

UniRío
editora

Dinámicas territoriales en América Latina

La necesidad de repensar
y proponer una nueva agenda
de desarrollo regional
posneoliberal

Jorge Luis Hernández, Héctor Martín Civitaresi
y Rogerio Leandro Lima da Silveira (Comps.)

ISBN: 978-987-688-510-2

e-book

Colección
Académico-Científica

C*Q+C

Dinámicas territoriales en América Latina = Dinâmicas territoriais na América Latina :
La necesidad de repensar y proponer una nueva agenda de desarrollo regional
posneoliberal = A necessidade de repensar e propor uma nova agenda de
desenvolvimento regional pós-neoliberal / Carlos Antônio Brandão ... [et al.] ;
compilación de Jorge Luis Hernández ; Héctor Martín Civitaresi. - 1a ed. -
Río Cuarto : UniRío Editora, 2022.
Libro digital, PDF - (Académico científica)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-688-510-2

1. Sociedad Contemporánea. 2. Economía Social. I. Brandão, Carlos Antônio. II.
Hernández, Jorge Luis, comp. III. Civitaresi, Héctor Martín, comp.
CDD 338.982

2022 © *UniRío editora*

Universidad Nacional de Río Cuarto
Ruta Nacional 36 km 601 – (X5804) Río Cuarto – Argentina
Tel.: 54 (358) 467 6309
editorial@rec.unrc.edu.ar
www.unirioeditora.com.ar

Primera edición: *noviembre de 2022*

ISBN 978-987-688-510-2



Este obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 2.5 Argentina.
http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/ar/deed.es_AR



Uni. Tres primeras letras de «Universidad».
Uso popular muy nuestro; la Uni.
Universidad del latín «universitas»
(personas dedicadas al ocio del saber),
se contextualiza para nosotros en nuestro anclaje territorial
y en la concepción de conocimientos y saberes contruidos
y compartidos socialmente.

El río. Celeste y Naranja. El agua y la arena de nuestro
Río Cuarto en constante confluencia y devenir.

La gota. El acento y el impacto visual: agua en un movimiento
de vuelo libre de un «nosotros».
Conocimiento que circula y calma la sed.

Consejo Editorial

Facultad de Agronomía y Veterinaria
Prof. Mercedes Ibañez y Prof. Alicia Carranza

Facultad de Ingeniería
Prof. Marcelo Alcoba

Facultad de Ciencias Económicas
Prof. Clara Sorondo

Biblioteca Central Juan Filloy
*Bibl. Claudia Rodríguez
y Prof. Mónica Torreta*

Facultad de Ciencias Exactas,
Físico-Químicas y Naturales
Prof. Sandra Miskoski

Secretaría Académica
*Prof. Sergio González
y Prof. José Di Marco*

Facultad de Ciencias Humanas
Prof. Graciana Perez Zavala

Equipo Editorial

Secretario Académico: *Sergio González*

Director: *José Di Marco*

Equipo: *José Luis Ammann, Maximiliano Brito,
Ana Carolina Savino, Lara Oviedo, Roberto Guardia,
Marcela Rapetti y Daniel Ferniot*

Índice

Presentación	6
Parte 1	
Transición energética y bioeconomía: avances, retrocesos y perspectivas para construir el bio-futuro de las regiones.....	10
Transición energética y comercio internacional: Desafíos para América Latina y el Caribe	
<i>Verónica Gutman</i>	11
Biocombustibles en la región pampeana argentina. Contexto de desarrollo y actores.	
<i>Ricardo Alfio Finola y Juan José Torres</i>	26
Parte 2	
Repercusiones de la pandemia Covid-19 en el trabajo, la economía y la sociedad: nuevos retos y oportunidades para repensar el desarrollo territorial	50
Pandemia e Repercussões no Trabalho: implicações e desafios olhados a partir da experiência brasileira.	
<i>Marco André Cadoná</i>	51
Desarrollo periférico y vulnerabilidad social expandida. Los impactos de la crisis socio sanitaria en América Latina y los desafíos de política en la tercera década del Siglo XXI	
<i>Cesar Gustavo Busso</i>	79
Parte 3	
Políticas públicas y territorio: democracia, participación social, arreglos institucionales	95
Disparidades territoriales y Políticas de desarrollo. Acerca de las Comunidades Regionales en la Provincia de Córdoba - Argentina	
<i>Mónica Donadoni y Analía Emiliozzi</i>	96
Territorialización de políticas públicas de hábitat en el contexto de pandemia. Reflexiones sobre el caso de San Carlos de Bariloche, Argentina.	
<i>Tomás Alejandro Guevara</i>	118
Parte 4	
El futuro de las cadenas de valor globales: impacto en los territorios y nuevos modos de producción sostenibles	134
O futuro das cadeias globais, o impacto nos territórios e as novas formas de produção sustentáveis	
<i>Cidonea Machado Deponti</i>	135
Cadenas Globales de Valor: Algunas reflexiones en torno a su evolución e implicancias para el desarrollo de América Latina	
<i>Florencia Granato, Cecilia Bressan, Marianela Gomez y Pamela Natali</i>	147

Un análisis de la cadena de valor de la industria porcina en Argentina en los mercados globales <i>Diego Tello y Franco Perotti</i>	166
Insostenibilidad de la agricultura industrial y ruta a un nuevo paradigma alimentario <i>César Adrián Ramírez Miranda y Arlen Eugenia Ramírez Barajas</i>	184
Territorios en transformación productiva en la Norpatagonia. Transición energética y nuevas inversiones en Vaca Muerta a la salida de la pandemia del COVID 19. Un aporte para las PyMEs de hidrocarburos <i>S. Graciela Landriscini</i>	201
Parte 5	
Ciudades intermedias y regiones de influencia: urbanización, nuevas relaciones urbano-rurales y cohesión territorial	229
Urbanização, Cidades Médias e Região: Apontamentos para uma outra agenda de desenvolvimento urbano e regional no Brasil <i>Rogério Leandro Lima da Silveira, Brenda Eckel Machado y Cheila Carine Seibert</i>	230
Parte 6	
Dinámicas territoriales en América Latina: la necesidad de repensar, replantear y proponer una nueva agenda de desarrollo regional posneoliberal	248
Uma nova agenda de desenvolvimento regional para a América Latina? <i>Ivo Marcos Theis</i>	249
Re-Pensar um programa de pesquisas territoriais críticas em um capitalismo muito particular <i>Carlos Brandão</i>	269
Sobre los autores.....	291

Presentación

Sobre finales de 2019 comienza a propagarse aceleradamente una infección producida por extraño microbio, el coronavirus 2019 (Covid-19), que ya el 30 de enero de 2020 ameritó la declaración de epidemia determinante de una emergencia de salud pública de preocupación internacional por parte de la Organización Mundial de la Salud y, el 11 de marzo de ese año, declarada *pandemia* en consideración a que la epidemia se extendía por varios países, continentes o todo el mundo, y que afectaba a un gran número de personas.

Este acontecimiento, inesperado y disruptivo, se yuxtaponía con la dinámica de transformaciones, en el marco de una creciente liberalización y desregulación de las economías nacionales y fuertemente influida por el capital financiero, que venían reconfigurando el mapa productivo global, apoyadas sobre un proceso de innovación tecnológica muy intenso, tanto en lo tecno-productivo como en la gestión, facilitando un creciente fraccionamiento del proceso productivo y la distribución de la producción a escala planetaria sobre la base minimizar costos, aumentar la eficiencia a corto plazo y explotar las ventajas comparativas.

El despliegue mundial de las cadenas de valor rediseñadas sobre estas condiciones estaba siendo el objeto de abundantes estudios –teóricos y

empíricos– e intensos debates –académico-científicos y políticos– por las repercusiones territoriales que se venían produciendo, generando lugares, sectores y actores que se enriquecían o empobrecían a velocidades e intensidades sin antecedentes históricos.

Ese escenario, que interpelaba sobre la comprensión de su dinámica y gestión, fue el que estimuló el trabajo y la reflexión de un grupo de investigadores que, alojados en varias universidades latinoamericanas, veníamos realizando cuando irrumpió la crisis sanitaria que, con la reducción imperativa de la movilidad de personas y bienes, obligó a *corto plazo* a resolver problemas logísticos diversos, desde elementales, como la provisión de alimento y medicamentos al núcleo familiar, hasta otros mucho más sofisticados que implicaban la integración de las cadenas de valor de todos aquellos bienes que la hubieran dispersado sobre la superficie global, exponiendo la vulnerabilidad de la división regional de trabajo sobre la base de los criterios de rentabilización antes señalados, dejando señales de una necesaria reestructuración a mediano y largo plazo.

Así, la necesidad de revisar la agenda neoliberal derivada de las insatisfacciones con su dinámica, expresadas principalmente en la creciente exclusión de personas del sistema productivo formal y la marginación de territorios o su inclusión predatoria, se amplió a la luz de la vulnerabilidad emergente de la pandemia del Covid-19, dando origen a la idea de realizar un evento que permitiera compartir los desarrollos que estaban realizando con la intención de aportar a la comprensión de estas transformaciones, complementando saberes y experiencias para abordar dinámicas regionales a partir de fenómenos, procesos y experiencias en distintos países latinoamericanos.

En tal sentido se programó un Ciclo de webinars que, bajo el título “Dinámicas territoriales en América Latina: la necesidad de repensar, replantear y proponer una nueva agenda de desarrollo regional posneoliberal”, comenzó el 6 de abril de 2022 y finalizó el 11 de mayo del mismo año¹. Para trabajar una reunión semanal, se convocó a un conjunto de expertos para abordar en conjunto de ejes que se detallan:

- La transición energética y bioeconomía: avances, retrocesos y perspectivas para construir el bio-futuro de las regiones;

1 Los videos de cada jornada están disponibles en <https://www.youtube.com/c/canalobservadr>

- las repercusiones de la pandemia Covid-19 en el trabajo, la economía y la sociedad: nuevos retos y oportunidades para repensar el desarrollo territorial;
- las políticas públicas y territorio: democracia, participación social, arreglos institucionales;
- el futuro de las cadenas de valor globales: impacto en los territorios y nuevos modos de producción sostenibles;
- las ciudades intermedias y regiones de influencia: urbanización, nuevas relaciones urbano-rurales y cohesión territorial; y
- desde una perspectiva teórica, las dinámicas territoriales en América Latina: la necesidad de repensar, replantear y proponer una nueva agenda de desarrollo regional posneoliberal.

Algunas de las producciones que abonaron esa actividad son las que se presentan en esta publicación. Siguiendo el esquema temático precedente, se ofrecen los trabajos de *Verónica Gutman* y *Ricardo Alfio Finola* y *Juan Torres* donde, en el primero, se analizan los desafíos que plantea la transición energética para los países de América Latina y el Caribe desde la perspectiva del comercio internacional y, en el segundo, se presenta el contexto del desarrollo y los actores que impulsaron la producción de biocombustibles en la Argentina. Relacionados con el segundo eje se comparten los trabajos de *Marco André Cadona*, con un análisis de las repercusiones del Covid-19 sobre el trabajo en Brasil; y de *Gustavo Busso*, que reflexiona sobre los impactos de la crisis sociosanitaria en contextos de desarrollo periférico y vulnerabilidad social extendida. Vinculados con el tercer eje se recogen las producciones de *Mónica Donadoni* y *Analía Emiliozzi*, que tratan las disparidades territoriales y las políticas de desarrollo en un espacio subnacional argentino; y de *Tomás Guevara*, analizando políticas públicas de hábitat en el contexto de pandemia en una ciudad del mismo país. El desarrollo del eje cuarto ha aportado los trabajos de *Cidonea Machado Deponti* que analiza la inserción de la agricultura familiar en las cadenas globales de valor; de *Florencia Granato*, *Cecilia Bressan*, *Marianela Gomez* y *Pamela Natali* que reflexionan sobre las cadenas globales de valor enfatizando en su evolución e implicancias para el desarrollo de América Latina; de *Diego Tello* y *Franco Perotti*, que profundizan en el vínculo global de la cadena de valor de la industria porcina en Argentina; de *César Adrián Ramírez Miranda* y *Arlen Euge-*

nia Ramírez Barajas que identifican la insostenibilidad de la agricultura industrial y proponen un ruta hacia a un nuevo paradigma alimentario; y de *Graciela Landriscini* que avanza sobre una propuesta legislativa de estímulo a la PyMEs del sector hidrocarburífero en el contexto de la región norpatagónica de la formación Vaca Muerta. El eje quinto ha proporcionado el trabajo de *Rogério Leandro Lima da Silveira*, *Brenda Eckel Machado* y *Cheila Carine Seibert* que abordan la temática de la urbanización de las ciudades médias y sus relaciones con los espacios regionales, y la importancia de esa dinámica relacional en los territorios para los procesos de desarrollo regional, incluyendo algunos puntos que podrían estar presentes en una nueva agenda pós-neoliberal de desarrollo urbano e regional en Brasil. Por último, *Carlos Brandão e Ivo Marcos Theis* ofrecen dos reflexiones que abundan en elementos analíticos que, con diferentes niveles de dudas, aportan valioso material para el diseño de una agenda que permita superar el legado neoliberal.

Este libro, y el ciclo de webinarios que lo precedió, son el resultado de un conjunto de acciones de cooperación entre equipos de trabajo pertenecientes al Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional de la Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC); al Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Territorio, Economía y Sociedad (CIETES) – Universidad Nacional de Río Negro (UNRN), sede andina; y al Instituto de Investigaciones Sociales, Territoriales y Educativas (ISTE) – Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC) y CONICET, han tenido el apoyo financiero de las instituciones referidas y de la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación, a la vez que han recibido la importante colaboración de colegas de otras instituciones que posibilitaron la concreción de ambos eventos, a quienes agradecemos sincera, profunda y afectuosamente.

Por último, considerando que la programación del ciclo webinarios se realizó con anterioridad al inicio de la guerra entre Ucrania y Rusia en territorio europeo que, aun manteniendo incierto su desenlace, ya ha producido un conjunto de efectos que impactan sobre los países de América Latina, estos acontecimientos han quedado al margen de las reflexiones que se ofrecen y, seguramente, serán motivo de nuevos diálogos que, como bien señala Brandão, deberá ser necesariamente colectivo y multidisciplinar.

Parte 1

**Transición energética y bioeconomía:
avances, retrocesos y perspectivas para
construir el bio-futuro de las regiones**

Transición energética y comercio internacional:

Desafíos para América Latina y el Caribe

Verónica Gutman¹

Resumen

El artículo analiza los desafíos que plantea la transición energética para los países de América Latina y el Caribe desde la perspectiva del comercio internacional. Se analizan las principales tendencias globales observadas en materia de imposición de requisitos de acceso a mercados basados en criterios ambientales y climáticos y las implicancias para la región. Se destaca que si bien existen heterogeneidades entre los países latinoamericanos en materia de especialización exportadora y perfiles de emisiones de GEI se comparte el desafío de, entre otras cosas, desarrollar e implementar metodologías de estimación de huella de carbono de las exportaciones regionales (emisiones de GEI “embebidas” en los bienes y servicios exportados) a través de análisis de ciclo de vida. Se resalta

¹ Fundación Torcuato Di Tella (FTDT), Argentina.

que las diferencias en términos de composición de matrices energéticas y de transporte de carga de los distintos países marcarán diferencias en materia de “competitividad climática” en un contexto internacional que crecientemente irá demandando bienes y servicios “ambientalmente sostenibles” y, en un extremo, “carbono neutrales”. Se concluye que la transición energética no es tan solo un imperativo ecológico, técnico y moral sino también una urgente necesidad económica y comercial.

1. Introducción

El sector energético explica aproximadamente el 75% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero (GEI). Es por esto que para mantenernos por debajo de los 2 °C de aumento de temperatura en línea con los objetivos del Acuerdo de París es preciso transformar disruptivamente la forma en que producimos, transportamos y consumimos energía (IEA, 2021). Esto requerirá no solo cambios radicales en las matrices energéticas de todos los países del mundo sino también fuertes transformaciones económicas, sociales, laborales y comerciales.

El profundo esfuerzo que se requiere para impulsar la llamada “transición energética” a escala global se complejiza al considerar los distintos niveles de desarrollo relativo y la variedad de puntos de partida que enfrentan los distintos países en materia económico-financiera, social y de dotación de recursos naturales e infraestructura. Cada país posee diferentes capacidades para realizar los cambios necesarios y, también, para forzar a otros a hacer los cambios necesarios.

En este sentido, se viene observando en países del Norte Global una tendencia creciente a incorporar condicionamientos ambientales en sus políticas comerciales. Para el mediano plazo se espera una fuerte expansión de requerimientos de acceso a mercados basados en criterios especialmente climáticos.

Este artículo analiza los desafíos que plantea la transición energética para los países de América Latina y el Caribe desde la perspectiva del comercio internacional. En la Sección 2 se analizan las principales tendencias globales observadas en esta materia y en la Sección 3 se evalúan las implicancias para la región. Por último, en la Sección 4 se presentan algunos puntos de discusión.

2. Contexto internacional: Antecedentes y tendencias observadas

En diciembre de 2015 fue adoptado el Acuerdo de París en el marco de la 21° Conferencia de las Partes (COP21) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). Este tratado fijó entre sus objetivos “mantener el aumento de la temperatura global bien por debajo de los 2 °C respecto de los niveles pre-industriales y proseguir los esfuerzos tendientes a limitar este aumento a 1,5 °C” (Acuerdo de París², Art. 2.a).

Para cumplir esta meta es preciso reducir las emisiones de GEI mundiales hasta alcanzar cero emisiones netas en 2050 y, a partir de entonces, lograr “emisiones negativas”, esto es, que las absorciones de CO₂e³ por sumideros (bosques, suelos y océanos) sean mayores que los GEI emitidos cada año por la quema de combustibles fósiles, las actividades agropecuarias, los cambios en el uso del suelo (deforestación), los procesos industriales y la generación de residuos. Esto requiere impulsar una transición disruptiva y rápida en los sistemas energéticos, industriales, urbanos y de infraestructura del mundo, incluidos los sistemas de transporte y el sector residencial, reduciendo a la mitad las emisiones anuales de GEI hacia 2030, es decir, en 8 años (IPCC, 2021, 2019). Si bien durante 2020 se registró una caída sin precedentes en las emisiones globales anuales debido a los confinamientos masivos por COVID-19 (caída de 5,4% interanual), las emisiones retornaron en 2021 a niveles pre-pandemia (UNEP, 2021).

Los modelos disponibles en la literatura que simulan trayectorias de emisiones energéticas compatibles con la meta del Acuerdo de París contemplan, en términos generales, los siguientes elementos: i) satisfacción de la demanda de servicios energéticos con un uso menor de energía y una mayor eficiencia energética; ii) rápida electrificación de los usos finales de la energía (en reemplazo del gas natural y otros combustibles fósiles líquidos) y iii) alta penetración de fuentes de energía bajas en emisiones (las energías renovables deberían aportar el 70-85% de la electricidad en 2050) (IPCC, 2018).

2 El texto en español del Acuerdo de París puede consultarse en el siguiente link: https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf

3 CO₂e = Dióxido de carbono equivalente. Es una unidad de medida común del potencial de calentamiento global de los distintos GEI en relación al CO₂.

El último informe de Naciones Unidas sobre la llamada “brecha de emisiones” (la diferencia entre las emisiones de GEI que serían compatibles con la meta de 2° C -1.5° C y aquellas que efectivamente se materializarían de cumplirse los compromisos de mitigación declarados por los países a la fecha en el marco del Acuerdo de París) muestra que el mundo estaría en camino de alcanzar un aumento en la temperatura global de, como mínimo, 2,7 °C para fines de siglo (UNEP, 2021). Este incremento ocasionará fuertes cambios en los patrones de precipitaciones, mayor frecuencia de olas de calor, mayores sequías e inundaciones y aumentos en el nivel del mar, entre otros efectos, impactando sobre la biodiversidad y la disponibilidad de recursos clave para la vida humana como el agua potable, la energía, y la producción agrícola (IPCC, 2021).

Por estos motivos, uno de los focos de las negociaciones climáticas internacionales -que se desarrollan desde hace 30 años en el marco de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático- está puesto en el presente en aumentar la ambición en materia de mitigación.

En este marco, se está observando en países del Norte Global una tendencia creciente a implementar de manera transversal la perspectiva ambiental y climática en las políticas públicas, incluida la política comercial. La necesidad de reducir el impacto ambiental de las cadenas de producción, sumado a las tensiones geopolíticas, los crecientes costos del transporte marítimo (debido, entre otras cosas, a las demoras operativas impuestas por la pandemia, la menor disponibilidad de contenedores y el aumento generalizado de los precios del petróleo) y la creciente digitalización y automatización de los procesos productivos están redefiniendo la organización del comercio internacional (CEPAL, 2021).

La Unión Europea constituye el ejemplo más emblemático. En febrero de 2021 Bruselas lanzó su “Política comercial abierta, sostenible y firme”, una nueva estrategia que busca integrar la política comercial del bloque al Pacto Verde Europeo. El Pacto Verde Europeo establece una agenda para el desarrollo sostenible orientado a alcanzar la neutralidad de carbono en 2050⁴. En esta línea, y con el objetivo de evitar la llamada “fuga de carbono” (relocalización de empresas en países con

⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

políticas climáticas más laxas), el Parlamento Europeo aprobó en 2021 la incorporación de un mecanismo de ajuste en frontera por carbono (*carbon border adjustment mechanism* -CBAM⁵) para los bienes importados que funcionará de la siguiente manera. Hacia 2023 los exportadores deberán medir y reportar las emisiones de GEI “embebidas” en los productos que ingresan a Europa. A partir de 2026 estas emisiones deberán ser compensadas mediante la compra de “certificados CBAM”⁶. En la práctica, esto constituirá un sobre-arancel basado en la “huella de carbono” de los productos importados por el bloque. Los bienes alcanzados por la normativa europea incluirán, en una primera fase, hierro y acero, cemento, fertilizantes, aluminio y electricidad. En una segunda etapa se espera que se incluya también a los bienes agroalimentarios.

La “huella de carbono” es un indicador que mide el impacto de la producción de un bien o servicio en base a las emisiones de GEI directas e indirectas que este genera, considerando las emisiones asociadas a toda la cadena de suministros en base a un Análisis de Ciclo de Vida (ACV). El ACV tuvo sus orígenes en las décadas de 1960-1970 en la industria energética y, desde entonces, se ha convertido en una herramienta de amplio alcance utilizada para estimar los impactos ambientales de diferentes productos y/o sistemas. Las diversas etapas consideradas en un ACV incluyen desde la extracción de las materias primas hasta el procesamiento, fabricación, distribución, uso, reparación, mantenimiento y eliminación o reciclaje de los materiales (McManus y Taylor, 2018).

Una iniciativa similar de imposición de un mecanismo de ajuste en frontera por carbono se está discutiendo en el Congreso de los Estados Unidos⁷.

La Unión Europea viene trabajando también en la definición de metodologías de etiquetado de Huella Ambiental de Productos⁸ y ha adoptado un Plan de Acción de Economía Circular⁹. Las metodologías de estimación de Huella Ambiental son métodos armonizados para medir y comunicar el desempeño ambiental del ciclo de vida de bienes y

5 <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/carbon-border-adjustment-mechanism/product-details/20201009CDT04181>

6 https://ec.europa.eu/taxation_customs/green-taxation-0/carbon-border-adjustment-mechanism_en

7 <https://www.jdsupra.com/legalnews/legislation-to-impose-border-carbon-1269322/>

8 https://environment.ec.europa.eu/news/environmental-footprint-methods-2021-12-16_en

9 https://ec.europa.eu/environment/strategy/circular-economy-action-plan_es

servicios. Por su parte, el Plan de Acción de Economía Circular es parte de un conjunto de iniciativas que buscan establecer un marco de políticas para, por un lado, lograr que los productos, servicios y modelos de negocio sostenibles sean la norma y no la excepción y, por el otro, transformar los patrones de consumo a fin de reducir la generación de residuos. Estos cambios buscan impulsarse no solo a nivel de la Unión Europea sino también a escala global. Para eso el Plan establece, entre otras cosas, que se procurará “garantizar que los tratados de libre comercio reflejen los objetivos de la economía circular” (European Commission, 2020, Sección 7).

Sin embargo, a pesar de los grandes esfuerzos que está realizando la Unión Europea, es aún incierto el impacto que la guerra entre Rusia y Ucrania podría tener en el mediano plazo sobre la política ambiental del bloque, especialmente en materia energética y comercial.

Por su parte, la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) establecida por Estados Unidos, Canadá y México tras la aprobación del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) en 1994, publicó en 2020 un Plan Estratégico 2021-2025 con el fin de establecer una orientación de alto nivel para una agenda comercial y ambiental trilateral en el marco de su nuevo acuerdo de libre comercio. El Plan aborda temas tales como la pérdida de biodiversidad, el uso eficiente de los recursos naturales y la reducción de los residuos especialmente en el entorno marino y establece como uno de sus pilares fundamentales la “Economía circular y el manejo sustentable de materiales”. Se plantean como temas de interés, entre otros, la eficiencia energética en el sector privado, el aumento en los niveles de reciclaje y la reconfiguración de las cadenas de suministros hacia una mayor sostenibilidad, aumentando la transparencia en la toma de decisiones en base a los riesgos ambientales que surjan del análisis de ciclo de vida de los productos (CCA, 2020).

En lo que respecta a China, es de esperar que, tarde o temprano, el país implemente restricciones de acceso a mercado similares a las europeas. En 2021 finalmente se puso en marcha en dicho país un esquema nacional de comercio de emisiones (ETS por sus siglas en inglés), luego de una serie de programas piloto regionales implementados desde 2013. El esquema nacional chino involucra la imposición de límites de emisión de GEI para grandes empresas energéticas y permite el comercio de permisos de emisión. Hacia 2025 está prevista una expansión

gradual del esquema a otros sectores tales como acero, metales no ferrosos y cemento y, eventualmente, productos químicos, petroquímicos y grandes consumidores de electricidad (Roldao, 2022). En este contexto, es esperable que la obligatoriedad de medir y reportar emisiones de GEI se extienda a toda la cadena de suministros de las industrias chinas alcanzadas por la regulación.

Esto significa que la evaluación de proveedores internacionales en base a su desempeño ambiental, mediante la acreditación de una “etiqueta ambiental” y, en un extremo, “sellos de carbono-neutralidad”, podría volverse un requisito obligatorio para el acceso a mercados en un futuro cercano.

En respuesta a esto, se observa a nivel global una proliferación de estándares tanto a nivel público como privado basados en categorías de impacto ambiental, análisis de ciclo de vida y emisiones de GEI (por ejemplo, CarbonNeutral en Estados Unidos¹⁰, Climatop en Suiza¹¹ o Carbon Reduction Label en Francia, Alemania y Reino Unido¹²). De acuerdo al directorio global Ecolabel Index, existen actualmente más de 450 etiquetas ambientales y sellos de carbono-neutralidad tanto en países del Norte como del Sur Global¹³.

Por otra parte, en lo que respecta específicamente al comercio de alimentos, se está expandiendo el concepto de “millas alimenticias” (*food miles*), esto es, la distancia que viaja un alimento desde que es producido hasta que es consumido. Importa no sólo lo lejos que los alimentos se transportan sino también los métodos de transporte y el tipo de combustible utilizado (Wong, 2019; Lang, 2006). Estos movimientos podrían impulsar a futuro modificaciones en la conformación de las cadenas globales de valor agroalimentarias, en un contexto en el que las principales potencias económicas globales buscan una mayor autonomía estratégica impulsando sus propios procesos de regionalización comercial y productiva (CEPAL, 2021).

¿Cuáles serán las implicancias de estas tendencias observadas para los países de América Latina y el Caribe? Este interrogante se explora en la siguiente sección.

10 <http://www.ecolabelindex.com/ecolabel/carbonneutral>

11 <http://www.ecolabelindex.com/ecolabel/climatop>

12 <http://www.ecolabelindex.com/ecolabel/carbon-reduction-label>

13 <http://www.ecolabelindex.com/ecolabels/>

3. Carbono neutralidad, huella de carbono y acceso a mercados: Implicancias para América Latina y el Caribe

La región de América Latina y el Caribe en su conjunto explica menos del 8,5% de las emisiones globales de GEI, muy por detrás de China y el Este de Asia, Estados Unidos y la Unión Europea. Sin embargo, la región es altamente vulnerable a los impactos del cambio climático especialmente por las potenciales pérdidas agropecuarias e impactos sobre el agua, la biodiversidad, los bosques y el aumento en el nivel del mar. Estimaciones agregadas de los costos económicos que enfrentaría la región si la temperatura global aumentara 2,5 °C oscilan entre el 1,5% y el 5% del PBI actual. Esto refleja una de las grandes inequidades intrageneracionales del cambio climático: sus impactos son y serán más intensos en los países y poblaciones con menores niveles de desarrollo relativo, aunque estos países y poblaciones no sean ni hayan sido nunca los principales emisores de GEI (Bárcena et al, 2017; Galindo et al, 2015).

A pesar de estas vulnerabilidades, lo cierto es que los países de la región están siendo crecientemente evaluados en cuanto proveedores mundiales de bienes y servicios con la misma “vara climática” que el resto de los países tanto del Norte como del Sur global.

En este sentido, la región enfrenta el doble desafío de, por un lado, cumplir con los compromisos de mitigación establecidos en las Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC por sus siglas en inglés) presentadas por los respectivos gobiernos de cada país en el marco de la firma del Acuerdo de París y, por el otro, mejorar ciertos indicadores asociados a la medición de la huella ambiental y de carbono de los principales productos de exportación de la región.

América Latina exporta hidrocarburos, minerales, productos agroindustriales y manufacturas varias que son destinadas a Estados Unidos, la Unión Europea, China y otras economías de Asia como principales socios extrarregionales. Sin embargo, como es sabido, existen importantes heterogeneidades y diferencias entre los países de la región. Mientras que en cierto grupo de países destaca la presencia de productos energéticos en la canasta exportadora (Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Trinidad y Tabago, Venezuela), en otros predominan las exportaciones

de minerales (Chile y Perú), las manufacturas (México, fundamentalmente productos metálicos y automotrices) y los productos agrícolas y agropecuarios (Argentina, Paraguay y Uruguay). En el caso de Brasil su canasta de exportaciones incluye tanto productos agrícolas y agroindustriales como petróleo, minerales y manufacturas diversas (CEPAL, 2021).

También existen heterogeneidades entre los países de la región en materia de fuentes principales de emisión de GEI. Si bien en la mayoría destaca el cambio de uso del suelo y la silvicultura (categoría que incluye los procesos de deforestación), en un grupo de países (Argentina, Cuba, El Salvador, Guatemala, México, República Dominicana y Venezuela) sobresale el uso de energía fósil. Por su parte, el sector agropecuario es la principal fuente de emisiones de GEI en países como Uruguay, Haití y Nicaragua. Estas heterogeneidades reflejan, a su vez, ciertas diferencias en la especialización exportadora. Por un lado, la preponderancia del sector agropecuario y del cambio de uso del suelo refleja, en términos generales, la especialización primaria de la región. Por otro lado, una alta participación de la energía en los perfiles de emisiones de GEI nacionales muestra una mayor especialización petrolera y/o industrial (CEPAL, 2019).

Los desafíos que enfrentan los países latinoamericanos frente a la imposición de requisitos de acceso a mercados basados en la estimación de huellas ambientales y de carbono de los productos exportables varían, pues, según el país y los productos de que se trate. Sin embargo, existen desafíos compartidos relacionados fundamentalmente con las metodologías que deberán crecientemente desarrollarse e implementarse para estimar las emisiones de GEI “embebidas” en las exportaciones regionales a través de análisis de ciclo de vida.

En primer lugar, el análisis de ciclo de vida de cualquier producto de exportación deberá incluir las emisiones energéticas asociadas a su producción, incluyendo no solo aquellas provenientes de la quema de combustibles fósiles sino también las asociadas a la electricidad consumida, estas últimas computadas mediante el factor de emisión de la red eléctrica de cada país. Aquí, nuevamente, la situación será heterogénea. Mientras que países como Brasil, Colombia y Uruguay, con una alta participación de energía hidroeléctrica, tendrán una ventaja competitiva, otros países con matrices eléctricas más “sucias” (más dependientes

de combustibles fósiles) como México, Argentina y Chile estarán en peor situación relativa (OLADE, 2021).

Algo similar ocurrirá en el caso del transporte. Aquellos países que posean (y/o que puedan desarrollar en el corto-mediano plazo) redes de transporte interno de carga menos intensivas en combustibles fósiles (por ejemplo, trenes eléctricos alimentados con energía renovable, hidrovías con buques alimentados por combustibles sostenibles y/o transporte por carretera eléctrico y/o basado en nuevos combustibles como el hidrógeno) tendrán una ventaja competitiva frente a aquellos países cuya estructura logística dependa fundamentalmente del camión con motor de combustión.

Es decir que las diferencias en las matrices energéticas y de transporte de los distintos países de la región terminarán marcando diferencias en materia de “competitividad climática” en un mercado internacional que se perfila como crecientemente demandante de bienes y servicios “ambientalmente sostenibles” y “carbono neutrales”.

CEPAL (2019) realizó una estimación de las emisiones de GEI contenidas en las exportaciones de los 5 principales sectores exportadores de 7 países de la región -Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú- considerando solo la huella de carbono generada por la combustión de hidrocarburos (petróleo, carbón y gas natural). Es decir que estas estimaciones no incluyen los GEI generados en el sector agropecuario (ganadería y suelos agrícolas) ni aquellos producidos por la deforestación o la generación de residuos.

El estudio muestra que existen diferencias entre los sectores exportadores de cada país en términos de intensidad de emisiones (emisiones de GEI por dólar exportado), siendo esta intensidad mayor en las exportaciones mineras que en la producción agropecuaria tanto primaria como de productos elaborados (agricultura, ganadería, silvicultura y pesca y productos alimenticios, bebidas y tabaco).

Por otra parte, el estudio destaca que en la comparación internacional la intensidad de emisiones de las principales exportaciones mineras de Brasil, Chile, Colombia y México es mayor que el promedio de 64 países para los que se dispone de información. Esto significa que se utilizan más combustibles fósiles en estos países de América Latina para producir la misma cantidad de productos mineros exportables que en

otras partes del mundo, lo que coloca a la región en una posición de desventaja relativa en materia de impacto climático. De manera similar, el estudio estima que las exportaciones de países de la región de manufacturas con mayor contenido tecnológico (productos de informática, electrónica y óptica, equipo eléctrico, vehículos automotores) presentan, en la mayoría de los casos, una mayor intensidad de emisiones que aquellas provenientes de países como Alemania, Estados Unidos, Francia y el Reino Unido.

Es decir que no solo existen diferencias al interior de los países de América Latina y el Caribe en materia de intensidad de emisiones de GEI de los productos exportables sino también en la comparación extrarregional, estando las exportaciones latinoamericanas en varios casos peor “rankeadas climáticamente” que exportaciones similares de Europa, América del Norte y Asia.

Comentarios finales y discusión

La organización del comercio internacional se está redefiniendo debido a múltiples y diversos factores. Además de las crecientes tensiones geopolíticas y el aumento de los costos logísticos, se está considerando crecientemente en el Norte Global el impacto de la huella ambiental y de carbono de las cadenas transnacionales de producción y comercio.

La Unión Europea está liderando un movimiento mundial hacia la inclusión de requisitos de acceso a mercados basados en criterios ambientales y climáticos (Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono, Plan de Acción de Economía Circular, medición de la Huella Ambiental de Productos), Estados Unidos está analizando iniciativas similares y China es probable que avance en medidas externas parecidas en la medida en que se extienda la obligatoriedad de medir y reportar emisiones de GEI corporativas a nivel nacional.

En este contexto, la “competitividad ambiental y/o climática” se está constituyendo en un criterio de gran importancia que será crecientemente evaluado en función de la acreditación de “etiquetas ambientales”, “sellos de carbono-neutralidad” y certificaciones similares.

El desafío para el sector productivo regional es, por lo tanto, enorme. Sin embargo, no bastará con que las empresas exportadoras a nivel

individual se esfuercen por cumplir con los nuevos requisitos, puesto que parte de su performance ambiental será evaluada mediante indicadores que no dependen de manera directa de ellas. Este es el caso de las emisiones de GEI asociadas a la infraestructura energética de cada país, principalmente, infraestructura de generación eléctrica y transporte interno de carga, cuyas emisiones deberán computarse en los diversos análisis de ciclo de vida de los productos y servicios que se busque exportar.

Es decir que el escenario de comercio internacional que se va reconfigurando plantea presiones adicionales para los gobiernos de la región en materia de aceleración de los procesos de transición energética, especialmente en aquellos países con matrices más dependientes de los hidrocarburos. El imperativo ya no es, pues, solo ecológico, moral y diplomático, con vistas a cumplir con compromisos muchas veces vistos como “impuestos desde afuera” en la negociación climática internacional. La urgencia es crecientemente económica y comercial.

Sin embargo, la región enfrenta un gran desafío estructural para avanzar en la tan necesaria transición energética: la alta dependencia productiva y fiscal de los combustibles fósiles. Esta dependencia, más aguda en algunos países que en otros, se refleja, por un lado, en la importancia macroeconómica del sector de petróleo y gas en muchos países en términos de su contribución al PBI y al empleo y su rol como motorizador de la actividad industrial en virtud de sus encadenamientos productivos locales y, por el otro, en la importancia de las regalías e impuestos hidrocarburíferos que para muchos representan una porción crucial de los ingresos nacionales y subnacionales. En otras palabras, los costos de oportunidad de renunciar a los combustibles fósiles en América Latina y el Caribe (así como en el resto del mundo) son muy altos.

Esta encrucijada nos obliga como región a acelerar la discusión respecto de cómo ir reduciendo la dependencia no solo tecnológica y de costos hundidos en infraestructura energética fósil sino también, y fundamentalmente, cómo disminuir la dependencia económica (productiva, de empleo y fiscal) de los hidrocarburos. La gran pregunta es mediante qué nuevas formas se puede generar valor, a fin de compensar los ingresos, puestos de trabajo y cadenas productivas locales que desaparecerían en un mundo sin petróleo ni gas.

En síntesis, avanzar en la transición energética en América Latina y el Caribe es una prioridad urgente dado que los mercados internacionales se irán gradualmente cerrando para aquéllos bienes y servicios con impacto climático negativo. Pero para poder impulsar dicha transición energética se requiere pensar en paralelo en la “transición económica” que es necesaria para reducir la dependencia productiva y fiscal de los combustibles fósiles.

Es preciso poner sobre la mesa de discusión la necesidad de analizar cuidadosamente alternativas posibles para diversificar la matriz productiva y exportadora regional así como las fuentes de generación de ingresos y divisas asociadas, con el fin de que las propias necesidades de supervivencia de actores productivos y de Estados nacionales y subnacionales dejen de demorar el cambio.

Referencias

- Bárcena, A.; Samaniego, J.; Galindo, L.M.; Ferrer, J.; Alatorre, J.; Stockins, P.; Reyes, O.; Sánchez, L.; Mostacedo, J. (2017): La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: una visión gráfica. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), LC/TS.2017/84/Rev.1. Naciones Unidas, Santiago
- CCA (2020): Plan estratégico 2021-2025: Renovación de nuestro compromiso trilateral e instrumentación del nuevo tratado de libre comercio y el Acuerdos de Cooperación Ambiental que lo refuerza. Canadá, Estados Unidos y México: tres países, un ambiente. Comisión para Cooperación Ambiental (CCA)
- CEPAL (2021): Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2021. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), LC/PUB.2021/14-P/Rev.1, Santiago.
- CEPAL (2019): Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2019. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), LC/PUB.2019/20-P, Santiago.
- Galindo, L.M.; Samaniego, J.; Alatorre, J.; Ferrer, J.; Reyes, O.; Sánchez, L. (2015): Ocho tesis sobre el cambio climático y el desarrollo sostenible en América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), LC/W.690. Naciones Unidas, Santiago

- European Commission (2020): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A new Circular Economy Action Plan For a cleaner and more competitive Europe. Brussels, 11.3.2020. COM(2020) 98 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1583933814386&uri=COM:2020:98:FIN>
- IEA (2021): Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector. International Energy Agency (IEA)
- IPCC (2021): Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S. L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M. I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J. B. R. Matthews, T. K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press. In Press
- IPCC (2019): Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems [P.R. Shukla, J. Skea, E. Calvo Buendía, V. Masson-Delmotte, H.-O. Pörtner, D. C. Roberts, P. Zhai, R. Slade, S. Connors, R. van Diemen, M. Ferrat, E. Haughey, S. Luz, S. Neogi, M. Pathak, J. Petzold, J. Portugal Pereira, P. Vyas, E. Huntley, K. Kissick, M. Belkacemi, J. Malley, (eds.)].
- IPCC (2018): Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)]
- Lang, T. (2006): Locale / global (food miles). *Slow Food* (Bra, Cuneo Italy), 19, May 2006, p.94-97
- McManus, M. y Taylor, C. (2018): Chapter 3 - Greenhouse Gas Balances of Bioenergy Systems: The Role of Life Cycle Assessment. Editor(s): Patricia Thornley, Paul Adams,
- Greenhouse Gas Balances of Bioenergy Systems, Academic Press
- OLADE (2021): Generación eléctrica mundial y para América Latina y el Caribe (ALC) y su impacto en el sector energético por la pandemia producida por el COVID – 19. Organización Latinoamericana de Energía (OLADE)
- Roldao, R. (2022): Carbon trading the Chinese way. *Energy Monitor*, 5 de enero de 2022

UNEP (2021): Emissions Gap Report 2021: The Heat Is On – A World of Climate Promises Not Yet Delivered. Nairobi. United Nations Environment Programme (UNEP)

Wong, J. (2019): Are food miles important? *The New Scientist* 243(3241):24, August 2019

Biocombustibles en la región pampeana argentina. Contexto de desarrollo y actores.

Ricardo Alfio Finola¹ y Juan José Torres²

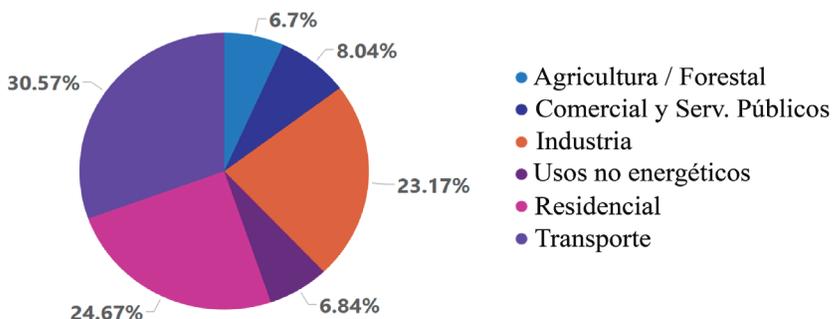
1. Introducción

El segmento de mercado del biocombustible líquido es de gran especificidad. Este tipo de combustible es usado principalmente en el rubro de vehículos de transporte, responsable del 25% del consumo mundial de energía y que se caracteriza por depender en un 95% de derivados del petróleo (CEEPYS, 2017). En Argentina, el transporte representa un 30,57% (ver gráfico N^{ro} 1), aproximadamente la mitad de estos recursos energéticos son usados en vehículos livianos de pasajeros, como automóviles y camionetas (Trentadue y Carranza, 2014; British Petroleum, 2022).

1 Docente del departamento de Geografía de la Facultad de Ciencias Humanas, UNRC. Profesor y Licenciado en Geografía, Doctor en Ciencias Sociales por la UNRC. alfiofinola@hum.unrc.edu.ar

2 Docente del departamento de Ciencias Básicas de la Facultad de Ingeniería, UNRC. Ingeniero Químico, Doctor en Ciencias Químicas por la UNRC. jtorres@ing.unrc.edu.ar

Gráfico N° 1. Evolución del consumo energético argentino y su composición. Promedio del Periodo 2010-2019.



Fuente: British Petroleum Statistical Review of World Energy, Junio de 2022.

Aun con un universo acotado de destino, como lo es el sector de transporte, la expansión en las últimas décadas del uso de transporte liviano³ hizo que la producción y el consumo de biocombustibles líquidos tengan un destacado crecimiento en el siglo XXI, ya que, en las dos décadas transcurridas desde su inicio, creció un 928% la producción y uso de biodiesel y bioetanol. Se destacan como principales productores mundiales de biocombustibles EUA, Brasil, Indonesia, Alemania, China, Francia, Argentina, Tailandia, Países Bajos, España y Canadá (Statista, 2020).

En el presente capítulo se pretende dar una revisión del contexto de resurgimiento de la producción de biocombustibles en la agenda pública y política, y una caracterización de los principales actores de la producción de bioetanol a base de maíz y biodiesel a base de soja en la Argentina.

1.1. Contexto de emergencia de los biocombustibles

Desde fines de la década de 1980, en organismos supranacionales, comienza a acentuarse el interés por reducir la emisión de Gases de Efecto Invernadero⁴ (GEI). En ese contexto, se acuerda el llamado Protocolo

³ En el año 2005 se registraban 892 millones de automóviles livianos, para 2010 la cifra se elevó a 1.055 millones, y a 1.282 millones en 2015, lo que evidencia más de un 40% de incremento en 10 años.

⁴ Los GEI que causan el calentamiento global son el dióxido de carbono (CO₂), el metano (CH₄), el óxido nitroso (N₂O), los hidrofluorocarbonos (HFC), los perfluorocarbonos (PFC) y

de Montreal de 1987 en el que los Estados firmantes se comprometen a tomar acciones en pos de la seguridad humana, cinco años después se crea la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), aprobada en Nueva York el 9 de mayo de 1992. Estos acontecimientos confluyen en el acuerdo de la CMNUCC conocido como Protocolo de Kioto, de diciembre de 1997, en el que los miembros firmantes se comprometieron a la reducción de los GEI (ONU, 1998).

En el Plan de Acción de Gleneagles de 2005, en base a los compromisos asumidos por el G8 durante la Cumbre de Gleneagles, en Perthshire (Escocia), se propuso apoyar “la implementación amplia y económicamente eficiente de la biomasa y de los biocombustibles, sobre todo en países en vías de desarrollo donde prevaleciera la utilización de la biomasa” (GBEP, 2019). A partir de estos antecedentes, se han promulgado leyes para incentivar y subsidiar la producción de combustibles líquidos a base de biomasa bajo la narrativa de *descarbonizar* y mitigar la emisión de GEI provenientes de una matriz energética sustentada en el uso de combustibles fósiles. En este sentido, la creación de la Asociación Global para la Bioenergía⁵ (GBEP) en 2006 es la expresión de un impulso de iniciativas basadas en la producción de biocombustibles para migrar a fuentes energéticas con menor emisión de GEI.

De esta manera, en las últimas décadas observamos la manifestación por parte de distintos gobiernos nacionales y organismos multilaterales de escala internacional, de acciones justificadas en mitigar el impacto de la contaminación en general y de modificar la matriz energética actual por una que genere menor emisión de GEI. En definitiva, en un contexto de creciente demanda de energía que se instala como una eventual crisis energética, las actuales tensiones sobre las fuentes de energía se encuentran dentro de las múltiples caras de la crisis que el sistema capitalista atraviesa. Estos cambios sistémicos también están acompañados de importantes cambios tecnológicos destinados al aumento de la productividad en la mayor parte de las ramas de la economía, en las que se incluye la actividad agropecuaria.

Los impulsos por reducir la emisión de GEI paralelamente al aumento del consumo de energía, el aumento en la productividad del agro

el hexafluoruro de azufre (SF₆) (ONU, 1998).

5 Asociación Global para la Bioenergía o GBEP, por sus siglas en inglés (Global Bioenergy Partnership)

y el crecimiento de los mercados a futuro de los *commodities* agrícolas, confluyen para que la producción de biocombustibles se posicione en los discursos de los organismos internacionales y en una parte del sector empresario transnacional y local como energía limpia y nueva, y como una de las alternativas para salir de la dependencia del combustible fósil como principal elemento de la matriz energética en el planeta. Según este discurso, los biocombustibles a base de productos agropecuarios se posicionan como “energías verdes” y como una “alternativa clara” para, inicialmente, complementar y luego eliminar la dependencia del petróleo, marcando el camino hacia una transición energética global, y dejando, a su vez, subproductos utilizables para la alimentación animal.

1.2. Matriz Energética Mundial y de Argentina

Actualmente, el uso de energía se basa en el control y aprovechamiento de distintos tipos de recursos energéticos. La matriz energética es el listado y la proporción en la que cada forma de energía participa en el consumo de una sociedad determinada. La escala en la que se mide la matriz energética puede ser desde mundial hasta local, pasando por regional o nacional. Además, el tipo de matriz energética determina el grado de aporte al calentamiento global que provoca el consumo de energía.

1.2.1. A nivel mundial

El consumo de energía a nivel mundial ha crecido prácticamente de manera ininterrumpida año a año, pasando de 6.097 Mtep⁶ en 1973 a 13.972 Mtep en el año 2017, es decir que, en casi 50 años, se duplicó el consumo energético. Este aumento en el consumo mundial se atendió con el crecimiento de la producción de energía, en el que progresivamente cobró mayor protagonismo el aprovechamiento de gas y carbón mineral en la matriz energética (IEA, 2019). En la actualidad, el carbón, que produce una gran emisión de GEI, es uno de los combustibles más utilizados a nivel mundial y un elemento de gran importancia para

⁶ Millón de toneladas de equivalente de petróleo (Mtep, o Mtoe por sus siglas en inglés): es una unidad de energía utilizada para medir grandes magnitudes. Otras unidades para medir magnitudes de menor envergadura son: Mil toneladas de equivalente de petróleo (Ktep, o ktoe por sus siglas en inglés), 1 Mtep equivalente a 11.630.000 MWh (Mega Watt hora) u 11,6 TWh (Tera Watt hora).

la generación de energía eléctrica en países con elevado nivel de consumo, como Estados Unidos de América (EUA), República Federal de Alemania o la República Popular China (CEEPYS, 2017).

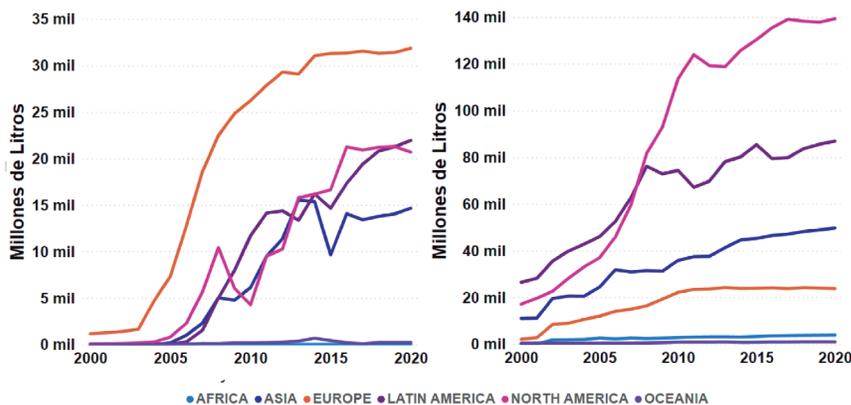
Como se ha señalado previamente, en el marco de las estrategias implementadas para la descarbonización de la matriz energética y con importantes avances científicos y tecnológicos en el área, los biocombustibles se posicionan en la agenda mundial como una de las alternativas para la reducción de GEI. Según la *International Energy Agency* (2019), en 1973, la matriz energética mundial poseía una participación de combustibles fósiles del 86% (16% de gas, 46% de petróleo y un 24,5% repartido entre carbón mineral y petróleo no convencional) versus una participación de biocombustibles y residuos del 10,5%. Sin embargo, a pesar de las políticas de incentivo a energías “verdes” de las últimas décadas, la matriz energética en 2017 no difiere de manera significativa de la del año 1973, ya que después de 45 años la participación de combustibles fósiles fue del 81% (22% de gas, 32% de petróleo y 27,1% repartido entre carbón y petróleo no convencional) versus el 9,5% de participación de biocombustibles líquidos y residuos (que incluye una parte de la energía eléctrica generada desde centrales térmicas producto de la quema de biogás, materia orgánica y desechos de biomasa).

Es importante destacar que más allá de los esfuerzos realizados inicialmente y la velocidad inicial de crecimiento productivo global de biocombustibles, durante la última década se produjo un amesetamiento, que coincide con la disminución del precio del petróleo. De acuerdo a datos publicados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) se observa una creciente producción de biodiesel y bioetanol a nivel global desde el año 2000 hasta el 2015. En Europa se verificó una tasa de crecimiento lineal más alta en torno a 6.5 millones de litros anuales entre el 2005 y el 2008 estabilizándose en 32 millones la producción anual desde el año 2015 al 2020. El resto de los continentes mostraron un crecimiento de la producción más tardía, desde un valor casi nulo para el año 2005 y creciendo a una tasa de aproximadamente 3 millones de litros por año en promedio para Latinoamérica, Norteamérica y Asia hasta un valor constante anual de 20 millones de litros en Sur y Norteamérica y 12 millones para Asia desde el año 2015 en adelante (gráfico N^{ro} 2).

Los datos analizados para bioetanol indican un comportamiento similar, con un período de alto crecimiento en la producción entre los

años 2005 y 2008-2009, estabilizándose la producción para el año 2015 (gráfico N^{ro} 2).

Gráfico Nro 2. Evolución de la producción de biodiesel y bioetanol por continentes.



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OECD, junio de 2021.

El bioetanol es el biocombustible que más se produce a nivel mundial, representa actualmente más del 80% de la producción de biocombustibles, seguido por el biodiesel. En lo que a producción de etanol se refiere EEUU es seguido por América Latina, Asia y Europa. Para el año 2015 se estimó una producción de 140, 80, 50 y 20 millones de litros respectivamente. A comienzos del siglo XXI, su producción se encontraba focalizada en Brasil⁷. Pero de manera paulatina, muchos países incorporaron políticas para la producción y consumo de bioetanol. Para el año 2019, el principal productor mundial de bioetanol era EUA, donde se usaba como materia prima el maíz, siguiéndole en el orden de importancia Brasil, China, India, Canadá, Tailandia, Francia y Argentina (Knoema, 2021). En términos de materia prima, fue creciendo la participación del maíz en su fabricación, siendo este grano en la actualidad la materia prima más utilizada para la producción de bioetanol en el mundo (Romano, 2017). En este sentido, se espera que para el año 2026, el 55% de la producción mundial de etanol esté basada en maíz y 35% en cultivos de azúcar (OCDE/FAO, 2017).

7 En esos momentos en Brasil se generaba el 60% de la producción mundial de bioetanol, y a partir de la caña de azúcar.

1.2.2. A nivel nacional. Los biocombustibles en la política pública

En Argentina, la influencia del gas en la matriz energética es grande, e incluso superior al promedio mundial (y, en cambio, la participación del carbón mineral es baja); por ello, los desafíos propuestos para descarbonizar la matriz energética por medio de la generación de energía con baja liberación de GEI son compartidos en gran medida con muchos de los países que asumieron el acuerdo del Protocolo de Kyoto.

En 1970, el nivel de consumo de energía en nuestro país era de 31,9 Mtep, y en casi 50 años experimentó un crecimiento superior al 250%, ya que para 2018 se alcanzó un consumo de 82,1 Mtep. Este aumento fue cubierto en su mayoría por el uso de combustible fósil, en especial el gas (gráfico N^o 3). Según Bravo (2015), hacia el año 1970 la participación de combustible fósil en la matriz energética nacional era del 92% (71% de petróleo, 18% de gas y 3% de carbón) versus un 7% de combustible con origen en biomasa. Hacia 1980, la participación fósil fue del 89,7% (62% de petróleo, 25% de gas y 2,7% de carbón) versus 4,3% de biomasa. En 2014, la energía de origen fósil fue del 86,7% (34% de petróleo, 51% de gas y 1,7% de carbón) versus un 5,91% basado en la utilización de biomasa. Y para 2018, la energía proveniente de combustible fósil fue del 87,5% (27,7% de petróleo, 58,4% de gas y 1,4% de carbón) versus un 4,6% que aporta el uso de biomasa compuesta por un 1,9% de biocombustibles y 2,7% de otros combustibles renovables (Secretaría de Energía de la Nación, 2019)⁸.

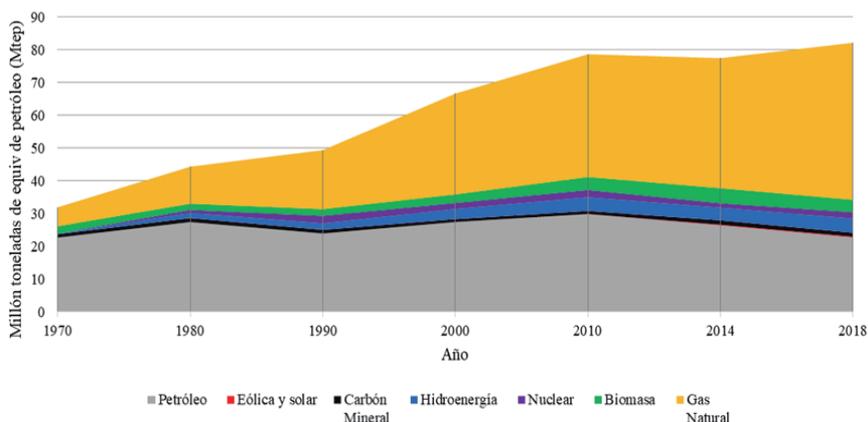
Como se puede observar en el gráfico N^o 3, es evidente el permanente pero reducido aporte que tienen los combustibles derivados de la biomasa en la matriz energética nacional, incluso con el reciente estímulo por parte del Estado Nacional en las últimas décadas a partir de la creación del Programa Nacional de Biocombustible y del “Régimen de Promoción para la Producción y Uso Sustentable de Biocombustibles” (Ley 26.093/ 2006), que impulsó el crecimiento del sector industrial de biocombustibles y que actualmente reconoce, media y ordena su producción y destino a través de la Secretaría de Energía del Ministerio de Economía de la Nación⁹.

Gráfico Nro 3. Evolución del consumo energético argentino y su composición.

⁸ Lamentablemente no se disponen de datos disgregados del segmento “biomasa” para la matriz energética para años anteriores.

⁹ Organigrama institucional nacional vigente a septiembre 2022

Periodo 1970-2018.



Fuente: elaboración propia basada en Bravo (2015) y en un informe de la Secretaría de Energía de la Nación (2019).

La producción industrial de biocombustibles líquidos para uso vehicular en nuestro país tiene como antecedente principal, por el nivel de producción y el grado de inserción en la matriz energética nacional, la producción de etanol realizada en la segunda mitad del siglo XX en el marco del llamado Plan Alconafta. Con esta política pública, muchas provincias se sumaron al uso de bioetanol a base de caña de azúcar.

La experiencia del uso masivo de etanol en los vehículos argentinos data de fines de la década de 1970. En esos años, la Estación Experimental Agroindustrial Obispo Colombes¹⁰, en la provincia de Tucumán, fue la responsable de las investigaciones llevadas a cabo para la mezcla de etanol con naftas, enmarcadas en el Programa Alconafta que comenzó en 1979. Como acontecimiento relevante, en 1981 se implementó en Tucumán, la provincia con mayor producción de caña de azúcar del país, la mezcla de alcohol con nafta. La legislación provincial del año anterior (Ley N^{ro} 5224) eximía del pago del impuesto a los ingresos brutos al alcohol usado en la mezcla con naftas.

Con el paso del tiempo se sumaron otras provincias a esta política, con acompañamiento del Estado Nacional. Para 1985, se reglamentó el Plan Nacional de Alconafta, a partir de la Ley N^{ro} 23287 y el Decreto

¹⁰ La Estación Experimental Agroindustrial Obispo Colombes es un ente autárquico del área del Ministerio de Desarrollo Productivo del Gobierno de Tucumán, creado en 1909 (EEAOC, 2021).

Nº 2044/85, durante el gobierno de Alfonsín. Hacia 1987, eran doce las provincias argentinas que habían adherido al Plan Nacional de Alconafta y utilizaban de corte un 15 % de bioetanol en la mezcla con nafta (Congreso de la Nación Argentina, 1985; Romano, 2017). Sin embargo, el uso de la Alconafta dejó de ser viable principalmente por la quita de los beneficios impositivos a la producción alcoholera.

En el marco de las políticas públicas nacionales, el interés en los últimos años por los biocombustibles obedece no sólo a un contexto mundial de promoción de las llamadas energías limpias, “verdes” o renovables, sino que también es coincidente con las particularidades productivas del sector agropecuario argentino, que permiten insertar la producción de biocombustibles a escala industrial en circuitos espaciales de producción ya afianzados territorialmente.

Argentina, en la actualidad, el uso de materia prima de origen agropecuario tiene como protagonistas a los cultivos de caña de azúcar, maíz y soja¹¹, por ser estos cultivos los más difundidos y consolidados en el país y por cumplir con la condiciones requeridas para poder ser utilizados en distintos eslabones agroindustriales, ya que pueden participar tanto en la industria agroalimentaria como en la energética, actuando de esta manera como verdaderos comodines en la agroindustria. Además, el volumen de producción agropecuaria, el corto tiempo de descomposición luego de la zafra, en el caso de la caña de azúcar, y los costos de transportes, conjugan variables que influyen en la definición de la localización de la agroindustria para la producción de biocombustibles, especialmente la de bioetanol.

Los biocombustibles, o biocarburantes, son combustibles derivados directamente de biomasa, por lo tanto, la energía que contienen encuentra origen en la materia orgánica de la cual provienen. De esta manera, se puede obtener bioenergía desde una amplia gama de fuentes de biomasa que, a su vez, es obtenida producto de la captación biológica de la energía solar (por medio de la fotosíntesis) traducida en un aumento de biomasa a base de estructuras de carbono. Tanto en Argentina como en el mundo la producción de biocombustibles se realiza mayormente sobre la base de materias primas agrícolas que también son usadas para la alimentación humana y animal. Este tipo de biocombus-

11 Los cultivos de la caña de azúcar y del maíz son utilizados como materia prima para la elaboración de bioetanol para mezclar con naftas, y el cultivo de la soja es usado como materia prima para la producción de biodiesel para la mezcla con gasoil.

tibles conforman el grupo de los llamados biocombustibles de *primera generación*¹², por ser de fácil acceso e incorporación al proceso industrial vigente, con capacidad instalada y desarrollo en tecnología de proceso afianzada. Sus materias primas básicas son azúcares o aceites vegetales, provenientes principalmente de la caña de azúcar, palma, maíz, sorgo, colza, trigo, soja o girasol. Estos biocombustibles, por lo general, son elaborados por fermentación de los azúcares (en el caso del bioetanol) o mediante una reacción de transesterificación de triglicéridos (aceites vegetales) en el caso del biodiesel. Desde hace más de una década se han realizado esfuerzos importantes para migrar a otras *generaciones de combustibles* que usen otras materias primas, con el objetivo de evitar el uso de potenciales alimentos. Para biodiesel el aceite de microalgas es el más prometedor y para bioetanol los biopolímeros celulosa, hemicelulosa y lignina son los candidatos. Los estudios más recientes indican que el costo de mercado final para biodiesel de algas se encuentra entre 2 y 2,8 U\$D por litro y más de 1 U\$D por arriba del precio de mercado para bioetanol, lo por ahora los convierte en alternativas inviables (Guo Yong Yew, y otros, 2019; Daystar, y otros, 2015; Ragauskas, y otros, 2006).

En este trabajo nos focalizamos en la producción biocombustibles de primera generación, específicamente en la producción de biodiesel a base de soja y en bioetanol a base de maíz por ser combustibles derivados de cultivos agropecuaria preponderantes en la región pampeana, área de estudio.

1.3. Características del sector agropecuario de la región pampeana argentina

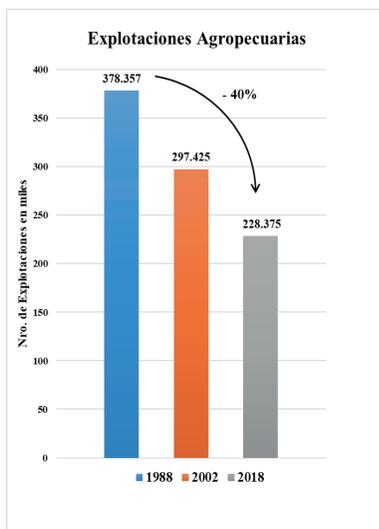
En el sector agropecuario argentino, en las últimas décadas, verificamos una metamorfosis de carácter revolucionario en las formas de producción de la mano de la ingeniería genética, la siembra directa, el paquete tecnológico y la asesoría técnica, sumados a la reconfiguración de actores. Estas condiciones son fundamentalmente generadas y promovidas por grandes empresas transnacionales, e importadas y adoptadas por actores locales (Campi, 2013), reconfigurándolos (Bisang y Campi, 2013) a partir de múltiples estrategias comerciales desarrolladas por parte de

12 Algunos autores utilizan la clasificación de “primera generación” para designar como biocombustibles a la leña y otras formas de biomasa usadas en combustión para generación de calor.

las grandes empresas para imponer sus paquetes tecnológicos (Gras y Hernández, 2009; Finola y Maldonado, 2017). Estas transformaciones, en parte, se expresan a través de una mayor adopción de tecnologías, en los cambios en el tipo de producción y en la estructura agraria, y son legitimadas y difundidas por intelectuales orgánicos a los agronegocios con distintos niveles de influencia (Carniglia, 2011; Liaudat, 2017; Finola, 2018).

Las transformaciones en el agro pampeano y en sus zonas periféricas han sido notorias e incluyen cambios en la estructura agraria y en el sistema productivo agropecuario. Este proceso de conversión en lo productivo está en consonancia con los cambios tecnológicos y organizacionales de la producción a nivel mundial.

Gráfico Nro 4. Número de explotaciones agropecuarias en Argentina con límites definidos registradas en los censos 1988, 2002 y 2018 a nivel nacional.



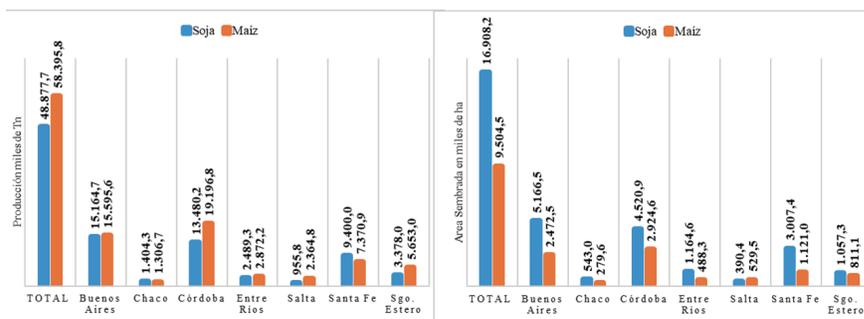
Fuente: elaboración propia basada en datos censales provistos por INDEC (2018; 2020).

Como se puede observar en el gráfico N^{ro} 4, para el periodo intercensal de los CNA 1988-2002, se presentan cambios significativos en las formas de acceso a la tierra: en la región pampeana, la propiedad explotada en forma exclusiva por sus dueños disminuyó en un 22% y aumentaron en un 31% las propiedades explotadas bajo arriendo (Lódola

& Brigo, 2013). Para este mismo período, se observa un aumento del 52% en la cantidad de tierras arrendadas a nivel nacional, y se registra una disminución de un 21% en el número total de EAP. En forma paralela, el tamaño medio de las explotaciones aumentó en un 25%, y la concentración llevó a que menos del 1% del total controlase casi el 36% de la tierra en producción (Hernández, Fossa Riglos, y Muzi, 2013), tendencia que continuó a lo largo del tiempo. Con la incorporación de los recientes datos censales de 2018, la cantidad de EAP a nivel nacional disminuyeron en un 40%, puesto que se pasó de 378.357 EAP en el año 1988 a 228.375 EAP en el año 2018 (INDEC, 2018; 2019; 2020).

En cuanto a la actividad productiva, la distribución del área sembrada y de la producción de los dos principales cultivos del país (Soja y Maíz) se encuentra concentrada principalmente en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe (grafico N^{ro}5).

Gráfico Nro 5. Producción en miles de toneladas (der.) y área sembrada en miles de hectáreas (izq.) de soja y maíz en las principales provincias productoras de Argentina. Campaña 2019/20.



Fuente: Elaboración propia en base al Anuario Estadístico 2021 de la Bolsa de Comercio de Rosario.

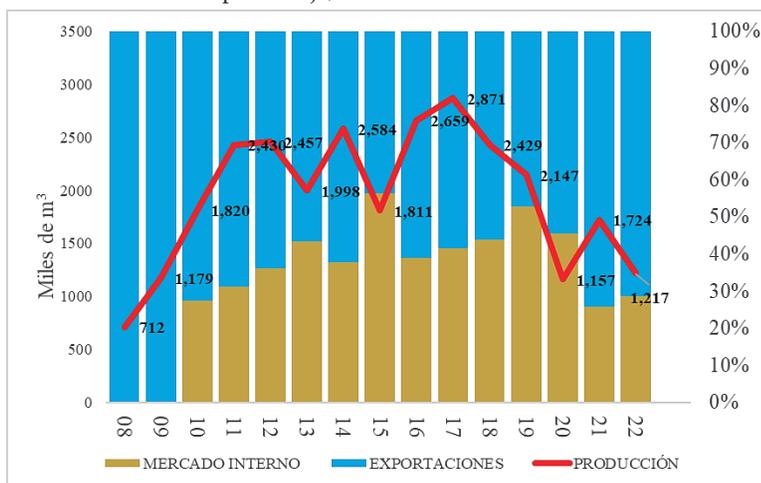
Como se puede observar en el gráfico N^{ro} 5, la mayoría de la producción de estos cultivos se concentra en estas provincias. Sin embargo, la producción de biocombustibles basados en estos *commodities* posee una distribución distinta. Dado el impacto que tiene el costo de transporte en la producción de maíz, la elaboración de bioetanol a base de este tiende a realizarse en cercanías a la producción y distanciada del puerto de Rosario. En cambio, como el costo del transporte no tiene el mismo grado de impacto en la producción de soja, la producción de biodiesel a base de soja se concentra en la zona portuaria próxima a la ciudad de

Rosario, provincia de Santa Fe, junto al complejo oleaginoso. A continuación, se describen las particularidades de la producción de biodiesel a base de soja y de bioetanol a base de maíz.

2. El Biodiesel a base de soja

El gráfico N^o 6 muestra los datos de la producción de biodiesel desde el año 2012. En ella pueden apreciarse dos caídas significativas en la producción total, la primera en el año 2015 por la reducción en los precios del petróleo haciendo menos competitivo el producto, mientras que la aparición de la pandemia provocada por el COVID-19 produjo la segunda caída del año 2020. Es interesante observar que desde el año 2010 se verifica una caída casi lineal en la relación de toneladas para exportaciones / para el mercado interno en torno al 2,6 disminuyendo hasta 0,8 en el año 2017 y fluctuando en 1 hasta el 2021 con una tendencia aún no consolidada de preponderancia hacia la exportación.

Gráfico Nro 6. Producción de biodiesel (en miles de m³) y usos por destino (en porcentaje). Periodo 2009-2022.



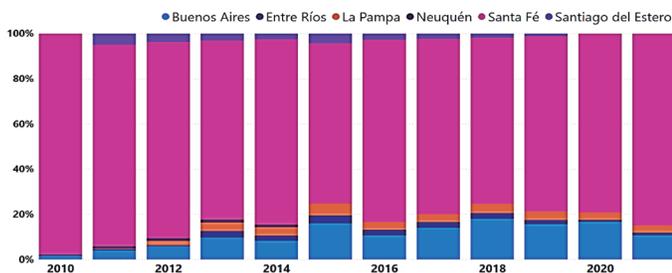
Fuente: Elaboración propia en base a la Secretaría de Energía de la Nación Argentina.

2.1. Características técnicas de la producción

El método industrial aplicado para la fabricación de biodiesel consiste de una reacción de transesterificación entre un aceite vegetal y un alcohol primario de cadena corta en exceso, usualmente metanol, catalizada por una base fuerte: metilato de sodio o hidróxido de sodio. La reacción se lleva a cabo a presión ambiente y en condiciones de reflujo, punto de ebullición del solvente o por debajo de la misma. El principal subproducto obtenido de la reacción de transesterificación es el glicerol. En menores cantidades es posible encontrar restos de catalizador, ácidos grasos libres, jabones de ácidos grasos, monoglicéridos, diglicéridos y triglicéridos. Luego de la reacción se producen dos fases. Una de estas fases es rica en esteres y la otra es rica en glicerol. Estas fases son separadas por métodos gravimétricos y el alcohol de cadena corta en exceso es eliminado por evaporación para su posterior reutilización. La fase rica en esteres, o BD crudo, es lavada con agua caliente para la eliminación de jabones, catalizadores y restos de glicerol.

