibe la educación técnica como de menor calidad, y la tendencia de los bachilleres técnicos a no continuar estudios superiores. Por otro lado, la educación técnica profesional atrae principalmente a estudiantes de origen popular y zonas rurales, donde alcanza una participación del 11% frente al 8% en áreas urbanas. (Tomaselli, 2018). Este tipo de educación incluye los programas técnicos y profesionales de nivel secundario, superior y la educación continua, y busca en general responder a los cambios en el mercado laboral y a las necesidades de justicia social a través del acceso a la educación para los más pobres y los excluidos (García, 2019; Rauner & Maclean, 2009; Sevilla B., 2017). Según Sevilla B. (2017), en América Latina, la EFTP se percibe principalmente como una vía de inclusión para los jóvenes más pobres, como un modelo educativo compensatorio, pero también para formar los cuadros técnicos necesarios para el desarrollo de los países (modelo educativo productivista).

Este tipo de educación se caracteriza por una fuerte heterogeneidad dentro de los países y entre los países de la región. Gana terreno en algunos países (Cuba, Ecuador, Honduras, Panamá y Paraguay), mientras que pierde terreno en otros (Argentina, Chile, Nicaragua, El Salvador), pero en general, atrae a las poblaciones de menor nivel socioeconómico (Sepúlveda, 2016; Tomaselli, 2018).

Por otro lado, el emprendimiento es considerado por los gobiernos como un camino hacia el desarrollo económico a través de la formación de empresas, para proporcionar acceso a empleos estables (Flory et al., 2013). Esta cultura empresarial incluso afectará a las instituciones de educación superior, tanto en la universidad como en los ISTT, a través de los dispositivos de formación en emprendimiento (Lejeune, 2019). Se trata de una visión de la educación para el emprendimiento (EE) como camino hacia la creación de empresas y el

desarrollo de capacidades emprendedoras en las formaciones técnicas y profesionales (Fayolle, 2013). En Brasil, la EE comienza a ser introducida en los programas educativos nacionales, como una forma de inclusión (Stadler & Smith, 2017); en el caso de Francia, «la EE se utiliza como un vector de transformación hacia un nuevo modelo educativo con el cual se puede estar de acuerdo o no. Este modelo educativo integra prácticas, valores y códigos del mundo empresarial, tanto en lo que respecta a los contenidos como a los métodos pedagógicos. (Chambard et al., 2021). Pero el consenso es que la EE en la educación vocacional ofrece una ruta hacia ingresos más altos y sostenibles y para evitar la pobreza (Stadler & Smith, 2017). Sin embargo, varios estudios concluyen que los ingresos de los emprendedores que se han lanzado en la vía de la independencia, no tienen empresas sostenibles, y que su situación económica no mejora (Domens & Pignier, 2012). En el caso de los impactos de la EE en la educación técnica secundaria, los estudios muestran que no hay efectos positivos (Avendaño Castro et al., 2020). Aunque este tipo de iniciativas son importantes en una estrategia global de creación de empleos, el éxito de las iniciativas de EE depende en gran medida del perfil y las características individuales de los jóvenes (Baanante, 2024). ¿Es una alternativa real de inclusión profesional para los graduados de la educación técnica superior? ¿O es una reproducción de las desigualdades a través de la creación de emprendimientos por necesidad?

Un emprendimiento de necesidad: ¿para la autonomía y la inclusión social?

Ciertos trabajos francófonos subrayan el interés del emprendimiento de necesidad como un modo de inserción profesional alternativo al reclutamiento clásico, e incluso como una vía que permite a los más desfavorecidos salir de la exclusión y recuperarse (Bernard, 2008; Brasseur, 2010). Este tipo de emprendimiento de inserción está así justificado por argumentos económicos y sociales y forma parte de una dinámica más amplia que incluye el trabajo independiente en plataformas como Uber: el emprendimiento descalifica el acceso a ayudas sociales mientras se erige como alternativa al trabajo asalariado (Lejeune, 2019). El concepto Foucauldiano de "empresa de uno mismo" que retoman Abdelnour & Lambert (2014) se refiere a todos estos dispositivos que buscan promover la autonomía del individuo. Aquí, se hace hincapié en la movilización de los recursos individuales para ingresar al mercado laboral. En Francia, los autores nos cuenta que el primer dispositivo para la creación de empresas se dirige a las clases medias en los años 70, y que este impulso se va a extender hacia las clases populares en los años 2000 con la creación de la figura del auto-emprendedor: para salir adelante en un contexto de desempleo masivo que genera excluidos de manera duradera, los individuos deben contar primero consigo mismos al crear su propio empleo (Abdelnour & Lambert, 2014). Dos preguntas de Abdelnour & Lambert (2014, p. 30) me interesan especialmente: ¿las clases populares tienen los recursos

(materiales, económicos, sociales, jurídicos) para apropiarse de estos dispositivos? ¿Cómo cambia la figura del emprendedor con el tiempo y según las poblaciones a las que va dirigida la formación en emprendimiento?

En el caso de Francia, cada trimestre la mitad de los auto-emprendedores no declara ingresos, y después de tres años, el 90% generan un ingreso inferior al salario mínimo (Domens & Pignier, 2012). Las brechas económicas y sociales se han ampliado: los dispositivos institucionales para la creación de empresas, lejos de contribuir a un proceso de empoderamiento de las clases populares, refuerzan la dominación económica relacionada con las desigualdades y terminan aumentando las brechas económicas y sociales (Abdelnour & Lambert, 2014). Esta figura del nuevo emprendedor moderno, finalmente caracterizada por la precariedad, se encuentra tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. La actividad del emprendedor moderno y del trabajador precario comparten las mismas características: el riesgo, la inseguridad y la incertidumbre (Montalvo, 2021).

En efecto, los emprendedores "por necesidad" son aquellos que han sido impulsados a crear una empresa por la falta de una mejor alternativa de empleo (Cowling & Bygrave, 2002; Tessier-Dargent & Fayolle, 2016). Este tipo de emprendimiento, que destaca las motivaciones negativas para la creación de empresas, se opone al emprendimiento por oportunidad, que resalta las motivaciones positivas, más cercano al emprendedor schumpeteriano (heroico, independiente, creativo). Esta dicotomía se ha utilizado para explicar el emprendimiento de supervivencia en los países en desarrollo, pero luego se extendió a los países desarrollados a raíz del problema global del desempleo (Reynolds et al., 2002; Tessier-Dargent & Fayolle, 2016). Una corriente de investigadores se opone a estos dos tipos de emprendimiento, valorando el de oportunidad como interesante para el desarrollo, mientras que un segundo enfoque fomenta este tipo de emprendimiento como herramienta de inserción para personas desfavorecidas (Ács & Varga, 2005; Lejeune, 2019; Tessier-Dargent & Fayolle, 2016). Este último enfoque ha sido criticado por sus implicaciones éticas, sociales y económicas (Abdelnour, 2014; Nakara & Fayolle, 2012). De hecho, son los países menos desarrollados con tasas de desempleo elevadas, los que presentan tasas importantes de emprendimiento por necesidad (Wennekers et al., 2005).

Datos y metodología utilizada

El trabajo de campo comenzó en Ecuador en octubre de 2023. En respuesta a la falta de información disponible sobre la educación técnica y profesional en el país, decidí comenzar mi investigación con un trabajo de campo exploratorio. Realicé una entrevista con el director de un ISTT privado en la ciudad de Quito, y luego asistí a una jornada de puertas abiertas en la SENESCYT (Secretaría Nacional de Educación Superior), destinada a dar a conocer la oferta de formaciones técnicas y profesionales en los ISTT públicos. Fue allí

donde pude contactar a cinco ISTT, en los que pude realizar entrevistas con los directores o coordinadores. También realicé entrevistas con dos expertos conocedores del tema en Ecuador. Uno de los ISTT, me abrió sus puertas para que pudiera realizar una investigación más profunda. Se trata de un ISTT público, gestionado por el Estado, que no cobra ninguna tarifa a los estudiantes y acoge a jóvenes y adultos de bajos ingresos. El rector, muy acogedor, además de hacerme un recorrido por el ISTT y contarme la historia de su ubicación actual señaló varias problemáticas planteadas por la educación superior en el país. Durante nuestra primera entrevista, el rector me habló con orgullo de la formación en Diseño de moda y me dio una cifra que llamó especialmente mi atención: de 300 estudiantes graduados, 200 se convierten en emprendedores. Así fue como, para querer conocer más sobre este tipo de inserción profesional a través de la creación de emprendimientos, decidí realizar entrevistas a los graduados de esta formación y conocer su trayectoria y lo que los llevó a tomar esta decisión profesional. Así, realicé 14 entrevistas a graduados de esta formación técnica y profesional. Los graduados entrevistados son jóvenes y adultos provenientes de familias de bajos recursos. Además de estudiar, todos los graduados trabajaron durante sus estudios. A pesar de que la formación es pública y gratuita, los estudiantes deben comprar material, transportarse o cubrir sus necesidades, lo que les obliga a tener un trabajo, incluso aquellos que reciben una beca de estudios. Todos ellos tienen entre 25 y 45 años, graduándose entre 2018 y 2024. Las entrevistas realizadas con directores, profesores y expertos nos han aclarado sobre la implementación de dispositivos de formación en el emprendimiento.

En la guía de entrevistas aplicada a los graduados de la formación de Diseño de Moda, he incluido preguntas relacionadas con la experiencia de estudios en el ISTT, la motivación y la toma de decisiones, la trayectoria profesional antes, durante y después de los estudios, así como preguntas más específicas sobre el emprendimiento en curso y los vínculos con la situación familiar. La mayoría de los graduados entrevistados experimentaron una inserción profesional como trabajadores independientes, así que profundicé en las razones que los llevaron a hacer esta elección, y en las condiciones y características de esta inserción profesional, alternativa a la búsqueda de un empleo asalariado. Todas estas entrevistas se realizaron ya sea a través de Zoom, ya en persona. Duraron entre 30 y 90 minutos y fueron grabadas (audio/video) y transcritas a través del transcriptor de Notta. Una vez transcritas las entrevistas, las codifiqué y conceptualicé teniendo en cuenta la literatura, gracias al mismo programa Notta. En la muestra de 14 estudiantes graduados, se encuentra una amplia heterogeneidad de trayectorias y situaciones de vida, que no son todas propias de la juventud: casos de inserción o reinserción, con o sin hijos, con o sin experiencia profesional. Pero algunas características se encuentran tanto en los más jóvenes como en los mayores: provienen de familias de bajos ingresos, se insertan en su mayoría en el mercado laboral a

través de emprendimientos precarios, y experimentan tensiones permanentes entre estudios, trabajo y responsabilidades familiares. En términos de cumplimiento de las normas éticas para la aplicación de entrevistas, se obtuvo el consentimiento informado de cada participante. De igual forma, para resguardar la confidencialidad, todos los nombres han sido anonimizados mediante el uso de seudónimos.

Resultados

Emprendimientos por necesidad: una elección por falta de opciones

El emprendimiento por necesidad se caracteriza por motivaciones negativas para la creación de empresas. Puede estar asociado tanto a factores externos (como el contexto económico, legal o social), como a características individuales difíciles de modificar (género, pertenencia a minorías) y factores internos relacionados con la insatisfacción en el trabajo (Tessier-Dargent & Fayolle, 2016). Entre los factores externos, el mercado laboral resulta determinante. José, por ejemplo, trabajó varios años en una fábrica de ensamblaje de autos hasta ser despedido. Después encadenó empleos precarios como vendedor, conductor independiente, y empleado de farmacia, siempre en condiciones inestables:

Entonces, fue más o menos en ese momento cuando me cansé de buscar trabajo porque no encontraba empleo, y poco después había despidos... Un día me cansé y dije: no, voy a estudiar algo que me sirva y por lo que nadie me despedirá, y necesito algo que me dé dinero, algo técnico que pueda producir, hacer y vender.

Su decisión de estudiar diseño de modas en un ISTT (sin experiencia previa en el sector) fue una estrategia para escapar de la dependencia del empleador y la precariedad laboral. Luisa atravesó un proceso similar. Tras graduarse, los empleadores le exigían al menos cinco años de experiencia, requisito imposible de cumplir siendo recién egresada:

Después de graduarme, intenté buscar trabajo, pero la verdad es que es muy complicado porque siempre se nos pide experiencia... entonces en un momento en el que no sabía qué hacer, decidí ir a trabajar en un taller de costura. Trabajé allí durante seis meses, luego fui a una fábrica. Trabajé allí durante unos cuatro años, y fue ahí donde decidí lanzarme.

En su caso, la imposibilidad de acceder a un empleo acorde a su formación la llevó a aceptar trabajos de menor calidad en talleres y fábricas textiles. Sólo después de acumular experiencia decidió emprender. En Ecuador, el sector textil tiene fuerte arraigo histórico: es uno de los más antiguos y se mantiene en expansión pese a la desindustrialización neoliberal. No obstante, se caracteriza por bajos salarios y una marcada tendencia hacia la maquila domiciliaria, donde la costurera trabaja con sus propias máquinas, pero sin acceso al capital de producción (Carrión Sánchez, 2024). Aída, por ejemplo, comenzó en la maquila y luego buscó emprender como alternativa económica frente a sus deudas:

Creo que fue más por necesidad, porque estoy endeudada... Tomé un préstamo para construir mi casa. Entonces dije: necesito otro ingreso, algo más que me genere dinero,

porque no es suficiente. Y luego pensé: si sé cortar, si se confeccionar, ¿por qué no podría vender?

Así, varios entrevistados muestran cómo la dinámica restrictiva del mercado laboral y las necesidades económicas inmediatas empujan hacia el autoempleo. Además de factores externos, también intervienen elementos internos y motivacionales: creencias, aspiraciones y percepciones del mundo laboral (Tessier-Dargent & Fayolle, 2016). Muchos de entrevistados compartieron que su decisión de emprender estuvo influida por experiencias negativas como empleos asalariados. Isabel, por ejemplo, trabajó varios años en una oficina antes de ser despedida durante la pandemia de COVID-19. Su testimonio refleja tanto una insatisfacción personal como un rechazo a la rigidez del trabajo de oficina:

Desde el principio, era como si no me gustara estar en una oficina, por eso no ejerzo mi primer trabajo. No me gustaba cumplir con un horario fijo, como si no tuviera la posibilidad de crecer, así que dije no, esto no es para mí.

El ambiente laboral, marcado por la vigilancia constante a través de una cámara en su computadora, aceleró su decisión de reconvertirse profesionalmente y estudiar diseño de modas. Posteriormente abrió una tienda de ropa para artistas y gracias a su red social como exmodelo y a su capital cultural, ha logrado ser una de las pocas entrevistadas que vive enteramente de su emprendimiento.

Emprendimientos informales: dependencia, riesgos e inseguridad

En Ecuador existe un discurso político que promueve la autonomía de los individuos para ingresar al mercado laboral, incluso en formas informales y precarias. En 2024, la TEA (actividad emprendedora en etapa temprana) alcanzó el 32,65%, una de las más altas de América latina; sin embargo, el 14% de estos emprendedores con estudios superiores obtiene beneficios bajos o nulos, sin generar una actividad económica sostenible (Abdelnour & Lambert, 2014; Hill, et al., 2025). Entre los entrevistados, sólo una minoría logra vivir exclusivamente de su negocio. La mayoría depende de trabajos adicionales o de maquila. Como señaló Aída:

Entonces, para mí es mi sueño tener algo propio, desarrollar mi negocio y reducir la subcontratación, porque la maquila es prácticamente trabajar para otras personas.

Sandra lo expresó en términos similares:

A veces, uno se dice que, en lugar de trabajar para uno mismo, trabaja para alguien más, y por eso se decide emprender.

Sin embargo, la independencia alcanzada como emprendedor es muchas veces ilusoria. Como señala Bernard (2023), La subordinación del trabajo asalariado penetra también el trabajo independiente, difuminando la frontera entre ambos estatus. Asimismo, de los 11 graduados de entrevistados que emprendieron, sólo cuatro han formalizado su actividad ante el servicio de rentas internas (SRI). La mayoría permanece en la informalidad debido a

los costos y exigencias administrativas. Los costos de formalización son un factor de peso. Como señala María:

Se dice que hay incentivos para los emprendedores, pero siempre hay costos, independientemente de la cantidad que cobres o no, siempre hay costos.

Sólo algunos casos, como el de Mario, artesano calificado, han accedido a beneficios sociales y fiscales:

La empresa está bien registrada...Desde que comencé... soy artesano calificado, afiliado. Antes de comenzar, los papeles estaban en regla.

Sin embargo, para la mayoría, la afiliación a la seguridad social resulta inalcanzable. Incluso Isabel, pese a tener su empresa formalizada, decidió no afiliarse. La desconfianza hacia el sistema de salud pública y la dificultad de pagar las cotizaciones llevan a muchos emprendedores a vivir sin cobertura, reproduciendo las características del trabajo precario: riesgo, inseguridad e incertidumbre (Montalvo, 2021).

Discusión y conclusiones

Los hallazgos muestran que el emprendimiento entre graduados de EFTP superior en Ecuador no constituye una elección libre ni plenamente autónoma, sino una estrategia de integración profesional frente a un mercado laboral caracterizado por la escasez de empleos estables, la sobre cualificación y la precarización. Tal como lo señalan Tessier Dargent & Fayolle (2016), el emprendimiento de necesidad surge cuando los individuos enfrentan restricciones externas (desempleo, exigencia de experiencia, inestabilidad contractual) o insatisfacciones internas (rigidez organizacional, falta de perspectivas de ascenso). Los testimonios analizados confirman esta doble dimensión: algunos graduados emprenden tras experiencias negativas en el empleo asalariado, mientras que otros lo hacen ante la imposibilidad de acceder a un puesto acorde a su formación. El discurso oficial sobre el emprendimiento, promovido como vía legítima de movilidad social y autonomía, contrasta con la realidad: la mayoría de los entrevistados se mantiene en condiciones de informalidad, bajos ingresos e inseguridad social, reproduciendo rasgos del trabajo precario (Heyes, 2020).

La tensión entre autonomía y subordinación es central. Aunque los entrevistados valoran la posibilidad de trabajar para sí mismos, sus experiencias revelan que siguen subordinados a la lógica del mercado y a clientes que funcionan como empleadores encubiertos, confirmando la tesis de Bernard (2023) sobre la disolución de las fronteras entre el trabajo asalariado e independiente. En este sentido, el emprendimiento permite a los graduados evitar la etiqueta de desempleados y sostener una identidad profesional aun cuando los ingresos sean bajos o la actividad no esté formalizada. Esta función simbólica y social explica por qué muchos persisten en sus iniciativas a pesar de los riesgos e incertidumbres que conlleva. Finalmente, la investigación pone en evidencia la ambivalencia del emprendimiento de recién graduados en el contexto ecuatoriano: por un lado,

representa una estrategia de resistencia frente al desempleo, la marginación y la precariedad; por otro reproduce las desigualdades estructurales y mantiene a los recién graduados en condiciones de vulnerabilidad laboral. En este sentido es fundamental repensar las políticas de educación técnica y de apoyo al emprendimiento, de modo que no se limiten a promover una autonomía individual, sino que conozcan las condiciones estructurales de precariedad y ofrezcan verdaderas garantías de integración profesional y social.

Bibliografía

- Abdelnour, S. (2014). L'auto-entrepreneur: Une utopie libérale dans la société salariale ? *Lien social et Politiques*, 72, 151–165.
<https://doi.org/10.7202/1027211ar>
- Abdelnour, S., & Lambert, A. (2014). « L'entreprise de soi », un nouveau mode de gestion politique des classes populaires ? : Analyse croisée de l'accession à la propriété et de l'auto-emploi (1977-2012). *Genèses*, n° 95(2), 27–48. <https://doi.org/10.3917/gen.095.0027>
- Ács, Z. J., & Varga, A. (2005). Entrepreneurship, Agglomeration and Technological Change. *Small Business Economics*, 24(3), 323–334.
<https://doi.org/10.1007/s11187-005-1998-4>
- Avendaño Castro, W. R., Luna Pereira, H. O., & Quintero Camacho, L. (2020). La política colombiana de emprendimiento en educación y su impacto en el acceso al empleo de jóvenes. *El Ágora USB*, 20(2), 158–171.
<https://doi.org/10.21500/16578031.5137>
- Baanante, M. J. (2024). *Los emprendimientos juveniles en América Latina: ¿una respuesta ante las dificultades de empleo?* Red Etis.
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000144355>
- Bernard, M.-J. (2008). L'entrepreneuriat comme un processus de résilience. Les bases d'un dialogue entre deux concepts. *Revue internationale de psychosociologie*, XIV(32), 119–140.
<https://doi.org/10.3917/rips.032.0119>
- Brasseur, M. (2010). *Entrepreneuriat et insertion*. Bruylant.
<http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb42241518m>
- Chambard, O., Champy-Remoussenard, P., & Starck, S. (2021). Regards croisés sur l'éducation entrepreneuriale, depuis les sciences de gestion, la sociologie et les sciences de l'éducation. *Recherche É formation*, 97(2), 75–87.
- Domens, J., & Pignier, J. (2012, September 1). *Auto-entrepreneurs: Au bout de trois ans, 90 % dégagent un revenu inférieur au Smic au titre de leur activité non salariée*.
- Lejeune, G. (2019). Sarah Abdelnour, Moi, petite entreprise. Les auto-entrepreneurs, de l'utopie à la réalité. *Travail et Emploi*, 159, Article 159.
<https://doi.org/10.4000/travailemploi.9469>
- Montalvo, G. (2021). *Del "gobierno del yo" al predominio del cuidado. Deconstruyendo el discurso de la emprendedora, la subjetividad e individualización neoliberal*. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Nakara, W. A., & Fayolle, A. (2012). Les « bad » pratiques d'accompagnement à la création d'entreprise. *Revue française de gestion*, 228229(9), 231–251.
<https://doi.org/10.3166/RFG.228-229.231-251>
- Sepúlveda, L. (2016). TRAYECTORIAS EDUCATIVO-LABORALES DE JÓVENESTUDIANTES DE EDUCACIÓN TÉCNICA EN CHILE: ¿TIENE SENTIDO UN SISTEMA DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA? *Páginas de Educación*, 9(2), Article 2. <https://doi.org/10.22235/pe.v9i2.1297>

Stadler, A., & Smith, A. M. J. (2017). Entrepreneurship in vocational education: A case study of the Brazilian context. *Industry and Higher Education*, 31(2), 81–89. <https://doi.org/10.1177/0950422217693963>

Tessier-Dargent, C., & Fayolle, A. (2016). Une approche typologique de l'entrepreneuriat de nécessité. *RIMHE: Revue Interdisciplinaire Management, Homme & Entreprise*, 22, 5(3), 74–92. <https://doi.org/10.3917/rimhe.022.0074>

Tomaselli, A. (2018). *La educación técnica en el Ecuador: El perfil de sus usuarios y sus efectos en la inclusión laboral y productiva*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43219-la-educacion-tecnica-ecuador-perfil-sus-usuarios-sus-efectos-la-inclusion>

Wennekers, S., Wennekers, A. van, Thurik, R., & Reynolds, P. (2005). *Nascent Entrepreneurship and the Level of Economic Development*. 24(3), 293–309. <https://doi.org/10.1007/s11187-005-1994-8>

Soluciones técnicas y causas estructurales: análisis crítico de la gestión del riesgo climático en Bolivia desde la agenda global 2006-2025

Melissa Jahaziel Ugarte Sermenio

Universidad Autónoma de Zacatecas México

Resumen

Se examina la incidencia de la agenda internacional de políticas públicas sobre ambiente y cambio climático en las políticas nacionales bolivianas y su relación con la implementación de proyectos de infraestructura de construcción civil para la gestión de riesgos hidrológicos (defensivos, diques, embalses, encauses de ríos) entre 2006 y 2025. Desde una perspectiva crítica, se analiza la tensión entre la gestión de riesgos, vulnerabilidad climática y el modelo económico extractivista en Bolivia. La metodología combina análisis documental de acuerdos globales (Acuerdo de París, Marco de Sendai, ODS 2030) y de marcos normativos nacionales (Leyes 300, 602, 777 y 835), junto con la revisión de la puesta en vigencia de políticas y proyectos. La triangulación permite contrastar en una primera etapa del estudio la implementación de proyectos con narrativas sobre desarrollo sostenible y causas de la degradación ambiental (dependencia neoextractiva).

Los resultados apuntan que, si bien los proyectos responden a metas de resiliencia de la agenda mundial y se relacionan con el desarrollo del país, a largo plazo funcionan como elementos paliativos ante la continuidad de fenómenos extremos catalogados como desastres, producto de la persistente degradación ambiental. En este marco, la acción estatal tiende a priorizar la tecnificación de la gestión del riesgo mediante obras físicas y sistemas de gestión, estableciendo una lógica de intervención sintomática sin visibilizar causas estructurales. Esta condición permite la continuidad, sin discusión, de prácticas extractivas u otras que afectan el equilibrio de la relación naturaleza-sociedad.

En ese sentido, se concluye que la internacionalización de la agenda climática ha fortalecido la capacidad técnica e institucional boliviana, pero perpetúa soluciones “parche” que no abordan los factores estructurales de la degradación ambiental y del subdesarrollo. La propuesta aporta una reflexión crítica para vincular investigación y políticas públicas y posibles alternativas de gestión de riesgos hacia un desarrollo equitativo en contextos latinoamericanos.

Palabras clave

Políticas públicas climáticas, Gestión de riesgos climáticos, Infraestructura resiliente, Desarrollo, Extractivismo

1. Introducción

En las dos primeras décadas del siglo XXI, la gestión de riesgos climáticos se consolidó como uno de los principales ejes de la política pública a escala global. En América Latina, el aumento de eventos climáticos extremos —inundaciones, sequías, deslizamientos— ha reforzado la necesidad de respuestas inmediatas y de mediano plazo. Bolivia no ha quedado al margen de este proceso: entre 2006 y 2025, el Estado adoptó normativas, programas y proyectos orientados a la prevención y mitigación de desastres hidrológicos. Sin embargo, la orientación dominante ha privilegiado soluciones técnicas y visibles, fundamentalmente infraestructura civil, en detrimento de un abordaje estructural de las causas de la vulnerabilidad.

La presente ponencia expone los resultados del primer acercamiento a la investigación doctoral en curso. Se trata de resultados iniciales que buscan perfilar las principales tendencias y contradicciones, y no de conclusiones definitivas. La verificación de la hipótesis —que plantea que, si bien dichas políticas han fortalecido capacidades técnicas e institucionales, han reproducido la dependencia de financiamiento internacional y han reforzado la lógica de un modelo extractivista que reproduce el riesgo— está aún en construcción y será afinada a lo largo del proceso investigativo.

Se propone un análisis crítico preliminar de los resultados prácticos de políticas bolivianas de gestión de riesgos climáticos en el período señalado, con énfasis en el papel de la infraestructura hidrológica. El análisis se realiza situando la gestión de riesgos como parte de la dinámica de acumulación capitalista en la región.

2. Contexto y marco conceptual

2.1. Surgimiento y evolución de la agenda internacional sobre cambio climático y gestión de riesgos

La década de 1960 representa un hito, respecto a la cuestión y estudio ambiental. Los primeros movimientos ambientalistas se expandieron desde Estados Unidos a Europa cuestionando los impactos de la industrialización capitalista (Pierri, 2005). Uno de los estudios más influyentes del surgimiento de los movimientos ambientalistas fue el libro *Primavera Silenciosa*, publicado por Rachel Carson en 1962 (Al Gore en Carson, 1962; Klein, 2015).

La cuestión ambiental se posicionó de forma oficial en la agenda internacional con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano llevada a cabo en Estocolmo, en 1972. En el marco de esta, se creó el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) con el objetivo de promover la cooperación regional para la protección ambiental y la gobernanza ambiental (Chanona, 2014). En los siguientes años, el PNUMA, impulsó el concepto “Desarrollo Sostenible” definiéndolo como un modelo que

propicia “la satisfacción de las necesidades presentes sin comprometer a las futuras” (United Nations, s. f.-c). En 2002, la propuesta de modelo se constituyó en la Agenda Mundial 2030 de las Naciones Unidas “para el desarrollo sostenible”. Está estableció un plan de acción de 17 objetivos “*para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad*” (Fondo ODS, 2015; United Nations, s. f.- b).

Desde la década de 1960 inició el consenso sobre la existencia del cambio climático y su vinculación a las actividades humanas relacionadas con el aumento en las concentraciones de gases de efecto invernadero. En el siglo XXI el consenso científico se encontró fuertemente respaldado por diferentes estudios y organizaciones representativas como el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC), la Organización Meteorológica Mundial (OMM), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la Sociedad Meteorológica Americana, la Unión Geofísica Americana y la Asociación Estadounidense para el Avance de la Ciencia (AAAS) (Oreskes, 2004).

Sin embargo, la agenda del Desarrollo Sostenible, estableció objetivos que priorizaron el crecimiento económico como condición para enfrentar la crisis ambiental y la pobreza (Pierri, 2005). Impulsada por los mismos organismos internacionales que sostuvieron la existencia del cambio climático, la visión no cuestionó las relaciones de producción capitalistas (Tommasino et al., 2005) y asumió que el crecimiento, con ajustes tecnológicos y cierta conservación, podría ser compatible con la sostenibilidad (Pierri, 2005). Esto implica que la agenda internacional tiende a centrarse en soluciones técnicas para la contaminación y la depredación, sin abordar las causas estructurales ligadas al modelo económico (Foladori & Tommasino, 2005).

Esto es posible observar; tomando en cuenta que, en 2010 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) expuso la relación de los riesgos climáticos con el cambio climático y calentamiento global señalando el “alto impacto” que estos significan para el desarrollo socio económico de la sociedad. Con ello señaló la necesidad de replantear las políticas e instituciones para la implementación de medidas de gestión de riesgos, así como replantear nuevas vías para el desarrollo (PNUD, 2010).