De acuerdo a datos publicados por la Secretaría de Energía del Ministerio de Economía de la Nación, juntos a datos de la Cámara Argentina de Biocombustibles y la Bolsa de Comercio de Rosario, en Argentina existe una escasa distribución geográfica de plantas elaboradoras de biodiesel. La mayor cantidad de empresas se concentran en la provincia de Santa Fe, donde se ha consolidado un polo industrial paralelo al aceitero. Con capacidades productivas de entre 100.000 y 600.000 toneladas por año, esta provincia concentra el 80% de la capacidad total en Argentina. El resto de las industrias están atomizadas en la provincia de Buenos Aires, San Luis, Entre Ríos y La Pampa.

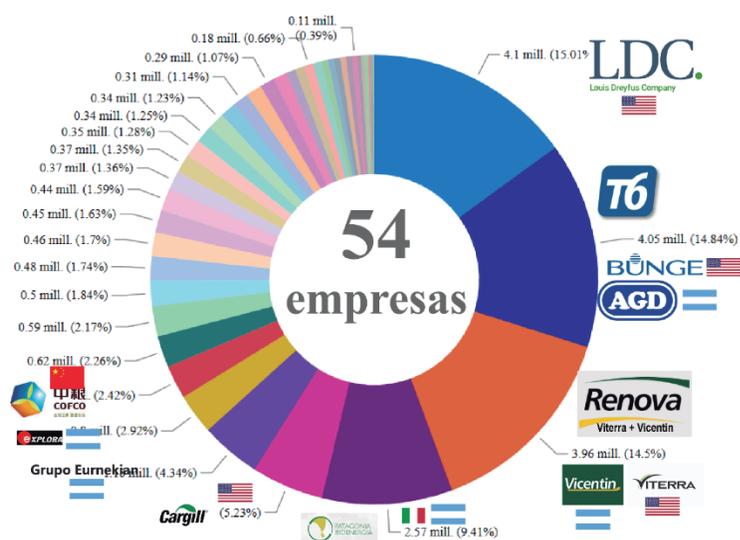
Gráfico Nro 7. Producción de biodiesel por Provincias Argentinas. Periodo 2012-2021.



Fuente: Elaboración propia en base a la Secretaría de Energía de la Nación Argentina.

En cuanto a las principales empresas que producen biodiesel (gráfico N° 8) se encuentran: *Luis Dreyfus Company (LDC)*, es una compañía multinacional con presencia en más de 100 países que tiene diversificados sus negocios en oleaginosas, alimentos, productos farmacéuticos, textiles y transporte; representando alrededor de 10% de los productos agropecuarios comercializados globalmente en el año 2017. En EEUU cuenta con unidades productivas de bioetanol de celulosa y maíz. En Argentina es el principal productor de biodiesel en su planta de 600 kTn, la mayor del mundo. En tanto *Terminal 6* es un conglomerado de capitales argentinos (*Aceitera General Deheza*) y estadounidenses (*Bunge*) dedicada al acopio, molienda, procesamiento y exportación de los productos de la soja. Su participación completa la tríada del 45% de la producción junto a *LDC* y *Renova*. *Renova* es una empresa conjunta entre *Viterra* perteneciente al grupo *Glencore* (EEUU) y *Vicentín*, dedicada a la molienda de soja (Planta Tambúes) y de producción de biodiesel y glicerina farmacopea (Planta San Lorenzo).

Gráfico Nro 8. Participación en la producción de biodiesel por Empresas - promedio 2010 – 2021.

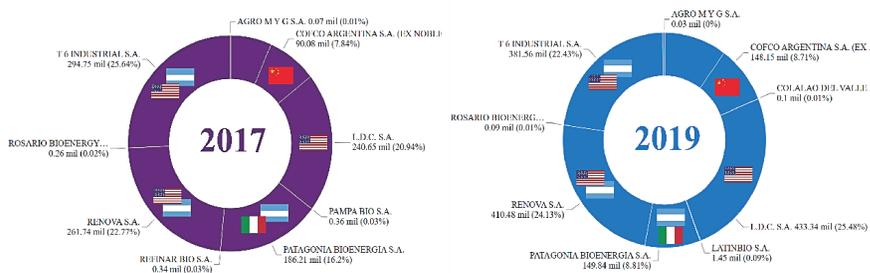


Fuente: Elaboración propia en base a la Secretaría de Energía de la Nación Argentina

El grupo *Eurnekian* de capitales argentinos, junto a *Cargill* y *Patagonia Bioenergía* con capitales italianos y argentinos participan con 19% de la producción de biodiesel. Seis empresas concentran el 64% de la

producción de biodiesel en la Argentina. Las mismas empresas son las responsables de más del 85% del volumen exportado para el año 2017 y del 80% para el año 2019 (gráfico N^{ro} 9).

Gráfico Nro 9. Participación de las empresas en la exportación de biodiesel.



Fuente: Elaboración propia en base a la Secretaría de Energía de la Nación. Datos en m3 obtenidos por diferencia entre producción y ventas al corte más otras ventas.

3. El bioetanol a base de maíz

El bioetanol se produce en grandes instalaciones por hidrólisis y posterior fermentación de azúcares y/o almidones usando levaduras, seguido de un tren de separación por destilación y absorción de agua. Dependiendo de la materia prima a usar será la tecnología aplicada para este proceso. En el caso de la caña de azúcar es necesario realizar una molienda de la caña para producir un jugo. Este jugo es luego calentado y concentrado hasta obtener una melaza con un contenido de 65% p/p de azúcares la cual es fermentada por cepas de *Saccharomyces cerevisiae*. Posteriormente, el mosto fermentado es sometido a un proceso de destilación, rectificación y adsorción por tamices moleculares hasta alcanzar un bioetanol de pureza superior al 99,5% v/v. El bioetanol proveniente de maíz requiere un proceso previo de molienda húmeda, extracción y gelificación del almidón. Una vez realizado esto se efectúa un tratamiento para obtener azúcares fermentables usando enzimas para convertir el almidón en oligosacáridos primero y en glucosa después (α -Amilasa y glucoamilasa). El proceso de fermentación final es idéntico al usado en la fermentación de caña de azúcar.

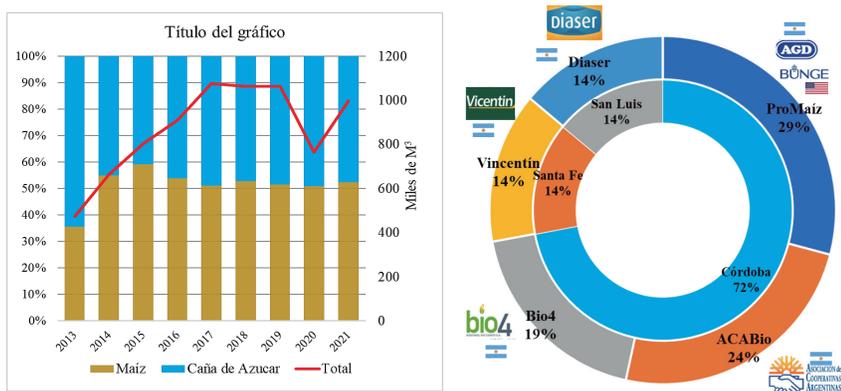
Córdoba y Tucumán dominan la producción de este biocombustible: el primero en base a maíz y el segundo a la caña de azúcar. Salta y

Jujuy son provincias que han sumado su parte en el esquema nacional, pero al igual que con el biodiesel, su participación es menor.

Como se hizo referencia en la sección primera, el transporte de grano de maíz representa un mayor impacto en los márgenes de rentabilidad que en la soja. Esto se debe a que, si bien el cultivo de maíz produce mayor cantidad de granos por superficie que la soja, el precio de la tonelada de maíz es menor que el de la soja lo que se traduce en mayor impacto del transporte de los granos de maíz. Esta característica se convierte en un importante factor que determina la ubicación de las plantas industriales de bioetanol a base de maíz en zonas donde el cultivo de este sea de gran envergadura, variable que se conjuga con la posibilidad de absorber el diferencial del transporte por parte de las empresas de bioetanol.

De esta manera, las cinco plantas industriales que hacen etanol a base de maíz para ser mezclado con nafta se localizan en zonas alejadas del puerto. Estas son: *Diaser* en la provincia de San Luis; *Bio4*, *ProMaiz* y *ACABio* en la provincia de Córdoba y *Vincentín* en la provincia de Santa Fe (grafico N^{ro} 10).

Gráfico Nro 10. Bioetanol vendido según fuente (Izq.); Participación empresarial en el negocio de bioetanol a base de Maíz (Der.)



Fuente: Elaboración propia en base a la Secretaría de Energía de la Nación Argentina.

Diaser está ubicada en la localidad de Villa Mercedes, provincia de San Luis, inició sus actividades en la producción de bioetanol en 2014.

En esta fábrica se produce etanol tanto para la mezcla con naftas como para otros destinos, su producción representa más del 7% de la producción nacional de bioetanol para corte con nafta y 14% del que es a base de maíz. La empresa matriz, también llamada *Diaser*, fue fundada en 1968 en provincia de San Luis en la que se destacó en actividades agro ganaderas, a partir de 2004 inicia un proceso de industrialización, y comienza la producción de barras de cereal (en la actualidad es proveedora de las principales marcas de barras de cereal del país) y en 2006 incorporó una planta de biodiesel en su parque industrial en la ciudad de San Luis. Por su parte la empresa *Vicentín*, que tiene sus orígenes como grupo agroindustrial y exportador en 1929, inauguró en 2012 su planta productora de bioetanol en Avellaneda, provincia de Santa Fe. El predio de la empresa en Avellaneda se compone de una planta de elaboración de bioetanol, con una capacidad de producción de 108 millones de litros (o 108 mil M³) anuales de bioetanol que comercializa tanto para mezcla con combustibles como para otros destinos, lo que representa en el segmento de biocombustibles más del 7% de la producción nacional de bioetanol y 14% del que es a base de maíz. En este complejo posee una planta de elaboración de alimento balanceado para bovinos, con una capacidad de 6 mil toneladas mensuales. Instalaciones para almacenamiento de cereales y oleaginosas; e instalaciones de almacenamiento de fardos de fibra de algodón. Además del de Avellaneda, *Vicentín* posee complejos industriales propios en San Lorenzo y Ricardone y, en sociedad posee, los complejos *Renova* (todos ubicados en la provincia de Santa Fe). Las actividades que realiza el grupo *Vicentín* contemplan logística de recepción, almacenaje, procesamiento de cereales, oleaginosas y fraccionado de aceite comestibles, puerto de embarque con sus servicios asociados incluido la generación de vapor, energía eléctrica, aire comprimido, tratamiento de aguas industriales, tratamiento de efluentes. También produce biodiésel, refinado de aceite comestible y refinado de glicerina.

La primera de las empresas en instalarse en Córdoba para producir bioetanol a base de maíz fue *Bio4* o Bioetanol Río Cuarto S.A. La misma se instaló en la ciudad de Río Cuarto en el año 2012. La empresa fue creada a partir de una sociedad entre grandes productores agropecuarios de la zona y la empresa *Porta*, de gran experiencia en la producción de alcohol (más tarde cambiaría la composición accionaria y quedaría en propiedad de los productores agropecuarios). *Bio4* tiene una capacidad instalada para la producción de 90 millones de litros (o 90 mil M³) de

bioetanol por año destinadas en su totalidad al corte con naftas, lo que representa casi el 10% de la producción nacional de bioetanol y un 19% del realizado a partir de maíz, y para lograrlo utiliza una cantidad de maíz superior a las 200 mil toneladas al año (Bio4, 2020)

La segunda es *ProMaíz S.A.*, la cual se encuentra en la localidad de Alejandro Roca, provincia de Córdoba. Inició sus actividades en el año 2013, como producto de una alianza entre las empresas *Aceitera General Deheza (AGD)* y *Bunge*, para la producción de bioetanol¹³. Posee la capacidad instalada para producir de 140 millones de litros (o 140 mil M³) de bioetanol por año destinado al mezclado con naftas, lo que representa el 15% de la producción de bioetanol a nivel nacional y el 29% del de a base de maíz, para lo cual requiere moler aproximadamente 350 mil toneladas de maíz al año (AGD, 2020).

Las dos empresas que conforman *ProMaíz* poseen una estructura económica de gran envergadura y, en parte, la hacen converger en este *joint venture*. *Bunge* es una transnacional líder a nivel mundial en procesamiento de oleaginosas, la mayor productora y proveedora de fertilizantes para agricultura en América del Sur, y una de las principales vendedoras mundiales de aceites vegetales embotellados para consumo. Por su parte, *AGD* es una gran empresa nacional con una importante tradición agroindustrial, principalmente en la provincia de Córdoba, y posee un complejo agroindustrial cuyas principales actividades son la elaboración de productos con proteínas vegetales en forma de harinas y pellets, la producción de aceites vegetales, maní apto para consumo humano, aderezos para cocina y manteca de maní. A su vez, *AGD* explota establecimientos agropecuarios propios, arrendados y en asociación con terceros, y, además posee ramales ferroviarios y establecimientos portuarios.

Por último, *ACABio* se localiza en proximidades de la ciudad de Villa María, Córdoba. La empresa comenzó su producción en el año 2014 y está integrada por cooperativas agrícolas que agrupan cerca de 50 mil productores de las provincias donde la *Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA)* tiene influencia. Tiene una capacidad de producción de 167 millones de litros (167 mil M³) de bioetanol anuales destinados al mezclado con naftas, lo que representa más del 15% de la producción

13 Estas dos empresas tienen una alianza similar para la producción de biodiesel en la provincia de Santa Fe.

nacional de bioetanol, y 29% del de a base de maíz, utilizando aproximadamente 420 mil toneladas de maíz al año para tal fin (ACA, 2020).

ACABio resulta de una estructura económica de gran envergadura. Es un desprendimiento de negocios de *ACA*, una cooperativa de segundo orden¹⁴. Desde su estructura, esta empresa ha generado un conjunto de negocios que incluyen tanto actividades productivas, entre ellas se encuentran producción agropecuaria en campos propios y alquilados, producción intensiva de carne vacuna y porcina con altos grados de profesionalización, producción de biocombustibles, plantas de recupero de plásticos, frigoríficos, infraestructura para comercialización de granos, producción y comercialización de insumos agropecuarios, entre otros; como también actividades financieras, ya que canaliza parte de sus excedentes en la creación y desarrollo de una empresa prepaga de salud, una empresa de turismo y un grupo asegurador. Asimismo, conformó un ente, bajo la nómina de fundación, con el fin de analizar y ajustar los objetivos de la empresa y de sus filiales

En suma, la producción de bioetanol a base de maíz se encuentra protagonizada por un sector empresario de origen nacional. A diferencia de la producción de biodiesel que posee mayor participación de empresas extranjeras.

3.1- Características de la producción y subproductos. Enlace con distintos eslabones productivos

Luego del proceso de obtención del bioetanol, casi la totalidad del almidón (esto está supeditado a la eficiencia en el proceso) es transformado en etanol, mientras que el material restante conserva la mayor parte de la materia grasa, proteína y fibra que poseían los granos de maíz utilizados. Junto con el dióxido carbónico (CO₂) liberado a partir de la fermentación, estos remanentes constituyen subproductos que son de importante inserción en el mercado.

Por un lado, el CO₂ que se obtiene en grandes cantidades durante la fermentación es un producto-desecho de la actividad de las levaduras. Es posible y viable para la industria retenerlo, separarlo de cualquier

¹⁴ ACA nuclea 147 cooperativas agrícolas de primer orden, que a su vez agrupan aproximadamente 50 mil productores de ocho provincias en total (Buenos Aires, Córdoba, Chaco, Entre Ríos, La Pampa, Río Negro, Santa Fe y Santiago del Estero) (ACA, 2019). Por su lógica organizacional, al ser de segundo orden o grado, genera mayor verticalidad de escala local/regional que las de primer grado, ya que no tiene vínculo directo con los productores.

elemento residual, comprimirlo y venderlo para ser usado principalmente como gas carbónico en las bebidas gasificadas (como gaseosas y cervezas), pero también es usado en frigoríficos para congelar carne, en la actividad petrolera para la extracción de petróleo y en la medicina.

Por otro lado, el remanente de agua y sólidos se recoge de la base del destilador y son centrifugados para obtener subproductos diferenciados, el más relevante es el conocido como *granos condensados de destilería con solubles* (DGS o *burlanda* a secas), en sus dos variables: la comúnmente llamada burlanda húmeda o WDGS (con 65% aproximado de agua) y con un 10% o 12% de humedad comúnmente conocida como burlanda seca, residuos de destilería secos o DDGS. La burlanda (húmeda y seca) es un importante suplemento, principalmente de proteína, para alimento animal. En su versión húmeda o WDGS posee poca vida útil, aproximadamente 10 o 15 días, dependiendo de las condiciones del entorno, antes de entrar en un avanzado proceso de descomposición con pérdida de palatabilidad y un importante grado de toxicidad. Es por ello que se utiliza como alimento en establecimientos de producción animal próximos a la planta de bioetanol. En su versión deshidratada (burlanda seca o DDGS), la vida útil se prolonga y la distancia no es un condicionante para la comercialización.

4. Reflexiones sobre el uso de biocombustibles a partir de commodities agrícolas

Sobre el contexto que impulsa la producción de biocombustibles líquidos a base de commodities agrícolas en territorio pampeano, se puede decir que está enlazado con tendencias internacionales de diversificación de la matriz energética y de roles asignados a países con gran capacidad productiva en cuanto a biomasa. Estas condiciones actúan de manera paralela a las capacidades industriales de cada país para atender esta diversificación productiva con desarrollo industrial propio o importado (en el caso de Argentina, muchas plantas industriales fueron adquiridas “llave en mano”, provenientes otros países).

En cuanto a los principales actores de la producción de biocombustibles que se desempeñan en el territorio pampeano, diferenciamos los orígenes de los empresariados. En la producción de bioetanol a base de maíz se destaca el desenvolvimiento de empresas de capitales naciona-

les, incluso de perfil cooperativo y algunas de escala media. En cambio, en la producción de biodiesel a base de soja las empresas que lideran la producción tienen origen estadounidense (principalmente) y desarrollaron estrategias de alianza (transitoria de empresa) con empresariado local.

Esta diferenciación se profundiza cuando incluimos en el análisis el destino de la producción. El bioetanol tiene como destino el consumo interno, haciéndose muy dependiente del mercado nacional. Por otro lado, la producción de biodiesel tiene como destino de más del 50% de la producción el mercado externo, esta característica configura gran parte del interés y estrategias de las empresas asentadas en una u otra producción. De las empresas que se dedican a la producción de biodiesel, un reducido número tiene capacidad exportadora, en este subconjunto se evidencia (aún más) la participación de capitales extranjeros, encontramos que en al menos el 89% del biodiesel exportado hay participación de empresas extranjeras y que el 72% tiene participación de empresas estadounidenses.

Bibliografía

- ACA. (15 de Marzo de 2020). *Valor Agregado*. Obtenido de Asociación de Cooperativas Argentinas: <https://www.acacoop.com.ar/valor-agregado.html>
- AGD. (15 de Marzo de 2020). *Promaíz S.A.* Obtenido de Aceitera General Deheza: <https://www.agd.com.ar/es/proma%C3%ADz-sa-0>
- Bio4. (15 de Marzo de 2020). *Nuestra Planta*. Obtenido de Bioetanol Río Cuarto S.A.: <http://www.bio4.com.ar/empresa/nuestra-planta/>
- Bisang, R., y Campi, M. (2013). El desarrollo agrario argentino en las últimas décadas: Fases en el establecimiento de un nuevo paradigma productivo. En G. Anlló, R. Bisang, y M. Campi, *Claves para repensar el agro argentino* (págs. 31-94). Buenos Aires: Eudeba.
- Bravo, V. (2015). *Panorama de la energía en Argentina 2015*. San Carlos de Bariloche: Fundación Bariloche.
- British Petroleum. (2022). *bp Statistical Review of World Energy*. Londres: British Petroleum.
- Campi, M. (2013). Tecnología y desarrollo agrario. En G. Anlló, R. Bisang, y M. Campi, *Claves para repensar el agro argentino* (págs. 95-150). Buenos Aires: Eudeba.

- Carniglia, E. L. (2011). *Las ruralidades de la prensa. Agronegocios, tecnología y agrarismo*. Río Cuarto: Universidad Nacional de Río Cuarto.
- CEEPYS. (2017). *Matriz energética*. Recuperado el 2019, de Energía y Civilización, Centro de Estudios de Energía, Política y Sociedad: <https://ceepys.org.ar/matriz-energetica/>
- Congreso de la Nación Argentina. (30 de Septiembre de 1985). *LEY N° 23.287: Combustibles. Defínese el Plan Nacional de Alconafta*. Recuperado el 2020, de Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23981/norma.htm>
- Daystar, Treasure, Gonzalez, Reeb, Venditti, y Kelley. (2015). The NREL biochemical and thermochemical ethanol conversion processes: Financial and environmental analysis comparison. *BioRes*, 5096-5116.
- EAAOC. (2021). *Qué es la EAAOC*. Obtenido de Estación Experimental Agroindustrial Obispo Colombres (EAAOC): <https://www.eaac.gov.ar/institucional/que-es-la-eeaac/>
- Finola, R. A. (2018). Biocombustibles y especialización productiva agropecuaria: densificación de la agricultura científica. En C. Mikkelsen, y N. Picone (Ed.), *Geografías del presente para construir el mañana: miradas geográficas que contribuyen a leer* (págs. 429-438). Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Finola, R. A., y Maldonado, G. I. (2017). Ciudad y modernización agropecuaria. Río cuarto como plataforma para la territorialización de las transformaciones agropecuarias. *Boletín de Estudios Geográficos*(107), 21-50.
- GBEP. (2019). *Sobre GBEP*. Obtenido de Global Bioenergy Partnership. © FAO / GBEP : <http://www.globalbioenergy.org/aboutgbep/history/en/>
- Gras, C., y Hernández, V. (2009). El fenómeno sojero en perspectiva: dimensiones productivas, sociales y simbólicas de la globalización agrorrrural de la Argentina. En C. Gras, y V. Hernández, *La Argentina rural: de la agricultura familiar a los agronegocios* (págs. 15-38). Buenos Aires: Biblos.
- Guo Yong Yew, Sze Ying Lee, Pau Loke Show, Yang Tao, Chung Lim Law, Thi Trung Chinh Nguyen, y Jo-Shu Chang. (2019). Recent advances in algae biodiesel production: From upstream cultivation to downstream processing. *Bioresource Technology Reports*, 7. doi:<https://doi.org/10.1016/j.biteb.2019.100227>
- Hernández, V., Fossa Riglos, M. F., y Muzi, M. E. (2013). Transformaciones productivas y perfiles sociales en la región pampeana a partir de un estudio comparativo. *Estudios Rurales*, 220-255.
- IEA. (2019). *Key World Energy Statistics*. France: International Energy Agency Publications.
- INDEC. (23 de Agosto de 2018). *Censo Agropecuario. Cuadros Estadísticos CNA1988*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística y Censos: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-8-87>

- INDEC. (2019). *Censo Nacional Agropecuario 2018: resultados preliminares*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).
- INDEC. (20 de Febrero de 2020). *Censo Agropecuario. Cuadros estadísticos*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística y Censos: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-8-87>
- Knoema. (10 de Abril de 2021). *Producción de Combustible de Etanol*. Obtenido de Energía renovable: <https://knoema.es/atlas/topics/Energ%C3%ADa/Renovables/Producci%C3%B3n-de-Combustible-de-Etanol>
- Liaudat, M. D. (2017). Los pastores del “nuevo paradigma”: intelectuales orgánicos y construcción de hegemonía de los agronegocios. *Trabajo y Sociedad*(29), 81-104.
- Lódola, A., y Brigo, R. (2013). Contratistas de servicios agropecuarios, difusión tecnológica y redes agroalimentarias: Una larga y productiva relación. En G. Anlló, R. Bisang, y M. Campi, *Claves para repensar el agro argentino* (págs. 203-258). Buenos Aires: Eudeba.
- OCDE/FAO. (2017). Biocombustibles. En OCDE-FAO, *Perspectivas Agrícolas 2017-2026* (págs. 1-10). Paris: OECD Publishing. doi: http://dx.doi.org/10.1787/agr_outlook-2017-13-es
- ONU. (1998). *Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Obtenido de Naciones Unidas: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>
- Ragauskas, Williams, Davison, Britovsek, Cairney, Eckert, . . . Tschaplinski. (2006). The Path Forward for Biofuels and Biomaterials. *Science*, 484–489. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/3843402>
- Romano, S. D. (2017). Biocombustibles líquidos en la Argentina. En H. Chiacchiarini, *Energía: Investigaciones en América del Sur* (págs. 21-33). Bahía Blanca: EdiUNS (Editorial de la Universidad Nacional del Sur).
- Statista. (29 de Enero de 2020). *Ranking mundial de los principales países productores de biocombustible en 2018*. Obtenido de www.statista.com: <https://es.statista.com/estadisticas/635730/paises-lideres-en-la-produccion-de-biocarburante/>
- Trentadue, C., y Carranza, H. (2014). Un megayacimiento posible. *Petrotecnia. Revista oficial del Instituto Argentino del Petróleo y del Gas*, 14-37.

Parte 2

**Repercusiones de la pandemia Covid-19
en el trabajo, la economía y la sociedad:
nuevos retos y oportunidades para
repensar el desarrollo territorial.**

Pandemia e Repercussões no Trabalho: implicações e desafios olhados a partir da experiência brasileira.

Marco André Cadoná¹

O trabalho [...] não era uma virtude, mas uma necessidade que, para permitir viver, levava à morte. [...]. (Albert Camus, O primeiro homem).

No Brasil, desde a primeira confirmação de coronavírus no País, em fevereiro de 2020, até meados de setembro de 2022, foram confirmados 34.568.833 casos da doença e um total de 685.203 mortes associadas diretamente à pandemia de Covid-19 (BRASIL, 2022). Ao longo desse período, 2020 e 2021 especialmente, as políticas governamentais adotadas, de modo descontínuo, envoltas em controvérsias e condicionadas por recorrentes manifestações irresponsáveis do presidente Jair Bolsona-

¹ Graduado em Filosofia, Mestre em Sociologia (UFRGS) e Doutor em Sociologia Política (UFSC). É professor e pesquisador na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), onde atua no Departamento de Ciências, Humanidades e Educação e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. E-mail: mcadona@unisc.br

ro, se mostraram incapazes de controlar o avanço da doença e de suas consequências sobre a vida das pessoas. A indisponibilidade dos governos, em especial do governo federal, em assumir compromissos mais amplos de controle da pandemia, através de políticas de estruturação das ações na área da saúde, de proteção às atividades econômicas e de proteção ao trabalho e à renda, resultou em custos altos sobre a vida da população.

Embora a pandemia tenha configurado uma crise humanitária, inclusive pela alta transmissibilidade do vírus e por seus amplos impactos sociais e econômicos, a situação de adoecimento, as mortes, as repercussões no trabalho e na vida das pessoas não bateram na porta de todos da mesma forma. Num contexto de profundas desigualdades sociais, como é o caso brasileiro, essas também perpassam o nível de exposição, a capacidade de proteção ao vírus e de mitigação dos efeitos sociais provocados pela pandemia. A pandemia, assim, escancarou as desigualdades sociais e econômicas já existentes, agravadas num quadro histórico de crise econômica e de desmonte de políticas sociais que se configurou no Brasil principalmente a partir de 2015.

A análise apresentada neste texto, nesse sentido, considera que a crise sanitária provocada pela pandemia da Covid-19 não teve as mesmas repercussões nas diferentes classes e segmentos de classe no Brasil, ainda que tenha agravado uma situação de precarização que já alcançava parcelas significativas das pessoas que vivem do trabalho no País. Situação de precarização que já se manifestava, por exemplo, através dos altos índices de desemprego e de ocupações no mercado informal, no comprometimento da renda dos trabalhadores, na crescente fragilização dos mecanismos de proteção legal ao trabalho. O período pandêmico, portanto, se configurou como um período de intensificação de diferentes formas de insegurança no mundo do trabalho, mesmo que essas inseguranças não tenham atingido todos os trabalhadores da mesma forma. Intensificação de diferentes formas de insegurança que ocorreu, inclusive, num contexto de experimentações que, no âmbito dos locais de produção e como pragmática adotada pelas empresas, se comprometeram ainda mais com uma lógica de privatização e de flexibilização das relações do trabalho.

Essa é, portanto, a direção da análise apresentada. Uma análise que, sob o ponto de vista de seu itinerário, inicia com um resgate de algumas mudanças que ocorreram na situação do trabalho no Brasil, em

especial a partir dos anos 2000, para, em seguida e já contemplando dados diretamente relacionados ao período pandêmico, mostrar como a crise econômica e sanitária repercutiu sobre o trabalho e as pessoas que vivem do trabalho no País. Ao final, então e já considerando as repercussões do período pandêmico sobre o trabalho e os trabalhadores, são indicadas algumas questões que podem ser importantes na construção de uma agenda de proteção ao trabalho no Brasil.

1. Uma herança de precarização do trabalho: políticas neoliberais e a situação do trabalho no Brasil.

No Brasil, pelo menos desde os anos 1990, as mudanças que ocorrem no mercado de trabalho decorrem de uma dinâmica de desenvolvimento do capitalismo no país que, desde aquela década e com algumas conjunturas de exceção, se mostra “solidária” com um processo de precarização do trabalho (Pochmann, 2001). Processo de precarização do trabalho que pode ser identificado através de um “conjunto de indicadores”: 1. A precarização que decorre da “vulnerabilidade das formas de inserção” e das desigualdades sociais presentes nos mercados de trabalho do País (Druck, 2011, p. 48); 2. A precarização que decorre das diferentes formas de intensificação do trabalho e de dinâmicas de terceirização do processo produtivo, expressão de transformações tecnológicas e organizacionais nos processos de trabalho que tendem a impor aos trabalhadores “metas inalcançáveis”, longas jornadas de trabalho, polivalência; e que se sustenta “na gestão pelo medo, na discriminação criada pela terceirização [...] e nas formas de abuso de poder” (Druck, 2011, p. 48); 3. A precarização que decorre das condições de insegurança e de saúde dos trabalhadores, dados os padrões de gestão que “desrespeitam o necessário treinamento, as informações sobre riscos, as medidas preventivas coletivas” (Druck, 2011, p. 49); 4. A precarização que decorre da perda das identidades individual e coletiva, em condições nas quais a situação de desemprego e de “ameaça permanente da perda do emprego” se constituem “numa eficiente estratégia de dominação no âmbito do trabalho”, resultando disso experiências de desenraizamento, de perda de vínculos, de corrosão da autoestima (num mundo que avisa aos indivíduos, a todo o momento, que “são inúteis

para o mundo”), de destruição da solidariedade de classe (Druck, 2011, p. 50); 5. A precarização que decorre da fragilização da organização dos trabalhadores, dadas as crescentes dificuldades de organização sindical e de lutas em defesa de interesses coletivamente compartilhados pelos trabalhadores (Druck, 2011, p. 50); 6. Por fim, a precarização que decorre da “condenação e descarte do Direito do Trabalho”, expressão dos ataques, questionamentos e relativização da importância das “formas de regulamentação do Estado, cujas leis trabalhistas e sociais têm sido violentamente condenadas pelos ‘princípios’ liberais de defesa da flexibilização” (Druck, 2011, p. 52).

Durante a década de 1990, num contexto de hegemonia da orientação neoliberal na condução das políticas estatais adotadas pelos governos nacionais, a revisão nas formas de atuação do estado, as políticas de desregulamentação econômica e de abertura da economia, a reestruturação produtiva implementada pelas empresas privadas, a reformulação do setor público e o baixo crescimento da economia foram algumas das expressões de um padrão de desenvolvimento capitalista que resultou no aumento do desemprego e de ocupações vulneráveis, no comprometimento dos salários dos trabalhadores, na ampliação do número de trabalhadores distantes de uma proteção legal ao trabalho (Pochmann, 2001; DIEESE, 2001; 2012).

A desestruturação do mercado de trabalho ocorrida durante a década de 1990, ainda que não tenha sido revertida, foi estancada durante os governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2006; 2007 - 2010). Com algumas mudanças na direção das políticas governamentais e contando com uma conjuntura internacional que favoreceu a dinâmica da economia no país, principalmente a partir de 2006 se observou um período de crescimento dos empregos formais, além de uma recuperação do poder aquisitivo dos salários dos trabalhadores (DIEESE, 2012). A redução do desemprego e o aumento de empregos formais tiveram continuidade no primeiro governo de Dilma Rousseff (2011 – 2014), mesmo que naquele período a dinâmica da economia brasileira não tenha acompanhado o que ocorreu durante o segundo governo de Luís Inácio Lula da Silva² (Baltar, 2015). O período no qual o governo nacional esteve sob o controle de uma frente política liderada pelo PT (Partido dos Trabalhadores) não representou um “intervalo” na situação precari-

2 O crescimento médio do Produto Interno Bruto brasileiro passou dos 4,7%, no período entre 2007 e 2010, para 2,2%, no período entre 2011 e 2014 (Baltar, 2015).

zada do trabalho no Brasil, mas as políticas governamentais adotadas se mostraram importantes na criação de empregos formais, na diminuição das ocupações informais, na valorização do salário mínimo (afinal, uma importante referência na definição salarial no país), na inibição de interesses vorazes em favor da destruição dos mecanismos de proteção legal ao trabalho.

A partir de 2015, no entanto, o baixo crescimento econômico, agravado pela crise político-institucional que deu sustentação ao “impeachment” de Dilma Rousseff em 2016 e resultou no recrudescimento da perspectiva neoliberal quando seu vice Michel Temer assumiu a Presidência da República, repercutiu negativamente sobre os mercados de trabalho no país. A partir daquele ano, por exemplo, os empregos formais diminuíram (entre julho de 2015 e setembro de 2018 o estoque de empregos formais no Brasil diminuiu de 40,4 milhões para 38,2 milhões, com uma perda de 2.228.848 empregos formais) e o desemprego saltou de 8,6%, em julho de 2015, para 12,3%, em julho de 2018 (aumento de 8,6 milhões para 12,9 milhões de pessoas desempregadas) (Martins, 2018).

Importante destacar que os momentos de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro têm dinâmicas que reproduzem as históricas e recorrentes desigualdades sociais presentes no país. A população mais pobre, as mulheres, a população negra, a população jovem constituem, assim, alguns dos segmentos das classes trabalhadoras que vivenciam maior insegurança no mercado de trabalho (dado que o desemprego tende a ser maior nesses segmentos), nas formas de empregabilidade, na renda resultante do trabalho, nas formas de proteção legal ao trabalho, nas formas de representação sociopolítica de seus interesses enquanto pessoas que vivem do trabalho. A título de ilustração, considere-se a situação das mulheres e da população negra no mercado de trabalho brasileiro num período mais recente.

Dados relacionados a 2018 (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios/2018, realizada pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) indicavam que as mulheres brasileiras estudavam mais, ganhavam menos e ocupavam atividades mais vulneráveis, além de estarem mais tempo comprometidas com as atividades domésticas. Segundo aqueles dados, 21,5% das mulheres com idades entre 25 e 44 anos tinham concluído o ensino superior, enquanto entre os homens e na mesma faixa etária esse índice era de 15,6%. No entanto, em média o

rendimento das mulheres equivalia a 76,5% do rendimento masculino (somente entre as pessoas com ensino superior, essa desigualdade era ainda maior, pois as mulheres ganhavam, em média, apenas 63,4% do que ganhavam os homens), as mulheres atuavam mais em ocupações vulneráveis (por exemplo, enquanto 28,2% das mulheres atuavam em ocupações de até 30 horas semanais, entre os homens esse índice era igual a 14,1%) e estavam mais distantes de cargos de gerência, pois ocupavam apenas 37,8% dos cargos gerenciais, enquanto 62,8% desses cargos eram ocupados por homens (IBGE, 2018).

Em relação à população negra, dados do DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos), referentes ao ano de 2021, podem ilustrar as desigualdades raciais e a discriminação racial presentes no mercado de trabalho brasileiro. Segundo aqueles dados, em 2021 apenas 1,9% das mulheres negras e 2,2% dos homens negros ocupavam cargos de direção, enquanto que entre as mulheres brancas esse índice alcançava os 5% e entre os homens brancos 6,4%; 46% das mulheres negras e 48% dos homens negros estavam ocupados em atividades sem proteção legal do trabalho, enquanto que esses índices baixavam para 34% entre as mulheres brancas e para 35% entre os homens brancos; em média, o rendimento mensal das mulheres negras era igual a R\$ 1.617,00 e dos homens negros era de R\$ 1.968,00, aumentando para R\$ 2.674,00 entre as mulheres brancas e para R\$ 3.471,00 entre os homens brancos (DIEESE, 2022).

Considere-se, também, que, em 2019, 68,7% dos ocupados no Brasil tinham rendimento mensal não superior aos dois salários mínimos (em 2019, o salário mínimo brasileiro era de R\$ 998,00, ou aproximadamente 244 dólares, em valores do dólar em dezembro de 2019, quando um dólar era comercializado por R\$ 4,10) (IBGE, 2019). Essas são, portanto, expressões das desigualdades presentes na sociedade brasileira, cuja formação histórica insiste em guardar compromissos com o escravismo, com o patriarcalismo e com formas de superexploração do trabalho típicas de sociedades de capitalismo dependente.

Mas é preciso registrar, ainda, que uma “contrarreforma” da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) foi aprovada pelo Congresso Nacional durante o período em que Michel Temer ocupou a Presidência da República (agosto de 2016 até dezembro de 2018). Uma “contrarreforma” que criou condições históricas favoráveis para a intensificação da precarização do trabalho no país, com a legalização do trabalho in-

termitente e de jornadas de trabalho mais flexíveis, com a introdução de mecanismos jurídicos que dificultam o acesso à justiça do trabalho, com a afirmação do princípio do “acordado sobre o legislado”, com a perspectiva de facilitação das rescisões dos contratos de trabalho (Galvão et. al, 2019).

A “contrarreforma trabalhista” aprovada em 2017 foi resultado de um longo processo político, capitaneado por lideranças de amplos segmentos da burguesia no Brasil, em favor de uma lógica de destruição das diminutas conquistas que os trabalhadores conseguiram a partir da Constituição de 1988. Já nos anos 1990, aliás, se observou uma “primeira onda das contrarreformas trabalhistas”. Naquela década, embora colocado em sua agenda governamental, o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) não conseguiu aprovar uma “reforma” na legislação trabalhista. No entanto, diante das dificuldades encontradas no Congresso Nacional, das pressões contrárias das instituições representativas dos interesses coletivos dos trabalhadores, aquele governo optou por medidas provisórias e por decretos para aprovar mudanças na legislação trabalhista, numa direção de desregulamentação, de privatização e de flexibilização das relações entre capital e trabalho no país. Dentre as mudanças na legislação trabalhista, que ocorreram naquela década, as seguintes merecem destaque: 1. A Lei 9.601/98, que institui o trabalho temporário e o banco de horas, permitindo a contratação com redução de direitos e encargos trabalhistas por um período de dois anos, além da compensação de jornada, por um período de um ano; 2. A Medida Provisória 1952-22/2000, instituindo o trabalho parcial e a dispensa temporária, autorizando a redução de jornada e de salário, a redução de férias, além da suspensão do contrato de trabalho para participação em programas de qualificação ou requalificação, mediante pagamento de bolsa com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); 3. A Medida Provisória 1982-69/2000, instituindo a participação nos lucros e autorizando o trabalho aos domingos; 4. A Medida Provisória 1.960-62/2000, que complementa o plano real, extingue a política salarial, restringe a livre negociação e revoga os §§ 1º e 2º da Lei 8.542/92, cujo objetivo era determinar a incorporação ao contrato individual de trabalho as cláusulas de acordos e convenções coletivas, revogáveis apenas por novo acordo ou convenção (Krein, 2004).

A “contrarreforma trabalhista” de 2017, no entanto, foi muito mais ampla e com um significado histórico muito maior.

Primeiro, por que efetivamente foi uma “contrarreforma trabalhista”, expressando a hegemonia de amplos setores da burguesia no Brasil que, desde os anos 1990, tinham uma agenda de retirada de direitos trabalhistas conquistados e de defesa de uma “maior liberdade” para as empresas definirem as condições de uso da força-de-trabalho (Cado-ná, 2009). Através da “contrarreforma” aprovada em 2017 foram introduzidas dezenas de modificações na legislação trabalhista no país, alterando leis relacionadas às férias, à jornada de trabalho, ao descanso, à remuneração, aos planos de cargos e salários, ao transporte, ao trabalho intermitente, ao trabalho remoto, ao trabalho parcial, às negociações entre trabalhadores e empregadores, ao prazo de validade das normas coletivas, à representação dos trabalhadores nos locais de trabalho, às demissões, à contribuição sindical, à terceirização, à participação dos sindicatos no momento das rescisões contratuais, às ações na justiça (BRASIL, 2017).

Segundo, por que as mudanças ocorridas com a “contrarreforma trabalhista” simbolizam a efetivação de um projeto de (des) regulamentação do mercado de trabalho no país, no qual pelo menos quatro pontos são fundamentais: 1. a naturalização de novas formas de contratação do trabalho, formas atípicas (terceirização, contratos temporários, “pejotização” do trabalho, trabalho intermitente), fora do contrato padrão estabelecido anteriormente, em cuja base estava o pressuposto de (um certo) controle público das relações capital e trabalho; 2. a despadrãoização da jornada de trabalho, garantindo-se maior liberdade para as empresas organizarem o tempo de trabalho dos trabalhadores (banco de horas, trabalho em finais de semana com possibilidade de compensação, jornadas flexíveis etc.); 3. o avanço da remuneração por pagamento não salarial (através de bônus como, por exemplo, a “participação nos lucros e resultados”), de modo a diminuir a incidência dos custos trabalhistas na remuneração dos trabalhadores; 4. o ataque sistemático aos sindicatos e às instituições públicas de regulamentação do mercado de trabalho, que atuam visando garantir um mínimo de proteção aos trabalhadores (a transformação da contribuição sindical em “contribuição opcional”, a relativização da participação dos sindicatos nas relações diretas entre trabalhador e empresa, o aumento de riscos – para os trabalhadores – no acesso à justiça do trabalho). Desregulamentação, visando retirar escassos avanços conquistados historicamente pelas lutas dos trabalhadores. Privatização, com o objetivo de afastar o controle público das relações entre capital e trabalho. Flexibilização, para garantir maior liberdade

às empresas na definição/redefinição no uso da força-de-trabalho. Foram esses os pressupostos que orientaram as mudanças que ocorreram através da “contrarreforma trabalhista” de 2017, comprometidos com alguns objetivos (históricos) da lógica de produção e de reprodução do capital: aumentar a produtividade do capital e do trabalho, aprofundar a lógica de produção de mais-valia (excedente econômico) nas relações diretas entre capital e trabalho, redefinir as funções do Estado capitalista em favor de ganhos de produtividade e de competitividade para o capital e em detrimento aos interesses dos trabalhadores.

Essas foram as condições históricas já existentes no Brasil quando, em 2020, a pandemia da covid-19 chegou ao país, configurando as crises sanitária e econômica que, nesse sentido, não criaram uma situação nova sob o ponto de vista do trabalho e das condições de trabalho/vida das classes trabalhadoras no país. A lógica de destruição de vidas adotada pelo governo Bolsonaro, no entanto, seguindo a já existente lógica de destruição das formas de proteção ao trabalho, está na base da intensificação da precarização (para parcelas significativas das pessoas que vivem do trabalho no país) que se observou a partir de então.

2. O trabalho no contexto da pandemia: intensificação e experimentação de formas precárias de trabalho.

As primeiras mortes e o crescimento do número de infectados no País (a primeira morte por coronavírus foi notificada pelo Ministério da Saúde no dia 17 de março de 2020), mesmo com forte relativização da importância da pandemia por parte de lideranças governamentais, forçaram os governos à adoção de medidas de controle da doença. Foi assim que a partir da segunda quinzena de março daquele ano, os governos estaduais e municipais aumentaram as medidas de controle, através de estratégias que contemplaram a suspensão das aulas nas redes pública e privada, a restrição no funcionamento de estabelecimentos comerciais e de serviços, o maior controle sobre a circulação de pessoas em espaços públicos.

Contudo, além de descontínuas e envoltas em controvérsias, as políticas governamentais adotadas se mostraram incapazes de controlar o avanço da doença e suas consequências sobre a vida das pessoas. Tanto é assim que, ao final de 2020, mais de sete milhões de pessoas tinham

sido infectadas e 194.949 pessoas já tinham morrido em decorrência da Covid-19 no Brasil (FIOCRUZ, 2022). Isso não significa que nada foi feito. Significa, no entanto, que a indisponibilidade dos governos, em especial do governo nacional, em assumir compromissos com políticas de estruturação das ações na área da saúde, de proteção às atividades econômicas e de proteção ao trabalho e à renda dos trabalhadores, resultou em custos altos sobre a vida da população.

Em que pese as indisponibilidades políticas, ainda no começo de abril o Congresso Nacional aprovou um “auxílio emergencial” de R\$600,00 (seiscentos reais), que foi mantido posteriormente, dado os sinais de agravamento da crise social e das pressões políticas que se constituíram, em especial, naquela casa legislativa. Inicialmente, o auxílio emergencial foi destinado a todas as pessoas com mais de 18 anos, desde que atendessem alguns requisitos: estivessem desempregadas ou exercendo atividades nas condições de Microempreendedores Individuais (MEIs), de contribuintes individuais da Previdência Social e de trabalhadores informais; pertencessem a famílias cuja renda mensal per capita não fosse superior a meio salário mínimo (R\$ 522,00 naquele período) ou cuja renda familiar total fosse de até três salários mínimos (R\$ 3.135,00 naquele período) (Caixa Econômica Federal, 2020).

Em 2020, os seiscentos reais equivaliam a 57,4% do valor do salário mínimo (cujo valor era de R\$ 1.045,00) e, nesse sentido, desde sua criação se mostrou um “auxílio” incapaz de atender necessidades básicas dos trabalhadores. Segundo dados da PNAD-Covid (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Covid), do IBGE, em 2020 38,7% dos domicílios do País (ou 26,3 milhões de domicílios) tiveram acesso ao auxílio (IBGE, 2020). São dados que indicam uma situação de flagelo social, que se intensificou a partir de 2020, obrigando milhões de brasileiros a se “virarem como podem”, seja com o auxílio emergencial recebido, com a ajuda de familiares e de ações de solidariedade, mas, também, se sujeitando aos riscos da pandemia e realizando “trabalhos que aparecem”. Um contexto histórico que resultou no agravamento da situação da pobreza e da fome no país, sendo ilustrativo (e trágico) o fato de que, no final de 2021, de acordo com dados da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan), 116 milhões de pessoas (mais da metade da população brasileira) viviam com algum grau de insegurança alimentar e aproximadamente 19 milhões estavam passando fome (Neuman, 2021). Um

flagelo social que continuou aumentando no ano 2022, quando a fome alcançou 33,1 milhões de brasileiros (Oxfan Brasil, 2022).

As ações governamentais visando “proteger os empregos” também visaram o mercado formal de trabalho. Contudo, não foram ações construídas a partir dos interesses dos trabalhadores, mas com o objetivo de amenizar os efeitos da pandemia sobre as empresas e, portanto, sobre as perdas do capital. As medidas anunciadas, principalmente a partir de abril de 2020, compreenderam medidas de flexibilização da legislação trabalhista, redução de jornada de trabalho com corte de salário e suspensão de contrato, prorrogação do pagamento de tributos e contribuições, socorro financeiro a determinados setores (setor aéreo, de turismo e eventos, por exemplo), linhas de créditos para pequenas e médias empresas (Nogueira, Silva, Carvalho, 2020). Dentre as medidas adotadas três delas merecem destaque: a Medida Provisória 936/2020 (MP 936/2020), a Medida Provisória 297 (MP 297/2020) e a Medida Provisória 944 (MPT 944/2020).

A MP 936/2020 permitiu a suspensão temporária de contratos de trabalho e a redução da jornada de trabalho com a redução proporcional do salário. Em relação à suspensão temporária dos contratos de trabalho (num prazo máximo de 120 dias), a medida garantiu, para as empresas com faturamento anual de até 4,8 milhões de reais, a suspensão sem pagamento do salário, responsabilizando-se o governo com 100% do seguro-desemprego que o trabalhador teria direito; para as empresas com faturamento superior aos 4,8 milhões, a suspensão com o pagamento de 30% do salário pela empresa, mais 70% do seguro-desemprego que o trabalhador teria direito garantidos pelo governo (Nogueira, Silva, Carvalho, 2020, p. 9-10). Em relação à redução da jornada de trabalho com redução proporcional de salários, a medida garantiu a redução e jornadas/salários nas proporções de 25%, 50% e 75%, também num prazo de 120 dias, com os salários sendo assumidos pelas empresas (Nogueira, Silva, Carvalho, 2020, p. 9-10).

A MP 297/2020 apresentou dispositivos sobre “home office”, férias individuais e coletivas, antecipação de feriados, adiamento do pagamento do FGTS, registro do Covid-19 como doença do trabalho. A referida medida provisória foi apresentada pelo executivo nacional para apreciação do Congresso Nacional no dia 22 de março, mas, embora tenha sido aprovada pela Câmara de Deputados, não foi votada no Senado até o dia 19 de julho, quando sua aprovação a transformaria

em lei, perdendo sua validade. As medidas adotadas pelas empresas enquanto a MP estava em vigor, no entanto, não perderam sua validade. Dentre as permissões garantidas pela MP 297 estavam, durante o “período de calamidade”: o teletrabalho, garantindo às empresas a adoção do teletrabalho; a antecipação das férias individuais; a concessão de férias coletivas; a antecipação de feriados; a criação de banco de horas; a suspensão de exigências administrativas em segurança e saúde no trabalho; a suspensão do recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) referente às competências de março, abril e maio, com vencimento em abril, maio e junho de 2020, respectivamente (Portal De Contabilidade, 2022).

E a MP 944/2020 instituiu uma linha de crédito para as empresas, definindo como alvo as empresas com receita bruta anual superior aos R\$ 360 mil e igual ou inferior aos R\$ 10 milhões no exercício de 2019. O empréstimo foi destinado exclusivamente ao pagamento de (no máximo) dois meses da folha de pagamento da empresa e limitou um teto de dois salários mínimos por empregado. Sobre os empréstimos incidiu uma taxa de juros de 3,75% ao ano, com carência de seis meses e um prazo de amortização de até 36 meses. Em contrapartida, a MP comprometeu as empresas com a garantia do emprego, para todos os trabalhadores, por um período compreendido entre a data de contratação da linha de crédito e o sexagésimo dia após o recebimento da última parcela da linha de crédito (Nogueira, Silva, Carvalho, 2020, p. 10).

As ações governamentais adotadas visando reduzir as repercussões no mercado formal de trabalho, no entanto, não impediram o aumento do desemprego no Brasil durante 2020 e 2021. Em 2020, se observou uma diminuição no número de admissões, um aumento no número de desligamentos e a consequente redução do estoque de empregos formais no país. Segundo dados do CAGED (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados), em janeiro de 2019 existiam 38.410.428 empregos formais no Brasil; esse número baixou para 38.206.638 em janeiro de 2020 e para 37.902.024 em dezembro de 2020 (uma redução, portanto, entre janeiro de 2020 e dezembro de 2020, de 204.614 empregos formais) (MTP/CAGED, 2022; MTP/Novo CAGED, 2022). A partir de 2021, o mercado formal de trabalho no Brasil voltou a registrar aumento nas admissões, fazendo com que o estoque de empregos formais voltasse a aumentar: em dezembro de 2021, o número de empregos formais no país chegou aos 40.678.355 (MTP/Novo CAGED, 2022).

Esse aumento dos empregos formais, no entanto, não foi suficiente para que o desemprego no país apresentasse queda significativa, mantendo-se com taxas muito elevadas: no quarto trimestre de 2020, o desemprego no Brasil chegou aos 14,2%, diminuindo para 11,1% no quarto trimestre de 2021 (na média, em 2021 o desemprego foi de 13,8%, baixando para 13,2% em 2021) (IBGE, 2022).

Ao mesmo tempo, o mercado “informal” de trabalho, no contexto da crise política e econômica que se configurou a partir de 2014/2015 no país, apresentou um crescimento muito significativo: passou de 34%, em 2014, para 40% no primeiro semestre de 2021, quando 34,7 milhões (de um total de 86,7 milhões) de trabalhadores atuavam na informalidade (IBGE, 2022). Destes 34,7 milhões de trabalhadores, 60% sobreviviam realizando atividades que, no Brasil, são conhecidos como “bicos”, ou atividades informais de subsistência, realizadas por trabalhadores com baixa ou nenhuma qualificação profissional e com alto grau de precarização no mercado de trabalho (Vahdat et. Al., 2022). Esses trabalhadores, no contexto da pandemia, foram especialmente impactados, tanto em suas já precárias ocupações e em seus precários rendimentos, quanto na própria viabilidade das suas ocupações, ficando mais expostos ao vírus, dada às dificuldades de manterem-se afastados de suas atividades e em isolamento social. São trabalhadores que foram colocados no núcleo da vulnerabilidade social agravada no contexto da pandemia, dado seus rendimentos insuficientes, as dificuldades encontradas para manterem suas atividades, a maior exposição ao vírus, o distanciamento em relação a mecanismos de proteção social e do trabalho.

A manutenção de altas taxas de desemprego e o crescimento da informalidade, num contexto histórico já existente de achatamento dos salários e de aumento da precarização do trabalho (decorrente da “contrarreforma trabalhista” de 2017), impactaram negativamente sobre os salários dos trabalhadores. Assim, por exemplo, no último semestre de 2021, a média mensal do rendimento de todas as ocupações foi de R\$ 2.447,00, 10,76% abaixo do mesmo período de 2020 (IBGE, 2022). Especificamente no mercado formal, segundo dados do CAGED, o salário médio de contratação caiu 6,1% em 2020 (MTP/Novo CAGED, 2022). Em decorrência, o poder aquisitivo dos trabalhadores se viu em queda, dado que, também a partir da pandemia, observou-se uma elevação da inflação, com o aumento de preços de produtos de grande importância na reprodução das famílias, como é o caso da alimentação,

que passou a comprometer parte muito significativa dos salários (em janeiro de 2021, por exemplo, a compra de alimentos mais essenciais comprometia 58% da renda de quem vivia com um salário mínimo) (DIEESE, 2021).

Como já foi indicado anteriormente, o agravamento da precarização do trabalho e da vida dos trabalhadores no contexto da pandemia se fez mais presente na experiência de determinados segmentos de trabalhadores, dentre os quais as mulheres, a população negra, a população jovem. Como indica um documento do DIEESE, a “pandemia de covid-19 afetou todos os trabalhadores, mas os impactos foram mais intensos sobre os negros, seja pela dificuldade que essa população enfrenta para encontrar colocação ou pela necessidade de voltar antes ao mercado de trabalho, devido à falta de renda para permanecer em casa, protegida do vírus” (DIEESE, 2021). Ilustrativo, nesse sentido, que entre o primeiro e o segundo trimestre de 2020, ainda quando se observava os primeiros impactos da pandemia sobre o mercado de trabalho brasileiro, 8,9 milhões de homens e mulheres saíram da força-de-trabalho (perderam seus empregos ou deixaram de procurar colocação por acreditarem não ser possível conseguir alguma ocupação); destes, 6,4 milhões eram negros ou negras e 2,5 milhões eram não negros (DIEESE, 2021).

Mas é importante registrar que, para além da intensificação da precarização do trabalho e da vida de parcelas significativas de pessoas que vivem do trabalho no Brasil, decorrente da crise econômica e social que se observou a partir de 2020, o período pandêmico também se colocou como um “período de experimentações” de formas de organização do trabalho e da produção, comprometidas essas com a precarização do trabalho. Aproveitando-se das facilidades colocadas pela “contrarreforma trabalhista de 2017” e das medidas propostas pelo próprio governo a partir de 2020, empresas de diferentes setores econômicos proveram “reestruturações” nos modos de organização do trabalho e da produção, alterando significativamente as relações de trabalho e as formas de inserção dos trabalhadores nos processos produtivos.

Nos limites deste texto não é possível abordar a amplitude e o significado histórico dessas diferentes experiências. Inclusive por que muitas delas colocam-se como experiências relativamente recentes e, nesse sentido, ainda precisam ser melhor compreendidas. No entanto, para fins de ilustração dessas experimentações, cabe o registro de três delas: o crescimento do trabalho para plataformas digitais; o trabalho remoto;

e a chamada “indústria 4.0”, que intensificou o uso de tecnologias de informação e comunicação nos processos produtivos.

O *trabalho para plataformas digitais*, embora já existente no Brasil, aumentou significativamente a partir de 2020, no contexto pandêmico. Naquele ano, 11,4 milhões de trabalhadores brasileiros passaram a recorrer a trabalhos por aplicativos para garantir parte ou totalidade de suas rendas; alcançando, com esse crescimento, um universo muito elevado de trabalhadores: aproximadamente 32,4 milhões de pessoas (Instituto Locomotiva, 2021). Esses trabalhadores estão inseridos no mercado de trabalho a partir de novas formas fenomênicas de uso “flexível” da força-de-trabalho; pois se trata de um tipo de trabalho que insere os trabalhadores num contexto de “dataficação do trabalho”, no qual o trabalho de milhares de pessoas é acompanhado de forma minuciosa e em tempo real pelos supervisores das empresas, através da mediação do aplicativo (Abílio et al., 2020, 2021).

Importante destacar que as chamadas “empresas plataformas” cresceram de forma muito significativa nos últimos anos, estando presente em diferentes setores da economia, organizando diferentes tipos de trabalho. Marco Gonsales (2020) identifica algumas empresas plataformas que “produzem e reproduzem trabalho produtivo, estabelecendo uma relação capital-trabalho antagônica: desfavorável ao trabalhador, mas capaz de lhe conceder renda para a subsistência e produzir valor para o capital” (Gonsales, 2020, p. 132). Dentre essas empresas, Gonsales destaca: a) o grupo de empresas plataformas “clique e trabalhe”, nas quais “qualquer pessoa com acesso à internet pode se cadastrar, fazer parte de uma linha de produção digital global”, tanto para realizar microtrabalhos remunerados voltados para a produção de inteligência artificial, quanto outros microtrabalhos como, por exemplo, preencher notas fiscais, transcrever áudios, entre outras atividades (Gonsales, 2020, p. 129-30); b) o grupo de empresas plataformas que organizam um “macrotrabalho não presencial”, empresas que “facilitam a reunião” de trabalhadores de qualificação especializada (designers gráficos, consultores, projetistas, redatores, tradutores, analistas), conhecidos como *freelancers*, para uma atuação local e global (Gonsales, 2020, p. 130); c) o grupo de empresas plataformas que organizam e controlam trabalhadores locais, tais como motoristas, eletricitas, seguranças, faxineiros, entregadores de comida, muitas vezes conhecidos como “trabalhadores uberizados” (Gonsales, 2020, p. 30); d) o grupo de empresas platafor-

mas que organizam e controlam um trabalho qualificado presencial (na área da saúde, da arquitetura, da logística etc.), prestando serviços por demanda, através de profissionais que são cadastrados em sua plataforma (Gonsales, 2020, p. 130-31); e) o grupo de empresas plataformas que não fazem parte, diretamente, de uma “economia de plataforma”, mas que fazem uso das plataformas digitais para organizar e controlar trabalhadores contratados (efetivos), notificando trabalhadores de novas tarefas que os aguardam, registrando horários de trabalho etc. (Gonsales, 2020, p. 131). A partir de 2020, com a pandemia, outras “empresas plataformas” se desenvolveram, contando, inclusive, com uma anuência dos Estados, justificada essa pelas necessidades colocadas no contexto pandêmico.³

No trabalho realizado para plataformas digitais, a aparência de autonomia encobre formas sofisticadas de controle das empresas sobre os trabalhadores, ao ponto de esses serem demitidos a partir de critérios definidos pela inteligência artificial. Mas não é somente isso. Esses trabalhadores têm salários que são definidos pelas tarefas realizadas, ou seja, a remuneração do trabalho que realizam tem como base um percentual recebido pela realização de cada tarefa. Muitos desses trabalhadores estão à disposição, “a todo tempo”, “livres para servir”. Além disso, são inteiramente responsabilizados por suas condições do trabalho, sem a garantia de relações contratuais das quais resultem algum tipo de proteção legal no trabalho que realizam (desde regulamentação de jornada de trabalho, passando pela definição da remuneração do trabalho e alcançando outras garantias trabalhistas, como por exemplo férias, décimo terceiro, inclusão num sistema previdenciário etc.). E, algo fundamental, esses trabalhadores estabelecem uma relação direta com os meios de produção (os carros, as motos, os celulares, as bicicletas, os computadores etc., utilizados na realização do trabalho), ainda que possam não ser os proprietários desses meios (podem alugar, por exemplo); mas não são proprietários do meio de produção mais importante nessa forma de organização da produção: os próprios aplicativos (Abílio, 2020). Assim, no trabalho para plataformas digitais, a lógica de exploração do trabalho se impõe através da “desresponsabilização completa

3 No Brasil, por exemplo, a partir de 2020 empresas plataformas, que já ofereciam diferentes serviços na área da saúde, passaram a disponibilizar plataforma de teleconsultas para médicos, psicólogos e outros profissionais da saúde. Nesse caso, as consultas não são presenciais, mas através de “teleconsultas”; os trabalhadores da saúde se cadastram nas plataformas, que promovem a intermediação dos serviços, controlam aspectos do trabalho realizado (avaliação dos profissionais, valores das consultas), definem a distribuição dos valores cobrados entre os profissionais e a própria plataforma.

do empregador/intermediador, a construção de um mercado mundial, a outorga da gestão a uma falsa neutralidade dos algoritmos, a fragmentação da atividade, a responsabilização e invisibilização do trabalhador que se torna empreendedor de si mesmo” (Rosenfield, Almeida, 2021, p. 9).

O *trabalho remoto* também apresentou crescimento no Brasil a partir de 2020. Ainda que sua expansão tenha sido limitada pela infraestrutura domiciliar deficiente (tanto sob o ponto de vista dos equipamentos, quanto sob o ponto de vista do acesso à internet), a PNAD Covid-19 apontou que, em 2020, 11% da população ocupada e não afastada do trabalho em função da pandemia, exerceram suas atividades laborais de forma remota. Segundo aquela PNAD, em 2020 a população ocupada no Brasil foi de 83 milhões de trabalhadores, dentre os quais 74 milhões (88,9%) continuaram a trabalhar “normalmente”, 9,2 milhões (11,1%) foram afastados (6,5 milhões devido às medidas de distanciamento e 2,7 milhões por outras razões) e 8,2 milhões seguiram trabalhando, mas de forma remota (IBGE, 2021).

A PNAD Covid-19 indicou que, dentre os trabalhadores que, no contexto da pandemia, passaram a trabalhar de forma remota no Brasil, 56,1% eram mulheres, 65,6% eram brancos, 74,6% possuíam escolaridade de nível superior completo, 31,8% estavam na faixa etária de 30 a 39 anos e 63,9% estavam empregadas no setor privado (IBGE, 2021). Dentre as atividades do setor privado, o trabalho remoto passou a ser utilizado principalmente na educação, no setor bancário-financeiro e nas comunicações: 51%, 38,8% e 34,7% dos trabalhadores desses setores, respectivamente, passaram a trabalhar de forma remota durante a pandemia (IBGE, 2021).

O exemplo da educação é emblemático. Durante o ano de 2020, pelo menos 180 mil escolas brasileiras foram fechadas a partir de março (Marques, 2021), do que resultou que aproximadamente 48 milhões de estudantes ficaram sem aulas presenciais, sendo essas transferidas para uma modalidade inicialmente considerada de “emergência”, o ensino remoto. Trabalhadores da educação, em especial os professores, além do receio ou, mesmo, da realidade do desemprego,⁴ foram adaptados, num movimento brusco que impossibilitou a criação de condições mi-

⁴ Segundo dados da CUT (Central Única dos Trabalhadores), somente nos primeiros meses de 2020 mais de 2,4 mil educadores perderam os seus empregos ou tiveram o salário reduzido no Brasil (CUT, 2020).

nimamente adequadas (desde a necessidade de utilizar metodologias de ensino apropriadas, passando pelas condições de trabalho em suas casas, até o uso de tecnologias da informação até então desconhecidas) ao trabalho remoto, home office ou teletrabalho, expostos às condições de trabalho improvisadas e às jornadas extenuantes. O discurso da “resiliência” e do “é preciso se reinventar” passou a encobrir, a partir de então, diferentes formas de sofrimento, de dificuldades, de precarização do trabalho. Através de dinâmicas de individualização das responsabilidades pelo trabalho educativo desenvolvido, utilizando-se (e responsabilizando-se pelo custos) de infraestruturas pessoais e familiares, sem um diálogo adequado quanto aos formatos de ensino utilizados (povoados por novos significados: modalidade síncrona, modalidade assíncrona), deparando-se com instrumentos tecnológicos nem sempre fáceis para a adaptação no processo de ensino-aprendizagem, descolando-se de suas comunidades escolares e acadêmicas (o isolamento no pensar e no fazer educativos), professores de diferentes níveis de ensino passaram a viver uma situação de intensa precarização nos seus trabalhos.

Na bibliografia que já analisou as repercussões do trabalho remoto na educação, mais especificamente sobre o trabalho de professores, muitos estudos indicam que o trabalho desses foi intensificado, cobrando deles uma atitude “polivalente” e de grande necessidade de adaptação, na medida em que o professor passou a desempenhar, desde sua casa, várias atividades que exigiram a aquisição de novas habilidades e o desenvolvimento de “novas competências”, além da necessidade de conciliar as atividades de ensino com a rotina diária das atividades familiares e domésticas (Senhoras, 2020).

O trabalho remoto, além disso, impôs uma nova “geografia do trabalho docente” que enfraqueceu os coletivos de trabalhadores, historicamente animados pelos locais de trabalho, como lugares de encontro e de realização da atividade individual e coletiva. O isolamento social imposto a partir de 2020 reduziu as chances de interação e de participação coletiva, limitando as possibilidades de reflexão crítica conjunta para a mobilização e a defesa dos interesses coletivos dos trabalhadores de educação. Isso num momento em que a educação no Brasil já enfrentava uma crise profunda, decorrente do desmonte de políticas educacionais que ocorriam desde 2015, e que (em especial no âmbito do ensino privado) práticas gerenciais passaram a determinar mudanças nas formas de inserção dos trabalhadores de educação no processo de ensino/

aprendizagem (educação na modalidade à distância, introdução de novas – assim denominadas “ativas – práticas pedagógicas etc.) (Rodrigues et. al, 2020). Em relação a essa última questão, “as novas expressões de trabalho remoto” ratificaram “a lógica de grupos econômicos que empreendem conglomerados de escolas privadas” no país (ou, mesmo, de instituições públicas não estatais que, diante da crise do ensino no país, já vinham promovendo reestruturações administrativas e pedagógicas a partir de uma lógica semelhante àquela adotada pelos grupos privados). Grupos econômicos esses que apostam “em estruturas de ensino de baixo custo econômico, por meio da combinação entre o uso excessivo de tecnologias da informação e comunicação [...] e a redução ao limite do quadro de professores e professoras (Rodrigues et. al. 2020).

Por fim, em relação à “*indústria 4.0*” e à *intensificação do uso de tecnologias de informação e comunicação nos processos produtivos*, destaque-se que a chamada “indústria 4.0” teve origem na Alemanha, em 2011, sendo “concebida como um novo e profundo salto tecnológico no mundo produtivo”, e sua expansão tem significado a “ampliação dos processos produtivos ainda mais automatizados e robotizados em toda a cadeia de valor, de modo que a logística empresarial será toda controlada digitalmente” (Antunes, 2020, p. 13-4). Nesse contexto, o “maquinário digital” (a “internet das coisas”, a nanotecnologia, as plataformas digitais, a robótica, a inteligência artificial, a impressora 3 D, o big data) coloca-se como o fio condutor do processo produtivo, tendo como principal consequência, para o mundo do trabalho, a “ampliação do trabalho morto”, criando a possibilidade de eliminação (de forma crescente) de uma “quantidade incalculável da força de trabalho, a qual se tornará supérflua e sobranter” (Antunes, 2020, p. 14).

No caso brasileiro, a discussão nos meios empresariais sobre a indústria 4.0 antecede a pandemia. A CNI (Confederação Nacional da Indústria), ainda em 2016 fez um levantamento sobre indústria 4.0 no Brasil (CNI, 2016). Cinco anos depois, um novo levantamento realizado pela entidade demonstrou que “a Indústria brasileira está mais digital que cinco anos atrás”, identificando que, em 2021, “69% das empresas industriais já utilizavam pelo menos uma tecnologia digital em uma lista que apresenta 18 diferentes aplicações” (em 2016, 48% das empresas pesquisadas utilizavam pelo menos uma das tecnologias digitais consideradas) (CNI, 2022). Se, por um lado, os estudos da CNI (afinal, a mais importante entidade de representação dos interesses de

classe da burguesia industrial no Brasil) aponta para as dificuldades que existem no país para a implantação da indústria 4.0, por outro lado também revela a preocupação existente entre as lideranças industriais no sentido de criar condições para a intensificação do uso de tecnologias de informação e de comunicação nos processos produtivos. Nesse sentido, embora possa ser considerado um movimento incipiente, se há um movimento empresarial em curso, de reformulação da organização e das técnicas de produção manufatureira, com sinais de que esse movimento se tornou mais consequente num período mais recente (incluindo-se aí o período pandêmico), é lícito supor que esses experimentos impulsionarão cada vez maior interesse e concretude em dinâmicas de reestruturação produtiva implementadas pelas empresas.

Portanto, no Brasil as crises sanitária e econômica deflagradas com a pandemia da Covid-19 intensificaram um processo de precarização do trabalho já existente no país. Ao mesmo tempo, a partir de 2020 se observou um movimento de adaptação, conduzido pelas empresas privadas e com apoio governamental, resultando daí diferentes experiências de reestruturação dos processos de trabalho e de produção, implementados a partir de uma preocupação com a mitigação dos efeitos das crises não sobre os trabalhadores, mas sobre os interesses do capital. Nesse contexto de crise, há sinais de que essa é também concebida como uma oportunidade para os interesses do capital, já que suas personificações impulsionam diferentes experiências que, no horizonte, têm como objetivo a criação de condições mais favoráveis à acumulação capitalista.

3. Qual agenda pós-pandemia para os trabalhadores?

Não nos cabe completar a tarefa, mas não temos o direito de nos abster dela (Mischna, citado por Erich Fromm. A revolução da esperança).

Sob o ponto de vista da construção de uma agenda de proteção dos interesses dos trabalhadores, quais são os desafios colocados pela intensificação da precarização do trabalho e pelas transformações que ocorreram na situação de trabalho no Brasil a partir de 2020, num contexto pandêmico? Evidentemente, essa é uma questão que transcende a análise aqui apresentada e respostas a ela implicam a atenção ao processo

histórico de construção de demandas programáticas que decorrem das avaliações e das mobilizações das classes trabalhadoras no país. De qualquer forma, apenas com a intenção de levantar alguns pontos a reflexão e para o debate, decorrentes da própria análise até aqui apresentada, é possível identificar alguns desafios colocados pela experiência de precarização do trabalho que se observou intensificada a partir de 2020.

O primeiro e mais imediato desafio é colocado pelas vozes e pelos silêncios dos que passam fome. Um desafio colocado por mais da metade da população brasileira que, atualmente, vive com algum grau de insegurança alimentar. O “auxílio emergencial”, programa implementado a partir de 2020 com o objetivo de mitigar os efeitos sociais da pandemia, se mostrou insuficiente, não somente por que seu valor não alcança necessidades básicas das famílias, mas por que não tem compromisso com uma política de enfrentamento da fome e da pobreza. Incorporar nas ações governamentais, de imediato, a defesa de uma política de renda mínima, sendo consequente com os objetivos fundamentais da Constituição de 1988, de erradicação da pobreza e da pobreza extrema, a fim de concretizar o princípio da dignidade da pessoa humana, deve ser colocado como um compromisso ético-político dos próximos anos no país.⁵ Uma política de renda mínima que não se resume à transferência de renda, mas, resgatando o acúmulo de discussão já realizado na sociedade brasileira, em especial a partir dos anos 2000, esteja articulada com políticas que visem a redefinição das perspectivas no mercado de trabalho, a inclusão produtiva, o acesso a serviços públicos (educação, saúde, habitação); além de impulsionar a reflexão sobre soluções capazes de atacar as causas estruturais que tornam a fome, a pobreza e a extrema pobreza problemas sociais historicamente característicos da formação social brasileira.

O segundo desafio coloca-se no campo das políticas de criação de trabalho. Nessa direção, é importante desenvolver a capacidade de o Estado impulsionar a criação de trabalho, não somente para atender às necessidades das populações mais vulneráveis, mas, também, àquelas colocadas pelas mudanças recentes na sociedade brasileira. A experiência de criação de empregos que o Brasil teve a partir dos anos 2000,

5 Desde 2004 existe no Brasil uma lei, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República (Lei 10.835/2004), que instituiu uma “renda básica de cidadania”, como direito de todos os brasileiros residentes no país e estrangeiros residentes há pelo menos cinco anos no Brasil, com pagamento de um “benefício” de igual valor para todos e suficiente para atender às necessidades mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde. A referida lei, no entanto, nunca foi regulamentada.

embora positiva sob o ponto de vista da criação de empregos formais e redução da participação dos empregos formais no mercado de trabalho, se mostrou incapaz de problematizar diferentes vulnerabilidades, inclusive aquelas que decorrem de empregos que exigem baixa qualificação profissional e que não estão incorporados no contexto de transformação técnico-científico. As mudanças que ocorreram no perfil educacional da população brasileira nessas últimas décadas, ainda que tímidos, criaram uma situação histórica em que um maior número de trabalhadores alcançou níveis mais elevados de educação escolar. Estudos do DIEESE, realizados em 2022, apontam que “quase 80% dos profissionais com formação de nível superior têm se submetido cada vez mais aos cargos que não exigem a qualificação obtida” (DIEESE, 2022).

É preciso, também, que se pense uma política de criação de trabalho, não somente de empregos. Nessa direção, uma questão a ser colocada está vinculada às formas autogestionárias de organização da produção e do trabalho, conhecidas como economia solidária. Importante destacar, nesse sentido, que desde os anos 1980 vem se constituindo um movimento pela economia solidária, do qual resultou, em 2003, a criação de uma Secretaria Nacional de Economia Solidária. Esse movimento vem sustentando reflexões e práticas de organização do trabalho e da produção que rejeitam as velhas práticas da competição e da maximização do lucro individual, rejeitam a proposta de mercantilização das pessoas e da natureza às custas da espoliação do meio ambiente, propõem formas autogestionárias de organização do trabalho e da produção; num tempo em que “a ideia de que não há alternativas ao capitalismo obteve um nível de aceitação que provavelmente não tem precedentes na história do capitalismo mundial”, assinalam para outras formas (não capitalistas) de organização da economia e das relações de trabalho (Santos, 2004).

O terceiro desafio está vinculado à proteção dos direitos sociais e trabalhistas, cuja lógica de destruição, adotada de modo mais intenso nesse último período, precarizou ainda mais as condições de trabalho e de vida dos trabalhadores, ao mesmo tempo que fragilizou as instituições públicas de regulamentação e de proteção do trabalho.

Nessa direção, por um lado se coloca a necessidade de revogação da “contrarreforma trabalhista” de 2017. Ao contrário da promessa neoliberal, aquela “contrarreforma” não resultou na diminuição do desemprego no país. O que vimos, a partir de então e como foi já foi registrado neste texto, foi o aumento do desemprego, o aumento de ocupações

vulneráveis, o comprometimento dos salários e do poder aquisitivo dos trabalhadores. Sob o ponto de vista dos trabalhadores, portanto, a necessidade que se coloca nessa quadra histórica é a afirmação de uma agenda de direitos relacionados ao trabalho, capaz de garantir que todo o trabalho (e não somente o emprego assalariado) faça parte dos direitos relacionados ao trabalho. No caso brasileiro, essa afirmação de uma agenda de direitos relacionados ao trabalho se torna ainda mais importante se considerado que o mercado de trabalho no país tem grande participação de trabalhadores informais que, em sua maioria, historicamente estiveram alijados de uma proteção legal do trabalho. Uma direção de proteção aos direitos do trabalho que também coloca a necessidade de se pensar instrumentos políticos e políticas públicas de proteção do trabalho de alguns segmentos que, historicamente, uma situação de mais intensa precarização, como são os casos dos jovens, das mulheres e da população negra.

Por outro lado, uma agenda de proteção dos direitos sociais e trabalhistas remete à necessidade de resgatar a ideia de estado social, comprometido com políticas públicas capazes de garantir serviços públicos de qualidade para toda a população. Não é demais lembrar que que ainda em 2016 foi aprovada uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC 95/2016), que ficou conhecida como a “PEC da morte”, que congelou os gastos da União (por um período de 20 anos) sem alterar tocar nas enormes despesas financeiras que alicerçam o rentismo no Brasil. A partir da aprovação daquela PEC, o gasto primário do governo federal ficou limitado por um teto definido pelo montante gasto no ano anterior, reajustado pela inflação acumulada, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (INPC). O que, na prática, significa comprometer os investimentos públicos nas áreas da saúde, da educação, da segurança, da previdência social, na medida em que a partir da PEC os valores investidos não mais estão vinculados à receita da União, mas têm reajustes de acordo com os índices de inflação.⁶

O quarto desafio decorre do processo de fragilização das instituições de regulação pública do trabalho, desconstruídas para ampliar a liberdade de o capital determinar as condições de contratação, de uso

6 Para ilustrar, considere a situação da educação, que, desde Constituição Federal de 1988, em sua redação original, “obriga a União a destinar anualmente nunca menos do que 18% de suas receitas à manutenção e desenvolvimento do ensino. Contudo, assim como para a saúde, a EC 95 prevê a desvinculação dos recursos à educação das receitas da União, ao passo que, mantida a regra para o ano de 2017, a partir de 2018 os investimentos foram limitados pelo reajuste inflacionário do período [...]” (Cassi, Gonçalves, 2020, p. 45).

e de remuneração da mercadoria força-de-trabalho. Esse é um campo de disputas sociais e políticas, no qual é preciso contrapor o discurso empresarial da “segurança jurídica” pelo discurso da garantia jurídica de direitos. É simbólico que, em 2019, quando Jair Bolsonaro assumiu a presidência do Brasil, o Ministério do Trabalho tenha sido extinto (ainda que, em 2021, tenha sido recriado com a designação de Ministério do Trabalho e Previdência). Aquela extinção está inscrita num processo de relativização dos espaços de regulação pública do trabalho. A “contrarreforma trabalhista” de 2017, nesse sentido, se comprometeu com a eliminação de “entraves” que a regulação pública do trabalho coloca à exploração capitalista, seja por que fragilizou a justiça do trabalho e o sistema de fiscalização,⁷ seja por que representou uma ofensiva em relação aos sindicatos e às representações sociopolíticas dos trabalhadores (estrangulamento financeiro dos sindicatos, possibilidade de negociações individuais, excluindo o sindicato na definição das cláusulas do contrato de trabalho, retirada da função do sindicato de supervisionar as homologações dos trabalhadores com mais de um ano no emprego).

Se, por um lado, coloca-se então o desafio de restabelecer e fortalecer os espaços jurídicos de regulamentação, de fiscalização e de proteção ao trabalho, por outro lado coloca-se o desafio ainda maior de fortalecimento da força da ação sindical e de outras formas (construídas a partir das experiências concretas de trabalhadores) de organização e de representação sociopolítica dos trabalhadores, de modo atento e consequente com a “nova morfologia do trabalho”, expressão de uma condição histórica que tornou a classe trabalhadora “mais ampla, heterogênea, complexa e fragmentada” (Antunes, 2018, p. 89), incluindo-se aí as próprias experiências de organização que estão sendo gestadas pelos trabalhadores (que são propriamente sindicais, mas compreendem, também, associações, cooperativas e outras formas autogestionárias de organização do trabalho e da produção, mas também da representação sociopolítica dos trabalhadores).

Por fim, sem que se pretenda esgotar o campo de desafios que se colocam na construção de uma agenda de afirmação do trabalho, coloca-se um desafio teórico: considerar que as transformações em curso no

7 Pelo menos três mudanças fragilizaram a Justiça do Trabalho: a) a desconfiguração do “direito do trabalho como direito protetor e promotor de avanços sociais aos trabalhadores, privilegiando o encontro ‘livre’ de vontades ‘iguais’ – a prevalência do acordado sobre o legislado; b) a imposição de obstáculos para os trabalhadores acessarem a Justiça do Trabalho; c) a imposição de amarras à atuação dos juízes e tribunais do trabalho (Galvão et al., 2017, p. 65).

mundo do trabalho significam uma nova configuração das classes trabalhadoras. O capitalismo vai ressignificando suas formas tradicionais de uso da força de trabalho sob o argumento de que a flexibilização é condição para emprego, que as empresas precisam se adaptar à economia globalizada, que as pessoas preferem o trabalho autônomo e a saída é o autoemprego, o empreendedorismo etc. É preciso compreender essas novas formas de organização do trabalho, integrar os trabalhadores nas formas sociopolíticas de organização e integrá-los no sistema social de proteção ao trabalho.

Esses são apenas alguns desafios, que decorrem da experiência brasileira recente, que precarizou as condições de vida e de trabalho das classes trabalhadoras no país. No momento em que esse texto é finalizado, faltando vinte dias para o segundo turno das eleições presidenciais de 2002, pairam dúvidas quanto à eleição de um governo nacional minimamente comprometido com uma agenda de defesa dos interesses dos trabalhadores. Se isso ocorrer, as esperanças quanto a um tempo de maiores espaços para a discussão de uma agenda de proteção ao trabalho serão animadas. Uma agenda que pode assinalar para um “não mais” às políticas de destruição de direitos dos trabalhadores no país. Um “novo modo de vida” para as pessoas que vivem do trabalho, porém, continuará no horizonte das lutas das classes trabalhadoras, pois esse “novo modo de vida” somente será possível quando a produção “baseada no tempo excedente para a produção exclusiva de valores de troca para o mercado e para a reprodução do capital” (Antunes, 2018) for superada.

Referências

- Abílio, L. et al. Condições de trabalho de entregadores via plataforma digital durante a Covid-19. *Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano*, Campinas, Edição Especial – Dossiê Covid-19, p. 1-21, jun. 2020.
- Abílio, L. C.; Amorim, H.; Grohmann, R. Uberização e plataformização do trabalho no Brasil: conceitos, processos e formas. *Sociologias*, v. 23, n. 57, p. 26-56, 2021.
- Antunes, R. *O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital*. São Paulo: Boitempo, 2018.
- _____. (org.). **Uberização, trabalho digital e indústria 4.0**. São Paulo: Boitempo, 2020.

- Baltar, P. **Crescimento da economia e mercado de trabalho no Brasil**. Texto para Discussão, 2036. Brasília: IPEA, 2015. BRASIL.
- Cadoná, M. A. **A inserção neoliberal: burguesia industrial e a inserção econômica do Rio Grande do Sul no processo de reestruturação do capitalismo durante os anos 1990**. (Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Universidade Federal de Santa Catarina). Florianópolis: UFSC, 2009.
- Caixa Econômica Federal. **Auxílio emergencial do governo federal**. Disponível em: <https://auxilio.caixa.gov.br/#/inicio>. Consulta em: 24 set. 2022.
- Cassi, G.; Gonçalves, O. Emenda Constitucional 95/2016: propósito e consequências do novo regime fiscal. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v. 40, n. 1, p. 35-57, jan./jun. 2020.
- Central Única Dos Trabalhadores Brasília. **Rede Particular de Ensino: mais de 2,4 mil educadores perdem o emprego ou têm salário reduzido em meio à pandemia**. Disponível em: <http://www.cutbrasil.org.br/site/2020/05/29/mais-de-24-mil-educadores-da-rede-particular-de-ensinoperdem-o-emprego-ou-tem-salario-reduzido-em-meio-a-pandemia/>. Acesso em: 28 set. 2022.
- Confederação Nacional da Indústria. **Sondagem Especial 66 – Indústria 4.0**. Brasília: Confederação Nacional da Indústria, 2016.
- _____. **Sondagem especial – Ano 21**, n. 83 (abril, 2022). Confederação Nacional da Indústria. Brasília: CNI, 2022.
- DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos). **A situação do trabalho no Brasil**. São Paulo: DIEESE, 2001.
- _____. **A situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000**. São Paulo: DIEESE, 2012.
- _____. **Brasil: a inserção da população negra e o mercado de trabalho**. In: <https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2021/graficosPopulacaoNegra2021.html>. Consulta em: 26 set. 2022.
- DRUCK, G. Trabalho, precarização e resistências: novos e velhos desafios? **Caderno CRH**, Salvador, v. 24, n. spe 01, p. 37-57, 2011
- FIOCRUZ (Fundação Oswaldo Cruz). **Estudo analisa registro de óbitos por Covid-19 em 2020**. In: <https://portal.fiocruz.br/noticia/estudo-analisa-registro-de-obitos-por-covid-19-em-2020>. Consulta em: 15 set. 2022.
- Galvão, A. et al. Reforma trabalhista: precarização do trabalho e os desafios para o sindicalismo. **Cadernos CRH**, v. 32, n. 86, Salvador, maio/jun. 2019.
- _____. et al. (2017), **Dossiê reforma trabalhista**. Campinas, Cesit/ie/Unicamp. Disponível em <http://www.cesit.net.br/dossie-reforma-trabalhista/>, consultado em 2. set. 2022.

- Gonsales, M. Indústria 4.0. empresas plataformas, consentimento e resistência. In: Antunes, R. (org.). **Uberização, trabalho digital e indústria 4.0**. São Paulo: Boitempo, 2020, p. 125-139.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios/2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.
- _____. **Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios – 2019 (PNAD contínua 2019)**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/rendimento-despesa-e-consumo/9173-pesquisanacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?edicao=26895&t=destaques>. Consulta em: 28 set. 2022.
- _____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD COVID 19**. Disponível em: <https://covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/>. Consulta em: 28 set. 2022.
- Instituto Locomotiva. **UOL – do whatsapp ao uber – 1 em cada 5 trabalhadores usa apps para ter renda**. In: <https://ilocomotiva.com.br/clipping/uol-do-whatsapp-ao-uber-1-em-cada-5-trabalhadores-usa-apps-para-ter-renda/>. Consulta em: 15 set. 2022.
- Krein, J. D. A reforma trabalhista de FHC: análise de sua efetividade. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, Campinas, n. 24, p. 270-299, 2004.
- Marques, R. O professor em trabalho remoto no contexto da pandemia da Covid-19. **Boletim de Conjuntura**, Boa Vista, ano III, v. 6, n. 16, p. 6-14, 2021.
- Martins, R. O emprego formal desaparece, a pobreza e a desigualdade avançam. **Carta Capital**. 17/01/2018. Disponível em: <https://www.smetal.org.br/imprensa/o-emprego-formaldesaparece-a-pobreza-e-a-desigualdade-avancam/20180117-100123-w908>. Acesso em: 24 set. 2022.
- Ministério da Previdência e Trabalho. **Novo Caged**. In: <http://pdet.mte.gov.br/novo-caged>. Consulta em: 29 set. 2022.
- _____. Caged: perfil dos municípios. In: https://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_perfil_municipio/index.php. Consulta em: 29 set. 2022.
- Nogueira, M. O.; Silva, S. P.; Carvalho, S. S. de. **Socorro governamental às pequenas unidades produtivas frente à atual pandemia**. Brasília: IPEA, 2020. (Nota Técnica, n. 63).
- Oxfam Brasil. **Olhe para a fome**. In: https://www.oxfam.org.br/especiais/olhe-para-a-fome-2022/?gclid=Cj0KCQjw1vSZBhDuARIsAKZlijRKh-4ziY_vXk_3qpS9WUdG4jmwTsiFqgI7xM_AUbcy6sLgDgFzKpQaAk6HEALw_wcB. Consulta em: 16 set. 2022.
- Pochmann, M. **O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu**. São Paulo: Boitempo, 2001.

- Portal De Contabilidade/Normas Gerais. Medida Provisória 927, de 22 de março de 2020. In: <http://www.normaslegais.com.br/legislacao/medida-provisoria-927-2020.htm>. Consulta em: 03 out. 2022.
- Rede Penssan. **Em pouco mais de um ano, são 14 milhões de novos famintos no Brasil**. In: https://www.brasilsemfome.org.br/?utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_campaign=acaocidadania-ampliva-google-geral-redepenssan-trafego-mai22-cpc&utm_content=acaocidadania-ampliva-google-geral-redepenssan-trafego-mai22-cpc-as18+-ampla-generica-texto&gclid=Cj0KCQjw4omaBhDqARIsADXULuVmP2AVXPwr66JLwSL6oB-zktko05sKgghzwiD5rYAwT3wxJj8KkGgaAuquEALw_wcB. Consulta em: 03 out. 2022.
- Rodrigues, A. et. al. A temporalidade social do trabalho docente em universidade pública e a saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 5, p. 1.829-1.838, maio 2020.
- Rosenfield, C.; Almeida, J. Plataformização do trabalho. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 23, n. 57, mai./ago. 2021, p. 9-16.
- Santos, B. de Sousa (org.). **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Porto: Afrontamento, 2004.
- Senhoras, E. M. Coronavírus e Educação: Análise dos Impactos Assimétricos. **Boletim de Conjuntura** (BOCA), vol. 2, n. 5, 2020.
- Vahdat, V. et. al. **Retrato do Trabalho Informal no Brasil**: desafios e caminhos de solução. São Paulo: Fundação Arymax, B3 Social, Instituto Veredas. 2022.

Desarrollo periférico y vulnerabilidad social expandida. Los impactos de la crisis sociosanitaria en América Latina y los desafíos de política en la tercera década del Siglo XXI

Cesar Gustavo Busso

Resumen

Este trabajo resume y reelabora la ponencia presentada en una mesa de debate, en forma de varios webinar, que participaron investigadores de universidades de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y otros países de la región. El tema en discusión fue las “Repercusiones de la pandemia Covid-19 en el trabajo, la economía y la sociedad: nuevos retos y oportunidades para repensar el desarrollo territorial”, que se realizó en el marco del Seminario “Dinámicas territoriales en América Latina: la necesidad de repensar, replantear y proponer una nueva agenda de desarrollo regional post neoliberal”, en abril del 2022, a dos años

de iniciado el fuerte shock global. La intención general fue analizar y reflexionar, de forma preliminar y comparativa, sobre dos años de impactos socio territoriales de una pandemia que se propago rápida, global y simultáneamente en todo el planeta, con especial foco en países capitalistas periféricos de América Latina. En este trabajo se argumenta que la pandemia generó una situación de vulnerabilidad social extendida, generando mayor vulnerabilidad a la pobreza material, la exclusión laboral y la marginalidad sistémica, creando condiciones objetivas y abriendo horizontes nuevos para (re)pensar sociedades y territorios post neoliberales y post capitalistas

1. Introducción

El problema a considerar se relaciona aquí, digámoslo de forma rápida, con las condiciones de vulnerabilidad en la dinámica tempo-espacial del capitalismo periférico, desde los años ochenta del siglo pasado. Allí es donde predominan en la región modelos de desarrollo tipificados como neoliberales y denominados periféricos en su tipo de inserción económica internacional. En estos modelos de desarrollo, desde el último cuarto del Siglo XX, se reprodujeron y ampliaron condiciones de vulnerabilidad y desigualdad socio territorial sobre las cuales se desplegaron los impactos de la crisis sociosanitaria 2020-2022. A inicios de la tercera década del Siglo XXI pareciera, por lo menos a modo de hipótesis de acuerdo a los antecedentes históricos, que los modelos neoliberales predominantes en las últimas décadas son parte del problema, pero no de la solución para afrontar los riesgos e incertidumbres del contexto actual, y que, entendemos, estos mismos modelos han contribuido a generar. Están en plena crisis y aparente senilidad en términos de sus potencialidades para transitar un sendero de desarrollo equitativo y sostenible¹, que remueva los problemas estructurales y círculos viciosos de la vulnerabilidad, tanto a nivel nacional como a nivel subnacional. Modelos de producción y consumo que continúan reproduciéndose sin internalizar la exteriorización de sus impactos ambientales y sociales, las

1 Las experiencias alternativas a los modelos de desarrollo neoliberales hegemónicos del Consenso de Washington (conocidos genéricamente como “neodesarrollistas”, “del Buen Vivir” en Bolivia y Ecuador, “nacionales y populares” en Argentina) si bien presentaron mejores resultados a nivel macroeconómico y distributivo, fueron insuficientes para producir modificaciones estructurales y acortar las brechas socio territoriales como, por ejemplo, los casos de Argentina, Brasil y Uruguay en el periodo 2003-2015.

brechas socio territoriales se perpetúan tanto como las instituciones del privilegio que exacerban las polarizaciones y vulnerabilidades relativas.

Se pretende reflexionar, principalmente, sobre los vínculos entre la vulnerabilidad social y los procesos de desarrollo territorial, en el marco de las repercusiones de la crisis sociosanitaria en países y territorios de América Latina. El punto de partida, basado en antecedentes empíricos y estudios comparativos, muestran que los países de la región han sido de los más vulnerables del mundo ante las crisis internacionales de 1982, 1995, 2001 y 2008 originadas en el centro del sistema capitalista mundial (Piketty, 2015; Boyer, 2014; Busso, 2001, 2015 y 2017). Algo similar se observa ante la crisis del COVID-19 y los conflictos geopolíticos del período 2020-2022 (CEPAL, 2020, 2021 y 2022a y 2022.b; Granato y Busso, 2022).

La idea que orienta la reflexión es que la pandemia, entre otros aspectos a considerar, ha dejado una “inflación de vulnerabilidades”, con el riesgo cierto en el mediano plazo que se pueden reproducir y agravar en el contexto estructural del capitalismo periférico y el marco institucional “mercado céntrico” que regula el proceso de acumulación, distribución y uso de los excedentes económicos de los diferentes territorios. Analizar la vulnerabilidad en el marco de las formas de globalización y descentralización en curso requiere un enfoque histórico, comparativo y sistémico, pero entendiendo la enorme heterogeneidad socio territorial en los modos en que se producen y distribuyen los riesgos en países de la región.

Estos aspectos, entre otros que se debatieron en el seminario y que forman parte de este libro, confluyeron para ubicar a países de la región y sus ciudades en los más vulnerables del mundo. En este marco la pregunta es ¿Qué repercusiones ha tenido la pandemia en el riesgo de reproducción ampliada de la pobreza, el desempleo y la marginalidad urbana? Las dos ideas básicas, o hipótesis de discusión central, es que la repercusión principal es una situación de vulnerabilidad y malestar social extendido, exacerbando los círculos viciosos tradicionales de la pobreza, la baja inversión y escasa competitividad territorial del capitalismo periférico. El riesgo principal es que pueden perpetuarse y ampliarse de no mediar cambios sustantivos y estructurales en el modelo de desarrollo prevaleciente en la actualidad.

Por otro lado, para pensar retos y desafíos de desarrollo multiescalar y generar consensos para atacar las causas y dinámicas de la vulnerabilidad social extendida se requiere distinguir, articular y construir agendas con temporalidades y espacialidades específicas, no existen ni recetas ni únicas ni permanentes. Ese proceso de construcción puede favorecer o abrir objetivamente una agenda de necesidad política post neoliberal, centrada en restaurar y corregir el bienestar social y brechas socio territoriales ampliadas por la pandemia, con políticas más ambiciosas de doble inclusión (laboral y social), de transiciones verdes, sostenibles y de competitividad sistémica, con un horizonte normativo y efectivo para la protección incremental, integral y universal de ciudadanos, comunidades y territorios. Debates sobre los bienes comunes, la ecología política, las economías populares, solidarias, circulares, de la funcionalidad, ecofeministas, junto a los análisis y experiencias de diversos tipos son parte del pasaje necesario del “universo” al rescate creativo del “pluriverso”, hacia una ecología de saberes plurales en movimiento (Escobar, 2014; Souza Santos, 2010; Harvey, 2014; Federici, 2020).

En síntesis, el trabajo sostiene, en el marco de la crisis persistente del capitalismo periférico y de paradigmas neoliberales hegemónicos, que la vulnerabilidad social se ha expandido con el shock pandémico y, además, que dada la profundidad del impacto y la amplitud de las medidas de emergencia adoptadas permiten ampliar y renovar el debate del Siglo XXI sobre el desarrollo y las alternativas al desarrollo pre pandemia (Escobar, 2014, CEPAL, 2021 y 2022a; Harvey, 2014).

Por último, el escrito se estructura en tres partes, además de esta introducción. La primera tiene como objetivo analizar la vulnerabilidad social expandida en sus vínculos históricos con los procesos de desarrollo y de malestar social en territorios en pandemia global. La segunda pretende repensar y sistematizar la idea de vulnerabilidad extendida en pandemia, observando como inicialmente el shock global, total y simultáneo se ha expresado en la región en procesos abruptos de marginalidad social (expulsión de fuerza de trabajo, fuerte reducción de tasas de participación laboral en 2020), consolidó procesos de exclusión social (en salud, educación, protección social) y favoreció el empobrecimiento de amplios segmentos de población. Por último, en las conclusiones se abordan desafíos para (re)pensar agendas de políticas que acorten las brechas socio territoriales que han caracterizado la reproducción de países de la región, dado que la construcción política

de los territorios requiere debatir condiciones de posibilidad para escenarios futuros centrados en la prosperidad compartida, equidad intergeneracional y sostenibilidad ambiental.

2. Capitalismo periférico y vulnerabilidad social extendida. Las bases estructurales e institucionales del alto impacto del shock socionatiario global

El mercado de trabajo, los ingresos familiares y las condiciones de vida en las comunidades de todo el mundo, y en mayor medida en América Latina, han recibido un fuerte shock por la pandemia global del COVID 19 y la guerra en Ucrania, con el riesgo que la recuperación en la tercera década de este siglo reproduzca y amplíe asimetrías en las brechas y dinámicas socio territoriales de desigualdad, como ocurrió en la década previa a la pandemia. Ha sido un shock global, simultáneo e inter escalár, que ha afectado la cantidad de horas trabajadas, la oferta y demanda agregada mundial, el suministro de cadenas de valor, el comercio internacional y ha alterado sustantivamente las redes sociales y las formas de gestionar la vida cotidiana de hogares y organizaciones públicas y privadas. Durante las olas de contagio y muerte en los dos primeros años puede considerarse a la pandemia como un hecho total global, que ha impactado en el corto y mediano plazo de forma amplia y profunda las relaciones entre las dinámicas sociodemográficas (caída acelerada de la fecundidad, aumento de la mortalidad y disminución de la migración interna e internacional) y el desarrollo territorial de América Latina (fuerte caída del producto bruto interno, ampliación de la precarización laboral y aumento de la pobreza) (CEPAL, 2022a, 2022b).

Desde el código interpretativo del enfoque de vulnerabilidad, el objetivo de este apartado es analizar los impactos socioeconómicos de la crisis sanitaria en países y sistemas urbanos de América Latina. Observar la heterogénea vulnerabilidad social en países capitalistas periféricos implica, más aún en contexto de pandemia, distinguir y vincular aspectos estructurales que emergen, se expresan y se expanden con la coyuntura del shock. Es decir, se requiere articular aspectos específicos de las condiciones de riesgos de grupos de población en determinados contextos y procesos históricos, en este caso político-institucionales e histórico-estructurales de cada territorio y comunidad.

Usando una metáfora deportiva, podría decirse que, en la dinámica del juego en la que todos estamos involucrados, algunas veces es necesario “parar la pelota y levantar la cabeza” luego del fuerte shock sociosanitario global, total y simultáneo. Observar que ha pasado y repensar la estrategia de juego debería ser el resultado inicial. Una primera y rápida evaluación fenoménica en la región, después del shock inicial, registra retrocesos y ampliación de brechas socio territoriales en los más vulnerables pre- pandemia, es decir en trabajadores informales, jóvenes, las mujeres, los migrantes y de grupos étnicos-raciales².

Retrocesos, en fin, en varias dimensiones del desarrollo sostenible, como reconocen los informes nacionales e internacionales de la agenda mundial de los ODS 2030, pero particularmente la vulnerabilidad de América Latina y el Caribe se observó en el año 2020 en una mayor caída el PBI (-6,8% en la región versus -3,2% a nivel mundial), en la cantidad de empleo (-9% versus 3,5% en el mundo), en aumentos de la pobreza, crecimiento de la informalidad laboral (que ya era casi del 50% de la fuerza laboral previo a la pandemia), aumento de las brechas de productividad entre trabajadores formales e informales (estos últimos tienen aproximadamente solo un 6% de la productividad del sector formal) y en el acceso segmentado y precario a derechos vinculados a la seguridad y protección social.

En la región el impacto de la crisis sanitaria se expandió por factores estructurales que definen la composición histórica de la producción y el empleo, como así también por factores políticos-institucionales específicos de cada modelo de desarrollo nacional. Los factores estructurales que afectaron la resiliencia al shock externo se asocian, por un lado, al elevado peso de las unidades productivas pequeñas, de subsistencia, baja productividad y competitividad territorial, con débiles procesos de inversión productiva e innovación tecnológica. Por otro lado, y de forma vinculada como dos caras de una misma moneda, el impacto de la pandemia se extendió por la histórica y alta incidencia en la fuerza de

2 Como afirma y resume Naciones Unidas en el Panorama Social de países de la región para el año 2020 (CEPAL, 2021: 223): “Previo a la pandemia ya se observaba una considerable inconformidad con la persistente desigualdad en la distribución de los recursos y una percepción de desprotección frente a múltiples riesgos, en especial laborales y económicos, a veces en contextos de elevados niveles de endeudamiento de los hogares. Se advertía también una insatisfacción con el funcionamiento de la política y sus actores, una creciente desconfianza en las instituciones y, en casos extremos, en la democracia como mejor forma de gobierno. Esto se ha traducido en demandas de mayor igualdad y no discriminación, y, en algunos casos, en procesos de movilización social y protestas que exigen transformaciones sustantivas para construir sociedades más justas e inclusivas”.

trabajo de la informalidad laboral, subempleo y precariedad laboral, lo cual generó menores capacidades de prevención, adaptación y resiliencia de los hogares de distintas clases y estratos socioocupacionales.

Aunque los efectos sobre los países de la región fueron profundos también fueron heterogéneos, no existe en principio un patrón único en los impactos en las sub regiones de América del Sur, América Central y el Caribe. No obstante, la base estructural del capitalismo periférico agudizó la vulnerabilidad en los territorios, dado los desequilibrios estructurales externos por su tipo de inserción internacional (primarizada, extravertida y dependiente) y la insuficiencia dinámica histórica de las estructuras productivas periféricas para absorber laboralmente el crecimiento vegetativo y migratorio de las ciudades.

La vulnerabilidad externa se exagera en los países de la región con las crisis internacionales, y ello tiene impacto en el comercio internacional, en los tipos de cambio, los ingresos reales y en los ciclos macroeconómicos (Abeles y Valdecantos, 2016) que tiene consecuencias directas en los mercados laborales, la distribución del ingreso y en la reproducción de los niveles de pobreza. Los desequilibrios internos y externos operan y se combinan como límites estructurales en los modelos de desarrollo periféricos, tanto de tipo neoliberal como los denominados neodesarrollistas o alternativos. Desde la crisis internacional del 2008 el funcionamiento sistémico periférico reprodujo estructuras que favorecen círculos viciosos de la desigualdad, la baja inversión-productividad y de depredación ambiental. Más allá de los avances y éxitos parciales logrados en políticas económicas y sociales que implementaron los países para amortiguar el shock externo adverso (pandemia+guerras globales+factores ambientales), el efecto inmediato es que la vulnerabilidad se ha expandido aún más en poblaciones, comunidades y territorios de Latinoamérica.

El bajo ritmo de crecimiento, el alto nivel endeudamiento externo y la elevada volatilidad de las economías de la región en la segunda década del Siglo XXI tampoco favorecieron las capacidades de resiliencia de los estados nacionales ni de los gobiernos subnacionales para afrontar el shock adverso. De todos modos, como sostiene la CEPAL de Naciones Unidas (CEPAL, 2022a: 13) en un análisis comparativo de países de la región, "... en general se observó menos resiliencia en las áreas en que la informalidad era mayor, en que había menos capacidad manufacturera (necesaria para producir vacunas y equipos médicos), en que los

sistemas universales de protección social estaban menos desarrollados (a las que, por lo tanto, era más difícil llegar con las políticas compensatorias), y en que los gobiernos ensayaron políticas fiscales menos activas, ya sea por contar con un menor espacio fiscal o por temor a un rebrote inflacionario”.

La vulnerabilidad pasada, antes y durante la pandemia, ha facilitado un clima de malestar y descontento con las instituciones, en las democracias como forma de gobierno y en el desempeño de los gobiernos³; percepciones que se vienen registrando de forma creciente en el quinquenio anterior de la pandemia del COVID-19. El malestar y las brechas socio territoriales que se reproducen de forma cíclica y ampliadas por la crisis global remite a sensaciones de inseguridad, indefensión e incertidumbre al futuro. Esto sigue abonando la idea de vulnerabilidad como signo de época, la “sociedad del riesgo”, que produce y distribuye diferencialmente riesgos crecientes, del que los sociólogos U. Beck y A. Giddens hablaban ya desde los años ochenta del siglo pasado. El mercado como proveedor de seguridad, de mercancías para el consumo, de integración social y autorregulado por los equilibrios de la oferta y la demanda era el sueño y la promesa neoliberal en la época del Consenso de Washington, pero la realidad ha sido muy diferente y requiere de un nuevo tipo o estilo de desarrollo, como se puede observar de cara a la tercera década del Siglo XXI.

3. Vulnerabilidad y malestar social por los efectos de la crisis sociosanitaria en América Latina

La acumulación y reproducción de vulnerabilidades históricas, sistémicas y estructurales se ha puesto más aún al descubierto en la región con los impactos de la pandemia, tanto en la salud (8% de la población mundial y cerca del 28% de muertes y 18% contagios), como en niveles y brechas de indigencia, pobreza, desempleo y desprotección de grupos específicos de población. Podría decirse que, por diversos motivos, en la región no debería haber ninguna novedad o sorpresa exagerada por el elevado impacto adverso que tuvo la crisis sociosanitaria y geopolítica

3 Según la encuesta de Latinbarómetro que se realiza en todos los países de la región hace más de dos décadas, la desconfianza es principalmente sobre el poder judicial, el poder legislativo y los partidos políticos. La misma encuesta también señala que para el total de Latinoamérica la insatisfacción con el funcionamiento de la democracia en cada país pasó de 52% en 2010 al 70% en el año 2020.

en el periodo 2020-2022. No podría haber sido sorpresa en la región dado los altos niveles de desigualdad, pobreza, informalidad y desprotección social que precedieron en las últimas décadas, incluso en el periodo de mayor crecimiento, inclusión social y reducción de la pobreza 2003-2013⁴.

Desde el enfoque de vulnerabilidad sostenemos que r (re)pensar e interpelar las dinámicas territoriales en sociedades desiguales y cíclicas como las de América Latina a la luz de los impactos de la crisis socio-sanitaria es, además de pertinente, necesario para (re)plantear transiciones de largo plazo (ecológicas, energéticas, económicas) y nuevas políticas de desarrollo de corto y mediano plazo. Las capacidades de prevención, adaptación y resiliencia de los territorios requieren ser evaluadas, tanto por las condiciones de vulnerabilidad extrema en que tuvo que gestionar el shock, como por las restricciones e insuficiencias para transformar su capacidad real de acción.

Los antecedentes históricos y recientes sobre vulnerabilidad externa (Abeles y Valdecantos, 2016, CEPAL 2020) e interna (CEPAL, 2022a; Busso, 2001 y 2015; Busso y Escudero, 2020) fundamentan el uso del enfoque como un código interpretativo para vincular riesgos con capacidades (reales, necesarias, potenciales, posibles) de respuestas de hogares, comunidades y territorios. Además, facilita observar riesgos emergentes en el periodo 2020-2022, tanto a nivel internacional (por altos niveles de endeudamiento externo, elevación de precios y tasas de interés internacionales, restricciones en las cadenas globales de valor), como en los riesgos nacionales y subnacionales de erosionar la soberanía alimentaria y energética, en la reproducción ampliada de la competitividad espuria (con bajos salarios y extractivista), la precariedad laboral, la pérdida de aprendizajes y los niveles de pobreza (CEPAL, 2020, 2021 y 2022c; Granato y Busso, 2022).

Los efectos de la etapa pandémica 2020-2022 también se pueden observar en diferentes niveles de análisis, porque la acumulación y convergencia de eventos adversos poderosos, como el confinamiento en hogares y la fuerte recesión del 2020, la insuficiente distribución de la recuperación económica del 2021 y el salto inflacionario a escala in-

4 Entre 2014 y el inicio de la pandemia en 2020 el PBI per cápita se mantuvo constante en la región, la pobreza era en el año 2015 del 29,1% la indigencia del 8,8%, mientras que en el 2020 y 2021 la pobreza fue del 33% y del 32,1% de las personas y la indigencia del 13,1% y del 13,8% respectivamente.

ternacional del 2022 ha contribuido a generar condiciones objetivas y subjetivas de incertidumbre y riesgos, tanto los que se reproducen de larga data (como lo sistematizan las teorías del desarrollo para explicar el subdesarrollo de países de la región desde mediados del siglo pasado) como los riesgos más recientes y emergentes por la masividad, rapidez y cobertura territorial del shock pandémico.

Sin embargo, también puede decirse que, si bien era de esperar efectos negativos importantes en la calidad de vida en los diferentes países y territorios, las percepciones sobre el deterioro del bienestar y las probabilidades de movilidad social descendentes (en muchos casos materializada durante la pandemia) afectaron también las subjetividades, representaciones e identidades colectivas. El malestar y la inseguridad que expresa como demanda la sociedad civil, sustentado en el deterioro social agudizado por la vivida crisis sociosanitaria global, tiene relación con la convergencia de vulnerabilidades históricas, que se han exacerbado y dan una base material y relacional a las fuentes de inseguridad y malestar en amplios segmentos de la sociedad. Esto remite a varios puntos de debate aún abierto sobre la multicausalidad y convergencia de factores, temporalidades y dimensiones de análisis.

Por un lado, pueden considerarse tendencias o procesos de largo plazo, como los factores sociodemográficos, institucionales y culturales. Tanto porque se trata de analizar territorios y países que están en pleno proceso de envejecimiento y urbanización, que puede asociarse a la mayor vulnerabilidad a muertes y contagios; como así también por estar sustentados en históricos y altos niveles de desigualdades socio territoriales, fragilidad de sus estructuras socio productivas y fragmentación ineficiente de los sistemas de protección social, que puede asociarse a procesos que favorecen la expansión de una mayor vulnerabilidad a la pobreza material, exclusión de derechos y marginalidad sistémica de territorios y grupos específicos de población (jóvenes, mujeres, grupos étnicos-raciales).

Como era de esperar, el shock socioeconómico afectó con mayor severidad en los actores con mayor probabilidad de ser vulnerados en la estructura socio productiva urbana, vinculados a las micro y pequeñas empresas, a cuentapropistas y asalariados informales, con características principalmente jóvenes, mujeres y de menor nivel educativo. La vulnerabilidad, agudizada por la pandemia, puede ser entendida dialécticamente como contracara de las necesidades de políticas integrales de

desarrollo, tanto las de corto plazo relacionadas a la recuperación del shock como las de largo plazo vinculadas transformaciones estructurales e institucionales que permitan reducir las desventajas en oportunidades y realizaciones que poseen sistemáticamente determinados grupos de población y comunidades territorialmente localizadas.

En ese sentido, es pertinente (re) pensar el malestar como emergente de la vulnerabilidad social extendida, en donde se solapan y vinculan temporalmente las vulnerabilidades a la marginalidad (materializada en la abruptas bajas de las tasas de participación laboral en el segundo y tercer trimestre de 2020, aumento del subempleo y la presión laboral), a las exclusiones de inserción social y derechos (empleo precario, desventajas en el acceso derechos de salud, educación y redes de protección social durante la pandemia) y a la reproducción y ampliación de pobreza multidimensional. En sus dos primeros años la dinámica de la crisis sociosanitaria sacudieron los cimientos históricos de integración social, la legitimidad de las instituciones, el funcionamiento de las redes sociales y las cotidianidades de todos los hogares y comunidades.

Los factores estructurales y la matriz de desigualdad socio territorial del capitalismo de la región, los mecanismos institucionales de protección e inclusión social y los aspectos idiosincráticos y relacionales de cada territorio han influido, por varios canales, en la dinámica de la reproducción ampliada de la vulnerabilidad social. Esto tiñe la sensación y valoración individual y colectiva de inseguridad y malestar, a la vez ha generado condiciones y experiencias novedosas de organización social y territorial que deberán tenerse en cuenta a la hora de diseñar nuevas y más efectivas agendas políticas.

Los niveles crecientes de vulnerabilidad, al final de cuentas, requieren y habilitan la posibilidad de re pensar, acordar y financiar estrategias que tengan como objetivos un cambio en el estilo de desarrollo, con pisos incrementales de protección integral a individuos, hogares y comunidades. Esto ya lo sugieren, como base para el debate de escenarios futuros, las agendas nacionales e internacionales basadas en el enfoque de derechos, expresados en los ODS 2030, en la Nueva Agenda Urbana de Habitat III y los acuerdos internacionales sobre derechos humanos, migraciones internacionales y medio ambiente (Pacto de Montevideo en Población y Desarrollo de 2013; Acuerdo de Escazú sobre justicia ambiental, etc.) firmados por los países de la región.

4. A modo de conclusión: (re)pensando la post-pandemia y las nuevas agendas de desarrollo territorial

La pandemia agudizó en sus dos primeros años los problemas de inequidad y círculos viciosos de vulnerabilidad de la década previa, además de hacer retroceder 2,9 años de esperanza de vida al nacer entre 2019 y 2021 al conjunto de la región. El impacto más fuerte que se conozca en la región, por lo menos en el último siglo. Los dos primeros años de pandemia en América Latina implicaron, básicamente, más muertes, recesión, precarización laboral y más empobrecimiento, es decir una región vulnerable vulnerada por los efectos de la pandemia. Las estimaciones preliminares en Brasil, Chile y Perú también muestran, respecto al quinquenio previo, aceleradas caídas en la fecundidad por efecto predominante de la crisis en el periodo 2020-2021, dado que las parejas postergan o anulan su intención de tener hijos en momentos de riesgos e incertidumbres (CEPAL, 2022b).

La vulnerabilidad social extendida invade las sensaciones individuales y colectivas de inseguridad y malestar, tanto a nivel relacional en su vida cotidiana (por carencias materiales, por discriminaciones, indignación ante la injusticia, insatisfacción con servicios públicos, etc.) como con las instituciones políticas, jurídicas y legislativas. Los análisis prospectivos y escenarios futuros debatidos desde la crisis internacional del 2008 (sociodemográficos, económicos, tecnológicos, políticos) en diversos ámbitos pre pandemia, están en plena reconstrucción luego del impacto “tectónico” de la circulación social del virus y sus imprevisibles “ondas expansivas” de largo plazo. El futuro siempre está, inevitablemente, en un eterno debate e intento de modificación, más aún en una región en donde convergen la triple crisis (económica, social y ambiental, como plantea la agenda global de los ODS 2030) con el shock global del COVID-19 y la agudización de conflictos geopolíticos mundiales.

Pareciera, usando una metáfora de un juego de cartas, que en algunos momentos se producen situaciones en que cobra forma la idea del antiguo dicho popular “barajar y dar de nuevo”, la posibilidad de “RESETEar” el juego, se podría decir actualmente. La forma en que los países afronten y transiten la recuperación post pandemia seguramente marcará el devenir y el escenario estratégico de las agendas de desarrollo

en las diversas escalas territoriales. Pero el futuro y las transiciones vuelven a estar profundamente en disputa, porque el “reseteo”, de ocurrir, rara vez ocurre de golpe, generalmente ocurre de forma parcial, con contradicciones y disruptivamente, en el mejor de los casos de forma acumulativa y con reformas estratégicamente orientadas a fines colectivos necesarios y deseados.

Aunque el dispar proceso de vacunación iniciado en el 2021 ha sido fundamental y efectivo para aminorar contagios, muertes⁵, todo indicaría, en la inercia 2020-2022, que la pos pandemia profundizará los problemas socioeconómicos en un escalón más alto. Seguramente con insuficientes recursos y espacios fiscales y cambiarios disponibles para afrontar la magnitud del shock. A partir de la guerra en Ucrania, en un contexto geopolítico con más incertidumbre que certezas para el corto y mediano plazo, con proyecciones de crecimiento a la baja y de tasas de interés al alza, la urgencia de la crisis (externa e interna) y las coyunturas políticas nacionales y regionales puede dificultar, aunque no detener, debates plurales de mediano y largo plazo sobre transiciones tendenciales, posibles y deseables colectivamente, tanto al post capitalismo como a modelos de desarrollo post neoliberales y post extractivistas.

Al primer semestre de 2022, en comparación al quinquenio pre-pandemia, se observaba anteriormente que el shock favoreció el deterioro de los mercados laborales, que se expresa en procesos de precarización, subutilización (desempleo más subempleo) y deterioro de ingresos reales, expandiendo también los procesos de marginalidad, exclusión y empobrecimiento, alimentando o consolidando la movilidad social descendente, principalmente de estratos de ingresos medios. El crecimiento de trabajadores formales pobres y vulnerables a la pobreza se suma al crecimiento de la informalidad y la subocupación laboral en la recuperación económica regional del 2001 y 2022, que muestra que sin cambios distributivos e institucionales importantes con el crecimiento económico sólo no alcanzará para reducir los elevados y crecientes niveles de pobreza y exclusión que se observan en la región desde el 2015.

La necesaria integración latinoamericana requiere una institucionalidad que vaya más allá de los acuerdos comerciales, para favorecer los procesos de integración sostenibles y orientados por una prosperidad

5 A fines del 2021 el esquema de vacunación completa superaba el 70% de la población en Argentina, Chile, Cuba y Uruguay, pero en Haití no llegaba al 1% y en Jamaica y Guatemala no superaba el 30%.

democráticamente compartida, con cohesión socio territorial en la heterogéneas sociedades y economías latinoamericanas. La tercera década del Siglo XXI estará marcada por el shock pandémico y la agudización del conflicto geopolítico internacional, que favorecen una incertidumbre vital en los escenarios futuros posibles, o futuribles. La construcción de futuribles, en el marco de incertidumbres y la aceleración de transiciones de largo plazo (ambientales, demográficas, energéticas y tecno productivas) será un tema a considerar en la dimensión territorial de corto y mediano plazo en las agendas políticas y académicas, por que como se dijo ya hace mucho tiempo, además de lo necesario que es interpretar el mundo lo verdaderamente importante es transformarlo.

Naciones Unidas, a través de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2022c:183), realiza una acertada síntesis y plantea algo muy pertinente para repensar teórica y políticamente la construcción de una agenda democrática post neoliberal: “¿Está el mundo ante un período en que podría emerger un nuevo pacto social? La pandemia golpeó una economía mundial y regional que ya había perdido dinamismo, sobre todo después de la crisis financiera mundial de 2008. El patrón de crecimiento anterior reproducía asimetrías y desequilibrios con costos crecientes, que se hicieron más visibles con la pandemia. Esta, en conjunto con los aprendizajes que dejó la crisis de 2008, puede haber creado una coyuntura crítica favorable a la adopción de reformas profundas. La combinación de costos crecientes con mayor inquietud política podría estar marcando el fin de una era y el comienzo de otra.”

Las condiciones objetivas y subjetivas para una transformación social, como se hablaba en décadas anteriores, pareciera que se han acelerado con el shock global, total y simultaneo de la pandemia sociosanitaria que gatillo la difusión del virus COVID-19. Para revertir los procesos de vulnerabilidad extendida se necesitarán voluntades, capacidades y mecanismos institucionales para consensuar y gestionar políticas de corto y mediano plazo, orientadas a un cambio estructural progresivo y democrático, centrado en la equidad y la sostenibilidad territorial, con pisos incrementales e integrales de protección social y económica a hogares y entramados productivos (CEPAL, 2022a; Granato y Busso, 2022; Busso y Escudero, 2021). La resiliencia de corto y mediano plazo, entendida como la capacidad de un territorio de responder eficazmente antes, durante y después de un shock adverso, implica (re)

pensar la política con el código de anticipar eventos adversos, fortalecer capacidades para enfrentarlos, adaptarse y reponerse a los mismos.

Además de efectos adversos en la economía y la sociedad, la pandemia ha dejado varias enseñanzas positivas sobre la cantidad y diversidad de instrumentos paliativos y distributivos utilizados que podrían continuar y readaptarse, también sobre las capacidades adaptativas, proactivas y creativas de la comunidad y sus instituciones locales y territoriales subnacionales. Incluso la crisis pandémica y geopolítica revitalizó el debate sobre el Ingreso Básico Universal, impuestos a las grandes fortunas y rentas extraordinarias, reducción de la jornada laboral, transición energética y de la movilidad y muchos otros temas de profundo alcance en las coyunturas y dinámicas territoriales de cada país.

La capacidad de resiliencia de los territorios a este masivo y veloz shock será central para pensar en escenarios futuros que fortalezcan y dinamicen los mercados laborales, a nivel micro y macro espacial. La complejidad socio territorial y la dinámica de desarrollo desigual, polarizada y cíclica que ha caracterizado a la región requerirán, como desafíos futuros, estrategias multidimensionales, integrales y resilientes para afrontar la diversidad de problemas sociales.

Bibliografía

- Abeles, M. y S. Valdecantos. (2016). “Vulnerabilidad externa en América Latina y el Caribe. Un análisis estructural”. Naciones Unidas, CEPAL. Buenos Aires, Argentina.
- Boyer, R. (2014). “Los mundos de la desigualdad. Un análisis a partir de la teoría de la regulación y una respuesta a Thomas Piketty”. Editorial Octubre. Buenos Aires, Argentina.
- Busso, G. (2001). Vulnerabilidad Social: nociones e implicancias de políticas para América Latina y el Caribe a comienzos del siglo XXI. Seminario Internacional sobre las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, CEPAL/CELADE. Santiago de Chile.
- Busso, G. (2015). “Vulnerabilidad social, exclusión y pobreza en el siglo XXI: limitaciones y potencialidades para políticas de población y desarrollo en países de América Latina”. En: “Qualidade de vida urbana. Abordagens, indicadores y experiencias internacionais”. Maria Inés Pedrosa Nahas (Organizadora). Editorial C/Arte, Belo Horizonte, Brasil

- Busso, G. (2017). Vulnerabilidad social y desarrollo económico en América Latina. Discusiones teóricas para (re)pensar las políticas territoriales y locales. Documento de Trabajo. Universidad Nacional de Río Cuarto.
- Busso, G y Escudero, L. (2021). “Política y Economía, Argentina entre el neoliberalismo y el neodesarrollismo”. IV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales y Políticas. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza, 31 de mayo al 04 de junio de 2021
- Busso, G. y Escudero, L. (2020) “Desarrollo, vulnerabilidad y política. Condicionantes, riesgos y desafíos del desarrollo en Argentina (1980-2019)” en De Política, Revista de la Asociación Mexicana de Ciencia Políticas, Número 14, volumen 8, México enero-junio 2020. Pág. 33-55.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022a. “Una década de acción para un cambio de época. Quinto informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe” (LC/FDS.5/3), Santiago de Chile, 2022. CEPAL, Marzo de 2022.
- CEPAL. (2022.b.) Los impactos sociodemográficos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe (LC/CRPD.4/3), Santiago de Chile, 2022.
- CEPAL, (2022.c), Panorama Social de América Latina, 2021 (LC/PUB.2021/17-P), Santiago de Chile.
- CEPAL, (2021) *Panorama Social de América Latina, 2020*, (LC/PUB.2021/2-P), Santiago de Chile
- CEPAL. (2020). “Construir un nuevo futuro Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad”. Naciones Unidas-CEPAL. Santiago de Chile.
- Escobar, A. (2014). “Sentipensar con la tierra. Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia”. Ediciones UNAULA. Medellín, Colombia.
- Federici, S. (2020). “Reencantar el mundo. El feminismo y la política de los comunes.” Tinta Limon. Buenos Aires, Argentina.
- Granato, M. F. y G. Busso (coords.) (2022); M. Donadoni, A. Emiliozzi, J. Giayetto; M. Gómez, J. Hernández, P. Natali, M. Zamora y L. Zuñiga. (2021), “El Gran Río Cuarto (GRC) en la emergencia socio-sanitaria. Impactos locales del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio”. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Argentina y UNRC. Inédito, en prensa.
- Harvey, D. (2014). “Diecisiete contradicciones del capital y el fin del neoliberalismo”. IAEN-Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador. Quito, Ecuador
- Piketty, T. (2015). “El capital en el Siglo XXI”. Fondo de Cultura Económica. Argentina.
- Souza Santos, B. (2010). “Descolonizar el saber, reinventar el poder”. Ediciones Trilce. Montevideo, Uruguay.

Parte 3

**Políticas públicas y territorio:
democracia, participación social, arreglos
institucionales**

Disparidades territoriales y Políticas de desarrollo.

Acerca de las Comunidades Regionales en la Provincia de Córdoba - Argentina

Mónica Donadoni y Analía Emiliozzi

Resumen

El objetivo principal del escrito es reflexionar sobre las características e implicancias de la política de regionalización en la provincia de Córdoba - Argentina- en relación a las disparidades que presenta ese territorio. En este sentido, se hace un breve repaso sobre los diferentes enfoques y estudios respecto a las disparidades territoriales y las políticas de desarrollo que se orientaron a resolver las mismas como marco de análisis para reflexionar sobre la Ley de Regionalización N° 9206. Los aspectos analizados permiten sostener que las Comunidades Regionales resul-

tantes del dispositivo normativo provincial constituyen un instrumento de gestión territorial con potencialidades, como el alto grado de consenso alcanzado en el diseño y la adhesión posterior, la descentralización de competencias desde la provincia a los municipios y comunas; el fortalecimiento de su autonomía y fomento al asociativismo. Uno de sus mayores limitantes es reconocer regiones tan disímiles, prestando escasa atención a los procesos históricos que se han territorializado, sus recursos y las relaciones de poder que se tensionan en su interior.

Introducción

Las profundas desigualdades existentes entre regiones, países o territorios subnacionales en los últimos años han renovado el interés de investigadores por desentrañar los factores que las explican y aquellos que determinan su dinámica y, por otra parte, a los encargados de delinear las políticas para su intervención.

El objetivo principal del presente trabajo es reflexionar sobre las características e implicancias de la política de regionalización en la provincia de Córdoba en relación a las disparidades que presenta ese territorio.

Este escrito no pretende realizar un análisis exhaustivo de las teorías desarrolladas y los estudios empíricos respecto de las disparidades territoriales, ni de las intervenciones de política que se aplicaron en pos de revertir las mismas. Procura, en cambio, enfatizar los aspectos más relevantes de manera tal que los mismos ayuden a contextualizar una política concreta de ordenamiento territorial - creación de comunidades regionales- en un territorio desigual -el territorio cordobés-.

Seguidamente se presenta, a partir de investigaciones previas, un panorama de las disparidades del territorio cordobés, para observar, seguidamente, la política de creación de Comunidades Regionales, las condiciones disímiles a su interior, y su incidencia en la atenuación de las disparidades existentes. Finalmente, se exponen algunas consideraciones en relación a las desigualdades territoriales y las políticas de desarrollo.

Disparidades y políticas territoriales. Un breve análisis

La preocupación por la comprensión de las disparidades territoriales es de larga data. En sus orígenes, se la asocia a la idea de igualdad y libertad de los individuos. Con posterioridad, esos principios se complementan con el acceso a los derechos sociales fundamentales (familia, educación, seguridad social, entre otros) y los derechos económicos (trabajo, remuneración, etc.). En razón del propio funcionamiento del capitalismo, que va generando desigualdades que son consideradas como limitantes cuando afectan los niveles de crecimiento económico y de pobreza, y obstaculizan el desarrollo, estas se constituyen en problemáticas de interés para la ciencia (Ramírez, Silva Lira y Cuervo, 2009).

Pero además, a estos intereses se suman los derivados de los diferenciales de desarrollo de los territorios, lo que se asume como “una legítima preocupación científica y política, en tanto que se la considera una prolongación de las preocupaciones fundamentales por la igualdad y la libertad de los individuos” (Ramírez et al, 2009, p. 14).

En el estudio de estas disparidades territoriales, una de las principales evidencias de su existencia está asociada a los procesos de concentración de la población en centros urbanos. Y, dado el importante proceso de urbanización ocurrido en el mundo y, en particular, en América Latina, el cual es creciente y similar al de las regiones más desarrolladas (Lattes, Rodríguez y Villa, 2004), ha generado un renovado interés en la investigación científica de los últimos años.

Desde la ciencia regional se han analizado un conjunto de factores explicativos de las desigualdades entre territorios, no sólo relacionados con la distribución espacial de la población, sino también con las actividades económicas, los recursos naturales, las capacidades humanas, tecnológicas, innovativas e institucionales, entre otras, que llevaron a una extensa discusión teórica acerca de las diferencias en los procesos de desarrollo de las regiones (Von Thunen, 1826; Myrdal, 1953; Hirschman y Rothschild, 1973 y Krugman, 1991; citados en Hernández, 2000).

En estos trabajos, se ha recuperado la categoría analítica de territorio -entendiéndose éste como una conformación geográfica permeada por el ambiente físico, los grupos sociales que le dan identidad, su estructura económica y la institucionalización del poder, cuyos matices van definiendo trayectorias e identidades productivas (Emiliozzi, Hernández y

Donadoni, 2013)- y ello ha permitido una interacción entre disciplinas económicas, políticas, geográficas en la búsqueda de una comprensión integral de las persistentes disparidades territoriales en el marco de procesos históricos particulares y de nuevas tendencias en la gestión espacial, tanto de la producción como del excedente económico generado. Ello permite coincidir con Brandão (2011, p.304) cuando sostiene que “como la propia dimensión espacial es una interfaz de múltiples dimensiones, ningún campo disciplinario, en forma aislada, dará mínima cuenta de la riqueza de determinaciones de este complejo proceso”¹.

En países de menor desarrollo relativo, como los latinoamericanos, también han aparecido nuevos abordajes que intentan explicar la localización de la población y las disparidades regionales. Dichos análisis han considerado, entre otros aspectos, las particularidades de sus sistemas productivos, los que definen los perfiles económicos territoriales; las dotaciones de recursos; las trayectorias históricas y las políticas aplicadas al interior de esos espacios (Gutman y Gorenstein, 2003; Vaca y Cao, 2005; Gorenstein, Viego y Barbero, 2005; Brandao, 2007; Manzanal, Arqueros, Arzeno y Nardi, 2009; Gorenstein, Hernández y Landriscini (Comp.), 2012; Natali y Giayetto, 2014; Bressan, Gómez y Natali, 2018; Steimberg, Cetrángolo y Gatto, 2011; Coraggio, 1997; Rofman, 1984; entre otros).

En una línea similar, Cuervo González (2003) resalta la relevancia del llamado “capital territorial”, esto es, las oportunidades territoriales de educación y formación; la dotación y calidad de servicios sociales y, en particular, la infraestructura disponible, incidiendo significativamente en la distribución de la población y el desempeño económico.

Algunos resultados en relación con las diferencias económicas territoriales en América Latina indican que la evolución de las disparidades pone al continente como el más desigual en el contexto mundial (Silva Lira, González Catalán y Riffo Pérez, 2010) y que según sean las variables consideradas para enfocar las disparidades, los resultados pueden ser contrastantes; que estos últimos son particularmente altos y que se sugiere tener en cuenta un conjunto de elementos indicadores para alcanzar la visión más completa y amplia de los procesos en que esas disparidades se fueron conformando (Ramírez et al, 2009).

¹ La traducción es propia.

Esta brevísima síntesis realizada muestra el derrotero de los aspectos considerados en los análisis acerca de las disparidades/desigualdades territoriales, algunos factores explicativos y relaciones de interés, pero, además, permite abordar y comprender el tema dentro del ámbito de las políticas de desarrollo.

Disparidades y políticas de desarrollo

Como se mencionó anteriormente, el origen de las disparidades era asumido como parte de los problemas de libertad e igualdad de los individuos (el bienestar material depende del ejercicio de la libertad individual y una organización que lo permita). Atendiendo a ello, las políticas de desarrollo consistían entonces en estrategias que abordaban principalmente las necesidades de la población (política social). Ello llevó a preguntarse si sería pertinente el diseño de políticas que incidieran sobre las desigualdades, como acción para un colectivo: el territorio.

Así, Ramírez y otros (2009) analizan los fundamentos éticos de una política territorial sosteniendo que, el ejercicio de la libertad individual debería permitir a cada individuo el logro de sus metas de progreso y bienestar material. Sin embargo, cuando no todos acceden a las mismas, existen limitaciones al acceso a las oportunidades que sostienen el ejercicio de su libertad, tales como alimentación, educación, etc., o bien determinada forma de organización territorial que limita la libertad o la efectivización de esas oportunidades. Por el lado de la teoría económica, la consecución del bienestar material está relacionado con el libre juego del mercado y una organización que así lo garantice. Desde esta perspectiva, la existencia de desigualdades sociales deviene en parte de las disparidades territoriales, las que afectarían las condiciones de bienestar del conjunto de la sociedad, lo que justifica, entonces, la adopción de políticas territoriales. En este sentido, “las insatisfacciones individuales son motor de los movimientos espontáneos interregionales de personas y de activos. Las insatisfacciones colectivas son la fuerza que promueve la implementación de políticas públicas” (Emiliozzi, Castro y Hernández, 2016, p. 9).

De esta manera, una vez explicitada la relevancia de implementar políticas de desarrollo para actuar sobre las disparidades territoriales, interesa identificar si en el devenir de las políticas de desarrollo estuvieron presentes algunas estrategias orientadas a ese fin. Ello lleva a hacer

un breve recorrido por las diferentes políticas ensayadas que correspondieron a las teorías del desarrollo en el último siglo. Dichas políticas estuvieron asociadas a las diferentes conceptualizaciones del desarrollo y los aspectos que intervienen en el mismo. En general, los variados enfoques y análisis realizados, se han orientado a considerar unas pocas dimensiones del desarrollo, para luego ir incorporando una visión más integral del mismo.

Con la crisis de los años '30 el desarrollo estaba vinculado básicamente a los problemas de desempleo y estancamiento económico. Las políticas, por tanto, se centraban en las desigualdades sociales, quedando así enmarcadas como parte de las políticas sociales que permitan el acceso a los servicios básicos (salud, educación, empleo, entre otros).

Desde finales de los años '40, pero con mayor fuerza aún durante los '60 y '70, primaron las políticas regionales como estrategias nacionales de planificación intra e interregional. El desarrollo estaba íntimamente relacionado a lo urbano y a lo industrial, propio del proceso de industrialización sustitutiva de la época. Si bien el foco de las preocupaciones estaba puesto en las desigualdades en los niveles de crecimiento y de desarrollo de los territorios subnacionales, los magros resultados generaron intensos debates que estuvieron centrados principalmente en la escasa consideración de los actores sociales dentro de los procesos sociales (Gorenstein, 2015).

Una nueva etapa comienza a gestarse a partir de la injerencia teórica y política del neoliberalismo y los procesos de reforma del Estado y de austeridad fiscal que ello implicó. Se difunden, así, las posturas localistas, que hacen énfasis en la valorización de los recursos propios del territorio y la necesidad del involucramiento de la sociedad civil para identificar y orientar su proceso de desarrollo.

Las políticas de descentralización, si bien no estuvieron directamente orientadas al desarrollo territorial, generaron un nuevo contexto jurídico e institucional para su logro, pero, a la vez, nuevos problemas, discusiones y desafíos. Rodríguez y otros (2009) sostienen que los casos nacionales analizados indican que “la descentralización no es una política que necesariamente garantiza la disminución de las disparidades económicas territoriales. Ella es, entonces, condición necesaria pero no suficiente para igualar las posibilidades de aprovechamiento de las oportunidades del desarrollo económico” (p. 115).

La implementación de políticas descentralizadoras asignó crecientes competencias a las escalas territoriales menores, a la vez de “adelgazar” las funciones que corresponden al nivel central, como los marcos regulatorios intermedios entre lo local y lo global. Ello implicó, en muchos casos, instancias de regulación política desbordadas y el empoderamiento de algunos actores privados en la conducción del desarrollo del territorio.

Rodríguez y otros (2009) sostienen que en los últimos años, dada la creciente gama de preocupaciones territoriales, más que una política regional es posible hablar de una heterogénea “familia de políticas de desarrollo territorial” (de desarrollo local, competitividad territorial, descentralización, ordenamiento territorial y la regionalización de políticas transversales y sectoriales), las cuales comparten “la necesidad de adoptar alguna forma de regionalización en sus fases de diseño y ejecución, el reto de trascender los límites de la especialización sectorial y funcional para obtener mejores resultados, y conseguir formas de trabajo mancomunado con instituciones y responsables de preocupaciones afines” (p. 106).

Interesa destacar, entre las mismas, y a los fines del desarrollo de esta ponencia, las políticas de ordenamiento territorial. Las mismas son procesos deliberados para conducir las decisiones de localización de la población y de los factores productivos móviles hacia determinados territorios con el fin de aumentar la eficiencia económica, mejorar las condiciones de vida de la población y proteger los ambientes naturales, y/o diversas combinaciones de esos fines. Cabeza (2016, p. 3) sostiene, además, la política de regionalización como estrategia para la gestión territorial:

“[...] orientar o regular el uso, ocupación y transformación del territorio para lograr, con ello, un orden compatible y armónico con las potencialidades y limitaciones naturales del mismo y el bienestar y la seguridad de sus habitantes. Las estrategias para lograrlo han variado según la escala espacial, predominando en las escalas locales y subregionales las zonificaciones o regionalizaciones adoptadas legalmente, las cuales establecen los usos permitidos, restringidos o prohibidos acompañadas de instrumentos coercitivos o de estímulos para su cumplimiento”.

Así, las regiones, son “un sistema de relaciones sociales altamente interdependientes, diferenciadas y/o complementarias y territorialmente organizadas cuyo vigor, en términos de desarrollo de potencialidades y capacidad de persistencia, se asocia a su aptitud para interrelacionarse con otros sistemas sin afectar negativamente su capital sinérgico” (Parmigiani de Barbará, 2001a: 31). Las mismas son resultado de un proceso de construcción por parte de los propios actores presentes en ellas, correspondiéndole al Estado acompañar y sostener dichos consensos (Tecco y Bressan, 2000).

Son configuraciones socioeconómicas dinámicas, en constante modificación, espacios heterogéneos que no coinciden necesariamente con límites naturales o jurídicos (Leoni, 2015). En muchos casos, las regiones se definen prestando escasa atención a los recursos y procesos que las determinan, generando, de esa manera, regionalizaciones reduccionistas y con pretensiones de perpetuidad (Gómez Lende, 2011). Finalmente, interesa destacar a las regiones como espacios sociales en que se desarrollan las acciones cotidianas de las personas, históricamente construidos, los cuales se consideran conflictivos en razón de las relaciones de poder que los conforman y las tensiones derivadas de las acciones que responden a intereses de diferentes escalas territoriales y que se expresan en los mismos (Gazcka Zamora, 2009; Harvey, 1984; Manzanal et al, 2009, Brandao, 2011).

A partir de lo expuesto, seguidamente se analiza el caso de la regionalización en la provincia de Córdoba como proceso de ordenamiento territorial que contribuya a la reflexión respecto de las disparidades territoriales presentes.

Comunidades Regionales en Córdoba. Un análisis en el marco de las disparidades al interior del territorio provincial

La regionalización provincial según la Ley N° 9206, principales aspectos

Han existido diversas propuestas de regionalización para la provincia de Córdoba, alguna de las cuales han respondido a propuestas generadas

por la iniciativa de municipios y comunas, denominadas “de abajo a arriba”, entre las que pueden mencionarse al ente intermunicipal Desarrollo del Sur Sociedad del Estado, integrado por 14 poblaciones del sur provincial y el EINCOR, que asocia municipios y comunas de 10 departamentos del norte provincial. Por otro, las centradas en las decisiones de las autoridades político-administrativas de escala provincial, comúnmente conocidas como “desde arriba hacia abajo”, pudiendo mencionarse en esa línea la Ley N° 9206, del año 2004, también denominada Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba y la más reciente Ley de Regionalización Turística Provincial del año 2015.

Interesa en este apartado hacer referencia a las características más relevantes de la Ley N° 9206, de regionalización intraprovincial y que consiste en la creación de Comunidades Regionales, creaciones jurídicas que reconocen como antecedentes inmediatos el artículo 124 de la Constitución Nacional de la República Argentina el que establece que “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines”.

Entre sus principales características es posible identificar:²

- La mencionada Ley crea 26 regiones al interior de la provincia, cada una de las cuales se corresponde con la división departamental (político-administrativa) y que conforma una comunidad regional.
- En su artículo 4 prevé la creación de más de una comunidad regional en una región departamental, destacándose para ello los principios de la descentralización de las competencias de la provincia y asociativismo. También existe la posibilidad que municipios y comunas de un departamento determinado formen parte de una Comunidad Regional (en adelante CR) establecida por otro departamento; y que municipios y comunas puedan compartir más CR.

2 En el texto denominado “Las Comunidades Regionales con instrumento de políticas de gestión territorial en la Provincia de Córdoba, Argentina” perteneciente a Donadoni, Emiliozzi, A. y Castro, M.; del año 2018, se presenta un análisis más detallado de las políticas de regionalización en general, y de manera particular el proceso acaecido en la provincia de Córdoba.

- La integración de municipios y comunas debe ser absolutamente voluntaria, previa decisión y disposición por los órganos legislativos de dichos territorios, resguardando la autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional que la Constitución de Córdoba reconoce a los gobiernos locales en su Artículo 180 (Título Segundo - Municipalidades y Comunas).
- En su artículo 9, la Ley establece que “Las Comunidades Regionales tienen como objetivo contribuir a hacer más efectiva la gestión de la Provincia y de los Municipios y Comunas en las regiones, generar polos de desarrollo, facilitar la descentralización de funciones y la transferencia de competencias y lograr las demás finalidades establecidas en el Artículo 175 de la Constitución Provincial”. En este sentido, Emiliozzi y Castro (2006) resumen los objetivos en hacer más efectiva y transparente la gestión provincial a nivel de municipios y comunas; facilitar la desconcentración administrativa; descentralizar los controles, traspasando el poder de policía a las CR, intentando resolver los problemas de gobernabilidad en las zonas que no son alcanzadas por la prestación de servicios de municipios y comunas, denominadas “zonas grises”; fortalecer el trabajo y las acciones de cada región; la generación de planes y proyecto de desarrollo regionales; evaluar el desarrollo de las regiones a través de la construcción de indicadores regionales e impulsar proyectos (a través de organismos internacionales, gobierno nacional y gobierno provincial).
- El gobierno de las CR será ejercido por una Comisión ad-honorem, y estará conformada por todos los Intendentes y Presidentes comunales de los municipios y comunas que la integren, incorporando además al legislador departamental que le corresponde según la región. Posibilita, también, que la Comisión designe un administrador –pudiendo ser éste rentado-. Esta Comisión deberá establecer su propio Reglamento Interno y establecer las normas para la disolución y liquidación de la CR y el régimen de contrataciones.
- Sobre los recursos, el plexo de la Ley establece en su artículo 15 que provendrán de las “tasas, precios públicos, derechos, patentes, multas, contribuciones por mejoras y cualquier otro ingreso por la administración o disposición de su patrimonio; de la coparticipación en las rentas que recauda la Provincia por sí o

por el Gobierno Federal y los demás recursos que el Gobierno Provincial le asigne, sin afectar la coparticipación que la Constitución de la Provincia asegura a Municipios y Comunas, y de las donaciones, legados y aportes especiales”.