La respuesta a esta cuestión fue dispuesta en 2015, con el Acuerdo de Paris, un tratado internacional sobre el cambio climático, presentado como jurídicamente vinculante, con el objetivo de limitar el calentamiento mundial en comparación a los niveles preindustriales. Los países conformantes se propusieron no pasar un umbral máximo acordado de emisiones de gases de efecto invernadero. Según las Naciones Unidas con ello se lograría un planeta con clima neutro para mediados de siglo (United Nations, s. f.-a).

La medida cayó en soluciones técnicas sin cuestionar el modelo de desarrollo basado en la sobreproducción, explotación de recursos y mercantilización de la naturaleza. El Acuerdo priorizó el mercado de bonos de carbono y avances tecnológicos (energías renovables,

captura de dióxido de carbono) (Jiménez & Rodríguez, 2018) dejando de lado la regulación de actividades extractivas, enfocándose en la sanción de los estados que implementen políticas anticlimáticas, sin cuestionar los intereses de las actividades de las corporaciones multinacionales de combustibles fósiles (Valladares, 2020).

En el mismo año del Acuerdo de París, 2015 y con la misma lógica, se estableció el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Este se inscribió en un contexto amplio para trabajar en coordinación con acuerdos internacionales como el mismo Acuerdo de París, la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre Financiamiento para el Desarrollo, la Nueva Agenda Urbana y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los objetivos de este marco vigente actualmente (2015-2030) se centran en la evaluación y mapeo de los riesgos, la integración de políticas nacionales de riesgos en los países participantes, la inversión en la mitigación y adaptación a riesgos mediante infraestructura resiliente y sistemas de alerta temprana y aumentar la preparación post-desastre (UNDRR, 2023).

Como resultado del mapeo de riesgos climáticos en 2021, la OMM reportó que, desde 1970, los desastres climáticos se quintuplicaron, con un promedio de 115 muertes diarias y pérdidas económicas de 202 millones de dólares por día, como consecuencia del cambio climático en aproximadamente el 80% de los fenómenos analizados (WMO, 2021).

Actualmente, la influencia de estas agendas globales se traduce en la reorientación de las políticas de los Estados de América Latina y el Caribe, que vienen incorporando la noción de “resiliencia” como un eje rector, accediendo a recursos internacionales condicionados a la adopción de determinadas metas y enfoques. Bolivia, en particular, incorporó este discurso en su marco legal y en la formulación de proyectos financiados con créditos multilaterales y cooperación internacional.

2.2 Gestión de riesgos climáticos en Bolivia (2006–2025)

En Bolivia, el aumento de eventos categorizados como desastres climáticos tiene su correlato, según la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, durante el período 1970 y 2016, el territorio sufrió 70 desastres naturales con al menos 1.583 muertes representando un alto impacto en la población (OCHA, 2017). Datos similares ofrece el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (BID, 2016b) señalando que 1970-2015 el territorio sufrió 66 desastres que causaron 1.547 muertes y afectaron a más de 7,7 millones de personas. Además, señala que el 99,7% de los afectados son por eventos hidrológicos.

Según el diagnóstico del Programa Piloto por la Resiliencia Climática de Bolivia, dispuesto por el Climate Investment Funds (2011) se identificó que los principales problemas ambientales relacionados a riesgos climáticos son las sequías, inundaciones,

tormentas tropicales y olas de calor. Resaltando los cambios del ciclo hidrológico como consecuencia del cambio climático.

En 2019, Bolivia ocupó la posición décima de países más afectados según el Índice de Riesgo Climático Global (IRC) (Eckstein et al., 2021). Situación que no se volvió a repetir en 2022 (nuevo periodo de medición) (Germanwatch, 2025).

Según el informe del Estado boliviano respecto a su contribución al Acuerdo de París, se sostiene que *“Bolivia ha integrado al cambio climático como una política de Estado (...) estructurada en la Ley N° 300, Ley N° 777 y el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES)”* (MMAyA & APMT, 2021).

La alineación con marcos globales como el Acuerdo de París, el Marco de Sendai y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), es preliminarmente evidenciable en la evolución del marco legal del Estado. Entre 2015 y 2025, Bolivia ha transitado de una fase de adhesión normativa a los acuerdos internacionales sobre cambio climático (iniciada en 1994) hacia una etapa de mayor integración operativa, en la que el enfoque climático y de gestión de riesgos se incorpora al menos administrativamente de forma transversal en la organización de acciones del Estado. En este proceso se distingue tres dimensiones.

Primero, en el plano normativo, se observa la promulgación de leyes clave como la Ley 835 (ratificación del Acuerdo de París) y la Ley 602 de Gestión de Riesgos, junto con un cuerpo normativo que ha articulado principios del desarrollo sostenible con la cosmovisión propia del Estado boliviano, la noción del Vivir Bien y los derechos de la Madre Tierra (Ley 300, Ley 71).

En segundo lugar, en el ámbito institucional, se han creado organismos especializados, como la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra y el Sistema Nacional de Información Climática (SNIC), así también se han implementado programas con componentes explícitos de resiliencia climática y gestión de riesgos. Por ejemplo, en 2014 el programa de “Resiliencia Climática – Gestión Integrada de los Recursos Hídricos en las Cuencas de Bolivia” con financiamiento del BM. En 2017 el “Programa Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres” con financiamiento BID este último contempló las políticas al Marco de Sendai. Los programas en general están enfocados en la implementación de servicios meteorológicos, infraestructura de protección y defensa de ribieras, gestión de cuencas hidrográficas y atención a emergencias por eventos climáticos (BID, 2016a; BM, 2021).

Por último, en la dimensión financiera, se ha consolidado una estructura de financiamiento climático a través de préstamos y convenios con organismos multilaterales (CAF, BID, BM, AFD), que han permitido movilizar recursos por cientos de millones de dólares para programas y proyectos en el marco de la gestión de riesgos climáticos. De la información dispuesta en el Sistema de Contrataciones de Estado Boliviano, se observa que en el marco de los financiamientos se ha implementado entre 2018-2025 alrededor de 60

proyectos de construcción civil, con la asignación programática “Construcción de Obras para la Reducción de Riesgos y Adaptación al Cambio Climático” relacionada a obras de gran magnitud de encauce de ríos y defensivos de ribieras. Entre 2010-2024, alrededor de 24 proyectos bajo la asignación de “Prevención De Riesgos Y Desastres Naturales” con proyectos menores y de ejecución local. Y en 2025, se inició la implementación del primer proyecto en el marco del nuevo Programa Piloto De Resiliencia Climática.

3. Conceptos clave

3.1. Gestión de Riesgos como Procesos de Prevención, Mitigación y Respuesta

La gestión de riesgos climáticos constituye un enfoque integral desarrollado bajo el marco internacional de cambio climático que abarca tres componentes fundamentales: prevención, mitigación y respuesta (GIZ & Global Programme on Risk Assessment and Management for Adaptation to Climate Change, 2021). Este concepto ha evolucionado significativamente desde el establecimiento de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), consolidándose como una estrategia esencial para abordar los impactos del cambio climático.

Los enfoques de prevención, mitigación y respuesta componen un ciclo complejo, que inicia en la identificación del riesgo, la evaluación de la magnitud de los impactos, la identificación de medidas de gestión de riesgos, la implementación de las medidas y el monitoreo y evaluación. Esta estructura fue inicialmente dispuesta como el Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños (WIM) en 2023, marco que fue reforzado por el Acuerdo de París de 2015 (GIZ & Global Programme on Risk Assessment and Management for Adaptation to Climate Change, 2021). Y del que los países participantes vienen implementando como política pública.

3.2. Extractivismo y Continuidad de un Modelo Económico Basado en la Explotación Intensiva de Recursos Naturales

El extractivismo es una modalidad de acumulación que ha sido una característica estructural del capitalismo como economía-mundo desde hace unos 500 años, remontándose a la conquista y colonización de América Latina por Europa. Se define como un modo de apropiación de la naturaleza basado en la extracción y apropiación intensiva de recursos naturales. A lo largo de la historia han existido sucesivas generaciones de extractivismos. Aunque sus orígenes son de larga data, en el siglo XXI el fenómeno ha adquirido nuevas dimensiones, dando lugar al concepto de “neoextractivismo” (Svampa, 2019).

El término “neoextractivismo” surge a principios del siglo XXI para caracterizar una nueva fase del extractivismo que, si bien tiene raíces históricas en el modelo extractivo-exportador, adquiere nuevas dimensiones en el contexto actual. Es una categoría

analítica productiva nacida en América Latina con gran potencia descriptiva, explicativa, y un carácter denunciativo y movilizador (Svampa, 2019).

En la actualidad el neoextractivismo se enmarca en una crisis sistémica de alcance global, una crisis civilizatoria estrechamente vinculada a la expansión del capitalismo neoliberal. La expansión de la frontera de commodities y la exacerbación del neoextractivismo son factores clave del Antropoceno, una nueva era geológica donde la actividad humana se ha convertido en una fuerza de transformación global. Esto se manifiesta en el calentamiento global, la pérdida masiva de biodiversidad (la sexta extinción) y la alteración de ciclos biogeoquímicos esenciales para la vida (agua, nitrógeno, oxígeno, fósforo). También contribuye a la acidificación de los océanos y al aumento de eventos climáticos extremos (incendios, inundaciones, sequías) (Svampa, 2019).

3.3. Gestión de riesgos y neo extractivismo

El papel de las inversiones en el cambio climático, la gestión de riesgos climáticos y la infraestructura civil de resiliencia en la expansión del modelo neoextractivista, presenta matices. Según Svampa (2019), el neoextractivismo se conecta con la crisis económica global y el capitalismo neoliberal, que impulsan el llamado modelo de "economía verde con inclusión". Este modelo, promovido desde los países centrales como alternativa para combatir la recesión, extiende el formato financiero del mercado del carbono hacia otros elementos de la naturaleza como el aire, el agua, o procesos y funciones naturales.

Esta situación sugiere que ciertas inversiones relacionadas con el cambio climático pueden, paradójicamente, servir como mecanismos para la expansión y legitimación del neoextractivismo, al redefinir la naturaleza como un objeto de mercantilización y apropiación. En esa línea, las inversiones en proyectos de mitigación del cambio climático, funcionan bajo la justificación de la conservación o mitigación climática, se produce el despojo de tierras, facilitando indirectamente la reconfiguración territorial que acompaña al neoextractivismo.

Ahora bien el papel que tiene la infraestructura civil: los defensivos, diques, embalses y encauces constituyen el eje material de la política de gestión de riesgos. Estas obras cumplen una función inmediata de protección frente a inundaciones y desbordes, y son políticamente rentables porque se visibilizan como logros tangibles. No obstante, su carácter limitado se expresa en la incapacidad de reducir la vulnerabilidad estructural, asociada a la deforestación, la degradación de cuencas y la expansión de la frontera agrícola y extractiva.

La centralidad de la infraestructura revela una lógica de "parches" que protege inversiones y poblaciones específicas, pero no altera el patrón de ocupación territorial ni la relación extractiva con la naturaleza. Así, la obra pública se convierte en símbolo de modernización y resiliencia, mientras las causas de fondo permanecen intactas.

4. Metodología

El análisis se desarrolla bajo un enfoque crítico, que permite comprender las políticas de gestión de riesgos como parte de las contradicciones del modelo de desarrollo. Se aplicó una triangulación metodológica para obtener resultados preliminares que permita la continuidad de la investigación:

- **Análisis documental:** revisión de acuerdos internacionales, políticas públicas nacionales, normativas nacionales y decretos supremos.
- **Ejecución de proyectos:** sistematización de registros de proyectos de infraestructura públicos en ejecución y ejecutados por el Estado boliviano relacionados con infraestructura de gestión de riesgos.

Este abordaje posibilita articular lo normativo con lo material, evidenciando las primeras tensiones entre discurso y práctica.

5. Resultados iniciales

Nota metodológica breve: Los resultados presentados recogen una interpretación cualitativa preliminar de la bases de datos construidas en base a la información pública de Políticas, Programas y Proyectos ejecutado en Bolivia con un registro histórico desde 2006-2025. Son hallazgos provisionales: buscan articular sentido, perfilar preguntas y orientar la selección de casos y técnicas cualitativas. La verificación de la hipótesis y la demostración causal quedan sujetas a la triangulación documental y empírica posterior.

5.1. El Marco internacional como legitimación más que transformación

Respecto a las políticas y programas, se observa un gran número de referencias a Sendai, Agenda 2030 y acuerdos climáticos como marco de alineación de las acciones, pero su traducción práctica es selectiva. En tal caso, los marcos internacionales a los que se rigen las políticas y programas parecen funcionar como palanca de legitimidad y como acceso a recursos, no necesariamente como guía para reconfigurar relaciones sociales, territoriales y productivas. Es decir, la internacionalización del discurso no garantiza reestructuraciones; y está facilitando la escala financiera para obras que reproducen la lógica previa.

En consecuencia pese al amplio aparato del Estado boliviano de políticas en relación al Reconocimiento de la Madre Tierra (Ley 300 Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, Ley 150 de Declaratoria nacional del día del Peatón en Defensa de la Madre Tierra, Ley 71 de Derechos de la Madre Tierra) y la vigente Política Plurinacional de Cambio Climática que busca la promoción del desarrollo integral en equilibrio con la madre tierra, no se observa que los programas se alineen a condicionar el modelo productivo vigente. Y por ultimo los proyectos ejecutados predominantemente infraestructura civil de contención hidrológica no conllevan componentes que se relación a con la política de la madre tierra.

5.2. Narrativa dominante, donde la infraestructura es una respuesta visible

Se observa predominancia en la temporalidad y las acciones reactivas, donde las emergencias ordenan la búsqueda de financiamiento y la inversión. Los mayores picos de ejecución de presupuesto, son observados en periodos de emergencia. Esto sugiere que la inversión es, en buena medida, es reactiva. Es decir, existe una alta movilización de recursos cuando el daño es visible y políticamente urgente. La lógica es funcional a una reproducción cíclica: desastre → decreto → obra → legitimidad política, sin romper las condiciones que originan el riesgo.

Los registros construyen una narrativa clara. Ante la materialidad del desastre — inundaciones, desbordes, daños en vías y cultivos— la respuesta estatal que se materializa con más frecuencia es la “obra pública” o “infraestructura”: Diques, encauces, muros y presas no aparecen como un recurso técnico más, sino como el relato central de la gestión del riesgo.

Su visibilidad política (obra que inaugura, foto, acto público) configura la forma en que el riesgo es entendido y gobernado: como problema técnico solucionable mediante ingeniería. Esa narrativa opera sobre dos planos: el simbólico (la infraestructura como signo de gestión eficaz) y el práctico (recursos, contrataciones, supervisión). Ambos alimentan una economía política donde la reducción del riesgo se mide por la presencia de obras, no por transformaciones territoriales profundas.

5.3. Implicaciones materiales y sociales

Se observa una redistribución selectiva de protección, las obras tienden a proteger zonas con mayor densidad poblacional o capital —infraestructura, vías, centros urbanos— dejando periféricamente a espacios con menor capacidad de representación política.

Así mismo, existe una sustentabilidad operativa cuestionable, siendo que la información disponible rara vez incluye cláusulas claras de operación y mantenimiento; la durabilidad de la protección queda, por tanto, en entredicho.

En cuanto a la continuidad de la reproducción del extractivismo, se observa en esta primera instancia que al no confrontar usos del suelo ni modelos productivos que generan degradación de cuencas, las obras actúan como paliativos que permiten la continuidad de actividades extractivas y expansivas.

6. Discusión

6.1. La contradicción entre capacidad técnica y reproducción estructural

Los resultados muestran una tensión persistente, donde el Estado boliviano ha acumulado normativa, capacidades administrativas y recursos técnicos para intervenir frente a riesgos hidrológicos; sin embargo, esa acumulación no se traduce en una transformación sistémica de las condiciones materiales que generan riesgo. Desde una perspectiva

materialista histórico-dialéctica, lo que observamos es la coexistencia de dos procesos contradictorios: por un lado, la consolidación de una infraestructura institucional-técnica (agencias, programas, líneas presupuestarias, acceso a crédito multilateral) que permite formular y ejecutar proyectos; por otro, la continuidad del modelo de producción con patrón extractivista, que no es objetada en ningún marco normativo.

Esta contradicción no es accidental: forma parte de la lógica capitalista de reproducción ampliada. Las obras hidráulicas —diques, encauces, embalses— operan como bienes públicos tardíos que amortiguan riesgos puntuales y protegen capital (infraestructura vial, centros urbanos, inversiones productivas), pero no cuestionan la base social y económica (modelo productivo, tenencia y uso del suelo, regímenes de acumulación) que genera la necesidad permanente de esos parches.

6.2 El ciclo político técnico y su función reproductiva

La evidencia cuantitativa y documental permite caracterizar un ciclo estable: desastre → declaratoria de emergencia (DS) → movilización de recursos → ejecución de obra → legitimación política. Ese circuito cumple dos funciones simultáneas: mitiga impactos inmediatos (función técnica) y reproduce un régimen de gobernanza en el que la obra pública actúa como dispositivo de legitimidad y redistribución política.

Este ciclo es, en sí mismo, un mecanismo de reproducción del statu quo. Al resolver parcialmente los efectos visibles del desastre, reduce la presión social por cambios más profundos en el uso del territorio o en las políticas extractivas. Es decir: la existencia de una capacidad técnica creciente constituye, paradójicamente, una traba para la transformación estructural, porque canaliza las demandas sociales hacia reformas puntuales y materialmente visibles.

6.3. Financiamiento externo: tecnificación con condicionamientos

La inserción de organismos multilaterales (BID, Banco Mundial, CAF, etc.) ha sido crucial para escalar proyectos de mayor inversión. Pero el financiamiento externo viene acompañado de marcos contractuales, indicadores, manuales de procedimientos y criterios de elegibilidad que estandarizan la forma y el tipo de intervención. En términos dialécticos, el financiamiento externo potencia la capacidad técnica del Estado y, simultáneamente, homogeneiza las soluciones —dejando de lado las políticas que viene estableciendo el Estado Boliviano respecto a la defensa de la Madre Tierra y reconociéndole derechos— que se ajustan a lógicas de riesgo medible y resultados cuantificables en el corto plazo.

Ese condicionamiento técnico no es neutro: privilegia tecnologías y prestaciones que son compatibles con la continuidad del modelo productivo dominante, limitando la consideración de alternativas propias del País que puedan entrar en conflicto con intereses extractivos o de reproducción del capital local.

7. Conclusiones

La internacionalización de la agenda climática (Acuerdo de París, Marco de Sendai, ODS) ha contribuido a: (a) articular marcos normativos nacionales; (b) fortalecer capacidades institucionales; y (c) movilizar recursos para infraestructura de gestión de riesgos. Sin embargo, del análisis empírico preliminar (Políticas, Programas y Proyectos), estas ganancias técnicas se encuentran constreñidas por la reproducción del modelo neoextractivista y por una lógica administrativa que privilegia obras visibles y respuestas reactivas.

En consecuencia, la gestión pública del riesgo en Bolivia —tal como se ha desplegado entre 2006 y 2025— funciona mayoritariamente como un mecanismo paliativo que reduce impactos locales, pero no transforma las relaciones socioeconómicas que producen la exposición y la vulnerabilidad.

La política de gestión de riesgos climáticos en Bolivia ha avanzado en lo técnico y lo institucional; el reto es que ese avance deje de ser mero soporte para la reproducción del modelo vigente y se convierta en herramienta de transformación. Eso implica quizás articular medidas técnicas con cambios en las relaciones de producción y por ende las relaciones del ser humano con la naturaleza.

Bibliografía

- BID. (2016a). *Bolivia mejorará la gestión de riesgos de desastres naturales con un préstamo del BID por US\$ 100 millones*.
<https://www.iadb.org/es/noticias/bolivia-mejorara-la-gestion-de-riesgos-de-desastres-naturales-con-un-prestamo-del-bid-por>
- BID. (2016b). *Propuesta de Préstamo. PROGRAMA DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES II*.
https://ewsdata.rightsindevelopment.org/files/documents/07/IADB-BO L1107_HEpUYyJ.pdf
- BM. (2021). *Operativizando la resiliencia climática en Bolivia a través del enfoque de gestión integrada de cuencas hidrográficas en tres subcuencas del Río Grande*. World Bank.
<https://www.bancomundial.org/es/results/2021/11/04/operationalizing-bolivia-s-climate-resilience-through-integrated-river-basin-management-in-three-subbasins-of-the-río-gr>
- Carson, R. (1962). *Primavera silenciosa* (Traducción al español). Editorial Crítica.
- Chanona, A. (2014). Integración regional y cooperación para el medio ambiente y el desarrollo sustentable. En *Tendencias de la Política Medioambiental en la Unión Europea y América del Norte: ¿Integración o Cooperación?* Universidad Nacional Autónoma de México.
- Climate Investment Funds. (2011). *Strategic Program for Climate Resilience for Bolivia*.
- Eckstein, D., Künzel, V., & Schäfer, L. (2021). *Resumen Índice de Riesgo Climático Global 2021*. Germanwatch e.V.
<https://www.germanwatch.org/sites/default/files/Resumen%20Indice%20de%20Riesgo%20Clim%C3%A1tico%20Global%202021.pdf>
- Foladori, G., & Tommasino, H. (2005). El enfoque técnico y el enfoque social de la sustentabilidad. En *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*. Universidad Autónoma de Zacatecas : MAPorrúa, Librero-Editor.
- Fondo ODS. (2015). *De los ODM a los ODS*. Sustainable Development Goals Fund.
<https://www.sdgfund.org/es/de-los-odm-los-ods>
- Germanwatch. (2025, febrero 12). *Índice de Riesgo Climático 2025*. Germanwatch.
<https://www.germanwatch.org/en/cr>
- GIZ & Global Programme on Risk Assessment and Management for Adaptation to Climate Change. (2021). *Gestión de riesgos climáticos Trayectorias prometedoras para evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños*.
https://www.adaptationcommunity.net/wp-content/uploads/2021/11/CRM-Infosheet_ES.pdf
- Jiménez, S. G., & Rodríguez, C. J. N. (2018). Acuerdo de París 2015, una crítica filosófica y ecológico-política a la modernidad. *Teuken Bidikay - Revista Latinoamericana de Investigación en Organizaciones, Ambiente y Sociedad*, 9(13), Article 13. <https://doi.org/10.33571/teuken.v9n13a9>
- Klein, N. (2015). *Esto lo cambia todo. El capitalismo contra el clima*. Ediciones Paidós.
- MMAyA, & APMT. (2021). *CONTRIBUCIÓN NACIONALMENTE DETERMINADA (CND) DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. Actualización de las CND para el periodo 2021-2030 en el marco del Acuerdo de París*.
<https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/CND%20Bolivia%202021-2030.pdf>

OCHA. (2017). *Ministerio de Medio Ambiente diseña programa de resiliencia frente a riesgos climáticos—Bolivia (Plurinational State of)*. ReliefWeb.

<https://reliefweb.int/report/bolivia-plurinational-state/ministerio-de-medio-ambiente-dise-programa-de-resiliencia-frente>

Oreskes, N. (2004). The Scientific Consensus on Climate Change. *Science*, 306(5702), 1686-1686. <https://doi.org/10.1126/science.1103618>

Pierri, N. (2005). Historia del concepto de desarrollo sustentable. En *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*. Universidad Autónoma de Zacatecas: MAPorrúa, Librero-Editor.

PNUD. (2010). *Gestión del Riesgo Climático*.
<https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/es/Reduccion-Gestion%20del%20Riesgo%20Climatico.pdf>

Svampa, M. (2019). *Las Fronteras del Neoextractivismo en América Latina* (2019.a ed.). Centro Maria Sibylla Merian de Estudios Latinoamericanos Avanzados en Humanidades y Ciencias Sociales.

Tommasino, H., Foladori, G., & Taks, J. (2005). La crisis ambiental contemporánea. En *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*. Universidad Autónoma de Zacatecas : MAPorrúa, Librero-Editor.

UNDRR. (2023, abril 4). *¿Qué es el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres?*
<https://www.undrr.org/es/implementing-sendai-framework/what-sendai-framework>

United Nations. (s. f.-a). *El Acuerdo de París*. CMNUCC. United Nations. Recuperado 12 de diciembre de 2024, de <https://unfccc.int/es/acerca-de-las-ndc/el-acuerdo-de-paris>

United Nations. (s. f.-b). *Research Guides: Documentación de la ONU : Desarrollo: 2000-2015 - Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Biblioteca Dag Hammarskjöld. Recuperado 24 de noviembre de 2024, de
<https://research.un.org/es/docs/dev/2000-2015>

United Nations. (s. f.-c). *Sostenibilidad*. Naciones Unidas. United Nations; United Nations. Recuperado 24 de noviembre de 2024, de
<https://www.un.org/es/impacto-acad%C3%A9mico/sostenibilidad>

Valladares, F. (2020, diciembre 17). *Contradicciones que lastran el cumplimiento del Acuerdo de París sobre el clima*. The Conversation.
<http://theconversation.com/contradicciones-que-lastran-el-cumplimiento-del-acuerdo-de-paris-sobre-el-clima-152101>

WMO. (2021). *Los desastres de índole meteorológica han aumentado en los últimos 50 años y han causado más daños, pero menos muertes*. Organización Meteorológica Mundial.
<https://wmo.int/es/news/media-centre/los-desastres-de-indole-meteorologica-han-aumentado-en-los-ultimos-50-anos-y-han-causado-mas-danos>

Subsidiariedad estatal y diferenciación socio-residencial en el Área Metropolitana de Valparaíso, Chile

Andrea Muñoz Aravena

Universidad de Barcelona

Dra. Cristina López Villanueva

Universidad de Barcelona

Dra. Montserrat Simó Solsona

Universidad de Barcelona

Resumen

La liberalización económica de los estados latinoamericanos es uno de los procesos que está detrás de la diferenciación socio-residencial y sus transformaciones. El mercado privado de la vivienda, en contextos de economías desreguladas, va marcando las pautas de la distribución territorial de la población. En tanto el Estado en su rol subsidiario en materia de planificación urbana, va generando condiciones para las dinámicas del mercado privado.

En este escenario, el estudio analiza la distribución territorial de las clases socioeconómicas y los proyectos inmobiliarios en el Área Metropolitana de Valparaíso, una de las grandes ciudades de Chile, en el año 2017, tomando como caso el municipio de Viña del Mar. El objetivo es determinar y comparar la incidencia de los conjuntos de vivienda privada y los conjuntos de vivienda social en la segregación residencial. El análisis se realiza a partir de microdatos censales, datos cartográficos, certificados de recepción de obras de edificación de la Dirección de Obras Municipales y los programas habitacionales vigentes al año 2017. Las técnicas de análisis corresponden a medidas de segregación residencial y elaboración de cartografías de localización de las clases socioeconómicas y los proyectos inmobiliarios. Los resultados apuntan a una relación entre los patrones de localización de los proyectos habitacionales sociales y privados y las tendencias de concentración territorial de las clases socioeconómicas.

El estudio se enmarca en una tesis doctoral en curso cuyo propósito es determinar la incidencia del mercado privado de la vivienda y de la política habitacional en la segregación residencial del Área Metropolitana de Valparaíso en el período 2002-2017. La generación de este conocimiento busca contribuir con la formulación de políticas y programas orientadas a avanzar hacia ciudades latinoamericanas menos segregadas y más integradas y equitativas social y territorialmente.

Palabras clave

Segregación Residencial, Mercado de la Vivienda, Área Metropolitana de Valparaíso

1. Introducción

El estudio aborda la segregación residencial, una problemática vigente en las ciudades latinoamericanas, que se ha materializado en ciudades polarizadas y fragmentadas, con barrios de pobreza homogénea, viviendas y entornos precarios.

En Chile, la incorporación del sistema neoliberal durante la dictadura militar (1973-1990), que supone una reestructuración en materia de desarrollo urbano y habitacional, así como un tránsito del rol del Estado hacia la subsidiariedad, se constituye como determinante de procesos de segregación residencial. Hacia fines de la década de los 70 se aprueba la Política Nacional de Desarrollo Urbano a través de la cual se liberaliza el suelo. Así también, comienzan a operar dos mecanismos de subsidio habitacional para fomentar la vivienda social: el subsidio a la demanda, el cual consiste en un voucher para adquirir una vivienda, cuyo financiamiento implica, además, ahorro y crédito de parte de la población beneficiaria, y la asignación de viviendas económicas para grupos de bajos ingresos y con escasa capacidad de ahorro (Simian, 2010). Tanto la política de desarrollo urbano, así como la nueva lógica de la vivienda social implican un traspaso de responsabilidades al sector privado (Vergara, 2014).

En este escenario, el presente estudio busca aportar con conocimiento y una perspectiva comparada de la relación entre la dinámica de la vivienda y la segregación residencial en Chile. Se plantea como objetivo Determinar y comparar la incidencia de los conjuntos de vivienda privada y los conjuntos de vivienda social en la segregación residencial del Área Metropolitana de Valparaíso en el año 2017. Para desarrollar este objetivo, se caracteriza la distribución territorial de los grupos socioeconómicos en el área metropolitana, y se relaciona con las dinámicas de los proyectos inmobiliarios privados y los conjuntos de vivienda social tomando como caso la comuna de Viña del Mar.

2. Área de Estudio

El área de estudio corresponde al Área Metropolitana de Valparaíso, una de las grandes ciudades de Chile, localizada en la zona central del país. Limita al oeste con el océano Pacífico y al este con la Región Metropolitana de Santiago. Se compone de cinco comunas: Viña del Mar, Valparaíso, Concón, Quilpué y Villa Alemana.

El Área Metropolitana de Valparaíso cuenta con una población 951.311 habitantes en el año 2017, la cual se concentra en las comunas de Valparaíso y Viña del Mar (Tabla 1). Estas corresponden a las comunas litorales y centrales del área metropolitana, significativamente conectadas principalmente a través de la Avenida España, eje vial paralelo al borde costero. Concón es la tercera comuna litoral, la cual es de creación más reciente, a mediados de la década de los 90, perteneciendo su territorio anteriormente a Viña del Mar. Las comunas de Quilpué y Villa Alemana se localizan en la zona interior del área

metropolitana, y en ellas es importante la movilidad cotidiana por motivos de trabajo y de estudio hacia las comunas de Valparaíso y Viña del Mar.