El territorio cordobés y sus disparidades

La Provincia de Córdoba, territorio objeto del presente estudio, está ubicada en el centro de la República Argentina, con una superficie de 165.321 Km², y debido a su extensión, es la quinta provincia más extensa del país, e incluye la segunda aglomeración urbana del mismo -Ciudad de Córdoba, Capital-. Se encuentra dividida en 26 unidades político-administrativas denominadas Departamentos, las cuales son, como se señala en Emiliozzi, Donadoni, Hernández, y Castro (2014), divisiones políticas dado que responden a una determinada coalición de poder implícita en su interior, que en función de la correlación de fuerzas existentes, determinan límites de tipo espacial y electoral; por su parte, son unidades administrativas en tanto refieren a un espacio intermedio entre la gestión provincial y la gestión local.

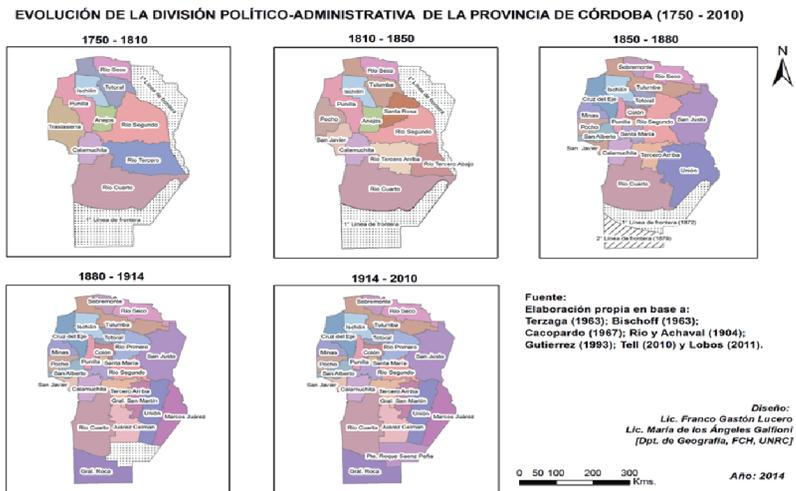
Esta Provincia tiene una población de 3.308.876 habitantes (CNPyV 2010), y cuenta con una gran cantidad de unidades político-administrativas locales: su número asciende a 427 (260 municipios y 167 comunas)³, es decir, un promedio de 7.749 habitantes por localidad. Sin embargo, el 40,18% de la población está aglomerada en la Córdoba Capital, con 1.329.604 de habitantes, lo que la convierte en la segunda aglomeración urbana del país después del Gran Buenos Aires. La segunda ciudad más poblada es Río Cuarto, con 158.298 habitantes, concentrando ambas localidades aproximadamente la mitad de la población provincial.

En trabajos anteriores (Hernández, Donadoni y Emiliozzi, 2010; Hernández et al, 2014; Emiliozzi et. al, 2013 y 2014) se determinó cómo, a lo largo de su desarrollo histórico, el actual territorio provincial ha ido adaptando su espacio, y las divisiones al interior del mismo, a las transformaciones históricas propias de la inserción subordinada

3 La Ley 8.102 del Régimen de Municipios y Comunas establece que serán reconocidos como municipios las poblaciones estables que cuenten con más de dos mil habitantes, siendo que las que tengan más de diez mil serán ciudades. Aquellos asentamientos permanentes con hasta dos mil habitantes serán reconocidos como comunas (Extraído de: <https://www.argentina.gob.ar/cordoba/municipios>).

del país a la División Internacional del Trabajo, pero también con los matices derivados de los modelos de “desarrollo” por los que atravesó el territorio en su conjunto. Esa articulación internacional y las disputas políticas provinciales, llevaron a la actual configuración departamental y condiciones de concentración urbana -expresión más evidente de las disparidades -.

Figura 1. Evolución de la división político-administrativa de Córdoba (1750 – 2010).



Fuente: Hernández et al, 2014.

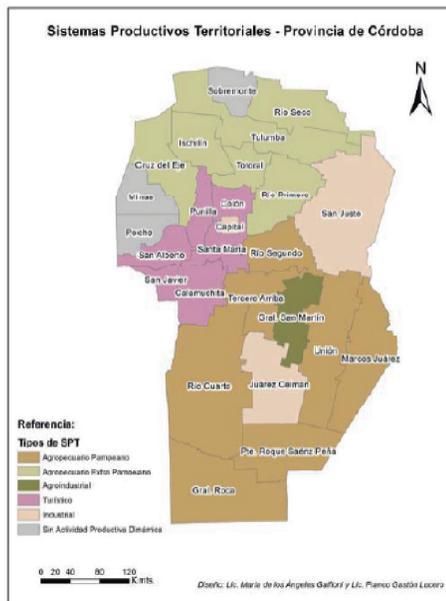
La Figura 1 ilustra cómo fueron incorporándose al espacio político-administrativo provincial los territorios no alcanzados por ese orden y los fraccionamientos ocurridos en el devenir histórico⁴. La actual configuración estuvo íntimamente vinculada a la aparición de nuevos valores de uso del territorio, que generó la emergencia y consolidación de otros actores hegemónicos que, disputando con los antiguos, fueron forjando la actual división departamental. Esa reconfiguración de circuitos de acumulación generó divisiones territoriales que fraccionaron o mixturaron dichos circuitos. Y en ese sentido se coincide con Gramsci (2004, p. 44) cuando sostiene que “las construcciones políticas están en necesaria dependencia respecto de la estructura económica...”.

⁴ En Emiliozzi et al, 2014 se ofrecen los detalles de esa evolución.

En relación a ello, en el trabajo de Hernández, et al (2014) y Hernández, Natali y Giayetto (2015) se identifican los sistemas productivos territoriales (SPT), como categoría que intenta aproximar el concepto de circuitos de acumulación, en los diferentes Departamentos cordobeses.

La Figura 2 (Hernández et al, 2015, p.162) ilustra la correspondencia entre sistemas Productivos Territoriales de la Provincia y los departamentos a los que corresponden.

Figura 2. Sistemas Productivos Territoriales – Provincia de Córdoba



Fuente: Hernández et al, 2015.

Natali y Giayetto (2014) y Hernández et al (2014) identifican y caracterizan los sistemas productivos territoriales (SPT) al interior de la provincia de Córdoba reconociendo la actividad dinamizadora de cada departamento que condiciona el perfil territorial al interior provincial y vinculando los mismos con los cambios poblacionales y las características de sus mercados de trabajo y las condiciones de vida de la población por cada sistema.

Así, considerando dichos aspectos, los principales resultados muestran cómo desde la dinámica poblacional se fue dando una marcada pérdida de importancia de los territorios más poblados en la etapa colonial (noroeste provincial) y que, con el Modelo Agroexportador fue ubicándose principalmente en el espacio que aloja a sistemas productivos especializados en la producción agropecuaria pampeana (sureste provincial). A partir de la etapa de Industrialización Sustitutiva de Importaciones, la población se concentra en los territorios más industrializados, en particular la ciudad de Córdoba. Esta distribución de la población provincial fuertemente concentrada en el centro del territorio se ha mantenido sin cambios significativos hasta la actualidad.

En relación a los Sistemas Productivos Territoriales, siendo los Sistemas Productivos Agropecuarios los que presentan las mayores productividades y rentas per cápita, no son los que devuelven las mejores condiciones de vida a sus habitantes; por su parte, el Sistema Productivo Industrial presenta elevados valores en todas las variables analizadas (tasa de actividad, de empleo, población sin necesidades básicas insatisfechas, con agua corriente, etc.); en tanto que los territorios que fueron los privilegiados en la época colonial más intensa (Sistemas Productivos Agropecuario Extra Pampeano y Sin Actividad Productiva Dinámica), son los que muestran las condiciones de vida más degradadas (Hernández et al, 2015).

Así, a partir de la evidencia y el análisis realizado en diferentes trabajos sobre la Provincia, es posible afirmar que muestra una configuración espacial heterogénea, con regiones diferenciadas no sólo en términos poblacionales y de infraestructura económica y social sino, además, en relación a los sistemas productivos que dinamizan sus economías. Ello fue consolidando, a lo largo de su historia, un conjunto de regiones dispares, que muestran dificultades en su reversión.

Un análisis crítico del proceso de regionalización en la provincia

El análisis de la política de ordenamiento territorial y creación de las Comunidades Regionales en Córdoba en relación a las características del territorio objeto de aplicación de esta política, presenta algunos desafíos y limitaciones de interés.

Resulta de especial importancia, en esta instancia, hacer referencia a las delimitaciones geográficas de las regiones creadas. Las mismas se corresponden con las divisiones departamentales, que son demarcaciones políticas-administrativas realizadas con fines electorales (art.78 inc.1 de la Constitución de la Provincia de Córdoba).

Este aspecto lleva a reflexionar sobre la configuración del territorio provincial y de cada uno de sus subespacios. Los elementos que fueron señalados en el anterior apartado indican que dichos departamentos -Comunidades Regionales- devienen de una historia particular, poseen una geografía y dotaciones de recursos diferentes, sistemas productivos dinamizadores de sus economías y lógicas de poder disímiles. Estos elementos constitutivos del territorio y que van determinando su identidad no son considerados explícitamente en el diseño de este instrumento de intervención. Sin embargo, como se expone en Donadoni, Emiliozzi y Castro (2018) y en Graglia y Riorda (2006), el aprovechamiento de los límites de cada departamento definidos institucionalmente, aún desconociendo las disparidades entre ellos y al interior de los mismos, tiene la ventaja de contar con mayor precisión para la obtención de recursos.

Sobre estos últimos, si bien la Ley prevé la obtención de recursos principalmente a partir de tasas o cualquier otro derivado de la administración o disposición de su patrimonio, así como la coparticipación de las rentas que recauda la provincia, se destaca la fuerte dependencia de estos recursos económicos del gobierno provincial y, en muchos casos, la efectivización de los mismos no se realiza y afecta el desarrollo de las funciones asumidas. En este sentido, así como se habla de un federalismo mal entendido debido a que si bien las provincias poseen autonomía económica, en muchos casos sus ingresos provienen de la coparticipación nacional, esto podría replicarse al interior de este espacio, reproduciendo las diferencias en cuanto a distribución de recursos.

Respecto a los objetivos que expresa el marco normativo, las CR tienen por atribuciones la ejecución de planes de desarrollo, de obras de infraestructura y prestar servicios en el territorio regional, así como ejercer controles, pero específicamente en aquellas zonas que no son alcanzadas por los municipios y comunas; esto es, el área de competencia de las localidades se define en la Constitución provincial como aquel espacio geográfico que es alcanzado por la prestación efectiva y permanente de servicios. Sin embargo, “los municipios y comunas no colindan necesariamente con otros, lo que origina las llamadas “zonas

grises”, es decir, territorios rurales o suburbanos que están fuera de radios (municipales o comunales” (Graglia, 2014, p. 13). Ello implica que un porcentaje cercano al 90% del territorio provincial quede por fuera de los ejidos municipales (Landa y Massuh, 2007; Graglia y Rior-da, 2006).

Para Parmigiani de Barbará (2005, p. 11), una de las principales ventajas de esta política de regionalización es la regulación de la competencia de las CR, es decir, “la jurisdicción de las nuevas formaciones regionales recae sobre las denominadas “zonas grises” de la geografía provincial, las que están fuera de los ejidos municipales (del tipo “villa”) y en las que con frecuencia existe un ejercicio difuso del poder de policía provincial a raíz de las distancias, con el consiguiente incremento de costos para la administración pública y merma de acción efectiva”.

Otro aspecto de relevancia lo constituye la conformación del gobierno de las CR: la Comisión conformada por Intendentes, Presidentes de las comunas y el legislador de cada uno de los Departamentos. Dicha estructura de gestión posee la particularidad de que pudieran no estar representados los múltiples actores del territorio, como por ejemplo las organizaciones no gubernamentales, las cuales no cumplen una función electoral. Pero, además, aquellos que sí están representados poseen una pluralidad de orientaciones políticas que pueden resultar dominantes, y aunque ello constituye uno de los requisitos para la discusión de modelos de desarrollo, requiere de instancias de concertación y consenso para legitimar las propuestas que pudieran surgir en la región. En este sentido, dada la normativa electoral provincial, “al mantener la división político-administrativa sin alteraciones, la elección de los representantes continúa siendo desigual para los municipios y comunas más pequeños o bien, aquellos que no responden electoralmente al Gobierno Provincial” (Donadoni et al, 2018, p. 99). Ello puede generar que la gestión de las CR se encuentre estrechamente relacionada a los vaivenes electorales.

La normativa presenta cierta flexibilidad en cuanto a la posibilidad de creación de más de una CR en una región departamental, que municipios y comunas de un departamento puedan pertenecer a una Comunidad de otro departamento y de generar otras asociaciones por fuera de la CR, todo ello para promover acciones conjuntas de desarrollo y contratación de obras y servicios. Ello presenta la dificultad de la concertación de voluntades de los actores de espacios intra provinciales,

particularmente en relación a la resolución de conflictos que pudieran suscitarse. Pero además, esas asociaciones coexisten con otras, como los entes intermunicipales o intercomunales, previstos expresamente en la Constitución de la Provincia de Córdoba. Esta posibilidad, que pudiera entenderse como un aspecto positivo, también puede generar superposiciones de proyectos y recursos, lo que permite coincidir con Parmigiani de Barbará (2005, p.12) en que “se abre un campo enormemente amplio de posibilidades, a la vez que igualmente impreciso jurídicamente”.

Regionalizar también implica la efectiva asignación de recursos para ello; este aspecto resulta ríspido en el sentido que conlleva, por un lado, que los gobiernos locales desarrollen mayor autonomía en la consecución de recursos, de tal manera que les permita disminuir la dependencia respecto del gobierno provincial. Por otro, lidiar con el uso discrecional que la gestión provincial realiza de los fondos públicos. En este sentido, se hace necesario traccionar las Comunidades Regionales, instando a que la política responda a las disparidades antes mencionadas, que sean consideradas, aspecto que no es reconocible en el análisis realizado.

Si bien la política de regionalización se presenta como un instrumento de política pública óptimo para avanzar en procesos de desarrollo de las diferentes regiones, la Ley N^o 9.206, a 18 años de su sanción ha mostrado escasa incidencia en los territorios, sobre todo teniendo en cuenta que las gestiones gubernativas de este lapso de tiempo han respondido al mismo signo partidario que originó el proyecto de ley. Aspecto este a ser resaltado ya que en ocasiones se considera que el cambio recurrente de administraciones de distinto signo político-partidario da lugar a la anulación/suspensión de las políticas de la gestión anterior. De manera evidente, no ha sido este un factor crítico en la provincia de Córdoba.

Algunas reflexiones

El desarrollo de este escrito hace un breve repaso sobre los diferentes enfoques y estudios respecto a las disparidades territoriales y las políticas de desarrollo que se orientaron a resolver las mismas como marco de análisis para reflexionar sobre las características e implicancias de la

política de regionalización en la provincia de Córdoba (Ley de Regionalización N° 9206).

Dentro de ese recorrido, resultó interesante reconocer la amplitud de aspectos considerados para la identificación de las disparidades y la complejidad que fue asumiendo hasta la actualidad así como el reposicionamiento de la noción de territorio como construcción social y, por tanto, no exenta de conflictos y contradicciones.

Esa nueva concepción del territorio puso a la luz la complejidad de dimensiones, actores y escalas que van definiendo su dinámica y los nuevos desafíos que se presentan en término de políticas territoriales.

Los aspectos analizados del proceso de regionalización provincial permiten sostener que las CR que resultaron del dispositivo normativo del gobierno provincial constituyen un instrumento de gestión territorial que presenta potencialidades y limitaciones.

Entre las primeras, se destaca el alto grado de consenso alcanzado, tanto en el diseño como la adhesión posterior de las localidades. Los objetivos explícitamente destacados, en relación a la descentralización de competencias desde la provincia a los municipios y comunas; el fortalecimiento de su autonomía y fomento al asociativismo. La propuesta completa el espacio de la provincia y articula competencias con escalas de gobierno superior (el de la provincia) e inferior (con otros municipios y comunas).

Uno de sus mayores limitantes es reconocer regiones tan disímiles, prestando escasa atención a los procesos históricos que se han territorializado, sus recursos y las relaciones de poder que se tensionan en su interior. La diversidad de unidades de gestión derivadas de la normativa -las CR- ha provocado solapamientos y fragmentaciones. Cada región instituida presenta fraccionamientos o mixturas de los sistemas productivos que dinamizan su economía y que pueden enlazarse entre sí pero también disputan recursos para el desarrollo, poseen una geografía de llanura o más serrana, mayor o menor dotación de infraestructura y otros bienes comunes, estar más dispersa o densamente pobladas, presenta permanentes disputas de actores privados en condiciones desiguales por el uso del territorio.

Todo ello desafía la política territorial, no solo generando la necesidad de otros criterios para la demarcación de las regiones sino también

en un diseño institucional que esté asentado en la comprensión de su dinámica histórica y el rol que ejercen la diversidad de actores en la competencia por el control estratégico de recursos y organizaciones; la densificación del entramado productivo, prestando especial atención a pequeñas y medianas empresas dada la importancia que revisten en la generación de empleo y las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentran.

Referencias bibliográficas

- Brandao, C. (2011). “Estratégias hegemônicas e estruturas territoriais: o prisma analítico das escalas espaciais”, na *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 21, n. 2, p. 303-313, abr./jun.
- Brandão, C. A. (2007). *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Editora da Unicamp.
- Bressan, C., Gomez, M., y Natali, P. (2018). “Disparidades regionales recientes en Argentina y Brasil”. En Magalhães Tavares, H., Hernández, J. y Emiliozzi, A. (Orgs.). *Política e desenvolvimento do território Brasil-Argentina reflexões de um projeto de intercâmbio acadêmico*. Hexis: Rio de Janeiro [43-56].
- Cabeza, D. Á. M. (2016). “Cambios recientes en las políticas de ordenamiento territorial en América Latina”. En *III WorkShop de la Red Iberoamericana de Observación Territorial–RIDOT*.
- Censo Nacional de Población y Vivienda (2010). Disponible en: <http://www.indec.mecon.ar/>
- Coraggio, J. L. (1997). “Descentralización: el día después...”. En *Cuadernos de Postgrado*, Serie Cursos y Conferencias. Universidad de Buenos Aires: Buenos Aires.
- Cuervo González, L (2003). “Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación”. En *Serie Gestión Pública 4*, ILPES-CEPAL.
- Donadoni, Emiliozzi, A. y Castro, M. (2018). “Las Comunidades Regionales con instrumento de políticas de gestión territorial en la Provincia de Córdoba, Argentina”. En Magalhães Tavares, H., Hernández, J. y Emiliozzi, A. (Orgs.). *Política e desenvolvimento do território Brasil-Argentina reflexões de um projeto de intercâmbio acadêmico*. Hexis: Rio de Janeiro [87-102].
- Emiliozzi, A. y Castro, M. (2006). “La eterna demora en el desarrollo de las Comunidades Regionales”. En *Semanario Economía, Gobierno y Sociedad*, Fundación EGE: diario Puntal.

- Emiliozzi, A., Hernández, J. y Donadoni, M. (2013). “Definiciones teóricas en torno al territorio de Río Cuarto”, en *II Jornadas Internacionales de Pensamiento Crítico Latinoamericano, Seminario Internacional REDEM – SEPLA “Capitalismo en el nuevo siglo: El Actual Desorden Mundial”*. UNRC.
- Emiliozzi, A.; Donadoni, M.; Hernández, J. y Castro, M. (2014). “Territorio y poder. Evolución de las divisiones político-administrativas en la provincia de Córdoba-Argentina”. En *VIII Jornadas de Investigadores en Economías Regionales, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales- UNaM, Posadas-Misiones*.
- Emiliozzi, A.; Castro, M. y Hernández, J. (2016). “El Estado frente a las disparidades territoriales. Marco propositivo para la acción política en la Provincia de Córdoba”. En *XI Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales “Repensando Políticas y Estrategias*. Univ. La República, Salto, Uruguay.
- Gazcka Zamora, J. (2009). “Geografía Regional. La región, la regionalización y el desarrollo regional en México”. En *Temas selectos de Geografía de México*, UNAM: IG, México.
- Gómez Lende, S. (2011). *Región y regionalización: su teoría y su método. Tiempo y Espacio*. Universidad del Bío-Bío Chillán - Chile [83-122].
- Gorenstein, S., J. Hernández y G. Landriscini (Comp.) (2012). *Economía Urbana y ciudades intermedias. Trayectorias pampeanas y norpatagónicas*. Ediciones CICCUS.
- Gorenstein S., V. Viego y A. Barbero (2005). “Dinámicas de innovación y capacidades localizadas en tramas agroalimentarias pampeanas”, en Torres Ribeiro AC, Tavares H., Natal J., Piquet R. *Globalización y Territorio. Ajustes Periféricos*, Arquímedes Ediciones, IPPUR, Río de Janeiro, [437-464].
- Gorenstein, S. (2015). “Transformaciones territoriales contemporáneas. Desafíos del pensamiento latinoamericano”. En *EURE*, 41 (122) [5-26].
- Graglia, E. y Riorda, M. (2006). “Municipalismo y regionalización en Argentina: el caso de Córdoba”. En *Diálogo Político*, XXIII (1).
- Graglia, J. E. (2014). “La regionalización en el derecho público de Córdoba (Argentina)”. En *Colecciones de Derecho* 14 (1). Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Rosario.
- Gramsci, A. (2004). *Antología*. Siglo XXI Editores: Buenos Aires.
- Gutman, G. y Gorenstein, S. (2003). “Territorio y Sistemas Agroalimentarios. Enfoques conceptuales y dinámicas recientes en la Argentina”. En *Desarrollo Económico*, 42, (168), Buenos Aires.
- Harvey, D. (1984). “Sobre la historia y la condición presente de la geografía: un manifiesto del materialismo histórico”. En *The Professional Geographer* 36 (1).
- Hernández, Jorge L. (2000): *Población e Industria en Argentina. El rol de las Exter-nalidades Territoriales*, Tesis de Maestría por la Universidad Autónoma de Barcelona.

- Hernández, J., M. Donadoni y A. Emiliozzi (2010). “Evolución del sistema urbano argentino. Una mirada a través de los censos nacionales de población”. En *XXII Jornadas de Historia Económica – AAHE* y Fac. de Ciencias Humanas y Económicas, UNRC, Río Cuarto, Argentina.
- Hernández, J.; Giayetto, J.; Natali, P.; Galfioni, Ma.; Donadoni, M; Emiliozzi, A; Lucero, Franco (2014). “Población y Territorio. Evolución de los asentamientos poblacionales y los sistemas productivos territoriales en la provincia de Córdoba”. *XIII Seminario Internacional RII*. Salvador, Bahía, Brasil.
- Hernández, J.; Giayetto, J. y Natali, P. (2015). “Trayectoria urbana y Sistemas Productivos Territoriales en la provincia de Córdoba (Argentina)”. En *Revista Política e Planejamento Regional*, 2 (1). Río de Janeiro.
- Hirschman, A. y M. Rothschild (1973). “The changing tolerance for income inequality developmet”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 87, N° 4, Washington, D.C., American Economic Association.
- Krugman (1991). *Geografía y Comercio*. Antoni Bosch Editores. Barcelona.
- Landa, M. y Massuh, A. C. (2007). “Normativización de la regionalización en la Provincia de Córdoba como estrategia de reestructuración del Estado. Observación del proceso desde el caso Calamuchita”. *Anuario del CIJS*. Buenos Aires.
- Lattes, A. E.; Rodríguez, J. y Villa, M. (2004). “Population dynamics and urbanization in Latin America: concepts and data limitations. New Forms of Urbanization”. In *Beyond the Urban–Rural Dichotomy*, Tony Champion y Hugo Graeme (comps.), Aldershot, Ashgate.
- Manzanal, M., Arqueros, M., Arzeno, M., Nardi, M. (2009). “Desarrollo territorial en el norte argentino. Una perspectiva crítica”. En *EURE* 35 (105) [131-153].
- Natali, P. y Giayetto, J. (2014). “En la búsqueda de identidades regionales. No todo es lo que parece”. En *Revista Voces en el Fénix* 5 (35).
- Parmigiani de Barbará, M. (2001). “Governance regional: aplicación analítica al caso de la Región Centro de la República Argentina”. En *Anuario V, CIJS/UNC*.
- Parmigiani de Barbará, M. (2005). “Aspectos jurídicos y políticos y de la institucionalización de modelos innovadores de asociativismo municipal: una reflexión a partir de experiencias en Argentina”. *X Congreso Internacional del CLAD*. Santiago, Chile, 18 - 21.
- Ramírez, J. C.; Silva, I. y Cuervo, L. M. (2009). *Economía y territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y políticas*, CEPAL N°99, Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Rofman, A. (1984). “Subsistemas Espaciales y Circuitos de Acumulación Regional”. En *Revista Interamericana de Planificación* (70), México.
- Silva Lira, I., González Catalán, S. y Riffo Pérez, L. (2010). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas. Santiago de Chile.

- Tecco, C. y Bressan, J. (2000). “Las iniciativas institucionales de cooperación intermunicipal en la provincia de Córdoba durante el periodo 1988-1998”. En *II Seminario de la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al estudio de gestión en Gobiernos locales*. Córdoba, Argentina: UNQ.
- Steinberg, C.; Cetrángolo, O. y Gatto, F. (2011). *Desigualdades territoriales en la Argentina. Insumos para el planeamiento estratégico del sector educativo*. Cepal, Santiago de Chile.
- Vaca, J. y O. Cao (2005). “Continuidades y rupturas en las desigualdades territoriales de la República Argentina”. En *Revista de Estudios Regionales* (72). Sevilla.

Legislación Consultada

- Constitución de la Nación Argentina (1994).
- Constitución de la Provincia de Córdoba (2001).
- Legislatura de la Provincia de Córdoba (2004) Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba N° 9.206. <http://www.cba.gov.ar/wp-content/t/4p96humuzp/2012/07/ley9206.pdf>

Territorialización de políticas públicas de hábitat en el contexto de pandemia. Reflexiones sobre el caso de San Carlos de Bariloche, Argentina¹.

Tomás Alejandro Guevara
CONICET / CIETES-UNRN

Introducción

Si bien formalmente no se decretó el fin de la pandemia, la extensión del plan de vacunación y su eficacia para prevenir los casos graves y las muertes por coronavirus hacen que la actividad económica y la dinámica social se hayan normalizado en gran medida en Argentina en 2022.

1 Este capítulo recoge reflexiones presentadas en el Webinar “Dinámicas Territoriales en América Latina”, derivadas de mi participación en la investigación “La implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID-19: Una mirada desde las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas” (Proyecto del Programa de Investigación sobre la Argentina Contemporánea COVID-19 No. 21 financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, que dirigió la Dra. María Mercedes Di Virgilio).

Es momento entonces de comenzar a hacer algunas reflexiones menos coyunturales de las que se desarrollaron a lo largo de la pandemia, que iban desde el optimismo en un mundo nuevo, solidario, hasta los escenarios más apolípticos, de descomposición total. Ya promediando 2022, la realidad es que la pandemia nos dejó un mundo diferente, sí, pero tampoco tanto al que existía previo a su emergencia.

Hoy ya podemos afirmar que, lejos de dejarnos una sociedad mejor, la pandemia desnudó los problemas estructurales que traíamos previamente y los profundizó: las crisis cíclicas del modelo de desarrollo capitalista de valorización financiera y su profundización de la desigualdad a niveles sin precedentes. Un solo dato para ilustrar: según OXFAM la riqueza de los 10 hombres más ricos se ha duplicado durante la pandemia, mientras que los ingresos del 99% de la humanidad se deterioraron (Ahmed et al., 2022) "title": "Inequality Kills: The unparalleled action needed to combat unprecedented inequality in the wake of COVID-19", "author": [{"family": "Ahmed", "given": "Nabil"}, {"family": "Marriott", "given": "Anna"}, {"family": "Dabi", "given": "Nafkote"}, {"family": "Lowthers", "given": "Megan"}, {"family": "Lawson", "given": "Max"}, {"family": "Mugehera", "given": "Leah"}], "issued": [{"date-parts": [{"year": "2022"}]}], "schema": "https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json" .

Asimismo, pareciera que estamos entrando en una nueva fase de conflicto internacional, en la medida que el declive de la hegemonía global de EEUU se profundiza y se consolida el ascenso de otros polos de poder global, como la recuperación de Rusia como potencia económica pero sobretudo militar, y fundamentalmente el creciente liderazgo global de China, lo que marca un contexto de disputa geoestratégica (Serbin, 2021). La guerra de Ucrania y el impacto que está teniendo en materia de recesión e inflación a nivel global, en particular en relación a la energía y los alimentos, son factores ineludibles que golpean a los países europeos, pero también, claro está a los países periféricos en vías de desarrollo.

Se puede postular que la pandemia se convirtió en un verdadero laboratorio a cielo abierto de estudio para las relaciones entre el Estado y la Sociedad, y en particular de las políticas públicas. "Que la excepción hace a la regla también significa que la observación de los momentos excepcionales nos permite ver más claramente las reglas que orientan la 'normalidad', cuando ciertas rutinas, velos, naturalizaciones, esconden

o desdibujan las reglas que hacen al poder, a la sociedad, a los individuos” (Follari et al., 2020).

Pese a las evidencias de lo avanzado del proceso de individualización en el neoliberalismo (Grimson, 2007), la pandemia mostró un escenario donde la centralidad del Estado fue por momentos total en el pico más álgido de la crisis. No sólo en materia sanitaria, sino también en términos de sostenimiento de la actividad económica para impedir que el tejido productivo se destruyera del todo y quedara algo en pie par cuando el plan de vacunación permitiera reanudar la actividad.

El objetivo de este capítulo es analizar el proceso de territorialización de las políticas públicas de hábitat en el contexto de la pandemia, a partir de analizadores empíricos derivados del estudio de caso de la ciudad de San Carlos de Bariloche, Río Negro, Argentina, a partir de la perspectiva de las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas. Se plantea como una contribución a la comprensión del proceso de implementación de políticas públicas.

Territorialización de políticas públicas

El proceso de implementación de políticas públicas es complejo y no lineal. Las políticas públicas “no bajan” ni “suben” desde el territorio como plantean los abordajes “top down” o “bottom up”, sino que se estructuran en un proceso recursivo de territorialización de las políticas públicas, donde la acción del Estado es un factor co-constituyente del territorio (Di Virgilio et al., 2022).

En este marco, el enfoque de las Relaciones Inter Gubernamentales (RIG) permite poner el foco justamente en la interrelación que se produce entre unidades de gobierno de diferente nivel que operan en un territorio determinado. Las RIG remiten a “un importante contingente de actividades e interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo o nivel territorial de actuación” (Agranoff y Gallarín, 1997).

Las RIG tienen importancia en cualquier forma de organización estatal, incluso las formas de organización unitarias, pero es particularmente relevante para estudiar las dinámicas en países organizados como Federaciones o Confederaciones, como es el caso de la República

Argentina, donde a las dinámicas normales de interrelación entre niveles de gobierno se suman incentivos por la diferenciación / acumulación político electoral de los estados autónomos. Esta situación se complejiza al corroborarse en las últimas décadas un avance progresivo hacia la autonomía municipal y a la ampliación de la esfera de acción de los municipios (Subirats y García Bernardos, 2015), lo que vuelve las RIG muy complejas y estructuradas en torno a, al menos, tres niveles de gobierno.

Asimismo, no son sólo las agencias gubernamentales las que participan del proceso de territorialización, sino que se teje toda una Red de Políticas (Kickert et al., 1997), donde participan organizaciones no gubernamentales también. Estas redes de políticas son las que efectivamente adaptan las políticas públicas al territorio, contribuyendo, a su vez, a su estructuración. Este proceso se denomina territorialización de las políticas públicas (Rodríguez & Di Virgilio, 2011) e implica que la orientación de esas políticas puede variar, ser matizada, resignificada, en el territorio, hasta el límite de ser directamente neutralizada o, peor, contraproducente en un determinado contexto territorial.

Argentina en pandemia

Como dijimos, entre otras cosas, la pandemia deja tras de sí una profundización de las desigualdades sociales. En un mundo que es cada vez más urbano, en una región Latinoamericana que es la más urbanizada del mundo, y en una Argentina que es de los países más urbanizados de la región (el Censo 2022 probablemente arroje más del 90% de la población viviendo en ciudades), las desigualdades sociales son, fundamentalmente, desigualdades urbanas. Desigualdades que se producen en el marco de las ciudades donde vivimos: en el acceso al suelo urbano, a los servicios básicos, al equipamiento urbano, a la conectividad y la movilidad, a las fuentes de empleo que garanticen ingresos.

En este sentido, podemos afirmar que el territorio, y las políticas públicas que coadyuvan a su constitución, se constituyeron en un vector de reproducción de desigualdades urbanas (Di Virgilio et al., 2022). La recuperación económica post pandemia no parece estar revirtiendo esta situación, pese a que los indicadores socioeconómicos mostraron una sólida recuperación económica en 2021, incluyendo una sostenida

caída del desempleo que, si bien menos potente, se mantiene en 2022 (Tiempo Argentino, 23 de agosto de 2022).

No obstante, esta recuperación económica no se ve reflejada en la recuperación de ingresos de la población, por lo que se empieza a vislumbrar un crecimiento económico sin caída sustancial de la pobreza, que todavía se ubicó alrededor del 40% de la población a fines de 2021 según el INDEC. En Argentina se comienza a masificar, así, la figura del “trabajador pobre” o cuyos ingresos lo ubican apenas por encima de la línea de pobreza (Torres Cabrerros, 2022).

Entre otros emergentes de la crisis social, se pueden nombrar algunos de los más visibles:

- a. Multiplicación de comedores y merenderos comunitarios, donde asisten diariamente miles de hogares para complementar su alimentación. Existen alrededor de 8.000 espacios de este tipo en el país (De León, 2020). Un fenómeno reciente es que incluso sectores sociales que nunca había tenido que asistir a este tipo de dispositivos se vieron obligados a acudir a ellos en la pandemia y todavía en la post pandemia en muchos casos tienen una asistencia fluctuante en función de la evolución de su situación económica.
- b. Pérdida de ingresos y empobrecimiento súbito de la población, y la amenaza de pérdida masiva de empleos y quiebres de empresas. Ante esta situación el Estado Nacional buscó implementar medidas paliativas y de sostén de los ingresos y del empleo como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), el programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP), créditos a tasa cero y tasas subsidiadas, entre otros, se desplegaron durante 2020 y en algunos casos 2021.

Estos programas mostraron dos cosas: por un lado, la importancia de que el Estado sostenga a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMES) y al empleo que generan: según datos de la Encuesta Anual de Hogares del INDEC del primer trimestre de 2022 en nuestro país existen 12,6 millones de personas ocupadas, 9 millones de los cuáles son asalariados. Los asalariados registrados ascienden a 6 millones, mientras que los no registrados se ubican en torno a los 3 millones. Una proporción muy

elevada del empleo asalariado se desarrolla en empresas micro, pequeñas y medianas (Kahale, 2022). El Estado rescató y sostuvo a muchas de estas empresas de una quiebra segura, lo que está permitiendo una acelerada recuperación. Según datos de ANSES en 2020, 230 mil empresas recibieron el ATP, abarcando casi 2 millones de empleados.

Por el otro lado, las políticas de sostenimiento del empleo y los ingresos evidenciaron que existe una población cada vez mayor, que se acerca a diez millones de personas, que está por fuera completamente del “radar” del Estado: son trabajadores cuentapropistas, independientes, dueños de comercios y talleres familiares, muchos informales, etc. Esta masa de población es la que literalmente se “cayó del mapa” durante la pandemia, al ver sus ingresos mermados o desaparecer, y el Estado tuvo que intervenir de alguna manera improvisando el IFE como política que los visibilizó: se otorgó a un total de casi 9 millones de personas, según datos de ANSES. De este universo, el 62% eran trabajadores informales, 7,8% trabajadores monotributistas de categorías bajas o monotributo social, 2,1% trabajadores de casas particulares y 27% beneficiarios de Asignación Universal por Hijo o Embarazo sin información laboral conocida.

El Estado no los tenía registrados, no eran universo de ninguna política pública definida. Si bien el IFE se discontinuó es un sector que estaba invisibilizado y que no tiene representación social. Actualmente se debaten alternativas para diseñar algún tipo de política que complemente los ingresos de este sector, que van desde un bono temporario similar al IFE hasta un salario básico universal o ingreso ciudadano (Cafferata, 15 de julio de 2022).

- c. Crisis de los inquilinos. Es otro universo poblacional que estaba parcialmente invisibilizados y que se visibilizó en la pandemia. El proceso de inquilinización en Argentina es sostenido en las últimas décadas (Guevara, 2022), producto de la consolidación de un mercado inmobiliario dolarizado, donde la brecha entre los precios inmobiliarios y los ingresos se acrecentó notablemente. Ante la falta de desarrollo del mercado de créditos hipotecarios y la insuficiencia de la construcción de viviendas sociales, el acceso a la vivienda en propiedad aparece casi como una quimera

para amplios sectores sociales. La situación de inquilinos ya no es transitoria, sino permanente.

En ese contexto, se comenzó a discutir una ley para regular el mercado de locaciones urbanas en 2020, finalmente sancionada como Ley 27.551, que permitió que el universo de inquilinos se constituya como un sujeto de política pública. Esta ley modificó los plazos mínimos de los contratos de locación con destino a vivienda permanente, generó un mecanismo de indexación de precios a partir de la evolución de los salarios y de la inflación, entre otras regulaciones. Asimismo, durante la pandemia se dictaron normas de congelamiento de alquileres, prohibición de desalojos, entre otras medidas.

- d. Existencia de un enorme sector de la población que “mal vive” en barrios populares: barrios con problemas de regularización dominial- que tienen restricción en materia de servicios básicos, equipamiento urbano y cuyas viviendas, precarias o inadecuadas para la cantidad de personas que viven, se convirtieron en un sitio bastante insoportable para transitar el aislamiento y el distanciamiento social. Según datos del Registro Nacional de Barrios Populares, este universo agrupo a alrededor de 5 millones de personas, lo que se ubica por encima del 10% de la población según los datos preliminares del Censo 2022.

La situación de los barrios populares cobró visibilidad en pandemia por las dificultades de sostener el distanciamiento y el aislamiento en viviendas precarias, en condiciones de hacinamiento, sin acceso a servicios, y que en muchos casos detonaron procesos de ocupaciones masivas de tierras, poniendo el foco sobre la cuestión del acceso al suelo urbano.

- e. Desigualdad en el acceso a servicios que hoy son básicos y deberían ser garantizados públicamente, en particular la conectividad, que fue esencial para mantener cierta vinculación con actividades laborales y educativas e incluso los vínculos afectivos durante la pandemia.

Políticas públicas de Hábitat

En este capítulo nos vamos a centrar en un sector particular de política pública: el Hábitat. Según Di Virgilio y Rodríguez (2018) el 12,3% de las viviendas están en situación de déficit habitacional cuantitativo, mientras que el 25,8% está en situación de déficit habitacional cualitativo y un 1% tiene ambas situaciones. El total asciende a 39,1% de las viviendas afectadas por algún tipo de déficit, lo que da cuenta de la profundidad de la crisis.

Este déficit no se reparte de forma homogénea en el territorio, sino que el déficit cualitativo es mayor en las áreas de expansión de las áreas metropolitanas, que cuentan con barrios y viviendas más nuevas en proceso de consolidación. Entre las regiones tampoco la situación es homogénea: NOA y NEA se ubican en torno al 65% de hogares en situación de déficit, mientras que la región Pampeana y Patagonia se ubican alrededor del 45%. Entre las situaciones habitacionales deficitarias, las villas y asentamientos explican la situación de casi un millón de hogares según el Registro Nacional de Barrios Populares, creado por el Decreto 358/17. Este universo se compone de 3.700 asentamientos y 700 villas, y abarcan una superficie de 440 km².

La inquilinización, por su parte, es una problemática habitacional que se viene profundizando en las últimas décadas. Si bien a nivel nacional el 19% de los hogares son inquilinos según el censo 2010, en algunos aglomerados esta cifra asciende a 34% o más, y la tendencia prevista para el censo 2022 es creciente. A diferencia de otros países, como pueden ser países desarrollados como Alemania, la situación de inquilino implica en Argentina una correlación importante con la precariedad habitacional, ya que el 50% de los hogares inquilinos convive con situaciones de precarización.

Asimismo, es necesario destacar el cambio en algunos de los patrones demográficos de la población que representan un desafío para la política habitacional. En particular, la modificación en la estructura de los hogares, donde se observa una mayor incidencia de hogares unipersonales: entre el censo 1980 y 2010 los hogares unipersonales pasaron de 10% a 18%, y es previsible que esta proporción siga aumentando de cara al Censo 2022, lo que tiene un impacto directo en la demanda habitacional. Entre 2001 y 2010 la cantidad de hogares creció 21% mientras que la población lo hizo en 10,6%, lo que determinó un descenso en

la cantidad promedio de personas por hogar de 3,6 a 3,3. En el mismo sentido en el período intercensal 1991-2001 se crearon a razón de 110 mil hogares por año, mientras que en el período intercensal 2001-2010 se crearon a razón de 230 mil hogares por año, lo que representan un desafío mayúsculo para el sector habitacional de cara al futuro.

En este contexto, se pueden identificar diferentes tipos de políticas públicas de hábitat diseñadas e implementadas durante la pandemia la y post pandemia. Nos vamos a centrar en las tres principales donde el Estado Nacional tomó definiciones relevantes.

En primer lugar, la política de integración sociourbana de barrios populares enmarcados en la Ley Nacional 27.453. Después de años de no tener una política integral en materia de regularización de asentamientos informales (Di Virgilio et al., 2011), el Decreto 358/17 y la Ley Nacional 27.453 marcaron hitos en el diseño y formulación de una política nacional. En este contexto, se relevaron y registraron más de 4.400 barrios populares en todo el país. Entre 2018 y 2020 la aplicación de la ley fue nula, pero con la creación de la Secretaría de Integración Sociourbana (SISU) la implementación de la política pública comenzó progresivamente.

Uno de los fundamentos de la normativa tenía que ver con declarar la utilidad pública de las tierras donde se asientan los barrios populares y que, mientras se resuelve la situación dominial, esto no sea un obstáculo para avanzar en el acceso a servicios básicos. En general, lo que sucede es que las empresas de servicios no quieren brindar servicios en barrios que no están regularizados, por más que el barrio esté completamente consolidado, condenando a la población a vivir en la precariedad.

La primera etapa se desarrolló en el marco del recientemente creado Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. Pero las dificultades de la pandemia, la lógica del “loteo” de la administración pública nacional del Frente de Todos y lo novedoso de la política hicieron que durante varios meses la ejecución fuera prácticamente inexistente (La Nación, 2020). Por este motivo, hacia fines de 2020 la SISU fue trasladada al Ministerio de Desarrollo Social donde cobró mayor dinamismo con la creación del Fideicomiso para la Integración Sociourbana (FISU) y el Programa Argentina Unidad por la Integración de los Barrios Populares.

Con este arreglo institucional, se reunieron más de 50 mil millones de pesos para ser ejecutados en obras de infraestructura en barrios populares. Según un informe de gestión de marzo de 2021, la SISU llevada ejecutado para entonces \$23 mil millones, con un costo administrativo de 1,15%. Además, estaban comprometidos fondos en obras por un total de \$72 mil millones.

La red de la política pública incluye al Estado Nacional que financia y aprueba los proyectos, pero también a los niveles subnacionales que deben presentar los proyectos para su financiamiento en diferentes modalidades –proyectos de obras tempranas y proyectos ejecutivos generales-, y también pueden ejecutar entidades conformadas como entes ejecutores (cooperativas, empresas de servicios públicos, etc.), y que en muchos casos dependen de movimientos sociales, además de los referentes y comisiones de trabajo de cada barrio popular involucrado.

En segundo lugar, Plan Nacional de Suelo Urbano, que también es una política pública preexistente, creada por la Resolución 19/2020, pero no había sido ejecutado antes del comienzo de la pandemia.

La relevancia de esta política pública es que pone el acceso al suelo urbano en el centro de la discusión urbana, no sólo la unidad de vivienda terminada. Después de décadas de vigencia de los lotes populares (Torres, 2001), desde la década de 1970 prácticamente no hubo políticas específicas de producción de suelo urbano en Argentina.

Según los propios funcionarios que llevan adelante el Plan, poner en el centro de las definiciones del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat fue un aprendizaje derivado del ciclo de ejecución de los Planes Federales de Vivienda de 2003-2015. En dicho período se firmaron más de 600 mil viviendas sociales y 600 mil mejoramientos habitacionales, de los cuáles se habían terminado para entonces 480 mil y 450 mil, respectivamente.

Al estar desarticulado de una política de producción y acceso al suelo urbano, los Planes Federales de Vivienda tuvieron efectos negativos en materia de segregación y periferización de los beneficiarios, como muestran algunas investigaciones (Di Virgilio y Rodríguez, 2018).

Así, el Plan Nacional de Suelo Urbano incluye cuatro componentes: La creación del Plan Nacional de Suelo Urbano que incluye 4 componentes

- a. Producción de suelo urbano, con la meta de producir 50 mil lotes por año
- b. Capacitación y Asistencia Técnica a Municipios
- c. Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo
- d. Observatorio Nacional de Acceso al Suelo

La red de la política pública incluye en este caso al Estado Nacional que financia y aprueba los proyectos, a los estados subnacionales que deben presentar los proyectos para su financiamiento y adquirir suelo para su urbanización. También existen modalidades donde sindicatos o cooperativas pueden aportar suelo para urbanizar si es que disponen de él. También se generan licitaciones para que el Estado Nacional adquiera tierra potencialmente urbanizable.

En tercer lugar, la regulación mercado de alquileres. Como vimos, el proceso de inquilinización es creciente en los últimos años en Argentina. En ese contexto, la problemática de los inquilinos emergió con fuerza en el marco de la pandemia, porque la pérdida de ingresos de parte de gran parte de la población hizo entrar en crisis los contratos firmados previamente.

La respuesta del Estado Nacional fue tratar de regular el mercado de locaciones urbanas, con cuestiones coyunturales y estructurales. En el caso de las medidas coyunturales, acotadas a la pandemia, se sancionaron decretos prorrogando contratos, prohibiendo desalojos y congelando precios.

En el caso de las medidas estructurales, se apuró el debate y se sancionó con amplio apoyo de la oposición una ley para modificar la regulación de los contratos de alquiler existente en el Código Civil y Comercial de la Nación. La Ley Nacional 27.551, conocida como “Ley de Alquileres”, modificó varios aspectos de la relación contractual con la perspectiva de proteger a la parte más débil de la relación, el inquilino. Así, se aumentó el plazo mínimo de contratación a tres años, se generaron mecanismos de seguro de caución para garantías, determinó que las comisiones de las inmobiliarias deben ser afrontadas por los propietarios y, lo que más polémica generó, fue la creación de un mecanismo de indexación de los precios de alquiler que combinaba la evolución de los salarios y la inflación. Dado que la actualización sólo podía reali-

zarse una vez al año, esto generó que en un contexto de aceleración de la inflación los propietarios vivieran esta regulación como una pérdida de rentabilidad. Así, se comenzaron a evidenciar problemáticas porque se buscaba desalojar a los inquilinos por diferentes medios, para poder actualizar el precio de alquiler, y se comenzó a retirar de la oferta.

La red de la política pública en este caso es mucho más compleja, porque al ser normas que forman parte del Código Civil y Comercial que regulan relaciones entre privados, entran en juego los locadores, locatarios, corredores inmobiliarios, agrupaciones de inquilinos, agrupaciones de propietarios, entre muchos otros. Las provincias y municipios, si es que forman parte, en general lo hacen a través de defensorías, programas de mediación, o regímenes de sanciones a las viviendas ociosas o de incentivos para la producción de viviendas con destino a alquiler. Pero, los Estado subnacionales no intervienen en la ejecución propiamente dicha de la política de regulación del mercado de locaciones urbanas.

Analizadores empíricos de territorialización de políticas públicas de hábitat en San Carlos de Bariloche

Para finalizar, nos vamos a centrar en cómo fue el proceso de territorialización de las tres políticas públicas de hábitat seleccionadas en la ciudad de San Carlos de Bariloche.

En primer lugar, el RENABAP arrojó un total de 135 barrios populares en Río Negro y 29 barrios populares en San Carlos de Bariloche. En esta ciudad, el relevamiento involucra más de tres mil hogares y nueve mil personas. Los barrios incorporados son de diferente tipo. Algunos barrios muy viejos y consolidados, como ex Matadero o barrio INTA, que datan de más de 20 años, y otros más recientes y menos consolidados, como el 29 de septiembre o Alun Ruca de menos de 10 años y que hasta hace pocos años tenían todavía reclamos judiciales por la tierra. Asimismo, incluye barrios tanto en terrenos privados como fiscales que aún no han sido regularizados.

No obstante, cuando se analiza lo actuado en la Provincia de Río Negro, en general, y en San Carlos de Bariloche en particular, lo que se observa es una interpretación de la normativa contraria al espíritu de la Ley 27.453, que buscaba desacoplar acceso a servicios básicos de

regularización dominial. Así, resultó imposible que el Estado municipal, provincial y las empresas de servicios en Río Negro aceptaron iniciar obras de mejoramiento de la infraestructura de servicios básicos en barrios que no estaban previamente regularizados dominialmente. Es decir, desconocieron la declaración de utilidad pública del Estado Nacional. La propiedad privada se constituyó en una verdadera “barrera epistemológica”: el concepto de “barrio en proceso de integración sociourbana” no tuvo ninguna vigencia y fue desconocido por parte de los diferentes niveles de gobierno. En consecuencia, la aplicación de la Ley fue muy limitada, acotada a obras menores, de escaso impacto, al menos durante 2020 y 2021. Recién en 2022 comenzaron a firmarse convenios por obras de mayor envergadura.

En segundo lugar, el Plan Nacional de Suelo Urbano requería por parte de los Estados subnacionales la disponibilización de suelo para ser urbanizado. La falta de suelo disponible para urbanizar por parte de la Municipalidad de San Carlos de Bariloche fue un obstáculo absoluto para la ejecución del plan, que a 2022 no tiene siquiera un convenio de ejecución firmado. En buena medida, esto se explica por la incapacidad para fijar condiciones y reglas de juego a los propietarios de la tierra. En consecuencia, no se aprovechó el financiamiento y no hay ninguna operatoria en marcha, cuando por ejemplo si hay una operatoria muy grande por ejemplo en Viedma (Distrito Vecinal Sur), evidenciando la importancia de los actores del territorio. Es particularmente llamativo, porque la ciudad ha sido pionera en la creación de instrumentos de gestión de suelo, como la recuperación de plusvalías e incluso el impuesto a los inmuebles libres de mejoras, pero cuya implementación viene siendo deficiente.

En tercer lugar, la regulación del mercado de alquileres pasó completamente desapercibida en la ciudad y gran parte de las regulaciones fueron escasamente aplicadas. Quedó completamente librado a la buena voluntad de las partes, sin ningún tipo de contralor. Dadas las características de ciudad turística, es común encontrarse con condiciones de alquiler leoninas en Bariloche: plazos de 3 o 6 meses de contrato, desalojos directos o indirectos cuando hay buenas temporadas para aprovechar los precios, condiciones irrisorias de contratación (sin mascotas y sin hijos, en flagrante discriminación). No existen observatorios, defensorías o centros de mediación específicos para la materia, por lo que queda supeditado a la capacidad y recursos de los inquilinos para recu-

rrir a la justicia civil para un reclamo, cosa que en contadas ocasiones sucede. La reactivación del turismo, todavía durante la pandemia desde fines de 2020 profundizó la crisis porque aumentó exponencialmente la demanda de alquiler turístico, verificándose una caída en la oferta de vivienda permanente y su traspaso al segmento del alquiler transitorio, en muchos casos en condiciones de informalidad.

Conclusiones

Este capítulo tuvo como objetivo analizar el proceso de territorialización de las políticas públicas de hábitat en el contexto de la pandemia, a partir de analizadores empíricos derivados del estudio de caso de la ciudad de San Carlos de Bariloche, Río Negro, Argentina.

Para ello nos basamos en la perspectiva de las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas, como conceptos centrales para entender como las políticas públicas se vuelven factores co-constitutivos de la estructuración del territorio.

Como principal contribución del capítulo podemos destacar que la pandemia puso de manifiesto las desigualdades urbanas y las profundizó a lo largo y a lo ancho del país, pero también marcó los límites del proceso de implementación de políticas públicas por parte del Estado Nacional para tratar de revertir o morigerar algunas de estas desigualdades.

En particular, en el caso de las políticas públicas de hábitat nos centramos en tres políticas: integración socio urbana de barrios populares de la Ley 27.453; Plan Nacional de Suelo Urbano; y regulación del mercado de locaciones urbanas. La investigación puso de manifiesto cómo la estructura de RIG y RP acotaron mucho el impacto de esas políticas públicas de hábitat en su proceso de territorialización en San Carlos de Bariloche.

Referencias bibliográficas

- Agranoff, R., & Gallarín, J. A. R. (1997). Toward federal democracy in Spain: An examination of intergovernmental relations. *Publius: The Journal of Federalism*, 27(4), 1-38.
- Ahmed, N., Marriott, A., Dabi, N., Lowthers, M., Lawson, M., & Mugehera, L. (2022). *Inequality Kills: The unparalleled action needed to combat unprecedented inequality in the wake of COVID-19*. Oxfam Internacional.
- Di Virgilio, M. M., Arqueros Mejica, M. S., & Guevara, T. A. (2011). Veinte años no es nada: Procesos de regularización de villas y asentamientos informales en el Área Metropolitana de Buenos Aires. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, 43(167), 109-129.
- Di Virgilio, M. M., Bertranou, J., Brites, W., Capdevielle, J., Chiara, M., Molina, M. M., Guevara, T. A., Pérez, V., & Villagrán, A. (2022). *Hacia un enfoque para el análisis de la implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia de COVID-19*. <https://tripcovidiiigg.sociales.uba.ar/publicaciones/hacia-un-enfoque-para-el-analisis-de-la-implementacion-de-politicas-publicas-para-dar-respuesta-a-la-crisis-desatada-por-la-pandemia-covid19/>
- Di Virgilio, M. M., & Rodríguez, M. C. (2018). Hábitat, vivienda y marginalidad residencial. En *La Argentina en el siglo XXI: Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual: Encuesta Nacional sobre la Estructura Social* (p. 640). Siglo XXI.
- Follari, R. A., Canelo, P. V., Sztulwark, D., Palermo, V. A., González, H., Tokatlian, J. G., Forster, R., Fidanza, E., Boron, A. A., & Segato, R. L. (2020). *El futuro después del COVID-19*. Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Grimson, A. (2007). *Cultura y neoliberalismo*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Guevara, T. A. (2022). *Inquilinización, vacancia y subocupación de viviendas en San Carlos de Bariloche*. (p. 14). Fundación Ambiente, Desarrollo y Hábitat Sustentables.
- Kickert, W. J., Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. F. (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. Sage.
- Rodríguez, M. C., & Di Virgilio, M. M. (Eds.). (2011). *Caleidoscopio de las políticas territoriales: Un rompecabezas para armar*. Prometeo Libros.
- Serbin, A. (2021). El Indo-Pacífico y América Latina en el marco de la disputa geoestratégica entre Estados Unidos y China. *Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época*, 45, 1.
- Subirats, J., & García Bernardos, A. (2015). Innovación social y políticas urbanas en España. *Experiencias significativas en las grandes ciudades*. Barcelona: Icaria.

Torres, H. A. (2001). Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990. *Eure (Santiago)*, 27(80), 33-56.

Citas periodísticas

Cafferata, M. (15 de julio de 2022). El kirchnerismo trabaja en un proyecto alternativo al Salario Básico Universal. Página 12. <https://www.pagina12.com.ar/437254-el-kirchnerismo-trabaja-en-un-proyecto-alternativo-al-salari>

De León, P. (23 de abril de 2020). Coronavirus en Argentina: los comedores y merenderos, 8.000 lugares donde se busca comida en la pandemia y se demora la ayuda del Gobierno. Diario Clarín. https://www.clarin.com/politica/coronavirus-argentina-comedores-merenderos-8-000-lugares-busca-comida-pandemia-demora-ayuda-gobierno_0_mmT1po-Zl.html

Kahale, C. (27 de junio de 2022). Día internacional de las pymes: qué significan para la economía nacional y cuánto trabajo generan. Diario Perfil. <https://www.perfil.com/noticias/economia/Dia-internacional-de-las-pymes-que-significan-economia-nacional-que-trabajo-generan.phtml#:~:text=A%20nivel%20nacional%2C%20el%20sector,7%25%20del%20empleo%20privado%20registrado.>

La Nación (11 de noviembre de 2020). Tomas y falta de ejecución: los conflictos que marcaron la salida de Bielsa. Diario La Nación. <https://www.lanacion.com.ar/politica/tomas-falta-ejecucion-conflictos-marcaron-salida-bielsa-nid2506604/>

Tiempo Argentino (23 de agosto de 2022). La actividad económica creció 6,4% interanual en junio. Tiempo Argentino. <https://www.tiempoar.com.ar/economia/la-actividad-economica-crecio-64-interanual-en-junio/>

Torres Cabrerros, D. (7 de abril de 2022). Casi un tercio de los trabajadores ocupados en la Argentina son pobres, 13 puntos más que en 2017. Diario Ar. https://www.eldiarioar.com/economia/tercio-trabajadores-ocupados-argentina-son-pobres-13-puntos_1_8895266.html

Parte 4

**El futuro de las cadenas de valor
globales: impacto en los territorios y
nuevos modos de producción sostenibles**

O futuro das cadeias globais, o impacto nos territórios e as novas formas de produção sustentáveis

Cidonea Machado Deponti

Introdução

As reflexões realizadas neste artigo fazem parte de uma apresentação sobre o tema realizada no Webinar - Dinâmicas territoriais na América Latina: a necessidade de repensar, discutir e propor uma nova agenda de desenvolvimento regional pós neoliberal?, uma parceria da Universidade de Santa Cruz do Sul – PPGDR, da Universidade de Rio Negro e da Universidade de Rio Cuarto.

As cadeias globais de valor vão fragmentando a produção geograficamente, em todo o globo. Essa fragmentação não ocorre somente por meio das exportações, mas vai mudando também as características relacionadas a outras formas mais flexíveis que estão vinculadas a contratos, a terceirização, a própria modularização e a própria questão

dos serviços. Esse fato abre espaço para uma maior autonomia para as empresas que podem se localizar espacialmente onde há maiores vantagens econômicas e menores custos financeiros. No entanto, esta escolha pressupõe uma perda para aquelas regiões que não apresentam tais vantagens, ampliando a desigualdade socioeconômica entre os territórios. Além dos territórios “perdedores” ainda há formas de produção que não estão bem adaptadas a estas novas condições.

Nesse sentido, este artigo busca discutir algumas questões relacionadas as situações supracitadas: Como poderia ocorrer um movimento de inserção da agricultura familiar às cadeias globais de valor? Se isso é possível, quais seriam, por exemplo, as possibilidades e as limitações a serem enfrentadas por esta categoria social e política? Essa possível inserção permitiria a manutenção da identidade da agricultura familiar e do mosaico de práticas inerentes a esta forma de produção?

Em termos metodológicos, podemos caracterizar este artigo como descritivo-analítico, baseado na revisão de literatura dos principais autores que discutem a temática.

O artigo está dividido em duas partes, além dessa introdução e das considerações finais. Na primeira parte, trabalhamos com o conceito de cadeias globais de valor e posteriormente, discutimos sobre a inserção da agricultura familiar, considerada como uma forma de produção mais sustentável, nas cadeias globais de valor.

As cadeias globais de valor: surgimento, definição e caracterização

As cadeias começaram a ser mais estudadas, nos últimos anos, principalmente por um conjunto de profissionais, de acadêmicos e de organizações internacionais, porque elas passaram também por grandes transformações (Zhang y Schimansk, 2014). Algumas dessas transformações estão vinculadas, por exemplo, às decisões empresariais, aos fatores geopolíticos, mas também há algumas questões vinculadas aos impactos da pandemia Covid-19 nas cadeias de suprimentos.

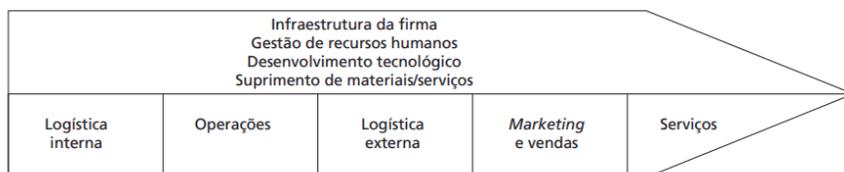
Essas cadeias globais de valor vão representar um conjunto de atividades que estão inter-relacionadas dentro do ciclo produtivo. Elas vão desde a produção em si, o momento da pesquisa e do desenvolvi-

mento, o design do produto, a fabricação, a fase final de distribuição desses serviços e o pós-venda, que envolve uma criação de valor desses bens que são ofertados (Gereffi y Fernandez- Stark, 2011).

O adjetivo “global” refere-se ao fato de que há uma crescente fragmentação destas atividades, acompanhada de uma dispersão geográfica das mesmas. A integração funcional das atividades, ou dos diversos fragmentos dispersos seria uma característica chave do conceito. O uso da expressão “cadeia de valor” em substituição a “cadeia produtiva” explicita a ideia de agregação de valor inerente a cada fase realizada (Oliveira, 2015, p. 72).

O primeiro momento em que surgiu uma discussão maior sobre cadeias globais de valor, foi como cadeias de valor trabalhadas por Michael Porter, desenvolvedor desse conceito, em 1985. Porter buscava compreender como os bens, oriundos dessas cadeias, eram produzidos com insumos que vinham de diferentes regiões do globo, de diferentes países. Consequentemente, essas exportações desempenhavam, cada vez mais, um valor agregado que dependia das indústrias fornecedoras (Zhang y Schimansk, 2014).

Figura 1: Modelo de uma cadeia de valor



Fonte: (Zhang y Schimansk, 2014, p. 75).

As cadeias longas, aquelas que estávamos acostumados, apresentavam o que acontecia dentro do próprio país, nas diferentes etapas do processo produtivo. Atualmente, a cadeia longa está separada em várias etapas, ou seja, a fragmentação e a dispersão ao redor do mundo. Cada uma das atividades são realizadas em lugares distintos, na Europa ou na África ou na América do Norte, em qualquer lugar que for o melhor para essas cadeias se estabelecerem.

De acordo com Oliveira (2015), a formação das cadeias globais se constituiria como um aspecto da globalização da produção, demonstrando os altos níveis de interconexão entre comércio, investimentos e serviços. Para a autora essa interconexão ocorreria em uma gama de setores, por exemplo vestuário, eletroeletrônicos, agroindustrial, telecomunicações, móveis, automotivo e serviços, dentre outros.

Assim, essas cadeias globais de valor foram cada vez mais tendo uma relação com a velocidade com que elas foram crescendo, a escala que elas foram tomando e a complexidade que elas foram apresentando. Essas três questões aprofundaram a própria globalização econômica. Ou seja, aprofundaram a globalização econômica geograficamente, porque incluíram outros países e também países em desenvolvimento; aprofundaram setorialmente, porque afetaram a produção e os serviços; e, aprofundaram a globalização funcionalmente, porque ela não está mais só na produção, mas ela está tanto na produção como na pesquisa, no desenvolvimento e na inovação.

As raízes teóricas dessa discussão surgiram na Economia Industrial, na Teoria dos Custos de Transação e na Teoria das inovações. E esse adjetivo “global” apareceu principalmente no século XX, a partir dessa dispersão geográfica e dessa repartição técnico-funcional. Os novos elementos teóricos que surgiram, ou seja, a base que dá sustentação a essa discussão, é a economia das multinacionais e algumas motivações para investimentos estrangeiros diretos que está vinculado a uma economia com dominância financeira, vinculada as grandes modificações que acontecem ao longo do tempo. (Oliveira, 2015).

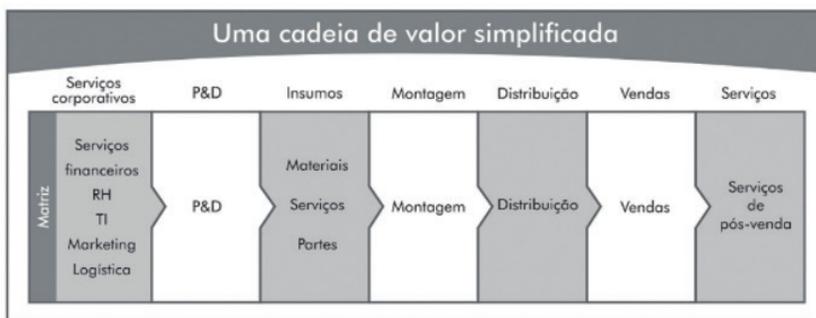
Assim, a cadeia produtiva de bens, que anteriormente concentrava se dentro de um determinado país e, na maioria das vezes, nas mãos de uma única empresa, hoje se encontra dispersa geograficamente e fragmentada em diversas etapas, nas denominadas “cadeias globais de valor (CGV)”. As cadeias globais de valor envolvem uma rede complexa, multinível que alavanca vantagens com custos baixos, com alta escala e com flexibilidade espacial. (Oliveira, 2015).

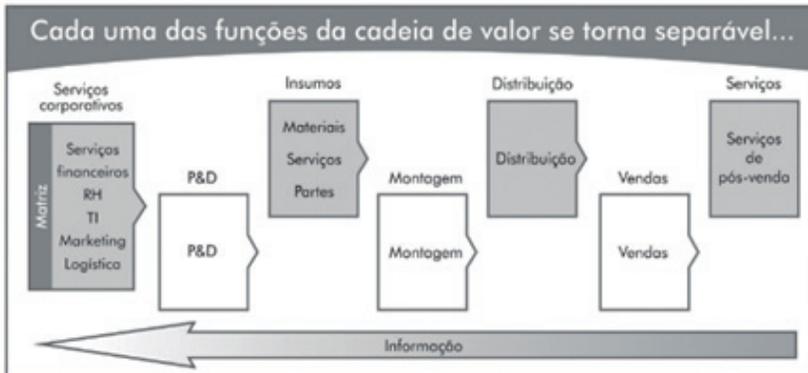
Os atores desse processo são empresas multinacionais, empresas articuladas nas redes e cadeias de produção, governos nacionais em diferentes instâncias (local, regional, municipal, estadual e federal) e instituições que regulam esse comércio internacional. (Fleury y Fleury, 2020).

No entanto, em função da pandemia ocorreram algumas mudanças que levaram a uma modificação nesse processo. Primeiro, a questão de que houve um abrupto aumento da demanda, principalmente nas áreas como saúde, entretenimento e abastecimento. Segundo, ocorre paralelamente um colapso na demanda vinculada ao transporte aéreo e à indústria automotiva. Nesse cenário, há dois fatores que são prioritários para entender o futuro das CGV: o lado das multinacionais e o lado dos governos. Então, no primeiro momento, quando fazemos um olhar pelas multinacionais, essas empresas vão buscar cada vez mais cadeias globais mais resilientes, o que elas chamam de VICA (Volátil, Incerto, Complexo e Ambíguo), que são características intrínsecas às cadeias globais. E o lado do governo vai procurar criar vínculos que valorizem recursos locais e que reduzam um pouco a pegada dessas multinacionais em áreas prioritárias, principalmente como a soberania nacional, a geração de emprego e de renda (Fleury y Fleury, 2020).

As CGVs são impulsionadas por uma dupla “dissociação” geográfica e organizacional, frequentemente referidas como offshoring (ou deslocalização) e outsourcing (terceirização) (Baldwin, 2011, 2016). O resultado é uma presença cada vez maior de empresas multinacionais no exterior em busca de mercado, de reduzir custos e aumentar a capacidade, bem como o aumento do uso de um novo e crescente quadro de fornecedores “globais” altamente capacitados que podem apoiar as necessidades operacionais, de materiais e de insumos em todo o mundo. (CNI, 2021, p.27)

Figura 2 – Caracterização de uma Cadeia Global de Valor





Fonte: Foreign Affairs and International Trade Canada, 2010
(tradução nossa).

Fonte: Oliveira, 2015, p.73

Frente a isso, temos a situação do Brasil. O Brasil frente às cadeias globais de valor apresenta uma posição bastante frágil. Por que essa posição é bastante frágil? Porque o Brasil não tem uma inovação em controle para as exportações, processamento de exportações e de vendas ao exterior, tanto de peças como de componentes. E no Brasil também, o que é exportado se concentra em bens intensivos e em recursos naturais. Então, para que ocorra uma mudança nesse processo, o Brasil vai precisar do que? Desenvolver capacidades empresariais, construir metodologias e ferramentas de gestão, promover o fortalecimento do networking e também articular os diversos atores para consolidação do ecossistema de inovação sustentável.

No caso do Brasil, verificamos essa posição frágil, porque o envolvimento do Brasil nas cadeias globais de valor, se limitam, muitas vezes, a hospedar empresas multinacionais, filiais de multinacionais com setores de alta intensidade tecnológica que produzem para o mercado interno, geralmente, em veículos automotivos, em eletrônicos e em energia elétrica. E para isso, essas indústrias necessitam importar uma grande quantidade de equipamentos, de peças, porque não há dentro do país essa tecnologia avançada. Isso leva algumas consequências que são, por exemplo, elevados custos para exportar e para importar para o Brasil; uma carga tributária bastante complexa e elevada, uma das maiores do mundo; uma dificuldade de logística e; um custo elevado para fazer negócios no Brasil que vai ser traduzido pela teoria dos custos de transação.(CNI, 2021)

Com o Covid o que acontece? Com o Covid houve um fortalecimento principalmente da exportação do Brasil em relação ao mundo, das exportações de *commodities*, principalmente de soja, de minério de ferro e de alimentos. E isso aconteceu em função do aumento de preços das exportações e a própria recuperação da economia chinesa. O Brasil tem posição relevante em cadeias de fornecimento de *commodities*, mas essa posição a montante nem sempre significa posição forte na *governance* das cadeias de valor (Fleury y Fleury, 2020).

As crises políticas e econômicas, que já estavam em curso e foram aceleradas pelo Covid-19 provocarão impactos importantes na dinâmica do comércio internacional, dos sistemas globais de produção e das cadeias globais de valor. Assim, então, haveria uma possibilidade de introduzir a agricultura familiar nessas cadeias globais?

Agricultura Familiar e sua inserção nas Cadeias Globais de Valor

Esse cenário que coloca como uma possibilidade de a agricultura familiar brasileira se inserir nas cadeias globais de valor é um cenário de desigualdade. Por que considerado um cenário de desigualdade? Porque as regiões que têm maiores possibilidades e que tem *benchmarking* em consumo são principalmente as regiões da União Europeia e o próprio Estados Unidos. E esses regiões, eles acabam atraindo a possibilidade de gerar maior valor agregado nessas exportações e com isso, eles cada

vez mais concentram a produção e gera dificuldades para outros países (Adeodato, Coelho y Branco, 2017).

E no caso da agricultura familiar brasileira, a abordagem que vai tratar deste tema vai ser chamada abordagem da modernização que é uma abordagem do desenvolvimento que vê a agricultura familiar integrada às cadeias globais de valor, ou seja, as cadeias do agronegócio. Então, essa teoria não contempla toda a agricultura familiar, porque cerca de 10% da agricultura familiar do sul do país está integrada a essas cadeias globais, 10% estão agregadas ou estão junto às cadeias curtas de abastecimento, mas a diferença, ou seja, os 80% que sobram acabam sendo inalcançados por essas abordagens, ou seja, essa abordagem da modernização. Essas que são inalcançadas, elas se localizam principalmente na Região Nordeste e Norte do Brasil. E na Região Nordeste, há restrições estruturais que são os problemas da terra. Na Região Norte, há questão da falta de direitos fundiários. Então, aqui se coloca a questão da importância de políticas públicas e de uma nova geração de políticas públicas que vem sendo discutida observando essa heterogeneidade brasileira. Ou seja, em termos de desenvolvimento regional, regiões distintas significam diversidade brasileira o que é uma potencialidade. No entanto, essa heterogeneidade que existe nas regiões implica políticas públicas compatíveis com essas diferenças, porque elas correm risco de agravar mais ainda as desigualdades (Medina; Goschb; Del Grossi, 2021).

Como o desenho do sistema dominante está estruturado para a produção especializada em larga escala, a agricultura familiar se vê, literalmente, excluída da possibilidade de participar em condições igualitárias de competitividade econômica, quando se trata particularmente da produção de grãos – ainda que sua presença nestas cadeias não seja desprezível, quanto ao percentual de participação. Importantes cadeias de valor, como as de produção de aves e porcos, de café e cacau, apresentam uma participação hegemônica da agricultura familiar na composição do valor bruto da produção. Porém, os produtores familiares se inserem de forma dependente e subordinada nestes processos produtivos, que são controlados diretamente pelas grandes empresas vinculadas ao mercado de commodities (Torrens, 2021, p. 198).