Mapa 1. Área Metropolitana de Valparaíso: Comunas



Fuentes: Elaboración propia a partir de Instituto Nacional de Estadísticas (INE, 2018b).

Tabla 1. Área Metropolitana de Valparaíso: Población y Viviendas. Año 2017

Comunas	Km ²	Población			Viviendas	
		Total (N)	Total (%) ^(*)	Urbana (%)	Total (N)	Particulares (%) ^(**)
Viña del Mar	120,6	334.248	35,1	100,0	147.117	99,8
Valparaíso	318,0	296.655	31,2	99,8	117.196	99,7
Quilpué	536,0	151.708	15,9	98,6	56.851	99,9
Villa Alemana	96,0	126.548	13,3	99,0	44.982	99,9
Concón	76,6	42.152	4,4	93,5	20.290	99,9
Área Metropolitana de Valparaíso	1.147,2	951.311	100,0	99,3	386.436	99,8

Fuentes: Elaboración propia a partir de INE (2018a, 2019).

Notas:

(*) Respecto al total del área metropolitana.

(**) La Vivienda Particular corresponde a la “vivienda dentro de una propiedad, destinada total o parcialmente a la habitación permanente o temporal de personas. Para ser considerada como tal, debe necesariamente disponer de acceso independiente para sus moradores” (INE, 2018c, p. 3).

3. Datos y Técnicas

Para desarrollar el estudio se utilizan datos del Nivel de educación, la Edad, la Población total y datos cartográficos del Censo de Población y Vivienda 2017 (INE, 2018a, 2018b), para segmentar a la población del Área Metropolitana de Valparaíso en grupos socioeconómicos, aplicar medidas de segregación residencial y elaborar cartografías. Se definen tres grupos socioeconómicos a partir de las variables censales “Asiste actualmente a la educación formal” y “Nivel del curso más alto aprobado”: la Clase Baja, la Clase Media y

la Clase Media-Alta y Alta. Si bien los datos del Nivel de educación son los más idóneos del Censo 2017 para segmentar a la población, no logran discriminar a los sectores de mayores ingresos, motivo por el cual se define el grupo mixto Clase Media-Alta y Alta. Se considera a la población de 30 a 59 años, de manera de excluir de los grupos socioeconómicos a la población integrada al sistema educativo (considerando hasta la educación superior de pregrado) y a la población que ya no participa del mercado laboral debido a la edad legal establecida.

Las medidas aplicadas corresponden al Índice de Segregación y el Cociente de Localización (Tabla 2), las cuales informan acerca de la dimensión de uniformidad de la segregación residencial. La uniformidad se refiere al grado en el cual los grupos de la población están distribuidos proporcionalmente en las subdivisiones de la ciudad (Massey y Denton, 1988). Se trata de una de las dimensiones que caracteriza la segregación residencial de las ciudades latinoamericanas.

Para calificar los valores del Índice de Segregación se proponen los siguientes rangos: Segregación Baja: 0 a 0,30; Segregación Moderada: 0,31 a 0,60; y Segregación Alta: 0,61 a 1. Para el Cociente de Localización se crean los siguientes rangos, considerando la variación de los cocientes en el Área Metropolitana de Valparaíso: Subrepresentación: 0,00 a 1,00; Concentración Baja: 1,01 a 2,00; Concentración Media: 2,01 a 3,00; Concentración Alta: 3,01 a 4,00; y Concentración Muy Alta: Desde 4,01. A partir del Cociente de Localización se elaboran mapas de concentración espacial de los grupos socioeconómicos.

Tabla 2. Medidas de Segregación Residencial

ÍNDICE DE SEGREGACIÓN (IS)	COCIENTE DE LOCALIZACIÓN (QL)
Mide la diferencia en la distribución territorial entre un grupo y el resto de la población (Duncan y Duncan, 1955). Varía entre cero y uno, donde cero indica una distribución exactamente igualitaria y uno indica una distribución de máxima segregación, obteniéndose el primer valor sólo cuando la proporción entre el grupo minoritario y el resto de la población es igual en todas las unidades espaciales (Martori y Hoberg, 2004).	Relaciona la proporción de un grupo en una unidad espacial con la proporción del grupo en la ciudad (Bayona i Carrasco, 2007, como se citó en Rodríguez, 2008). Es menor que uno cuando la proporción del grupo en la unidad es menor que su proporción en la ciudad; es igual a uno cuando la proporción del grupo en la unidad es igual que su proporción en la ciudad; y es mayor que uno cuando la proporción del grupo en la unidad es mayor que su proporción en la ciudad (Rodríguez, 2008).
$IS = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n \left \frac{x_i}{X} - \frac{t_i}{T} \right $	$QL = (x_i/t_i)/(X/T)$
x_i Población total del grupo X en la unidad espacial i X Población total del grupo X en la ciudad t_i Población total en la unidad espacial i T Población total en la ciudad n Número de unidades espaciales en la ciudad	

Fuentes: Elaboración propia a partir de Duncan y Duncan (1955); Martori y Hoberg (2004); Rodríguez (2008).

Por otra parte, se utilizan datos de Conjuntos de vivienda social y Proyectos inmobiliarios privados de la comuna de Viña del Mar y datos cartográficos del Censo 2017 (INE, 2018b), con los cuales se elaboran mapas de localización de los conjuntos habitacionales que se relacionan con las representaciones cartográficas de los cocientes de localización de las clases socioeconómicas. Los conjuntos habitacionales se extraen desde las bases de datos de permisos otorgados en los años 2014, 2015 y 2016 de la Dirección de Obras Municipales (DOM) de la comuna de Viña del Mar, en las cuales se seleccionan las obras con destino habitacional, con recepción municipal definitiva total de obra nueva y que cuentan con 10 o más viviendas. La DOM es el servicio al cual le corresponde otorgar los permisos para las obras de edificación y las obras de urbanización, y la recepción definitiva, parcial y total, una vez terminada una obra o parte de ella que pueda habilitarse independientemente (Decreto 47 de 1992).¹

El nivel de desagregación territorial utilizado es la zona censal. Esta unidad espacial se compone por un conjunto de manzanas y corresponde a la división del distrito censal urbano y del área urbana del distrito urbano-rural, en tanto el distrito censal corresponde a la división de las comunas (INE, 2018c). En el año 2017, el Área Metropolitana de Valparaíso cuenta con 371 zonas censales (INE, 2018a, 2018b).

4. Análisis y Resultados

4.1. Segregación Residencial

La segregación residencial de los grupos socioeconómicos en el Área Metropolitana de Valparaíso muestra niveles bajos en el año 2017, de acuerdo a los resultados del Índice de Segregación (Tabla 3). La configuración del proceso es más bien polar: los grupos extremos de la estructura socioeconómica tienden hacia valores más altos y similares (IS: 0,26 y 0,28) y la clase media registra el valor más bajo (IS: 0,11). En general, estas tendencias se reproducen en las comunas. Los grupos extremos están más segregados en las comunas litorales de Viña del Mar y Valparaíso, y la clase media en la primera comuna.

Tabla 3. Área Metropolitana de Valparaíso: Índices de Segregación (IS) de los Grupos Socioeconómicos. Año 2017

Comunas	Clase Baja	Clase Media	Clase Media-Alta y Alta
Viña del Mar	0,32	0,16	0,30
Valparaíso	0,25	0,09	0,31
Quilpué	0,21	0,08	0,20
Villa Alemana	0,20	0,09	0,22
Concón	0,23	0,12	0,23
Área Metropolitana de Valparaíso	0,26	0,11	0,28

Fuentes: Elaboración propia a partir de INE (2018a).

¹ Texto original de 5 de junio de 1992 y Versión de 30 de septiembre de 2024.

En tanto el Índice de Segregación otorga una perspectiva global y no espacial de la dimensión de uniformidad de la segregación residencial, el Cociente de Localización otorga una perspectiva local y territorial, ya que informa sobre la uniformidad en las zonas censales y sus valores pueden ser representados en mapas (Mapas 2 a 4).

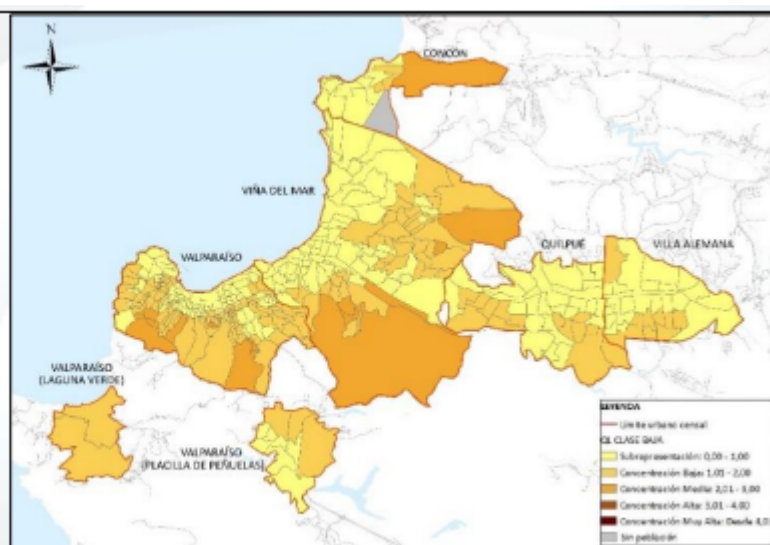
Es significativa la cantidad de zonas censales del Área Metropolitana de Valparaíso con concentración de los grupos socioeconómicos en el año 2017, si bien se trata principalmente de niveles bajos de concentración espacial (QL: 1,01 a 2,00). La clase baja se concentra, en general, desde el área interior hasta alcanzar la periferia y alcanza niveles medios de concentración (QL: 2,01 a 3,00) en las periferias urbanas de las comunas litorales de Viña del Mar, Valparaíso y Concón. La clase media reproduce la distribución de la clase baja, si bien la concentración espacial se aproxima más al borde costero en la comuna de Viña del Mar, y no supera los niveles bajos de concentración. La clase media alta y alta tiende a concentrarse hacia el área litoral de las comunas de Viña del Mar, Valparaíso y Concón, y en el área interior y periferia urbana de las comunas interiores de Quilpué y Villa Alemana. Destaca también la concentración territorial en los distritos Placilla y Peñuelas en el sur de la comuna de Valparaíso. La concentración espacial de clase media-alta y alta alcanza niveles medios en zonas localizadas principalmente hacia el área litoral de Viña del Mar.

Mapa 2. Zonas censales del Área Metropolitana de Valparaíso: Cocientes de Localización (QL) de la Clase Baja. Año 2017

Fuentes: Elaboración propia a partir de INE (2018a, 2018b).

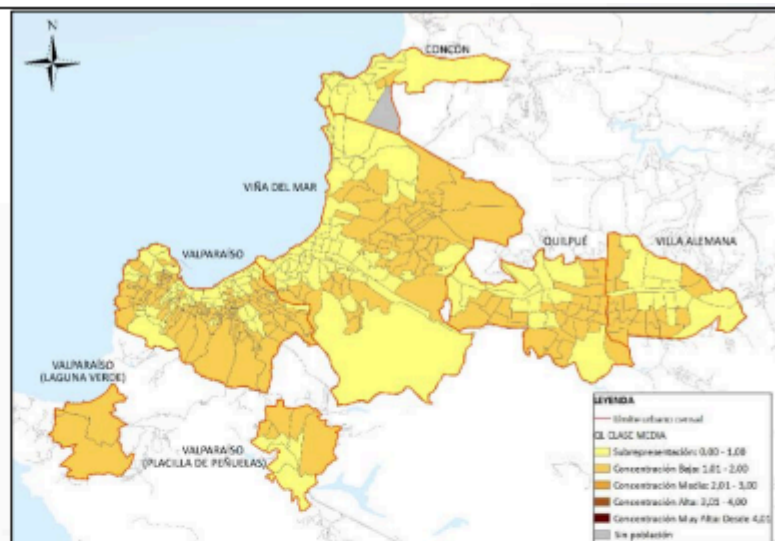
Notas:

(*) El límite urbano censal representa la separación del área urbana del área rural (INE, 2018b).



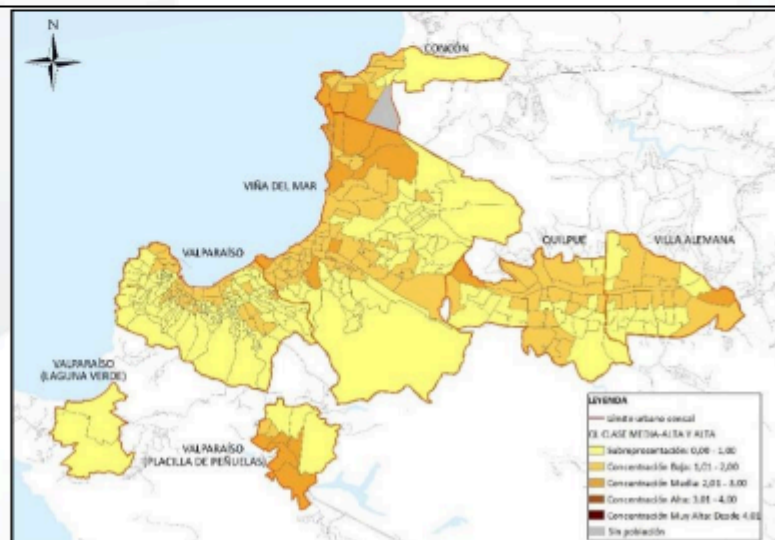
Mapa 3. Zonas censales del Área Metropolitana de Valparaíso: Cocientes de Localización (QL) de la Clase Media. Año 2017

Fuentes: Elaboración propia a partir de INE (2018a, 2018b).



Mapa 4. Zonas censales del Área Metropolitana de Valparaíso: Cocientes de Localización (QL) de la Clase Media-Alta y Alta. Año 2017

Fuentes: Elaboración propia a partir de INE (2018a, 2018b).



En el Área Metropolitana de Valparaíso, por tanto, la clase baja y la clase media-alta y alta son las más segregadas residencialmente y la clase media es la menos segregada. Así también, las comunas de Viña del Mar y Valparaíso figuran como las más segregadas, sobre todo la primera comuna. En este sentido, Viña del Mar se constituye en un territorio relevante para analizar la dinámica de la vivienda y la incidencia de esta dinámica en los procesos de segregación residencial.

4.2. Vivienda Privada

En los años 2014, 2015 y 2016 se recepcionan 33 conjuntos inmobiliarios privados en la comuna de Viña del Mar (Dirección de Obras Municipalidad de Viña del Mar [DOM Viña del Mar], 2014, 2015, 2016, 2024, 2025). Corresponden a condominios principalmente en altura que no superan las 200 unidades habitacionales. Se trata, en general, de proyectos más

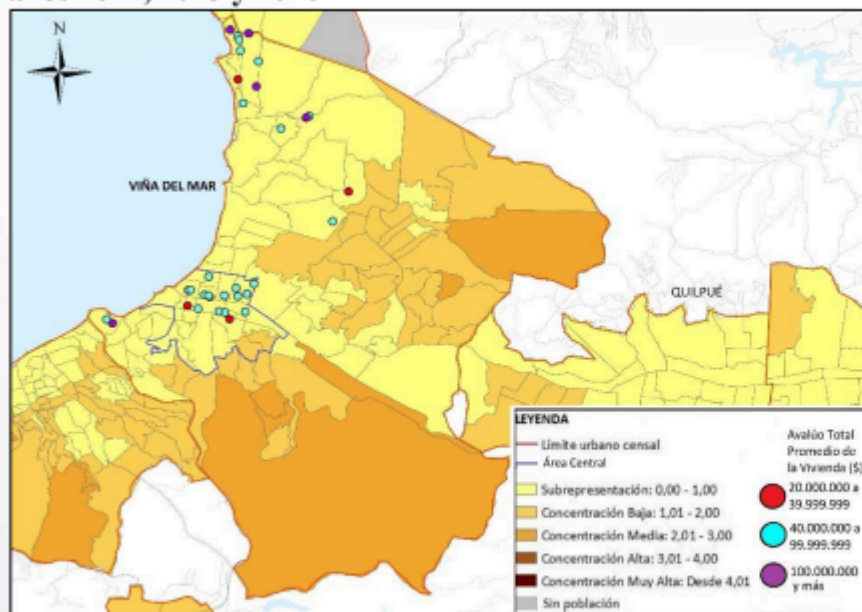
bien costosos, ya que el avalúo total promedio de la vivienda² (Servicio de Impuestos Internos [SII], 2025) de la mayoría (24 conjuntos) se sitúa en el rango de \$40.000.000 a \$99.999.999, por sobre el promedio del avalúo total de los predios no agrícolas con destino habitacional de Viña del Mar (SII, 2024), y cinco conjuntos promedian cien millones de pesos chilenos y más. En torno al promedio (\$20.000.000 a \$39.999.999) se sitúan cuatro y por debajo del promedio (hasta \$19.999.999) ninguno.³

La totalidad de los conjuntos inmobiliarios privados recepcionados en los años 2014, 2015 y 2016 en la comuna de Viña del Mar se localizaron en zonas de concentración de la clase media-alta y alta en el año 2017, tan solo uno se localiza en una zona que también es de concentración de clase media, y ninguno en zonas de concentración de clase baja (Mapas 5, 6 y 7). Además, los conjuntos muestran una clara especialización en el territorio: tienden a localizarse en el área central y hacia el borde costero norte de la comuna. Se trata de una localización preferencial, ya que es en el área central y el borde costero donde tradicionalmente se han concentrado mercados de trabajo, servicios y equipamiento en Viña del Mar, así como de una localización relacionada significativamente con la tendencia de concentración territorial de la clase media-alta y alta (Mapa 7). En este sentido, los proyectos inmobiliarios privados recepcionados en los años 2014, 2015 y 2016, cuyo avalúo total promedio de la vivienda es más bien elevado, se constituyen en un factor explicativo del patrón de segregación residencial de la clase media-alta y alta en el año 2017 que informan los cocientes de localización.

² El avalúo de los bienes raíces lo determina el Servicio de Impuestos Internos para efectos de la aplicación del Impuesto Territorial. La tasación de los bienes raíces no agrícolas se realiza en base a una clasificación y asignación de valores de las construcciones y de los terrenos: en el caso de las construcciones, se considera la clase, la calidad, las especificaciones técnicas, los costos de edificación, los años, el destino y la importancia de la comuna y de la localización del sector comercial, y en el caso de los terrenos, el sector de localización y las obras de urbanización y equipamiento (Decreto 1 de 1998 [con fuerza de ley]).

³ Los certificados de avalúo de 7 viviendas de un conjunto de 35 viviendas incluyen una bodega en el avalúo total, si bien los avalúos de las bodegas son insignificantes y no alteran el avalúo total promedio de la vivienda.

Mapa 5. Zonas censales de la comuna de Viña del Mar: Cocientes de Localización (QL) de la Clase Baja año 2017 y Conjuntos de Vivienda Privados recepcionados años 2014, 2015 y 2016

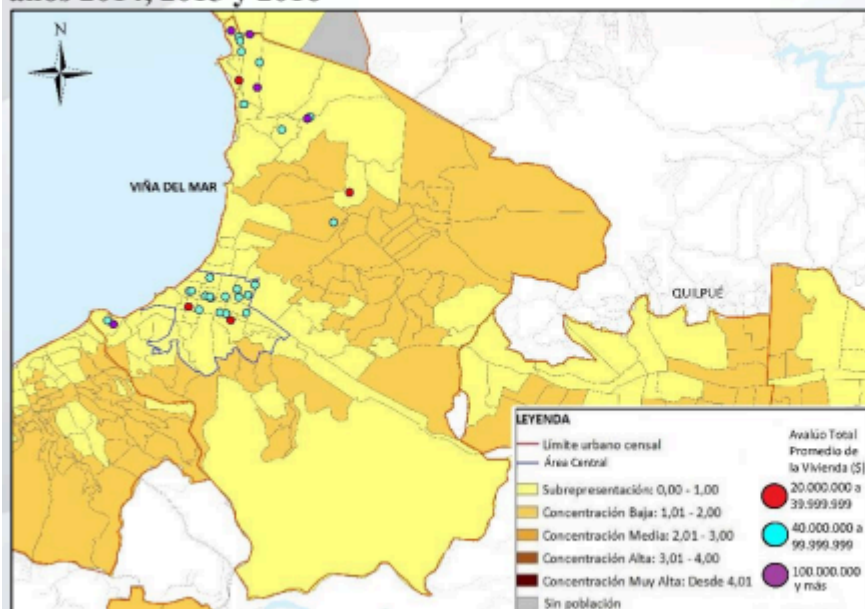


Fuentes: Elaboración propia a partir DOM Viña del Mar (2014, 2015, 2016, 2024); INE (2018a, 2018b); SII (s. f., 2025).

Notas:

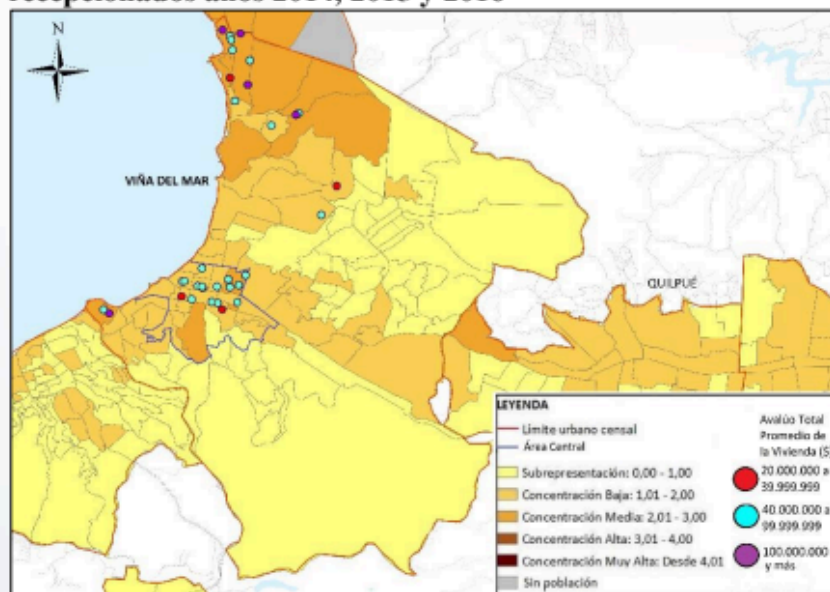
(*) En el Área Central se consideran los distritos Castillo, Casino, Vergara, Refinería, Álvarez y Quinta Vergara.

Mapa 6. Zonas censales de la comuna de Viña del Mar: Cocientes de Localización (QL) de la Clase Media año 2017 y Conjuntos de Vivienda Privados recepcionados años 2014, 2015 y 2016



Fuentes: Elaboración propia a partir DOM Viña del Mar (2014, 2015, 2016, 2024); INE (2018a, 2018b); SII (s. f., 2025).

Mapa 7. Zonas censales de la comuna de Viña del Mar: Cocientes de Localización (QL) de la Clase Media-Alta y Alta año 2017 y Conjuntos de Vivienda Privados recepcionados años 2014, 2015 y 2016



Fuentes: Elaboración propia a partir DOM Viña del Mar (2014, 2015, 2016, 2024); INE (2018a, 2018b); SII (s. f., 2025).

4.3. Vivienda Social

En los años 2014, 2015 y 2016, se recepcionan 12 conjuntos de vivienda social en la comuna de Viña del Mar (DOM Viña del Mar, 2014, 2015, 2016, 2024, 2025). La vivienda social es “la vivienda económica de carácter definitivo, destinada a resolver los problemas de la marginalidad habitacional, financiada con recursos públicos o privados, cualquiera que sean sus modalidades de construcción o adquisición, y cuyo valor de tasación no sea superior a 400 Unidades de Fomento” (Decreto Ley 2.552 de 1979).^{4 5}

Los conjuntos de vivienda social recepcionados en Viña del Mar corresponden mayoritariamente a condominios verticales que no superan las 200 unidades habitacionales. Los programas de subsidio habitacional Fondo Solidario de Vivienda orientado a población vulnerable, y el Sistema Integrado de Subsidio Habitacional orientado a los sectores medios con capacidad de ahorro y/o endeudamiento, financia 5 y 2 conjuntos, respectivamente (Centro de Estudios de Ciudad y Territorio del Ministerio de Vivienda y Urbanismo [CECT], 2020; Servicio de Vivienda y Urbanización Región de Valparaíso [SERVIU Región de Valparaíso], 2024).

El Fondo Solidario de Vivienda (FSV) surge en el año 2001, se reglamenta en el año 2005 en el Decreto 174, y se reformula en el año 2011 en el Decreto 49 como Fondo

⁴ Texto original de 23 de febrero de 1979 y Versión de 7 de agosto de 2021.

⁵ La Unidad de Fomento (UF) “es uno de los sistemas de reajustabilidad autorizados por el Banco Central para las operaciones de crédito de dinero en moneda nacional que realicen las empresas bancarias, sociedades financieras y cooperativas de ahorro y crédito” (Banco Central de Chile [BCCh], 2025).

Solidario de Elección de Vivienda vigente a la fecha. El FSV (Decreto 174 de 2005)⁶ consistía en un subsidio para las familias de mayor vulnerabilidad destinado a financiar la construcción o la adquisición de una vivienda nueva o usada, cuyo financiamiento incluía además el ahorro de la población beneficiaria, y podía incluir crédito y aportes adicionales. La postulación era individual, y por un grupo organizado a través de una Empresa de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS) a partir de lo cual el grupo accedía a un conjunto habitacional.

Los 5 conjuntos de vivienda social financiados por el FSV corresponden al FSV I (Ministerio de Vivienda y Urbanismo [MINVU], 2023), un programa orientado a las familias en condiciones de pobreza o indigencia (Decreto 174 de 2005).⁷

El Sistema Integrado de Subsidio Habitacional (DS1) corresponde a un programa más reciente y vigente a la fecha, que surge en el año 2011 con la promulgación del Decreto 1. Consiste en un subsidio destinado a la construcción o la adquisición de una vivienda nueva o usada, cuyo financiamiento incluye además el ahorro de la población beneficiaria y puede incluir crédito hipotecario y aportes adicionales. La postulación es individual, así como también colectiva, a través de la cual el grupo puede acceder a un conjunto habitacional y puede realizarse a través de una Entidad Patrocinante (Decreto 1 de 2011).⁸

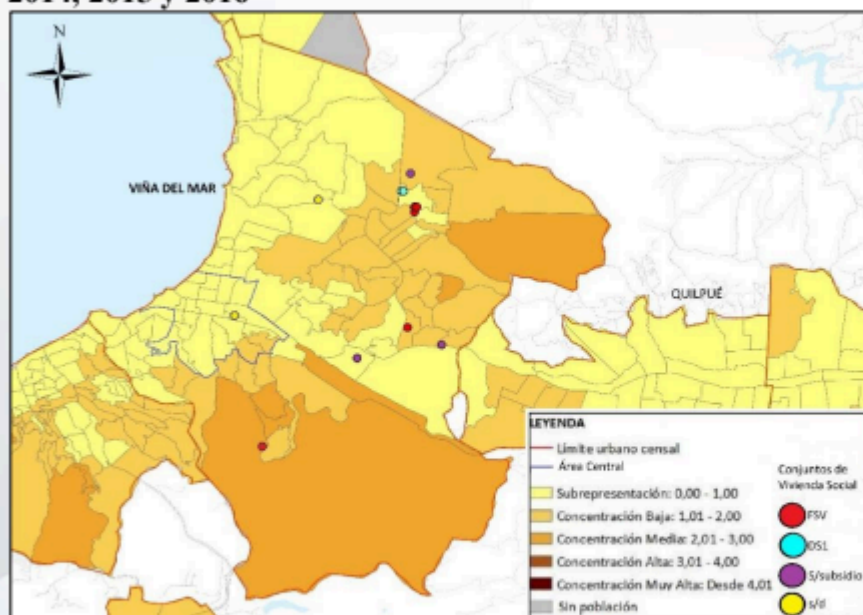
La localización de los conjuntos de vivienda social recepcionados en los años 2014, 2015 y 2016 en Viña del Mar tiende hacia el área interior de la comuna, distantes del área central y del borde costero (Mapas 8, 9 y 10). Esta tendencia se relaciona con las tendencias de concentración espacial en el año 2017 de la clase baja y la clase media (Mapas 8 y 9). Sin embargo, los conjuntos de vivienda social no necesariamente explican la segregación residencial de estas clases socioeconómicas que informan los cocientes de localización. Los conjuntos recepcionados en los años 2014, 2015 y 2016 que contribuyen a las concentraciones territoriales en el año 2017 corresponden a dos conjuntos del FSV I para población en condiciones de pobreza o indigencia, los cuales se han localizado en zonas de concentración de clase baja; los dos conjuntos DS1 orientados a los sectores medios que se localizaron en una zona de concentración de clase media; y dos conjuntos que no han sido financiados por un programa de subsidio habitacional se localizaron en zonas de concentración de clase baja. Como se observa, la contribución a la segregación residencial no diferencia la vivienda subsidiada.

⁶ Texto original de 9 de febrero de 2006 y Versión de 6 de junio de 2024.

⁷ Versión de 22 de noviembre de 2006 y Versión de 6 de junio de 2024.

⁸ Texto original de 6 de junio de 2011 y Versión de 9 de julio de 2024.