Os primeiros passos para o desenvolvimento de uma cultura exportadora, um desafio é saber exatamente como e em quais aspectos os diferenciais de sustentabilidade poderiam gerar valor e representar competitividade para empresas brasileiras. Vender para o mercado externo é um grande passo para pequenos empreendimentos. É preciso ter pleno conhecimento do país e do mercado para o qual exportar (Adeodato, Coelho y Branco, 2017) .

A agricultura familiar, nesse sentido, poderia ser a chave para um processo de segurança alimentar e de segurança nutricional. Geralmente, a agricultura familiar no Brasil, quando integrada a essas cadeias, está vinculada a contratos com empresas integradas às cadeias produtivas do agronegócio como os contratos de frango, de suinocultura, de pecuária leiteira e as commodities como a soja que vão ser negociadas. E a partir da perspectiva do Ministério da Agricultura (MAPA), a agricultura familiar é vista como uma pequena empresa rural, o que é diferente de uma abordagem de Desenvolvimento Regional ou de Desenvolvimento Rural que observa a agricultura familiar como uma categoria social e política.

Quando a agricultura familiar está vinculada a essas cadeias a partir desse tipo de contrato, há necessidade de, para que essa agricultura familiar ganhe espaço, que ela avance no cumprimento de normas sanitárias, na adoção de tecnologias compatíveis com os protocolos de produção e que aumente a produção de forma competitiva nos mercados com pequenas margens de lucro. Então, essas características já eram estudadas desde o ano 2000 mais ou menos por Jan Douwe van der Ploeg que discutia a ideia do *squeeze* na agricultura, que é quando as cadeias de abastecimento de produtos agrícolas sofrem um *squeeze* em função que ocorre uma redução do lucro, mas como existe uma estabilização de preços no mercado, ocorre um aumento do custo de produção. Esse *squeeze* é um gargalo que vai achatando a agricultura familiar. Em função disso, esses canais longos de produção e de comercialização para agricultura familiar, geralmente, não trazem muitas oportunidades ou quando trazem, trazem oportunidades limitadas para agricultura familiar.

Então, qual seria a opção de inserção da agricultura familiar nas cadeias globais de valor? Uma agricultura familiar que buscasse cooperação para otimizar vendas; compras e adoção de práticas agroecológicas, ou seja, a ideia da agroecologia; a existência de nichos de mer-

cado; de mercados orgânicos; ainda cadeias de suprimentos curtas; processamento de agroindústrias locais; uma agricultura também que fosse apoiada pela comunidade que são as CSAs; uma diferenciação de produtos como indicação geográfica ou denominação de origem; fabricação artesanal de produtos; fontes de rendas não agrícolas, e aí se enquadrariam também os Programas de Aquisição de Alimentos, que é o PAA e o PNAE que é o Programa Nacional da Alimentação Escolar. Então, essas seriam algumas das opções.

E quais as necessidades dessas opções? Seriam opções que necessitam de sistemas que reduzam sua insustentabilidade, ou seja, aqueles sistemas que ameaçam a reprodução do ecossistema ou dos recursos naturais, aqueles sistemas que crescentemente deterioram o meio ambiente, que fazem com que ocorra a perda da biodiversidade e a contaminação de solos e de água, e será muito difícil de se enquadrar a esses modelos que exigem as cadeias globais de valor. E assim, questionamos: será que há saída? Porque os sistemas sustentáveis vão precisar de diferenciais sustentáveis para se manter, pleno conhecimento tanto do país como do mercado para o qual se vai exportar. Então, vender para o mercado exige essas características.

Hoje, além disso, há a questão das certificações, como por exemplo, a questão da segurança, a questão dos recursos renováveis, a rastreabilidade, os processos de gestão ambiental, ainda poderia se dizer, por exemplo, a redução dos gases do efeito estufa, a redução da poluição, a reciclagem de resíduos. E um tema que hoje também é bastante atual que é a cocriação de valor, que é a ideia de cocriar valor junto com o comprador, ou seja, cria e desenvolve um produto sob demanda. Então, esse seria o mercado que poderia ser utilizado por algumas formas de agriculturas sustentáveis vinculadas à agricultura familiar para aproveitar os mercados e não ter prejuízos, no sentido de valorizar esses ambientes sustentáveis (Adeodato, Coelho y Branco, 2017).

Breves considerações finais

Colocamos uma questão para finalizar este artigo, considerando então, que a agricultura familiar apresente possibilidades de produção mais sustentáveis, como aquelas opções que colocamos no início, como seria sua inserção à essas cadeias globais de valor sem a perda da identidade

da agricultura familiar e de que forma aproveitar esses mercados eficientemente? Também deixamos mais uma questão que é justamente que a agricultura familiar dentro do Brasil se caracteriza por agricultores com idade avançada e escolaridade baixa - ensino fundamental incompleto, propriedades com dificuldades de sucessão familiar. Então, aqui se coloca uma dificuldade que ainda tem que ser superada. Como qualificar essa agricultura familiar para apresentar esses requisitos para dar conta desse processo de possível inserção nas cadeias globais de valor?

Autores como Medina (2018), Guanziroli y Di Sabbato (2014) e Diegues (2000) tem argumentado que o futuro do setor agrícola brasileiro depende da superação da estratégia atual de crescimento ancorado na expansão para novas fronteiras agrícolas, muitas vezes com altos custos sociais e ambientais. Defendem que o Brasil tem uma agricultura essencialmente heterogênea, mas que há estudos revelam características e potencialidades dos diferentes segmentos rurais brasileiros que incluem não só agricultores familiares modernos do Sul do Brasil, mas também quilombolas, assentados, colonos, posseiros, parceiros, grupos indígenas e comunidades tradicionais.

Acreditamos que a heterogeneidade da agricultura familiar é uma das suas maiores potencialidades, porque as soluções não devem ser universais. A sua diversidade de práticas permite dar respostas para diferentes situações. Assim, a inserção da agricultura familiar às grandes cadeias globais de valor dependem de sua adaptação a este contexto que implica atenção a uma série de normas e de regramentos. Esta inserção dependerá da tomada de decisão que caberá a cada agricultor, mas será mais vantajosa se apoiada em políticas públicas eficientes e adequadas.

Referências

- Adeodato, S., Coelho, A.M. y Branco, P.D. Do Brasil para o mundo: inovação e sustentabilidade nas cadeias globais de valor - Ciclo 2. São Paulo: GVCes/EAESP-FGV, 2017.
- Confederação Nacional Da Indústria – CNI. Reorganização das cadeias globais de valor: riscos e oportunidades para o Brasil resultantes da pandemia de COVID-19 / Confederação Nacional da Indústria, Timothy J. Sturgeon, Mark P. Dallas, tradução de Demaristes Volpa. Brasília: CNI, 2021.

- Diegues, A. C. Os saberes tradicionais e a biodiversidade no Brasil. São Paulo: Ministério do Meio Ambiente, 2000.
- Fleury, A. y Fleury, M. T. L. A reconfiguração das Cadeias Globais de Valor (global value chains) pós-pandemia. *Estudos Avançados*, v.34, n.100, 2020.
- Gereffi, G. y Fernandez Stark, K. *Global Value Chain Analysis: A Primer*. Center on Globalization, Governance and Competitiveness, 2011.
- Guanziroli, C. E. y Di Sabbato, A. Existe na Agricultura Brasileira Um Setor que Corresponde ao “Family Farming” Americano?. *RESR*, Piracicaba-SP, Vol. 52, Supl. 1, p. S069-S088, 2014.
- Medina, G. *Agropecuária brasileira diante das dinâmicas internacionais*. 1. ed. Goiânia: Editora UFG, 2018. v. 39.
- Medina, G. S., Goschb, M. S., Del Grossi, M. E. Development pathways for family farmers: Lessons from Brazil on the need for targeted structural reforms as a means to address regional heterogeneity. *Geoforum*, v.118, 14-22, January 2021.
- Oliveira, S. E. de. *Cadeias globais de valor e os novos padrões de comércio internacional: estratégias de inserção de Brasil e Canadá / S. E. de Oliveira*. Brasília: FUNAG, 2015.
- Torrens, J. C. S. *Sistemas Agroalimentares impactos e desafios num cenário pós-pandemia*. *P2P & Inovação*, v. 7, Ed. Especial, p. 192-211, set. 2020/fev. 2021.
- Zhang, L. y Schimansk, S. *Cadeias Globais de Valor e os Países em Desenvolvimento*. *Boletim de Economia e Política Internacional*. BEPI. n. 18. Set./Dez. 2014.

Cadenas Globales de Valor: Algunas reflexiones en torno a su evolución e implicancias para el desarrollo de América Latina

*Florencia Granato, Cecilia Bressan, Marianela Gomez
y Pamela Natali*

Resumen

Las cadenas globales de valor (CGV), como fenómeno económico internacional, se desarrollaron durante el último tercio del siglo pasado y continúan en plena vigencia. Sin embargo, no se han caracterizado por otorgar equidad de roles entre los diferentes países ni posibilidades de participación de las diversas empresas ni de los sectores económicos; por lo cual cabe preguntarnos cuál ha sido el devenir de Latinoamérica en general -y de Argentina en particular- en este entramado mundial, además de cuáles son las perspectivas futuras. Responder a estos interrogantes constituyen el objetivo del presente trabajo. Para ello ponemos

en diálogo los resultados de diversas investigaciones, pretendiendo contribuir a la comprensión del fenómeno objeto de estudio mediante la reflexión y discusión de lo postulado por diversos/as autores/as.

1. Introducción

Las cadenas globales de valor (CGV), como fenómeno económico internacional, se desarrollaron durante el último tercio del siglo pasado y continúan en plena vigencia. Sin embargo, no se han caracterizado por otorgar equidad de roles entre los diferentes países ni posibilidades de participación de las diversas empresas ni de los sectores económicos; por lo cual cabe preguntarnos cuál ha sido el devenir de Latinoamérica en general -y de Argentina en particular- en este entramado mundial, además de cuáles son las perspectivas futuras. Responder a estos interrogantes constituyen el objetivo del presente trabajo. Para ello ponemos en diálogo los resultados de diversas investigaciones, pretendiendo contribuir a la comprensión del fenómeno objeto de estudio mediante la reflexión y discusión de lo postulado por diversos/as autores/as.

A continuación se presenta un primer apartado que aborda elementos conceptuales vinculados a las CGV; para dar paso, luego, a la indagación sobre la evolución reciente del fenómeno con especial mirada sobre la participación de Latinoamérica y la Argentina. En una cuarta sección se presentan las líneas argumentales críticas más importantes en lo relativo al debate desarrollo y CGV. El trabajo finaliza analizando posibles lineamientos de política que coadyuven, en el marco de la fragmentación productiva, al progreso de la región latinoamericana.

2. Aspectos conceptuales del fenómeno CGV

Denominamos cadenas globales de valor (CGV) a la red de empresas que se articula para la generación de bienes y servicios en el territorio mundial a partir de la fragmentación espacial del proceso productivo. Las CGV se caracterizan por ser esencialmente relacionales; más que un mercado mundial de compradores y vendedores impersonales, existe un proceso productivo fragmentado llevado a cabo por compañías a través de su participación en interacciones repetidas que vuelven densa la red (Antràs, 2020, citado por Xing, Gentile y Dollar (2021)).

El fenómeno de las CGV, que comenzó a surgir hacia finales de la década de los años 60 con la crisis del fordismo y tomó mayor impulso en la década de los 80, implicó que una parte creciente de la producción, del empleo y del comercio se haya estructurado en torno a empresas -proveedoras y clientas- ubicadas en diferentes países y coordinadas, en general, por una firma líder que ejerce cierta gobernanza¹.

La literatura identifica dos grandes causas del auge de las CGV desde el último cuarto del siglo XX. Por un lado, la importante reducción de los costos de transporte -principalmente por el progreso en la contenerización- junto al desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación (TIC). Por otro lado, factores políticos como el derrumbe de la Unión Soviética, el viraje de China hacia un capitalismo de Estado, la liberalización de la India en términos económicos y la crisis de la deuda de los países periféricos; todos hechos que promovieron cambios en las estrategias nacionales de desarrollo (Schteingart, Santarcángelo y Porta, 2017).

A partir del prolífico estudio del fenómeno de las CGV realizado por numerosas investigaciones -desde las pioneras de Gereffi², Sturgeon y Humphrey, entre otros, a las más nóveles que profundizan acerca de la medición del fenómeno³- es posible resumir que existen diferentes tipos de cadenas y de formas de gobernanza, además de que los países que en ellas participan lo hacen de diversas maneras y con roles determinados.

Así, algunos autores hablan de cadenas domésticas (CDV) cuando los eslabones de las mismas se circunscriben a un territorio nacional; regionales (CRV), si implican una fragmentación productiva sólo entre países “de la región” -por ejemplo, cercanos o vecinos-; y extrarregionales (CVE) cuando el valor agregado doméstico es parte de bienes intermedios utilizados en la producción de bienes finales extra-regionales, sin escalas en la “región”. Finalmente, algunas investigaciones hacen referencia a cadenas mixtas cuando aquel valor agregado es incluido en

1 Al período comprendido entre 1990 y aproximadamente 2008, Subramanian y Kessler (2013) lo denominaron “hiperglobalización” por haber ocurrido una rápida expansión de la producción compartida internacional al mismo tiempo que una fuerte caída en el costo de las tecnologías de la información y la comunicación (Xing, Gentile y Dollar, 2021).

2 Inclusive desde el año 1989.

3 Entre ellas Johnson y Noguera (2012), Wang, Wei, Yu y Zhu (2017a y 2017b), Antràs y Chor (2018), Borin y Mancini (2019) y Xiao, Meng, Ye y Li (2020).

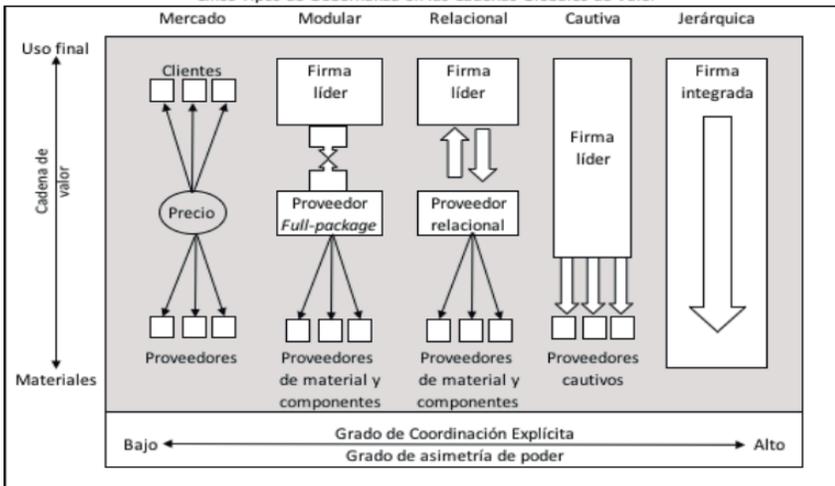
producciones finales donde participan tanto países de la región como extra-regionales⁴.

Respecto de los tipos de gobernanza de las cadenas, o modo en que las diferentes empresas que forman parte de la misma interactúan, Gereffi, Humphrey y Sturgeon (2005) propusieron que puede ir desde el extremo más descentralizado del mercado, donde la asimetría de poder y la coordinación explícita son menores, a la estructura más jerárquica, con marcadas asimetrías de poder y coordinación efectiva⁵ (Figura N°1).

Figura N° 1: Cadenas Globales de Valor y tipos de gobernanza

Figura 3: Cadenas Globales de Valor y los tipos de gobernanza

Cinco Tipos de Gobernanza en las Cadenas Globales de Valor



Fuente: Gereffi, Humphrey y Sturgeon (2005)

Fuente: Cabrera Valencia (2019) en base a Gereffi, Humphrey y Sturgeon (2005)

Tal como algunos autores señalan, el tipo de gobernanza determina, en buena medida, las posibilidades de participación que se abren para las empresas procedentes de países o sectores con diferentes grados de

4 Corresponde aclarar que, por fuera de las cadenas, se encuentra el comercio tradicional que implica movimiento de valor agregado doméstico incluido directamente en bienes finales exportados -tanto regional como extra-regionalmente.

5 Otro aspecto que ha cobrado relevancia con relación a la gobernanza tiene que ver con las tecnologías digitales. Según Gereffi (2001a y 2001b) y ADB (2021), estas tecnologías han creado una nueva estructura de gobernanza -“CGV conducidas por internet”- que incorpora a la propia plataforma digital como actor intermediario junto con vendedores o proveedores (lado de la oferta) y compradores o clientes (lado de la demanda).

desarrollo. En esa línea, Antràs (2019, citado por Xing, Gentile y Dollar (2021)) concluye que cada una de las cinco estructuras implica tanto oportunidades como barreras a una mayor inclusión de las empresas. Así, por ejemplo, si bien las cadenas modulares darían oportunidades para que las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) pudieran ingresar; sin embargo, esas empresas enfrentarían barreras vinculadas con su capacidad para escalar o diferenciar su producto y con el bajo valor agregado que ese tipo de cadenas suele implicar por las asimetrías y el poder de negociación de las empresas líderes.

Pasando ahora a los análisis empíricos de las cadenas que han buscado estudiar y caracterizar las maneras y roles con que los países participan en ellas, o los modos de vinculación que las empresas de los diferentes territorios logran establecer, se encuentra que es una literatura en continuo desarrollo.

En primer lugar, se distinguen dos metodologías principales de medición de CGV (Xing, Gentile y Dollar, 2021). Una de ellas, propuesta por Borin y Mancini (2019) -siguiendo a Hummels, Ishii y Yi (2001)- se basa en estadísticas de comercio. Específicamente, toma la participación en el comercio indirecto; esto es, la porción de las exportaciones cuyo valor agregado subyacente cruza dos o más fronteras antes del consumo final. El otro enfoque, debido a Wang et al. (2017a), está basado en la producción y considera la participación de las exportaciones no terminadas de valor agregado interno; es decir, la porción del producto bruto interno que se destina a exportaciones de productos intermedios⁶.

A partir de esas metodologías, la literatura analiza diferentes aspectos de la operatoria de las CGV. Uno de los más estudiados es la tasa de participación, que mide el grado en que un país se integra a las cadenas; y otro es el referido a la longitud o extensión de las cadenas en las que un país interviene, es decir, la suma de las etapas o eslabones de la producción realizadas, doméstica e internacionalmente, en que el valor agregado generado por ese país es incorporado en un producto final o re-exportado.

6 Más allá de los avances y debates en torno a las metodologías de medición, se han hallado flujos de comercio y/o producción que no lograrían aún ser contabilizados en su totalidad o se encontrarían sub-estimados. Así, por ejemplo, las CGV tienden a subestimarse en la estadística tradicional cuando las ventas de las filiales de multinacionales se registran como actividades internas y al no considerar las exportaciones de servicios intangibles (Xing, Gentile y Dollar, 2021).

Respecto de estos dos aspectos, los análisis avanzan caracterizando la participación de los países en las CGV, en general; y, adicionalmente, indagando sobre la longitud de cada tipo de vinculación. Con ese objetivo, se distingue entre “perspectiva hacia adelante” o “*forward linkages*” (FL) y “perspectiva hacia atrás” o “*backward linkages*” (BL). La primera hace referencia al valor agregado nacional que utilizan en la producción y exportación de bienes otros países -o valor agregado doméstico re-exportado a través de socios-; mientras que la “perspectiva hacia atrás” considera el valor agregado importado involucrado en la producción y exportación de bienes en un país -proporción de contenido extranjero en las exportaciones nacionales.

Volviendo a algunos elementos que deseamos remarcar de la operatoria actual de las CGV relacionada con la gobernanza y el poder, puesto que entendemos son centrales a la hora de analizar su rol actual y potencial vinculado al desarrollo Latinoamericano, retomamos lo que señala Wahrem (2018) acerca de la distribución desigual de los beneficios y el valor agregado entre las empresas de la cadena. Mientras las tareas más valiosas, que son las basadas en innovación, diseño y comercialización, tienden a realizarse en los países centrales; las de menor valor agregado de la fase industrial se llevan adelante en la periferia mundial.

Otro aspecto relevante tiene que ver con la capacidad diferencial de las empresas al interior de cada cadena para apropiarse de rentas a través de la “marcación” (Milberg y Winkler, 2018) y la perniciosa estrategia que adoptan firmas líderes poderosas al vehicular dicha renta a procesos de financiarización para nada emparentados con el desarrollo productivo. Milberg y Winkler (2018) postulan que la empresa líder en la CGV cuenta con el poder para subir los márgenes de marcación sobre los costos de los insumos gracias a su posición oligopsonica -o monopsonica dirán Dünhaupt y Herr (2021). A ello, autores como Dünhaupt y Herr (2021) agregan que las líderes, además, se encuentran en una segunda posición de búsqueda de renta puesto que también suelen detentar poder oligopólico en las ventas.

En síntesis, mucho del valor agregado diferencial y de las rentas se canaliza hacia la adquisición de activos financieros en desmedro de la demanda laboral, la inversión productiva y, en definitiva, la seguridad económica y el desarrollo de los territorios. Y son los países donde se localizan las actividades con menor poder de mercado, o proveedoras de insumos menos diferenciados o demandantes de bienes finales, los

que se transforman en generadores de valor y rentas, las cuales terminan siendo apropiadas por las líderes y remitidas a los países centrales para ser valorizadas financieramente.

3. Evolución reciente del fenómeno de las CGV y la participación de Latinoamérica y la Argentina

El fenómeno mundial de CGV, luego de su auge, tuvo un amesetamiento y leve retroceso desde 2011, con cierta recuperación en 2017 (Amar y Torchinsky Landau, 2019) y volviendo a desacelerarse con varios fenómenos como la pandemia por COVID-19, las tensiones crecientes entre China y Estados Unidos, la guerra de Ucrania y hechos puntuales como el bloqueo del canal de Suez en marzo de 2021 (CEPAL, 2022). Esta serie de eventos han puesto en cuestión al modelo de globalización basado en cadenas de producción que operan con métodos productivos y de entrega *just in time*.

CEPAL (2022) sostiene que, en los años previos a la pandemia por COVID-19, se evidenciaron ciertas tendencias hacia el acortamiento de las CGV y su regionalización -junto con procesos de relocalización (*reshoring*), deslocalización cercana (*nearshoring*), combinación de localizaciones (*multi-shoring*) y localizaciones en países considerados “amigos” (*friend-shoring*)⁷- a partir de la vigencia de políticas industriales de corte nacionalistas, fricciones geopolíticas y nuevos proteccionismos comerciales (Elia, Fratocchi, Barbieri, Boffelli y Kalchschmidt, 2021).

Esas tendencias se habrían exacerbado con la pandemia y sus efectos, induciendo a gobiernos a adoptar políticas que desalentaron el comercio y, por tanto, la fluidez en las CGV (Elia et al., 2021)⁸. En ese marco, Strange (2020) argumenta que la eventual reconfiguración de las CGV estará determinada, en gran medida, por las respuestas de sus gobiernos nacionales y, en particular, por sus actitudes hacia la realización de negocios en y con China -de hecho, muchos países centrales están

7 El *reshoring* alude a la práctica de repatriar una operación productiva, comercial, etc. que había sido previamente deslocalizada (Vanchan, Mulhall y Bryson, 2018).

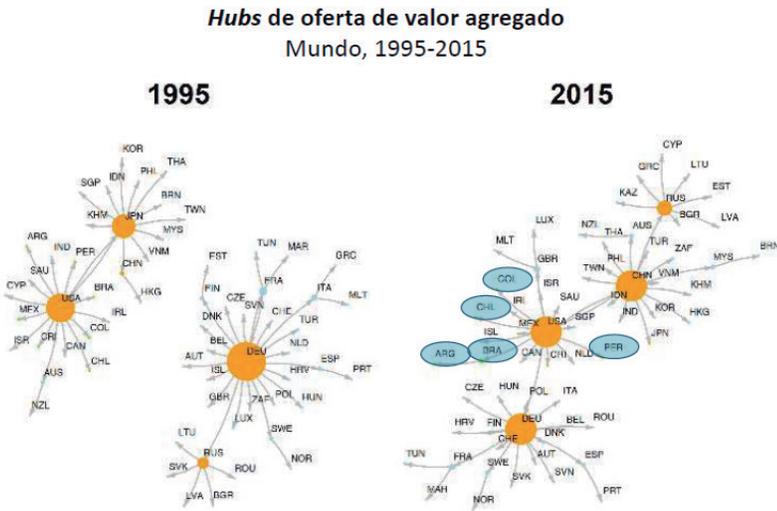
8 Sin embargo, algunos autores como Baldwin y Freeman (2021) consideran que el mundo post COVID no debiese implicar, necesariamente, mayores riesgos para los flujos comerciales -en comparación con los impactos que los mismos ya han sufrido en ocasión de shocks previos, tales como la crisis del 2008. Por lo que, en su opinión, la post-pandemia no tendría por qué impulsar a los países a adoptar medidas que promuevan el acortamiento de las cadenas.

buscando explícitamente desvincular sus economías de su interdependencia con China.

3.1 Distribución geográfica de las CGV

Como puede apreciarse en la Figura N°2, a mediados de la década de los 90 el núcleo de las redes conformadas por las CGV con mayor centralidad y vinculación directa era Alemania, seguida por los Estados Unidos y, luego, Japón. Así, ya podían distinguirse las tres “fábricas” o “factorías” mundiales, localizadas respectivamente en Europa, América del Norte y Asia. Nótese que mientras que las fábricas asiática y de Norte América mostraban cierta vinculación, la factoría europea permanecía aislada.

Figura N° 2: Distribución geográfica de las CGV. 1995-2015



Fuente: CEPAL sobre la base de ICIO-OCDE

Fuente: Amar y Torchinsky Landau (2019)

Veinte años después, los tres nudos o *hubs* de CGV se mantienen, aunque la “Fábrica Asia” es liderada ahora por China y muestra cierta primacía sobre las otras dos -inclusive el centro algo menor, representado por Rusia, ha pasado de la órbita europea a la china. Por otra parte,

es EEUU el núcleo que articula entre las otras dos factorías y sus respectivas constelaciones⁹.

Tal como concluyen Xiao, et al. (2020), el ascenso de China ha alterado la topología de las cadenas de valor mundiales. Japón ha sido empujado a la periferia de las redes y ha pasado a ser un centro regional secundario de oferta y demanda dentro de la fábrica asiática. Por su parte, EEUU ha visto reducido su rol como centro de suministro dentro de la región de Asia y el Pacífico, aunque sigue siendo el centro de demanda más vital del mundo, especialmente en las complejas redes comerciales. La fábrica Europa se ha mantenido estable, mostrando mayor integración de los países de Europa del Este y con Alemania que mantiene su dominio.

Con respecto a los tipos de productos en que participan las diferentes regiones, el Banco Mundial (2020, citado por Dünhaupt y Herr (2021)) señala que, mientras los países de Asia oriental, América del Norte y Europa occidental producen bienes y servicios industriales sofisticados y están integrados en cadenas de valor mundiales complejas con sus actividades innovadoras; los países de África, América Latina y Asia central se especializan principalmente en la extracción de commodities y algunos en manufacturas limitadas. Esto pone claramente de manifiesto una histórica división internacional del trabajo, la cual las CGV no han hecho más que profundizar y consolidar y que va en desmedro de las posibilidades de desarrollo de países como los latinoamericanos.

3.2 Inserción de Latinoamérica en las CGV

Volviendo a la Figura N°2, en el caso de Latinoamérica y aunque transcurrieron 20 años entre 1995 y 2015, la vinculación continúa siendo sólo y de modo unilateral con los EEUU, mostrando la región escaso y casi nulo desarrollo de interconexiones a su interior. Los países de la región se encuentran en la órbita de la Fábrica América del Norte; y la Argentina, que primigeniamente conectaba de modo directo con EEUU, pasó a hacerlo a través de Brasil.

9 Inclusive, algunos países europeos se vinculan de modo directo con EEUU y no a través de Alemania.

Según Wahrem (2018), si bien la participación en el comercio internacional se incrementó en ese período para todos los países de la región, la forma prevaleciente de integración fue la de Cadenas de Valor Extrarregionales (CVE). Más aún, la participación de la región en la generación de valor agregado que se comercializa internacionalmente es baja, como también lo es respecto del valor agregado que circula en su interior (Herreros, 2017)¹⁰.

De acuerdo a Lalanne (2022), la baja integración de Latinoamérica en procesos productivos explica sus menores niveles de participación en cadenas -y comercio en general- cuando se la compara con regiones más desarrolladas e integradas, como Europa o el Sudeste asiático. Además, y analizando la longitud de las cadenas, el autor concluye que mientras se evidencia un acortamiento de las etapas domésticas tanto en las cadenas regionales como en las extra-regionales; se aprecia una reducción en el número de etapas internacionales de las CRV pero un incremento en el de las CVE. Esto, más allá de poder estar en línea con procesos de *reshoring* -que debiesen ser indagados- estaría indicando una caída en la inserción del valor agregado latinoamericano en la producción mundial -aún más notorio en las CVE.

Respecto de las cadenas regionales, Durán Lima (2018) señala que en América del Sur: la integración es escasa; se da fundamentalmente en las relaciones entre pocos países: Argentina-Brasil, Ecuador-Colombia-Perú, Brasil-Uruguay; y entre los sectores principales se encuentran el automotriz y autopartes, electrónica, aeronáutica y vestuario.

Por su parte, Amar y Torchinsky Landau (2019) encuentran que la integración de cada país de América del Sur a las CRV es heterogénea y no siempre coincide con la participación respectiva en cadenas extra-regionales (o mixtas) de valor. En ese sentido, consideran que puede hablarse de cierta complementariedad productiva entre los países. Además, concluyen que en Sudamérica las cadenas de valor no son exclusivamente regionales -como sí ocurre, por ejemplo, en el caso europeo-, sino que la mayor parte tiene como destino a países de fuera de la región -aunque el caso de MERCOSUR es a la inversa, como se comenta más abajo.

10 El valor agregado de América Latina en las exportaciones de los países de la propia región asciende al 18% -apenas por encima del 15% de 1995-; cifra que se encuentra muy por debajo de la registrada en Europa (49%), Asia (42%) y América del Norte (32%) (Herreros, 2017).

Avanzando en el análisis de la gobernanza y el ejercicio del poder al interior de las cadenas, Wahrem (2018) enfatiza que las empresas latinoamericanas se encuentran subordinadas en la producción internacional; hecho que les dificulta llegar a ser coordinadoras de CGV e incluso CRV ya que, en la región, el poder está detentado en gran medida por las grandes transnacionales. Así, América Latina se encuentra en un rol precario dentro de los procesos productivos fragmentados, tanto a nivel global como regional. Esto, de algún modo, está vinculado a lo subrayado por Dünhaupt y Herr (2021) -e indicado arriba- acerca de los tipos de productos con los que participa la región en las cadenas.

3.3 Inserción de la Argentina en las cadenas

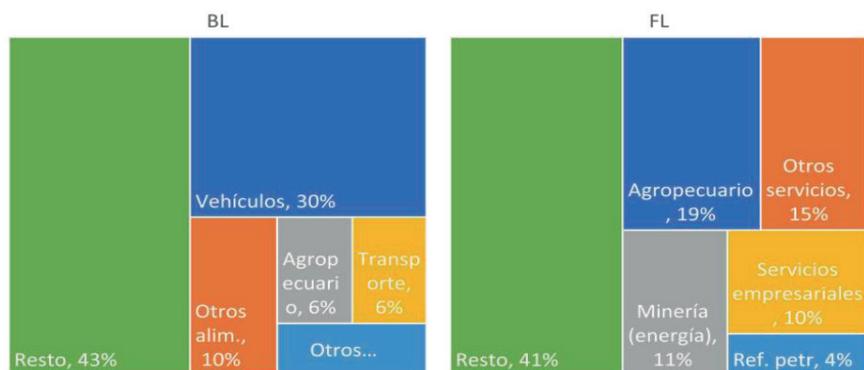
Respecto del rol de la Argentina en las CGV, encontramos que se trata de una participación acotada. En las CVE, muestra una posición algo sesgada hacia atrás (BL); mientras que en encadenamientos regionales (CRV) tiene una posición equilibrada, levemente inclinada hacia adelante (FL). Este hecho la ubica, a nivel regional, como proveedora de insumos (Amar y Torchinsky Landau, 2019; Lalanne, 2022).

Entre los países de América del Sur, se observa la preeminencia de Brasil y, en segundo lugar, de la Argentina, como proveedores de valor agregado ya que explican la mayor parte de los FL regionales. En el caso de la Argentina, esto responde a la importancia de sus sectores agropecuario, de servicios e hidrocarbúrico (Figura N° 3).

Los dos países, además, figuran entre los principales usuarios de valor agregado regional en sus exportaciones a otros destinos, por lo que concentran gran parte de los BL; y lo hacen, fundamentalmente, a partir de los intercambios que ambos países mantienen. En el caso de la Argentina, se explica principalmente por la producción de vehículos, seguida por la industria alimenticia y el sector agropecuario (Figura N° 3).

De acuerdo al estudio realizado por Amar y Torchinsky Landau (2019), los países del MERCOSUR tienden a participar de CRV destinadas principalmente a abastecer la demanda de los países de América del Sur y, en el caso de la Argentina, lo hace como vertebradora de esas cadenas en términos absolutos -junto con Brasil- e integrada fuertemente en términos intensivos -como también lo hacen Paraguay y Uruguay.

Figura N° 3: Inserción argentina en las CRV de América del Sur. 2011



Fuente: Amar y Torchinsky Landau (2019)

4. Acerca de las posibilidades de desarrollo para Latinoamérica en el marco de las CGV

Hasta aquí se examinaron las principales características del fenómeno de las CGV y las transformaciones propiciadas por el mismo en la geografía económica mundial -en particular, del comercio. Sobre esa base, este apartado busca profundizar en la relación entre la integración a las CGV y las posibilidades de desarrollo para los países de América Latina.

En este sentido, la biblioteca se divide, al menos, en dos grandes posturas. Por un lado, la visión de los organismos internacionales -OMC, Banco Mundial, UNCTAD- o de corte liberal recomiendan a las CGV como un instrumento clave para el desarrollo en los países de ingresos bajos y medios. Según esta corriente, las GCV permitirían aumentar las exportaciones y capacidades tecnológicas de los países a partir de la interacción con firmas líderes a nivel mundial; y para ello sería necesario alcanzar mayor liberalización comercial, desregulación de la inversión extranjera directa (IED) y flexibilización laboral (Schteingart, Santarcángelo y Porta, 2017).

Por otro lado, una corriente con la que adherimos cuya postura es menos optimista al sostener que el mero aumento en la participación en las CGV no garantiza crecimiento ni desarrollo económico. A conti-

nuación, se presentan algunas de las líneas argumentales principales que se inscriben en esta postura.

Los autores Dünhaupt y Herr (2021) muestran que la operatoria de las CGV ha reforzado un desigual proceso de industrialización; así, mientras, las tareas con gran valor agregado tienen lugar en el Norte Global, las de bajo valor agregado son suministradas por el Sur Global¹¹. Y Somel (2003, citado en Chena y Noguera, 2021) concluye que esta polarización en el valor agregado traería como consecuencia un comercio internacional desigual, reproduciendo la brecha tecnológica y social entre los países centrales y periféricos.

Otro de los aspectos característicos de las CGV que limitaría su rol como favorecedoras del desarrollo en países periféricos tiene que ver con el comportamiento de las empresas líderes. Dünhaupt y Herr (2021) advierten que el hecho de que las empresas extranjeras dominen sectores claves de la economía de países periféricos evita el escalamiento funcional y sectorial de empresas domésticas, y mantiene a los países como de segunda categoría.

A esto se suma que existe un enorme desbalance de poder entre las transnacionales y las demás empresas de la cadena -como fue mencionado en la sección 2-, lo que empuja a un mínimo a los precios y beneficios de muchas empresas que abastecen a las grandes (Dünhaupt y Herr, 2021). Además, como señalan Schteingart, Santarcángelo y Porta (2017), la integración a CGV de países periféricos podría provocar el desplazamiento de proveedores locales de insumos intermedios por proveedores extranjeros.

Acerca de los efectos de la integración a las CGV en la productividad y el empleo de países como los latinoamericanos, Dünhaupt y Herr (2021) sostienen que dicha integración, a pesar de los incrementos en la productividad sectorial que puede brindar, no se esperaría que permita a las empresas o sectores del Sur Global “alcanzar” (*catch-up*) a las firmas líderes de la economía global. Tampoco se esperaría que genere “derrames” macroeconómicos (*spillovers*) como, por ejemplo, mejoras en empleo, producción doméstica o productividad global.

11 Por ejemplo, los países de África, América Latina y Asia Central se especializan en commodities extractivas y en algunas limitadas manufacturas.

En síntesis, lo acontecido hasta la actualidad en el Sur Global respecto de la integración de sus territorios a las CGV no parece mostrar un panorama demasiado alentador de cara a la promoción de procesos de desarrollo económico. Sin embargo, en otros territorios como los de Asia oriental, por ejemplo, se han logrado ciertos procesos de industrialización y escalamiento que han colocado a los mismos en posiciones más favorables (Banco Mundial, 2020, citado por Dünhaupt y Herr (2021)).

Esas experiencias, junto a casos exitosos -o “campeones nacionales” como los llaman Dünhaupt y Herr (2021)- de la región, permiten pensar que es posible diseñar estrategias de política que, en el actual contexto de fragmentación de la producción mundial, hagan viable el desarrollo económico en países de la periferia. En la sección siguiente se plantean, entonces, algunas ideas y propuestas preliminares en esa línea para el caso de Latinoamérica.

5. ¿Cómo seguimos? Algunas ideas preliminares

Aunque, como se señaló, el escenario parece bastante sombrío para los países de América Latina -minúsculos y nada poderosos jugadores en el entramado de las CGV que buscan caminos para su desarrollo-; no es menos cierto que dada su aún baja inserción en el comercio -tradicional y dentro de cadenas¹²- existen claras posibilidades aún para trabajar en pos del fomento de cadenas que resulten beneficiosas.

La conformación de CRV podría ser un pilar como camino de inserción de Latinoamérica a cadenas que sean pro-desarrollo. La misma permitiría aumentar la diversificación exportadora, alcanzar economías de escala, incrementar el valor agregado, aumentar las capacidades tecnológicas y expandir el acceso de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) a mercados externos (Wahrem, 2018 y Dalle, Fossatti y Lavopa, 2013). Y, además, se trataría de una estrategia más próxima a los procesos de *reshoring* y *nearshoring*, antes referidos, que buscan maximizar la eficiencia, con menores costos logísticos y de abastecimiento, y reducir la dependencia de insumos provenientes de cadenas externas, entre otros aspectos.

12 Lo comercializado por ellos, tanto en términos comercio tradicional como de CGV, representa una relativamente baja porción de su PBI (Lalanne, 2022).

Tal lo analizado en la sección 3, los países de América del Sur cuentan con pocos antecedentes en el desarrollo de cadenas regionales de valor, por lo que habría espacio para impulsar interconexiones mutuamente beneficiosas. En función a las relaciones puntuales ya existentes entre algunos países -antes mencionadas- es posible imaginar contextos favorables al fomento de sectores, a través del cual sea posible reducir brechas productivas, tecnológicas y sociales que en la actualidad distancian de manera insoslayable a los países centrales de los periféricos.

En el caso del MERCOSUR, sí se encuentran ejemplos valiosos en el desarrollo de CRV, en particular de aquellas cadenas que atienden mercados latinoamericanos. Por lo tanto, escenarios de integración regional en el territorio latinoamericano junto a procesos de coordinación productiva entre los países pareciese que podrían jugar un papel relevante. Y ello ocurriría en un contexto donde el *reshoring* y el *nearshoring* se han convertido en objetivos de política en sí mismos y oportunidades para desarrollar regiones y generar puestos de trabajo de calidad, recurriendo a medidas arancelarias, financieras e impositivas que incentiven la (re) instalación de fábricas en los países o regiones donde se consume el producido.

En el marco de la realidad que vive el Sur Global, se necesitan empresas que sean capaces de actuar de modo independiente respecto de las transnacionales extranjeras debido, sobre todo, al rol que juegan las líderes de las CGV en la gobernanza y, por tanto, en la reserva para sí de actividades de mayor valor agregado y de rentas -tal lo referido en las secciones 2 y 4. Empresas regionales que, además, tengan el objetivo y el apoyo para lograr escalamiento funcional e intersectorial (Dünhaupt y Herr, 2021). Se presentaría, así, una oportunidad para PyMEs y algunas grandes empresas nacionales para que no sólo conformen beneficiosas redes de proveedores locales con empresas extranjeras, sino también logren ingresar a sectores industriales receptores de mayores ingresos -sea por acceso a recursos o porque la estructura de gobernanza de la cadena lo permita¹³.

En línea con lo anterior, la selección de la cadena también resultaría central ya que no toda cadena regional es valiosa para el desarrollo de países como los latinoamericanos. En particular, si se basa en el aprovechamiento de mano de obra barata y explotación de recursos naturales,

13 Esta idea la desarrollamos en base a la evidencia recabada por Antràs (2020), Das y Hussain (2017) y Kano, Tsang, y Yeung (2020), citados por Xing, Gentile y Dollar (2021).

de poco podría servir para un proceso que mejore las condiciones de vida de la población (Wahrem, 2018). Por el contrario, sería importante la creación de nuevas ventajas comparativas, quizás vehiculizadas por clústers basados en redes de cercanía entre empresas, asociaciones de empleadores, institutos de investigación, universidades, sindicatos y gobiernos.

El ejemplo asiático y la teoría dice que una política industrial horizontal y vertical comprensiva es necesaria para alcanzar ese tipo de objetivos. Mientras la política horizontal implica inversión en educación general, infraestructura, sistema de salud, etc.; la política vertical debe apoyar sectores específicos y hasta empresas específicas, incrementando las capacidades productivas, tecnológicas e innovadoras (Dünhaupt y Herr, 2021 y Schteingart y otros, 2017).

Por otra parte, el desarrollo de aquellas cadenas no debiese implicar abandonar la perspectiva de crear alianzas estratégicas con países ubicados por fuera de la región, con los cuales las complementariedades productivas puedan contribuir a realizar acuerdos mutuamente beneficiosos (Wahrem, 2018). De todos modos, vínculos de Latinoamérica como los hasta ahora mantenidos de manera casi exclusiva con los EEUU no han resultado favorables para la región, ni como motor de vinculaciones inter-regionales ni de progreso.

En tal sentido, y en función a la centralidad que ha adquirido la economía China y la factoría a su alrededor -con los demás países BRICS-, un análisis crítico de las alianzas hasta ahora sostenidas por Latinoamérica, de los sectores a los cuales los negocios e inversiones extranjeras han estado dirigidos tradicionalmente, entre otros aspectos, se vuelve crucial.

Para finalizar, y en virtud del rol motorizador que ciertos países de la región parecen haber adoptado en el fomento de CRV, como Brasil y la Argentina, sería central que se establezcan marcos de cooperación regional que involucren a cada uno de los países y sus regiones interiores, con sus particularidades y potencialidades, y que operen sinérgicamente, catalizando oportunidades colectivas en pos de desarrollo y progreso para Latinoamérica.

Referencias bibliográficas

- Amar, A. y Torchinsky Landau, M. (2019). “Cadenas regionales de valor en América del Sur”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/92), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado en 21 de febrero de 2022, de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45002/4/S1900878_es.pdf
- ADB (Asian Development Bank) (2021). Asian Economic Integration Report 2021: Making Digital Platforms Work for Asia and the Pacific. Manila.
- Antràs, P. y Chor, D. (2018). On the Measurement of Upstreamness and Downstreamness in Global Value Chains. NBER Working Paper. No. 24185. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research
- Baldwin, R. y Freeman, R. (2021). “Risks and global supply chains: what we know and what we need to know”. Annual Review of Economics 14: Submitted. DOI: 10.1146/annurev-economics-051420-1137
- Borin, A. y Mancini, M. (2019). Measuring What Matters in Global Value Chains and Value-Added Trade. Policy Research Working Paper. No. 8804. Washington, DC: World Bank.
- Cabrera Valencia, F. (2019). Cadenas Globales de Valor y la Inserción de América Latina. Desafíos y oportunidades. Asesoría Técnica Parlamentaria. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- CEPAL (2022). Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis?. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47912/3/S2200419_es.pdf
- Chena, P. y Noguera, D. (2021). Dinámica de la informalidad y cadenas globales de valor: La experiencia argentina en el siglo XXI en Busso, M. y Pérez, P. E. (Coords.) “El trabajo degradado: Heterogeneidad ocupacional, precarización y nuevas inserciones laborales durante el gobierno de Cambiemos.” La Plata: UNLP. (Estudios/Investigaciones ; 76). Recuperado de <https://www.libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/179>
- Dalle, D., Fossati, V. y Lavopa, F. (2013). Política industrial: ¿el eslabón perdido en el debate de las Cadenas Globales de Valor?. Revista Argentina de Economía Internacional, 2, 3-16.
- Dünhaupt, P. y Herr, H. (2021). “Global Value Chains – a Panacea for Development?”. Institute for International Political Economy Berlin Working Paper, No. 165/2021. Recuperado en 21 de febrero de 2022, de https://www.ipe-berlin.org/fileadmin/institut-ipe/Dokumente/Working_Papers/ipe_working_paper_165__1_.pdf
- Durán Lima, J. (2018). Cadenas de Valor e Integración Regional: El aporte de las MIP. CEPAL. Conferencia dictada el 5 de marzo de 2018, Ciudad de México.

- Elia, S., Fratocchi, L., Barbieri, P., Boffelli, A. y Kalchschmidt, M. (2021). "Post-pandemic reconfiguration from global to domestic and regional value chains: the role of industrial policies". *Transnational Corporations Journal* Volume 28. Recuperado en 21 de febrero de 2022, de <https://ssrn.com/abstract=3915150>
- Gereffi, G. (1989). *Development Strategies and the Global Factory*. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 505, The Pacific Region: Challenges to Policy and Theory, septiembre, pp. 92-104.
- Gereffi, G. (2001a). *Shifting Governance Structures in Global Commodity Chains, with Special Reference to the Internet*. *American Behavioral Scientist*, 44 (10), pp 1616–1637.
- Gereffi, G. (2001b). *Beyond the Producer-Driven/Buyer-Driven Dichotomy: The Evolution of Global Value Chains in the Internet Era*. *IDS Bulletin*, 32 (3), pp 30–40.
- Gereffi, G., Humphrey, J. y Sturgeon, T. (2005). *The Governance of Global Value Chains*, *Review of International Political Economy*, vol. 12, n.o 1, pp. 78-104. DOI:[10.1080/09692290500049805](https://doi.org/10.1080/09692290500049805)
- Herreros, S. (2017). *América Latina y el Caribe en las cadenas globales de valor*. CEPAL. Seminario "Cadenas globales de valor: desafíos y oportunidades para la Alianza del Pacífico y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático" Santiago, 18-19 de enero de 2017
- Johnson, R. y Noguera, G. (2012). *Accounting for intermediates: Production sharing and trade in value added*. *Journal of International Economics*, 86(2), 224–236. <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2011.10.003>
- Lalanne, Á. (2022). *Size, Position and Length in Value Chains in Latin America*. Caracas: CAF. Recuperado de: <http://cafscioteca.azurewebsites.net/handle/123456789/1888>
- Milberg, W. y Winkler, D. (2018). *Las cadenas globales de valor: dinámica de la producción en el capitalismo contemporáneo - 1a ed.* - Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Schteingart, D., Santarcangelo, J. y Porta, F. (2017). *Cadenas globales de valor: transformaciones y posibilidades de desarrollo para la periferia desde mediados de la década de 1990*. *Revista Apuntes* 81, 89-130. doi: <https://doi.org/10.21678/apuntes.81.807>
- Strange, R. (2020). *The 2020 Covid-19 pandemic and global value chains*. *Journal of Industrial and Business Economics*, 47(3), 455-465.
- Vanchan, V., Mulhall, R., y Bryson, J. (2018). *Repatriation or reshoring of manufacturing to the US and UK: dynamics and global production networks or from here to there and back again*. *Growth and Change*, 49(1), 97-121.
- Wahrem, P. (2018). *Las cadenas regionales de valor en América Latina*. Recuperado de: <https://www.celag.org/las-cadenas-regionales-de-valor-america-latina/>

- Wang, Z., Wei, S., Yu, X. y Zhu, K. (2017a). Measures of Participation in Global Value Chains and Global Business Cycles. NBER Working Paper. No. 23222. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Wang, Z., Wei, S., Yu, X. y Zhu, K. (2017b). Characterizing Global Value Chains: Production Length and Upstreamness. NBER Working Paper. No. 23261. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Xiao, H., Meng, B., Ye, J. and Li, Sh. (2020). Are global value chains truly global?, *Economic Systems Research*, 32:4, 540-564, DOI: 10.1080/09535314.2020.1783643
- Xing, Y., Gentile, E. y Dollar, D. (Eds.). (2021). Global value chain development report 2021: Beyond production. 1-247. Research Collection School Of Economics. Available at: https://ink.library.smu.edu.sg/soe_research/2598

Un análisis de la cadena de valor de la industria porcina en Argentina en los mercados globales

Diego Tello y Franco Perotti

Resumen

Argentina es un país que ha estado inserto desde hace más de un siglo en los circuitos mundiales de alimentos y es considerado hoy uno de los mayores exportadores de alimentos del mundo. El creciente consumo doméstico de carne de cerdos y derivados de los últimos 20 años, así como la promesa de inversiones de capitales internacionales en la industria porcina de Argentina puso en evidencia la potencialidad de este país para posicionarse entre los principales productores y consumidores del mercado de carne de cerdos y sus derivados. Como forma de evaluar las posibilidades y restricciones que existen en Argentina en pos de lograr un mejor posicionamiento en los mercados globales de carne de cerdos y derivados, este capítulo de libro examina los factores determinantes de la cadena de valor porcina nacional.

Introducción

El aumento proyectado del consumo doméstico de carne de cerdos y derivados de Argentina, así como la oportunidad de exportaciones al mercado asiático indicarían que existen condiciones favorables para desarrollar la cadena de valor porcina nacional y posicionarse entre los principales productores y consumidores del mercado internacional de carne de cerdos y derivados. El mercado doméstico de carne de cerdos y derivados ha registrado en los últimos años un crecimiento sin precedentes, en particular, en los últimos 20 años, el consumo per cápita de productos de cerdo se duplicó hasta alcanzar 15 kg/habitante en 2020 (MAGyP 2020a). Si bien en la actualidad Argentina, no forma parte de los principales productores y consumidores del mercado de carnes de cerdos y derivados del mundo, y si esta tendencia continúa, podría posicionarse en los próximos 10 años entre los diez principales mercados internos consumidores de carne de cerdos y derivados del mundo. Por su parte, la crisis de la peste porcina africana (PPA) de 2018 en China afectó el normal abastecimiento de la principal fuente proteica de la población de este país y, en consecuencia, el gobierno chino recurrió a incrementar el desarrollo de estrategias de abastecimiento ligadas al mercado externo (OCDE 2021). De esta forma, China ha generado condiciones para que el resto de países productores de alimentos y materias primas, se posicionen como principales exportadores de las cadenas de valor global agrícolas y ganaderas (OCDE 2021). En este sentido, Argentina emerge como una de las principales opciones por parte del país asiático para lograr el abastecimiento de esta proteína animal y a un bajo costo. Si bien Argentina, no forma parte de los principales exportadores mundiales de carnes de cerdos y derivados del mundo en la actualidad, bajo este proyecto de cooperación se proyecta en el largo plazo que podría posicionarse el país entre los diez principales países exportadores de porcinos del mundo (Beretta 2020).

Considerando ambas proyecciones y como forma de evaluar las posibilidades y restricciones que existen en Argentina en pos de lograr un mejor posicionamiento en los mercados globales de carne de cerdos y derivados, este artículo contribuye a identificar la factibilidad y los factores que podrían estar posicionando a la Argentina en dicho mercado global.

El marco analítico: las cadenas globales de valor agroalimentarias (CGVA)

Una cadena global de valor agroalimentaria (CVGA) comprende todas las actividades que se requieren para llevar los productos de la explotación agropecuaria hasta los consumidores, incluyendo la oferta de insumos, la producción agrícola y ganadera, el procesamiento, distribución y consumo. La principal condición necesaria en las CVGA es la inserción internacional, y en este sentido se estudia principalmente el acceso a la entrada y las estructuras de gobernanza de las cadenas. Respecto al acceso a la entrada, la principal barrera estudiada es el conjunto estricto de estándares públicos y privados que deben cumplirse para obtener y sostener el acceso a estas cadenas (Lee, Gereffi, y Beauvais 2012). En cuanto a la estructura de gobernanza, las CVGA varían en el sector primario e industrial, entre la producción industrializada a gran escala y la producción basada en pequeños agricultores, y en el sector terciario entre la concentración o atomización en la cadena minorista, lo que ha dado lugar al surgimiento de múltiples estructuras de gobernanza en las cadenas agroalimentarias, en particular en las economías en desarrollo (Lee, Gereffi, y Beauvais 2012).

Resultados

1. Estructura de insumo-producto de la cadena de valor global de carne de cerdos y derivados

1.1. Cadena de valor porcina en EEUU

Cuando se analiza la cadena de valor global agropecuaria porcina, la principal referencia es la cadena de valor porcina de EEUU relevada por Lowe y Gereffi (2008). La misma se compone de cuatro etapas, 1) insumos y genética, 2) la producción primaria, que implica la transformación de proteína vegetal en proteína animal para la producción de animal en pie, 3) la producción industrial que implica primer y segunda transformación, y 4) la comercialización con destino a mercado interno y/o externo. Dos principales aspectos a considerar, por un lado, los

cuatro eslabones se desarrollan en territorio nacional siendo un 74% mercado doméstico y sólo un 26% mercado externo, por otra parte, al interior de la cadena, el eslabón comercialización en términos de Valor Agregado es de 58%.

1.2. Cadena de valor porcina de Argentina

De manera muy similar a la cadena de valor porcina de EEUU, la cadena de Argentina se compone de tres etapas, 1) la producción primaria, que implica la transformación de proteína vegetal en proteína animal para la producción de animal en pie, 2) la producción industrial que implica primer y segunda transformación, y 3) la comercialización con destino a mercado interno y/o externo. A continuación, se describe cada uno de los eslabones. Si bien la etapa de insumos y genética ha evidenciado un importante desarrollo desde los años 90, en la actualidad muchos de los insumos y los reproductores porcinos dependen de otros mercados como el Danés o el Brasileño.

1.2.1. Producción primaria

De un total de 38.907 Explotaciones Agropecuarias (EAP) con orientaciones productivas desarrolladas con ganado porcino relevadas en CNA 2018 (INDEC 2021), 7.919 EAP contaban con orientación productiva especializada para comercialización de carne¹ y 151 EAP con orientación para genética son (INDEC 2021). De los EAP que comercializan para la producción de carne un 48% declara que su sistema de producción es de tipo extensivo, 29% intensivo, y un 10% es combinado², y el sistema de alimentación de los EAP predominante es a partir de alimento balanceado en un 66% y con pastoreo directo en un 53%³ (INDEC 2021).

Las EAP con orientación productiva comercial especializada, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) relevó en 2020 un total de 3.661 unidades productivas que realizaron al

1 30.946 EAP (79.5%) fueron relevadas como cría para consumo en la propia explotación agropecuaria.

2 El 14% de los EAP no discrimina el sistema de producción.

3 Las categorías no son excluyentes, porque una EAP puede declarar más de una forma de alimentación

menos un documento de movimiento a faena con un total de 341.254 madres en producción, las cuales fueron responsables de las 7.006.091 cabezas enviadas a faena (MAGyP 2020a).

1.2.2. Industrialización

La faena porcina (*primera transformación*) se produce principalmente en frigoríficos y el producto principal básico es la carne fresca⁴ al gancho y productos secundarios o subproductos denominados menudencias⁵ y adicionalmente la sangre que puede considerarse un subproducto y sirve para el consumo humano (ej. elaboración de embutidos y otros usos alimentarios y farmacológicos), y consumo animal (ej. harina de sangre para alimentos balanceados). Durante 2020, se faenaron 7.005.023 cabezas porcinas, que equivalen a 655.304 toneladas de carne en res con hueso. Estos valores representan un 7% de incremento con respecto al año anterior, mientras que la tendencia de los últimos 10 años marca un incremento del 9% anual promedio. La comercialización de las cabezas porcinas destinadas a faena, según datos de SENASA, el 87% se realizó de forma directa con el frigorífico, mientras que el 13% restante se debió a producción propia o por intermediarios (9% y 4% respectivamente). Los frigoríficos receptores de las cabezas de porcinos pueden solo faenar los animales (ciclo I) o realizar labores adicionales que permitan incrementar el valor agregado del producto, como desposte (ciclo II) o conservarlos en cámaras de frío (ciclo III) para su posterior comercialización.

Una fracción de la primera transformación de carne de cerdo y sus derivados se destina a la industria de Chacinados y Salazones⁶. La pro-

4 De acuerdo al Código Alimentario Argentino (CAA) se considera como carne fresca, “la proveniente del faenamiento de animales y oreada posteriormente, que no ha sufrido ninguna modificación esencial en sus características principales y presenta color, olor y consistencia características.”

5 De acuerdo al CAA, menudencias se refiere a “órganos: corazón, timo (molleja), hígado, bazo (pajarilla), mondongo, intestino delgado (chinchulines), recto (tripa gorda), riñones, pulmones (bofe), encéfalo (sesos), médula espinal (filet), criadillas, páncreas, ubre y las extremidades anteriores y posteriores (patitas de porcinos)”.

6 Según el reglamento de inspección de productos y subproductos y derivados de origen animal (Decreto 4238/68) se entiende por chacinados, “los productos preparados sobre la base de carne y/o sangre, vísceras u otros subproductos animales que hayan sido autorizados para el consumo humano, adicionados o no con sustancias aprobadas a tal fin” pudiendo ser embutidos o no embutidos; y se entiende por salazón, “los órganos, trozos de carne o de tejidos adiposo que han sufrido un proceso destinado a su conservación mediante la sal, adicionada en forma masiva acorde a la tecnología del producto a elaborar. La salazón a que se someten los productos

ducción de chacinados y salazones (*segunda transformación*) contempla la producción de una cantidad variada de productos realizados a partir de la transformación de carnes frescas y subproductos de origen animal. Para el periodo 2016-2018 se contaba con 366 plantas productivas y se promediaba las 486.000 toneladas anuales⁷, mostrando un aumento con respecto a años anteriores (Dirección de Cadenas Alimentarias 2019).

1.2.3. Comercialización

La forma tradicional de comercializar carne de cerdos es fresco o congelado al mercado minorista doméstico, mediante trozado, envasado y venta al público. De manera similar a la cadena porcina de EEUU, el principal destino de la producción de res de cerdo⁸ con aproximadamente el 95% del total de carne de cerdo y derivados es el mercado interno (MAGyP 2020a), donde la principal vía de compra por parte de los consumidores son las carnicerías (con el 55% del total del mercado) y en menor medida supermercados (23%), autoservicios (18%) y otros canales (4%) (INTA 2021). Los datos anteriores indican que la mayor parte de la producción se destina a locales especializados, aunque esto también depende del tipo de producto que se pretenda brindar. El 5% restante de producción se exporta, siendo la carne porcina en res o media res congelada el principal producto (que representa el 63% total de exportaciones) y los principales destinos en 2020 fueron China y Hong Kong y en el caso de Embutidos, Secos y Ahumados, se produjeron 480 mil toneladas anuales (entre 2016 y 2018) y se exportó con principal destino Hong Kong (MAGyP 2020a).

1.2.4. Actores adicionales

Una condición necesaria para la inserción en el comercio internacional es garantizar la trazabilidad de los productos (el estatus sanitario)

puede ser seca (cloruro de sodio) o húmeda (salmuera). La elaboración puede concluirse con el ahumado” pudiendo ser crudas (secas), cocidas u otras.

7 Si bien predomina la transformación de la carne porcina, los Chacinados y Salazones están realizados adicionalmente con transformación de carne bovina, ovina y aviar, o también en algunos casos de carnes alternativas o no tradicionales (Dirección de Cadenas Alimentarias, 2019).

8 A partir del 2022 el fraccionamiento de la res será por cuartos en trozos cuyos pesos individuales no superarán los 32 kilogramos, en reemplazo del fraccionamiento por medias reses (Argentina.gob.ar 2021).

así como la transparencia de la información. La Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) regula el estatus sanitario. En este sentido, el Estado Argentino representa un actor central en la cadena de valor porcina nacional jugando un rol determinante en la política de calidad e inocuidad de la carne de cerdo y sus derivados. El SENASA es un organismo descentralizado del Estado, encargado entre otras funciones de ejecutar las políticas nacionales en materia de sanidad y calidad animal e inocuidad de los alimentos y del control del tráfico federal y de las importaciones y exportaciones de los productos, subproductos y derivados de origen animal. En este sentido, desde el año 2018 Argentina es reconocida por la OIE como país libre de Peste Porcina Clásica (PPC)(SENASA 2018). Adicionalmente, el Estado Argentino desarrolla la gestión de información pública de precios y faena mediante un sistema de información en las que los diferentes actores del sector privado (principalmente Matarifes Abastecedores) deben suministrar de manera obligatoria documentación de precios abonados y de faena, y consecuentemente esta información se constituye en la principal referencia para la toma de decisiones del sector (ONCCA 2005).

1.3. Valor agregado de la Cadena de valor porcina Nacional

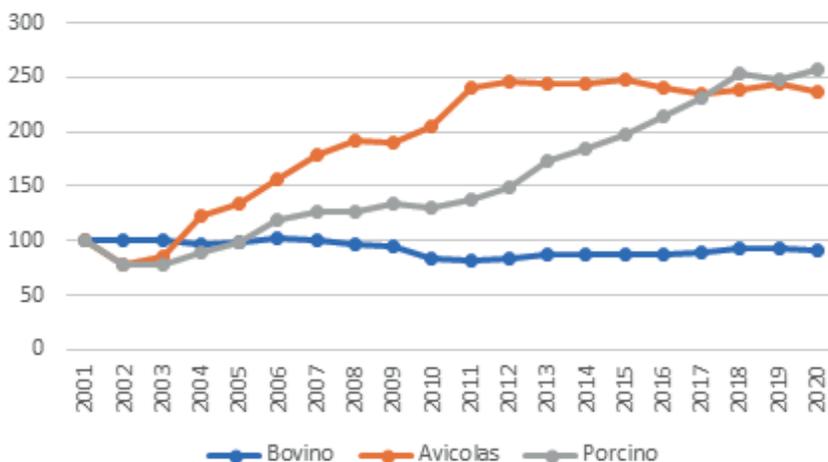
Lodola y Picon (2021) estimaron para 2020 que el Valor Bruto de Producción (VBP) de la cadena agroalimentaria porcina⁹ fue de 439 mil millones de pesos y el Valor Agregado Nacional (VA) alcanzó los 137 mil millones de pesos. A diferencia de la cadena informada por Lowe y Gereffi (2008) estos autores no informan de manera desagregada por eslabones, y sus cálculos incluyen hasta el empaquetamiento y no consideran el último eslabón de comercialización interna y externa, sin embargo, de otros informes se pudo recoger que el dato de exportaciones 2020 alcanzaron un valor monetario de aproximadamente 500 millones.

Para poner en magnitud la importancia de esta cadena estos autores señalan que, de las 31 cadenas agroalimentarias de Argentina, esta cade-

⁹ Las 31 cadenas agroalimentarias sumaron en términos Valor Agregado Nacional \$ 3.158.081 millones de pesos y representan el 14% del VAN, en tanto, el Valor Bruto de Producción alcanzó \$ 7.065.501 millones de pesos y representan el 16% del VBP. Soja sigue siendo la principal cadena, habiendo revertido la tendencia de la reducción de su peso en los últimos años (Lodola y Picon, 2021).

na representa la sexta más importante. Adicionalmente, si analizamos la evolución de las cadenas de valor pecuarias, en cuanto a su valor agregado el crecimiento de la cadena de valor de cerdos y derivados así como la aviar y derivados de los últimos 20 años es sumamente significativo, ya que lograron más que duplicar los valores agregados respectivos del 2001.

Figura 1. Evolución del valor agregado de las cadenas de valor pecuarias. VA a precios constantes. Período 2001/2020. (Índice 2001=100)



Elaboración propia en base a Lodola y Picon (2021)

Ahora bien, ¿a qué se debió este proceso? Si se considera la oferta y demanda agregada del mercado argentino¹⁰ en términos de evolución temporal (Tabla 1), se observa que la expansión de la cadena de valor porcina nacional se caracteriza por una doble vía de expansión: el mercado interno (no solo a través de la sustitución de carnes importadas debido al incremento de competitividad de las granjas porcinas argentinas, sino también vía aumento del consumo nacional), y a través del mercado externo (con el incremento de exportaciones).

10 Donde la oferta se explica a partir de la suma de la producción nacional e importaciones, y la oferta se deduce de la suma entre exportaciones y consumo nacional

Tabla 1. Evolución de la oferta y demanda agregada de faena porcina nacional. Elaboración propia en base MAGyP (2021)

Año	Producción	Importaciones	Oferta Agregada	Demanda Agregada	Exportaciones	Consumo	Balanza comercial (Tn)
2002	171.000	17.125	188.125	188.125	1.126	186.999	-15.999,00
2003	158.310	44.688	202.998	203.005	980	202.025	-43.708,00
2004	185.300	36.270	221.570	220.570	1.633	218.937	-34.637,00
2005	215.496	26.453	241.949	241.949	1.798	240.151	-24.655,00
2006	262.173	27.053	289.226	289.226	1.944	287.282	-25.109,00
2007	276.116	38.773	314.889	312.743	2.236	310.507	-36.537,00
2008	274.246	35.058	309.304	308.795	3.638	305.157	-31.420,00
2009	288.853	35.856	324.709	324.709	5.287	319.422	-30.569,00
2010	279.102	48.080	327.182	327.182	3.903	323.279	-44.177,00
2011	300.663	54.973	355.636	355.747	5.377	350.370	-49.596,00
2012	331.000	30.604	361.604	361.604	6.968	354.636	-23.636,00
2013	416.442	16.794	433.236	433.236	6.430	426.806	-10.364,00
2014	442.025	8.929	450.954	450.954	7.568	443.386	-1.361,00
2015	484.198	12.279	496.477	495.639	8.316	487.323	-3.963,00
2016	502.036	29.743	531.779	537.339	11.903	525.436	-17.840,00
2017	554.364	38.776	593.140	611.364	14.581	596.783	-24.195,00
2018	588.368	44.622	632.990	651.559	23.228	628.331	-21.394,00
2019	610.326	33.989	644.314	661.394	25.414	635.981	-8.574,89
2020	655.382	22.497	677.879	691.922	41.345	650.578	18.847,65

2. Alcance geográfico

A nivel local, existe una configuración territorial muy vinculada entre la localización de los insumos y los principales centros de consumo de carne y derivados del mercado doméstico. En cuanto a la localización geográfica del stock porcino las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe concentran casi el 70% del stock porcino y son las más eficientes en términos productivos, y, a su vez, en estas provincias es donde fundamentalmente se desarrolla la producción de maíz ya que las características climáticas las hacen más propensas (MinHacienda 2019). En cuanto a la faena porcina, se observa que estas mismas provincias concentran casi el 90% del total de la primera y segunda transformación (MinHacienda 2019). Por su parte, las tres provincias nombradas

son responsables del 75% del consumo doméstico de carne de cerdo (INTA 2021) y en términos de mercado externo los principales países importadores de la carne porcina argentina fueron China y Hong Kong (MAGyP 2020a).

3. Estructura de gobernanza

La cadena de valor porcina de Argentina responde a un mercado tradicional con productores, industria y comercialización doméstica con bajo grado de concentración, aunque existe cierto nivel de concentración en la exportación de los productos obtenidos en las industrias de primera y segunda transformación. En términos de integración, existen algunos casos de esquemas de producción agrícola y ganadera integrados verticalmente aguas abajo (hacia adelante) y aguas arriba (hacia atrás). En el caso de integración vertical hacia arriba, la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA) cuenta con una explotación agropecuaria, frigoríficos y una empresa de comercialización de embutidos envasados al vacío. En el caso de integración vertical hacia abajo, es el caso de la firma Paladini SA, una empresa de comercialización de embutidos que integró el eslabón primario, en particular, explotaciones agropecuarias destinadas a la producción para sus plantas frigoríficas.

3.1. Atomización producción primaria

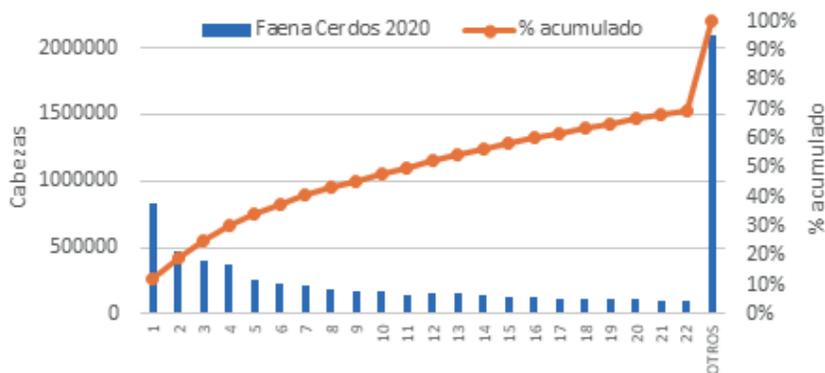
La estructura del mercado de granjas está compuesta por 3661 unidades productivas (UP). Más de un 70% de la faena la producen el 8 % de las UP con más de 5000 cabezas. El 30% de la faena remanente la producen el 92% de las UP. Posiblemente aquellas UP con más de 500 madres logran una productividad promedio de 25 capones/madres/año, encontrándose, granjas que logran más de 30 capones/madre/año, en tanto, las UP con estratos de 10 a 50 madres producen en promedio 9 capones/madres/año.

3.2. Estructura competitiva (no concentrada) en faena porcina nacional y chacinados y salazones

La estructura del mercado de faena porcina está compuesta por 161 empresas, de las cuales 22 explican el 70% del mercado y las demás 139 abastecen el 30% restante. Al realizar un índice Índice de Herfindahl

e Hirschman (IHH) se determinó que el mercado de frigoríficos de cerdos en Argentina es competitivo (no concentrado por firmas dominantes con poder de mercado). La existencia de plantas de mayor y menor tamaño indican que la escala, si bien es un factor importante, no es determinante en los costos si suponemos que el precio de venta del kg de cerdo de las empresas grandes es similar al de las pequeñas.

Figura 2. Estructura de mercado de la industria de primera transformación.



Elaboración propia en base a MAGyP (2020a).

En el caso de la producción doméstica de chacinados y salazones, se caracteriza por tener una fuerte presencia de pymes y poseer un sistema multiproducto, salvo para los establecimientos que elaboran salchichas y jamón crudo que suelen tener exclusivas líneas de producción (CAI-CHA 2017). La Dirección de Cadenas Alimentarias (2019) utilizando los criterios del Índice IHH en la producción anual a nivel planta, evaluaron la concentración de este eslabón de cadena, y determinaron que es un sector con bajo nivel de concentración señalando que si bien la principal empresa del país, duplica en producción anual a la que se ubica en segundo lugar, la dispersión productiva en las primeras 20 empresas posibilita tener un mercado de baja concentración con una empresa predominante.

3.3. Estructura concentrada en subsector exportación

En cuanto al sector exportador, la estructura de los agentes productivos refleja relativa concentración. En 2018 el 82% de las ventas externas de carne de cerdo y derivados estuvieron centralizadas en cinco empresas

(19% del total de frigoríficos exportadores) (MinHacienda 2019). Asimismo, si se considera la concentración de la industria de chacinados y salazones, el 95% de las exportaciones corresponden a las cinco primeras empresas, concentrando la primera el 59% de las ventas externas (MinHacienda 2019).