Mapa 8. Zonas censales de la comuna de Viña del Mar: Cocientes de Localización (QL) de la Clase Baja año 2017 y Conjuntos de Vivienda Social receptionados años 2014, 2015 y 2016

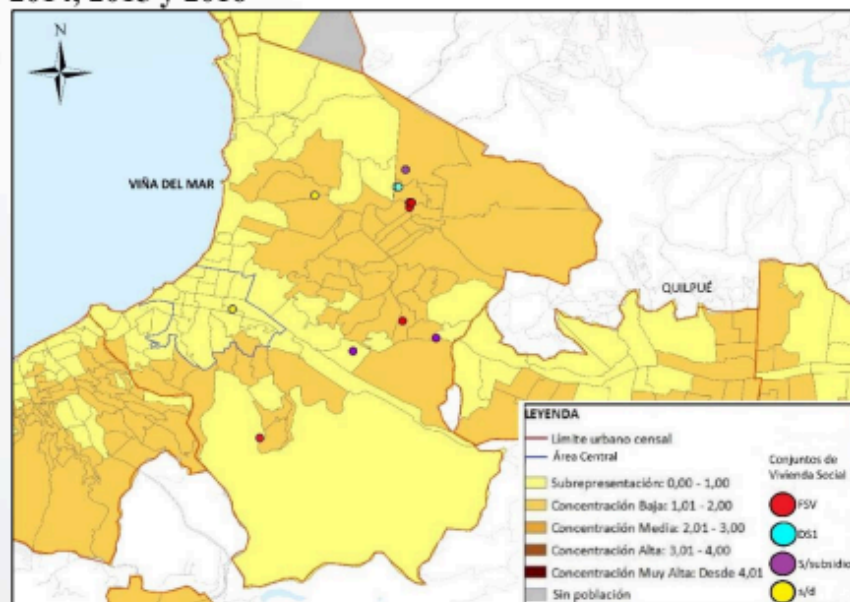


Fuentes: Elaboración propia a partir de CECT (2020); DOM Viña del Mar (2014, 2015, 2016, 2024); INE (2018a, 2018b); SII (s. f.).

Notas:

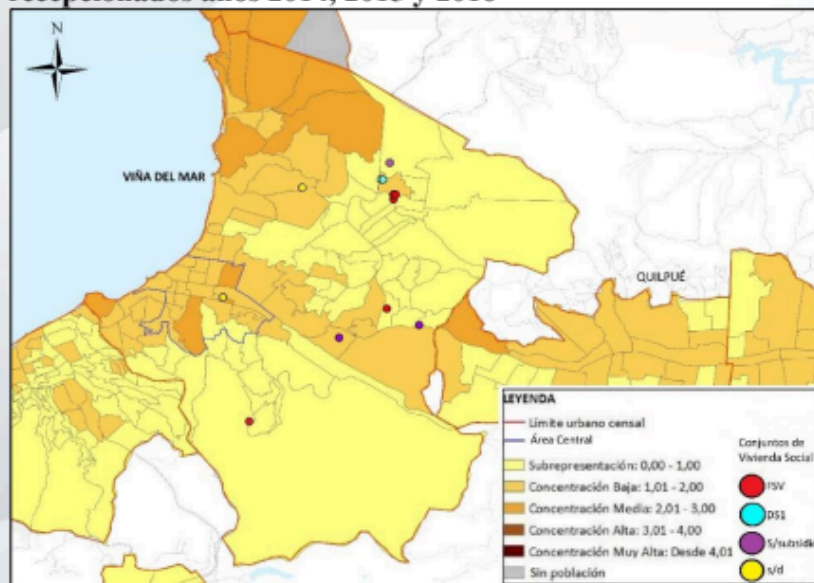
(*) s/d cuando se desconoce si los conjuntos de vivienda social han sido financiados por un programa de subsidio habitacional.

Mapa 9. Zonas censales de la comuna de Viña del Mar: Cocientes de Localización (QL) de la Clase Media año 2017 y Conjuntos de Vivienda Social receptionados años 2014, 2015 y 2016



Fuentes: Elaboración propia a partir de CECT (2020); DOM Viña del Mar (2014, 2015, 2016, 2024); INE (2018a, 2018b); SII (s. f.).

Mapa 10. Zonas censales de la comuna de Viña del Mar: Cocientes de Localización (QL) de la Clase Media-Alta y Alta año 2017 y Conjuntos de Vivienda Social recepcionados años 2014, 2015 y 2016



Fuentes: Elaboración propia a partir de CECT (2020); DOM Viña del Mar (2014, 2015, 2016, 2024); INE (2018a, 2018b); SII (s. f.).

5. Conclusiones

Ante las transformaciones que experimenta la región latinoamericana que derivan en contextos de alta desigualdad, desde el área de los estudios socio-territoriales importa aportar con conocimiento que pueda contribuir a las políticas públicas orientadas a avanzar hacia ciudades más integradas y equitativas social y territorialmente. El presente estudio se ha orientado a aportar evidencia acerca de la incidencia de la dinámica de la vivienda en Chile en los procesos de segregación residencial en el Área Metropolitana de Valparaíso, tomando como caso Viña del Mar, una de las comunas más segregadas.

En Viña del Mar, los proyectos habitacionales recepcionados en los años 2014, 2015 y 2016 se constituyen en un factor explicativo de la segregación residencial de las clases socioeconómicas en el año 2017, si bien es más significativa la incidencia del mercado privado de la vivienda en el proceso. Los proyectos inmobiliarios privados recepcionados de avalúo de la vivienda más bien elevado, explican el patrón de segregación de la clase media-alta y alta. Además, el mercado inmobiliario privado muestra una dinámica segregadora, ya que, casi sin excepción, los proyectos se han localizado en el área central y en el borde costero norte. Los conjuntos de vivienda social, en cambio, no muestran una especialización en el territorio. Son algunos de estos conjuntos los que contribuyen a la segregación residencial de la clase baja y la clase media, lo cual no distingue entre vivienda subsidiada y no subsidiada: los conjuntos subsidiados para sectores medios han contribuido a la concentración territorial de la clase media, y contribuyen a la concentración territorial

de la clase baja algunos conjuntos subsidiados para población en condiciones de pobreza o indigencia y conjuntos no subsidiados.

Se trata de resultados que aportan evidencia a los estudios donde se observa que el mercado inmobiliario privado se constituye como determinante de procesos de segregación residencial en las ciudades chilenas y latinoamericanas (Di Virgilio, 2021; Gómez y De Aguilar, 2015; Sabatini, 2006; Sabatini et al., 2001). Permiten concluir que la dinámica de la vivienda en Chile caracterizada por la subsidiariedad estatal, corresponde a uno de los factores explicativos de la diferenciación socio-residencial.

Referencias

Banco Central de Chile. (2025, febrero 10). Base de Datos Estadísticos (BDE). Banco Central de Chile.

https://si3.bcentral.cl/Siete/ES/Siete/Cuadro/CAP_PRECIOS/MN_CAP_PRECIOS/UF_IVP_UTM/UF_IVP_UTM?cbFechaInicio=1990&cbFechaTermino=2020&cbFrecuencia=ANNUAL&cbCalculo=NONE&cbFechaBase=

Centro de Estudios de Ciudad y Territorio del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2020). Catastro Nacional de Condominios Sociales [Dataset]. Centro de Estudios de Ciudad y Territorio. <https://centrodeestudios.minvu.gob.cl/publicacion/>

Decreto 1 de 1998 [con fuerza de ley]. Fija Texto Refundido, Coordinado, Sistematizado y Actualizado de la Ley Número 17.235 sobre Impuesto Territorial. 1 de julio de 1998. [Texto original de 16 de diciembre de 1998]

Decreto 1 de 1998 [con fuerza de ley]. Fija Texto Refundido, Coordinado, Sistematizado y Actualizado de la Ley Número 17.235 sobre Impuesto Territorial. 1 de julio de 1998. [Versión de 7 de marzo de 2024]

Decreto 1 de 2011 [Ministerio de Vivienda y Urbanismo]. Aprueba Reglamento del Sistema Integrado De Subsidio Habitacional y Deroga el D.S. No40, de 2004, y el Capítulo Segundo del D.S. No174, de 2005. 20 de enero de 2011. [Texto original de 6 de junio de 2011]

Decreto 1 de 2011 [Ministerio de Vivienda y Urbanismo]. Aprueba Reglamento del Sistema Integrado De Subsidio Habitacional y Deroga el D.S. No40, de 2004, y el Capítulo Segundo del D.S. No174, de 2005. 20 de enero de 2011. [Versión de 9 de julio de 2024]

Decreto 47 de 1992 [Ministerio de Vivienda y Urbanismo]. Fija Nuevo Texto de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. 16 de abril de 1992. [Texto original de 5 de junio de 1992]

Decreto 47 de 1992 [Ministerio de Vivienda y Urbanismo]. Fija Nuevo Texto de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. 16 de abril de 1992. [Versión de 30 de septiembre de 2024]

Decreto 174 de 2005 [Ministerio de Vivienda y Urbanismo]. Reglamenta Programa Fondo Solidario de Vivienda. 30 de septiembre de 2005. [Versión de 6 de junio de 2024]

Decreto 174 de 2005 [Ministerio de Vivienda y Urbanismo]. Reglamenta Programa Fondo Solidario de Vivienda. 30 de septiembre de 2005. [Texto original de 9 de febrero de 2006]

Decreto 174 de 2005 [Ministerio de Vivienda y Urbanismo]. Reglamenta Programa Fondo Solidario de Vivienda. 30 de septiembre de 2005. [Versión de 22 de noviembre de 2006]

Decreto Ley 2.552 de 1979 [Ministerio de Vivienda y Urbanismo]. Deroga el Decreto Ley N° 1.088, de 1975, y transfiere al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo los programas de «viviendas sociales»; Modifica el Decreto Ley N° 1.519, de 1976; Define las «viviendas de emergencia» y señala competencia de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior. 9 de febrero de 1979. [Texto original de 23 de febrero de 1979]

Decreto Ley 2.552 de 1979 [Ministerio de Vivienda y Urbanismo]. Deroga el Decreto Ley N° 1.088, de 1975, y transfiere al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo los programas de «viviendas

sociales»; Modifica el Decreto Ley N° 1.519, de 1976; Define las «viviendas de emergencia» y señala competencia de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior. 9 de febrero de 1979. [Versión de 7 de agosto de 2021]

Di Virgilio, M. M. (2021). Desigualdades, hábitat y vivienda en América Latina. Nueva Sociedad, 293, 77-92. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/4.TC_Di_Virgilio_293.pdf

Dirección de Obras Municipalidad de Viña del Mar. (2014). Certificados de Recepción Definitiva de Obras de Edificación Año 2014. Municipalidad de Viña del Mar.

Dirección de Obras Municipalidad de Viña del Mar. (2015). Certificados de Recepción Definitiva de Obras de Edificación Año 2015. Municipalidad de Viña del Mar.

Dirección de Obras Municipalidad de Viña del Mar. (2016). Certificados de Recepción Definitiva de Obras de Edificación Año 2016. Municipalidad de Viña del Mar.

Dirección de Obras Municipalidad de Viña del Mar. (2024). Certificados de Recepción Definitiva de Obras de Edificación Año 2016. Municipalidad de Viña del Mar. <https://365x24.netdatabio.cl/clientes/mvtransparencia.asp>

Dirección de Obras Municipalidad de Viña del Mar. (2025). Certificados de Recepción Definitiva de Obras de Edificación Año 2013. Municipalidad de Viña del Mar. <https://365x24.netdatabio.cl/clientes/mvtransparencia.asp>

Duncan, O. D. y Duncan, B. (1955). Residential Distribution and Occupational Stratification. American Journal of Sociology, 60(5), 493-503. <https://doi.org/10.1086/221609>

Gómez, J., & De Aguilar, R. (2015). Segregación y privatización espacial en las ciudades latinoamericanas: Una mirada desde la justicia urbana. Planeo, 21. https://revistaplaneo.cl/wp/content/uploads/ART.PLANEO21_Segregacio%CC%81n-y/privatizaci%CC%81n-espacial-en-las-ciudades-latinoamericanas.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas. (2018a). Base de Datos Censo 2017 [Dataset]. Instituto Nacional de Estadísticas. <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/censos-de-poblacion-y-vivienda/informacion-historica-censo-de-poblacion-y-vivienda>

Instituto Nacional de Estadísticas. (2018b). Cartografía Censo 2017 [Dataset]. Instituto Nacional de Estadísticas. <http://www.censo2017.cl/servicio-de-mapas/>

Instituto Nacional de Estadísticas. (2018c). Manual de Usuario de la Base de Datos del Censo de Población y Vivienda 2017. Instituto Nacional de Estadísticas. <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/censos-de-poblacion-y-vivienda/informacion-historica-censo-de-poblacion-y-vivienda>

Instituto Nacional de Estadísticas. (2019). Chile: División Político-Administrativa y Censal. Instituto Nacional de Estadísticas. <https://www.ine.gob.cl/herramientas/portal-de-mapas/geodatos-abiertos>

Martori, J. C. y Hoberg, K. (2004). Indicadores cuantitativos de segregación residencial. El caso de la población inmigrante en Barcelona. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, VIII(169). <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-169.htm>

Massey, D. y Denton, N. (1988). The Dimensions of Residential Segregation. *Social Forces*, 67(2), 281-315. <https://doi.org/10.1093/sf/67.2.281>

Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2023). Construcciones en Nuevos Terrenos CNT [Dataset]. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. https://ide.minvu.cl/datasets/6b5e88b02b114d73b2c242e1341358ec_0/explore?location=-32.590070%2C-75.216800%2C3.92

Rodríguez, G. (2008). Segregación residencial socioeconómica en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dimensiones y cambios entre 1991-2001. *Población de Buenos Aires*, 5(8), 7-30. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74011761001>

Sabatini, F. (2006). La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Lasegregaci%C3%B3n-social-del-espacio-en-las-ciudades-de-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>

Sabatini, F., Cáceres, G. y Cerda, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *EURE*, 28(82), 21-42. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612001008200002>

Servicio de Impuestos Internos. (s. f.). Cartografía Digital SII Mapas. Servicio de Impuestos Internos. <https://www4.sii.cl/mapasui/internet/#/contenido/index.html>

Servicio de Impuestos Internos. (2024). Detalle Catastral de la comuna de Viña del Mar Año 2015 [Dataset]. Servicio de Impuestos Internos.

Servicio de Impuestos Internos. (2025). Certificados de Avalúo Fiscal de períodos anteriores. Servicio de Impuestos Internos. <https://www2.sii.cl/vicana/Menu/ConsultarAntecedentesSC>

Servicio de Vivienda y Urbanización Región de Valparaíso. (2024). Oficio Ordinario No 8745. Servicio de Vivienda y Urbanización Región de Valparaíso.

Simian, J. M. (2010). Logros y desafíos de la política habitacional en Chile. *Estudios Públicos*, 117, 269-322. <https://doi.org/10.38178/cep.vi117.414>

Vergara, L. (2014). El estado subsidiario y sus políticas urbanas: La expulsión de los estratos bajos de la ciudad. *GeoGraphos*, 5(62), 146-166. <https://doi.org/10.14198/GEOGRA2014.5.62>

Territorialidades y ciclos productivos de la minería y los hidrocarburos malargüinos

Dra. María Laura Langhoff

IADO-CONICET

Resumen

El trabajo presenta el desarrollo de la minería y los hidrocarburos en el departamento de Malargüe (Mendoza) en los siglos XX y XXI. En el siglo XX se identifican los ciclos mineros del carbón-asfaltita; uranio y manganeso, con una declinación en los ochenta hasta mediados del 2010 cuando se plantea reactivar la megaminería en el departamento. Actualmente se busca reactivar desde el gobierno y sectores empresariales locales un nuevo ciclo de megaminería del cobre y uranio con la creación de Malargüe Distrito Minero Occidental (MDMO). En el caso de los hidrocarburos, su extracción se expandió en los setenta y declinó en los 80, con impacto en la década siguiente por la privatización de YPF, reactivándose en el siglo XXI. Estas actividades generaron la representación del espacio malargüino como espacio de reserva de riquezas marginado. El marco teórico utilizado parte de los conceptos de territorio corporativo y transterritorio. Estos instrumentos contribuyen a comprender el entramado de poder, intereses, usos y apropiaciones que se producen en la historia reciente malargüina, materializados en el espacio. La metodología utilizada es cualitativa con análisis de fuentes de prensa y notas administrativas a las que se accedió por medio del Archivo Histórico de Malargüe y la realización de entrevistas semiestructuradas entre los años 2021 y 2025. El trabajo se estructura en torno a la relación temporalidad-espacio por lo que se incorporó el Sandwich de Dagwood. Los resultados obtenidos muestran una construcción identitaria en torno a los hidrocarburos; en cuanto a la minería existe una idealización de los ciclos productivos; la expansión de los hidrocarburos muestra un interés de los capitales nacionales y algunos extranjeros, lo mismo se observa con la minería. Esto discute la representación de marginalidad del departamento.

Palabras clave

minería; hidrocarburos; territorio; Malargüe; marginalidad

Introducción

En este trabajo nos proponemos presentar un recorrido histórico-geográfico por dos de las actividades extractivas del departamento Malargüe, en el sur de la provincia de Mendoza. Tanto la minería como los hidrocarburos han contribuido, y en el último caso lo sigue haciendo, a la economía local. En el actual proceso expansivo de las fronteras hidrocarburíferas, sobre todo no convencionales, como de la minera asociada a minerales críticos, Malargüe vuelve a adquirir relevancia. Por este motivo se plantea la necesidad de revisar la producción de procesos marcados por ciclos extractivos de minerales, que en su momento fueron estratégicos, y cómo se busca reconstruir o modelar un presente minero en la localidad por parte de los actores con mayor poder. En cuanto a los hidrocarburos, la situación se presenta un tanto diferente debido a que esta actividad se mantiene desde hace décadas con altibajos, pero es una fuente económica de relevancia para la jurisdicción.

Esta ponencia amplía aspectos abordados previamente (Langhoff, 2024), para ello nos detendremos en explicar características como: tipo de minerales extraídos, cadena de producción local que se llegó a conformar y descripción de algunas de las minas históricas. En el caso de los hidrocarburos, reconstruimos los altibajos en la extracción y su vinculación con factores endógenos y exógenos y las posibilidades de extracción por medio de fractura hidráulica. El objetivo que persigue esta ponencia es discutir si Malargüe es un espacio marginal dentro del mapa minero e hidrocarburífero argentino y de los intereses de empresas nacionales e internacionales relacionadas con la extracción de minerales.

En concordancia con esto a continuación presentamos los conceptos a partir de los cuales hacemos el análisis y la metodología utilizada. En los apartados siguientes describimos los ciclos minerales. Luego desarrollamos la actividad petrolífera y cómo ha sido afectada por distintos factores, junto con la importancia para la economía malargüina y mendocina, por último, presentamos dos zonificaciones diseñadas desde el sector gubernamental que replantean la marginalidad de Malargüe.

Territorios al servicio de actores económicos: territorios corporativos y transterritorios

En la jurisdicción de Malargüe se han desplegado a lo largo del siglo XX dos tipos de territorialidades: la minera y con posterioridad la petrolera. En ambos casos orientadas a satisfacer las demandas de potencias extranjeras, en gran medida, bajo el contexto de la Segunda Guerra Mundial y luego bajo el marco de la Guerra Fría. En línea con esto entendemos a estas territorialidades como parte de procesos expansivos de captación de recursos minerales que se fueron fortaleciendo en el transcurso de las últimas décadas. En este incremento, tanto de la demanda como de los actores que adquirieron mayor relevancia en la toma de decisiones e injerencia política territorial, se configuran territorialidades de carácter corporativo donde logra centralidad la concepción de utilización del espacio desde

la mirada empresarial, actuando el Estado de forma subordinada (Silveira, 2007). En este orden, se profundiza la especialización productiva de los lugares (Silveira, 2007) y las formas cómo el accionar corporativo reacomoda o ajusta a sus intereses los lugares y la sociedad local (González Meyer, 2014). No obstante, en este accionar direccionado por actores poderosos, quienes habitan esos territorios y desarrollan otras actividades no son sujetos pasivos, sino que manifiestan oposición en determinadas circunstancias.

En el caso de estudio Malargüe reúne, en gran medida, estas características, el avance corporativo es alentado por los diferentes niveles estatales apelando a un determinismo geográfico basado en las condiciones físicas del departamento. Estas condiciones se materializan en el sector de la cordillera de los Andes que contiene la jurisdicción y que han sido estudiadas por su potencial geológico-minero desde mediados de siglo XX. El interés por los minerales como cobre, uranio, oro y hierro dentro de Malargüe se incrementó en los últimos años bajo un modelo minero que busca imponerse desde el gobierno provincial, que intenta captar el interés de las grandes compañías trasnacionales mineras. Esto mismo se observa para el caso de los hidrocarburos con el potencial de la formación geológica Vaca Muerta donde la roca madre es la contenedora de crudo y gas.

En ambas situaciones, tanto minerales como hidrocarburos, son commodities y productos claves en la economía mundial moderna donde los desarrollos de tecnología vanguardista son usufructuados mayormente por el norte global. De allí que otro concepto que consideramos que contribuye a enriquecer el de territorio corporativo, es el de transterritorio que, a la vez, nos ayuda a explicar la complejidad del área de estudio. Fernandes (2008), los define como:

Un conjunto de territorios nacionales, entendidos como espacio de gobernanza, en diferentes escalas. En los transterritorios, además de espacios de gobernanza, hay otros tipos de territorios, como la comunidad o las propiedades privadas comunitarias o capitalistas que producen conflictualidades por la disputa de los proyectos de desarrollo de la sociedad (Mancano Fernandes, 2008, pág. 3).

La expansión del modelo megaminero que busca imponerse para el caso mendocino, subyuga a otras actividades productivas y territorialidades construidas a través del tiempo, a la lógica de la explotación intensiva. Sumado a ello el riesgo que implica económica, social y ambientalmente la radicación de estos enclaves gestionados por empresas extranjeras, cuyas lógicas y valoraciones espaciales son diametralmente opuestas a las de las poblaciones locales. Estos hechos ya han sido ampliamente estudiados para la región de Catamarca, San Juan y Santa Cruz, provincias donde las mega explotaciones mineras se iniciaron en las décadas de los noventa y dos mil (Valiente, 2017; Machado Araóz & Rossi, 2017; Valiente, 2011). En el caso de los hidrocarburos, sus efectos territoriales, sociales y políticos también son estudiados desde distintas disciplinas y perspectivas, dentro de los cuales resaltamos aquí

aquellos que se centran en los riesgos ambientales e impactos sociales (Cabrera Christiansen & Rocha Varsanyi, 2024; Murgida, 2021). Estos trabajos están en la línea teórica que aquí proponemos centrada en las territorialidades desde un enfoque geográfico.

Metodología

Este trabajo se aborda desde una metodología cualitativa donde uno de los elementos organizadores es la temporalidad y el otro el espacio físico. Para ello incorporamos el método de sándwich de Dagwood para facilitar la periodización en torno a los temas centrales que son la minería y la extracción de combustibles fósiles. De esta forma abarcamos desde la década de 1930 hasta 2025. El relevamiento, lectura, organización y análisis de múltiples fuentes escritas como el Padrón Minero Provincial, testimonios y fotografías, nos permite enriquecer estas periodizaciones signadas por ciclos asociados tanto a los minerales como a los hidrocarburos. En esta línea las fuentes escritas analizadas son informes de estudios geológicos obtenidos en la página de SEGEMAR, notas de prensa obtenidas en el Archivo Histórico de la ciudad de Malargüe.

Resultados

Ciclos del carbón-uranio-manganeso

Las condiciones planteadas por la Segunda Guerra mundial y un poco antes, incluso, hicieron que se elevaran las demandas de carbón de coque o asfaltita por parte de países europeos, pero también a nivel nacional. Estos minerales eran ampliamente requeridos como combustibles supletorios o complementarios. Es así que, en la zona de Malargüe, dentro del área cordillerana se identificaron algunas de las minas de donde se extrajo en esta época entre 1930 y 1940. Por entonces se encontraban en producción dos minas importantes dentro de la historia local: San Martín o MINACAR SA (denominación de la compañía explotadora) que operó entre 1941-1951 en la zona de Río Grande cerca del lugar conocido como Portezuelo del Viento, y La Valenciana al oeste de la ciudad de Malargüe. En el caso de MINACAR, el transporte se realizaba desde la mina hasta la localidad de Malargüe desde donde seguía su traslado por tren. El primer despacho en camión hasta la vía férrea fue en 1942. Esta mina fue una de las más relevantes en esa época, conociéndose el lugar donde se emplazó como “Pueblo Nuevo”:

En el Pueblo Nuevo llegaron a convivir 1000 mineros, más 600 mujeres y niños (...) Orfelina Forquera, viuda de quien se ocupaba de la carpintería de la mina, recuerda que ella y su marido llegaron de San Rafael al Pueblo Nuevo con tres hijos en 1949: ‘vivir en la mina era mejor que en la villa de Malargüe. Había casas particulares para los empleados con familias y casas colectivas con dos plantas para los mineros’ (Sevilla, 2010).

La explotación cesó a la par que el conflicto bélico internacional. Sin embargo, la zona poseía otro mineral valioso para la generación de energía como lo es el uranio. De hecho, era

uno de los mayores reservorios, es así que a inicios de los sesenta se construye la planta para su procesamiento en Malargüe. Allí se procesaba lo extraído en la mina Huemul, localizada a unos 36 km al sur de la localidad. Su explotación estuvo a cargo de Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) entre los años 1953-1976 (Crosta & Palacio, 2015) :

La fábrica procesará diariamente 100 toneladas de minerales de uranio, proveniente de las ricas minas sureñas, y todo lo que aparece como complicado mecanismo, ha sido diseñado en forma tal que 15 empleados podrán conducir el manejo del establecimiento, por cuanto todo es mecánico (sin autor, 1964).

En el año 1965 por decreto ley 22.477/65 el depósito fue definido como mina nuclear y se lo otorgaron 480 ha para explotación (Crosta & Palacio, 2015). La mina Huemul no era el único lugar donde se encontraba este mineral, según el padrón minero provincial de 1969 otras de las minas de uranio registradas eran: Palauco (sin mensurar), Cerro Mirano, Rosa, Uryco (en la zona de Pampa de Palauco) (Juzgado Administrativo de Minas, 1969). No obstante, la jurisdicción se transformó en uno de los pocos lugares donde se encuentra uranio. En cuanto a su explotación, la misma cubrió la demanda nacional y las políticas que propiciaron la energía atómica, que tuvieron un marcado corte nacionalista. Pero en la década de los setenta, el giro hacia una política de apertura y marcada liberalización económica, la extracción y procesamiento decayó y se cerró la planta malargüeina.

En paralelo se llevó adelante la explotación de manganeso, pero a diferencia de extraerse en la zona cordillerana o en el piedemonte, los yacimientos de este mineral se localizan al sureste de la ciudad, mayormente dentro del distrito administrativo de Agua Escondida.¹ El uso de manganeso es utilizado en la industria metalmecánica y de ferroaleaciones. En el caso malargüeino la compañía encargada de la explotación pertenecía a Guillermo Von Zedtvitz, su compañía Mina Ethel SRL explotaba la mina homónima junto con Beba, Don Luis, La Negrita, Iris, Roxana, Piedras de Fuego y otras de fluorita. Esta compañía local se asoció con Industrias Grassi, también localizada en la localidad de Malargüe, para la producción de ferroaleaciones (imagen 1).

¹ El departamento de Malargüe se divide en cuatro distritos o delegaciones: Agua Escondida; Río Grande; Río Barrancas y el homónimo.

Imagen 1. Toma aérea del complejo industrial Grassi a orillas del río Malargüe en las afueras de la ciudad (sin fecha)



Fuente: Archivo Histórico Malargüe.

En esta zona también se extrajo, pero en una escala menor, molibdeno, plomo y wolframio. Con el propósito de organizar la información más relevante de estas minas, elaboramos el siguiente cuadro en base a información del repositorio de SEGEMAR (cuadro 1).

Cuadro 1: Minas en la zona de Agua Escondida (Malargüe) activas en la segunda mitad de siglo XX

Nombre	Fecha descubrimiento	Mineral	Observaciones	Ubicación
Santa Cruz (comprende los piques Sta. Cruz, Aliaga, Inge, Chacayal, Don Albino y Chacal-có)	1953	Manganeso	Activa entre 1953-1972, se construyó un campamento.	-36°02'28'' -68°27'59''

Mina Ethel: grupo formado por: Piedras de Fuego, La Negrita, Roxana, Beba, Rosa Isabel, Pique Don Luis, Iris, Pique Mocho, Pique Germán, Dos Marías)	1953	Manganeso	Se acabó el mineral, se llegó a una profundidad de 350 metros. Restos del campamento.	-36°00'45'' -68°50'05''
Germán		Molibdeno		-36°04'07'' -68°26'05''
Elsiren		Wolframita		-36°05'52'' -68°19'03''
Potosí		Plomo		-36°05'39'' -68°25'14''
Don Sixto (ex La Cabeza)	1996	Oro	AMD (1997- 98). Bajo el precio del oro en 1999, decayó interés. En 2003 la adquirió Exeter Resources Corp. Luego pasó a Yamana Gold.	-36°17'13'' -68°27'11''

Fuente: SEGEMAR (Mallimacci, Carpio, & Rubinstein, 2010).

Estos ciclos se solaparon y estaban atravesados por tensiones tanto a nivel regional (manifestación de aislamiento productivo, falta de infraestructura y escasez de población) como por las variaciones del plano político a nivel nacional que, a la par que favoreció la producción interna en el marco desarrollista, también habilitó el ingreso progresivo de capitales foráneos interesados en minerales que son insumos estratégicos. Esto sucedió con los depósitos de sal gema en la zona de Bardas Blancas, los cuales fueron cubcados y estudiados siendo uno de los depósitos más grandes del país en ese momento. Ello impulsó el proyecto de instalación de una planta de soda Solvay para procesar las sales. Este producto es necesario en los procesos petroquímicos y, principalmente, para la elaboración de vidrio. Considerando que Mendoza posee una industria vitivinícola muy importante, la producción de envases forma parte de la cadena productiva y, según las fuentes, la instalación de esta planta hubiera subsanado la falta de este material. Los capitales interesados en elaborar soda Solvay desde la década del sesenta hasta inicio del siglo XXI,

fueron de origen alemán, japones, norteamericanos, chino y polaco. Sin embargo, nunca llegó a concretarse.

Cambio de siglo: aumenta el interés de las grandes mineras

El declive de la actividad minera marcada por ciclos como los que describimos brevemente, se acentuó a finales de los setenta y en los ochenta. Se mantuvo como actividad extractiva de minerales las canteras de yeso siendo las más importantes Yemaco SA y Pescio, luego se instaló Durlock que actualmente posee la cuarta planta de procesamiento del país radicada en esta localidad. En la década del noventa con la desregulación y reestructuración del Estado siguiendo el consenso de Washington, la aplicación de políticas neoliberales implicó la apertura a la megaminería y la habilitación de megaproyectos que hasta entonces no se habían materializado, como el caso de La Alumbra en la provincia de Catamarca (1997). El marco legal fue el Tratado sobre Integración y Complementación Minera entre Chile y Argentina, suscripto en 1997. De esta forma Argentina, comenzó a instalarse en el foco de interés de grandes capitales mineros interesados en minerales estratégicos presentes en la orografía nacional como: oro, plata, cobre, tungsteno, molibdeno, potasio, litio, entre otros. El listado de minerales críticos o estratégicos se ha ido ampliando en las últimas décadas a la par que aumentan las necesidades del norte global, mayormente, para responder a necesidades tecnológicas relacionadas con la transición energética.

En el área de estudio, las grandes mineras avanzaron en exploración y, en un caso, iniciaron la construcción del emplazamiento minero. Seguidamente haremos un recorrido por las empresas que manifestaron interés en Malargüe. El primer yacimiento que buscó ser explotado es el de potasio situado a orillas del río Colorado, a unos 40 km del paraje Pata Mora. Este yacimiento fue descubierto en 1978 por la minera TEA (Prensa Gobierno de Mendoza, 2019), en el contexto de exploraciones petroleras. Recién en 2004 se produjo el primer intento de explotación con la minera Río Tinto Group. Con posterioridad esta vendió el proyecto a la brasileña Vale. Este proyecto pretendía extraer las sales de potasio para exportar a Brasil como principal comprador, por medio de una infraestructura que comprendía ramal ferroviario que uniría con el puerto de Bahía Blanca. Junto con ello el proceso extractivo contemplaba la formación de “pilas” de desecho en cercanías del curso hídrico, lo que suponía un foco de contaminación considerando las características eólicas de la zona. No obstante, las expectativas apuntaban a una:

vida útil de por lo menos cuatro décadas, este emprendimiento minero marcará un antes y un después de la historia minera argentina, y de la comunidad de Malargüe en particular: generaciones de trabajadores tendrán la oportunidad de formarse y brindar sus labores en un emprendimiento con los más altos estándares de seguridad, el pequeño comercio local tendrá una oportunidad única para crear valor (Panorama Minero, 2012).

A pesar de ello, el proyecto se truncó por factores económicos exógenos que no hacían rentable la inversión, por lo que Vale se retiró del mismo. Luego cedió acciones e instalaciones a la empresa estatal mendocina Impulsa Mendoza SA que se encarga de buscar inversores extranjeros para explotarla.

Contemporáneamente, ante el incremento del valor del cobre y el oro como minerales estratégicos, adquirieron interés dos proyectos como Cerro Amarillo y Don Sixto. Cerro Amarillo se localiza al oeste de la ciudad en plena cordillera, fue descubierto en 1970 por Minera Aguilar, la propiedad minera cubre una extensión de 14.222 ha y contiene cinco prospectos: el cerro Aperó, Vaca de Cobre, Choro, Cajón Grande y La Blanca. Su interés radica en que contiene cobre, oro y molibdeno. En el transcurso de estas décadas distintas empresas estuvieron interesadas (Langhoff, Rosell, & Geraldi, 2021). En 2014-2015 la canadiense Meryllion Resources Corporation efectuó trabajos exploratorios (Paparas, Costa, Redonte, Sicilia, & Calzato, 2016). Actualmente el yacimiento está siendo explorado por la compañía de capitales nacionales Wincul, asociada al Grupo Alberdi.

En el caso de Don Sixto (cuadro 1) este yacimiento fue descubierto en 1996 por la compañía Argentina Mineral Development, en 2003 fue explorada por Exeter Resources Corporation y, finalmente, en 2017 fue adquirida por Yamana Gold. La explotación nunca se inició debido a la prohibición legal (ley 7722) de utilización de cianuro y químicos altamente contaminantes. Ello parece no ser un obstáculo al interés que manifiestan distintas compañías a lo largo de este período, ya que la ley fue sancionada en 2007. Don Sixto actualmente está en poder de otra compañía trasnacional, la Pan American Silver Corp (Canadá).

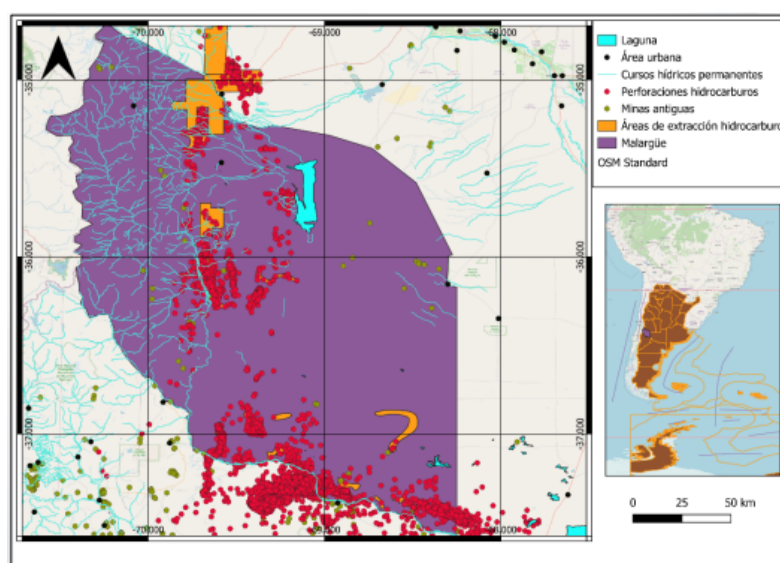
Estos tres proyectos son los que el poder gubernamental busca poner en explotación dentro de Malargüe, junto con Hierro Indio. En tres de estos es donde se manifiesta la presencia de los capitales megamineros. De ejecutarse alguno de ellos, sería bajo la modalidad de minería transescalar: capitales foráneos con poder sobre los organismos estatales; modificaciones irreversibles del paisaje; elevados usos de agua dulce en un entorno semiárido y consecuente riesgo de contaminación de cuencas hídricas interprovinciales y endorreica (Llancanelo). El progresivo interés de estas compañías por los recursos mineros de Malargüe, plantea una vía a una territorialidad minera corporativa, donde el actor central son estas empresas que desplazan otras formas de producir. Además, en establecen acuerdos muchas veces no escritos con los distintos niveles del Estado y organismos, en este esquema entra en juego la responsabilidad social empresarial (RSE), que funciona como herramienta para construir legitimidad en donde se instalan.

Los hidrocarburos: de lo convencional a los no convencionales

Los depósitos bituminosos han sido registrados históricamente en el área malargüeina (Langhoff M. L., 2024), sin embargo el interés comercial en la zona comenzó en la década de los treinta, en 1931 se hicieron algunas perforaciones en Llancanelo y en la década de los cincuenta se extraía a pequeña escala en la zona de Palauco.² En ese entonces la primera empresa que comenzó con las exploraciones fue Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y es la que a lo largo del tiempo mantuvo su preponderancia en Mendoza y en el área de estudio, especialmente.

En base a las fuentes consultadas se puede reconstruir cómo se fueron ampliando los yacimientos y áreas concesionadas para explotación a medida que disminuían las reservas de crudo en algunas áreas claves (imagen 2). De esta forma a mediados de los setenta se produjo un descubrimiento importante en la zona de Puesto Rojas por parte de YPF, con lo cual se convirtió en el área petrolera por excelencia. Esta etapa tuvo un pico productivo hasta mediados de los ochenta cuando el petróleo disminuyó. En paralelo se fueron explorando en otras zonas como la costa del río Grande y Fortunoso. En río Grande el área de Los Cavaos se perforaron un par de pozos con la técnica de fracking en 1982, aunque a una escala menor, según el testimonio de la persona entrevistada. Esta fue una de las primeras áreas en el sur malargüeino que comenzó a brindar buenas cantidades de petróleo. La progresiva expansión sobre el lado mendocino de la cuenca hídrica del río Colorado se fue completando en las primeras décadas del siglo XXI, cubriendo hasta la zona conocida como El Corcobo ya en el límite con La Pampa.

Imagen 2: departamento Malargüe y áreas hidrocarburíferas actuales junto a minas antiguas



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Energía de la Nación y Departamento General de Irrigación de Mendoza (2025).

² Este crudo era utilizado por la usina que abastecía a las Industrias Grassi.

La abundancia en combustibles fósiles se debe a la cuenca sedimentaria neuquina contenedora de distintas formaciones ricas en hidrocarburos. Su explotación comenzó en Neuquén y luego se fue expandiendo hacia el sur de Mendoza y el suroeste de La Pampa. En el año 1931 el geólogo norteamericano Charles Weaver halló afloramientos en la sierra de Vaca Muerta (Neuquén) de sedimentos de edad jurásica, este hallazgo y su importancia fue confirmado por el geólogo Pablo Groeber en la década siguiente en la zona de Zapala (Robles, 2012). Estas fueron las primeras evidencias científicas de la formación Vaca Muerta. Debido a sus características geológicas, recién en las últimas décadas comenzó su explotación. En el año 2010 se estimó que es la segunda formación más grande a nivel mundial de este tipo. Según YPF los recursos petroleros alcanzarían los 16, 2 millones de barriles de petróleo además de gas (Yacimientos Petrolíferos Fiscales, 2023), por lo que transformó, en gran medida, la política y actividad petrolera nacional. Ello supuso el ingreso de capitales petroleros internacionales, aunque con un predominio de YPF³ hasta la actualidad. En principio la creación de una UTE entre YPF con Chevron para iniciar la explotación (Vittore, Licitra, Quiroga, & Hernández, 2018) fue el comienzo de la extracción. Luego se expandió el área fuera de la provincia de Neuquén. Esto debido a que esta formación geológica se despliega en el subsuelo malargüino y un sector de Río Negro.

El fenómeno económico extractivo de Vaca Muerta también conlleva un creciente deterioro de las condiciones socioambientales a nivel local, tanto donde se localizan los pozos como fuera del área núcleo. Esto es debido a la demanda de insumos y recursos que deben trasladarse desde grandes distancias hasta los yacimientos, como el caso de las arenas silíceas; las emanaciones de gas metano; los elevados volúmenes de agua consumidos en el proceso de fracturación y el incremento de la sismicidad inducida en las zonas de Añelo y Sauzal Bonito en la provincia de Neuquén (Tamburini-Beliveau, y otros, 2022). Las situaciones de conflictividad se acentúan ante el avance de la extracción y la orientación a la exportación de gas y petróleo por medio del tendido de grandes ductos y la consecuente modificación de la estructura portuaria en ciudades como Bahía Blanca y Punta Alta, o la creación de nuevos puertos como el caso de Punta Colorada en Golfo San Matías (Río Negro) (Yacimientos Petrolíferos Fiscales, 2024).

En el caso mendocino, la explotación por medio de fracking se intentó en 2017-2018 bajo un decreto provincial 248/18 que generó serias controversias y oposición de la población movilizada en defensa del agua. Estas pruebas se efectuaron sobre cinco pozos existentes en el área Puesto Rojas dentro de la cuenca hidrográfica del río Atuel (Langhoff, Rosell, & Geraldí, 2021).

³ Por entonces aún estaba bajo capitales españoles como RepsolYPF, hasta el año 2015 en que el Estado argentino recuperó el 51% del cuerpo accionario.

En esa ocasión la compañía encargada fue El Trébol, de capitales privados nacionales. Los resultados no fueron del todo satisfactorios, por lo que las pruebas no se repitieron. No obstante, el creciente interés sobre Vaca Muerta y sus sectores productivos se incrementa periódicamente, en gran medida por los valores de los combustibles fósiles y las políticas que fomentan su exportación en los últimos 2 años.

En este marco, entre febrero y mayo de 2024, YPF llevó adelante otras pruebas piloto en la margen norte del río Colorado, dentro de Malargüe, con resultados favorables. En ese momento se perforaron los bloques CNVII A y Paso de las Bardas Norte (Del Palacio, 2024). En simultaneo se produjo la aprobación de la ley omnibus que contiene el Régimen de Incentivos para Grandes Inversores (RIGI) orientado a favorecer fiscalmente a las grandes compañías, sobre todo las vinculadas a actividades extractivas y exportadoras. En este marco, YPF comenzó a desprenderse de sus áreas maduras en varias provincias, entre ellas Mendoza, para orientarse a la extracción no convencional. Este es un hecho de importancia puesto que marca una transición a nivel local dentro del área de estudio, donde aumenta el riesgo de desempleo y desinversión para la actividad (básicamente falta de mantenimiento de los yacimientos), aunque operadoras más pequeñas tomen esas áreas, éstas no poseen la capacidad económica de YPF (Malalweb, 2025).

Retomando la operación en las últimas pruebas de pozos no convencionales en 2024, tanto el personal como insumos procedieron de Neuquén. Esto crea una contradicción en el discurso gubernamental mendocino sobre el trabajo que se generará a futuro en caso de llevarse adelante la extracción no convencional en Malargüe. Por lo que interpretamos en base al trabajo de campo, esto se debe a las distancias entre el área donde se realizó y la ciudad de Malargüe, y el mal estado de la trama vial provincial que es de ripio. Aparte la ciudad de Rincón de los Sauces, en el norte neuquino y a orillas del río Colorado, se transformó en un polo petrolero de la zona interprovincial hecho que, entre otras cosas, abarata los costos y simplifica algunas operaciones. En relación al proceso de fractura hidráulica efectuado se informó que:

En el caso de Aguada Negra, por ejemplo, se profundizó a 2600 metros bajo la superficie y luego se avanzaron otros 1000 metros de manera horizontal. Se hicieron 17 fracturas. El proyecto se hizo con ‘instalaciones secas’ y como no había agua de producción se utilizó agua del Colorado. Con un volumen aproximado de 25.500 m³ total usado (Grupo Argentino de Proveedores Petroleros, 2024).

Actualmente a nivel económico extractivo, la zona sur del departamento de Malargüe es la más activa, aquí se centran dos de los proyectos que se están incentivando desde los organismos estatales. Por un lado, el ya mencionado Potasio Río Colorado y por otro, las posibilidades de realizar fracking.

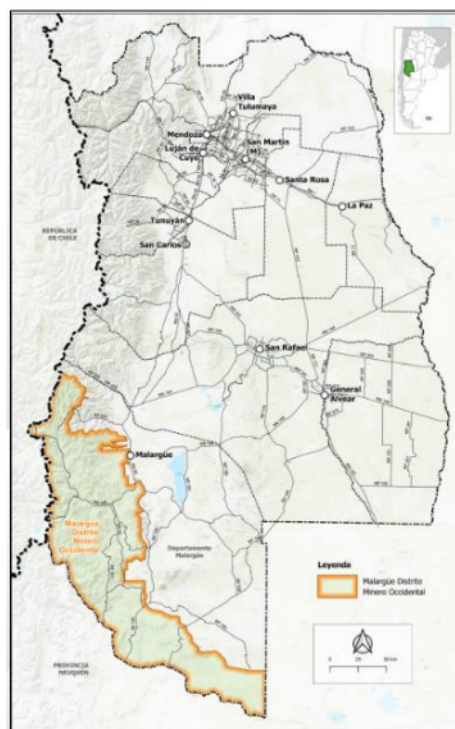
Zonificaciones para facilitar territorialidades corporativas

En base a los aspectos analizados hasta aquí, en esta sección planteamos algunos puntos para continuar avanzando en el estudio de la jurisdicción malargüino dentro del modelo de acumulación neoliberal en curso. Aquí pondremos el foco en dos intentos de zonificación que buscan re territorializar verticalmente espacios geográficos con características físicas que responden a las necesidades económicas actuales. Por un lado, el proyecto Malargüe Distrito Minero Occidental (MDMO), que comprende la mitad del departamento (imagen 3). El mismo es definido como:

La herramienta diseñada por el gobierno de la provincia para promover un desarrollo sostenible de la minería en Mendoza. El proyecto MDMO busca, agilizar los procesos administrativos y minimizar los tiempos de aprobación inherentes al cumplimiento de las normativas ambientales vigentes para minerales metalíferos en el área (...). Esta área abarca una superficie de más de 1.875.000 hectáreas en el departamento de Malargüe y fue especialmente priorizada por su potencial geológico, por su potencial complementariedad con otras actividades económicas de la provincia y por la declarada vocación territorial para el desarrollo de la minería en el departamento de Malargüe (Impulsa Mendoza Sostenible SA, 2024).

Esta zonificación intenta recrear un nuevo ciclo minero, esta vez en base al cobre y en menor medida uranio, dentro del modelo de acumulación neoliberal con objetivo de satisfacer la demanda de minerales para la transición energética.

Imagen 3: área que comprende MDMO



Fuente: <https://impulsamendoza.com.ar/distrito-minero/> (2025)

Dentro del área, que cubre además de las propiedades mineras que se han presentado como proyectos factibles de explotarse, en caso de que la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) sea aprobada, se encuentran tres cuencas hídricas, dos de ellas interprovinciales (Atuel y Río Grande-Colorado) y una endorreica (Llancanelo), junto con áreas de glaciares y mallines de altura. Estos últimos de importancia forrajera en las veranadas para los puesteros que efectúan la trashumancia. Es decir, hay otras territorialidades que realizan un uso de los recursos comprendidos dentro de este mega proyecto.

Desde un enfoque de los territorios corporativos podemos interpretarlo como una herramienta para el acceso a minerales estratégicos y agua, con la posibilidad de que los grandes capitales reacondicionen el entorno social-cultural en cuanto a equipamiento e infraestructura para responder exclusivamente a las necesidades extractivas. El Estado pasa a ser un actor garante, pero con rol secundario. Si bien MDMO comprende 63 proyecto de distintas dimensiones,⁴ en base a las lecturas de informes geológicos y documentación histórica, los que tendrían mayores posibilidades son aquellos ubicados en la zona de Las Choicas, Cerro Amarillo (al noroeste y oeste de la ciudad respectivamente) y PRC al sur. Estos cuentan con trabajos previos e incluso en el último caso, infraestructura.

La otra zonificación comprende la cuenca media del río Colorado, por lo que se la denomina CUEMECO. Esta es anterior y subyace al MDMO en ese sector. En este caso comprende una parte del sur malargüino y del norte neuquino. Las localidades de Rincón de los Sauces (Neuquén) y Pata Mora (Malargüe), su fuerte económico es la actividad petrolera e incluye a las instalaciones de PRC. El objetivo de CUEMECO es:

Una oportunidad clara y realista para desarrollar de manera sustentable y sostenible una nueva región dinámica, con recursos latentes de magnitud, que solamente están esperando decisiones que los pongan en valor (Elissonde, 2012).

Por entonces la posibilidad de realizar fracking no era contemplada, o al menos no se encuentran referencias en las fuentes consultadas. Esto cambia en la actualidad ya que cubre un sector donde se efectuaron las pruebas piloto de YPF mencionadas previamente en territorio mendocino.

Los avances de la frontera petrolera con Vaca Muerta requieren de sumas ingentes de capitales, por lo que intervienen distintas compañías. Si bien en los últimos tiempos mantiene la preponderancia YPF y adquieren mayor relevancia otras compañías petroleras privadas nacionales, tanto los volúmenes extraídos y comercializados como las inversiones, se consideran y realizan en dólares. Junto con esto se construye infraestructura para la exportación de gas y petróleo. Por lo tanto, nos encontramos frente a una arista corporativista donde el territorio queda subsumido a necesidades externas. En el caso de los hidrocarburos en Vaca Muerta, desde el upstream al downstream, se profundiza una

⁴ Aquí no se incluyen Cerro Amarillo y PRC.

transterritorialidad que subsume jurisdicciones políticas (ejidos urbanos, departamentos, provincias) y desplaza actividades tradicionales como la ganadera extensiva, la fruticultura y horticultura.

Como cierre de este apartado consideramos que estas zonificaciones son un intento para complementar las actividades mineras y petroleras, según lo que plantean los funcionarios al hablar de generar sinergias. Sobre todo, entre Vaca Muerta y la minería, ya sea por medio de la comercialización de arenas silíceas (una planta está radicada en el parque industrial de PRC) como el uso de infraestructura que se planea ejecutar.⁵

Reflexiones finales

En este recorrido expositivo sobre las actividades minera e hidrocarburífera en Malargüe, podemos ver cómo la jurisdicción fue importante en minería durante el siglo XX. En gran medida para responder a las demandas de minerales energéticos durante la Segunda Guerra Mundial. Esto produjo mejoras en algunos aspectos estructurales como caminos, puentes y la llegada del ferrocarril General San Martín. Las instalaciones mineras como MINACAR al ser enclaves crearon condiciones de mejoras sociales temporales, mientras duró la extracción. Algo parecido sucedió con otras minas de la zona como Los Castaños. Esto no tuvo continuidad, pero quedó en la memoria de malargüinos que hablan de esa época positivamente.

En cuanto a los hidrocarburos, el descubrimiento de yacimientos ricos en la década de los 70, 80 y en el nuevo siglo, fueron un fomento económico de relevancia hasta la actualidad.

Hoy Malargüe es el departamento petrolero mendocino por excelencia. Sin embargo, la trayectoria de los hidrocarburos está marcada por la disminución de los yacimientos, la caída del valor del barril de petróleo en determinados períodos y, en los noventa, por la privatización de YPF. A pesar de ello la extensión de la formación Vaca Muerta en el sur mendocino genera que el gobierno incentive la extracción por medio de fractura hidráulica.

En este contexto y recuperando la premisa planteada en la introducción sobre si Malargüe es un territorio marginal dentro de las expectativas de inversión y avance del modelo extractivo a gran escala, afirmamos que no. En los últimos tres años adquiere centralidad a partir de la creación desde el gobierno de la zonificación MDMO que busca reactivar la minería. Como estrategia se apela a los ciclos mineros descriptos para reterritorializar a Malargüe como departamento minero abierto a multinacionales. En este sentido, los conceptos instrumentales empleados nos ayudan con esta interpretación y a comprender cómo se producen patrones de expansión de capitales bajo la forma de mega

⁵ Un ejemplo es el ferrocarril del Meridiano 68 proyecto que fomenta el gobierno de San Juan para articular la minería de aquella provincia con el norte Neuquino. El Ramal llegaría hasta Rincón de los Sauces y de allí se entroncaría con otras conexiones hacia los puertos de la costa.

proyectos. Estos sobre espacios que son presentados como marginales por actores de poder como el gobierno y sectores empresariales provinciales y locales.

Este análisis no acaba aquí, estas dinámicas que se están dando en este momento bajo una intensificación del modelo de acumulación neoliberal, demandan más estudio y análisis no solo de la territorialidad minera e hidrocarburífera actual. La interpelación a las fuentes escritas nos conduce a décadas pasadas donde se fueron sentando bases científicas, administrativas y de planificación para organizar los territorios de forma racional para facilitar su explotación. Por lo que planteamos como ítems a seguir indagando: la conformación de planes nacionales y provinciales vinculados a la exploración minera; el rol de organismos estatales y las representaciones que fueron sedimentándose por parte de funcionarios y la prensa en la memoria popular malargüina.

Bibliografía

- autor, sin. (1964). En la fábrica de la Comisión de Energía Atómica procesarán 100 Tn diarias de mineral de uranio. *Sin datos*. Malargüe, Mendoza, Argentina.
- Cabrera Christiansen, F., & Rocha Varsanyi, A. (2024). Megaproyecto Vaca Muerta: más allá de la noción de impacto (o sobre cómo analizar la degradación socioambiental que genera). *Revista de Historia*, 192-217.
- Crosta, S., & Palacio, M. d. (2015). *Carta minero-metalogenética 3569-III Malargüe*. Buenos Aires: SEGEMAR.
- Del Palacio, Y. (2024). *Mendoza insiste con Vaca Muerta*. OPSur.
- Elissonde, C. (2012). Definición y delimitación de territorios para el ordenamiento territorial de Mendoza. Reflexiones y experiencias del sur mendocino. *Revista Proyección*, 124-144.
- González Meyer, R. (2014). Territorios corporativos: desafíos teóricos del concepto. *Revista Geográfica del Sur*, 35-47.
- Grupo Argentino de Proveedores Petroleros. (4 de enero de 2024). Hito Clave: YPF explora el sector mendocino de Vaca Muerta. Argentina.
- Impulsa Mendoza Sostenible SA. (2024). *Informe de Impacto Ambiental MDMO. Procedimiento de comunicación, presentación e invitación a participar del proyecto*. Mendoza.
- Juzgado Administrativo de Minas. (1969). *Padrón Minero de la Provincia de Mendoza*. Mendoza: Gobierno de Mendoza.
- Langhoff, M. L. (2024). Malargüe (Argentina): extractivismo y disputa por los bienes comunes. *Sarance*, doi.org/10.51306/ioasarance.052.09.
- Langhoff, M., Rosell, P., & Geraldí, A. (2021). El ciclo hidrosocial del río Atuel en el contexto extractivista (1987-2018) en las provincias de Mendoza y La Pampa, Argentina. *Perspectiva Geográfica*, 87-107.
- Machado Araóz, H., & Rossi, L. (2017). Extractivismo minero y fractura socio metabólica. *Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 273-286.
- Malalweb. (13 de mayo de 2025). Malalweb Diario Digital. *Petroleros de Malargüe hacen paro tras desvinculaciones en YPF*. Malargüe, Mendoza, Argentina.
- Mallimacci, H., Carpio, F., & Rubinstein, N. (2010). *Carta minero-metalogenética 3769- II. Agua Escondida*. Buenos Aires: SEGEMAR.
- Mancano Fernandes, B. (2008). Sobre la tipología de los territorios. *Programa de postgrado de la UNESP*.
- Murgida, A. (2021). Vulnerabilidades e incertidumbres entre el desarrollo y el Buen Vivir: riesgo social en zona petrolera. *Revista Vértices*, 16-44.
- Panorama Minero. (mayo de 2012). Potasio Río Colorado abre sus puertas. *Panorama Minero*, pág. 60.
- Paparas, M., Costa, H., Redonte, G., Sicilia, S., & Calzato, W. (2016). Estudio del potencial espeleológico en el área de Cerro Amarillo, departamento de Malargüe, provincia de Mendoza. *Revista Salamanca*, 5-43.

Prensa Gobierno de Mendoza. (19 de noviembre de 2019). Obtenido de <https://www.mendoza.gov.ar/prensa/potasio-rio-colorado-el-gobernador-firma/hoy-una-transferencia-historica-para-la-provincia/>

Robles, D. (2012). Sobre el hallazgo de Vaca Muerta, su origen y la terminología usada incorrectamente. *Petrotecnia*, 40-42. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/economia/energia/vaca-muerta/historia>

Sevilla, F. (2010). La ciudadela de carbón. *Diario Uno*. San Rafael, Mendoza, Argentina.

Silveira, M. (2007). Los territorios corporativos de la globalización. *Geograficando*, 13- 26.

Tamburini-Beliveau, G., Grosso-Heredia, J., Béjar-Pizarro, M., Pérez-López, R., Portela, R., Cismondi-Duarte, M., & Montserrat, O. (2022). Assessment of ground deformation and seismicity in two areas of intense hydrocarbon production in the Argentinean Patagonia. *Nature*, <https://doi.org/10.1038/s41598-022-23160-6>.

Valiente, S. (2011). *Dinámica socio-económica y territorial de la provincia de Catamarca en la década del 90. Impacto socio ambiental de proyectos de gran escala (PGE): Bajo de La Alumbra sobre Santa María*. Catamarca: Universidad Nacional de Catamarca.

Valiente, S. (2017). Disputas en y por el territorio: el caso del macizo El Deseado. *Geograficando*, <https://doi.org/10.24215/2346898Xe018>.

Vittore, F., Licitra, D., Quiroga, J., & Hernández, C. (2018). Geología y desarrollo de la Formación Vaca Muerta en el yacimiento Loma Campana, Cuenca Neuquina. *Revista de la Asociación Geológica Argentina*, 253-257.

Yacimientos Petrolíferos Fiscales. (2023). *YPF*. Obtenido de <https://desafiovacamuerta.ypf.com/vaca-muerta.html>

Yacimientos Petrolíferos Fiscales. (2024). *YPF*. Obtenido de <https://desafiovacamuerta.ypf.com/index.html>

Território, capital e relações de poder: o avanço da soja na Amazônia brasileira

Hoyêdo Nunes Lins

Universidade Federal de Santa Catarina

Resumen

O extrativismo marcou numerosos territórios mundialmente, geralmente no padrão "clássico", com interesses internacionais comandando as atividades e usufruindo dos resultados. O correspondente debate, mormente na América do Sul, atinge o que se chama neoextrativismo, em que há adesão até de governos progressistas à economia extrativista. Severas consequências socioambientais são testemunhadas, e as disputas pelos espaços de extração e seus recursos, opondo interesses externos e comunidades locais, autorizam pensar em termos de geopolítica. Esta tem dimensão inclusive doméstica, pois também agentes nacionais são implicados. Esse é o assunto geral deste estudo, cujo foco específico é a penetração da sojicultura na Amazônia brasileira em busca de recursos como terra e água. O objetivo é apresentar e analisar essa investida, argumentando tratar-se de processo simultaneamente neoextrativista e geopolítico, permeado por relações de poder. A metodologia inclui pesquisa bibliográfica, explorando literatura teórica e empírica, e documental, sobretudo em bases de dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e da Companhia Nacional de Abastecimento do Brasil. Observa-se que, ao lado da pecuária, o avanço amazônico da soja espelha o interesse por recursos naturais e rima com desmatamento e incêndios, além de outras consequências socioambientais. Simultaneamente, mostra-se pontilhado por disputas e conflitos nos espaços de reprodução social de comunidades tradicionais, várias das quais têm reagido. O grande peso da cadeia da soja na economia brasileira, com exportações muito importantes, reflete-se em promoção dessa ofensiva amazônica pelo Estado (mediante criação de infraestruturas, por exemplo) e em aparente complacência pública com as agressões socioambientais. Faz sentido pensar sobre esse problema pelos ângulos do neoextrativismo e da geopolítica, já que assediar elementos do bioma amazônico e espaços de vida de grupos tradicionais significa disputa de poder no espaço. Essa tipo de realidade, que transcende a sojicultura, exige políticas públicas para atenuar os resultados deletérios nos locais implicados.