4. Mejoramientos (Upgrading)

En cuanto a la capacidad de las empresas del sector para desarrollar tareas más complejas denominado *upgrading*, se destaca principalmente el mejoramiento de la calidad de la carne. En cuanto a la calidad de la carne porcina, las mejoras en materia genética, tecnologías de producción, manejo y alimentos, permiten comprender el incremento del tejido magro¹¹ de la producción porcina nacional del 47,5 al 56,6% en 5 años (MAGyP 2020a). Adicionalmente, es posible agregar que el proceso de mejoramiento de la calidad de la carne no solo es consecuencia de la disponibilidad de estas nuevas tecnologías en el país sino de la adopción generalizada de estas por parte de los productores porcinos. Las líneas genéticas de punta, los métodos de crianza intensivos o los manejos relacionados al bienestar animal se encontraban disponibles durante los inicios del 2000, sin embargo, sólo los productores porcinos líderes disponían de estas tecnologías. Esta tendencia cambió luego del contexto favorable para la producción a partir de 2010, donde los productores pequeños y medianos accedieron a estos avances y el buen desempeño de las granjas se ve reflejado en el % de tejido magro.

5. Contexto institucional proyectado

En cuanto al contexto institucional proyectado se consideran dos alternativas, por un lado, una alternativa de proyección de consumo y exportación manteniendo un incremento similar al registrado en los últimos 10 años y en segundo lugar, el proyecto de cooperación la República Argentina y la República Popular China.

Después de la primera notificación del brote de PPA en China en agosto de 2018, la enfermedad se propagó rápidamente por toda la

¹¹ Se reconoce actualmente que el criterio de calidad más importante es el contenido de músculo o la proporción de tejido magro. El sistema de tipificación consiste en medir los espesores de grasa dorsal y del músculo longissimus dorsi de las reses mediante una sonda óptica automática. Con estos datos medidos en milímetros y aplicando una fórmula de predicción, se estima el contenido de tejido magro expresado en % del peso de la res.

industria y condujo al sacrificio de más de un millón de cerdos. En este sentido, hacia julio de 2020 se tomó conocimiento público de un proceso de negociación para una cooperación estratégica entre ambos Estados para la promoción del comercio y la inversión en el sector porcino argentino. Las formas de cooperación específica expresadas en un memorándum de entendimiento fueron el establecimiento de alianzas de empresas dedicadas a la cría, procesamiento, logística y al comercio de cerdos, a fin de expandir el comercio bidireccional de productos porcinos. Adicionalmente, el memorándum promueve la inversión empresarial en todas las etapas de la cadena de valor porcina, con el fin de extender su cadena de valor y mejorar su valor agregado, y que sean respetuosas de las leyes ambientales. Las áreas de cooperación que se establecen son el intercambio de investigación científica y tecnológica, de sanidad animal, y en la inversión y el comercio en el sector porcino (Cancillería Argentina 2020).

Este proyecto de cooperación pretende promover el desarrollo de 25 unidades de producción porcina intensiva de 12.000 madres con una inversión total de más de 3 mil millones de dólares y generar 9.500 puestos de trabajo. Cada unidad conforma un sistema integrado dotado de plantas para: 1) procesamiento de cereales, 2) silos, 3) prensado de soja, 4) biodiesel, núcleos vitamínico mineral, 5) alimento balanceado, 6) frigorífico, y 7) biodigestores para cogeneración energía eléctrica y térmica, y biocompost. Para la localización de estas unidades se debe contar de manera excluyente con un terreno consolidado no inundable en los últimos 50 años de 100 hectáreas, disponer en proximidad de 12 mil hectáreas de maíz y 5000 hectáreas de soja, y contar con la provisión de 1,5 millón de litros de agua por día. Adicionalmente, entre los servicios e infraestructura se requiere proximidad a una población que permita abastecer de mano de obra a las plantas, servicio de internet y suministro eléctrico rural con doble vía, y contar con caminos consolidados hasta el ingreso al Establecimiento, y para movimiento de aceite, combustibles y contenedores de congelados, se requiere proximidad a una red ferroviaria en actividad (MAGyP 2020b).

5.1. Mercado doméstico

Considerando una alternativa tendencial, así como el proyecto de cooperación entre Argentina y China, se considera factible posicionar a la Argentina como productor y consumidor entre los principales merca-

dos de carne de cerdo del mundo. Considerando la evolución y proyección del consumo de carne de cerdo per cápita de Argentina, y de mantener un incremento similar al registrado en los últimos 10 años, para el año 2030, se estima que el consumo per cápita alcanzaría entre los 18-20 kg de carnes de cerdos por año. En este sentido, desde una proyección tendencial para el 2030 se estima que la demanda agregada de Argentina podría alcanzar valores próximos al millón de toneladas. Adicionalmente, si se considera el proyecto de cooperación, se estima que Argentina podría alcanzar 1,4 millones de toneladas de consumo doméstico a 2030.

De una u otra forma, Argentina podría posicionarse entre los principales mercados de producción y consumo de carnes de cerdos y derivados. Para poner en magnitud este argumento se considera como referencia el mercado global de carnes de cerdos y derivados (USDA 2022). Si bien la producción y el consumo global de carne de cerdos se concentra con más del 70% en tres economías: China, la Unión Europea y Estados Unidos¹², a excepción de Brasil -con aproximadamente tres millones de toneladas y tendencia de aumento de la producción y el consumo-, el resto de los diez principales países productores y consumidores rondan el millón de toneladas y es esperable a futuro, mantener su tendencia de consumo (FAO-OCDE 2021).

5.2. Exportaciones

De mantener el nivel de exportación en la demanda agregada en 2020 (que pasó del 1% al 6% del total entre el año 2000 y 2020) Argentina no representaría un jugador principal entre los principales exportadores mundiales. Sin embargo, en términos del proyecto de cooperación, Argentina podría posicionarse entre los principales exportadores del mundo porque se estima que alcanzaría un crecimiento de las exportaciones a China de hasta 900 mil toneladas anuales hacia 2030 (Beretta 2020). Considerando esta proyección, en términos relativos de exportación, a la Argentina le involucraría un compromiso de exportaciones de un 40% -considerando China como único destino- siendo que actualmente las exportaciones totales rondan, entre un 5% y 6% y es a múltiples

12 El principal productor y consumidor mundial de carne porcina es China alcanzado valores próximos al 50% (USDA, 2022)

destinos. Sin embargo, considerando esta proyección, en términos relativos.

Ahora bien, ¿es factible insertar a Argentina como uno de los principales exportadores a nivel mundial. Para poner este argumento se considera el comercio internacional de carnes de cerdos y derivados (Tabla 2). A partir de la crisis de la peste porcina africana (PPA) de 2018 China absorbió la mayor parte de las exportaciones, provistas principalmente por la Unión Europea y EEUU (10% aproximadamente del total). Sin embargo, este proceso de crecimiento de exportaciones sería temporal porque China se recuperaría de esta crisis (OCDE 2021). Adicionalmente, se puede observar en Tabla 3, que, si se considera la relación exportación y producción del mercado mundial de carnes y derivados, existe una baja inserción internacional, por lo que los principales destinos de la producción de carne y derivados son los mercados domésticos de sus respectivos países productores. En tercer lugar, el proyecto de cooperación entre Argentina y China implicaría un alto nivel de vinculación con el mercado chino y consecuentemente de dependencia. Esta situación ya ocurre de manera similar en Europa. La evolución de las exportaciones de carne de cerdos y derivados de la Unión Europea (excluyendo el Reino Unido) a China para 2010 representaba solo el 5,5 % del total, mientras que hoy representa más de la mitad (53,5 %) (pig333,2021).

Tabla 2. Comercio Mundial por país (En millones de toneladas *Carcass Weight Equivalent*). P: Producción, C: Consumo, M: Importaciones y X: Exportaciones.

País/Bloque	P			C				M			X					
	'18	'19	'20	'21	'18	'19	'20	'21	'18	'19	'20	'21	'18	'19	'20	'21
China	54	43	36	46	55	45	42	50	1,5	2,5	5,3	4,5	0,2	0,1	0,1	0,1
UE	23	23	23	24	20	19	18	19	0,2	0,2	0,2	0,1	3,7	4,3	5,2	5,0
EEUU	12	13	13	13	10	10	10	10	0,5	0,4	0,4	0,5	2,7	2,9	3,3	3,3
Otros	23	23	23	24	26	26	25	26	6,5	6,3	5,9	6,5	2,8	3,1	4,0	4,1
Total	112	101	96	106	111	100	95	105	8,6	9,4	11,7	11,6	9,4	10,4	12,6	12,5

Elaboración propia en base a USDA (2022)

Tabla 3. Producción y Exportación Mundial por tipo de carne (En millones de toneladas Carcass Weight Equivalent). P: Producción y X/P Relación Exportación y Producción.

Carnes	P				X/P			
	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
Carne bovina	57,71	58,64	57,66	57,78	18%	19%	19%	20%
Carne de pollo	92,83	97,21	99,06	99,10	13%	13%	13%	13%
Carne de cerdo	111,91	101,03	95,76	106,10	8%	10%	13%	12%

Elaboración propia en base a USDA (2022)

Conclusiones

Este artículo analizó las características principales de la cadena de valor porcina nacional y evaluó las posibilidades y restricciones que existen en Argentina en pos de lograr un mejor posicionamiento en los mercados globales de carne de cerdo y derivados. En este sentido, la Cadena de Valor Agropecuaria Porcina de Argentina tendría condiciones para posicionarse entre los principales mercados productores y consumidores del mercado global de carne de cerdos y sus derivados ya que cuenta con: 1) potencial capacidad, en las explotaciones agrícolas y en los ciclos de primer y segunda transformación; 2) excelente estatus de condición sanitaria, es país libre de Peste Porcina Clásica (PPC); 3) costo de producción competitivo, en particular, por el acceso a materias primas localizadas en la misma región de procesamiento; 4) tecnología y genética de punta; 5) un producto de alta calidad, el promedio de magro (56%); 6) sistema de información pública de precios y cantidades que permite asistir en la toma de decisiones a todos los actores de la cadena de valor porcina.

Sin embargo, si bien existe demanda insatisfecha en mercados internacionales debería ser analizado con mayor grado de complejidad la inserción internacional de Argentina en otros mercados, porque al igual que el resto de mercados de carnes y derivados, son mercados abastecidos esencialmente por productores locales.

Es necesario advertir al lector de algunas limitaciones a considerar en futuras investigaciones. En primer lugar, sólo se analizó la cadena valor

global entre los vínculos de Argentina y China, y no se consideraron reorientaciones o complementariedades que podrían pensarse desde una cadena de valor regional ej. entre Argentina, Brasil y Chile. En segundo lugar, en este trabajo no se consideraron aspectos atinentes al *upgrading* social y ambiental que afectan a la cadena. Actualmente el consumidor está informándose y tomando decisiones en aspectos referentes a la sostenibilidad en particular, al origen o procedencia de los productos (deforestación, huella de carbono e hídrica entre otros aspectos), así como también, la forma en que fueron producidos, en particular, aspectos de bienestar animal y tratamiento de residuos y efluentes. Adicionalmente, el consumidor se muestra más atento a cuidados nutricionales de su salud, en particular, alimentos con altos niveles de grasa, sodio y aditivos como, por ejemplo, en chacinados y salazones.

Agradecimientos

Este trabajo fue llevado a cabo en el marco del Convenio específico Municipalidad de Bengolea - Universidad Nacional de Río Cuarto. Protocolo: “Bases para la construcción de la visión del periurbano: localización de una planta frigorífica de cerdos y una planta de tratamiento de efluentes cloacales, Bengolea, Córdoba” (2020-2021). Responsable Convenio: Prof. de Prada, Jorge Dante.

Referencias bibliográficas

- Argentina.gob.ar (2021). «Fraccionamiento de res por cuartos». Recuperado 15 de abril de 2022 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resolucion-4-2021-349079/texto>.
- Beretta, T. (2020). *Informe de Comercio Exterior: Carne Porcina*.
- CAICHA (2017). «Industria de Chacinados». Recuperado 17 de abril de 2022 (<https://www.caicha.org.ar/wp-content/uploads/INDUSTRIA-DE-CHACINADOS-Y-AFINES-2017.pdf>).
- Cancillería Argentina (2020). «Memorándum de entendimiento de cooperación para la promoción del comercio y la inversión en el sector porcino entre el Ministerio de Relaciones exteriores, comercio internacional y culto de la República Argentina y el Ministerio de Agricultura y asuntos rurales de la República Popular China».

- Dirección de Cadenas Alimentarias (2019). *Caracterización del mercado nacional e internacional de chacinados y salazones (CyS)*.
- FAO-OCDE (2021). *OECD-FAO Agricultural Outlook 2021-2030*. OECD.
- INDEC (2021). «Sistema de consultas del CNA 2018». Recuperado 15 de abril de 2022 (<https://consultascna2018.indec.gob.ar/?ga=2.205487440.1716410317.1650069812-1948816748.1650069812>).
- INTA (2021). «Atlas de consumo de alimentos». Recuperado 24 de mayo de 2021 (<https://inta.gob.ar/documentos/engho-2017-2018-estructura-del-gasto-en-alimentos-y-bebidas>).
- Lee, J., Gereffi, G., & Beauvais, J. (2012). Global value chains and agrifood standards: Challenges and possibilities for smallholders in developing countries. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 109(31), 12326-12331.
- Lodola A. y Picon N. (2021). *Cadenas agroalimentarias en Argentina: Volúmenes y precios en el siglo XXI*.
- Lowe, M., & Gereffi, G. (2008). An analysis of the US real estate value chain with environmental metrics. Durham: Social Science Research Institute.
- MAGyP (2020a). *Anuario Porcino*. <https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/porcinos/estadistica/>
- MAGyP (2020b). «Complejo Tecnológico Exportador Porcino 20-30. Presentación del el Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.»
- MinHacienda (2019). *Informe de cadena de valor: porcinos*.
- OCDE (2021). «The Impact of the African Swine Fever outbreak in China on global agricultural markets». Recuperado 15 de abril de 2022 (<https://www.oecd.org/publications/the-impact-of-the-african-swine-fever-outbreak-in-china-on-global-agricultural-markets-96d0410d-en.htm>).
- ONCCA (2005). *Compra de animales faenados - informe de precios*.
- SENASA (2018). «La Argentina fue reconocida internacionalmente como país libre de peste porcina clásica».
- USDA (2022). «Livestock and Poultry: World Markets and Trade. USDA Economics, Statistics and Market Information System». Recuperado 15 de abril de 2022 (<https://usda.library.cornell.edu/concern/publications/73666448x?locale=en>).

Insostenibilidad de la agricultura industrial y ruta a un nuevo paradigma alimentario

César Adrián Ramírez Miranda y Arlen Eugenia Ramírez Barajas

Resumen

El objetivo de esta contribución es destacar la necesidad de consolidar un nuevo paradigma alimentario en América Latina, en el marco de un estilo de desarrollo rural agroecológico y solidario posneoliberal. Se caracterizan los elementos más relevantes de la coyuntura actual, desde una perspectiva histórico mundial, como expresiones de la crisis de la globalización neoliberal a la que corresponde un régimen alimentario específico. Se considera que entre las enseñanzas de la pandemia está la relación entre las morbilidades asociadas a la mala alimentación y la mortalidad por Covid-19 y se subraya que el fortalecimiento de la agricultura campesina es imprescindible para la producción de alimentos sanos tanto como para la superación del régimen neoliberal en la segunda ola de gobiernos progresistas.

Introducción

La convocatoria a repensar, replantear y proponer una nueva agenda de desarrollo regional posneoliberal resulta de la mayor pertinencia en la coyuntura actual, en la que América Latina se ve enfrentada a viejos y nuevos desafíos en la búsqueda del mejoramiento de las condiciones de vida de su población. Los viejos desafíos datan de su raíz colonial y se derivan de la inserción desfavorable en el sistema capitalista mundial. Tienen que ver con la pobreza, el hambre y la desigualdad, así como con el deterioro de los bienes naturales y el flujo de la riqueza generada en la región hacia los centros rectores del sistema mundial. Desarrollo del subdesarrollo e intercambio desigual entre centro y periferia constituyeron explicaciones relevantes del pensamiento crítico latinoamericano cuyos ecos adquieren renovados significados frente a la persistencia de esas asignaturas irresueltas.

Los nuevos desafíos para América Latina son los de nuestra década. Se refieren también a la desigualdad, la pobreza y la vulnerabilidad alimentaria, pero ahora complejizados por la crisis ambiental a escala planetaria,¹ por los saldos de una pandemia que hizo aún más notorias las falencias de nuestros países y por lo que parece ser el agotamiento definitivo de la globalización neoliberal.

Entre los nuevos retos debe destacarse el que interpela a la academia latinoamericana y específicamente al pensamiento crítico para hacer visibles caminos distintos a los trazados por el pensamiento hegemónico. Este escrito se inscribe en un esfuerzo colectivo por establecer propuestas que correspondan a las transformaciones de la realidad y que anticipen futuros que ya se están construyendo. Preocupa que frente a transformaciones económicas, políticas y tecnológicas de gran calado los nuevos horizontes de la academia no sean tales y solamente se actualicen aspectos tangenciales a la problemática de nuestros pueblos.

El argumento principal de esta contribución es que en la nueva agenda de desarrollo regional posneoliberal para América Latina, debe otorgarse un lugar central a la cuestión alimentaria y específicamente a la producción campesina, que fue objeto de políticas de estado di-

1 No es necesario detenerse demasiado a documentar este punto. Al complicado escenario de estancamiento, inflación y crisis alimentaria, se suma el cambio climático, que amenaza la producción en muchas de las regiones agrícolas del mundo, con sequías, inundaciones, calor e incendios (Stanley, 2022).

rigidas a su desaparición durante el periodo neoliberal y que ha sido desahuciada por las instituciones de cooperación internacional y no pocas comunidades académicas como mecanismo para superar la pobreza, alimentar a los centros urbanos o propulsar el desarrollo territorial. En la construcción de nuestro argumento resulta capital la caracterización de la coyuntura en curso, así como el reconocimiento de las principales líneas de actualización del discurso hegemónico que propugna ciertos cambios de rumbo, pero manteniendo la exclusión de la producción campesina.

Caracterización de la coyuntura

Dos elementos de carácter planetario concurren en la complejización de la coyuntura latinoamericana: la crisis alimentaria mundial de 2022 y el estancamiento de las economías derivado de la fase más agresiva de la pandemia por Covid-19, acompañado de un proceso inflacionario ligado al colapso de las cadenas de suministro y el encarecimiento de los energéticos. En efecto, las afectaciones en las cadenas mundiales de suministro agravadas por la guerra entre Rusia e Ucrania, y la respuesta de China a los nuevos brotes de COVID, han acentuado la escalada de precios al grado que la inflación en Alemania, Reino Unido y Estados Unidos ha alcanzado sus niveles más altos en 40 años (OECD, 2022).

FIGURA 1. Índice de precios de los alimentos (2000-2022). Base: 2014-2016=100



FUENTE: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), tomado de Stanley (2022).

El Banco Mundial atribuye a la guerra en Ucrania la alteración de los patrones mundiales de comercio, producción y consumo de productos básicos y pronostica que los precios se mantendrán en niveles históricamente altos hasta fines de 2024, agudizando la crisis alimentaria (World Bank Group, 2022). Esta constituye una explicación interesada y solo parcialmente cierta toda vez que los precios internacionales de los alimentos ya se habían disparado previo al inicio de la guerra (Figura 1).

Ciertamente las restricciones al comercio de granos y energéticos, derivadas de la guerra, han abonado al aumento de los precios, pero el núcleo de la nueva crisis alimentaria debe ser buscado en la estructura oligopólica del mercado de granos, en la concentración de la producción de cereales y fertilizantes en un reducido número de países y, sobre todo, en la especulación financiera que se hace con los alimentos. Desde esta perspectiva, la crisis alimentaria de 2022 expresa nuevamente el agotamiento del régimen alimentario corporativo, entendido como la forma histórica de producir, distribuir y consumir alimentos que es correspondiente a la fase de la globalización neoliberal.² Vale referir que la crisis alimentaria de 2008, convergente con la crisis energética y financiera representó también un hito en el agotamiento de las prescripciones neoliberales, con inevitables consecuencias para el proceso de globalización.

Las implicaciones de la pandemia sobre la globalización neoliberal también han sido profundas y evidentes. Interesa destacar que el colapso de las cadenas de suministro debe ser interpretado como el agotamiento de la globalización basada en las cadenas globales de valor como las conocimos hasta ahora. Ello significa que estamos frente a fuertes procesos de relocalización que buscan mayor proximidad en las fuentes de abasto de materias primas y alimentos, procesos conducidos tanto por las empresas globales como por los estados nacionales.³

2 El régimen alimentario fue definido por Friedmann (1993) como una estructura gobernada por reglas de producción y consumo de alimentos a escala mundial.

3 El Banco Mundial destaca que con el propósito de aumentar la oferta interna y reducir los precios, al menos 23 países han aplicado 33 prohibiciones a la exportación de alimentos, y al menos 7 han implementado 11 medidas de restricción de las exportaciones (World Bank Group, 2022). Según el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, más de 20 países han impuesto restricciones a las exportaciones de productos como granos y aceites de cocina (Andrew, 2022). Lo cual apunta a la priorización de medidas para asegurar el abastecimiento local.

Resulta significativo que en la ruta al acortamiento de los procesos productivos y el *nearshoring*⁴, Estados Unidos comienza a crear una política de regionalización de las actividades productivas, económicas y comerciales que tenía en otros países. En esta ruta se inscribe la Orden Ejecutiva presentada por el Presidente Biden para instruir a varias instituciones federales a analizar los problemas que enfrentan las cadenas de suministro y elaborar recomendaciones (The White House, 2021). Asimismo, la propuesta de ley bipartidista Ley de Nearshoring del Hemisferio Occidental (H.R.7579) presentada ante la Cámara de Representantes con el objetivo de facilitar la transferencia de la industria manufacturera estadounidense en China hacia el Hemisferio Occidental, especialmente a América Latina y el Caribe.⁵

Por su parte los organismos internacionales están apostando en el corto y mediano plazo por favorecer la seguridad, predictibilidad, resiliencia, agilidad y sostenibilidad de las cadenas globales de valor. Es decir, gestionar las cadenas de suministro mediante la identificación y previsión de disrupciones en la producción y comercialización. Como ejemplo, el Resiliency Compass es un marco desarrollado por el Foro Económico Global

“para ayudar a las organizaciones a evaluar la resiliencia de sus cadenas de valor y definir las nuevas prioridades y acciones necesarias para responder a futuras disrupciones en el corto y largo plazo a través de la adaptación y la transformación fundamental en caso de la reconfiguración de las cadenas de valor globales” (WEF, 2022a).

4 Mientras que el *offshoring* consistió en la deslocalización de la producción fuera de las fronteras para reducir costos, el *nearshoring* busca trasladar ciertos segmentos de los procesos productivos hacia terceros países cercanos con ventajas de costos; el *reshoring* significa devolver la producción al país de origen. La expresión más significativa del *reshoring* es la Ley de Chips en Estados Unidos, que incluye subsidios, bonificaciones fiscales y créditos para la producción nacional de chips, además de inversión para promover la investigación científica y la innovación en la próxima década con el fin de competir mejor con China en este ámbito.

5 De acuerdo al Banco Interamericano de Desarrollo, “el *nearshoring* podría sumar unos 78.000 millones de dólares anuales en exportaciones adicionales de bienes y servicios en América Latina y el Caribe, con oportunidades para ganancias rápidas en la industria automotriz, textil, farmacéutica y de energía renovable” (IDB, 2022). Aunque el gobierno de EE. UU. no ha concretado algún incentivo para el *nearshoring* en la región, Biden colocó el tema en la Cumbre de las Américas al promocionar un marco que denominó Asociación de las Américas para la Prosperidad Económica” (The White House, 2022).

Este tipo de soluciones, sin embargo, no son meramente un tema de gestión, ya que la seguridad de los suministros se vuelve un criterio incluso más relevante que el de la eficiencia. Por ello para Kristalina Georgieva, directora gerente del Fondo Monetario Internacional:

“Claramente, la seguridad de los suministros ya no se puede dejar en el tema de la solución de menor costo (...) todos tenemos que pensar en los próximos años, si este cambio en nuestro concepto de eficiencia económica que incluye seguridad de suministros puede ser un factor más permanente de presión alcista de los precios. Y si lo es... entonces todos tenemos que pensar colectivamente si podemos permitirnos el lujo de fragmentar aún más nuestras economías” (WEF, 2022b).

Lo anterior muestra las dificultades del pensamiento hegemónico para reconocer que la globalización está profundamente cuestionada por la realidad impuesta por la pandemia. Desde su óptica la existencia de las cadenas globales de valor queda fuera de toda discusión.

Como elemento fundamental para la caracterización de la coyuntura, postulamos que una de las principales enseñanzas de la pandemia, relacionada con el agotamiento histórico del régimen alimentario corporativo, es que se ha develado la responsabilidad de las grandes empresas alimentarias globales, así como de la agricultura industrial sobre los nocivos efectos de la pandemia sobre la población. En efecto, la elevada correlación entre las comorbilidades asociadas a la mala alimentación y la mortalidad por Covid 19, muestra las consecuencias de la hegemonía de las grandes corporaciones alimentarias.

Tempranamente, al concluir el primer semestre de 2020, el Subsecretario de Salud en México, mostró que el 67% de las personas que murieron por Covid en ese periodo tenían padecimientos crónicos como hipertensión, diabetes, obesidad o una enfermedad cardiovascular, morbilidades asociadas a la mala alimentación (López, 2020). Por su parte, Romero-Nájera et al. (2021), realizaron un estudio bibliográfico para determinar la morbimortalidad de pacientes con enfermedades crónicas y Covid-19 en México, durante 2020. Su conclusión fue la siguiente:

“Existe alta presencia de enfermedades crónico degenerativas como factor de riesgo para morbilidad por Covid-19, siendo las más comunes la hipertensión, diabetes, obesidad y enfermedades cardiovasculares” (Romeo-Nájera, et al., 2021, P. 61).

Lo anteriormente expuesto pone de relieve que es impostergable colocar en la agenda de nuestros países la producción de alimentos que contribuyan a mejorar la salud de la población. Ello ya no es posible a partir del régimen alimentario corporativo, en una circunstancia en que, de acuerdo con el Programa Mundial de Alimentos, la insuficiencia alimentaria aguda alcanza a 345 millones de personas en 82 países (World Bank Group, 2022).

El segundo ciclo de gobiernos progresistas en América Latina constituye un elemento de gran relevancia en la caracterización de la coyuntura histórica a la que nos estamos refiriendo. A partir de 2018 con la llegada al poder de Andrés Manuel López Obrador se inicia una nueva ola de gobiernos que dan prioridad en sus agendas a la disminución de la desigualdad y la pobreza. Los gobiernos neoliberales han sido desplazados por coaliciones políticas progresistas en Argentina (2019), Bolivia (2020), Perú (2021), Chile y Colombia (2022) y se espera que en Brasil suceda lo propio el próximo año.

Los gobiernos progresistas latinoamericanos tienen frente a sí la reorganización geopolítica del capitalismo mundial y con ello la presión de Estados Unidos que requiere salvaguardar un espacio vital en el contexto de su decadencia como potencia hegemónica. Desde luego enfrentan las expectativas de cambio de amplios sectores de la población que expresaron su hartazgo respecto al proyecto neoliberal mediante movilizaciones antes y durante la pandemia. Pero sobre todo cuentan con la posibilidad de recuperar la experiencia de la primera ola de gobiernos progresistas, tanto en lo que se refiere a la necesidad de superar el extractivismo y los conflictos socioambientales que de ahí se derivan, como en la importancia de consolidar las coaliciones políticas que les permitan emprender transformaciones estructurales de gran calado.

En su balance crítico sobre los gobiernos progresistas del siglo XX, Guillermo Almeyra subrayó que sus políticas extractivistas funcionaron durante los periodos de precios altos de las materias primas, permitiendo acciones redistributivas, así como subsidios e inversiones estatales,

gracias a una mayor disponibilidad de divisas; pero que al caer los precios de las materias primas dichos gobiernos se encontraron vulnerables ante las demandas de subsidios de los empresarios y los requerimientos para continuar financiando los programas sociales, dando lugar a una rápida polarización social y política (Almeyra, 2017).⁶

Para efecto de esta contribución debe subrayarse que la cuestión alimentaria es una de las principales asignaturas a resolver por los gobiernos progresistas. No solamente por la elevada dependencia alimentaria que constituye una de las herencias más graves de las políticas neoliberales, sino porque en torno a la construcción de sistemas alimentarios alternativos se encuentra la posibilidad de conformar socialidades más equitativas, asentadas en una relación diferente del hombre con la naturaleza y que a la vez se revierten en distintas relaciones entre el campo y la ciudad.

Lo anterior permite concluir que en América Latina está abierta la posibilidad histórica de articular propuestas de desarrollo alternativo que hasta el momento se ubican en los intersticios de nuestras sociedades pero que representan respuestas no solo al agotamiento del régimen alimentario corporativo y de la globalización neoliberal, sino también a los grandes problemas de la modernidad capitalista colonial. Ese es el significado de la compleja coyuntura que vivimos y que pone a la alimentación y al ambiente entre las principales preocupaciones del mundo actual, con lo que la cuestión agraria se coloca nuevamente en el centro del debate sobre el desarrollo en América Latina.

Hacia un nuevo paradigma latinoamericano

Postular que la cuestión agraria se coloca nuevamente en el centro del debate latinoamericano sobre el desarrollo, supone el reconocimiento de las potencialidades y los proyectos en marcha que encierra el espacio rural latinoamericano para el conjunto de la sociedad. Al mismo tiempo implica cuestionar a las corrientes e interpretaciones que ven en lo agrario y en la tradición el dominio de lo atrasado y un espacio que debe

⁶ Los recientes resultados del plebiscito para aprobar un nuevo ordenamiento constitucional en Chile dan cuenta de la complejidad de estos procesos; también los recientes desencuentros del nuevo gobierno colombiano con los grupos campesinos e indígenas en torno a la cuestión agraria.

ser modernizado como condición para mejorar la vida de las personas que lo habitan.

Coincidimos con lo señalado por Almeyra hace casi una década, mucho antes de las calamidades desatadas por la pandemia, pero ya en el contexto de las preocupaciones derivadas de la crisis alimentaria mundial de 2008:

“... a diferencia de lo que ocurría en el pasado en la actualidad es impensable separar la cuestión agraria de la defensa del ambiente, de la salud pública y de la lucha por una alimentación sana y funcional para la población” (Almeyra et al., 2014, P. 13-14).

Desde esta perspectiva, una definición nodal para la nueva ola de gobiernos progresistas -que enlaza a la cuestión agraria con la salud pública y la lucha por una alimentación sana- es la relativa a quién producirá los alimentos. En seguida será necesario resolver si dicha producción se realizará bajo un estilo tecnológico respetuoso del ambiente.

Sobre la primera definición sabemos que los gobiernos progresistas de primera generación no lograron sustraer sus sistemas alimentarios a la hegemonía del régimen alimentario corporativo. En cambio el sector agroexportador apuntaló las políticas extractivistas y el abasto alimentario siguió confiado a las grandes corporaciones mientras se profundizaba la dependencia alimentaria. El llamado Consenso de los Commodities se acompañó de un creciente consenso sobre la inviabilidad de la producción campesina que lastró las posibilidades de emprender políticas consistentes para el fortalecimiento de la producción interna de alimentos.

La idea de que la producción campesina es inviable en los tiempos de la globalización y de que la agricultura no constituye una vía para la superación de la pobreza en el campo, se extendió ampliamente desde los organismos de cooperación internacional y sus centros de pensamiento y resultó funcional para el proyecto neoliberal dirigido a expulsar a los campesinos de sus tierras como requisito para conformar potencias agroexportadoras capaces de capitalizar las ventajas comparativas de nuestros países. Ello permite entender que al referirse al Desarrollo de Cadenas de Valor Alimentarias Sostenibles (DCVAS) la FAO puntualice que: “El objetivo del DCVAS no es la preservación de la agricultura

familiar, sino la creación de empleo, el aumento de los ingresos y la acumulación de riqueza a gran escala” (FAO, 2015 :24).

Matizada apenas por la crisis alimentaria de 2008 que obligó a declarar a 2014 como el Año Internacional de la Agricultura Familiar, dicha noción de la inviabilidad campesina sigue vigente en los medios académicos e institucionales en los que tuvo gran acogida bajo el poroso enunciado de la Nueva Ruralidad (NR), que en términos sintéticos destacó la necesidad de comprender a la ruralidad más allá de lo agrícola y lo agrario.

Como hemos señalado en contribuciones previas, el anclaje de las prescripciones del Desarrollo Territorial Rural (DTR) a las nociones de la NR le impuso un reflejo desagrarizante del que no se ha podido desprender y que está limitando su capacidad interpretativa de los profundos cambios que vive el espacio rural latinoamericano y especialmente de las potencialidades que encierra el fortalecimiento de su agricultura (Ramírez-Miranda y Torres-Rivera, 2021). Estamos así frente a una notoria paradoja: el escenario develado por la pandemia exige la producción de alimentos sanos para el conjunto de la sociedad y un replanteamiento de la relación de los seres humanos con la naturaleza, mientras que los diversos balances sobre las políticas de desarrollo territorial rural (Favareto y Empinotti, 2021; Berdegué, 2019; Valencia et al., 2020) insisten en la necesidad de profundizar el reflejo desagrarizante que les ha dado sustento.

Frente a la terca argumentación que hacen los hechos referidos en el primer apartado de este escrito, consideramos que es imperativo que los gobiernos progresistas de segunda generación emprendan de manera sistemática el fortalecimiento de sus sectores alimentarios a partir de la reconstitución de los sujetos campesinos e indígenas que subsistieron al proyecto neoliberal.

La experiencia mexicana es ilustrativa de las dificultades que encierra este empeño. El gobierno de Andrés Manuel López Obrador entendió la importancia de dar un viraje respecto a las políticas neoliberales para el campo, las cuales, a cambio de lograr un superávit en la balanza comercial agropecuaria, debido al auge de la agroindustria exportadora, provocaron el debilitamiento de la producción de granos básicos, el aumento de la dependencia alimentaria, la ruina de los productores campesinos y el consecuente aumento de la emigración. En consecuencia,

se propuso recuperar la autosuficiencia en la producción de maíz, frijol, trigo, arroz, mediante el fortalecimiento de la producción campesina y de pequeña escala. Sin embargo, cuatro años después de iniciado el gobierno de la llamada Cuarta Transformación la dependencia alimentaria se mantiene, las importaciones de granos han crecido y persiste la hegemonía de las grandes corporaciones. La ruptura con las políticas neoliberales para el campo se ha centrado en eliminar la regresividad de las transferencias directas, en establecer precios de garantía para los granos básicos y en la puesta en marcha del programa Sembrando Vida que busca transferir una renta básica a los productores, fortalecer su producción de autoconsumo e impulsar la producción de frutales y maderables en sus predios.

Resulta significativo para el proyecto de rescate de la autosuficiencia alimentaria que Seguridad Alimentaria Mexicana (Segalmex), el organismo creado para impulsar el fortalecimiento de la producción y comercialización de granos básicos se encuentre bajo investigación por hechos de corrupción y haya logrado un impacto mínimo en los objetivos para los que fue creado. La política de precios de garantía ha sido sumamente limitada al restringirse solamente a los productores maíz de menos de 5 ha de temporal, o bien de 30 ha de temporal o 5 de riego para frijol, lo que significó que en 2020 solamente 55 mil productores, de un total de 1,8 millones de maiceros se beneficiaron de los precios de garantía, y que Segalmex solo adquiriera el 2.7 % de la cosecha nacional de maíz y el 4% de la de frijol (de Ita, 2022).

El carácter redistributivo de la política agrícola del actual gobierno mexicano está abonando en esta fase de transición a los malos resultados en la producción de básicos. Ana de Ita (2022) refiere que Producción para el Bienestar, el programa de transferencias directas heredado de los gobiernos anteriores, excluyó a los agricultores de más de 5 ha de riego y 20 de temporal, por lo que en 2021 solamente apoyó a 1 753 000 productores de granos y 6 078 000 ha sembradas con ellos, de las más de 14.2 millones de hectáreas que se dedican a su producción.

Frente a la crisis alimentaria mundial y en la búsqueda de mecanismos para prevenir que el aumento en los precios internacionales de los granos se traduzca en carestía o que el proceso inflacionario salga de control, el presidente encabezó a mediados de mayo de 2022 las Jornadas de Producción para el Autoconsumo, en las que convocó a los 14 mil agrónomos que participan en los programas de la Secretaría

de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) y otras dependencias relacionadas, a orientar a los pequeños productores para incrementar la producción de alimentos.

Apelar a la producción para el autoconsumo resultaría impensable en el periodo neoliberal. Por ello, en el contexto de la coyuntura referida en este artículo y pese a los magros resultados alcanzados en la producción de granos básicos, es preciso reconocer los elementos más relevantes y promisorios de la actual política de Producción para el Bienestar, especialmente de la Estrategia de Acompañamiento Técnico dirigida a avanzar en la transición agroecológica, la cual se lleva a cabo en 34 regiones de 11 entidades federativas de la República Mexicana.⁷

De entrada, la denominación de esta estrategia postula una ruptura explícita con el extensionismo tradicional, en tanto conceptualiza a los campesinos e indígenas como sujetos de derechos, sujetos productivos y portadores de conocimientos pertinentes con quienes se debe dialogar en busca de soluciones técnicas. Apoyada en la noción de agricultura de conocimientos integrados y en el recurso de las Escuelas Campesinas, la estrategia se propone consolidar un modelo de intervención para la transición agroecológica en ruta a un nuevo sistema agroalimentario con justicia y equidad para los productores y orientado a la autosuficiencia alimentaria (Suárez, 2020).

La construcción de este nuevo sistema agroalimentario se encuentra en disputa tecnológica con el régimen alimentario corporativo global, lo que se concretiza principalmente en la discusión sobre el uso del glifosato y de los organismos genéticamente modificados (OGM). Sobre el primer punto, el gobierno mexicano expidió el 31 de diciembre de 2020 el decreto para la eliminación gradual del uso del glifosato, pero el gigante agroalimentario Monsanto obtuvo recientemente un amparo que declara inconstitucional el mencionado decreto. En torno al uso de los OGM el gobierno mexicano ha declarado su compromiso de no permitir la entrada de transgénicos en la producción de maíz, sin embargo, el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC) compromete a nuestro país a favorecer el comercio de productos biotecnológicos (Ramírez-Miranda y Ayala, 2019).

⁷ La Estrategia de Acompañamiento Técnico también se propone dignificar el trabajo de los 1 300 técnicos que a la fecha están contratados y reciben puntual pago. Esta iniciativa enfrenta fuertes limitaciones, entre ellas la falta de recursos fiscales para lograr mayor cobertura; más preocupante es el reducido número de técnicos con el perfil requerido para desmontar las premisas de la revolución verde y la agricultura industrial, base de la cultura del extensionismo.

Para concluir esta referencia a la experiencia mexicana debe señalarse que, en su propósito de eliminar la intermediación en la asignación de las transferencias públicas a los beneficiarios de los programas públicos, y con ello reducir los márgenes a la corrupción y el clientelismo, el gobierno mexicano abonó al debilitamiento de organizaciones sociales de gran tradición y compromiso con las luchas de los campesinos.⁸

El nuevo paradigma alimentario para América Latina es al mismo tiempo un paradigma de desarrollo rural alternativo y solo puede construirse en el marco de una nueva articulación de la agricultura con el conjunto de la reproducción social en la escala de las diferentes naciones. América Latina cuenta con dos caudalosas vertientes para conformar los sistemas alimentarios que se requieren conforme a la coyuntura y para los tiempos por venir: la agroecología y la economía solidaria. Ambas se inscriben en el horizonte utopístico de la soberanía alimentaria y están presentes en mayor o menor medida en una multiplicidad de experiencias a lo largo y ancho del espacio rural latinoamericano, cada vez con mayores conexiones a las ciudades.

Respecto a la agroecología es suficiente para los fines de esta contribución destacar que se ha consolidado como ciencia, práctica y movimiento social contrahegemónico. Ello la lleva más allá de ser un conjunto de soluciones técnicas amigables con el ambiente y la convierte en un elemento irrenunciable del proyecto de la soberanía alimentaria, una visión radicalmente distinta con un marcado contenido político no sólo de cómo producir los alimentos, sino del significado mismo de la alimentación.

En lo que se refiere a la economía social y solidaria, su dominio abarca todo un conjunto de proyectos y experiencias de larga data en la región que van más allá del sector primario y de la cuestión alimentaria. Comporta tanto una vertiente plenamente integrada a la reproducción capitalista, como una de carácter contrahegemónico e importante potencial emancipador dirigida a la construcción de espacios de transformación del *statu quo*.

8 “Los gobiernos ‘progresistas’ no educaron políticamente a los grandes sectores populares que les apoyaban; por el contrario, combinaron una retórica pauperista con el fomento del consumismo y de las necesidades superfluas que imponían las inversiones extranjeras. Ellos sustituyeron la participación y el poder de los de abajo y la planificación de las prioridades estatales por los propios ciudadanos, para inflar el aparato estatal capitalista y sustitucionista en vez de construir una nueva red productiva y relaciones estatales sobre la base de reordenamiento del territorio [...] por los habitantes de las diversas regiones” (Almeyra, 2017, P. 161).

El Atlas latinoamericano da cuenta de la multiplicación de experiencias en torno a la soberanía alimentaria, la agroecología y la economía solidaria. Bajo un común denominador utópico y contrahegemónico su divisa es la diversidad. Ello caracteriza a los proyectos de proximidad económica social y cultural en Argentina, Brasil y Ecuador, documentados por Craviotti y Soleno (2015), Corbari (2020) y Contreras et al., respectivamente, así como a los proyectos de la emblemática Unión de Cooperativas Tosepan en México (Cobo ET AL., 2018) y los que emanan de la histórica lucha contra el despojo de las comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas del Cauca, en Colombia (Torres-Rivera, 2020), por mencionar sólo algunos.

La construcción del nuevo paradigma de desarrollo rural, agroecológico y solidario, convergente con el proyecto de la Soberanía Alimentaria representa un cuestionamiento integral e integrador al régimen alimentario corporativo. Para continuar avanzando deberá refutar conceptualmente y en la práctica el planteamiento de la Agricultura 5.0 que representa la recomposición de dicho régimen sobre nuevas bases tecnológicas. De esta manera, en el contexto de la nueva crisis alimentaria, está abierto un debate –entre la Agricultura 5.0 y la Soberanía Alimentaria- que opone significados contrapuestos de la alimentación y el ambiente.

Para la agricultura 5.0 y los actores que sustentan su discurso, la crisis ambiental planetaria es el escenario conflictivo que justifica la reestructuración tecnológica de la agricultura bajo los cánones de la cuarta revolución industrial: la genómica, la robótica, la inteligencia artificial y el uso intensivo de los recursos digitales. Vista como una rama más de la industria, destinada por ende a sustituir cada vez más al trabajo vivo en favor de las máquinas, la agricultura enfrenta el reto de poner en juego los recursos tecnológicos de última generación para producir alimentos suficientes, de manera rentable y con menor impacto ambiental. En cambio, para las organizaciones y movimientos sociales que sustentan el proyecto de la Soberanía alimentaria, la crisis ambiental, además de ser consecuencia de la hegemonía del régimen agroalimentario corporativo global y sus matrices tecnológica y organizacional, representa básicamente la evidencia de que la vía de la agricultura industrial es absolutamente incompatible con la salud de los ecosistemas y de las personas, por lo que es imprescindible retomar la vía campesina para la producción de los alimentos que requiere la humanidad.

A manera de conclusión

El régimen alimentario corporativo correspondiente a la globalización neoliberal está llegando a su fin y la evidencia de ello es la segunda crisis alimentaria mundial en menos de dos décadas. Más que de la convergencia de una crisis alimentaria con la crisis económica derivada de la pandemia y sus expresiones en los precios de los energéticos, cuyas causas se atribuyen al conflicto bélico en Ucrania, la actual coyuntura expresa una crisis multidimensional, unitaria.

Los grandes cambios de fase del capitalismo mundial se expresan en recomposiciones de la hegemonía geopolítica. Así sucedió en el tránsito al fordismo que solo pudo consolidarse después de las dos guerras mundiales. A su vez la derrota de Estados Unidos en la guerra de Vietnam sintetiza la declinación del capitalismo negociado de la posguerra y abre la puerta al proyecto conservador neoliberal. Desde esta perspectiva, la guerra en Ucrania parece estar expresando –aunque de ninguna manera causando– el fin de la globalización neoliberal como la conocimos.

Si en las esferas de deliberación del poder financiero está claro que en el escenario post Covid es posible prescindir de las políticas neoliberales a condición de preservar la globalización, corresponde al pensamiento crítico latinoamericano profundizar las líneas para la construcción de un estilo de desarrollo que responda a los desafíos más importantes de la región (la pobreza, la desigualdad y el deterioro ecológico) sin las ataduras que durante las últimas décadas impuso el pensamiento hegemónico.

Construir sistemas alimentarios alternativos de perfil agroecológico y solidario, una vez que el régimen alimentario corporativo global ha demostrado su inviabilidad, constituye una tarea ineludible para los gobiernos progresistas y un imperativo ético y político después de las calamidades desatadas por la pandemia. Un propósito en el que diversos movimientos sociales están empeñados hace décadas bajo la divisa de la soberanía alimentaria.

Referencias

- Almeyra, G. Notas sobre el fracaso de los “gobiernos progresistas” y el desarrollo rural en este siglo. **Revista ALASRU**, núm. 11, p. 151-164, México, Septiembre 2017.
- Almeyra, G., Concheiro, I., Méndez, M. y Porto Goncalves (Coords.) **Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012)**. UAM-CLACSO-Ediciones Continente, México, 2014.
- Berdegú, Julio. Una mirada crítica al desarrollo territorial rural. In: Fernández, M. I. (Org.). **Perspectivas para el desarrollo rural latinoamericano: un homenaje a Alexander Schejtman**. 1 ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2019. p. 263-283.
- Cobo, R., Paredes, L. P. y Bartra, A. ¡Somos **Tosepan! 40 años haciendo camino**. Unión de Cooperativas Tosepan y Circo Maya, México, 271 p. 2018.
- Contreras, J., Paredes, M., y Turbay, S. Circuitos cortos de comercialización agroecológica en el Ecuador. **Idesia (Arica)**, 35(3), 71-80. 2017. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34292017005000302>
- Corbari, F. **Transição agroecológica: Um estudo do experiencias no Brasil e no México**. TESE. Doutorado en Desenvolvimento Rural Sustentaável. Universidade Estadual do Este do Paraná, 2021.
- Craviotti, C. y Soleno, R. Circuitos cortos de comercialización agroalimentaria: un acercamiento desde la agricultura familiar diversificada en Argentina. **Mundo Agrario**, 16(33). 2015. Disponible en: <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv16n33a01>
- de Ita, A. “Autosuficiencia alimentaria estancada” **La Jornada**, 2 de julio de 2022.
- FAO. **Desarrollo de cadenas de valor alimentarias sostenibles: principios rectores**. Roma, 90 p.
- Favareto, A. y Empinotti, V. L. Notas sobre os desafios do planejamento rural frente ás transformacoes do inicio do seculo XXI. In Deponti, C., Freitas, T., Favareto, A. (Organizadores), **Tres décadas de planejamento en áreas rurais: Balancos e perspectivas**. Pedro & Joao editores, 405 p. 2021.
- Friedmann, H. The Political Economy of Food: A Global Crisis. **New Left Review**, 197, p. 29–57, 1993.
- Inter-American Development Bank (IDB). Nearshoring can add annual \$78 bln in exports from Latin America and Caribbean. **News**. 2022. <https://www.iadb.org/en/news/nearshoring-can-add-annual-78-bln-exports-latin-america-and-caribbean>
- López, E. 67% del total de personas que murieron por COVID-19 en México tenía diabetes, hipertensión u obesidad: López-Gatell. **El Financiero**, Ciudad de México, julio 28 de 2020.

- Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD), El precio de la guerra. **Perspectivas económicas de la OCDE**, junio de 2022. <https://www.oecd.org/perspectivas-economicas/>
- Ramírez-Miranda, C. y Ayala, E. El Tratado de Libre Comercio de America del Norte (TLCAN) en el nuevo escenario político. En: Baca, J. y Pérez, E. (Coordinadores) Análisis de políticas públicas para el desarrollo agrícola y rural en el marco de la renegociación del TLCAN- Universidad Autónoma Chapingo, p. 9-38. México, 2019.
- Romero-Nájera, D., Puertas-Santana, N., Rivera-Martínez, M., Badillo-Alviter, G. y Rivera-Vázquez, P. Covid-19 y enfermedades crónicas, un análisis en México. **Revista Médica de la UAS**, vol. 11, núm. 1, p. 61-71. Enero-marzo de 2021.
- Stanley, A. La guerra desata una crisis alimentaria. **Finanzas & Desarrollo**, Fondo Monetario Internacional (FMI), junio 2022, en <https://www.imf.org/es/Publications/fandd/issues/2022/06/war-fuels-food-crisis-picture>
- Suárez, V. **Estrategia de Acompañamiento Técnico**. Video. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. Gobierno de México, <https://www.youtube.com/watch?v=beiPmuyHYVA> 2020.
- The White House (2021). **Executive Order on America's Supply Chains**. February 2022. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains/>
- The White House. Fact sheet: President Biden Announces the Americas Partnership for Economic Prosperity. 2022. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/08/fact-sheet-president-biden-announces-the-americas-partnership-for-economic-prosperity/>
- Valencia, M.; Le coq, J.; Favareto, A.; Samper, M.; Sáenz-Segura, F. y Sabourin, E. Políticas públicas para el desarrollo territorial rural en América Latina: balance y perspectivas. En: **Eutopía**, Quito, n. 17. 2020, p. 25-40.
- World Bank Group. **Commodity Markets Outlook: The Impact of the War in Ukraine on Commodity Markets**, April 2022. World Bank, Washington, DC.
- World Economic Forum (WEF). Charting the Course for Global Value Chain Resilience. January 2022a. https://www3.weforum.org/docs/WEF_Charting_the_Course_for_Global_Value_Chain_Resilience_2022.pdf
- World Economic Forum (WEF). What's next for the global economy? Experts talk inflation, stagnation and (de-)globalisation at Davos 2022. June, 2022b. <https://www.weforum.org/agenda/2022/06/davos-2022-global-economic-outlook/>

Territorios en transformación productiva en la Norpatagonia. Transición energética y nuevas inversiones en Vaca Muerta a la salida de la pandemia del COVID 19. Un aporte para las PyMEs de hidrocarburos

S. Graciela Landriscini

Consideraciones preliminares

En el presente capítulo, y como parte de los múltiples cambios que se suceden a velocidad en el mundo y en Argentina en tiempos de globalización, financiarización, transición energética, y conflictos geopolíticos traducidos en confrontaciones bélicas, se abordan algunas cuestiones que refieren al nuevo posicionamiento de territorios asociado a proyectos extractivos y de procesamiento de recursos naturales, en el marco del empleo de nuevas tecnologías y de fuertes debates legales, inter jurisdiccionales, laborales y ambientales.

Como caso particular se retoman cuestiones expuestas en trabajos propios y en coautoría de años anteriores y en nuevas fuentes disponibles, que dan cuenta de un conjunto de transformaciones productivas y organizativas en curso en las cadenas de producción de los hidrocarburos, sumadas a la construcción de nueva infraestructura con fuerte impacto territorial, que se vienen desarrollando en la última década en cuencas de la Norpatagonia argentina y que se han acelerado e intensificado a la salida de la pandemia del COVID 19, producto del cambio tecnológico, del estallido de la guerra entre Rusia y Ucrania y del consecuente ascenso de los precios de la energía.

Las transformaciones técnico productivas, la radicación de inversiones por parte de compañías ligadas a los hidrocarburos -en especial Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF)- y de prestadoras de servicios, de transportistas y de proveedoras de insumos y equipos, junto al asentamiento de nuevos contingentes de población y la construcción de obras públicas, modifican la configuración territorial en las áreas hidrocarburíferas de la Norpatagonia. Tales cambios se vienen operando con particular intensidad y velocidad en la última década, tiempo en que se inició un ciclo de exploración de reservorios no convencionales que hasta el presente fue sumando progresivamente pilotos y desarrollos extractivos a gran escala tanto en gas como en petróleo. (Landriscini, 2021, 2020).

En el nuevo ciclo se han impulsado *joint ventures* entre compañías del sector, que concretaron estudios geológicos, movimientos de suelos, la instalación de *rigs* de perforación y de redes y torres de electricidad, y la construcción de sitios de almacenamiento de insumos, piletas, ductos y plantas de procesamiento, junto a la adopción y puesta a punto de nuevas tecnologías en el *upstream* para la extracción de *shale oil*, *shale gas* y *tight gas*. A partir de los nuevos proyectos, se introdujeron profundos cambios en la organización del trabajo a campo y en la planificación y seguimiento *on line* de las operaciones de exploración desde los centros de datos con el uso de la geonavegación y de sensores en los yacimientos. La digitalización fue incorporada para el procesamiento de grandes volúmenes de información generada en las distintas fases de los procesos desplegados en los depósitos de hidrocarburos de arcillas y arenas compactas, para el control de las fracturas hidráulicas y la dinámica de los pozos, y de los tiempos y resultados de las operaciones. La automatización de procesos y el uso de sensores permite la producción

de información y el registro de indicadores acerca del consumo de agua, arena y geles en las fracturas, de los volúmenes extraídos, y de los tiempos y costos insumidos en las perforaciones, en la terminación de pozos, y en la logística. Estos cambios trajeron consigo modificaciones en los convenios colectivos laborales, conflictos y revisiones de las normas de seguridad toda vez que accidentes laborales encendieron luces de alarma (Landriscini, 2020, 2019a, Cretini, 2018)

Los procesos más relevantes vienen teniendo lugar en la cuenca Neuquina (extendida en la provincia de Neuquén, y en parte de las provincias de Río Negro, La Pampa y Mendoza), en la que involucran fundamentalmente a la formación geológica Vaca Muerta cuya superficie alcanza a 30.000 kilómetros cuadrados. A una profundidad promedio de 3.800 metros, la formación posee recursos que la ubican en el segundo lugar del mundo en materia de gas de reservorios no convencionales y en el cuarto lugar en materia de petróleo del tipo *shale oil*. (Landriscini, 2021, 2020, 2018)

A partir de los estudios exploratorios llevados adelante en la cuenca Neuquina, de la sanción de la ley 26.741 de soberanía hidrocarburífera en 2012 que renacionalizó el 51% de las acciones de la compañía nacional YPF, y estableció como objetivo prioritario “*el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos, su exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización*”; y de la sanción de la ley 27.007 de 2014 de promoción de las inversiones en reservorios no convencionales, se puso en marcha un plan de concesiones de áreas y de evaluación integral de proyectos de inversión. Los pilotos y desarrollos se tradujeron en la multiplicación de perforaciones verticales y horizontales, en la construcción de instalaciones eléctricas, de ductos, de plantas para el procesamiento de los hidrocarburos extraídos y de infraestructura logística. Al presente en función de los recursos disponibles y los volúmenes que se extraen se proyecta avanzar en el autoabastecimiento de gas de modo de cumplir con los objetivos del milenio en materia de reducción de emisiones. La expansión prevista fundamenta la reversión de los gasoductos que proveen gas natural desde Bolivia para llevar gas de Vaca Muerta hacia el norte del país, y la remodelación del gasoducto trasandino a Chile para envíos de gas natural en contra estación. Al mismo tiempo, y como modo de reducir las importaciones de gas natural licuado (GNL), se ponen en marcha la construcción de un gasoducto en dos etapas desde la zona productora de Vaca Muerta hasta la región

pampeana y mesopotámica que abastecerá el consumo industrial y residencial, a lo que sumará a posteriori la construcción de una planta de licuefacción por convenio entre YPF y la empresa estatal malaya Petronas en la zona del Puerto Rosales, cercano a Bahía Blanca, que permitirá exportar gas natural licuado en buques al mundo.

Los desarrollos masivos generaron nuevos debates sobre el modelo productivo; sobre el rol de YPF y del capital extranjero asociado en el nuevo ciclo de los hidrocarburos; acerca de la promoción de inversiones, de la libre disponibilidad y la transferencia de divisas por parte de compañías extranjeras; respecto a las posibilidades y restricciones de la industrialización en origen de parte de las producciones obtenidas de gas y de petróleo, y con relación a la participación de las provincias en los acuerdos de concesión, en la evaluación de las inversiones propuestas, en el financiamiento de obras de infraestructura y en distribución de las regalías. Asimismo, los agentes económicos regionales, prestadores de servicios, representantes de organizaciones gremiales empresarias y del trabajo, de cámaras nacionales de la industria, intendentes, académicos y sectores políticos plantearon desde el inicio múltiples inquietudes acerca del impacto de los desarrollos no convencionales. Se expresó el interés por conocer los volúmenes a extraer, las localizaciones y la proyección temporal de las inversiones, su alcance y cronogramas, y acerca del recupero de las mismas en tiempos de transición energética; el impacto ambiental local de las perforaciones horizontales, de las tecnologías de fractura, de los insumos químicos empleados en ellas y el destino del agua del *flow back*, así como la incidencia en la organización territorial, lo que demandó estudios y proyectos para el ordenamiento de los espacios para empresas y de los servicios en las localidades próximas a los yacimientos y en el área metropolitana neuquino/rionegrina. (Landriscini, 2020)

En el mismo sentido, las empresas regionales han demandado incidir en el balance industrial esperado y de los servicios especiales, y en la definición de las modalidades de contrato proveedor/cliente en la cadena de valor y el papel reservado a las pequeñas y medianas empresas; reclaman financiamiento de proyectos innovadores a introducir para responder a los estándares requeridos por la industria y para la capacitación del personal; conocer las mejoras de productividad y los mecanismos de distribución de la renta; concertar las condiciones laborales y los estatutos profesionales; y planificar la infraestructura social

en virtud de los desplazamientos de las poblaciones. A ello se agregan, la preocupación de pequeños y medianos productores agropecuarios por los usos del suelo y el agua en actividades agrícolas y ganaderas de subsistencia y/o capitalizadas; las tensiones con pueblos originarios por el modo comunitario de uso de la naturaleza y por la toma de decisiones y el avance de los desarrollos en las tierras que ocupan; por la llegada de migrantes de otras regiones, y por la circulación, la seguridad ciudadana y el riesgo ambiental. (Landriscini, 2020).

El desarrollo de los hidrocarburos de reservorios no convencionales introdujo transformaciones que se manifiestan en las cadenas de valor del petróleo y el gas que tienen entre sus protagonistas principales a YPF con desarrollos en la zona este de la cuenca Neuquina, con cabecera en Añelo, otros próximos a la zona de influencia de la capital provincial o en la zona de Plaza Huincul Cutral C6 y los restantes en la zona norte, próxima al río Colorado junto a Rinc6n de los Sauce. Se agregan a ellos desarrollos de gas no convencional en el ejido de la localidad de Allen (Río Negro) y los que siendo pozos maduros convencionales est6n localizados en Catriel al noroeste de la provincia de Río Negro. (Landriscini, 2020)

Se han ido sumando a las concesionarias, operadoras y firmas de servicios especiales en el rubro, las peque1as y medianas empresas proveedoras de bienes y servicios a las operadoras y sus contratistas. Frente a la ampliación de las inversiones en la cuenca, la intensificaci6n de los desarrollos y la aceleraci6n de los procesos de exportaci6n en particular de petr6leo crudo, y de gas en contra estaci6n, se multiplica la instalaci6n de torres de perforaci6n en los yacimientos, y de bombas para uso en las fracturas hidr6ulicas alcanzando al presente niveles de productividad y de producci6n hist6ricos de gas y petr6leo. Por caso de abril a agosto de 2022 se han alcanzado vol6menes de producci6n cercanos a los 290.00 barriles/día para petr6leo crudo, superiores a los m6ximos obtenidos en 2005, y m6ximos tambi6n en la producci6n de gas natural impulsada por el Estado nacional a trav6s del Plan Gas Ar. Ello incrementa las demandas de m6ltiples servicios a la actividad, y la habilitaci6n de nuevos espacios para la instalaci6n de obradores, y bases con galpones, oficinas y viviendas que involucran empresas locales, nacionales y extranjeras. La organizaci6n del sector en el *upstream*, da cuenta de un funcionamiento en el que predominan las relaciones de proximidad entre empresas, de casi integraci6n vertical y de subcontrataci6n en distintos modelos, y

en proyectos a gran escala vía la constitución de uniones transitoria de empresas. (Landriscini, 2018, 2019b, 2020)

La progresiva concreción de pilotos y desarrollos en *shale oil*, *shale gas* y *tight gas*, que dio origen a múltiples negociaciones y acuerdos entre empresas y las instancias estatales, fue acompañada con ritmos dispares por programas nacionales y provinciales de construcción de infraestructura productiva, de transporte, energía, agua y comunicaciones, de capacitación de personal y orientados al fortalecimiento de las capacidades del tejido empresarial regional dedicado a los servicios económicos y personales.

Las cuestiones de la infraestructura vial y de la urbanización, en particular en Añelo, localidad de la cuenca Neuquina situada en la zona de la Confluencia, y que ha venido recibiendo el mayor impacto de las inversiones privadas, avanzaron, aunque con ritmos diversos y demoras producto de la complejidad del acceso al financiamiento frente a los cambios de las políticas en las distintas gestiones gubernamentales nacionales, el endeudamiento externo, la volatilidad macroeconómica argentina y el impacto de la pandemia del COVID 19. En ese marco se proyectaron nuevos parques industriales cuya puesta en marcha avanzó a menor ritmo que el requerido por las empresas en virtud de la necesidad de realización de obras maestras para la provisión de servicios. Se ampliaron las instalaciones del Parque Industrial de Neuquén, se avanzó en dotar de Parques industriales a Añelo y de ampliar las instalaciones en el de Centenario, y por este tiempo se pone en marcha el Parque Industrial de Senillosa. Se construyeron, asimismo, por parte de las concesionarias y operadoras acueductos, oleoductos, gasoductos locales y plantas compresoras de gas y de procesamiento de crudo. Y se gestaron iniciativas organizativas tendientes a promover la creación de *clusters* de empresas por rubro y la renovación y ampliación de las cámaras de PyMes en el nivel provincial, junto a otras de alcance nacional. Junto a ello se crearon delegaciones de distintos organismos públicos en las localidades de mayor desarrollo no convencional en la cuenca Neuquina. La sanción y las sucesivas modificaciones de la Ley de Compre Neuquino fueron introduciendo regulaciones y beneficios para las empresas locales para operar en la zona, a lo que se agregaron normas para acceder a tierras de uso industrial, y para participar en los concursos de precios y licitaciones. A ello se agregaron nuevas demandas sindicales

y revisiones de estatutos profesionales y normas de trabajo a campo. (Landriscini, 2020)

En los sucesivos ciclos de extracción, procesamiento y transporte se avanza en la incorporación de nuevas tecnologías en el *upstream* y en la logística, la introducción de la geonavegación en el monitoreo de pozos, las fracturas simultáneas, la generalización de la digitalización, el desarrollo de nuevos procedimientos en las fracturas hidráulicas, y el control ambiental y de seguridad.

Como parte del tercer anillo de la cadena de valor, las pequeñas y medianas empresas y los profesionales y técnicos trabajadores por cuenta propia enfrentan múltiples desafíos en su desenvolvimiento para responder a las demandas del mercado y a las exigencias de coordinación y adaptación a las nuevas tecnologías, a los niveles de costos que reconocen las compañías, a la volatilidad de precios y tarifas, y a las condiciones contractuales, que en algunos casos son del modelo “*on call*”. El acceso al financiamiento para cubrir gastos operativos, para la construcción de instalaciones y para la adquisición de equipos, vehículos y componentes, así como para la gestión de las certificaciones de seguridad y de las garantías, y la obtención oportuna de información estratégica técnica y económica, son algunos de esos desafíos, en un sector globalizado en el que predomina la asimetría de las relaciones de intercambio entre los agentes de los distintos eslabones de las cadenas de producción.

Las actividades en el *upstream* en los yacimientos no convencionales son exigentes por la cuantía de inversiones que suponen, los requerimientos tecnológicos y de escala y por los estándares de calidad y seguridad que deben cumplirse en los procesos; los tiempos y costos, y la competencia entre firmas. La volatilidad de los mercados y de los precios internacionales constituye otro factor que introduce inestabilidad en los contratos inter empresarios y laborales a mediano plazo. Por ello, los proyectos de desarrollo del *upstream* plantean la necesidad de acuerdos amplios y con vigencia en plazos largos por las inversiones que implican, y también los contratos de aprovisionamiento interno y externo, que son difíciles de definir en tiempos de incertidumbre, entre compañías concesionarias, operadoras, empresas de servicios especiales, proveedores PyMEs, y sindicatos. Ello por cuanto dichos contratos deben garantizar el cumplimiento de los programas de exploración, perforación y terminación de pozos, de la logística del aprovisionamiento y

transporte, tanto de los insumos como la arena y el agua para las fracturas hidráulicas, como de los equipos y la producción, los protocolos de seguridad laboral y ambiental, los servicios de asistencia sanitaria, jurídica y de comunicaciones y en materia de vinculación con los responsables municipales y los pobladores de las zonas adyacentes. (Landriscini, 2021, 2020, Landriscini y Rubino, 2019)

A los fines de aportar a la formulación de políticas para impulsar el *upgrading* de las PyMEs en la cadena productiva de los hidrocarburos frente a las transformaciones productivas en curso en el territorio de Vaca Muerta, se han consultado antecedentes oficiales disponibles, informes sectoriales, archivos periodísticos, y se ha recolectado información de campo que da cuenta de la integralidad y la complejidad de los procesos. Se ha revisado información acerca del crecimiento exponencial y de la diversidad de las demandas de empresas de servicios producto de los desarrollos en factoría, así como para la implementación de innovaciones asociadas a la industria 4.0. A partir de ello se elaboró una propuesta de intervención pública orientada a la promoción del desarrollo tecnológico de las unidades pequeñas y medianas que integran las cadenas de valor de los hidrocarburos, la que se presenta sintetizada al cierre de los análisis del presente capítulo.

La propuesta tiene el alcance de un Proyecto de ley. Como tal, ha sido presentada en la Cámara de Diputados de la Nación en 2021, a la salida de la pandemia del COVID 19 y frente a la necesidad de sustituir las importaciones de gas y de petróleo en un escenario macroeconómico de fuerte restricción externa. El Proyecto debe compatibilizarse en su contenido con los marcos regulatorios nacionales previstos para el sector de los hidrocarburos y para las operaciones en yacimientos de recursos no convencionales en la transición energética.

Se propone la creación de un fondo fiduciario con el objeto de financiar el desarrollo tecnológico e industrial de las PyMEs de las cadenas de valor de los hidrocarburos, de modo de viabilizar el acceso a nuevas tecnologías, la incorporación de innovaciones organizativas y la capacitación del personal; la introducción de nuevos equipos y maquinarias, la digitalización de procesos y la realización de evaluaciones internas acerca del cumplimiento de los objetivos, normas y resultados esperados. También apunta a promover inversiones en instalaciones nuevas y en ampliaciones, a fin de fortalecer las capacidades operativas de este segmento de firmas, su anclaje territorial y su aporte al desarrollo re-

gional a partir de proyectos innovadores que incluyan la formación de equipos calificados de trabajo con eje en las nuevas tecnologías, y avances en materia de seguridad industrial y ambiental.

Curva de aprendizaje, expansión a nuevas áreas, producción y exportaciones

Recuperada la demanda mundial y nacional de petróleo crudo en elevado porcentaje, por el fin de las restricciones de circulación de bienes y personas que golpearon la industria hidrocarburífera global y nacional producto de la pandemia del COVID 19, y en un escenario geopolítico nuevo que reposiciona a los países que exhiben importantes desarrollos hidrocarburíferos, y disponen de tejidos de empresas operadoras y de servicios en el *upstream*, *midstream* y *downstream*, en septiembre de 2022 la mitad de la producción de gas y petróleo en Argentina proviene de los yacimientos de Vaca Muerta localizados en la provincia de Neuquén. La actividad en la formación *shale* se encuentra en un pico de desarrollo y la producción no convencional ya representa la mitad del total producido en el país, siendo record los niveles de exportación de petróleo crudo logrados en los últimos meses producto de la recuperación de la demanda mundial y del aumento del precio internacional.

En materia de gas y para reducir las importaciones, el Estado nacional ha convocado nuevas licitaciones en el marco del Plan Gas Ar. Ello abre la posibilidad de seguir creciendo en producción para el abastecimiento interno de gas natural, con proyección a exportar gas natural licuado a futuro. Para la concreción del abastecimiento a la demanda residencial e industrial en las zonas de mayor población y actividad económica del país, se encuentra en sus inicios la construcción del gasoducto Presidente Néstor Kirchner que parte desde Tratatayén en Vaca Muerta a Salliqueló en la región pampeana y que a futuro llegará a San Gerónimo. La obra de 573 km demanda una inversión no menor a los US\$2.500 millones, parte de la cual la financia el Estado nacional, junto a los aportes de las compañías privadas del sector. El gasoducto habrá de tener una extensión hacia la zona del puerto de Bahía Blanca en cuyo entorno se instalará a futuro una planta de licuefacción (en Puerto Rosales) de modo de permitir las operaciones de exportación de GNL en buques. Dicha planta constituye otra gran inversión sectorial que YPF ha evaluado cercana a los USD 4.000 millones según la capacidad de

procesamiento y que ha convenido construir junto a la empresa estatal malaya Petronas.

El aumento del precio del petróleo estimulado por la progresiva recuperación de la actividad económica mundial, constituye otro atractivo para las compañías que promueven aumentos en su producción con miras a la exportación. La dinámica de ambos rubros, gas y petróleo crudo, ha permitido ir reincorporando los trabajadores suspendidos en la pandemia que llegaron a 20 mil, y reforzó el poder de negociación de los gremios, que se tradujo recientemente en cambios en la Adenda de los Convenios Colectivos de 2017, los que significaron el aumento del número de trabajadores en los equipos de perforación y en mayor seguridad industrial y sanitaria. En estudios previos se había investigado el impacto de la Adenda a los convenios vigentes aplicada al trabajo en yacimientos no convencionales y sus implicancias en la intensificación del trabajo, la reducción de derechos y la ampliación de la jornada laboral y los riesgos consecuentes, que luego se tradujeron en el crecimiento de accidentes y muertes en los sitios de trabajo en distintas compañías operadoras y prestadoras de servicios especiales. (Landriscini, 2018)

Hoy la expansión del área en desarrollo masivo en la formación geológica Vaca Muerta, y el crecimiento del número de perforaciones en ramas laterales de entre 3.000 y 4.000 metros cuenta con el aprendizaje desarrollado a lo largo de la última década por YPF a partir de sus equipos de ingeniería y del intercambio con otras empresas del sector a nivel mundial, en particular en las cuencas petroleras de los Estados Unidos.

A ello se agregan las experiencias del último año de realización de fracturas hidráulicas simultáneas de pozos (*simul frac*), las que permiten ahorrar tiempo, costos, y combustible, obtener más producción simultánea y generar menores emisiones. Todo ello apunta a mejorar la eficiencia del trabajo en el *upstream* y a cuidar el medio ambiente. Asimismo, la técnica de *simul frac* permite ahorrar el uso de equipos de fractura que resultan escasos en el actual ciclo de expansión, siendo que se calcula que hay 10 sets activos en el país por este tiempo y 8 de ellos se encuentran operando en la cuenca Neuquina. Los equipos de perforación, terminación y de fractura se deben importar, lo que constituye una restricción en tiempos de escasez de divisas. Ese es el principal impedimento para profundizar en los proyectos no convencionales incluso más allá de Vaca Muerta. Es allí donde la curva de aprendizaje juega un papel fundamental y posiciona a la región. El conocimiento que obtu-

vieron los equipos de trabajo de las operadoras en materia de geología, de ingeniería de pozos, y de fracturas y los aprendizajes coordinados en las distintas experiencias desarrolladas en Vaca Muerta en los últimos diez años en tecnología, la eficiencia lograda, las reducciones de tiempos y los métodos de producción son de gran utilidad para el nuevo tiempo de expansión.

A partir del crecimiento del número de pozos activos y de los avances tecnológicos y organizativos, durante los últimos dos años la **producción de petróleo del país se incrementó un 22% y la de gas un 14%, con un aporte fundamental de la cuenca Neuquina y de la formación geológica Vaca Muerta.** Mientras que las extracciones no convencionales de gas (*tight* y principalmente *shale*) crecieron un 45%, las de crudo se duplicaron e impulsaron las exportaciones que hoy alcanzan niveles récord. Por caso Neuquén exportó en los últimos meses el 19% de la producción de petróleo crudo. Y en el caso del gas, el Plan Gas.Ar permitió no solo frenar el declino del segmento, sino también **generar un volumen de gas incremental de 9.690 millones de metros cúbicos/día entre mayo de 2021 y julio de 2022.** Además, el programa permitió un ahorro fiscal de 5.885 millones de dólares. El avance de la actividad en la zona de Vaca Muerta da cuenta de que en ella se encuentran trabajando más del 50% de los equipos de perforación que operan en el país, y que alcanzan el número de 56. Según un relevamiento privado desarrollado hace pocas semanas, han estado en operación en toda la Argentina unos 164 equipos, 56 de ellos de perforación, 54 de workover y 64 de pulling. De ese total, en la Cuenca Neuquina hay 36 perforadores en actividad (33 en Neuquén y 3 en Río Negro). (La Mañana de Cipolletti, 26 de septiembre de 2022).

En cuanto a los avances de las concesiones y desarrollos en Vaca Muerta, según información del Instituto Argentino de Petróleo y Gas, y de la Secretaría de Energía de la Nación, a febrero de 2022 existían 42 áreas concesionadas y 20 operadoras que cubren un porcentaje cercano al 10% de la formación geológica.

Entre ellas destaca **YPF** como la operadora con mayor nivel de desarrollo del *shale*, con 17 torres operativas en la cuenca, 16 de ellas en Neuquén y una en la vecina provincia de Río Negro. La mayoría está perforando en la ventana de petróleo de Vaca Muerta en las áreas más productivas y desarrolladas por la compañía como Loma Campana, Bandurria Sur y La Amarga Chica, y otras en Rincón de los Sauces.

De ese total, 11 perforadores se encuentran en áreas que conforman la regional este de la compañía. El grueso de la campaña de perforación de YPF, que este año 2022 comprende unos 120 pozos conectados, se concentra en el desarrollo en esas tres áreas de la zona de Añelo, que la empresa denomina el *hub core* de su negocio, con tres plataformas en cada yacimiento. Mientras que Aguada del Chañar y Loma Amarilla Sur tienen una cada uno. Por otro lado, las otras cuatro torres se ubican en áreas que integran la regional oeste (Rincón del Mangrullo-Aguada de la Arena-La Ribera).

Tecpetrol cuenta con cuatro perforadores activos, dos de ellos dedicados al desarrollo de Fortín de Piedra, el principal yacimiento de *shale gas* del país; uno en Los Bastos, donde la compañía inició un piloto exploratorio orientado al petróleo en cercanías de la localidad de Senillosa; y otro equipo en el yacimiento rionegrino Aguada del Indio Sur. Por su parte, **Vista Oil & Gas**, con capitales de origen fundamentalmente mexicanos, avanza en el desarrollo de su yacimiento estrella Bajada del Palo Oeste, uno de los más prolíficos del *shale* neuquino, con dos plataformas de perforación; a la vez que perfora con otro equipo en la concesión Aguada Federal, donde ya completó y conectó los dos primeros pozos. La compañía planea cerrar el año con 32 pozos nuevos de petróleo no convencional. En total, Vista tiene 47 pozos activos en el *shale* y espera cerrar el año con 60, con el objetivo de reducir costos de perforación y completación.

Shell tiene en actividad tres perforadores en sus yacimientos Coirón Amargo Sur Oeste, Sierras Blancas y Cruz de Lorena. Ya alcanzó una producción cercana a los 45 mil barriles diarios de petróleo crudo, el triple que hace un año atrás. Para evacuar ese incremento de su volumen de crudo, tiene en construcción un oleoducto de 105 km de extensión que entrará en operación en el último trimestre de 2022. Irá desde Sierras Blancas en Neuquén hasta Allen en Río Negro a fin de conectarse al oleoducto troncal, y tendrá una capacidad de transporte de 120 mil barriles de petróleo por día.

Pan American Energy (PAE) tiene dos perforadores activos en Aguada Pichana Oeste y Lindero Atravesado. En 2023, la compañía planea perforar 12 pozos en Lindero Atravesado, 10 en Aguada Pichana Oeste, 6 en Coirón Amargo Sur Este (CASE) y dos en Aguada de Cánepa,

Pluspetrol tiene dos perforadores trabajando en Neuquén, uno en La Calera, uno de los yacimientos de *shale* gas con mayor potencial de la cuenca, y el otro en Loma Jarillosa Este. En esa área, la petrolera ha comprometido un plan piloto para poner en producción dos pozos horizontales en tres años. Recibió la concesión no convencional del bloque hace un par de meses atrás.

Pampa Energía tiene una plataforma perforando en el yacimiento gasífero Sierra Chata, donde lleva adelante un proyecto piloto en sociedad con Exxon Mobil y TotalEnergies, (de *tight* gas).

Chevron, con un equipo, avanza en experiencias en el yacimiento El Trapial. Perforará entre 2022 y 2023 16 pozos en la fase piloto, el triple de lo que tenía comprometido.

Phoenix Global Resources, con una plataforma, sigue perforando Mata Mora Norte, área que se encuentra ubicada en la ventada de *shale oil* de Vaca Muerta. En total perforará cuatro pads y 12 pozos, con una inversión aproximada de U\$S110 millones.

TotalEnergies continúa el desarrollo del bloque gasífero Aguada Pichana Este, en busca de duplicar su producción, para pasar de 8 MM-m³/d en la actualidad a unos 14 MMm³/d en 2023.

En un ranking nacional de perforación por empresa, se tiene el siguiente detalle: **YPF** es la operadora del país con más equipos en actividad, con unos 72 (21 perforadores, 21 workover y 30 pulling). Segunda se encuentra **Pan American Energy** con 32 (9 perforadores, 16 workover y 7 pulling). Luego sigue **Tecpetrol** con 10 (5 perforadores, 3 workover y 2 pulling). Con 7 equipos cada una continúan **Vista, Capex y Compañía General de Combustibles**. **Pluspetrol** cuenta con 5 equipos de torre en actividad y **Shell** con 3.

En materia de empresas de servicios, entre las que existe un alto grado de internacionalización por el origen de los capitales y la trayectoria, el ranking de actividad y equipos indica lo siguiente: San Antonio Internacional es la compañía con más torres en todo el país, con 155, seguida de DLS, con 80. Luego están Venver (26), Quintana (24), H&P (20), YPF (13), Nabors (13), Petreven (11), Emepa (11), Tacker (10), Ensing (6), Estrella (6), Petrex (4), Condor (3), Macrico (3) y Skanska (3).

La disponibilidad de equipos de perforación y de sets de fractura es una de las grandes limitantes que enfrenta Vaca Muerta para dar un salto de escala, una vez que estén disponibles las ampliaciones de los sistemas de transporte. La Provincia de Neuquén considera que con 53 perforadores y 15 sets de fractura se podrá triplicar la producción.

YPF, Vista Oil & Gas y Shell, son las compañías responsables de casi el 80% de los barriles de *shale oil* que se generan desde la formación geológica Vaca Muerta. Tienen entre las tres un total de 8 bloques en desarrollo masivo, y bombearon casi 194.000 barriles de *shale oil* por día en agosto de 2022, un máximo histórico. A ello se agregan aportes de áreas en piloto y en desarrollo preliminar. El total de lo producido en Vaca Muerta alcanzó a 244.600 barriles días de *shale oil* y en Neuquén, 289.000 barriles día en total con el aporte de yacimientos convencionales, según la Secretaría de Energía.

En cuanto a las áreas de estas tres principales compañías en Vaca Muerta se tiene que:

YPF es la que más producción opera desde la formación de la mano de su tridente de áreas de petróleo en desarrollo masivo: Loma Campana, La Amarga Chica y Bandurria Sur. Según los datos oficiales de la secretaria de Energía, Loma Campana registró extracciones de 66.780 barriles de *shale oil* por día en agosto de 2022. Es por gran margen el área petrolera más importante de Vaca Muerta y más que duplica lo que aportan en total, por separado, las otras dos empresas del podio. En ese mes entre los tres bloques en desarrollo masivo produjo 135.035 barriles de petróleo *shale* por día. La Amarga Chica es el segundo bloque más importante de petróleo que opera YPF y en agosto registró extracciones totales de 40.340 barriles diarios aproximadamente. Por último, Bandurria Sur generó cerca de 28.520 barriles diarios. Si se tiene en cuenta la producción total que operó YPF desde Neuquén en agosto, el total asciende a unos 163.605 barriles por día. Vista & Oil fue la segunda productora de *shale oil* en agosto de 2022, y el grueso de su producción lo aportó desde su única área en desarrollo masivo: Bajada del Palo Oeste, alcanzando un total de 29.600 barriles de petróleo *shale* por día. Entre petróleo de origen convencional y producción de *shale oil* de áreas en etapas de desarrollo preliminares el total de producción desde Neuquén de la compañía Vista ascendió en agosto a 37.640 barriles por día.

Shell, por su parte, fue la tercera productora de *shale oil* de bloques en desarrollo masivo durante agosto de 2022 que alcanzó un total de sus bloques cercano a los 27.640 barriles de petróleo diarios. Actualmente la firma tiene un total de cuatro bloques en la etapa de mayor actividad que son: Cruz de Lorena, Sierras Blancas, Coirón Amargo Sur Oeste y Bajada de Añelo, que es la más nueva. Un total de 9.690 barriles de *shale oil* diarios extrajo Shell desde Cruz de Lorena, su bloque de mayor producción. En segundo y tercer lugar se ubicó Sierras Blancas y Coirón Amargo Sur Oeste, con unos 8.615 y 6.970 barriles de *shale* por día, respectivamente. Por último, Bajada de Añelo alcanzó extracciones por 2.365 barriles por día.

En materia de exportaciones de gas y petróleo desde Vaca Muerta, en los primeros siete meses del 2022, se han superado ventas por U\$S 1.000 millones. Es el balance de los envíos al exterior de petróleo y gas de los primeros siete meses del año. En comparación con los ingresos de todo el 2021 representan un salto del 700%, lo que habla por sí solo de la aceleración de la producción y la colocación a la salida de la pandemia y en tiempos del conflicto bélico en el este europeo. Los altos precios internacionales que alcanzaron valores cercanos a los U\$S 100 el barril de crudo en julio de 2022 y la mayor producción, potenciaron las exportaciones de hidrocarburos de Neuquén. Desde Neuquén entre enero y julio de 2022 salieron 9.073.300 barriles de petróleo crudo. De acuerdo un informe especial elaborado por el Ministerio de Energía y Recursos Naturales del gobierno de Neuquén, entre enero y julio de 2022 las exportaciones de gas natural y petróleo sumaron un total de U\$S1.026,7 millones, traccionadas con fuerza por los envíos del crudo de la formación *shale*. Ello representa casi el 700% más en relación con el total de los ingresos de U\$S 129 millones por exportaciones de hidrocarburos que se registraron en 2021.¹

En el caso del gas natural, durante julio de 2022, se exportaron desde Neuquén 3,16 millones de metros cúbicos por día, con un precio promedio que estuvo cerca de duplicar al valor que se abona por los contratos del Plan Gas.Ar, ya que fue de U\$S7,77 por millón de BTU.

¹ Es necesario advertir que los datos de la cantidad exacta de barriles exportados tienen una demora importante en conocerse, ya que la provincia de Neuquén los contabiliza recién cuando esa producción paga regalías y se conoce su destino. En cuanto a los sistemas de información oficial de la Secretaría de Energía de la Nación que suman mes a mes estos datos, están desactualizados ya que no contabilizan las exportaciones de empresas como Petronas, o la Compañía de Hidrocarburos No Convencionales (YPF y Chevron) que son algunas de las empresas que más barriles exportan.

Estas exportaciones que en julio sumaron U\$S28 millones, se dieron de la mano de 6 empresas productoras: Tecpetrol (29%), YPF (25%), TotalEnergies (15%) Pan American Energy (15%), Pampa Energía (10%) y Wintershall DEA (5%). Entre enero y julio, las exportaciones de gas desde Neuquén acumularon 723 millones de metros cúbicos, un incremento del 720% en relación con el volumen exportado en el mismo período del año pasado, y prometen multiplicarse con la apertura de la temporada de exportación en firme hacia el otro lado de Los Andes. Las mayores exportaciones desde Neuquén imprimen un fuerte impulso al Fondo Anticíclico creado por el gobierno provincial, el cual se nutre de las regalías recaudadas a partir de la producción exportada y que, con el salto de los envíos a Chile, ha sobrepasado todas las expectativas de ingresos, llegando a los \$ 5.000 millones en 2022.

El avance de la producción en Neuquén, producto del crecimiento del nivel de actividad del último año resultante de los proyectos en curso, según informes oficiales del ex Secretario de Energía Darío Martínez obtenidos al 1 de octubre de 2022, da cuenta de que las regalías hidrocarburíferas en la provincia de Neuquén durante 2021 fueron de U\$S 1.402 millones, un aumento del 171% respecto a 2020. Además, en 2020 había 9.000 trabajadores activos en el sector energético y en 2022 se llegó a 24.000, un 167% más. En términos de producción hidrocarburífera de la provincia de Neuquén, corazón de Vaca Muerta, la producción de petróleo no convencional creció un 103% entre 2020 y 2022 y la de gas del mismo tipo un 52%.

Infraestructura estratégica para la nueva etapa del desarrollo petrolero y gasífero:

El crecimiento de la producción de gas y petróleo actual y proyectado, ha impulsado la realización de obras de infraestructura de transporte y almacenamiento. Ello se ha concretado al planificar y licitar el gasoducto Presidente Néstor Kirchner, la obra de transporte de mayor envergadura en la Argentina reciente que une los territorios de distintas regiones del país para garantizar el abastecimiento de gas natural a la industria, a las poblaciones y para la exportación a Brasil. A futuro se proyecta su licuefacción en una planta a construir en Puerto Rosales, sobre la costa atlántica bonaerense y la exportación por buques a otros puntos del mundo como gas natural licuado.

En simultáneo se ha avanzado en las concesiones de Oldelval y en la ampliación del oleoducto a cargo de dicho consorcio desde la Cuenca Neuquina a Puerto Rosales, y en la renovación de la concesión de Oil-tanking-Ebitem, para ampliar la planta de almacenamiento de petróleo crudo en el mismo puerto.

Ello completa el círculo de crecimiento productivo en el *upstream*, con el aumento de la capacidad de transporte, y la construcción de infraestructura para el aprovisionamiento interno y la exportación, A futuro se completará con la construcción de un oleoducto iniciativa de YPF, que partiendo de los valles del río Negro llegará hasta Sierra Grande en la costa atlántica donde se proyecta instalar una planta de almacenamiento de crudo para exportación. El crecimiento industrial y del transporte impulsará la necesidad de ampliar las plantas de refinación regionales y nacionales. De este modo los territorios de la meseta neuquina se unirán con la costa atlántica y la región de Cuyo a través de inversiones compartidas que potenciarán el desarrollo de Vaca Muerta en las próximas décadas.

Es así que el actual gobierno argentino ha definido obras y proyectos centrales para encaminar el abastecimiento energético tanto en materia de energías renovables como no renovables. En materia de gas, y en función de los recursos disponibles en yacimientos no convencionales en la Cuenca Neuquina, contenidos en la formación geológica Vaca Muerta, se ha planificado el desarrollo de programas de producción, transporte y procesamiento y licuefacción. Ello implica la construcción de la primera etapa del Gasoducto Presidente Néstor Kirchner, y junto con ello la suscripción de acuerdos para la construcción de una planta de GNL en sociedad con la compañía estatal malaya Petronas que ha de abastecer el mercado interno, superando la actual importación que ha rozado en 2022 los US\$5.000 millones, y permitirá exportar. Además, se han adecuado gasoductos existentes para exportar a Chile los excedentes de gas en primavera verano.

En materia de petróleo, como se señalara precedentemente, se ha ampliado la capacidad del oleoducto procedente de la Cuenca Neuquina hasta Puerto Rosales en la costa atlántica del sur bonaerense donde se encuentra instalada una planta de almacenamiento de crudo que se transfiere a buques para exportación, y se planifica un nuevo oleoducto, que partiendo de la misma zona productora ha de llegar a la costa atlántica en la localidad de Sierra Grande, sitio en el que se han de construir

una nueva planta de almacenamiento de crudo y las instalaciones portuarias correspondientes para exportación.

El gasoducto Presidente Néstor Kirchner forma parte del Programa Transport.Ar de Energía Argentina S.A. (ENARSA). Tendrá una extensión de 573 kilómetros entre la localidad neuquina de Tratatayén en el corazón de la formación Vaca Muerta y Salliqueló en la Provincia de Buenos Aires, y atravesará las provincias de Río Negro y La Pampa.

El gobierno argentino convocó a ENARSA para llevar a cabo la licitación de la construcción, planificación y ejecución de la obra producto de una decisión que consolida la presencia estratégica del Estado en un área en la que se define el desarrollo argentino en tanto permitirá incrementar la capacidad de transporte de gas desde Vaca Muerta hasta los centros de consumo, comenzando a transitar el camino hacia el autoabastecimiento energético que el crecimiento industrial y el bienestar de la población demandan en la transición energética..

Por su parte, el Programa TRANSPORT.AR. puesto en marcha por el Estado argentino es energéticamente un ejemplo de planificación a corto, mediano y largo plazo, logrando estar a la vanguardia con empresas del sector. Entre los principales objetivos destacan:

- Desarrollar “Vaca Muerta” a gran escala.
- Abastecer gradualmente con gas nacional la demanda argentina, en el sendero al auto abastecimiento y la disminución de las importaciones de GNL y de gas natural, lo que ha de repercutir favorablemente en la balanza comercial y ha de permitir al fisco reducir los gastos que resultan de los subsidios energéticos.
- Poner en valor el Gasoducto del Noreste Argentino (GNEA), al llegar a la zona de San Jerónimo con 20 MMm³/d, lo que permite el abastecimiento del Litoral y el Noreste, donde aún no se cuenta con acceso a la red de gas o las poblaciones son abastecidas por propano indiluido;
- Contar con una traza central estratégica, reforzando el suministro al área Gran Buenos Aires y Litoral con gas natural local mediante ampliaciones eficientes, así como el abastecimiento de la Patagonia y de la zona del puerto y la ciudad bonaerense de Bahía Blanca sin necesidad de obras adicionales.

- Exportar a países limítrofes capacidades remanentes de producción de gas natural
- Impulsar la industrialización del gas natural (para la obtención de gas natural licuado, fertilizantes, Topping en las destilerías, producción de metanol, producción petroquímica con el etano, etc.)

El tendido de la primera etapa del gasoducto comprende la instalación de 56.700 tubos con costura, de 12 metros de largo y unos 5.000 kilos de peso, de los cuales el 89% serán de 36 pulgadas de diámetro, medida técnica requerida para soportar la presión del transporte de los 40 millones de metros cúbicos (MMm³) día para los cuales se proyectó en sus dos etapas. Esa cantidad de tubos contempla los 573 kilómetros de la obra troncal, más los 80 kilómetros del gasoducto Mercedes-Cardales, y los 29 kilómetros del loop (circuito) de ampliación del gasoducto Neuba II, y que forman parte necesaria del proyecto para dar viabilidad a la producción incremental a obtener en Vaca Muerta que promoverá la nueva legislación de promoción a la exportación adicional del sector.

Las fuentes del financiamiento para las Obras denominadas Transport.Ar dentro de las cuales se encuentra el Gasoducto Presidente Néstor Kirchner, suman hasta el momento un total de \$178.350.642.304. La sanción de la Ley N° 27.605 “Aporte solidario y extraordinario para ayudar a morigerar los efectos de la pandemia”, determinó que un veinticinco por ciento (25%) de lo recaudado se otorgaría a la empresa de mayoría estatal IEASA para la concreción de programas y proyectos de interés público nacional en materia de infraestructura de gas natural. Posteriormente mediante la Decisión Administrativa N° 524/2021 de fecha 31 de mayo de 2021 y el Decreto DNU 809/2021 de fecha 26 de noviembre de 2021, se otorgó un incremento de crédito presupuestario a IEASA, a efectos de dotar de recursos a la empresa para los proyectos que ésta debiera iniciar, encomendados por el Estado Nacional relacionados a obras de Transporte de Gas.

De forma subsiguiente, mediante Decisión Administrativa N° 1251/2021 de fecha 22 de diciembre de 2021, se otorgó otro incremento de crédito presupuestario en el mismo tenor para las obras de Transporte de Gas.

El ejercicio presupuestario 2022 en curso, ha sido prorrogado del ejercicio 2021 mediante el Decreto N° 2021-882-APN-PTE, habiéndose determinado sus Recursos y Créditos Presupuestarios a través de la Decisión Administrativa N° DECAD-2022-4-APN-JGM. Así, se dotó a IEASA de los fondos necesarios para afrontar parcialmente las necesidades del Programa “Transport.Ar Producción Nacional”.

A efectos de complementar la normativa expuesta, la Secretaría de Energía emitió la Resolución N° 67/2022 de fecha 07 de febrero que declara de Interés Público Nacional la construcción del Gasoducto Presidente Néstor Kirchner y se crea el Programa Sistema de Gasoductos “Transportar Ar Producción Nacional” con un detalle de obras a ejecutar y la prioridad de las mismas, designando a IEASA como comitente para la construcción, operación, mantenimiento y prestación del servicio de transporte y delegando las facultades y obligaciones para que IEASA proceda a licitar, contratar, planificar y ejecutar las obras contenidas en dicho programa, entre otras cuestiones allí normadas.

Dando continuidad a lo establecido por la Secretaría de Energía, con fecha 11 de febrero de 2022 el Poder Ejecutivo Nacional emitió el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 76/2022 “Gasoducto Presidente Néstor Kirchner”, por el que entre otras cuestiones, se otorga la concesión de Transporte sobre dicho gasoducto a IEASA, delegando las facultades para licitar, contratar y planificar la construcción de las obras comprendidas en la Resolución del párrafo precedente, estableciendo la utilización de los fondos de la Ley N° 26.605 y creando el Fondo de Desarrollo Gasífero Argentino (FONDESGAS). De lo anterior se deduce el origen de los fondos y el destino de los mismos en 2021 y 2022.

De lo expuesto se extrae que el desarrollo hidrocarburífero, industrial y de exportación con base en los recursos no convencionales con que cuenta la Norpatagonia, y en especial la formación geológica Vaca Muerta que se extiende en la cuenca Neuquina, involucra una compleja cadena productiva integrada por concesionarias nacionales y extranjeras, operadoras, consorcios de compañías para el transporte y el almacenamiento, prestadoras de servicios especiales y un número creciente de PyMEs de distintas especialidades y funcionalidad. Ellas integran tejidos productivos localizados en territorios centrales y periféricos en transformación en la Argentina (Landriscini y Rubino (2019); Landriscini y Robles (2018); Landriscini y otros (2017). En el actual ciclo de aceleración productiva y de expansión de áreas y proyectos, y de sustitución

ción de importaciones, ellas requieren financiamiento accesible y continuo para las inversiones que exige la escala y dinámica de la actividad, y para su *upgrading* en la cadena de valor. (Schorr, 2022, Serrani, 2022) A fin de aportar a la concreción de acciones en tal sentido se presenta a continuación una iniciativa en tal sentido.

Un instrumento legal para financiar el desarrollo tecnológico de las PyMES

En virtud de lo expuesto en el capítulo como investigadora, y además como Diputada nacional por la Provincia de Río Negro, he formulado y presentado como autora en la Cámara de Diputados de la Nación un Proyecto de Ley que tiene por objeto fijar lineamientos para el despliegue de una estrategia pública capaz de promover capacidades industriales, tecnológicas y logísticas en la trama productiva hidrocarburífera nacional que involucre los territorios de las cuencas. El mismo se enfoca en la cadena de valor y el complejo productivo y tecnológico derivado de la actividad energética, en las perspectivas del desarrollo industrial del sector petrolero y gasífero nacional, y en la promoción de las unidades PyMEs que lo integran a fin de fortalecer sus capacidades operativas, y así responder a las demandas del mercado nacional e internacional.

El Proyecto propone la creación de un Fondo Fiduciario para el desarrollo tecnológico e industrial de la cadena de valor. Entre sus fundamentos se parte de considerar que el sistema energético juega un papel central en el funcionamiento de la economía y la sociedad, en tanto provee un insumo fundamental para el desempeño de los sectores productivos y para la vida cotidiana de los hogares. Los hidrocarburos, en un contexto de transición energética, poseen una incidencia significativa en la estructura económica en materia de crecimiento y desarrollo económico. A su vez, se reconoce que los procesos asociados a todas las etapas desde la exploración hasta la venta final de productos y subproductos del petróleo y del gas, están sometidos a continuos cambios tecnológicos que inciden en el trabajo, el empleo, y el ingreso sectorial, y demandan una gestión ambiental sustentable, mientras han estado y están sujetos a ciclos y vaivenes más o menos pronunciados, que se vinculan a los precios de mercado y a la dinámica económica, según procesos globales combinados con las políticas públicas internas.

El sector hidrocarburífero en Argentina fue regulado y gestionado como una actividad esencialmente energética. Por muchas décadas se desarrolló con una estructura empresarial integrada verticalmente y centrada en Yacimientos Petrolíferos Fiscales y Gas del Estado, y el proceso industrial que le es inherente y las cadenas de valor derivadas de la explotación de gas y petróleo no fueron objeto de políticas, articulaciones y orientaciones específicas tendientes a su maduración y desarrollo industrial hacia atrás y hacia adelante en los territorios. O en todo caso, ellas fueron intermitentes, focalizadas y no tuvieron la continuidad suficiente como para definir un perfil industrializador, y de desarrollo tecnológico a él asociado. La industrialización del gas, por caso, conformó un complejo petroquímico con fuerte participación extranjera, y bajos niveles de eslabonamiento locales.

Desde fines del siglo XX, por las definiciones de política macro y sectorial caracterizadas por la desintegración vertical y privatización de las empresas públicas, las PyMEs nacionales surgidas como externalizadas o emergentes en los hidrocarburos, evidenciaron un fuerte acoplamiento a la empresa extranjera que controló el sector, sufrieron la falta de financiamiento y estuvieron escasamente integradas a políticas de promoción industrial e innovación tecnológica. Les fue asignado un rol periférico en los eslabones que conforman la cadena de valor del gas y el petróleo que se caracterizan por ser extremadamente cortas en los territorios donde se localizan las cuencas, y en general, a lo largo del tiempo han mostrado una débil articulación con el sistema científico y tecnológico nacional, las fuentes de financiamiento y la formación para el empleo.

Las empresas regionales y locales se han desarrollado en un escenario marcadamente jerárquico mediante transacciones y contratos en situación de mercado. No han existido sistemáticas mediaciones de política pública orientadas a su consolidación, a su integración horizontal y a fortalecer su capacidad tecnológica y de negociación con clientes y proveedores, o en el mejor de los casos, ellas fueron puntuales, intermitentes y discontinuas. En los ciclos de caída de los precios internacionales, o de severas fluctuaciones macroeconómicas, suelen ser la primera variable de ajuste pagando graves consecuencias en la mayoría de los casos, quedando desfinanciadas, con capacidad instalada ociosa y debiendo operar en un marco de competencia imperfecta, acorde a las condiciones que fijan las concesionarias y operadoras. Cuando acceden

a programas nacionales se relacionan individualmente con los efectos, predominando en las aplicaciones relaciones verticales proveedor/cliente, sin generarse estables y densas relaciones horizontales con otros protagonistas y actores de la región. El segmento del *upstream* petrolero y gasífero se caracteriza por la participación de empresas integradas a redes globales de producción y servicios que operan en el espacio económico mundial. Estas empresas generan bienes y servicios de alto valor agregado y desarrollos tecnológicos intensivos, y en muchos casos realizan actividades de investigación y desarrollo en centros localizados en sus casas matrices y abastecen a sus filiales con diversas soluciones tecnológicas, e importan conocimiento, involucrando el pago de regalías y patentes que agravan la restricción externa.

En 2012, el Congreso Nacional sancionó la Ley 26.741 de recuperación del 51 % de las acciones de YPF, delineando la perspectiva del desarrollo industrial y tecnológico de la cadena de valor de los hidrocarburos (artículo 3, incisos e y f). La puesta en marcha del Programa Sustenta para el desarrollo de proveedores fue la principal expresión. A ello se agregó en 2013 la creación de YTEC, empresa de capitales mixtos con mayoría estatal (YPF-CONICET) para promover tecnologías en el sector energético. Es decir que el ciclo abierto por la deliberada inversión en el sector hidrocarburífero a partir de la segunda década del siglo XXI provocó un proceso de aprendizaje sostenido por parte de la trama productiva localizada en las cuencas (Landriscini 2020), generando importante densidad empresaria con múltiples externalidades junto a una incipiente dinámica tecnológica.

Pero el tiempo transcurrido desde la renacionalización de YPF y la puesta en marcha de políticas integradas hacia el nuevo desarrollo sectorial centrado en los reservorios no convencionales y las tecnologías en la frontera internacional fue exiguo, y entre 2016 y 2019 se impusieron políticas de desregulación sectorial y de atracción de la inversión extranjera, con importación de insumos y servicios, llegando a autorizarse la importación de equipos y herramientas usadas para la industria petrolera (Decreto N° 629/2017). Agregado a ello, el Decreto N° 566 de agosto de 2019, que estableció el congelamiento de los precios de los combustibles en plena crisis macroeconómica y fiscal, implicó además la suspensión de los pagos de los subsidios al precio del gas en boca de pozo de la Resolución 46/2017, e impuso un freno abrupto a la actividad desarrollada en las cuencas, agravado ello por la caída internacional

de los precios, y aún más desde mediados de marzo de 2020 a partir del inédito escenario abierto producto de la pandemia COVID 19 en el mundo.

En la actualidad la política sectorial se encamina a recuperar capacidades nacionales en la estrategia de avanzar hacia el auto abastecimiento energético. En tal sentido, la explotación de reservorios de hidrocarburos convencionales y no convencionales constituye uno de los ejes vertebradores de la estrategia nacional de desarrollo. Específicamente se impulsa la conformación de un clúster (industria, ciencia y tecnología y logística) en torno a la dotación de recursos naturales y su industrialización. El Programa de Estímulo a las Inversiones en Desarrollos de Producción de Gas Natural proveniente de Reservorios No Convencionales (Decreto N° 892 de 2020 Plan Gas 4) constituye un paso decisivo tendiente a avanzar en la producción y provisión de gas para el consumo interno industrial y familiar. En ese marco, la Resolución N° 317 de 2020 de la Secretaría de Energía (convocatoria y condiciones del Plan Gas 4) en su artículo N° 7 estableció la creación de la “Mesa de Trabajo del Valor Agregado Nacional”, con el objetivo de constituir un espacio de colaboración para el seguimiento, control y sanción de lo establecido en el Inciso g) del Artículo 4° del Decreto N° 892/20. El diseño, instrumentación y ejecución de los planes por parte de las empresas productoras habrá de cumplir con el principio de utilización plena y sucesiva, local, regional y nacional y en materia de empleo/provisión directa de bienes y servicios por parte de PyMEs regionales, así como de bienes, procesos y servicios de industria, tecnología y trabajo nacional.

La Mesa Nacional de Agregado de Valor tiene el mérito de reunir un amplio abanico institucional, gremial y empresario a partir de decisiones plasmadas en una normativa específica tendiente a integrar a las empresas regionales/nacionales a la cadena de valor en el contexto de un espacio de concertación de estrategias y acciones concretas. La integración de esos actores constituye una precondition política fundamental para recuperar autonomía en las decisiones energéticas y alinearlas con la necesaria recuperación del aparato productivo y el empleo, y el ahorro de divisas. Según lo establecido, el Estado Nacional junto a las provincias y actores de la trama productiva de los hidrocarburos, deberán establecer la línea de base del desarrollo de sector energético e integrar la cadena de valor al sector productivo representado por las PyMEs y al complejo de ciencia y tecnología. El proceso requiere el más amplio

sentido de integración y complementación institucional, sectorial y territorial, y demanda un financiamiento *ad hoc* que promueva el relanzamiento de ese segmento de empresas que han sido las más afectadas por la crisis 2018/2019 y por la parálisis que impuso la pandemia.

La actual coyuntura es propicia para repensar algunas de sus principales estrategias, modalidades e instrumentos de intervención; en particular, la problemática derivada de las dificultades en el acceso al financiamiento por parte de estas firmas, y el costo al que acceden, en caso de poder hacerlo, resulta ser un cuello de botella, un factor crítico en la trama productiva de las cuencas. De ese modo, la creación de un fondo específico para fomentar y asistir a las PyMEs regionales en la ampliación de sus capacidades, en la mejora de las condiciones de competitividad y desarrollo y en el acceso a recursos tecnológicos con posible aplicación industrial o servicios, representa uno de los principales objetivos de la creación de dicho instrumento. En el contexto de la industria 4.0, que plantea nuevos desafíos, el enfoque de desarrollo de proveedores en la cadena de valor debe dar lugar a perspectivas más amplias y comprensivas centradas en el desarrollo de capacidades industriales y procesos de aprendizaje tecnológico por parte de las proveedoras de servicios y productoras de componentes e insumos, y de las PyMEs localizadas en las cuencas, y debe reimpulsar la ingeniería nacional de alto nivel, su efecto multiplicador y el ahorro de divisas.

La persistente y arraigada perspectiva sectorial de los procesos productivos debiera complementarse con la perspectiva territorial, descentralizando y federalizando las capacidades de los organismos del sistema público nacional. Corresponde articular la estructura productiva regional a través de las PyMEs con el sistema público en el campo tecnológico e industrial y avanzar en la unificación concertada de las fuentes de financiamiento existentes en organismos públicos nacionales y provinciales. Ello en atención al desarrollo de capacidades industriales mediante la promoción, financiamiento, transferencia tecnológica y asistencia para proyectos de ingeniería de diseño, procesos y fabricación de bienes de capital; servicios y logística. La posibilidad de sustituir bienes e insumos importados está presente en la totalidad de los eslabones de la cadena de valor, donde el componente de bienes de capital constituye un factor clave que incide de forma transversal en la productividad de todas las actividades, en el empleo y en el alivio de la restricción externa.

Estos procesos no se resuelven en la coyuntura. Requieren tiempos de maduración y acciones sistemáticas en la dirección propuesta. El ciclo abierto por YPF desde 2011 orientado a la reinversión de utilidades en las cuencas y el consiguiente intento de integrar y fortalecer la trama productiva local, dejó aprendizajes fundamentales que será necesario poner en valor y a la vez replantear estratégicamente la perspectiva de la autonomía energética y el desarrollo industrial y tecnológico de la cadena de valor del gas y el petróleo. La distribución de la renta energética tendrá que combinar la disponibilidad de divisas por parte de las compañías con el desarrollo tecnológico nacional y local en empresas y universidades. Los aspectos instrumentales, operativos y en general, la capacidad de gestión que se logre reunir, revisten singular importancia a la hora de materializar los objetivos expuestos.

En el contexto señalado, la creación del Fondo Fiduciario propuesto mediante un Proyecto de ley que lleva por número 2335-D-2021 contribuye a plantear políticas activas y específicas para las empresas regionales localizadas en las cuencas hidrocarburíferas tendientes a generar capacidades industriales y tecnológicas a partir de la articulación entre organismos nacionales y provinciales, empresas, cámaras, sindicatos, universidades y centros de investigación y desarrollo. Tal financiamiento para las PYMEs de las tramas productivas territoriales configuradas en las cuencas ha de guardar cierto correlato con el amplio abanico de beneficios y recursos dispuestos por el Estado Nacional, orientado a la promoción de las exportaciones hidrocarburíferas y a la obtención de divisas a partir de ellas. Por ello, como un criterio general, sostenible y razonable, el financiamiento del Fideicomiso debe provenir, mayormente, de los recursos que generen las exportaciones de hidrocarburos a partir de los amplios beneficios y ventajas concedidas a las concesionarias en el marco de la legislación de promoción de inversiones hidrocarburíferas en análisis en el Congreso Nacional. Todo ello, con el objeto de financiar mediante diferentes mecanismos, la innovación y el escalamiento de proyectos y de las capacidades industriales de las firmas proveedoras de bienes y servicios de menor dimensión en términos de capital y personal ocupado radicadas en las cuencas a fin de mejorar su inserción en la cadena de valor de los hidrocarburos.

Concluyendo, en función de la potencialidad productiva y tecnológica, así como de las posibilidades industriales y de exportación de los recursos obtenidos y obtenibles en Vaca Muerta, el instrumento legal

presentado inspirado en el criterio de equidad en la distribución de la renta y de reproducción material y social en el territorio de las cuencas productivas, se aspira sirva para el desarrollo empresario, del conocimiento y del empleo regional, con sentido de soberanía nacional.

Bibliografía consultada

- Cretini, I. (2018) Transformaciones socioeconómicas en torno a la extracción de hidrocarburos no convencionales. El caso de YPF S.A. en Vaca Muerta. En *Identidades* N° 14. Año 8. Junio. pp. 23-44.
- Landriscini, S. G. (2021) “Hidrocarburos y desarrollo regional. Una herramienta para la promoción de las Pymes y el aprendizaje tecnológico sectorial”, En *Cuadernos de Investigación. Serie Economía*. N° 10. Facultad de Economía y Administración. Universidad Nacional del Comahue. Neuquén. pp. 106-140
- Landriscini, S. G. (2020) Hidrocarburos de reservorios no convencionales en la cuenca Neuquina. El desarrollo de Vaca Muerta. En Gorenstein, S. De la Torre, D., Landriscini, S. G., Hernández, J. y Schorr, M. *Territorios primarizados en Argentina. Viejas y nuevas fragilidades socioeconómicas*, Ed. JK, Buenos Aires.
- Landriscini, S. G. (2019a) Reorganización sectorial y flexibilidad laboral en la Cuenca Hidrocarburífera Neuquina. *Revista de Estudios del Trabajo* N° 57. enero-junio. ASET.
- Landriscini, S. G. (2019b) Hidrocarburos de reservorios no convencionales en la Cuenca Neuquina. Luces y sombras en la segunda década del siglo XXI. En Guerrero, A. et al. *Desarrollo Regional en Sudamérica. Investigaciones y aportes multidisciplinares*, EDIUNS, Bahía Blanca, pp. 193-219.
- Landriscini, S. G. (2018) Internacionalización e innovación en los reservorios no convencionales de hidrocarburos en Vaca Muerta. Un desafío para las pequeñas y medianas empresas. *Revista Científica PID*. Volumen 6 N° 3. Universidad Nacional de Córdoba y Asociación Civil Red PyME Mercosur. pp. 86-121.
- Landriscini, S. G. y Robles, L. (2018) Gestión del conocimiento y desafíos en PyMEs proveedoras de la cadena de hidrocarburos en la Cuenca Neuquina. Avance de investigación y reflexión para el diseño de políticas. *Revista Redes*. Universidad Santa Cruz do Sul. Vol. 23 N° 2, may - ago, pp. 81-11.
- Landriscini, S. G. y Rubino, J. M. (2019) Vinculación tecnológica para el desarrollo PYME. El caso de YPF y sus proveedores en la Cuenca Hidrocarburífera Neuquina. *Revista Ciencias Sociales*. 2da. Época. Universidad Nacional de Quilmes. pp. 117-137.

- Schorr, M. (2022) Un modelo para la sustitución de importaciones”. en *Impresiones*. Revista de la Editorial de la Imprenta del Congreso de la Nación, pp. 6-8. Buenos Aires.
- Serrani, E. (2022) “Es necesaria una política industrial para la transición energética”, en *Impresiones*. Revista de la Editorial de la Imprenta del Congreso de la Nación pp. 12-16. Buenos Aires.

Parte 5

**Ciudades intermedias y regiones de
influencia: urbanización, nuevas
relaciones urbano-rurales y cohesión
territorial**

Urbanização, Cidades Médias e Região: Apontamentos para uma outra agenda de desenvolvimento urbano e regional no Brasil

*Rogério Leandro Lima da Silveira, Brenda Eckel Machado
y Cheila Carine Seibert*

Introdução

O presente texto apresenta algumas das reflexões e contribuições que realizamos quando da nossa participação como painelistas no webinar “Cidades Médias e Regiões de Influência: urbanização, novas relações urbano-rurais e coesão territorial”, que integrou o ciclo de webinars “Dinâmicas territoriais na América Latina: a necessidade de repensar, discutir e propor uma nova agenda de desenvolvimento regional pós neoliberal” promovido conjuntamente pela UNISC, UNRC, UNRN, e realizado virtualmente nos meses de abril e maio de 2022.

O texto aborda a temática da urbanização das cidades médias e suas relações com os espaços regionais, e a importância dessa dinâmica relacional nos territórios para os processos de desenvolvimento regional. Além disso, buscando atender a demanda dos organizadores do evento explicitada em seu título, apresentamos algumas das atuais características da dinâmica urbana e regional no Brasil e a partir delas assinalamos pontos que, em nosso entendimento, poderiam estar presentes em uma nova agenda pós-neoliberal de desenvolvimento urbano e regional no país.

O capítulo está estruturado em quatro tópicos além desta introdução. Inicialmente, apresentamos de modo sintético algumas características gerais da atual urbanização mundial assinalando a relevância e representatividade das cidades médias. Também apresentamos como entendemos a noção de cidade média nesse texto. No segundo tópico, abordamos as interrelações entre cidade média e região e a sua importância para os processos de desenvolvimento regional e coesão territorial. No terceiro tópico, apresentamos uma breve caracterização da dinâmica de urbanização das cidades médias no Brasil, sua participação no funcionamento da rede urbana e sua importância para o desenvolvimento regional e coesão territorial no território brasileiro. Por fim, no último tópico apresentamos alguns pontos, que em nosso entender devem ser considerados na elaboração de uma nova e distinta agenda de desenvolvimento urbano e regional no Brasil.

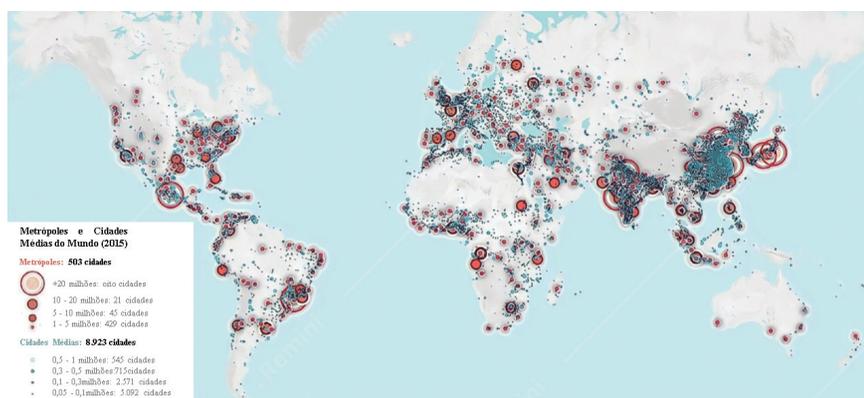
1. A urbanização mundial e cidades médias: de que noção de cidade média estamos falando?

O processo de urbanização mundial tem apresentado intensa aceleração nas últimas décadas. Se em 1950, 30% da população mundial vivia em cidades, em 2014, já eram 54% da população do planeta vivendo nelas. No atual período em que vivemos, em que a população mundial era em 2020 cerca de 7,4 bilhões de habitantes, cerca de 55% já é urbana. Número que tende a aumentar para 60% em 2030 e para 66% em 2050 (ONU, 2014 e 2020).

A urbanização tem se expandido na escala mundial, com ritmos diferentes e intensidades desiguais no espaço geográfico. No presente, observa-se a coexistência de distintas conformações urbanas, desde pe-

quenas cidades, passando por cidades médias, e metrópoles. Em 2017, de acordo com o estudo da United Cities and Local Governments (UCLG) sobre a urbanização mundial, existiam no mundo 503 metrópoles (cidades com mais de 1 milhão de habitantes). Ao mesmo tempo, o número de cidades médias, ou intermediárias, como as definem os colegas de língua espanhola, (entre 50.000 e um milhão de habitantes) vem aumentando no espaço mundial, totalizando naquela oportunidade 8.923 cidades (UCLG, 2017). A figura 1 apresenta a distribuição espacial dessas distintas cidades.

Figura 1: A urbanização mundial e a importância das cidades médias



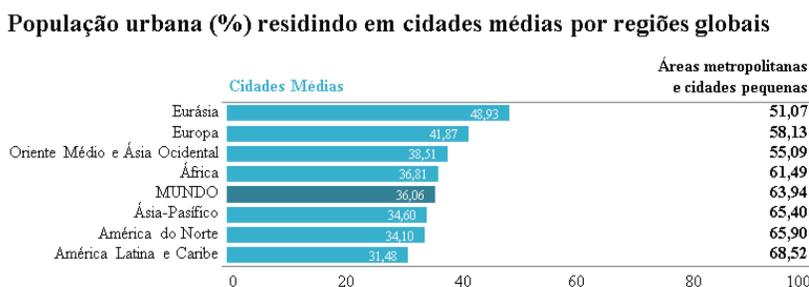
Fonte: Fourth Global Report on Decentralization and Local Democracy of United Cities and Local Governments (UCGL,2017), adaptado por Brenda Eckel Machado.

Outro aspecto importante do atual processo de urbanização mundial é a participação relativa expressiva da população urbana residente nas cidades médias em relação a população urbana total, tanto em âmbito mundial quanto nas diferentes regiões globais, como se pode observar na figura 2.

Enquanto no conjunto do espaço mundial a população das cidades médias responde por 36,06% da população urbana total, na Europa e na Eurásia essa participação da população das cidades médias alcança, respectivamente, 42% e 49% da população urbana total em cada uma dessas duas regiões. Já na América Latina e Caribe observa-se uma participação menor de 38% da população urbana total vivendo em cidades

médias, refletindo a intensa macrocefalia urbana e expressiva concentração da população urbana nas regiões metropolitanas dessa região.

Figura 2 – População urbana (%) residindo em cidades médias por regiões globais



Fonte: Fourth Global Report on Decentralization and Local Democracy of United Cities and Local Governments (UCGL,2017), adaptado por Brenda Eckel Machado.

Tal processo de urbanização mundial revela um modelo de concentração desigual da população, tanto na escala mundial quanto nas escalas continental e nacional do espaço geográfico. Isso tem levado a problemas de desequilíbrio territorial, resultado da intensa polarização das metrópoles mundiais e nacionais, de sistemas urbanos pouco articulados ou descentralizados.

Nesse contexto, embora ainda haja um predomínio dos estudos sobre o processo de urbanização a partir da análise do fenômeno urbano metropolitano, dada a sua representatividade não apenas pela densidade demográfica como pelos problemas urbanos e ambientais apresentados, têm igualmente ocorrido um crescente interesse de pesquisa sobre o processo de urbanização das cidades médias, sua relação com o espaço regional e com o desenvolvimento territorial, através da sua participação e papel de comando nas redes urbanas regionais.

Sobre esses aspectos, cabe destacar as importantes pesquisas e reflexões teóricas e metodológicas desenvolvidas no Brasil, pela Rede de Pesquisa sobre Cidades Médias (RECIME) coordenada por Maria Encarnação B. Sposito (Sposito, 2007; Sposito e Silva, 2017); na Espanha, pela Cátedra da UNESCO “Ciudades Intermedias, Urbanización y Desarrollo” (CIMES), coordenada por Carmen Bellet e Josep Maria Llop (Llop, Usón, 2012; Bellet, Llop, 2002); na Argentina, por Gorenstein,

Hernandez e Landrischini (2012); em Portugal, por Eduarda Marques da Costa (2017) e na França, por Demazière (2017).

O conceito e a definição de cidade média estão em construção. Não há uma definição consensual a respeito, dada a especificidade e diversidade da classificação e tipologia urbana empregada em cada país. Ora vamos ter a sua definição baseada no critério demográfico, ora pela centralidade e funções urbanas das cidades (Sposito e Silva, 2017; Sposito, 2018). Além disso, os critérios utilizados para sua definição dependem dos objetivos dos especialistas na análise e implementação das políticas públicas específicas (Bellet, Melazzo, Sposito e Llop, 2015; Motta e Mata, 2008).

De todo modo, pensamos que sua definição não deva estar apenas vinculada ao tamanho da sua população, como faz o IBGE, no Brasil, ao classificar como média as cidades que apresentam entre 100 e 500 mil habitantes, ou a União Européia que assim classifica as cidade com população entre 20 a 500 mil, ou ainda a ONU ao estabelecer o intervalo de 50 mil a 1.000.000 de habitantes. (Sposito, 2017; Bellet e Llop, 2017). Embora o tamanho demográfico seja um dado importante a ser considerado, a definição de cidade média deve também estar vinculada ao papel, à função que a cidade desempenha regionalmente, exercendo forte relação com a região na qual está localizada.

A noção de cidade média que pensamos mais adequada, e que utilizamos neste trabalho, é a que corresponde às cidades que além de possuírem um contingente demográfico expressivo, no contexto regional, também apresentam uma concentração e centralização econômicas e uma consolidada função de intermediação econômica e de serviços públicos, e de fluxos diversos, entre sua hinterlândia e a metrópole.

Além disso é preciso também considerar os níveis das atividades econômicas resultantes da confluência dos sistemas de transporte e logística, e a reconfiguração espacial advinda da incorporação de novas atividades ao setor agropecuário que, por sua vez, redefinam a indústria, o comércio e os serviços, e as funções e centralidade urbana das cidades médias (Sposito, 2018; Vargas, 2020; Scherer e Amaral, 2020; Santos e Silveira, 2001; Oliveira e Soares, 2014).

A definição da Cidade Média deve também contemplar outras variáveis como a importância da cidade no contexto regional e da rede

urbana (níveis de centralidade, quantidade e diversidade de bens e serviços oferecidos, funções regionais de intermediação de diferentes fluxos, entre outros). É preciso contextualizar essas variáveis no território e considerar também sua posição e papel na rede urbana regional.

As cidades médias estão na encruzilhada do sistema de fluxos com o sistema territorial por serem rótulas territoriais do glocal, pois são centros que asseguram a persistência e coexistência da heterogeneidade espacial com a interdependência global. (Bellet e Llop, 2017);

Uma vez esclarecida a nossa concepção de cidade média passamos a seguir a destacar algumas das interrelações espaciais que ocorrem entre tais cidades e suas regiões de influência, bem como a sua relevância para os processos de desenvolvimento regional e de coesão territorial.

2. As interrelações entre cidade média e região e sua importância para o desenvolvimento regional e coesão territorial

As relações entre a cidade média e a região refletem uma dada dinâmica territorial, em que se observa tanto a existência de relações espaciais que têm origem na cidade e alcançam a região, quanto aquelas que são originadas na região e chegam à cidade média.

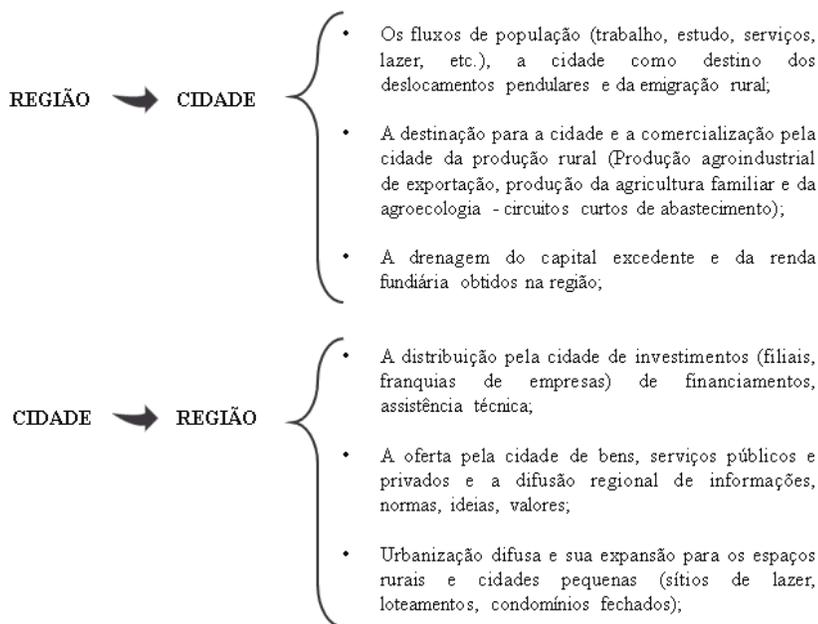
A particularidade do processo de formação territorial do espaço regional, as distâncias existentes entre os núcleos urbanos, as condições de acessibilidade e conexão entre os lugares da região, as características da estrutura fundiária predominante, bem como a dinâmica de desenvolvimento territorial existente vão condicionar e influenciar as relações da região com a cidade.

Cabe esclarecer que a região aqui mencionada é constituída espacialmente pelas demais cidades e espaços rurais que integram o território regional, onde a cidade média não apenas está localizada, mas também onde exerce sua centralidade e demais funções urbanas através da rede urbana. Podendo por meio dessa estabelecer relações em diferentes níveis escalares.

Nesse sentido, e inspirado nas contribuições de Corrêa (1989) e em estudos que realizamos anteriormente (Silveira, 2007, 2021), sobre as

idades médias no Brasil, buscamos ilustrar na figura 3, algumas das principais interrelações existentes entre a cidade e a região.

Figura 3 – Relação cidade - região.



Fonte: Elaborado pelos autores com base em Corrêa (1989) e Silveira (2021), adaptado por Brenda Eckel Machado.

Observa-se inicialmente um primeiro grupo de relações, da região para a cidade. Nele identificam-se as relações da região com a cidade através dos fluxos de população. Muitas vezes tais fluxos ocorrem por meio de movimentos pendulares para trabalho e/ou estudo, ou para busca de serviços de educação, de saúde, de lazer, comércio e serviços, etc.. A cidade igualmente pode ser o destino dos fluxos de emigração rural, seja em função da concentração de terras no campo, ou em função das transformações socioespaciais promovidas pelo agronegócio, pelas atividades extrativistas, que expulsam a população rural para as áreas urbanas, notadamente das cidades médias.

Um tipo de relação da região com a cidade ocorre através da destinação para e da comercialização pela cidade da produção rural ou

da exploração mineral realizada na região. Destaca-se que ao mesmo tempo em que a produção agroindustrial de exportação é comercializada, processada ou redirecionada in natura para os mercados nacional e mundial, a produção da agricultura familiar e de produtos da agroecologia, possibilitam a construção de circuitos curtos de abastecimento. Tais fluxos são importantes na conexão e articulação do campo com a cidade.

Um terceiro tipo de relação é a drenagem para a cidade do capital excedente e da renda fundiária obtidos na região. Tal fluxo ocorre através principalmente da comercialização da produção rural na qual as empresas agroindustriais ou comerciais, localizadas na cidade, se apropriam do sobre trabalho dos agricultores, ao estabelecerem preços para os produtos que não asseguram uma justa remuneração e não correspondem aos custos efetivos de produção.

Em segundo grupo, observa-se as relações da cidade com a região, como a realizada através dos fluxos de distribuição pela cidade de investimentos (através de empresas filiais, franquias de empresas), de financiamentos para a produção agrícola, de prestação de serviços de assistência técnica, infraestrutura de transporte e circulação, entre outros.

Verifica-se também a oferta pela cidade para a região de bens variados de consumo, serviços públicos e privados. Há também a difusão regional que as cidades fazem de um fluxo de informações, de normas, e mesmo de uma certa ideologia do fazer urbano, através da difusão de uma série de ideias, costumes e valores pelo modo de vida urbano.

Por fim, observa-se também a existência de uma urbanização difusa nas cidades médias (Sposito, 2007). O processo de expansão das malhas e de novas áreas urbanas dessas cidades tem se apresentado difuso e fragmentado, expandindo em direção aos espaços rurais que estão no entorno dessas cidades. Muitas vezes também essa expansão ocorre em direção às cidades pequenas que estão localizadas no entorno ou próximas a essas cidades médias, através de empreendimentos como sítios de lazer, loteamentos, e condomínios residenciais fechados.

É importante também destacar que, no contexto do pós-fordismo e da constituição de um meio-técnico-científico-informacional, tem-se uma crescente importância das telecomunicações (da telemática, da informática, das tecnologias de comunicação e informação),

possibilitando a redefinição e a ampliação das lógicas das relações espaciais entre os vários lugares do mundo. Então, além da importância da proximidade espacial, para as relações entre as cidades médias e sua região, também conta a conectividade que essas cidades irão experimentar através dos modernos meios de comunicação (Santos e Silveira, 2001 e Corrêa, 2006).

O espaço das relações constituído pela e para a cidade média é marcado pelas articulações espaciais que não prescindem da continuidade territorial, mas elas podem também ocorrer através de uma estrutura em rede envolvendo relações espaciais com cidades e regiões muito distantes, em função da sua economia urbana e das atividades que ela complementa.

Para compreender esses novos papéis das cidades médias nesse período atual é preciso considerar tanto a contiguidade, quanto a conectividade através dos quais essas relações ocorrem.

Essa dinâmica interrelacional entre as cidades médias e suas regiões nos leva a abordar um outro aspecto que se refere ao papel estratégico que essas cidades desempenham nos processos de desenvolvimento regional e de coesão territorial. Há, portanto, distintas razões para se reconhecer a importância das cidades médias nesses processos.

As cidades médias apresentam a capacidade de equilibrar o funcionamento da rede urbana e de reequilibrar o processo de desenvolvimento territorial das regiões e dos seus países, justamente pela maior centralidade na oferta de serviços e de mercado para amplos territórios que elas articulam.

Elas contribuem para a integração e coesão territorial das regiões através da acessibilidade e das funções de intermediação. Articulam sistema de fluxos com o sistema espacial dos lugares, e por se destacarem como centros de mercado e centros regionais, são provedoras de serviços básicos e especializados para a região, e promotoras e distribuidoras da produção local e regional valorizando a economia de proximidade.

Além disso, contribuem para a integração e coesão territorial das regiões através da acessibilidade e das funções de intermediação que elas comandam. Articulam sistema variado de fluxos - como de pessoas, mercadorias, insumos, informações e de capitais - com o sistema espacial dos lugares. Assim, se destacam como centros de mercado e centros

regionais, se tornando provedoras de serviços básicos e especializados para a região onde estão inseridas. Contribuem também para a promoção e distribuição da produção local e regional, valorizando a economia da proximidade.

As cidades médias podem atuar como amortecedores da emigração rural, aliviando a pressão sobre as áreas metropolitanas, assim como ajudar a reduzir a crescente desigualdade entre os territórios no interior de muitos países

Por essas cidades apresentarem em conjunto de externalidades urbanas, elas podem oferecer: melhores condições ambientais, pela menor escala de urbanização; melhores condições de mobilidade e acessibilidade; bem como a possibilidade de desenvolver entre os seus cidadãos maior sentido de identidade e pertencimento territorial.

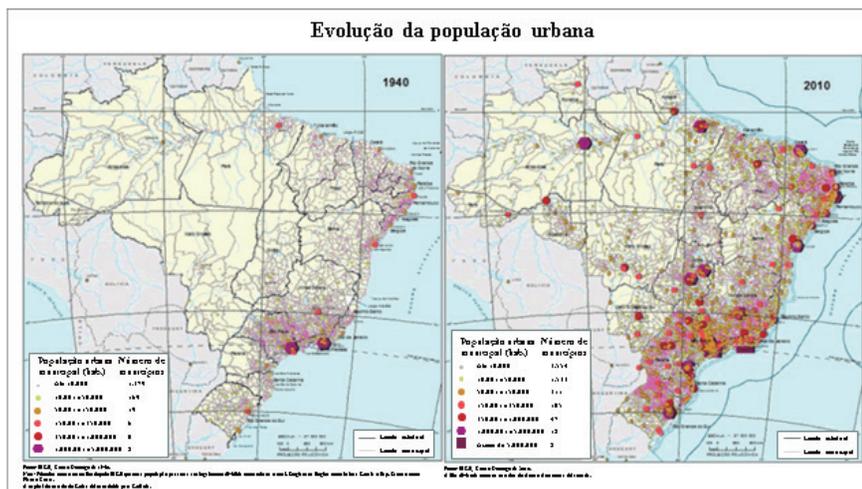
O menor tamanho dessas cidades em relação às grandes cidades, e a maior proximidade entre os espaços que constituem a área urbana dessas cidades podem ser aproveitados para desenvolver novos modelos de governabilidade política, na medida em que possibilita criar mecanismos de consultas à população e de gestão territorial mais participativos e transparentes, que permitam políticas públicas mais próximas aos cidadãos e mais alinhadas às suas necessidades.

3. Urbanização, Cidades médias e desenvolvimento urbano e regional no Brasil

No Brasil, o processo de urbanização ocorre principalmente a partir da década de 1970. Neste ano, pela primeira vez, a população urbana ultrapassa a população rural, alcançando cerca de 93 milhões de pessoas, e desde então as cidades se tornam o lugar de destino e de moradia da maior parte da população brasileira. Já em 2020, dos 211 milhões de brasileiros vivendo no País, aproximadamente 84% de les viviam em áreas urbanas. No período entre 1970 e 2010 as taxas de crescimento geométrico da população reduziram, devido ao processo de urbanização, bem como a melhoria das condições de emprego, saneamento e de saúde. Assim, enquanto entre 1960 e 1970, as taxas anuais de crescimento da população urbana e de crescimento da população total foram, respectivamente de 5,22 e 2,89, em 2020, elas demonstraram a

redução de sua intensidade, se estabilizando, respectivamente, em 1,55 e 1,17 (IBGE, 2010).

Figura 4 - Evolução espacial da população urbana brasileira: 1940 e 2010



Fonte: Censos Demográficos de 1940 e 2020 do IBGE Adaptado por Brenda Eckel Machado.

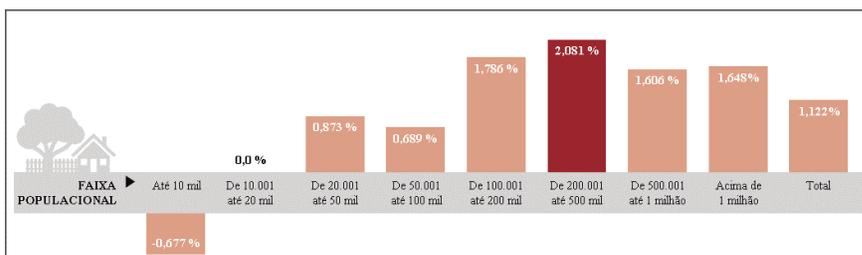
A figura 4 ilustra bem a intensidade e a expansão territorial da urbanização brasileira no período entre 1940 e 2010. Fica evidenciado a interiorização do processo de urbanização para o centro e norte do País, na medida em que tivemos a partir dos anos 70 o processo colonização de terras pelo INCRA e também, mais recentemente, a partir dos anos noventa, a expansão do agronegócio, sobretudo da soja e da criação de gado que foi avançando no território, seguindo a fronteira agrícola. Nessa área de expansão da urbanização brasileira observa-se que um conjunto de cidades, sobretudo cidades médias foram se constituindo nessa região.

A figura 4 também permite observar que na fachada litorânea do País, região inicialmente ocupada desde o processo de colonização pelos portugueses, e onde posteriormente se intensificou a industrialização, tem-se uma maior concentração da urbanização, e uma maior complexificação da ocupação e da rede urbana, com a presença tanto de inúmeras metrópoles, mas também de numerosas cidades médias.

Ao observarmos a configuração espacial da rede urbana brasileira na figura 4, verificamos a importância que as cidades médias têm em termos de coesão territorial, por permitir uma melhor distribuição do emprego urbano e dos serviços públicos e privados, no interior do território. A exceção ocorre na região norte do País, onde a existência de grandes distâncias entre as cidades, os condicionantes ambientais do bioma amazônico, a presença de menores densidades demográficas e de uma estrutura fundiária com grandes propriedades, dificultam e condicionam uma maior distribuição da rede de cidades no território regional (Figura 4).

Nas décadas mais recentes, observamos a confirmação do que Milton Santos (1993) já anunciava no começo dos anos noventa, de que o país passava a apresentar processos simultâneos de metropolização e de desmetropolização. Ou seja, ao mesmo tempo que as áreas metropolitanas mantiveram importância no aumento da população urbana no território, também ocorreu a interiorização da urbanização com o crescimento da população residente em pequenas e médias cidades, especialmente nessas últimas. A figura 5 ilustra bem esse processo.

Figura 5 – Taxa de crescimento anual dos municípios brasileiros, por faixa de tamanho: De 2000 a 2012.



Fonte: www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2012, adaptado por Brenda Eckel Machado.

Os dados referentes a taxa de crescimento anual dos municípios brasileiros no período de 2000 a 2012 demonstram que enquanto no os municípios de porte médio com população de 100 mil a 200 mil habitantes, mas também os de 20 mil a 500 mil habitantes essa taxa de crescimento foi, respectivamente de 1,79% e 2,08% ao ano, nos municípios cujas cidades apresentam população acima de 1 milhão de habitantes, essa taxa de crescimento foi menor, ficando em 1,65% ao

ano (Figura 5). Percebe-se que as taxas de crescimento das cidades de porte médio têm sido maiores que as das grandes cidades. As metrópoles e grandes cidades brasileiras continuam crescendo, porém em ritmo menor que aquele experimentado pelas cidades médias.

4. Apontamentos para outra agenda possível de desenvolvimento urbano e regional no Brasil

Orientados, como vimos anteriormente, por uma concepção de cidade média vinculada às dinâmicas regionais e à estrutura da rede urbana, e também aos papéis e funções que ela exerce no território através de relações de intermediação de diferentes fluxos, e também considerando a sua importância para os processos de desenvolvimento regional, especialmente no contexto de intenso processo de urbanização brasileira e de sua expansão no território nacional, buscamos nesse último tópico, trazer ao debate alguns pontos e questões que nos parecem importantes de serem considerados para a construção de uma possível nova agenda de desenvolvimento urbano e regional no Brasil.

O primeiro ponto a se destacar é que as cidades médias brasileiras têm desempenhado, na escala nacional e regional, importante papel de estruturação e articulação do território. Há que se retomar as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) II, abandonada pelos governos Temer e Bolsonaro, a qual apresentava uma proposta clara de valorização e aproveitamento da rede de cidades médias como estruturadora das políticas de ordenamento e coesão territorial e de desenvolvimento regional.

O segundo ponto é reconhecer que a urbanização das cidades médias tem exercido destacada centralidade regional através da oferta de empregos, equipamentos e serviços públicos e privados, e gestão territorial. Tais cidades têm também, em algumas regiões, promovido e demandado importantes relações e trocas interurbanas e intrarregionais através dos fluxos de abastecimento alimentar, de matérias-primas, de insumos, de mercadorias, de capitais, que têm contribuído para promover o desenvolvimento regional.

Em terceiro lugar assinalamos que em redes urbanas regionais que possuem uma melhor infraestrutura viária e uma divisão territorial do trabalho mais complexa, decorrente do desenvolvimento endógeno e

com diversos níveis de especialização, as cidades médias e cidades pequenas participam (promovem e atraem) mais ativamente dos diversos fluxos criados pela dinâmica econômica regional, potencializando as condições de desenvolvimento e de coesão territorial.

O quarto ponto a se observar é que em algumas regiões, as cidades médias têm apresentado uma urbanização e economia urbana totalmente dependentes do grande capital, evidenciando a existência de cidades corporativas, como já destacava Santos (1993). Na escala regional, tais dinâmicas promovem a drenagem de recursos e concentração da renda nas cidades médias, ampliando os processos desiguais de desenvolvimento regional.

Um quinto ponto é percebermos que a desigual divisão territorial do trabalho regional, o desemprego e a falta de oportunidades de trabalho e de educação superior nas pequenas cidades/municípios, em grande parte das regiões do País, têm ampliado a intensidade e a abrangência espacial dos fluxos de migrações pendulares para trabalho e estudo que se dirigem para as cidades médias.

Um outro aspecto a considerar, de modo geral, é o não conhecimento ou a falta de uma melhor compreensão pelos gestores municipais, estaduais e federais das dinâmicas socioespaciais dos movimentos pendulares para trabalho e estudo existentes nas regiões. Isso tem dificultado a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas de transporte e mobilidade, de educação, de saúde e de desenvolvimento econômico mais eficientes, e que visem a promoção da qualidade de vida na escala das cidades, dos municípios e das regiões.

Vinculada a essa questão, identificamos também um sétimo ponto que é a necessidade de se ampliar a articulação e governança na escala regional das políticas públicas de saúde, assistência social, infraestrutura, mobilidade e de desenvolvimento econômico. Atualmente prepondera no País a guerra de lugares por investimentos privados e empregos, em que pese a crescente precariedade das relações de trabalho. Todavia, há importantes e crescentes ações em curso de cooperação regional através da criação de consórcios intermunicipais, conselhos regionais de desenvolvimento, associações de municípios, entre outros arranjos interinstitucionais, embora sua ocorrência ainda se concentre sobretudo nas regiões sul e sudeste do Brasil.

O oitavo ponto focaliza a escala local, na qual a maioria das cidades médias brasileiras têm reproduzido o padrão excludente de urbanização das metrópoles. Ou seja, uma dinâmica urbana social e espacialmente segregadora, difusa e fragmentada no território, incorporando novas áreas rurais do entorno, ampliando simultaneamente a periferização urbana e verticalização nas suas áreas centrais. Esse processo de urbanização das cidades médias tem igualmente resultado na expansão contínua ou descontínua das suas malhas urbanas em direção às cidades vizinhas, constituindo e/ou consolidando processos de aglomeração urbana não metropolitana em muitas das regiões brasileiras;

Em um nono e último ponto, entendemos que é preciso também destacar, no âmbito da escala local, que a despeito das cidades médias se constituírem em cidades com uma dimensão espacial adequada à promoção e à integração territorial e à participação social, o processo de planejamento urbano nas cidades médias brasileiras têm apresentado poucos avanços em prol de uma efetiva e democrática reforma urbana, visando cidades mais justas, includentes e sustentáveis. A implementação do Estatuto das Cidades tem sido muito desigual nessas cidades, resultado das relações de poder, dos interesses do capital fundiário e imobiliário, da falta de participação da sociedade civil e do controle social.

Por fim, é preciso reconhecer, os profundos retrocessos advindos da crise política brasileira recente e do atual desgoverno ao qual o país está submetido desde o golpe parlamentar de 2016. Observamos desde então grandes retrocessos na Política de Desenvolvimento Urbano Nacional, com o fim do Ministério das Cidades, a dissolução das Conferências e do Conselho Nacional das Cidades, a redução significativa de investimentos públicos e a desidratação das políticas públicas, direta e indiretamente relacionadas ao desenvolvimento urbano, como as políticas de assistência social, de habitação, de saneamento básico, de transporte e mobilidade urbana, e de cultura e patrimônio urbano e arquitetônico, entre outras. Igualmente tem ocorrido um crescente ataque ao estado democrático de direito, às instituições, um esvaziamento e não reconhecimento dos espaços institucionais de participação e controle social e de aperfeiçoamento das políticas públicas.

Além disso, nas diferentes regiões do País ampliaram-se os níveis de criminalização aos movimentos sociais, de precarização do trabalho, de violência, insegurança alimentar, vulnerabilidade social e de pobreza, e

nelas é sobretudo nas cidades onde esses fenômenos têm se apresentado de modo mais explícito e intenso.

Por conta disso, será preciso mobilizar novamente a sociedade civil, as universidades, e as demais instituições para que a partir do novo processo eleitoral no Brasil, se possa reconstruir e retomar a agenda de políticas públicas de desenvolvimento urbano e regional que se tinha começado a construir no País, no início dos anos 2000, com políticas públicas que sejam, economicamente mais viáveis, territorialmente mais abrangentes, socialmente mais inclusivas, ambientalmente mais sustentáveis, e politicamente mais efetivas e duradouras.