Palabras clave

Soja amazônica, Neoextrativismo, Geopolítica

Introdução

O extrativismo esteve presente na trajetória de numerosos territórios, em geral exibindo o padrão “clássico” na matéria: grandes interesses estrangeiros ou externos aos ambientes de extração comandam as atividades e usufruem dos resultados, ficando para os territórios os efeitos mais deletérios, como degradação ambiental, desestruturação da vida tradicional e piora nas condições de reprodução social. Mesmo assim, grupos dirigentes ou elites locais apostam alto no extrativismo, pois costumam se beneficiar dessa forma de exploração dos recursos naturais.

O correspondente debate registrou importante derivação neste século, sobretudo na América do Sul. Entre os fatores está o fato de que até mesmo governos ditos progressistas aderiram com entusiasmo ao extrativismo, configurando o que a literatura passou a chamar de neoextrativismo. Como não estão ausentes, nas experiências, disputas pelos espaços de extração e seus recursos, opondo interesses externos e comunidades locais, cabe pensar em termos de geopolítica, tanto mais porque o Estado sobressai nos processos vinculados. A geopolítica em questão tem dimensão inclusive doméstica, implicando não somente (e essencialmente) relações internacionais, mas também agentes dos próprios países (empresas, comunidades, órgãos ou esferas estatais).

Esse é o terreno da discussão em que foi concebido este estudo, cuja base é pesquisa bibliográfica e documental. O assunto geral é a expansão da sojicultura no Brasil, e o recorte específico refere-se à Amazônia, em abordagem que articula as problemáticas do neoextrativismo e da geopolítica. O objetivo é argumentar que o avanço da sojicultura nessa região é processo simultaneamente neoextrativista e geopolítico.

Inicia-se com observações teóricas sobre neoextrativismo e geopolítica. Em seguida fala-se da expansão da sojicultura no Brasil, após o que, em exercício inspirado nos debates sobre neoextrativismo e geopolítica, discute-se a penetração da soja na Amazônia. Ao final, sugere-se que a associação analítica entre neoextrativismo e geopolítica pode iluminar outras situações do gênero.

Nota de cunho teórico: neoextrativismo e geopolítica

A literatura sobre o neoextrativismo ganhou volume recentemente. Texto inspirador diz respeito a Gudynas (2009), que salienta ter a atuação do Estado, mormente em países sul americanos, mostrado-se intensa e abrangente no estímulo e encorajamento de práticas extrativas. Um motivo seria o interesse em, e a possibilidade de, usufruir institucionalmente dos resultados financeiros, gerados principalmente por exportações. Sobretudo em governos progressistas, esses recursos seriam estratégicos no enfrentamento e equacionamento de problemas sociais e na promoção do desenvolvimento. As realizações assim logradas

legitimariam o próprio extrativismo e ajudariam a fortalecer politicamente o Estado, como assinalam Burchardt e Dietz (2014).

A caracterização do neoextrativismo proposta por Gudynas (2009, p. 221, tradução nossa), resumida nas “teses” abaixo, inclui esses aspectos.

1. A importância dos setores extrativistas persiste como um pilar relevante dos estilos de desenvolvimento.
2. O progressismo sul-americano gera um novo tipo de extrativismo, tanto por alguns de seus componentes como pela combinação de antigos e novos atributos.
3. Observa-se uma maior presença e um papel mais ativo do Estado, com ações tanto diretas como indiretas.
4. O neoextrativismo serve a uma subordinada inserção internacional na globalização comercial e financeira, e funcional a esta.
5. Uma fragmentação territorial [nos países], com áreas relegadas e enclaves extrativos associados aos mercados globais, continua a avançar.
6. Para além da [questão da] propriedade dos recursos, reproduzem-se regras e modos de funcionamento dos processos produtivos com foco em competitividade, eficiência, maximização da renda e externalização de impactos.
7. Mantêm-se, e em alguns casos mostraram agravamento, os impactos sociais e ambientais dos setores extrativos.
8. O Estado capta (ou procura captar) uma maior proporção do excedente gerado pelos setores extrativos, e parte desses recursos financia programas sociais, com o que se ganham novas fontes de legitimação social.
9. São revertidas algumas contradições dizendo respeito ao extrativismo, e passa-se a concebê-lo como indispensável ao combate à pobreza e à promoção do desenvolvimento.
10. O neoextrativismo é parte de uma versão contemporânea do desenvolvimentismo própria da América do Sul, onde perdura o mito do progresso sob uma nova hibridização cultural e política.

O neoextrativismo emergiu em meio ao “consenso das commodities”, associado ao boom destas, experimentado em países latino-americanos no começo deste século (Svampa, 2015). Tal consenso significou apego à ideia de que o desenvolvimento econômico podia e devia se apoiar em forte produção e exportação de bens primários. O período corresponde, segundo Gorenstein e Ortíz (2017, p. 148, tradução nossa), ao “[...] novo ciclo de primarização [no Cone Sul, que] articulou de modo complexo as estratégias corporativas de certos atores do capital global com os de caráter nacional [...]”. Os agentes internacionais envolvidos transcendem os tipos tradicionalmente implicados em práticas extrativistas, pois participam inclusive países e empresas do chamado Sul Global (Gardini, 2021).

O assunto motiva intensos debates. Apesar dos argumentos e manifestações institucionais sobre o quanto os recursos gerados são importantes, neoextrativismo rima com subordinação a interesses estrangeiros devido a acordos, contratos e financiamentos

externos. Além disso, suas atividades introduzem ou repetem e aprofundam nos ambientes envolvidos determinações e condutas em sintonia com exigências estrangeiras de eficiência e competitividade. Uma consequência são os enclaves neoextrativistas, agravando a fragmentação socioeconômica (e política) dos territórios, como sublinham Yassu e Klink (2024) sobre o Brasil. Outro aspecto saliente nas experiências e discussões são as agressões socioambientais, sobretudo quando a mineração é o carro-chefe.

Daí a profusão de abordagens críticas, como em Schuldt *et al.* (2009), com ênfase nos conflitos socioambientais, aspecto particularmente observado em Svampa (2019a). Também sobressaem as lutas de comunidades afetadas no seu acesso a recursos, como terra e água, conforme destacado em Engels e Dietz (2017). É sugestiva a conclusão de Ezquerro-Cañete e Veltmeyer (2022), de que a investida do capital neoextrativista recoloca os próprios termos da questão agrária, pela crescente resistência de grupos tradicionais (como indígenas) em defesa de seus territórios. Permeia várias abordagens a ideia de acumulação por despossessão, cara a Harvey (2003, p.162, tradução nossa), que lhe vincula a “[...] lutas sociais e políticas e grandes fileiras de resistência”, uma formulação presente em estudos sobre vários países e regiões (Andrews, 2018; Perreault, 2013). E pesquisas interessadas na dinâmica da luta de classes não deixam de utilizar expressões como “imperialismo extrativo”, registrada em Petras e Veltmeyer (2014).

Os embates sobre recursos e seus ambientes constituem problemática com guarida analítica no campo da geografia política. Esse recorte do estudo sobre as interações entre sociedade e espaço acolhe, com efeito, as “[...] questões colocadas pelas dimensões inerentes às relações entre a *política* – controle dos conflitos de interesses, decisões e ações – e o *território* – base material e simbólica do cotidiano social.” (Castro, 2005, p. 36-37, grifo do autor). Assim, a política representa importante esfera de reflexão sobre o tema do presente artigo, pois tem perfil político o domínio sobre os elementos da natureza que, não sem envolver conflitos, tornam-se recursos no sentido indicado por Raffestin (1993) em sua análise sobre a geografia do poder.

A projeção de interesses sobre terra e água, por exemplo, produz configurações espaciais permeadas por relações de poder. Massey (2009, p.15, tradução nossa), para quem “Espaço e poder impregnam um ao outro em uma miríade de formas”, utiliza o conceito de geometria de poder para abordar, teoricamente e em estudos empíricos, as conexões entre essas esferas. A autora argumenta que o espaço é “produto” (também) de vínculos de poder, e que o poder apresenta, ele próprio, espacialidade.

Desse modo, no tocante ao neoextrativismo, principalmente na maneira como o assunto é abordado criticamente, deve-se também falar de geopolítica. A importância desta como prática e como objeto de estudo é histórica, e o debate a respeito se nutre de contribuições que sublinham o forte envolvimento do Estado (em ação e discurso), como

analisado em O'Tuathail (1996). Essa regra geral se aplica à América Latina: nessas latitudes, dizer “geopolítica” significa, costumeira e historicamente, indicar sobretudo rivalidades e disputas fronteiriças entre Estados do subcontinente (Hepple, 2004).

Todavia, nas últimas décadas do século XX, os estudos sobre geopolítica avançaram em diversificação dos problemas e das escalas de observação, segundo Østerud (1988). Trata-se de movimento sintonizado ao que se observa no campo da geografia política como um todo, pelas considerações de Cox e Low (2003). Uma das direções das pesquisas embutiria questionamento da tradicional limitação às relações entre grandes poderes, na arena mundial ou macrorregional. A inflexão expressaria o entendimento de que, principalmente no período atual, “[...] há muito mais sobre geopolítica do que somente o foco em estados e em aspectos geográficos de rivalidades entre grandes poderes” (Dalby, 1998, p. 309, tradução nossa). Para Parker (2000), isso representa emergência e florescimento de uma geopolítica alternativa, ou mesmo de uma nova geopolítica.

Desse modo, representando distanciamento do *mainstream* na matéria, diferentes escalas passaram a atrair escrutínio geopolítico. A linha de reflexão liderada pelo francês Yves Lacoste, editor (histórico) da revista *Hérodote*, é especialmente fértil a respeito. Em livro publicado pela primeira vez em 1976, Lacoste (1985, p.194-195, tradução nossa) assinalou:

[...] contrariamente ao que mais frequentemente é dito, as reflexões geopolíticas não se situam somente no nível planetário ou em função de conjuntos territoriais ou oceânicos muito vastos, mas também no plano de cada Estado, incluindo aqueles cuja unidade cultural é grande. Igualmente, o raciocínio geopolítico não se aplica somente aos conflitos violentos, e clareia de um modo novo e bastante útil os problemas de regionalização e a geografia das tendências políticas, e isso, às vezes, no contexto de conjuntos territoriais relativamente pouco extensos.

Postula-se aqui ter sentido vincular o neoextrativismo a essa geopolítica. Para Svampa (2019b), a categoria analítica “neoextrativismo” apresenta capacidade mobilizadora sobretudo por incluir a denúncia das investidas de diversos interesses corporativos ou governamentais sobre os recursos dos territórios ou espaços de vida de comunidades tradicionais. Esse ímpeto é marcado, em diversas experiências, por disputas e conflitos. Logo, neoextrativismo rima com embates sobre poder no espaço.

O turbilhão da soja no Brasil

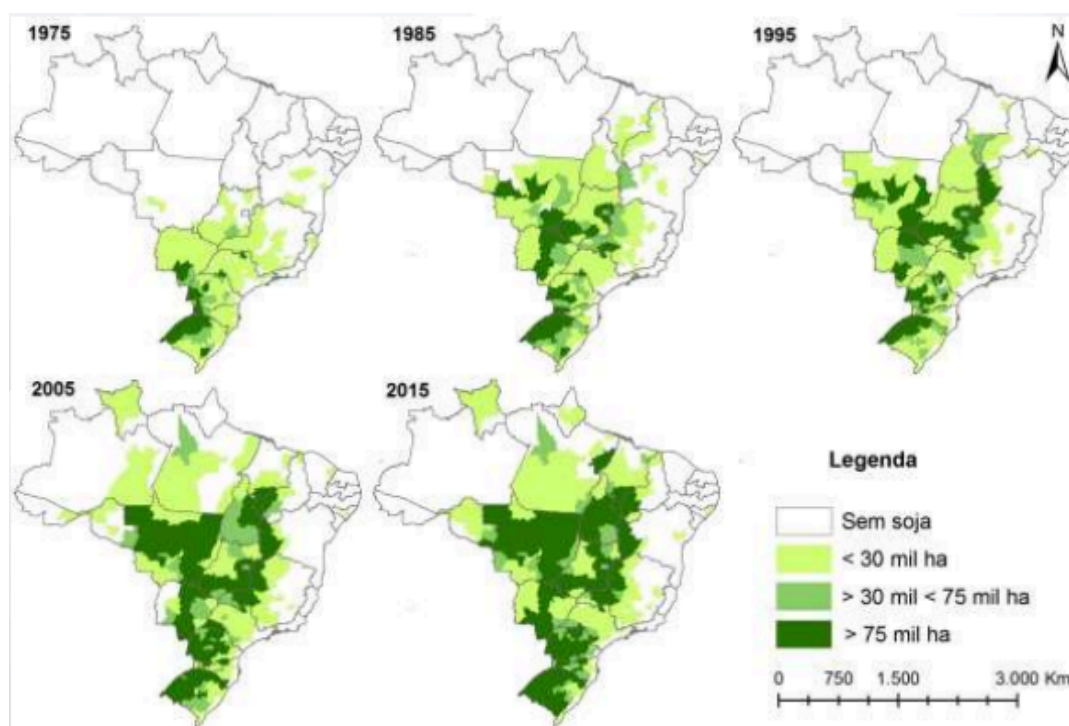
Este estudo ocupa-se, como dito, da penetração da sojicultura na Amazônia, procurando assimilar esse processo ao neoextrativismo – solo e água são os principais recursos naturais contemplados – e à geopolítica na escala local – disputas pelos recursos são confrontos por poder nos territórios.

A chegada da soja na Amazônia inscreveu-se na longa e persistente expansão desse cultivo no país. O movimento começou no Rio Grande do Sul, onde a atividade se

destacava desde os anos 1960, e sua fronteira deslocou-se progressivamente na direção norte, sobre outros estados sulinos, do Sudeste e no Centro-Oeste, onde se estabeleceu firmemente. Participaram grandes empresas internacionais com presença também em comércio e industrialização, e latifúndios com monocultura da soja passaram a marcar a paisagem. Tudo isso moldou o que Oliveira (2006) chamou de nova geografia da soja no país, favorecida por infraestruturas e ações públicas. A Figura 1 ilustra o espraiamento com dados quinquenais sobre áreas de cultivo: entre 1975 e 2015, a progressão foi célere, sobretudo no presente século. A rigor, consolidou-se no Brasil o agronegócio da soja como um todo, pois a propagação envolveu não só cultivo de grãos, mas também produção de farelos e óleos.

Presença efetiva de soja na Amazônia foi realidade somente desde os anos 1990, embora tal cultura ocorresse nas bordas da região dois decênios antes, já que produtores vindos do centro-sul tinham se estabelecido no sul do Maranhão nos anos 1970 (Homma, 2005; Galerani, 2005). Embalada por iniciativas envolvendo interesses estrangeiros, essa incidência desde o fim do século passado se expandiu e fortaleceu, como no Mato Grosso, *pari passu* com o crescimento e a consolidação do Brasil como produtor e exportador de grãos. Em seguida, outras áreas foram envolvidas, especialmente em Rondônia, Roraima e Amazonas, sob melhorias em transportes e comunicações. Também repercutiu a instalação de unidades processadoras oriundas de outras regiões, pertencentes a grandes e tradicionais empresas agroalimentares.

Figura 1. Expansão do cultivo de soja no Brasil: 1975-2015



Fonte: Escher e Wilkinson (2019), p. 667

O Mato Grosso sobressaiu fortemente nessa geografia, superando estados sulinos e multiplicando embarques de soja para a China. Sorriso e Sinop tornaram-se referências como novas cidades que, em contexto de frenesi econômico ligado à soja, passaram a comandar economias regionais nesse estado (Coy & Huber, 2022). Em tal contexto, o Brasil tornou-se um dos maiores exportadores mundiais de grãos no começo do século XXI, com o agronegócio da soja alcançando patamar de incontornável destaque no comércio externo do país. O dinamismo do setor foi puxado pela China como compradora, um papel-chave no aludido *boom* das *commodities*, de um modo geral, cujo período se desdobrou nos anos 2000 e tornou a sojicultura ainda mais atrativa pelos reflexos da demanda aquecida nos preços. O Brasil não foi o único país sul-americano a acusar o impacto dessa conjuntura, como não deixa dúvida a experiência da Argentina (Sly, 2017).

Também o Pará se destacou na irradiação amazônica da soja, indicando que o leste da Amazônia Legal ressoou intensamente a entrada da oleaginosa. Todavia, isso não significou alteração efetiva no quadro de grande proeminência do Centro-Oeste. A Tabela 1 mostra a participação de macrorregiões e estados na sojicultura, em área plantada e volume da produção, na safra 2022-2023: juntos, o Centro-Oeste e o Sul concentram mais de 3/4 dos totais, a primeira região e o estado do Mato Grosso em larga dianteira.

Tabela 1. Brasil e Unidades Federativas: área plantada e produção de soja – safra 2022/2023

Unidades espaciais	Área plantada (mil ha)		Produção (mil t)	
	Quantidade	%	Quantidade	%
Brasil	44.075,6	100	154.617,4	100
Norte	3.007,5	6,8	10.169,0	6,6
Roraima	120,0	0,3	360,0	0,2
Rondônia	595,0	1,3	2.036,7	1,3
Acre	12,0	0,03	45,7	0,03
Amazonas	6,9	0,02	19,9	0,01
Amapá	7,4	0,02	19,7	0,01
Pará	939,5	2,1	2.877,7	1,9
Tocantins	1.326,7	3,0	4.809,3	3,1
Nordeste	4.017,7	9,1	15.205,5	9,8
Maranhão	1.112,7	2,5	3.910,0	2,5
Piauí	976,6	2,2	3.549,0	2,3
Ceará	4,3	0,009	14,3	0,009
Alagoas	4,4	0,009	15,0	0,009
Bahia	1.919,7	4,4	7.717,2	5,0
Centro-Oeste	20.494,5	46,5	77.708,2	50,3
Mato Grosso	12.086,0	27,4	45.600,5	29,5

Mato Grosso do Sul	3.775,0	8,6	14.054,3	9,1
Goiás	4.547,4	10,3	17.734,9	11,5
Distrito Federal	86,1	0,2	318,5	0,2
Sudeste	3.468,2	7,9	13.257,9	8,6
Minas Gerais	2.171,3	4,9	8.346,5	5,4
São Paulo	1.296,9	2,9	4.911,4	3,2
Sul	13.087,7	29,7	38.276,8	24,8
Paraná	5.799,2	13,2	22.384,9	14,5
Santa Catarina	733,4	1,7	2.873,5	1,9
Rio Grande do Sul	6.555,1	14,9	13.018,4	8,4

Fonte: elaborado pelo autor com dados de CONAB (2023)

Soja na Amazônia: perscrutando os ângulos do neoextrativismo e da geopolítica

A entrada da soja na Amazônia e em suas bordas, que incluem áreas da unidade federativa onde o processo exibiu força particular – o Mato Grosso –, significou importantes investidas na floresta. Isso impulsionou a já historicamente percebida penetração ocupação, em termos amplos, envolvendo frentes de crescimento econômico e populacional e avanço da urbanização (Becker, 2003). Esse movimento tem caráter histórico porque o extrativismo na região é multissecular (Furtado, 1987), e marcou a “incorporação” da Amazônia pela economia mundial desde o final do século XIX em função da borracha, com importantes reflexos (Becker, 2009; Bunker, 2003).

A partir de meados do século XX, intervenções do Estado fomentaram a penetração ocupação. Buarque, Lopes e Rosa (1995) ressaltam os eixos rodoviários contemplados durante os governos militares e a criação da Zona Franca de Manaus (1967), objeto de não poucas abordagens críticas (Motta, 1990). Com o II Plano Nacional de Desenvolvimento, seria executado o Programa Especial de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia, entre 1975 e 1987, tendo o Pará canalizado quase metade dos recursos envolvidos devido ao Programa Grande Carajás, expressão de fortes interesses também internacionais (Bunker, 2003).

Nas últimas décadas, importantes mudanças tecnológicas e econômicas impeliram indústrias de fronteira atuando em biotecnologia, nanotecnologia, bioeletrônica ou novos materiais. Recursos naturais ligados à biodiversidade lhes são essenciais, e isso atrai empresas internacionalizadas para áreas com reservas correspondentes, como salienta Klare (2013). Como a Amazônia abriga a principal concentração de biodiversidade do planeta, o que a torna, para Becker (2005, p. 74), uma efetiva “[...] fronteira do capital natural em nível global”, a região é alvo de fortes ofensivas interessadas na “mercantilização da natureza” (Becker, 2006). Domina o processo a apropriação de material biológico, com biopirataria

para exploração industrial de componentes genéticos ou moleculares (Hathaway, 2004). É significativo o patenteamento no exterior de produtos ligadas àquela biodiversidade, não escapando aos registros inclusive nomes de frutas (Homma, 2008). Portanto, é sempre de interesse pelos elementos naturais que se trata no multissecular processo de investidas corporativas (respaldadas e escoradas pelo setor público, em maior ou menor grau) na Amazônia.

Para a sojicultura, terra e água cintilam como atributos regionais especialmente cobiçados. É ilustração o ímpeto em *land grabbing* nas grandes bacias hidrográficas do Mato Grosso (Jeziorny *et al.*, 2024). A voracidade por terras igualmente incide no Mato Grosso do Sul, onde intensifica-se o assédio em áreas indígenas e ocorrem expulsões e deslocamentos (Monteiro, 2020). Cabe falar, portanto, em neoextrativismo com respeito a essas realidades: como sublinham Coy e Huber (2022, p. 11), “A produção monocultural intensiva da soja, voltada para a exportação com baixo processamento regional, tem um forte caráter extrativista (e é por isso que alguns pesquisadores falam de ‘extrativismo agrário’)”.

É importante assinalar, tendo em vista os termos do debate sobre o neoextrativismo, o envolvimento e a adesão do Estado, para o que se deve reiterar que a soja atingiu marcante presença na pauta exportadora do Brasil. Isso é fato na forma *in natura*, mas a importância é também indireta, pois o grão é insumo para produzir alimento para aves e suínos, cujas carnes participam fortemente das exportações. A Tabela 2, que informa sobre as vendas externas recentes dessa oleaginosa, mostra que, somados, os itens indicados representaram, aproximadamente, de 15% a 1/5 da totalidade das exportações entre 2017 e 2023, uma incidência notável por qualquer ângulo.

Os resultados dessas exportações certamente ajudam a criar (ou ampliar) condições para a execução de políticas públicas, e isso há de ter repercutido mormente na primeira década e meia do presente século. Tal circunstância teria cevado o prestígio e a influência inclusive política do agronegócio no Brasil, com tradução em forte convergência entre interesses públicos e privados – entre Estado e capital. Não surpreende que, sendo um dos principais pilares do “modelo de desenvolvimento” brasileiro, no contexto de grande demanda externa por seus produtos, o agronegócio tenha logrado ascendência em diversas esferas da vida nacional, entre elas, com proeminência, a da política (Fearnside, 2020). Oderich e Martins (2018) referem-se ao assunto assinalando que mais da metade da representação no Congresso Nacional se alinharia com a Frente Parlamentar da Agropecuária.

Tabela 2. Exportações do Brasil: totais e de soja (2017-2022) – Valor FOB US\$ milhões

Ano	Exporta- ções totais (A)	Exportações relacionadas à soja				(B)/	(C)/	(D)/	(E)/
		Grãos ^a	Resid. sólidos ^b	Óleo ^c	Total	(A)	(A)	(A)	(A)
		(B)	(C)	(D)	(E)	*	*	*	*
						100	100	100	100
2017	214.988	25.712	4.973	913	31.598	12,0	2,3	0,4	14,7
2018	231.889	33.047	6.625	956	40.628	14,2	2,9	0,4	17,5
2019	221.127	26.072	5.855	609	32.536	11,8	2,6	0,3	14,7
2020	209.180	28.561	5.909	590	35.060	13,6	2,8	0,3	16,7
2021	280.815	38.629	7.343	1.733	47.705	13,8	2,6	0,6	17,0
2022	334.136	46.553	10.336	3.563	60.452	13,9	3,1	1,1	18,1
2023	339.673	53.235	11.559	2.251	67.045	15,7	3,4	0,7	19,7

Fonte: MDIC (2023)

^a Código 120190 – Soja, mesmo triturada, exceto para semeadura, da subposição SH 6 do Sistema Harmonizado (SH)

^b Código 230400 – Tortas e outros resíduos sólidos da extração do óleo de soja, da subposição SH 6 do Sistema Harmonizado (SH)

^c Código 150710 – Óleo de soja, em bruto, mesmo degomado, da subposição SH 6 do Sistema Harmonizado (SH)

Todavia, não são poucos os problemas decorrentes do avanço do agronegócio, particularmente em termos socioambientais. Permitem observá-los diversos espaços nas regiões Norte e Centro-Oeste, como no Mato Grosso e no Pará (sobretudo na área de Santarém), sendo que, na sojicultura, “O aspecto mais extenso e destrutivo [...] foi a transformação das áreas nativas em lavouras e pastagens.” (Coy & Huber, 2022, p. 4).

Em desmatamento, a responsabilidade da soja seria indireta, aspecto sugerido quando se lhe compara à pecuária, representativa de causa direta inclusive mediante queimadas. Contudo, uma vez erodidos, os solos de pasto amparam a movimentação da soja: a criação de gado progride no bioma amazônico, em áreas limítrofes às de sojicultura, e amplia a derrubada da cobertura vegetal para novas pastagens, ao que se segue a chegada do cultivo, e assim sequencialmente (Araújo, 2020). Todavia, importa pouco a precedência, pois o agronegócio como um todo tem convertido áreas de floresta ou protegidas em espaços para agropecuária, como observaram Silva e Michalski (2020) em Rondônia. Essa dinâmica mostra-se progressiva, como apontado em Domingues e Bermann (2012) com imagens de satélites que detectaram esse encadeamento no norte do Mato Grosso ao longo do tempo.

A Amazônia como um todo, ou boa parte dela, é escala de observação desse processo, sendo atribuída ao avanço da agricultura a condição de causa (indireta ou direta) da mudança no uso da terra, sobretudo por desmatamentos (Richards, Walker & Arima, 2014). O próprio desenvolvimento da infraestrutura rodoviária para escoar a produção tem consequências ambientais, por estimular a intensificação do cultivo e, desse modo, amplificar os impactos (Fearnside, 2007). Não é demais assinalar que a China, origem de alta demanda, investimentos e financiamentos, teria papel importante nas mudanças (Fearnside

& Figueiredo, 2016). Assim, faria sentido vincular, de algum modo, as investidas chinesas aos problemas aludidos, mesmo que entre 2007 e 2020, por exemplo, pouco investimento externo direto chinês no Brasil tenha se dirigido especificamente e claramente ao agronegócio da soja; de toda maneira, também compras de empresas (fazendas) do setor agropecuário e investimentos em sementes e agroquímicos figuraram naqueles investimentos (Cariello, 2021).

Observe-se que a demanda por terras na Amazônia, intensificada no bojo das investidas da pecuária e da sojicultura, faz os preços fundiários subirem e estimulam agricultores a vender. Ao mesmo tempo, o aquecimento do mercado imobiliário provoca, ou favorece e estimula, conflitos principalmente em comunidades tradicionais. Estudo de Costa (2016) mostrou que, entre 1997 e 2009, ganhou intensidade o comércio de terras no Baixo Amazonas (em municípios como Santarém e Belterra), com encolhimento ou desaparecimento de comunidades em consequência, situações indissociáveis do crescimento da sojicultura, segundo a autora.

Conflitos de cunho tanto ecológico quanto social marcam o quadro como um todo, figurando no centro das disputas os espaços de vida de grupos tradicionais (Coy & Huber, 2022). Em diferentes realidades socioterritoriais emergem tipos de adversidades que as abordagens sobre neoextrativismo e sobre relações entre espaço e poder costumam colocar em evidência. Isso é observado, por exemplo, no interior do amplo conjunto MATOPIBA (Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia), onde a presença de fazendas corporativas, estribada até em participações financeiras internacionais, tem provocado ou agravado problemas socioambientais e intensificado os conflitos relacionados (Alves, 2020; Azerêdo & Mitidiero Júnior, 2020; Calaça, Silva & Jesus, 2021). É assim também no extremo norte do país, onde o governo do Amapá patrocina grandes projetos – em setores como alimentos, energia e minérios, até com parcerias internacionais – vistos como ameaças por comunidades e que motivam, por conseguinte, resistências e embates (Lomba & Schweitzer, 2022). A percepção de ruptura nas condições de vida, através de expropriações, deslocamentos forçados e grilagem, promovidos em articulações entre grandes empresas e oligarquias sob a complacência (ou cumplicidade) do Estado, tem ensejado, com efeito, manifestações, ocupações, greves de fome, marchas e interdições de estruturas para transporte e comunicações (Maia & Barros, 2022).

Recentemente, durante o gestão federal no período 2019-2022, as relações entre esferas do Estado e o agronegócio adquiriram ainda mais força e intensidade, com terras indígenas tornando-se focos privilegiados de ação institucional em prol das atividades do setor (Gonzales, 2019). Para Gugliano et al. (2022), esse foi um período de “neoextrativismo intenso”, tendo-se flexibilizado a exploração de áreas de conservação da biodiversidade, favorecido grandes empreendimentos e desarticulado ou suprimido estruturas de controle e

fiscalização. Na pandemia da Covid-19, essa convergência público-privada mostrou-se especialmente clara, autorizando concluir que o Estado exerce, de fato, “[...] liderança na expansão da fronteira agroextrativista, na acumulação de base extensiva, em parceria [...] com o complexo agroquímico e mineral exportador” (Furtado, 2022, p. 105): ganharam corpo e visibilidade até investidas midiáticas de legitimação do agronegócio (e do neoextrativismo).

É eloquente a apresentação, em texto de Fearnside (2020), de fotografia que registra visita dos então ministros do Meio Ambiente e da Agricultura a uma plantação de soja localizada em terra indígena no Mato Grosso, um cultivo que seria ilegal. A imagem sugere no mínimo complacência em relação a violações da legislação ambiental e disposição para impunidade, e indicaria o propósito de permitir ou lubrificar o arrendamento de terras indígenas pelo agronegócio.

Tudo isso evoca o problema das relações de poder no espaço. As questões observadas exibem aspectos de geopolítica no indicado sentido explorado por Lacoste (1985). Como em outras situações, entre as quais a presença da Cia. Vale do Rio Doce em Carajás, onde o poder neoextrativista expressa a articulação da grande empresa com a esfera pública (Castriota, 2024), é de interação entre espaço e poder que se trata no avanço da soja na Amazônia. Essa penetração se traduz em específica geometria de poder, nos termos sublinhados por Massey (2009).

O encadeamento dos fatos reforça essa percepção. A articulação Estado-capital em prol do agronegócio e em detrimento de comunidades tradicionais se aprofundou ainda mais com o envio pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados, em fevereiro de 2020, do Projeto de Lei (PL)191/2020. Sob demanda de tramitação em regime de urgência, objetivava-se “[...] estabelecer as condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e para o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica em terras indígenas e [...] a indenização pela restrição do usufruto de terras indígenas.” (Brasil, 2020, [S.p.]).

Considerações finais

A questão do neoextrativismo está na ordem do dia, em diferentes latitudes. Seu avanço continua a marcar países e regiões dotados de elementos naturais que magnetizam grandes interesses econômicos, e sua manifestação se dá na articulação entre objetivos ditos nacionais (vocalizados pelas camadas dirigentes, mesmo de espírito progressista) e aqueles do grande capital, nacional ou internacional, tendo como síntese modelos de desenvolvimento em que o crescimento econômico é visto como caudatário do amplo aproveitamento daqueles recursos.

Neste artigo, a atenção recaiu na penetração e expansão da soja na Amazônia. Como esse processo recobre o grande interesse do agronegócio por atributos regionais em, principalmente, terra e água, e o percurso é pontilhado por disputas e conflitos que afetam espaços de reprodução social de grupos tradicionais, o olhar sobre essa irradiação combinou as perspectivas do neoextrativismo e da geopolítica. A postulação é que, de fato, tem sentido pensar sobre o assunto por esse duplo ângulo. As investidas sobre elementos do bioma amazônico, representando cupidez sobre ambientes de histórica presença de grupos tradicionais, e as reações protagonizadas, significando disputa de poder no espaço, nutrem esse entendimento.

Mas a questão neoextrativista merecedora de olhar geopolítico é mais ampla e diversificada, e promete agravamento ao menos na América do Sul. Movimentos recentes da economia sugerem que a relevância do assunto perdurará e se ampliará.

É ilustrativa a orientação da indústria automotiva para veículos elétricos, que imprime velocidade à busca de lítio, um recurso básico na fabricação das correspondentes baterias. A América do Sul registraria mais da metade desse mineral descoberto no mundo, Bolívia, Argentina e Chile formando o chamado triângulo do lítio estudado em capítulos de Fornillo (2019). A procura se materializa em investimentos de empresas chinesas, estadunidenses e europeias, preocupadas em assegurar domínio sobre esse insumo estratégico. Estariam a emergir, assim, importantes frentes neoextrativistas. A resistência social nos locais de extração parece forte, pelas ameaças socioambientais incrustadas, e empresas e governantes perfilam-se no polo oposto da contenda envolvendo comunidades tradicionais.

Tem sentido semelhante a extração de petróleo e gás em Vaca Muerta, na província argentina de Neuquén, mediante fraturamento hidráulico (*fracking*) que provoca inquietações sobre a contaminação da água e outros problemas. O governo daquele país, para não falar nas empresas, mira os resultados financeiros – “Argentina aposta em gasoduto gigante para aliviar crise econômica” (Barbon, 2023, p. A20) – e comunidades locais protagonizam estridentes denúncias: como indígenas “[...] mapuches questionam a lógica extrativista [...]” (Calderón & Castells, 2021, p. 71), cruzam-se conflitos e embates de cunho socioambiental em torno dos espaços atingidos, fazendo pensar em geopolítica.

Também constitui exemplo a violenta investida do garimpo ilegal de ouro na Amazônia. A busca desse minério não é recente, mas a escalada dos últimos anos produz devastação como, parece, raramente (ou nunca) se viu. A complacência institucional inclusive no topo da estrutura do Estado tornou o cenário ainda mais inquietante, podendo-se mesmo imaginar cumplicidade, traduzida em discursos oficiais pró-garimpo e em interações talvez oficiosas com garimpeiros ilegais na esfera ministerial, como em agosto de 2020 (Prazeres, 2020). Diversas comunidades indígenas têm sido atingidas, pois a contaminação (mercúrio)

hídrica lhes afeta a pesca, uma crucial fonte alimentar: por exemplo, na Terra Indígena Yanomami, ao norte dos estados do Amazonas e Roraima, o garimpo cresceu tanto desde 2020 que os efeitos permitiram falar em crise humanitária (Gabriel, 2023).

Tudo isso clama por políticas públicas para atenuar os resultados deletérios nos espaços imediatos das práticas neoextrativistas. Não parece descabido considerar que, na atual conjuntura política, o Brasil poderia promover e liderar uma articulação internacional interessada em consequente abordagem institucional desses problemas, sob o o signo geral da cooperação sul-sul.

Bibliografía

- Alves, V. E. L. (2020). Expansão do agronegócio e os impactos socioambientais na região de cerrados do Centro-Norte do Brasil (MATOPIBA). *Confins*, 45, 1-15.
- Andrews, N. (2018). Land versus livelihoods: community perspectives on dispossession and marginalization in Ghana's mining sector. *Resources Policy*, 58, 240-249.
- Araújo, R. de A. (2020). Amazônia brasileira: um estudo do agronegócio da soja no Pará no período de 2008 a 2018. *Revista Educação Ambiental em Ação*, 73(2). <https://revistaea.org/pf.php?idartigo=4063>
- Azerêdo, R. F. & Mitidiero Júnior, M. A. (2020). Fazendas corporativas no início do século XXI: o despontar dos novos senhores da terra na região do MATOPIBA. *Confins*, 45, 1-16.
- Barbon, J. (2023). Argentina aposta em gasoduto gigante para aliviar crise econômica. *Folha de S. Paulo*, p. A20, 20 junho.
- Becker, B. K. (2003). Amazônia: mudanças estruturais e urbanização. In M. F. Gonçalves, C. A. Brandão & A. C. Galvão (Org.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional* (pp. 651-656). Ed. Unesp: Anpur.
- Becker, B. (2005). Geopolítica da Amazônia. *Estudos Avançados*, 17(53), 71-86.
- Becker, B. K. (2006). *Amazônia: geopolítica na virada do III milênio*. Garamond.
- Becker, B. K. (2009). Por que a participação tardia da Amazônia na formação econômica do Brasil? In T. P. de Araújo, S. T. W. Vianna & J. Macambira (Org.). *50 anos de Formação Econômica do Brasil: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado* (pp. 201-228). Ipea.
- Brasil. (2020). *Projeto de Lei nº 191/2020, de 06 de fevereiro de 2020*. <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236765>.
- Buarque, S. C., Lopes, A. D. & Rosa, T. C. (1995). Integração fragmentada e crescimento na fronteira norte. In R. de A. Affonso & P. L. B. Silva (Org.). *Desigualdades regionais e desenvolvimento* (pp. 93-123). Fundap: Ed. da Unesp.
- Bunker, S. G. (2003). Matter, space, energy, and political economy: the Amazon in the world-system. *Journal of World-Systems Research*, 9(2), 219-258, Summer.
- Burchardt, H.-J. & Dietz, K. (2014). (Neo-)extractivism – a new challenge for development theory from Latin America. *Third World Quarterly*, 35(3), 468-486.
- Calaça, M., Silva, E. B. da & Jesus, J. N. de. (2021). Territorialização do agronegócio e subordinação do campesinato no Cerrado. *Élisée*, 10(1), 1-27.
- Calderón, F. & Castells, M. (2021). *A nova América Latina*. Zahar.
- Cariello, T. (2021). *Investimentos chineses no Brasil: histórico, tendências e desafios globais (2007-2020)*. Conselho Empresarial Brasil-China.
- Castriota, R. (2024). “Aqui é a Vale é o Estado”: neoextrativismo e autoritarismo na cidade, no campo e na floresta na região de Carajás. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 26(E202408), 1-31.
- Castro, I. E. de. (2005). *Geografia e política: território, escalas de ação e instituições*. Bertrand Brasil.

- Conab – Companhia Nacional de Abastecimento. (2023). *Soja – safras 2021/22 e 2022/23: comparativo de área, produtividade e produção*. Conab. <https://www.conab.gov.br/info-agro/safras>.
- Costa, S. M. G. da. (2016). Sojicultura e mercado de terras na Amazônia. *Revista de Políticas Públicas*, 19(1), 173-185.
- Cox, K. R. & Low, M. (2003). Political geography in question. *Political Geography*, 22, 599-602.
- Coy, M. & Huber, C. (2022). O complexo de soja no norte de Mato Grosso (Brasil): uma perspectiva político-ecológica. *Confins*, 54, 1-20.
- Dalby, S. (1998). Geopolitics, knowledge and power at the end of the century. In G. Ótuathain, S. Dalby & P. Routledge. (Eds.). (1998). *The geopolitics reader* (pp. 305-312). Routledge.
- Domingues, M. S. & Bermann, C. (2012). O arco de desflorestamento na Amazônia: da pecuária à soja. *Ambiente & Sociedade*, 15(2), 1-22.
- Engels, B. & Dietz, K. (Ed.). (2017). *Contested extractivism, society and the state: struggles over mining and land*. Palgrave Macmillan.
- Escher, F. & Wilkinson, J. (2019). A economia política do complexo Soja-Carne Brasil China. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 57(4), 656-678.
- Ezquerro-Cañete, A. & Veltmeyer, H. (2022). Extractivismo, desarrollo capitalista y la cuestión agraria en el siglo XXI. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 57, 80- 91.
- Fearnside, P. M. (2007). Brazil's Cuiabá-Santarém (BR-163) highway: the environmental cost of paving a soybean corridor through the Amazon. *Environmental Management*, 39, 601-614.
- Fearnside, P. M. (2020). O desmatamento da Amazônia brasileira: 10 – Soja. *Amazônia Real*, 7 dez. <https://amazoniareal.com.br/o-desmatamento-da-amazonia-brasileira-10-soja>
- Fearnside, P. M. & Figueiredo, A. M. R. (2016). Deforestación de la Amazonía brasileña influenciada por la China: el caso de Mato Grosso. In R. Ray, K. Gallangher, A. López & C. Sanborn. (Ed.). *China en América Latina: lecciones para la cooperación sur-sur y el desarrollo sostenible* (pp. 271-310). Universidad del Pacífico, Boston University.
- Fornillo, B. (Coord.). (2019). *Lítio en Sudamérica: geopolítica, energía y territorios*. El Colectivo, CLACSO, IEALC.
- Furtado, C. (1987) [1959]. *Formação econômica do Brasil*. Nacional.
- Furtado, F. (2022). As “crises” e as estratégias de legitimação do neoextrativismo no Brasil. In H. Acselrad (Org.). *Neoextrativismo e autoritarismo: afinidades e convergências* (pp. 71-111). Garamond.
- Gabriel, J. (2023). Garimpo na terra Yanomami aumentou quase 200% desde 2020, diz PF. *Folha de S. Paulo*, B5, 21 junho.
- Galerani, P. R. (2005). Os caminhos de ocupação do território pela soja no Brasil e na Amazônia. In E. B. de Andrade (Ed.). *A geopolítica da soja na Amazônia* (pp. 59-87). Embrapa Amazônia Oriental.
- Gardini, G. L. (Ed.). (2021). *External powers in Latin America: geopolitics between neo extractivism and south-south cooperation*. Routledge.

Gudynas, E. (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo: contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. In J. Schuldt, A. Acosta & A. Barandiarán et al. *Extractivismo, política y sociedad* (pp. 187-225). Caap/Claes.

Gugliano, A., Seifert Jr., C. A., Stein, G. de Q. & B. F. Suptitz. (2022). O pesadelo brasileiro: conservadorismo, neoliberalismo e neoextractivismo intenso. *Brasiliana: Journal for Brazilian Studies*, 11(1), 105-127.

Gonzales, J. (2019). *Brazil wants to legalize agribusiness leasing of indigenous lands*. Mongabay, 21 February.

<https://news.mongabay.com/2019/02/brazil-wants-to-legalize/agribusiness-leasing-of-indigenous-lands>.

Gorenstein, S. & Ortíz, R. (2017). El nuevo ciclo de primarización en el Cono Sur latinoamericano: aportes para aproximación crítica. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 46, 141-160.

Harvey, D. (2003). *The new imperialism*. Oxford University Press.

Hathaway, D. (2004). A biopirataria no Brasil. In A. A. Rotania & J. Werneck (Org.). *Sob o signo das bios: vozes críticas da sociedade civil* (v. 1, pp. 39-48). E-papers.

Hepple, L. W. (2004). South American heartland: the Charcas, Latin American geopolitics and global strategies. *The Geographical Journal*, 170(4), 359-367.

Homma, A. K. O. (2005). A expansão da soja na Amazônia: a repetição do modelo da pecuária? In E. B. de Andrade (Ed.). *A geopolítica da soja na Amazônia* (pp. 89-126). Embrapa Amazônia Oriental.

Homma, A. K. O. (2008). *Extrativismo, biodiversidade e biopirataria na Amazônia*. (Texto para Discussão, 27). Embrapa Informação Tecnológica.

Jeziorny, D. L., Rech, L. T., Kuhn, D. D. & Santos, H. H. K. dos. (2024). Caminhos do capital financeiro no espaço agrário brasileiro: elementos para o debate dos conflitos hídricos no Mato Grosso, Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 26(E202412pt), 1-30.

Klare, M. T. (2013). *The race for what's left: the global scramble for the world's last resources*. Picador.

Lacoste, Y. (1985). *La géographie ça sert, d'abord, à faire la guerre*. La Découverte.

Lomba, R. M. & Schweitzer, A. F. (2022). Disputas socioterritoriais no Amapá: conflitos por terra, água e florestas. *Confins*, 55, 1-17.

Maia, L. J. & Barros, J. N. (2022). Megaempreendedorismos e resistências em contextos neoextractivistas: a perspectiva de atingidos. In H. Acselrad (Org.). *Neoextractivismo e autoritarismo: afinidades e convergências* (pp. 167-201). Garamond.

Massey, D. (2009). Concepts of space and power in theory and in political practice. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 55, 15-26.

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. (2023). *COMEX STAT: Exportação e Importação Geral*. MDIC. <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>.

Monteiro, D. M. L. V. (2020). Terra, poder e violência: conflitos no Mato Grosso do Sul e a relação do agronegócio com os Kaiowá e Guarani. *Confins*, 45, 1-12.

- Motta, R. (1990). La Zone Franche de Manaus et le mode paria de la production. *Cahiers du Brésil Contemporain*, 11, 27-48.
- Oderich, E. H. & Martins, A. F. G. (2018). Agronegócio y desarrollo: contradicciones en el Brasil rural contemporáneo. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 49, 65- 84.
- Oliveira, A. U. de. (2006). A Amazônia e a nova geografia da produção da soja. *Terra Livre*, 1(26), 13-43.
- O'Tuathail, G. (1996). *Critical geopolitics: the politics of writing global space*. Routledge.
- Østerud, Ø. (1988). The uses and abuses of geopolitics. *Journal of Peace Research*, 25(2), 191-199.
- Parker, G. (2000). Ratzel, the French School and the birth of alternative geopolitics. *Political Geography*, 19, 957-969.
- Perreault, T. (2013). Dispossession by accumulation? Mining, water and the nature of enclosure on the Bolivian Altiplano. *Antipode*, 45(5), 1050-1069.
- Petras, J. & Veltmeyer, H. (2014). *Extractive imperialism in the Americas: capitalism's new frontier*. Koninklijke Brill.
- Prazeres, L. (2020). Ministro do Meio Ambiente recebeu garimpeiros ilegais em conversa fora da agenda e sem registros. *Época*, 3 setembro.
<https://oglobo.globo.com/epoca/brasil/ministro-do-meio-ambiente-recebeu-garimpeiros-ilegais-em-conversa-fora-da-agenda-sem-registros-24621378>
- Raffestin, C. (1993). *Por uma geografia do poder*. Ática.
- Richards, P., Walker, R. & Arima, E. (2014). Spatially complex land change: the indirect effect of Brazil's agriculture sector on land use in Amazon. *Global Environmental Change*, 29, 1-9.
- Schuldt, J., Acosta, A. & Barandiarán, A. et al. (2009). *Extractivismo, política y sociedad*. Caap/Claes.
- Silva, R. G. da & Michalsky, A. (2020). A caminho do Norte: cartografia dos impactos territoriais do agronegócio em Rondônia (Amazônia ocidental). *Confinés*, 45, 1-16.
- Sly, M. J. H. (2017). The Argentine portion of the soybean commodity chain. *Palgrave Communications*, 3, 1-11, 26 September. <https://www.nature.com/articles/palcomms201795>.
- Svampa, M. (2015). Commodity consensus: neoextractivism and enclosure of the commons in Latin America. *The South Atlantic Quarterly*, 114(1), 65-82.
- Svampa, M. (2019a). *Neo-extractivism in Latin America: socio-environmental conflicts, the territorial turn, and new political narratives*. Cambridge University Press.
- Svampa, M. (2019b). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. Bielefeld University Press.
- Yassu, A. M. da S. & Klink, J. J. (2024). Finanças, infraestrutura e o espaço nacional: da integração produtiva à desintegração neoextrativista da nação. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 26 (E202405pt), 1-29.

Territorio, minería y sociedad. El caso de Puerto San Julián en Santa Cruz (Patagonia Argentina)

Larry Andrade

Universidad Nacional de la Patagonia Austral / CONICET

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

Desde mediados de los años '90, el centro y norte del territorio santacruceño atraviesa transformaciones inéditas, motorizadas por dos fenómenos convergentes: la crisis de la ganadería ovina extensiva y la llegada de grandes empresas transnacionales al Macizo del Deseado, orientadas a la explotación de oro y plata.

Las investigaciones que dan origen a esta ponencia tenían por objetivo analizar el impacto que, por un lado, trajo consigo el desmoronamiento del sistema ovino extensivo y, por otro, el arribo de las empresas mineras tuvo y mantiene sobre las localidades donde asentaron sus bases administrativas y en las cuales reside un número importante de sus empleados. Para ello, se recurrió a diversas fuentes documentales, entrevistas y análisis de información estadística de diversas fuentes y elaboración de estimaciones propias.

La información obtenida a partir de bases de datos aportadas por organismos públicos como SENASA, INTA, Consejo Agrario Provincial, Ministerios Nacionales y provinciales y otras dependencias como Ley Ovina Nacional y Provincial, PROLANA, empresas mineras, entre otras, permitieron elaborar mapas que muestran la magnitud de los cambios acaecidos. Relevamientos propios en la ciudad dejan ver qué supone para ciudades pequeñas que, como Puerto San Julián, de pronto se ven afectadas por el arribo de miles de personas, de las cuales no todas logran insertarse exitosamente en la actividad minera, promesa de altos salarios.

Palabras clave

Gran minería transnacional, territorio, Patagonia austral, migraciones

Todos los caminos conducen a China: exportaciones de carne argentina, concentración económica y complementariedad subordinada (2013-2024)

Emilia Ormaechea

Universidad de Hamburgo, Instituto de Geografía

Bruno Capdevielle

IDIHCS (UNLP-CONICET) y CIEA (UBA)

Christin Bernhold

Universidad de Hamburgo, Instituto de Geografía

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

El ascenso económico de China tuvo implicancias significativas para Argentina. Entre otras cuestiones, China se posicionó como un mercado fundamental para la exportación de los productos agropecuarios argentinos. Desde principios del siglo XXI, la soja fue el principal producto exportado hacia China; sin embargo, desde 2016, China aumentó significativamente su demanda de carne bovina, comprando más del 70% de las exportaciones argentinas en 2024. A pesar de este cambio importante, la composición y el desarrollo de la industria cárnica en Argentina a la luz de la demanda china ha sido escasamente abordado. En este contexto, el trabajo analiza las transformaciones en la industria cárnica bovina en Argentina durante el periodo 2013-2024. Se argumenta que la estrategia argentina de aumentar las exportaciones de carne a China se inscribe en un patrón histórico de complementariedad subordinada y dependencia; y que este análisis resulta relevante para la discusión sobre la estructura económica de Argentina y su inserción en la división internacional del trabajo, en tanto economía periférica, caracterizada por altos niveles de concentración y extranjerización del capital. Para desarrollar nuestro argumento, primero analizamos las tendencias generales del sector en Argentina en términos de producción, consumo y exportaciones. Segundo, presentamos las principales características de China como consumidor y productor relevante a nivel global. Tercero, abordamos la concentración económica y la participación del capital extranjero en la industria cárnica argentina a partir de observar los actores más relevantes en las actividades de faena total, facturación por exportaciones, y el origen de los capitales. Finalmente, presentamos las conclusiones. En términos metodológicos, utilizamos información estadística de informes y portales de organismos públicos nacionales e internacionales, antecedentes académicos y publicaciones especializadas. Asimismo, utilizamos fuentes como entrevistas, informes empresariales y artículos periodísticos que complementan de manera cualitativa los datos cuantitativos.

Palabras clave

industria cárnica, desarrollo, periferia

Unraveling Stock Market Drivers in Latin America: a Structural Equation Modeling Approach to Capital, Profitability, and ESG

Jairo Dote-Pardo

Universidad Católica de Temuco, FCJEA/CGEA

Universidad de Salamanca, Escuela de Doctorado “Studii Salamantini”

Javier Parra-Domínguez

Universidad de Salamanca, BISITE Research Group

Resumen

This study aims to explore the underlying dynamics of stock market performance in Latin American countries by employing Structural Equation Modeling (SEM). The model integrates financial and non-financial variables to capture the complex interplay between corporate strategies and market outcomes. Key observed variables include capital structure indicators (such as leverage and debt-to-equity ratios), profitability metrics (ROA, ROE, and stock returns), and Environmental, Social, and Governance (ESG) ratings. These are complemented by control variables such as firm size, industry sector, and country-level economic conditions.

The proposed SEM framework allows for the examination of both direct and indirect relationships among variables, offering a more holistic understanding of how financial structure and sustainability practices influence firm performance and investor behavior. In particular, the model tests whether ESG performance mediates the relationship between capital structure and market valuation, and whether macroeconomic factors moderate these effects across countries. Data will be collected from publicly listed companies across major Latin American economies, including Chile, Colombia, and Peru, for which financial statements and ESG scores are available. The analysis will be conducted using the *lavaan* package in RStudio, enabling the estimation of latent constructs and structural paths simultaneously.

This research contributes to the growing body of literature on sustainable finance and corporate governance in emerging markets. By adopting a systems-based approach, it seeks to uncover the causal mechanisms linking sustainability practices to firm-level and market-level outcomes. The findings are expected to provide actionable insights for investors, corporate decision-makers, and policymakers aiming to foster resilient and responsible capital markets in the region.

Palabras clave

Structural Equation Modeling (SEM), Sustainable Finance, Capital Structure, ESG Performance, Latin American Stock Markets

1. Introduction

The study of stock market drivers has become increasingly relevant in recent decades, especially considering the dual challenges of globalization and sustainability (Yiming et al., 2024). Financial markets are no longer exclusively influenced by traditional economic and financial indicators, such as leverage, profitability, or firm size. Instead, non-financial aspects, particularly those related to Environmental, Social, and Governance (ESG) practices, have emerged as crucial determinants of firm value and investor behavior (Chau et al., 2025). This duality underscores the necessity of adopting integrative frameworks that can capture both financial and sustainability dimensions in order to understand market dynamics more comprehensively.

Latin America, represented in this study by Chile, Peru, and Colombia, provides an especially interesting context for this analysis. These countries share characteristics common to emerging economies: high dependence on commodity exports, institutional frameworks still consolidating, and relatively smaller and less liquid stock markets compared to developed counterparts. However, they also exhibit important differences in regulatory maturity, macroeconomic performance, and integration into international capital markets. For example, Chile has developed one of the most sophisticated capital markets in the region, driven by its pension system and strong regulatory environment (International Monetary Fund. Western Hemisphere Dept., 2023), whereas Peru and Colombia, despite making significant progress, continue to face challenges in market depth and diversification (Deloitte Global Economics Research Center, 2024). Analyzing firms across these contexts makes it possible to identify both common regional patterns and country-specific drivers of market valuation.

Spain, on the other hand, represents the perspective of a developed European economy with more mature financial markets, greater institutional stability, and broader investor bases (International Monetary Fund. Monetary and Capital Markets Department, 2024). Including Spanish firms in this study serves two purposes.

First, it provides a benchmark for comparison, allowing us to contrast how financial and sustainability drivers operate across different stages of market development. Second, it enriches the discussion by situating Latin American findings within a global framework, thus highlighting whether emerging markets are converging toward international practices in corporate finance and sustainability or whether they continue to follow distinctive trajectories.

A central element of this research is the incorporation of ESG performance as a variable that goes beyond mere corporate reputation. ESG factors are increasingly considered by investors worldwide as indicators of long-term risk management and sustainable value creation (Vu et al., 2025). Several studies have shown that firms with strong ESG

performance may enjoy lower cost of capital, greater resilience in times of crisis, and stronger investor loyalty (Cardillo & Basso, 2025). However, the evidence is mixed and sometimes context-dependent, particularly in emerging economies where capital markets may still prioritize short-term profitability over sustainability. In this regard, Chile, Peru, and Colombia provide fertile ground for examining whether ESG ratings exert a significant influence on firm valuation or whether traditional financial indicators remain dominant.

Furthermore, the use of Structural Equation Modeling (SEM) allows this study to go beyond linear relationships and test for more complex dynamics, such as mediation and moderation effects (Schuberth et al., 2023). For instance, ESG performance may act as a mediator between capital structure and market valuation, implying that firms with more balanced financial structures and robust sustainability practices are better positioned to achieve favorable stock market outcomes (Zhang et al., 2025). At the same time, macroeconomic and institutional conditions, which differ markedly between Latin American economies and Spain, may moderate these effects, highlighting the contextual dependence of financial and non-financial drivers (Brum-Civelli et al., 2024).

From a theoretical perspective, this research aligns with two complementary frameworks. On the one hand, the trade-off theory (Kraus & Litzenberger, 1973) and pecking order theory (Myers & Majluf, 1984) provide insights into how firms in different contexts structure their capital and the implications for profitability and risk. On the other hand, the stakeholder theory (Freeman, 1984) and the concept of sustainable finance emphasize the role of ESG practices in balancing shareholder value with broader social and environmental responsibilities. Integrating these perspectives contributes to a more holistic understanding of how firms create and sustain value in contemporary financial markets.

This study is also relevant from a policy and managerial perspective. Policymakers in Latin America are increasingly promoting initiatives to strengthen corporate governance and foster sustainable practices, recognizing their importance for financial stability and long-term competitiveness. For managers, understanding how ESG performance interacts with financial indicators to shape market valuation is crucial for designing strategies that attract investors and ensure corporate resilience. For investors, both institutional and individual, the findings of this research provide evidence-based criteria for decision making in increasingly complex markets.

In this manner, this study seeks to explore the interplay between financial variables—such as leverage, profitability, and capital structure—and non-financial aspects represented by ESG performance, using firms listed in Chile, Peru, Colombia, and Spain as the empirical basis. By adopting a comparative approach and applying Structural Equation Modeling, it contributes to the growing literature on sustainable finance and corporate governance while offering practical insights for stakeholders across emerging and developed

markets. The comparative lens not only enriches academic understanding but also fosters a dialogue between regions, highlighting potential pathways for convergence and lessons that Latin American markets can draw from the Spanish experience.

2. Literature review

2.1. Capital Structure Theories and Market Valuation

The analysis of stock market drivers traditionally begins with capital structure, one of the most studied areas in corporate finance (Modigliani & Miller, 1958); (Modigliani & Miller, 1963). According to the trade-off theory, firms balance the tax advantages of debt against the costs of financial distress to determine their optimal leverage level. A moderate use of debt may enhance firm value through tax shields, while excessive leverage increases bankruptcy risks, negatively affecting market perception and valuation. Empirical evidence from both developed and emerging markets suggests that the optimal leverage ratio is highly context-dependent, influenced by institutional quality, investor protection, and market depth (Loncan et al., 2024).

Complementary to this, the pecking order theory emphasizes the hierarchy of financing choices, where firms prefer internal financing (retained earnings) over external debt, and debt over equity issuance (Myers & Majluf, 1984). This theory highlights information asymmetries as a determinant of financing behavior. In emerging economies such as Chile, Peru, and Colombia, higher information asymmetry, weaker capital markets, and concentrated ownership structures often reinforce reliance on debt, making leverage a central driver of stock valuation. By contrast, in developed economies such as Spain, broader and more liquid markets mitigate these asymmetries, potentially moderating the influence of capital structure on market performance.

2.2. Profitability and Firm Performance

Profitability indicators, such as return on assets (ROA) and return on equity (ROE), are central to investors' evaluation of firm value. The efficient market hypothesis (EMH) postulates that stock prices fully reflect all available information, including financial performance metrics (Fama, 1970); (Fama, 1991). Under this framework, higher profitability should directly translate into higher stock returns and valuations. However, in emerging markets, the limited efficiency of financial systems and the prevalence of external shocks often weaken this relationship.

In addition, profitability is closely tied to firm resilience, as companies with strong performance are more likely to attract capital, invest in innovation, and withstand market downturns. From an agency theory perspective (Mitnick, 1975); (Jensen & Meckling, 1976), profitability also reduces conflicts of interest between managers and shareholders,

since higher performance aligns incentives and generates greater confidence in managerial decisions.

2.3. ESG Performance and Sustainable Finance

In recent years, sustainable finance has emphasized the role of non-financial factors in explaining firm valuation. The incorporation of Environmental, Social, and Governance (ESG) performance into financial analysis stems from the growing recognition that firms are embedded in broader social and ecological systems (Handoyo & Anas, 2024). The stakeholder theory (Freeman, 1984) argues that long-term value creation requires addressing the interests of multiple stakeholders, including employees, customers, communities, and the environment, rather than focusing exclusively on shareholders.

Empirical studies indicate that firms with strong ESG ratings may experience several advantages: reduced cost of capital, stronger reputation, improved risk management, and enhanced investor loyalty (Chau et al., 2025). These benefits are especially relevant in times of crisis, when stakeholders are more sensitive to corporate responsibility and governance quality. At the same time, ESG practices can mediate the relationship between financial structure and firm value, suggesting that sustainability is not a peripheral factor but an integral component of corporate strategy (Cardillo & Basso, 2025).

However, the evidence remains heterogeneous. In developed markets, ESG ratings are increasingly integrated into investment decisions, supported by sophisticated data providers and regulatory frameworks. In contrast, in many emerging economies, ESG disclosure is voluntary and inconsistent, limiting its influence on investor behavior (Lukács & Molnár, 2025). The comparative analysis between Chile, Peru, Colombia, and Spain thus provides an opportunity to test whether ESG practices significantly affect stock market dynamics across different institutional environments.

2.4. Institutional and Macroeconomic Moderators

Another critical dimension is the role of macroeconomic and institutional factors. According to the institutional theory, the behavior of firms and markets is shaped by the regulatory, normative, and cultural frameworks of their respective environments (Janićijević, 2014). Latin American economies often face challenges such as political volatility, regulatory uncertainty, and limited enforcement mechanisms, which can moderate the effects of both financial and ESG variables on market valuation (Dandaro & Lima, 2023).

For example, Chile's relatively strong institutional framework and regulatory environment may allow ESG practices to be more readily incorporated into market valuation, while in Peru and Colombia, weaker institutional structures may reduce the visibility and impact of ESG disclosures. Spain, by contrast, benefits from the European

Union's regulatory initiatives, such as the EU Taxonomy for Sustainable Activities, which standardizes ESG reporting and increases investor reliance on sustainability indicators.

2.5. Integrative Perspective: SEM as an Analytical Tool

Given the complexity of these relationships, a holistic approach is necessary to capture both direct and indirect effects of financial and non-financial variables. Structural Equation Modeling (SEM) provides a robust methodological framework to simultaneously estimate latent constructs (e.g., market dynamics, sustainability orientation) and test mediation or moderation effects (Tomarken & Waller, 2005). This allows for the examination of whether ESG performance mediates the impact of capital structure on market valuation, and whether macroeconomic factors moderate the strength of these relationships across different countries.

By applying SEM to firms from Chile, Peru, Colombia, and Spain, this study builds a comprehensive theoretical model that integrates financial theories (trade-off, pecking order, agency) with sustainability-oriented perspectives (stakeholder and institutional theories). This integrative framework reflects the evolving nature of financial markets, where traditional drivers of profitability and leverage interact with sustainability concerns and institutional conditions to shape firm performance and market valuation.

3. Material and methods

3.1. Research Design

This study adopts a quantitative and explanatory research design aimed at identifying and testing the relationships between financial structure, profitability, ESG performance, and stock market valuation. To achieve this, the analysis relies on Structural Equation Modeling (SEM), a multivariate statistical technique that allows for the simultaneous estimation of direct, indirect, and mediating effects among observed and latent variables. This methodological approach is particularly suited to capturing the complex interplay between financial and non-financial drivers of firm performance, as well as to assessing the robustness of these relationships across diverse institutional contexts.

3.2. Sample Selection and Data Sources

The sample comprises publicly listed companies from Chile, Peru, Colombia, and Spain, chosen to provide both a Latin American and European perspective. The inclusion of three Latin American economies—representing emerging markets with heterogeneous institutional frameworks—and one European country—Spain, representing a developed financial market—offers a comparative framework to analyze how different market contexts condition the influence of financial and ESG variables on stock valuation.

- Chile: Firms were selected from the Santiago Stock Exchange (Bolsa de Comercio de Santiago), which is one of the most developed capital markets in Latin America.

- Peru: Firms were drawn from the Lima Stock Exchange (Bolsa de Valores de Lima), representing a smaller but growing market with increasing integration into regional initiatives such as the Mercado Integrado Latinoamericano (MILA).

- Colombia: Companies were included from the Colombian Stock Exchange (Bolsa de Valores de Colombia), which plays a key role in the Andean region.

- Spain: Data were obtained from companies listed on the Bolsa de Madrid (BME Spanish Exchanges), providing a developed-market benchmark under European Union regulations.

Financial data—including leverage ratios, debt-to-equity, return on assets (ROA), return on equity (ROE), and stock returns—were obtained from company financial statements, annual reports, and commercial databases (Refinitiv®, Yahoo Finance!® and investing.com®). Non-financial data, specifically ESG Risk Ratings or ESG scores, were collected from Refinitiv.

3.3. Variables and Constructs

The SEM model integrates both observed variables and latent constructs:

- Capital Structure: measured through leverage ratio (total debt to total assets) and debt-to-equity ratio.

- Profitability: measured through return on assets (ROA), return on equity (ROE), and stock returns.

- ESG Performance: operationalized using ESG risk ratings or composite ESG scores, normalized for comparability across countries.

- Market Valuation (latent variable): captured through price-to-book ratio and Tobin's Q, widely recognized as proxies for investors' assessment of firm value.

- Control Variables: firm size (log of total assets), industry sector (dummy variables), and country-level macroeconomic indicators (GDP growth, inflation, and institutional quality indexes).

These variables were standardized (z-scores) to ensure comparability across countries and industries.

3.4. Methodological Approach

The analysis was carried out using RStudio and the lavaan package, which enables the estimation of SEM models with latent constructs. The procedure followed these steps:

- Descriptive Statistics and Correlations: Initial examination of mean, variance, and correlation matrices to identify distributional properties and potential multicollinearity issues.

- Measurement Model: Confirmatory factor analysis (CFA) was performed to validate the latent constructs of market valuation and sustainability orientation, ensuring that indicators loaded significantly on their respective factors.

Structural Model: The hypothesized relationships were tested, including: - The effect of capital structure on market valuation.

- The mediating role of ESG performance in the relationship between financial structure and valuation.

- The direct effect of profitability on market valuation.

- The moderating role of country-level macroeconomic conditions.

Model Fit Assessment: Goodness-of-fit indices such as the Comparative Fit Index (CFI), Tucker-Lewis Index (TLI), Root Mean Square Error of Approximation (RMSEA), and Standardized Root Mean Square Residual (SRMR) were used to evaluate the adequacy of the model. Thresholds followed conventional cut-offs (CFI/TLI ≥ 0.90 ; RMSEA ≤ 0.08 ; SRMR ≤ 0.08).

Robustness Checks: Country-specific models were estimated to assess heterogeneity across Chile, Peru, Colombia, and Spain, as well as a pooled model to test for regional convergence.

3.5. Ethical Considerations

All data used in this study are publicly available from official stock exchange platforms and financial databases. The analysis does not involve confidential or private information from companies or individuals.

4. Results

The SEM applied to the data from Chile, Peru, Colombia, and Spain shows an outstanding overall fit. The statistical indicators show a $\chi^2(1) = 0.027$ ($p = 0.871$), RMSEA = 0.000 with 90% CI [0.000, 0.164], CFI = 1.000, TLI = 1.008, and SRMR = 0.007, which together confirms that the proposed structure adequately reproduces the relationships observed in the sample. This methodological result strengthens the validity of the model, allowing for a confident interpretation of the factor loadings and structural relationships.

Regarding the validity of the Market Dynamics (MarketDyn) latent variable, it is observed that both the price-to-book ratio (set for model identification) and the Tobin's Q index have high and significant loadings, with the latter being particularly notable (0.976; $z = 33.088$; $p < 0.001$; standardized = 0.988). This suggests that both indicators consistently capture the stock market dynamics of the markets studied, in line with the literature that recognizes these metrics as robust proxies for market value and growth expectations.

However, the results of the structural relationships show that neither leverage ($\beta = -0.115$; $p = 0.310$) nor ESG scores ($\beta = 0.030$; $p = 0.452$) exert a statistically significant effect

on market dynamics. Additionally, the covariance between leverage and ESG ($\beta = -0.135$; $p = 0.182$) also fails to reach significance. This evidence indicates that, in the sample considered, capital structure decisions and corporate sustainability performance are not key drivers of stock market performance.

The analysis of explained variance reinforces this conclusion: while the Tobin's Q presents an R^2 of 0.976—confirming the relevance of the indicators chosen to measure MarketDyn—the explained variance of the latent variable itself is only 0.015. In other words, the model is robust in terms of fit, but its explanatory capacity for stock market dynamics is limited. This finding aligns with previous studies in emerging markets that warn about the complexity of capturing the determinants of stock market valuation solely from company-internal factors (capital and ESG), without considering macroeconomic, regulatory, and institutional elements.

In this sense, the results suggest the need to expand the analytical model by incorporating variables such as economic growth, inflation, interest rates, and exchange rates, as well as factors related to market liquidity and investor confidence. Furthermore, the comparison with Spain, as a developed economy, reinforces the hypothesis that stock market dynamics in Latin America respond to a more complex combination of structural factors, in which the direct influence of ESG scores or leverage is still incipient (see Table 1).

Table 1. SEM results

Section	Indicator / Relation	Estimation	Standard error	z	p-value	Standard
Global Adjustment	$\chi^2 (1) = 0.027, p = 0.871$					
	RMSEA = 0.000 (IC90% [0.000, 0.164])					
	CFI = 1.000					
	TLI = 1.008					
	SRMR = 0.007					
Factor Loads	price_to_book_z	1.000 (fijado)	—	—	—	1.012
(MarketDyn)	tobins_q_z	0.976	0.029	33.088	0.000	0.988
Regressions	MarketDyn $\leftarrow$ leverage_z	-0.115	0.114	-1.016	0.310	-0.114
	MarketDyn $\leftarrow$ esg_z	0.030	0.040	0.752	0.452	0.030
Covariance	leverage_z $\leftrightarrow$ esg_z	-0.135	0.101	-1.334	0.182	-0.137
Error Variances	price_to_book_z	-0.025	0.018	-1.373	0.170	-0.025
	tobins_q_z	0.024	0.017	1.409	0.159	0.024
	MarketDyn	0.996	0.935	1.065	0.287	0.985
R²	tobins_q_z = 0.976; MarketDyn = 0.015					

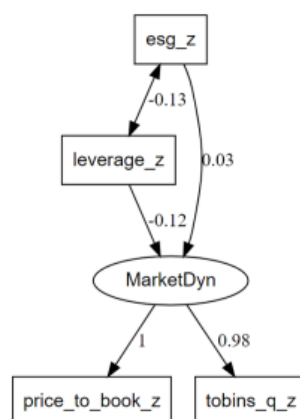
Source: self-made

Figure 1 provides a graphical view of the estimated structure of the structural equation model (SEM) applied to the markets of Chile, Peru, Colombia, and Spain. First, the latent variable Market Dynamics (MarketDyn) is consistently measured through the Price-to-Book and Tobin's Q indicators. Both present very high loadings (1 and 0.98, respectively), confirming the validity of these indicators in capturing stock market dynamics, in line with the literature that recognizes them as reliable measures of value creation and market expectations.

Regarding structural paths, leverage shows a negative effect on MarketDyn (-0.12), although not statistically significant. This finding suggests that a higher level of debt does not necessarily generate a clear adverse impact on market perception, but neither does it constitute a relevant driver of stock market dynamics in the context analyzed. Similarly, ESG scores exhibit a very weak, equally non-significant, positive effect on MarketDyn (0.03), reflecting that corporate sustainability has not yet emerged as a determining factor in explaining the behavior of financial markets in the countries studied. The negative covariance between leverage and ESG (-0.13) suggests tensions between capital structure decisions and sustainability performance, although it does not reach statistical significance.

Despite the outstanding overall fit of the model, the explained variance of the central variable MarketDyn is minimal ($R^2 = 0.015$). This indicates that neither leverage nor ESG performance substantially explain stock market dynamics in these markets. The graph reinforces the need to expand the analytical framework by incorporating macroeconomic factors such as economic growth, inflation, interest rates, and exchange rates, as well as institutional and market liquidity variables that likely exert a greater influence on stock market valuation. In this sense, the results suggest that, in Latin America and Spain, the true drivers of financial markets must be sought in a broader set of structural and contextual conditions, where corporate sustainability and capital structure still play a secondary role.

Figure 1. SEM results diagram



Source: self-made

5. Discussion

The results obtained provide an interesting overview of the drivers of stock market dynamics in Chile, Peru, Colombia, and Spain. First, the structural equation model presents an outstanding overall fit, supporting the methodological validity and internal consistency of the measurements. The latent variable Market Dynamics is robustly defined through the Price-to-Book and Tobin's Q indicators, confirming that both are reliable proxies for capturing market valuation and growth expectations in the countries analyzed.

However, the fact that neither leverage nor ESG scores show statistically significant effects on Market Dynamics raises important questions. In the case of leverage, the estimated negative relationship suggests that a higher level of debt could be associated with a slight decrease in market dynamics, although the lack of significance indicates that this relationship is not consistent across national contexts (Akpada et al., 2024). Regarding ESG, the positive effect, albeit weak, indicates that markets are beginning to recognize corporate sustainability efforts, but this has not yet become a central determinant of stock market performance (Anselmi & Petrella, 2025). The negative covariance between leverage and ESG reinforces the idea of potential tensions between financial decisions and sustainability commitments, although there is no conclusive evidence in this sample (Chau et al., 2025).

The low R^2 of Market Dynamics (1.5%) is one of the most relevant findings, as it reveals the limited explanatory capacity of the model in its current form. This suggests that stock market dynamics in Latin America and Spain respond to more complex and multidimensional factors that transcend the corporate variables considered (Botey-Fullat et al., 2023). Macroeconomic factors such as GDP growth, inflation, interest rates, and exchange rate volatility likely play a more decisive role in the region's markets, as documented by previous studies in emerging contexts (Ibrahimov et al., 2025). Furthermore, institutional and regulatory variables, such as capital market depth, the quality of corporate governance, and the degree of international financial integration, could explain why the effects of leverage and ESG are weak in this analysis (Chau et al., 2025).

In comparative terms, the inclusion of Spain as a developed economy contrasts with the results for Latin American countries. Although the model does not explicitly distinguish between regions, the lack of significance in the effects of leverage and ESG can be interpreted as evidence that stock market dynamics in emerging markets continue to be more influenced by macroeconomic and institutional shocks than by internal company factors. This finding reinforces the need to build analytical frameworks that simultaneously integrate corporate, contextual, and regulatory variables to understand market dynamics in Latin America (Lizarzaburu Bolaños et al., 2015).

In terms of public policy, the results suggest the need to strengthen institutional and regulatory frameworks that allow Latin American financial markets to more effectively incorporate ESG factors and capital structure decisions into stock market valuations (Hluszko et al., 2024). The weak impact of these variables on market dynamics reflects, on the one hand, the limited depth of the region's capital markets and, on the other, the lack of clear incentives for investors to integrate sustainability criteria into their decisions (Qureshi et al., 2025). This raises the urgent need to design policies that promote transparency and standardization in the disclosure of ESG information, strengthen corporate governance, and generate sustainable financing mechanisms that connect companies with investors interested in the long term (Habib et al., 2025). Furthermore, it is important to advance regional financial integration so that corporate sustainability becomes a tangible factor in the competitiveness and resilience of Latin American markets in the face of economic and global shocks (OECD, 2023).

Finally, the results invite reflection on the relationship between sustainability and financial markets in the region. Unlike what is observed in Europe or North America, where ESG scores are beginning to have a more visible effect on company valuations, in Latin America this link appears to be incipient. This opens up an area of research and action to strengthen regulatory frameworks, public policies, and transparency regarding sustainability, so that investment decisions more effectively integrate ESG criteria and contribute to the stability and development of regional financial markets.

6. Conclusions

This study sought to identify the drivers of stock market dynamics in Chile, Peru, Colombia, and Spain through a structural equation model that integrated traditional financial variables and corporate sustainability criteria. The results show that, although the model presents an outstanding overall fit and the latent variable Market Dynamics is solidly defined by the Price-to-Book and Tobin's Q indicators, neither leverage nor ESG scores emerge as significant determinants of market dynamics.

The low explained variance of Market Dynamics shows that the corporate factors analyzed capture only a marginal part of the forces shaping stock market behavior in the countries studied. This confirms the need to incorporate macroeconomic variables—such as economic growth, inflation, interest rates, and the exchange rate—as well as institutional and regulatory factors that influence investor confidence and the stability of financial markets in future models.

In comparative terms, the inclusion of Spain offers a contrast with emerging Latin American markets, where stock market dynamics appear to be more influenced by external shocks and structural conditions than by internal company decisions. This finding adds

evidence to the literature that highlights the differences in valuation mechanisms between developed and emerging economies.

Finally, the results have direct implications for public policy. The limited impact of ESG performance on stock market dynamics suggests that corporate sustainability has not yet been fully internalized by Latin American markets. This raises the need to strengthen regulatory frameworks, promote standardization in ESG information disclosure, and develop sustainable financial instruments that connect responsible business practices with stock market valuation. Only in this way will it be possible to move toward more resilient, transparent financial markets aligned with the sustainable development challenges in the region.

References

- Akpataka, O. S., Farouk, M. A., Dang, D. Y., & Fodio, M. I. (2024). Does Profitability Moderate the Relationship Between the Leverage and Dividend Policy of Manufacturing Firms in Nigeria and South Africa? *Journal of Risk and Financial Management*, 17(12), 563. <https://doi.org/10.3390/jrfm17120563>
- Anselmi, G., & Petrella, G. (2025). ESG ratings: Disagreement across providers and effects on stock returns. *Journal of International Financial Markets, Institutions and Money*, 100, 102133. <https://doi.org/10.1016/j.intfin.2025.102133>
- Botey-Fullat, M., Marín-Palacios, C., & Arias-Martín, P. (2023). Macroeconomics and the Spanish stock market, impact-response analysis. *Economic Research Ekonomska Istraživanja*, 36(1). <https://doi.org/10.1080/1331677X.2023.2180062>
- Brum-Civelli, C., Fried-Gindel, A., & Garcia-Hiernaut, A. (2024). IFCI-SA: International financial conditions index for South American economies. *Research in International Business and Finance*, 72, 102507. <https://doi.org/10.1016/j.ribaf.2024.102507>
- Cardillo, M. A. dos R., & Basso, L. F. C. (2025). Revisiting knowledge on ESG/CSR and financial performance: A bibliometric and systematic review of moderating variables. *Journal of Innovation & Knowledge*, 10(1), 100648. <https://doi.org/10.1016/j.jik.2024.100648>
- Chau, L., Anh, L., & Duc, V. (2025). Valuing ESG: How financial markets respond to corporate sustainability. *International Business Review*, 34(3), 102418. <https://doi.org/10.1016/j.ibusrev.2025.102418>
- Dandaro, F. M., & Lima, F. G. (2023). ESG Performance and Credit Risk in Latin America. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 17(3), 40–56. https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v0i0.53433
- Deloitte Global Economics Research Center. (2024). *Latin American economies, as they stand post pandemic*.
- Fama, E. F. (1970). Efficient Capital Markets: A Review of Theory and Empirical Work. *The Journal of Finance*, 25(2), 383. <https://doi.org/10.2307/2325486>
- Fama, E. F. (1991). Efficient Capital Markets: II. *The Journal of Finance*, 46(5), 1575– 1617. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6261.1991.tb04636.x>
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Pitman.
- Habib, A., Oláh, J., Khan, M. H., & Luboš, S. (2025). Does integration of ESG disclosure and green financing improve firm performance: Practical applications of stakeholders theory. *Heliyon*, 11(4), e41996. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2025.e41996>
- Handoyo, S., & Anas, S. (2024). The effect of environmental, social, and governance (ESG) on firm performance: the moderating role of country regulatory quality and government effectiveness in ASEAN. *Cogent Business & Management*, 11(1). <https://doi.org/10.1080/23311975.2024.2371071>
- Hluszko, C., Barros, M. V., Souza, A. M. de, Ramos Huarachi, D. A., Castillo Ulloa, M. I., Moretti, V., Puglieri, F. N., & de Francisco, A. C. (2024). Sustainability in practice: Analyzing environmental, social and governance practices in leading Latin American organizations' reports. *Cleaner Production Letters*, 7, 100069. <https://doi.org/10.1016/j.clpl.2024.100069>

- Ibrahimov, O., Vancsura, L., & Parádi-Dolgos, A. (2025). The Impact of Macroeconomic Factors on the Firm's Performance—Empirical Analysis from Türkiye. *Economies*, 13(4), 111. <https://doi.org/10.3390/economies13040111>
- International Monetary Fund. Monetary and Capital Markets Department. (2024). Spain: Financial System Stability Assessment. *IMF Staff Country Reports*, 2024(154), 1. <https://doi.org/10.5089/9798400277887.002>
- International Monetary Fund. Western Hemisphere Dept. (2023). Chile: Selected Issues . *IMF Staff Country Reports*, 2023(037), 1. <https://doi.org/10.5089/9798400231643.002>
- Janičijević, N. (2014). The Institutional Organizational Theory As A New Research Framework For Understanding Contemporary Organizations. *Economic Themes*, 52(3), 242–262. <https://doi.org/10.1515/ethemes-2014-0016>
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305– 360. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)
- Kraus, A., & Litzenberger, R. H. (1973). A State-Preference Model of Optimal Financial Leverage. *The Journal of Finance*, 28(4), 911–922. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6261.1973.tb01415.x>
- Lizarzaburu Bolaños, E. R., Burneo, K., Galindo, H., & Berggrun, L. (2015). Emerging Markets Integration in Latin America (MILA) Stock market indicators: Chile, Colombia, and Peru. *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, 20(39), 74–83. <https://doi.org/10.1016/j.jefas.2015.08.002>
- Loncan, T., Panetsidou, S., & Synapis, A. (2024). Leverage, investment and institutional environments: Evidence from emerging markets. *International Journal of Finance & Economics*, 29(1), 849–866. <https://doi.org/10.1002/ijfe.2710>
- Lukács, B., & Molnár, P. (2025). Companies' ESG performance under soft and hard regulation environment. *Discover Sustainability*, 6(1), 701. <https://doi.org/10.1007/s43621-025-01657-0>
- Mitnick, B. M. (1975). The theory of agency. *Public Choice*, 24(1), 27–42. <https://doi.org/10.1007/BF01718413>
- Modigliani, F., & Miller, M. (1958). The Cost of Capital, Corporation Finance and the Theory of Investment. *American Economic Review*, 48, 261–297.
- Modigliani, F., & Miller, M. (1963). Corporate Income Taxes and the Cost of Capital: A Correction. *American Economic Association*, 53(3), 433–443.
- Myers, S. C., & Majluf, N. S. (1984). Corporate financing and investment decisions when firms have information that investors do not have. *Journal of Financial Economics*, 13(2), 187–221. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(84\)90023-0](https://doi.org/10.1016/0304-405X(84)90023-0)
- OECD. (2023). *Latin American Economic Outlook 2023*. OECD. <https://doi.org/10.1787/8c93ff6e-en>
- Qureshi, F., Qureshi, S., Ismail, I., & Yarovaya, L. (2025). Unlocking economic insights: ESG integration, market dynamics and sustainable transitions. *Energy Economics*, 145, 108407. <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2025.108407>

Schuberth, F., Hubona, G., Roemer, E., Zaza, S., Schamberger, T., Chuah, F., Cepeda Carrión, G., & Henseler, J. (2023). The choice of structural equation modeling technique matters: A commentary on Dash and Paul (2021). *Technological Forecasting and Social Change*, 194, 122665. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2023.122665>

Tomarken, A. J., & Waller, N. G. (2005). Structural Equation Modeling: Strengths, Limitations, and Misconceptions. *Annual Review of Clinical Psychology*, 1(1), 31– 65. <https://doi.org/10.1146/annurev.clinpsy.1.102803.144239>

Vu, T. N., Lehkonen, H., Junttila, J.-P., & Lucey, B. (2025). ESG investment performance and global attention to sustainability. *The North American Journal of Economics and Finance*, 75, 102287. <https://doi.org/10.1016/j.najef.2024.102287>

Yiming, W., Xun, L., Umair, M., & Aizhan, A. (2024). COVID-19 and the transformation of emerging economies: Financialization, green bonds, and stock market volatility. *Resources Policy*, 92, 104963. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2024.104963>

Zhang, T., Qin, C., & Lu, Z. (2025). Market competitiveness and corporate ESG performance. *International Review of Economics & Finance*, 101, 104201. <https://doi.org/10.1016/j.iref.2025.104201>

Violações de direitos no campo em tempos de ditadura: o caso de Encruzilhada Natalino, Rio Grande do Sul, Brasil (1980-1983)

Helen Scorsatto Ortiz

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS)

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

Este trabalho visa contribuir com a atual discussão acerca das implicações da ditadura empresarial-militar (1964-1985) no meio rural brasileiro, com destaque para o resgate das violações de direitos no campo. A investigação aborda faces dos processos de repressão governamental, com participação empresarial, e de resistência camponesa através de estudo de caso emblemático na luta pela terra e pela redemocratização do Brasil: o acampamento de Encruzilhada Natalino (1980-1983). Ocorrido no norte do Rio Grande do Sul, chegou a reunir seiscentas famílias sem-terra e insere-se no contexto que recolocou a reforma agrária no debate nacional e contribuiu para a formação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Centraliza-se na discussão e análise os abusos e as diferentes modalidades de violência sobre a população do campo, incluindo a intervenção militar federal sob liderança de notório agente da repressão política, as torturas psicológicas, as violações de direitos humanos, o deslocamento via projetos de colonização e oferta de terras na fronteira agrícola, etc. Dentre as estratégias de organização e resistência postas em prática, destacam-se a apropriação das brechas jurídicas no Estatuto da Terra, a contrainformação, a criação do Boletim Sem Terra e os inúmeros protestos e mobilizações. As principais fontes utilizadas na pesquisa compõem os chamados arquivos da repressão, com destaque àquelas produzidas pelo Serviço Nacional de Informação. Dezenas de dossiês dão mostras do sistemático monitoramento do acampamento, de suas lideranças, sua rede de apoio e solidariedade. Ainda, interessa-nos cotejar tais fontes com a visão dos atingidos/acampados, através de depoimentos/entrevistas e do já citado Boletim Sem Terra. Em suma, Encruzilhada Natalino é marco que revela desejo do Estado em manter inalterada a estrutura fundiária, valendo-se de forte aparato repressivo contra trabalhadores rurais e movimentos sociais, mesmo em tempos de abertura política, para assegurar interesses do latifúndio.

Palabras clave

Ditadura, repressão, resistência camponesa, Encruzilhada Natalino, Brasil

Voces y territorios: imaginarios sociales y gobernanza participativa frente al litio y el turismo en El Peñón (Catamarca, Argentina)

Vilma Edith Acosta Ortega

Universidad Nacional de Catamarca

Mario Contreras

Universidad Nacional de Catamarca

Nilda Ana Nuñez

Universidad Nacional de Catamarca

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

En la última década, la expansión simultánea de la minería de litio y el turismo de altura en El Peñón (Catamarca, Argentina) ha configurado un escenario de nuevas oportunidades económicas, pero también ha generado tensiones territoriales y socioambientales. La localidad de El Peñón, enclavada en un ecosistema de alta montaña, concentra actividades que han reconfigurado las percepciones y el imaginario social de los habitantes respecto a su modo de habitar el territorio y relacionarse con los bienes comunes.

La ponencia busca caracterizar las percepciones y el imaginario social de los actores locales frente a los procesos de transformación desde una perspectiva crítica y situada de gobernanza participativa. Se plantea contribuir a la construcción de modelos de desarrollo territorial sostenibles y más justos que incluyan y reconozcan las potencialidades de los habitantes, a través de las voces locales en la toma de decisiones.

Se adoptó un enfoque cualitativo con fuerte anclaje territorial, mediante reuniones comunitarias, entrevistas semiestructuradas y observación participante, realizadas entre 2023 y 2024. El posicionamiento teórico se enmarca en los debates latinoamericanos sobre justicia territorial, derechos colectivos y gobernanza ambiental, buscando visibilizar epistemologías locales.

Los habitantes de El Peñón expresan preocupación por la falta de participación efectiva en la planificación de proyectos extractivos y turísticos, reclamando consultas previas, monitoreo ambiental comunitario y distribución equitativa de beneficios. Persiste el vínculo ancestral de cuidado del territorio, aunque emergen nuevas miradas ligadas al progreso económico. Mujeres y jóvenes tienen un rol activo en propuestas alternativas como la gestión comunitaria del agua y el turismo responsable. Se concluye que es necesario repensar los modelos de desarrollo desde el territorio, fortaleciendo procesos de gobernanza participativa que integren las voces locales como condición para prácticas más justas en contextos de alta fragilidad ambiental y cultural.

Palabras clave

Gobernanza participativa, litio, turismo, desarrollo sostenible, percepciones e imaginario social



FLACSO
ARGENTINA

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.