Referências

- Bellet, C. e Llop, J. M. Porqué reflexionar y analizar hoy las ciudades medias? In: Sposito, M.E. e Silva, W.R. (org.). *Perspectivas da Urbanização*. Rio de Janeiro: Ed. Consequência, 2017. p.7-12
- Bellet, C. Melazzo, E. S., Sposito, M. E. B. & Llop, J. M. (Edt.). *Urbanización, producción y consumo en ciudades medias/intermedias*. Presidente Prudente: Universidade Estadual Paulista; Lleida: Edicions de la Universitat de Lleida. 2015. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/281290001_Urbanizacion_produccion_y_consumo_en_ciudades_mediasintermedias
- CGLU-Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. *Co-creando el futuro urbano: La agenda de las metrópolis, las ciudades y los territorios*. Barcelona, 2017. Disponible em: www.uclg.org
- Corrêa, Roberto Lobato. *Estudos sobre a rede urbana*. São Paulo: Ed. Ática, 2006.
- _____. *A rede urbana*. São Paulo: Ed. Ática, 1989.
- Costa, E. M. As pequenas e médias cidades portuguesas – dinâmicas demográficas e funcionais nos últimos quarenta anos. In: Maturana, F.; Sposito, M.E.B.; Bellet, C.; Henríquez, C.; Arenas, F. (Org.) *Sistemas urbanos y ciudades medias en Iberoamérica*. Santiago de Chile: GEOlibros, 2017. pp. 258-288. Disponível em: <http://geografia.uc.cl/images/GeoLibros/GEOlibros_CIU-DADES%20MEDIAS.pdf>. Acesso em 14 fev. 2021.
- Demazière, C. O lugar das cidades pequenas e médias na investigação sobre o urbanismo. Um ponto de vista francês. pp. 79-98. In: SILVA, W. R.; SPOSITO, M. E. B. (Org.) *Perspectivas da urbanização: reestruturação urbana e das cidades*. Rio de Janeiro: Ed. Consequência, 2017.

- Gorenstein, S.; Landriscini, G. e Hernández, J. (Org.). *Economía urbana y ciudades intermedias: Trayectorias pampeanas y norpatagónicas*. Buenos Aires. Ed. Ciccus, 2012.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Região de Influência das Cidades – REGIC 2018*. Rio de Janeiro, IBGE, 2020. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&cid=2101728>>. Acesso em 14 fev. 2021.
- IBGE. *Censos Demográficos do Brasil, 1940 e 2010*. Sistema de Recuperação Automática (SIDRA), Rio de Janeiro: FIBGE. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/inicial>. Acessado em maio de 2022.
- Motta, D., e Mata, D. *Crescimento das cidades médias. Boletim Regional Urbano*. Brasília: IPEA. E-book. 2008. Recuperado de <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5525>
- Oliveira, H. C. M., e Soares, B. (2014). Cidade média: apontamentos metodológicos e tipologia. *Revista Caminhos de Geografia*, 15(52), pp. 119–133.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *La situación demográfica en el mundo – 2014*. Informe. New York: Nações Unidas. 2014.
- Santos, M. *A natureza do espaço*. São Paulo: Ed. Hucitec, 1996.
- _____. *A urbanização brasileira*. Ed. Hucitec, 1993.
- Santos, M., e Silveira, M. L. *O Brasil: Sociedade e Território no começo do século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. Record. 2001.
- Scherer, C.E.M., e Amaral, P. V. M. O espaço e o lugar das cidades médias na rede urbana brasileira. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Rio de Janeiro. 22 (e202001), p. 1-25.
- Silveira, R. L. Lima da e Faccin, C. R. Policentrismo, Cidades Médias e Redes Urbanas Regionais em regiões do Rio Grande do Sul: Apresentando os referenciais e os caminhos da pesquisa. In: Silveira, R.L.L. e Faccin, C.R. (Org.). *Urbanização, Cidades Médias e Dinâmicas Urbanas e Regionais*. São Carlos: Pedro & João Editores, 2021. Disponível em: <https://pedrojeaoeditores.com.br/produto/urbanizacao-cidades-medias-e-dinamicas-urbanas-e-regionais/>. Acessado em abril 2022.
- Silveira, R. L. Lima da. *Complexo Agroindustrial do fumo e Território: A formação do espaço urbano e regional no Vale do Rio Pardo-RS*. Tese de Doutorado em Geografia. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, SC, Brasil. 2007.
- Souza, M. L. de. *O ABC do Desenvolvimento Urbano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.
- Sposito, M. E. B. e William R. S. (Org.). *Perspectivas da Urbanização*. Rio de Janeiro: Ed. Consequência, 2017.

- Sposito, M. E. B. (org.) *Cidades Médias: espaços em transição*. São Paulo: Ed. Expressão Popular, 2006.
- Sposito, M. E. B. Cidade Média. pp. 39-47. In: Sposito, E.S. *Glossário de Geografia Humana e Econômica*. São Paulo. Editora UNESP. 2018.
- Vargas, E. C. Comércio, serviços e cidade: subsídios para gestão urbana. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 22 (e202010pt), 2020. pp. 1-26..

Parte 6

**Dinámicas territoriales en América
Latina: la necesidad de repensar,
replantear y proponer una nueva agenda
de desarrollo regional posneoliberal**

Uma nova agenda de desenvolvimento regional para a América Latina? ¹

Ivo Marcos Theis ²

Hoje é mais urgente do que nunca desenvolver aqui a capacidade de diagnóstico, de crítica e de pensamento utópico; de formular que país queremos ser, que realidade e que sociedade queremos construir, em que mundo queremos viver. Este é o desafio com o qual se enfrenta a intelectualidade da América Latina.

(Darcy Ribeiro, 2022, p. 159).

1 Este texto resulta de notas preparadas para uma intervenção na Webinar “Dinâmicas territoriais na América Latina: a necessidade de repensar, discutir e propor uma nova agenda de desenvolvimento regional pós neoliberal”, organizada conjuntamente entre Universidad Nacional de Rio Negro, Universidad Nacional de Rio Cuarto e PPGDR/UNISC, que teve lugar em 11 de maio de 2022.

2 Economista, PhD em Geografia Humana pela Eberhard-Karls Universität Tübingen (Alemanha), com pós-doutorados em Política Científica e Tecnológica pela Unicamp (Brasil) e Desenvolvimento Regional pela UNISC (Brasil), professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional de Blumenau, líder do Núcleo de Pesquisas em Desenvolvimento Regional, editor da Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional e Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. E-mail: theis@furb.br.

Introdução

Os marcos que definem esta intervenção derivam da preocupação com as dinâmicas territoriais da e na América Latina. A partir de tais marcos procurar-se-á explorar as possibilidades de repensar, discutir e/ou propor uma nova agenda de desenvolvimento regional, quiçá pós-neoliberal. Os pressupostos, que serão avançados a seguir, são de que: primeiro, a América Latina é um todo heterogêneo; segundo, as dinâmicas que incidem sobre o território do subcontinente são, em larga medida, resultados de determinações que escapam às vontades, aos interesses e às demandas de sua população; e, terceiro, a proposição de uma (nova) agenda de desenvolvimento regional para a América Latina é, face à experiência, um desiderato questionável.

Para levar a efeito o propósito de debater as possibilidades de formular uma agenda alternativa de desenvolvimento regional para o subcontinente, privilegiar-se-ão dois procedimentos metodológicos principais: de um lado, enfatizar-se-á o caráter processual da realidade investigada, em que devem pesar mais relações que estruturas (Holloway, 2003); de outro, buscar-se-á escapar da perspectiva linear de tempo, ao se incorporar explicitamente um horizonte utópico (Bloch, 2017) na análise. Ademais, convém advertir que se procurará, na consideração da heterogeneidade da América Latina, trazer à superfície sujeitos – como as/os afrodescendentes, as/os indígenas, as mulheres... – e aspectos – como classe, raça, gênero... – usualmente omitidos nos estudos sobre desenvolvimento regional na América Latina.

Apontados o objetivo a ser perseguido, os pressupostos de que se parte e os procedimentos metodológicos que devem orientar a abordagem do tema, pode-se informar a hipótese que deverá orientar a análise a ser aqui empreendida: a experiência sugere que o avanço das forças produtivas do capital, sobretudo, de meados do século XX em diante, favoreceu o aumento de desigualdades sociais no território, ou seja, o crescimento de disparidades inter-regionais no interior de cada formação social integrante do subcontinente, desautorizando a proposição de uma nova agenda de desenvolvimento regional para a América Latina.

Para verificar se a hipótese assim formulada resiste ao teste das evidências, dividiu-se o texto em cinco seções. Após esta introdução, que corresponde à primeira seção, seguem: uma seção em que se apresentam os pressupostos de que se parte, uma terceira seção em que se discorre

mui brevemente sobre a experiência de desenvolvimento regional na América Latina, uma quarta seção, em que se problematiza a proposição de uma nova agenda de desenvolvimento regional, e uma última seção, em que se faz a indicação de alternativas.

Sobre os pressupostos

Como antes referido, os pressupostos de que aqui se parte, são: primeiro, a América Latina constitui uma totalidade heterogênea; segundo, o território do subcontinente tem sido palco de dinâmicas – que, por sua vez, incidem sobre o território e o modificam – decorrentes, em grande medida, de determinações alheias às vontades, aos interesses e às demandas de sua população; e, terceiro, a indicação da necessidade de uma nova agenda de desenvolvimento regional para a América Latina pode ser questionada.

O que significa que a América Latina é um todo heterogêneo? Para além do óbvio, de que o subcontinente não é homogêneo à luz de inúmeros critérios que se poderiam invocar, é preciso reconhecer que ele é inegavelmente diverso em relação a aspectos físico-naturais, étnico-demográficos e socioculturais – o que não deve ser confundido com as crescentes desigualdades socioeconômicas que nele emergiram com a generalização da relação-capital. No que se refere, inicialmente, à diversidade da natureza, o mero fato de estender-se, entre os oceanos Pacífico a oeste e Atlântico a leste, desde o *Monumento 206* a 32°43' latitude norte, na fronteira do México com os EEUU, até *Tierra del Fuego*, arquipélago pertencente ao Chile e à Argentina, a 54°21' latitude sul, permite dimensionar a enorme variedade do meio físico de seu território. Parece desnecessário, pois, mencionar que a diversidade físico-natural do subcontinente (solo/subsolo e relevo, clima, vegetação e fauna etc.), apesar do avanço predatório das forças produtivas do capital, permanece imenso (UNEP, 2010). Já no que diz respeito à diversidade da população, em graus distintos, ela se assemelha à físico-natural. Com efeito, basta lembrar que, antes da chegada dos espanhóis, em 1492, inúmeros povos – incluindo as grandes civilizações Asteca, Maia e Inca – viviam nas terras que hoje compreendem a América Latina. Não por acaso, a entrada de europeus no subcontinente desde fins do século XV levará, em um primeiro momento, a uma abrupta redução demográfica e ao correspondente decréscimo da diversidade de povos. Aos indígenas

somar-se-iam africanos, transplantados com o propósito de compor a força de trabalho escrava, e os europeus, inicialmente, provenientes da Península Ibérica, em seguida, também de outros pontos do Velho Continente (Dussel, 1993). E com relação à diversidade sociocultural, por corresponder diretamente com a da população, tem-se registros suficientes sobre quão variadas eram as línguas faladas, as tradições e os costumes cultivados, a música e as danças praticadas, as festas comemoradas. De maneira que, com o ingresso dos europeus, em fins do século XV, as manifestações culturais foram sendo reduzidas, em ritmo mais ou menos acelerado, segundo a época e o lugar, a violência perpetrada pelo colonizador e a resistência exercida pelo colonizado (Zea, 1995). Em síntese: com o avanço das forças produtivas do capital houve uma brutal redução da diversidade físico-natural, étnico-demográfica e sociocultural na América Latina. Não obstante, mesmo quanto à natureza, à população e à cultura, o subcontinente não pode ser tomado, no terceiro decênio do século XXI, como uma totalidade homogênea (Theis, 2021).

O que significa que o território da América Latina tem sido espaço de dinâmicas³ resultantes de determinações que escapam aos interesses de sua população? Para além do óbvio, de que o subcontinente não desfruta de necessária autonomia⁴ para enfrentar os seus próprios problemas (políticos, sociais, econômicos...), é preciso reconhecer, ademais, que sobre ele atuam poderosas forças que, antes de sanar suas dificuldades, as agravam sobremaneira. As forças são oriundas do capital e do Estado. E no âmbito do moderno sistema mundial, as forças do capital e do Estado tendem a reservar graus elevados de autonomia para as formações sociais centrais, em contraposição a níveis reduzidos de autonomia para as formações sociais periféricas – como as que compõem a América Latina. Este parece ser um ponto relevante na consideração da capacidade de a população intervir sobre a sua realidade. Com efeito, as evidências sugerem que, nos países centrais, a sociedade civil é comparativamente mais robusta, exercendo sua capacidade de intervir na esfera pública com maior desenvoltura. Há aí um maior controle social tanto em rela-

3 No presente contexto, o termo “dinâmica” significa o movimento de algo – por exemplo, a alteração de estado de certo agregado macroeconômico – provocado por determinada força – por exemplo, investimentos privados realizados em consequência de uma política monetária não-contracionista.

4 “[...] a autonomia refere-se à capacidade do Estado-nação de agir independentemente das restrições internacionais e transnacionais, e de alcançar objetivos [objetivos políticos domésticos e internacionais] quando estes tenham sido fixados” (Held, 1991, p. 166).

ção ao capital quanto em face do Estado. A situação dos países da América Latina é distinta: a sociedade civil é comparativamente mais débil, incapaz de perceber-se intervindo na esfera pública para decidir sobre assuntos que lhe digam respeito. Inexiste aí, pois, qualquer controle social sobre o capital e sobre o Estado. Ora, o Estado nacional surge na América Latina, no início do século XIX, como produto de movimentos de independência comandados por grupos sociais vinculados mais estreitamente às elites da Espanha e de Portugal que aos indígenas e afrodescendentes – que compunham a maioria da população na época. Esse Estado não poderia contrariar os interesses dos grupos sociais que o vem controlando ao longo de todo esse tempo até o presente (Quijano, 2005). E quanto ao capital, ele não foi – e continua não sendo – constituído por empresários schumpeterianos nativos, dispostos a investir seus recursos no fortalecimento de suas economias nacionais; de fato, ele tem origem forânea, penetrando desde as economias capitalistas mais avançadas do território do subcontinente, onde tem encontrado sócios dóceis e submissos. De modo que o território na América Latina vem sendo palco de dinâmicas que decorrem, em medida considerável, de impulsos oriundo do capital (a forma econômica) sob a proteção do Estado (a forma política) que, historicamente, têm operado contra as vontades, os interesses e as demandas de sua população. Parece desnecessário lembrar que as referidas dinâmicas têm tido graves implicações sobre o território, tanto em escala urbana quanto regional.

O que significa que uma nova agenda de desenvolvimento regional para a América Latina é questionável? Para além do óbvio, de que a formulação de “uma” agenda de desenvolvimento regional para um subcontinente heterogêneo seria uma tarefa fadada ao fracasso, há óbices mais objetivos – o mais concreto sendo a experiência pretérita, a ser examinada na seção a seguir. Aqui se buscará explorar dificuldades que dizem respeito a três aspectos principais: primeiro, a inexistência de uma unidade político-administrativa, que *per se* desautoriza qualquer referência a uma intervenção concreta em escala subcontinental; segundo, mesmo que houvesse alguma unidade político-administrativa, a tendência tem sido de planejar o desenvolvimento regional a partir do protagonismo do capital e do Estado; e, terceiro, dado que o papel central tem cabido aos dois agentes mencionados, sua população tem sido relegada a uma condição de quase insignificância. No que se refere à inexistência de unidade político-administrativa, tem sido desconsiderado que este seria o principal – embora não o único – requisito para se

intervir em escala subcontinental. A experiência da Comunidade Europeia poderia inspirar os países da América Latina na construção de sua unidade – sonhada, no passado, por Simón Bolívar e José Martí – e, assim, conduzir a uma intervenção planejada no subcontinente. Contudo, as mesmas forças que atuam contra a autonomia do subcontinente nas relações com outros Estados nacionais também operam inibindo qualquer aproximação entre os 20 países que o compõem. Quanto à tendência a planejar o desenvolvimento regional na América Latina a partir da forte presença do capital e do Estado (mesmo que estivesse satisfeita a condição de sua unidade), não apenas as evidências comprovam tal presença, como se verá a seguir; ela também vêm assegurando às personificações do capital e aos seus representantes junto ao Estado os resultados mais favoráveis. Um exemplo: o desenvolvimento regional tem sido viabilizado, na América Latina (e nas demais formações sociais periféricas), pelo investimento privado, a partir da indução do Estado, na produção agrícola e pecuária; neste caso, o desenvolvimento é impulsionado pela produção e exportação de bens agrícolas e da pecuária em regiões nas quais, não obstante, parte da população pode estar submetida à insegurança alimentar. E com relação à insignificante presença – talvez, à virtual ausência – da população no planejamento do desenvolvimento regional na América Latina, esta certamente é obstaculizada pela debilidade da sociedade civil, que, porém, corresponde com a presença hipertrofiada do capital e do Estado. Com efeito, nas circunstâncias vigentes, uma agenda de desenvolvimento regional para a América Latina não poderia contemplar vontades e demandas de sua população (aí inclusas/os as/os trabalhadoras/es, as/os afrodescendentes, as/os indígenas, as mulheres...), por cingir-se essa agenda aos interesses de suas classes dominantes.

A experiência de desenvolvimento regional na América Latina

Nesta seção procurar-se-á examinar, mesmo que brevemente, a “experiência” de desenvolvimento regional na América Latina. Reconhece-se que, em termos metodológicos, cumpriria revisar planos de desenvolvimento e relatórios que registram os resultados de sua execução e, sobretudo, cotejar metas e indicadores que expressam o (grau de) cumprimento do que foi planejado. O caminho, contudo, será outro – que,

para os fins que se tem vista, parece mais adequado. O procedimento metodológico adotado se baseia no suposto de que as desigualdades sociais têm uma inscrição no território; ou seja, que no âmbito de cada formação social que integra o subcontinente verificam-se disparidades inter-regionais. Cabe advertir que não se tomam as desigualdades/as disparidades como estados, mas como manifestações de processos (próprios, embora não exclusivos, à realidade social da América Latina), como momentos das relações sociais vigentes no subcontinente. O referido procedimento ainda se completa pelo recurso a dados demográficos, agregados macroeconômicos (PIB e PIB per capita) e indicadores sociais (pobreza e pobreza extrema).

Mas, o ponto de partida tem que ser a compreensão de desenvolvimento regional. O que se entende por esta expressão? Ela contempla duas dimensões da realidade: o que existe (a dimensão positiva) e o que se pretende que exista (a dimensão normativa). No primeiro caso, desenvolvimento regional é um fato empiricamente comprovável, passível de ser demonstrado e assimilado. Assim, pode-se admitir que, em certa região – isto é, um espaço delimitado a partir de algum critério pré-definido à escala subnacional, uma unidade do território nacional –, em um tempo determinado, ocorreu (ou ocorre) uma “experiência” de desenvolvimento; em outros termos: que houve (ou há) uma expansão das forças produtivas do capital em uma região, em um dado período, ativada pelo Estado, com repercussões econômicas (ampliação da produção, das vendas, dos lucros...), político-administrativas (aumento dos impostos e dos gastos públicos...), sociais (crescimento do emprego e dos salários, acesso a serviços de saúde, educação...) etc. Já no segundo caso, desenvolvimento regional é uma “estratégia”, um intento que pode ser convertido em política pública ou em (objetivo de) planejamento governamental visando expandir as forças produtivas do capital (Theis, 2019; idem, 2022). Do que aqui *não* se vai tratar (dados os propósitos que se tem em vista) é de desenvolvimento regional enquanto “campo de conhecimento”.

Isto posto, o intento de examinar a “experiência” de desenvolvimento regional na América Latina requer que se investigue como se expandiram as forças produtivas do capital no subcontinente e como tal expansão repercutiu no contexto das suas formações sociais. Se, até meados do século XIX, o processo de expansão das forças produtivas se baseou na exploração de trabalho escravo, de então em diante gene-

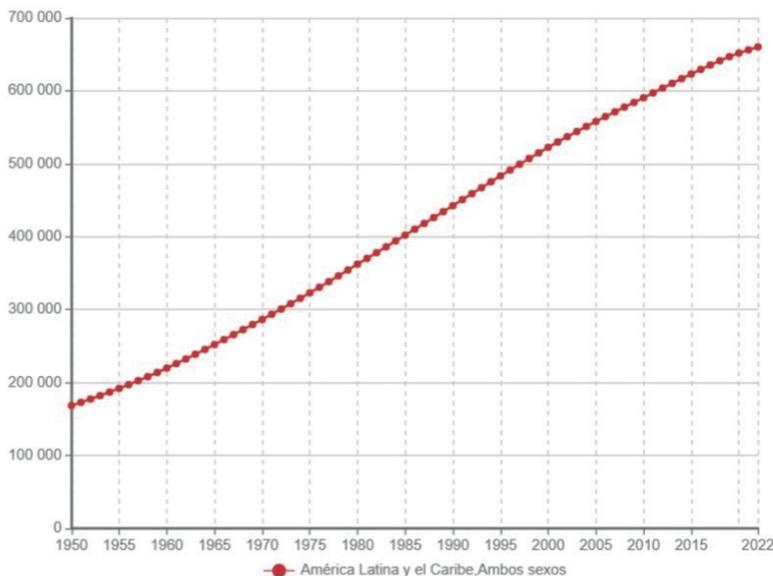
ralizar-se-ia o trabalho assalariado, que, não obstante, não alteraria a “vocalização” da economia do subcontinente de prover os mercados metropolitanos de matérias-primas e mercadorias de baixo valor agregado. É certo que o processo de industrialização, explicado como decorrência da substituição de importações, alteraria a base econômica das principais economias latino-americanas. Entretanto, apesar de a industrialização ter conduzido à constituição de complexas estruturas produtivas, parece inquestionável que, mesmo na terceira década do século XXI, o padrão dominante no subcontinente seja de economias primário-exportadoras (Theis, 2021).

A geografia socioeconômica do desenvolvimento latino-americano (isto é, as repercussões do avanço das forças produtivas do capital internamente às formações sociais do subcontinente) aponta para uma progressiva concentração de propriedade e renda. Veja-se, inicialmente, o dado demográfico mais importante: a evolução da população da América Latina nos 70 anos entre 1950 e 2022.

Gráfico 1

Población total

(Miles de personas, a mitad del año)



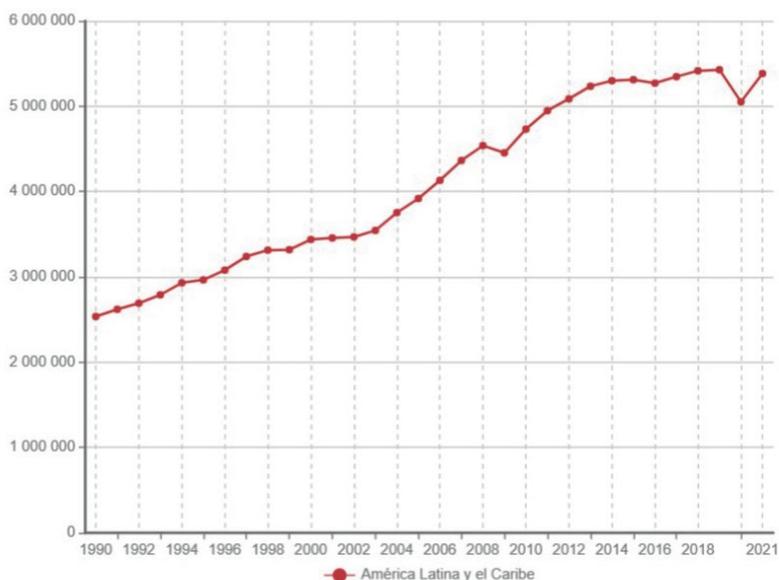
Fuente: CEPALSTAT - CEPAL - NACIONES UNIDAS

O gráfico acima informa que a população do subcontinente cresceu de 168,3 milhões de habitantes em 1950 para 660,2 milhões de habitantes em 2022, um acréscimo de quase meio bilhão de pessoas em pouco mais de sete décadas.

E como, propriamente, se expandiram as forças produtivas do capital, na América Latina, nos três decênios entre 1990 e 2021?

Gráfico 2

Producto interno bruto (PIB) total anual a precios constantes en dólares
(Millones de dólares)



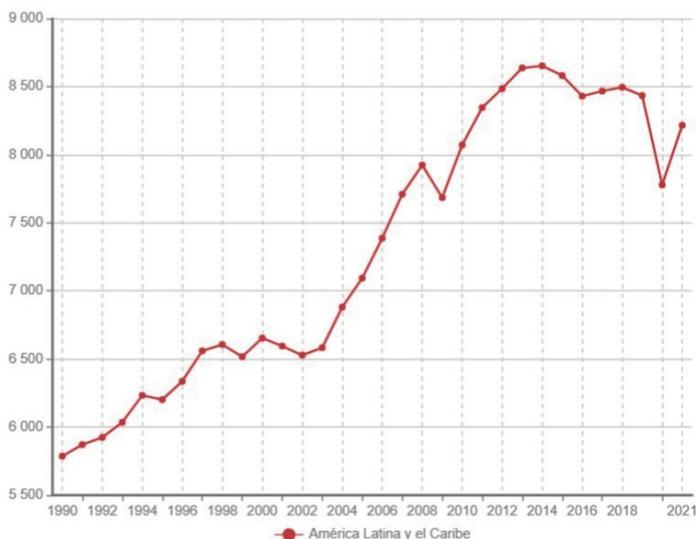
Fuente: CEPALSTAT - CEPAL - NACIONES UNIDAS

O gráfico acima informa que o Produto Interno Bruto do subcontinente cresceu de 2,535 trilhões de dólares em 1990 para 5,383 trilhões de dólares em 2021 (depois de ter atingido 5,427 trilhões em 2019), um crescimento global de 112,3% no período. Note-se que o crescimento do PIB da América Latina no período foi constante, com pequena queda entre 2008 e 2009, em consequência da crise que se seguiu ao estouro da bolha imobiliária nos EEUU em 2007/2008 (Guillén, 2011; Singer, 2009), e uma queda um pouco maior entre 2019 e 2020, em

decorrência da crise provocada pela pandemia de covid-19 (ECLAC, 2021; The Economist, 2021).

Gráfico 3

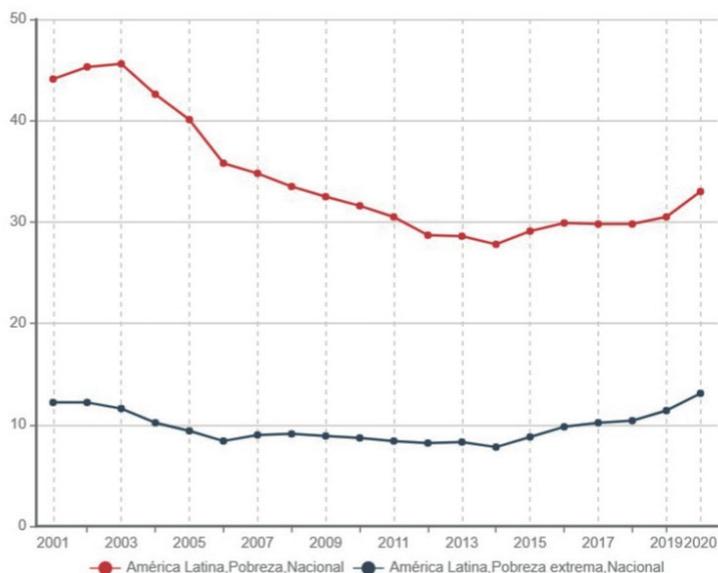
Producto interno bruto (PIB) total anual por habitante a precios constantes en dólares
(Dólares por habitante)



Fuente: CEPALSTAT - CEPAL - NACIONES UNIDAS

O gráfico acima informa que o Produto Interno Bruto per capita do subcontinente saltou de 5,786 mil dólares em 1990 para 8,216 mil dólares em 2021 (depois de ter atingido 8,653 mil dólares em 2014), um crescimento de 41,9% no período. Note-se que, se, em termos gerais, este crescimento acompanhou o do PIB global da América Latina, ele explicita, além das crises da bolha imobiliária nos EUA e da pandemia de covid-19, interrupções nos períodos de 1994 a 2002 – quando ascenderam as políticas neoliberais (Campos, 2017; Ibarra, 2011) – e, depois, de 2014 a 2019 – quando, após a “onda rosa latino-americana”, foi retomada a agenda neoliberal no subcontinente (Silva, 2014; idem, 2019).

Gráfico 4
Población en situación de pobreza extrema y pobreza según área geográfica
 (Porcentaje del total de la población en cada área geográfica)



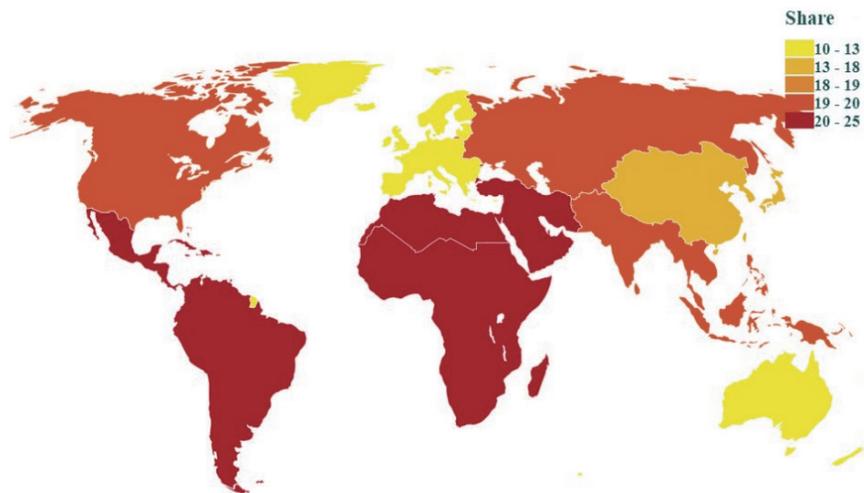
Fuente: CEPALSTAT - CEPAL - NACIONES UNIDAS

O gráfico acima informa – a partir de duas curvas que evoluem paralelas entre si – que, no período entre 2003 e 2014, coincidindo com a “onda rosa latino-americana”, houve uma queda ininterrupta da pobreza no subcontinente de 45,6% (do total da população) em 2003 para 27,8% em 2014; e uma queda da pobreza extrema de 12,2% em 2002 para 7,8% em 2014. Desde então, ambas as curvas voltaram a crescer, alcançando a da pobreza 33% e a da pobreza extrema 13,1% no ano de 2020. Note-se que a da pobreza de 2020 equivale ao ano de 2008, e a da pobreza extrema alcançou em 2020 um patamar superior ao de 2001, primeiro ano da série.

Até aqui, os dados demográficos, os agregados macroeconômicos e os indicadores sociais mobilizados permitem constatar que trajetórias de desenvolvimento socioeconômico aparentemente bem-sucedidas no subcontinente foram interrompidas. Das inúmeras questões que daí derivam, interessarão duas: O que motivou a interrupção? Quais foram as

repercussões internas às formações sociais da América Latina? É a esta última que se vai dedicar a primeira atenção.

Figura1: Renda apropriada pelo 1% mais rico, mundo, 2021



Fonte: World Inequality Database [<https://wid.world>].

A figura acima informa que, em diferentes partes do planeta, frações de rendas maiores ou menores são apropriadas pelos/as muito ricos/as. Assim, enquanto na Europa o 1% mais rico da população se apropria de 11,7% da renda e na Oceania, de 12,6%, na América Latina o 1% mais rico se apropria de 24,8%, mais – se esta comparação não soar ofensiva – que o 1% mais rico na África, que se apropria de 21,4%. Este dado revela que a América Latina é a área na qual se tem a maior concentração de renda em escala planetária. Como não será possível desenvolver este ponto em perspectiva histórica, pode-se apenas conjecturar que a situação presente, ilustrada pelos dados referidos, é somente o ponto culminante de um processo de desenvolvimento desigual, economicamente pujante, mas socialmente excludente (Galeano, 2004; Theis, 2015).

Da ótica da “experiência” do desenvolvimento regional na América Latina, as políticas regionais explícitas – as medidas governamentais expressas em documentos de intenções e projetos de leis referidos ao ordenamento do território – têm sido (não casual nem descuidadamen-

te) suplantadas pelas políticas implícitas – as medidas político-administrativas no campo econômico, que repercutem não apenas nos campos social, ambiental, cultural, mas incidem mesmo sobre a espacialidade das decisões governamentais. Assim, se se lembrar que a América Latina conheceu, no período recente, trajetórias de desenvolvimento socioeconômico aparentemente bem-sucedidas, pode-se admitir que o conjunto de medidas oficiais orientadas para o avanço das forças produtivas do capital foram inequivocamente eficazes. Todavia, as medidas oficiais orientadas a propósitos de desconcentração da atividade econômica e da descentralização do poder político não tiveram a mesma eficácia. Pelo contrário, no que se refere às medidas governamentais explícitas que visavam à (re) organização do território, colheram-se resultados pífios, já que – hoje assim como há séculos – o “poder econômico” (e, não por acidente, também o “poder político”) continua concentrado em México/DF, Buenos Aires, São Paulo e demais metrópoles latino-americanas (Coraggio, 1989). As desigualdades sociais, reveladas pela última figura, que mostra como os ricos na América Latina são mais ricos que os mais ricos do planeta, tem expressão geográfica. Se as atividades econômicas se vão concentrando em pontos determinados do espaço, assim também se “espacializam” as rendas e as propriedades. A geografia histórica do subcontinente resulta de uma sucessão de “ciclos”, correspondentes às commodities da vez. Daí que suas economias têm sido organizadas em torno da provisão de matérias-primas e mercadorias de baixo valor agregado para o mercado mundial (Furtado, 1978) a partir da superexploração da força de trabalho (Marini, 1973). Os *loci* de produção (e, portanto, de concentração de mão-de-obra) podem até distribuir-se equitativamente pelo território de cada formação social, sugerindo que aí se estivesse a caminho do desenvolvimento regional. Contudo, os ganhos econômicos fluem para os espaços mais urbanizados e modernizados, onde, geralmente, vivem suas classes dominantes. De fato, a América Latina tem visto seu território formar-se à revelia de suas populações (aí inclusas/os as/os trabalhadoras/es, as/os afrodescendentes, as/os indígenas, as mulheres...), a desorganizar-se em regiões funcionais ao avanço das forças produtivas do capital, para atender a demandas que não são propriamente suas.

Mas, resta ainda a questão referente à interrupção das trajetórias de desenvolvimento socioeconômico (aparentemente bem-sucedidas) no subcontinente. Os indícios sugerem que a causa primária para esta interrupção é a agenda neoliberal, que, como visto, teve duas incursões

recentes na América Latina capazes de frear a tendência de crescimento econômico com redução de desigualdades. Cumpre lembrar que dita agenda tem sido compreendida como uma combinação de medidas (governamentais) envolvendo a flexibilização das relações de trabalho, a abertura comercial e a redefinição das funções do Estado. A noção de Estado mínimo, presente no “discurso neoliberal”, não corresponde com a “prática neoliberal” (Held, 1991). As evidências mostram que, para implementar medidas como a flexibilização das relações laborais, é preciso ter um forte Estado policial. E, também, tem sido o Estado que – em geral, por meios escusos – tem favorecido o avanço do capital financeiro sobre o capital produtivo, assim como a monetização de todas as relações sociais (Harvey, 2005). A “experiência” de desenvolvimento regional na América Latina tem sido marcada pela onipresença do Estado, tanto quando este enceta políticas indutoras de crescimento econômico (daí resultado trajetórias virtuosas de desenvolvimento que incluem redução de desigualdades sociais e, até certo grau, diminuição de disparidades inter-regionais), como quando o Estado alterna suas funções e, vestindo sua carapuça neoliberal, franqueia o território para um ciclo ainda mais selvagem de avanço das forças produtivas do capital (Fernández, 2018).

Uma nova agenda de desenvolvimento regional para a AL?

Tem se procurado argumentar que, por mais necessária que pareça, a discussão e a proposição de uma nova agenda de desenvolvimento regional pós-neoliberal na América Latina são questionáveis. Aliás, como já dito antes, nas circunstâncias vigentes, uma agenda de desenvolvimento regional para o subcontinente não poderia ir ao encontro das vontades e demandas de sua população (aí inclusas/os as/os trabalhadoras/es, as/os afrodescendentes, as/os indígenas, as mulheres...), já que a “experiência” de desenvolvimento regional no subcontinente tem estado limitada ao atendimento dos interesses de suas classes dominantes.

Viu-se que a experiência de desenvolvimento regional na América Latina tem sido o resultado de um esforço inaudito para promover o crescimento das regiões menos desenvolvidas de todos os países do subcontinente. E “promover o crescimento das regiões” tem significado facilitar o avanço das forças produtivas, seja pela introdução do capi-

tal nos espaços ainda não incorporados aos circuitos de valorização do valor – viabilizada pela acumulação primitiva (De Angelis, 2012), isto é, pela separação dos produtores diretos de seus meios de vida –, seja pelo ingresso de capital mais competitivo em relação aos capitais previamente ancorados na região – viabilizado pela acumulação por desposseção (Harvey, 2010). Essa experiência de desenvolvimento regional na América Latina tem desembocado na conformação precoce de grandes regiões metropolitanas – curiosamente, nos países da América espanhola coincidindo com as respectivas capitais – e no esvaziamento do entorno. Em síntese: salvo exceções, a experiência de desenvolvimento regional no subcontinente produziu polarizações no espaço, refletidas na concentração das atividades econômicas – primeiro, da indústria e dos serviços, depois, das finanças – e das populações (provedoras da força de trabalho a ser explorada pelo capital), que cresceram graças às migrações (estimuladas) do campo para as cidades, com vistas à ampliação do exército de reserva e ao barateamento da mão-de-obra. Assim, com base na trajetória de desenvolvimento regional na e da América Latina, marcada pela concentração espacial de riquezas e pessoas (portanto, por evidentes disparidades inter-regionais), ousa-se defender, em cinco breves passos, o que contraria dita experiência.

- Em primeiro lugar, parece evidente que desenvolvimento regional como esforço para promover o crescimento das regiões menos desenvolvidas dos países da América Latina se justificava apenas porque havia regiões “mais” desenvolvidas”, ou seja, só porque havia um “desenvolvimento desigual” comandando o próprio “processo” de desenvolvimento.
- Em segundo lugar, também parece justificável impedir que umas regiões se desenvolvam mais às custas de outras (que, se têm desenvolvido menos). Ou seja, partindo do suposto de que se almeja evitar que o *gap* entre as regiões mais dinâmicas e as decretadas “perdedoras” continue se ampliando, considera-se legítimo promover o crescimento econômico das regiões menos desenvolvidas.
- Em terceiro lugar, se bem é ao Estado que se atribui a tarefa de “promover o crescimento econômico das regiões menos desenvolvidas”, não há lugar a dúvidas de que é o capital que comanda o processo de acumulação – e, para isso, ele se alimenta de desigualdades. A sua concentração no espaço produz os efeitos

conhecidos: indústria, comércio e finanças se reproduzem, de forma ampliada, em poucas grandes cidades, atraindo novos capitais e pessoas.

- Em quarto lugar, nada disso seria possível, nem nos primórdios do processo de acumulação nem no período recente sem a mão visível do Estado. Ele pode não ser o capital, mas ele é o invólucro político da economia capitalista. O Estado “protege” a economia capitalista. Sem Estado não haveria avanço das forças produtivas nem desenvolvimento regional como se o conhece – na América Latina e alhures.
- Em quinto lugar, então, ousa-se lembrar que, sem capital e sem Estado, não haveria desigualdades que justificassem a promoção de crescimento econômico de regiões subdesenvolvidas, já que nenhuma região seria tornada subdesenvolvida. Nem haveria disparidades inter-regionais nem tampouco experiências de desenvolvimento regional que têm fracassado em seu suposto intento de mitigar ou eliminar tais disparidades.

Em síntese: em face do corolário conhecido da experiência latino-americana de desenvolvimento regional, assentada em premissas equivocadas, que não exclui somente dos resultados (o 1% mais rico do subcontinente é mais rico que o 1% de qualquer parte do planeta), mas, sobretudo, do planejamento e da execução dos bem-intencionados planos, parece pouco provável que “da próxima vez deverá dar certo”. Afinal, os bons propósitos da desconcentração econômica e da descentralização política que têm constado de documentos oficiais e inspirado a experiência latino-americana de desenvolvimento regional têm sido repetidamente atropelados pelas políticas econômicas – tanto pelas “neoliberais”, quanto, também, pelas “neodesenvolvimentistas”. Mas, então, o que colocar no lugar de uma (nova) agenda de desenvolvimento regional para a América Latina?

Considerações finais: quais alternativas?

O objetivo que se buscou perseguir neste capítulo foi de explorar possibilidades de repensar, discutir e/ou propor uma nova agenda de desenvolvimento regional pós-neoliberal nos marcos das dinâmicas territoriais da e na América Latina. A hipótese de que se partiu foi que

o avanço das forças produtivas do capital, em especial, de meados do século XX em diante, levou ao crescimento de disparidades inter-regionais nas formações sociais do subcontinente, desautorizando a proposição de uma nova agenda de desenvolvimento regional para a América Latina. E, afinal, a quais conclusões se chegou?

Talvez, a mais relevante inferência seja que discutir e propor uma nova agenda de desenvolvimento regional pós-neoliberal parece desnecessário. A razão é que, com base na experiência, ela conteria como seu objetivo mais destacado a “correção” do desenvolvimento desigual com políticas governamentais de crescimento econômico. Ou seja, enfrentar-se-ia o subdesenvolvimento das “regiões perdedoras” por meio de estratégias de desenvolvimento regional, combater-se-iam as desigualdades através do crescimento (i. é. da expansão das forças produtivas do capital) das economias atrasadas – que produz novas desigualdades. Na realidade, o desenvolvimento mais acelerado das “regiões perdedoras” não impede que o desenvolvimento desigual produza disparidades inter-regionais ainda maiores. Sejam quais forem as justificativas, a intensificação do processo de acumulação de capital tende a exacerbar o processo de despossessão, de exploração da gente (que o capital, com o inestimável auxílio do Estado, renovadamente torna redundante) e da natureza (de cujos recursos, com o mesmo auxílio do Estado, o capital se apropria sem limites), de estender a monetização indefinidamente a todas as relações sociais.

A propósito, a referência à monetização das relações sociais, sendo um traço do que se tornou conhecido como “neoliberalismo”, permite que se oriente a atenção para um ponto do debate que tem ficado obscurecido. E este ponto diz respeito ao fato de que “desenvolvimento regional” tem sido apresentado como opção para corrigir disparidades inter-regionais, produzidas mais pelas “políticas neoliberais” que pela expansão das forças produtivas do capital. O argumento dominante insiste, pois, que o Estado, despido de sua carapuça neoliberal, pode desencadear estratégias de desenvolvimento regional capazes de enfrentar as desigualdades que se acumularam no território – daí a (suposta) necessidade de uma “agenda” de desenvolvimento regional. Aqui se ousa contrariar este argumento: estratégias de desenvolvimento regional – desencadeadas pelo Estado – são opções apenas aparentes ao neoliberalismo – que, de fato, é capitalismo em sua forma mais exacerbada. Políticas governamentais podem, em escala reduzida, corrigir

“externalidades” do desenvolvimento desigual, mas, por sua origem e natureza, são inócuas enquanto tentativas de (re) organizar o território em moldes compatíveis com as necessidades humanas e a preservação do meio ambiente. Em outros termos, qualquer agenda de desenvolvimento regional, por mais avançada que pudesse ser, tenderá a manter intactos os processos que reproduzem a realidade dentro da qual o capital tem mantido aprisionados tanto os seres humanos quanto a natureza. Nenhuma experiência de desenvolvimento regional que teve lugar na América Latina pode devolver autonomia às mulheres e aos homens para que pudessem decidir o que autenticamente desejavam para si e para as coletividades a que pertenciam ou a que desejavam pertencer.

Portanto, se se tomar a distinção antes mencionada entre o que existe (a dimensão positiva) e o que se pretende que exista (a dimensão normativa), a inferência acima propõe que se continue a tratar desenvolvimento regional como parte da realidade – um fato empiricamente comprovável –, mas não mais como uma estratégia – uma política pública ou um objetivo de planejamento governamental (Theis, 2019).

Logo, ao invés de formular e perseguir uma nova agenda de desenvolvimento regional, poder-se-ia expandir a compreensão das realidades regionais, portanto, das determinações fundamentais das formações sociais que integram a América Latina. Obviamente, não apenas para entendê-las, mas para transformá-las. E a sua transformação, por excluir desenvolvimento regional como propósito, exige que se coloque no horizonte utópico do bloco social dos/as excluídos/as (Dussel, 1993) – os agentes que a vão conduzir – um propósito correspondente: o impulso para a autodeterminação social (Holloway, 2006).

Referências

- Bloch, E. **Despedida de la utopia?** Trad. S. S. Pérez. Madrid: A. Machado Libros, 2017.
- Campos, R. O impacto das reformas econômicas neoliberais na América Latina: desemprego e pobreza. *Polis [Online]*, N. 47, 2017. Disponível em: <file:///C:/Users/ivo%20marcos%20theis/Downloads/polis-12585.pdf>.

- Coraggio, J. “Los términos de la cuestión regional en América Latina. In: Coraggio, J. L.; Sabaté, A. F.; Colman, O. (Org.) *La cuestión regional en América Latina*. Quito: Ediciones CIUDAD, p. 9-42, 1989.
- De Angelis, M. Marx y la acumulación primitiva: el carácter continuo de los ‘cerca-
mientos’ capitalistas. *Theomai*, N. 26, 2012.
- Dussel, E. 1492: o encobrimento do outro (a origem do mito da modernidade). Trad. Jaime A. Clasen. Petrópolis: Vozes, 1993.
- ECLAC. Economic Survey of Latin America and the Caribbean: labour dynamics and employment policies for sustainable and inclusive recovery beyond the COVID-19 crisis. Santiago: Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2021 Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47193/10/S2100607_en.pdf.
- Fernández, V. “Desenvolvimento regional sob transformações transescalares: porque e como recuperar a escala nacional?”. In: Brandão, C. A.; Fernández, V. R.; Ribeiro, L. C. Q. (org.) **Escalas espaciais, reescalonamentos e estatalidades: lições e desafios para América Latina**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, p. 276-325, 2018.
- Furtado, C. **A economia latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos**. 2 ed. São Paulo: Nacional, 1978.
- Galeano, E. **Las venas abiertas de América Latina**. 76 ed. México/DF: Siglo Veintiuno Editores, 2004.
- Guillén R, A.. The effects of the global economic crisis in Latin America. *Brazilian Journal of Political Economy*, 31 (2), p. 187-202, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/NcRbsQPWc8t6dZQ6dQPBsWR/?format=pdf&lang=en>
- Harvey, D. **A brief history of neoliberalism**. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Harvey, D. **O novo imperialismo**. Trad. A. Sobral; M. S. Gonçalves. 4 ed. São Paulo: Loyola, 2010.
- Held, D. A democracia, o Estado-nação e o sistema global. **Lua Nova**, N. 23, p. 145-194, 1991.
- Holloway, J. **Mudar o mundo sem tomar o poder: o significado da revolução hoje**. Trad. E. Sader. São Paulo: Viramundo, 2003.
- Holloway, J. **Contra y más allá del capital: reflexiones a partir del debate sobre el libro “cambiar el mundo sin tomar el poder”**. Buenos Aires: Herramienta; Puebla: Universidad Autónoma de Puebla, 2006.
- Ibarra, D. O neoliberalismo na América Latina. *Revista de Economia Política*, 31 (2), p. 238-248, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/s6Ntn-F3HwKy3FVxSHd7dTcP/?format=pdf&lang=pt>.
- Marini, R. M. **Dialéctica de la dependencia**. México/DF: Era, 1973.

- Quijano, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (org.) **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais** (perspectivas latino-americanas). Buenos Aires: CLACSO, p. 227-278, 2005.
- Ribeiro, D. Testemunho: Darcy Ribeiro por ele mesmo. Rio de Janeiro: Record, 2022.
- Silva, F. Quinze anos da onda rosa latino-americana: balanço e perspectivas. Observador On-Line, vol. 9, n.12, 2014.
- Silva, F. O fim da onda rosa e o neogolpismo na América Latina. Revista Sul-Americana de Ciência Política, vol. 4, n. 2, p. 165-178, 2019.
- Singer, P. A América Latina na crise mundial. **Estudos Avançados**, 23 (66), p. 91-102, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/WkjJSCZgCBVHy-CWdZfBvjhPN/?format=pdf&lang=pt>.
- The Economist. Why Latin America's economy has been so badly hurt by covid-19. The Economist, May 13th 2021. Disponível em: <https://www.economist.com/the-americas/2021/05/13/why-latin-americas-economy-has-been-so-badly-hurt-by-covid-19>.
- Theis, I. "Territórios contestados e desenvolvimento desigual: perspectivas e desafios para a América Latina". In: Cecchetti, E.; Oliveira, L. B. de (Org.) **Territórios e desenvolvimentos contestados: diálogos, resistências e alternativas**. Blumenau: Edifurb, p. 33-60, 2015.
- Theis, I. O que é desenvolvimento regional? Uma aproximação a partir da realidade brasileira. **Redes**, 24 (3), p. 334-360, 2019b. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/13670/pdf>>. Acesso em: 11 out. 2019.
- Theis, I. "Por uma utopia concreta: contra e mais além do desenvolvimento regional desigual na América Latina". In: Leopoldo, E.; Haesbaert, R.; Cruz, R. C. A.; Serpa, A. (Org.) **Por uma nova geografia regional**. Rio de Janeiro: Consequência Editora, p. 379-396, 2021.
- Theis, I. "Desenvolvimento regional no Brasil: desafios teórico-metodológicos e políticos". In: Silveira, R. L. L.; Karnopp, Erica (Org.) **Atores, ativos e instituições: o desenvolvimento regional em perspectiva**. São Carlos: Pedro & João Editores, p. 45-71, 2022.
- UNEP. **State of biodiversity of Latin America and the Caribbean**. Ciudad de Panamá: United Nations Environment Programme, 2010. Disponível em: <https://www.cbd.int/gbo/gbo3/doc/StateOfBiodiversity-LatinAmerica.pdf>.
- Zea, L. (Org.) **Fuentes de la cultura latinoamericana**. México/DF: Fondo de Cultura Económica, 1995.

Re-Pensar um programa de pesquisas territoriais críticas em um capitalismo muito particular

Carlos Brandão

“...isto de método, sendo como é, uma coisa indispensável, todavia é melhor tê-lo sem gravata e suspensórios, mas um pouco à fresca e à solta (...)” (Machado de Assis [1881] em “Memórias póstumas de Brás Cubas”, Porto Alegre: LPM, p. 73, quando fala contra o método muito “teso e engomado”).

“O fim de uma viagem é apenas o começo de outra. É preciso ver o que não foi visto, ver outra vez o que se viu já (...) É preciso voltar aos passos que foram dados, para repetir e para traçar caminhos novos ao lado deles. É preciso recomeçar a viagem. Sempre” (José Saramago, 1999, Viagem a Portugal. Lisboa: Caminho, p. 387).

Resumo

Buscamos apontar, de forma muito exploratória e esquemática, as possibilidades de uma reconstrução teórico-metodológica crítica, oferecemos

do um panorama geral dos desafios teóricos e analíticos no campo do conhecimento que procura apreender a dinâmica dos processos sociais que produzem contestada e conflitivamente o espaço, a partir da posicionalidade periférica no capitalismo contemporâneo. Apresentamos alguns pontos para a elaboração de um programa de investigações regionais e de políticas territoriais, destacando o que entendemos ser os “elos faltantes” e as mediações teóricas e históricas que requerem melhor qualificação. Recordamos as vertentes teóricas, as forças que moldam o espaço, questionando quais seriam os mais decisivos poderes de transformação do espaço, as escalas e os planos ou níveis de análise para a reconstrução do pensamento socioespacial crítico. Propomos um mosaico de peças teóricas que precisam ser melhor agregadas e articuladas em um esforço coletivo e multidisciplinar que possa melhor informar e estruturar disputas políticas em torno das ações sociopolíticas no ambiente construído, informando movimentos contestatórios e/ou a orientação de políticas públicas democráticas por maior justiça socioespacial.

Introdução

Procuremos apresentar sucintamente neste capítulo o que entendemos que deveriam ser alguns dos pontos centrais para a elaboração de uma agenda crítica de estudos e políticas territoriais. Do nosso ponto de vista a construção de tal programa de investigações teria que ser necessariamente coletiva e multidisciplinar e envolver avanços teórico-metodológicos e variados trabalhos empíricos que possibilitassem análises comparativo-relacionais em diferenciados territórios em múltiplas escalas (continental, nacionais, regionais).

Neste ambicioso projeto, seria importante construir robustas e bem determinadas mediações teóricas e históricas que interpelassem simultaneamente as transformações do capitalismo desta terceira década do século XXI e as particularidades da produção social contraditória e disputada dos espaços periféricos, subdesenvolvidos, dependentes e imperializados, como os da América Latina, a fim de se pensar a sua possível transformação.

Seria desejável nesta empreitada buscar um quadro de referência abrangente o bastante para permitir a formulação de perguntas pertinentes sobre tais processos. Nesse contexto, torna-se importante buscar oferecer um panorama geral dos desafios teóricos e analíticos no campo

dos estudos regionais, apontando, de forma muito exploratória e esquematicamente, as possibilidades de uma reconstrução teórico-metodológica crítica.

Defenderemos neste capítulo que há amplas possibilidades para o desenvolvimento de um pensamento crítico no campo do conhecimento que busca apreender a dinâmica dos processos sociais que produzem contestada e conflitivamente o espaço, a partir da posicionalidade periférica no capitalismo contemporâneo.

Não obstante, é bom lembrar que esta retomada e tentativa de atualização e reconstrução do pensamento crítico, para buscar apreender e contribuir para a transformação da realidade atual, não parte de um vazio de conhecimento. Devemos partir do reconhecimento de que já há disponível um amplo e rico patrimônio intelectual acumulado, uma trajetória herdada secular de problematizações, controvérsias, contribuições e perguntas das quais podemos partir a fim de dar início a esta jornada desafiadora. Temos, portanto, à mão, uma herança de mais de meio século de reflexões sobre os processos de estruturação do espaço disputado entre agentes e sujeitos que forjam e transformam estruturas, estratégias, campos e arenas de luta e de conflitualidade entre projetos sociopolíticos em distintos. Temos, por outro lado, mais de sete décadas de enunciação, a partir da periferia subdesenvolvida e dependente do sistema capitalista, do chamado pensamento crítico histórico-estrutural latino-americano.

Tais acúmulos teóricos e de lutas sociais demonstram as amplas oportunidades para a busca de um outro patamar de investigações sobre as relações sociais de classe, interesses, poder e conflitos que produzem o espaço, capazes de posicionar as contendas interclassiais (faccionais) no centro de suas abordagens e de proporem visões sobre trajetórias de transformação.

Para tanto delinearemos os contornos principais de um programa alternativo de pesquisas críticas e comprometidas com a transformação socioespacial que procure identificar deficiências e elos faltantes decisivos para a articulação de uma outra perspectiva teórica.

Na próxima seção, proporemos um esquema teórico, geral e exploratório, de uma formulação crítica que apresenta cinco dimensões, cada uma das quais com quatro elementos constitutivos.

1. Apontamentos das dimensões e elementos constituintes para uma reconstrução teórico-metodológica crítica do pensamento socioespacial latino-americano

Apesar das inúmeras dificuldades, acreditamos que as possibilidades para uma reconstrução crítica estão dadas. Assim, procuraremos em seguida situar e hierarquizar, segundo uma visão muito pessoal, qual o lugar teórico de cada uma das principais determinações da produção social do espaço, os mais decisivos “elos faltantes”, ou elos mais frágeis, e as mediações teóricas e históricas que requerem melhor elaboração ou requalificação para esta reconstrução, que deveria ser um trabalho coletivo.

Partiremos do seguinte esquema teórico, com cinco dimensões, cada uma delas com quatro elementos:

	Dimensões	Elementos Constituintes			
1ª	4 Vertentes teóricas ou “mundos teóricos” do “pensamento espacial” (Item 1.1)	Localização/ Concepção Empirista do Espaço	“Institucionalismos”	Produção Social do Espaço	Pensamento Crítico Latino-americano sobre o Funcionamento do Capitalismo Periférico-Dependente
2ª	4 Forças que moldam a estruturação do espaço urbano regional (Item 1.2)	Homogeneização	Integração	Polarização	Hegemonia
3ª	4 Dimensões espaciais da Divisão Social do Trabalho (Item 1.3)	Inter-ramificações	Inter-regionalidades	Inter-urbanidades	Inter-ações rivais entre projetos de vida de sujeitos concretos
4ª	4 Poderes transformadores do espaço social (Item 1.4)	Privado	Público	Poder contra-hegemônico	Poder dos micropoderes
5ª	4 Planos ou Níveis de Análise (Item 1.5)	Escala Espaciais	Níveis de governo	Âmbitos e Arenas de Poder	Reprodução social das práticas da vida cotidiana

De início seria importante identificar quais são as correntes teóricas que procuraram interpretar as questões atinentes à dimensão espacial dos processos sociais, a fim de eleger com quais se deveria estabelecer diálogos mais promissores e em seguida apresentar quais seriam as outras dimensões, com seus respectivos elementos constitutivos, para se ter uma visão geral da proposta aqui esboçada.

Embora tenhamos destacado anteriormente apenas aqueles dois “mundos teóricos”, eles são quatro. Lembramos antes apenas os que apresentam, segundo a nossa perspectiva, potencialidades para a reconstrução do pensamento crítico.

1.1. As quatro vertentes teóricas do “pensamento espacial”

1.1.1 - A interpretação da Localização-Mobilidade/Concepção Empirista do Espaço: escolhas locacionais individualizadas em um espaço passivo

A primeira corrente teórica a ser analisada aqui é também aquela que foi a precursora no campo dos estudos territoriais, o espaço é uma “variável” “a mais” da análise, um “dado” da realidade ou um sítio fixo, inerte e neutro, sem contexto histórico ou sociopolítico. Uma mera paisagem passiva ou uma plataforma, onde vem se inscrever os objetos, as *unidades locacionais individualizadas* (pessoas, atividades econômicas etc.), tratadas como *coisas*, que se deslocaram por algum motivo que deveria ser estudado. Partindo de uma distribuição geográfica assimétrica e descontextualizada socialmente, principiam suas análises descrevendo a disposição inicial díspar dos recursos socioeconômicos em dada base territorial. Em seguida suas investigações procuram estimar as “fricções espaciais”, os constrangimentos à mobilidade dos fatores econômicos, que deveriam ser vencidas, enquanto limites à plena fluidez dos recursos no espaço.

Baseadas no individualismo metodológico e nas escolhas racionais e maximizadoras, dadas as restrições iniciais, com a dotação de recursos inscrita em uma superfície homogênea, contínua e plana/euclidiana, realizar-se-iam os cálculos que regulariam a eficiência nos deslocamentos dos agentes, medida sobretudo pela via dos custos de transportes.

1.1.2. As variadas vertentes dos velhos e novos institucionalismos

Quanto à segunda corrente, são inúmeras as abordagens dos velhos e novos institucionalismos nas ciências sociais. Há grande pluralidade e ecletismo nos enfoques institucionalistas o que os torna difíceis de serem sintetizados em poucas palavras. Partindo de uma conceituação de *instituição* como um arranjo social de normas e regras com certa duração, procurarão discutir o papel das instâncias estabilizadoras, isto é, a discussão da construção de contextos que amenizem divergências, instabilidades e incertezas, através de normas, costumes e regras que regulariam e coesionariam o comportamento dos agentes em (inter)ação social, punindo com sanções os agentes mais oportunistas. São colocados no centro da análise de tal produção intelectual, as intensas interações coletivas dos recursos humanos, culturais, sociopolíticos e institucionais, o que propiciariam redes de compromissos, lealdades, sentimentos de pertencimento, capazes de engendrar coerências e contratos sociais adequadamente situados e contextualizados.

Se um dos méritos destas correntes neo-institucionalistas foi a busca de romper com o economicismo que grassa na academia anglo-saxã, ao ressaltar os mecanismos de interação social não-mercantis, infelizmente, parte da produção intelectual institucionalista exagera na capacidade endógena dos atores sociais auto-engendrarem processos virtuosos e germinativos de densidade social identitária e cooperativa, em acúmulo coletivo, muitas vezes harmonioso.

1.1.3. A interpretação dos Radicais-Marxistas: os conflitos de interesse em torno da produção social do espaço

As obras seminais de Henri Lefebvre, David Harvey, Manuel Castells, Alain Lipietz, Doreen Massey, Jose Luiz Coraggio, Milton Santos, Neil Smith, Edward Soja, dentre muitos outros, surgiram a partir do final dos anos 1960 formulando novas questões e renovando o arcabouço teórico-metodológico do debate sobre a produção social do espaço, propondo novas perspectivas e categorias de análise.

Essas investigações, inspiradas em Marx, acerca da produção e reprodução social do espaço e do ambiente construído, colocaram a ênfase nas relações sociais, nas lutas de classes e nas articulações entre Estado e as distintas frações de capital, em sua intervenção no espaço, e nos

processos através dos quais os sujeitos sociais em pugna produzem socialmente o espaço e o ambiente construído. O espaço será interpretado como uma construção disputada e contraditória, procurando analisar os conflitos de interesses que o estrutura. Nessa visão, nenhum recorte espacial poderá ser mais visto como passivo, fixo ou mero receptáculo, sem contexto institucional e sem moldura histórica. Em suma, buscava, sobretudo, realizar a análise das complexas relações entre o modo de produção e suas formas espaciais decorrentes.

1.1.4. O Pensamento Crítico Latino-americano sobre o Funcionamento do Capitalismo Periférico¹

Aqui também temos um conjunto bastante heterogêneo de contribuições e correntes do pensamento crítico. Partem da análise da acumulação de capital e do funcionamento concreto do capitalismo em sua periferia, a partir de uma releitura das principais contribuições europeias da crítica da economia política. Tendo avançado bastante em suas reflexões sobre os motivos e os desdobramentos da crise sistêmica no período pós-1973, buscam construir as mediações teóricas e históricas a fim de apreender as especificidades do capitalismo (nacional) subdesenvolvido latino-americano.

O chamado pensamento crítico histórico-estrutural latino-americano, sendo bastante original, crítico e abrangente, contribuiu para a formulação de uma concepção robusta e instigante sobre as relações centro-periferia, as especificidades da experiência de industrialização no *Sul Global* e, sobretudo, sobre a própria *natureza do processo de subdesenvolvimento* no capitalismo.

Finalmente, caberia lembrar que este pensamento crítico se beneficiou de uma articulação bastante eclética com marxistas, dependentistas e ex-cepalinos, o que engendrou, do meu ponto de vista, um amálgama sem par na academia mundial. Por exemplo, geraram uma reflexão acerca das formas e da natureza da inserção do país periférico na escala mundial de relações e seus peculiares estilos, vias e padrões nacionais de acumulação e desenvolvimento que é muito superior à atual corrente das variedades de capitalismo ou das vertentes comparativas de capitalismo. Assim, considero que essa quarta corrente pode nos trazer fun-

¹ A discussão desta vertente teórica foi realizada em Brandão (2018).

damentais aportes para pensar a base material de nossas sociedades latino-americanas e para a imprescindibilidade de estudar, de forma bem dosada, a dinâmica das estruturas (produtivas, comerciais, tecnológicas, de consumo, a lógica da acumulação de capital etc.) e a dinâmica dos sujeitos (interesses e conflitos das facções de classe).

Após essas breves notas sobre as quatro vertentes, apresentamos a seguir uma tentativa de identificar alguns elos teóricos mais frágeis ou mesmo faltantes para uma agenda crítica entre economia política e geografia crítica. Assim, voltaremos às problemáticas mais gerais, que se encontram em um nível maior de abstração, a fim de ressaltar alguns pontos fundamentais para essa construção da discussão das bases materiais do funcionamento do sistema capitalista em sua dimensão da produção social do espaço, para em seguida alinhar algumas mediações históricas que permitam estruturar uma agenda de investigação de problemas relevantes.

1.2. As quatro dimensões, processos ou forças que moldam a estruturação do espaço urbano-regional: Homogeneização, Integração, Polarização e Hegemonia²

1.2.1. O processo de homogeneização: o movimento “uniformizador” do capital a partir de suas determinações conceituais mais simples, abstratas e gerais

Inicialmente caberia o alerta de que a expressão “homogeneização” apresenta muitos problemas, não menores do que qualquer outro sinônimo que poderia ser utilizado, como “nivelamento”, “igualação” ou “uniformização”. O sentido aqui é de que a acumulação de capital busca criar condições básicas universais, análogas, idênticas, semelhantes e regulares, “em qualquer lugar”, para o valor se valorizar em termos absolutos e universais, abrindo horizontes e dispondo/conformando espaços para a valorização capitalista mais ampla, segundo lógicas e regras mercantis dotadas de normalidade e generalidade.

Trata-se de um *processo de homogeneização de relações*, isto é, de equalização, enquanto tendência, requerida pelo capital, de relações de pro-

² Esses quatro conceitos foram desenvolvidos e detalhados em Brandão (2012).

dução mais apropriadas a seu movimento unificado de valorização, ou seja, de condições “mais igualitárias” para a sua reprodução ampliada. Esse processo de homogeneização engendra a arena e fixa os parâmetros (a igualdade das regras) sob os quais se dará a luta concorrencial. *O capital busca a equivalência de suas condições reprodutivas em todo e qualquer lugar.* Certamente o capital não requer e não engendra qualquer igualação de níveis de desenvolvimento do conjunto das forças produtivas.

Na verdade, esse processo homogeneizador (de relações mercantis) cria e recria estruturas heterogêneas e desigualdades em seu movimento. Certamente o desenvolvimento capitalista não é uma dinâmica evolutiva de “nivelamento” e de propagação de progresso técnico por todas as porções do território. O que ele difunde é a lógica da multiplicação do valor, de um modo continuamente renovado em busca do enriquecimento absoluto, realizando recorrentemente a ruptura do isolamento, atravessando todas as fronteiras, arrefecendo barreiras e proteções erguidas por relações arcaicas.

1.2.2. O Processo de integração: a coerência imposta pelo processo de concorrência intercapitalista

O âmbito da análise em que se procura reconceituar a integração deve abranger a dinâmica coercitiva da concorrência como seletividade impositiva que irá operar naqueles espaços e horizontes abertos pela homogeneização. Após essa última ter “limpado o terreno”, ao “nivelar” as condições reprodutivas, a pugna entre as diversas unidades de riqueza poderá ocorrer nos construtos sociais denominados “mercados”.

A integração é sempre um processo contínuo e de difícil reversão, que exerce influência complexa e contraditória sobre as regiões aderentes, que serão engolfadas em adaptações recíprocas, com intensidades e naturezas diversas. Esse processo promove uma destruição criadora (inclusive no sentido de desconectar, desintegrar e desvalorizar capitais e seus espaços), porém com sentido claro, impondo uma coerência às formas e frações mais avançadas de capital.

Essa coerência imposta para construir e articular socialmente os mercados encontra diversos obstáculos que se antepõem ao avanço da concorrência inter-capitalis locais/regionais e ao estabelecimento de laços de complementaridade inter-regionais. A ação das forças da integração

geralmente constitui um longo, contraditório, heterogêneo e conflituoso processo em que os espaços regionais circunscritos e capsulares vão sendo enredados a partir daquele(s) espaço(s) onde prevalecem formas superiores de acumulação e de reprodução econômica.

1.2.3. O Processo de polarização: hierarquias e a natureza desigual e combinada do processo de desenvolvimento capitalista

A polarização deriva da própria natureza desigual e combinada do desenvolvimento capitalista. Se o processo de integração nos dá uma ideia de enquadramento, o de polarização nos dá uma de hierarquia. O desenvolvimento das forças produtivas gera polaridades, “campo de forças” desigualmente distribuídas no espaço, centralidades, ou seja, estruturas de dominação fundadas na assimetria e na irreversibilidade. Essas estruturas serão reforçadas pela ação de forças aglomerativas, de escala e de proximidade, com as potências concentradoras criando resistência para serem revertidas ou contrabalançadas.

O estudo da polarização pode, assim, esclarecer o potencial diferenciado de espaços particulares, averiguando as complementaridades e as hierarquias subjacentes aos processos sob análise. Analisar o alcance e a esfera de influência do polo, detectar as interdependências das atividades e das decisões dos agentes econômicos. O que deve ser retido da importância do estudo dessa força polarizadora é a existência de uma potência de interação entre os nós (centros com autonomia de decisão) em torno dos quais gravitam espaços “satelitizados”, com baixo poder autônomo e endógeno de decisão.

1.2.4. O Processo de hegemonia: coerção e “consentimento ativo”

O poder hegemônico detém o poder de enquadramento e hierarquização de relações, processos e estruturas. O agente hegemônico mantém algum grau de autonomia reprodutiva e de direção persuasiva cultural-ideológica sobre o “conjunto nacional”, exercida no interior de uma determinada aliança. O ser hegemônico necessita ser minimamente “dono de seu próprio destino”, ter preeminência, supremacia e capacidade de ser o condutor do processo para ter força suficiente para propor, articular e sustentar uma determinada unidade e aliança e administrar e

centralizar uma “coesão imaginária”, que se exerce sobre determinados grupos subordinados, desempenhando a função de “guia legítimo” em um jogo que fica entre força e legitimidade, entre o coativo e o persuasivo, entre potência e direção, submissão e consenso.

É necessário investigar que forças sociais comandam o aparato de direção, analisando o sistema estruturado de alianças de classe com capacidade de “dar uma base social necessária ao Estado”, partindo do estudo do processo de persuasão, conquista, consenso, realização e manutenção da hegemonia.

1.3. As quatro dimensões espaciais da divisão social do trabalho³

A divisão social do trabalho em sua expressão espacial representa a redistribuição/relocação permanente e as redefinições incessantes de agentes, atividades, circuitos, funções etc. Se constitui na categoria-chave analítica, capaz de revelar as mediações e as formas concretas em que se processa e se manifesta a reprodução social no espaço, segundo quatro dimensões.

1.3.1. Inter-ramificações ou Intersetorialidade Econômicas

É necessário analisar as estruturas produtivas localizadas em determinado espaço urbano-regional enquanto densa e complexa trama das intersectorialidades econômicas inerentes à produção capitalista. Esse sistema possui especificidades marcantes em cada setor produtivo e muito peculiares intra e inter-relações entre os setores, apresentando ramificações que se encontram em permanente distinção e interação dinâmica, que são muito diferenciadas em termos das manifestações territoriais dos processos de produção, consumo, distribuição e circulação.

Dessa forma, a divisão técnica e social do trabalho promove uma lógica material-produtiva seccionável que compartimenta subdivisões e gera e estrutura permanentemente os específicos ramos econômicos. Nesse contexto, é importante averiguar e dimensionar as interações inter-ramificações econômicas, o conjunto de relações e efeitos encadeados e os seccionamentos produtivos que se tecem sob condições técnicas e de mercado totalmente distintas. Os setores podem ser identificados

3 Este argumento foi desenvolvido em Brandão (2011).

pela sua inserção específica na estrutura produtiva e nas categorias de uso (consumo durável e não-durável, intermediários e bens de capital). Os seccionamentos produtivos são elos constitutivos (em uma complexa divisão do trabalho) do sistema social de forças produtivas, lócus específico de reprodução do capital social em seus diversos ciclos, porém, tomado em seu conjunto.

1.3.2.– Interregionalidades

Tendo por base as orientações metodológicas de Harvey e Braudel, podemos afirmar que o plano analítico inter-regional deve tratar de centrar a abordagem na articulação, coesão e integridade dos processos que se dão em determinado espaço, explicitando seus mecanismos de coordenação e regulação: processos que esses autores denominaram, respectivamente, de “coerência estruturada” e “coerência imposta”.

David Harvey assevera que os espaços urbano-regionais que “alcançam certo grau de coerência estruturada em termos de produção, distribuição, troca e consumo – ao menos por algum tempo. Os processos moleculares (da acumulação de capital) convergem, por assim dizer, na produção da ‘regionalidade’” (Harvey, 2003: 88). Diríamos que esses processos convergem também na produção social da inter-regionalidade. Por sua vez, Braudel (1979) corretamente se perguntava sobre o “processo de coerência imposta no âmbito de uma economia monetária”. Daí a importância em se procurar elucidar a estrutura e a dinâmica dos diversos circuitos, fluxos e espaços de circulação e reprodução do capital em termos regionais.

1.3.3. Interurbanidades

É preciso averiguar recorrentemente as estruturas que conformam a interurbanidade, as relações e interações entre espaços sociourbanos e sua posição no concerto de uma divisão interurbana e intraurbana do trabalho social, conformando uma determinada sociabilidade em variados planos e dimensões espaciais. Pensar dinamicamente a natureza das formas urbanas de organização social e a reprodução social da existência da vida material que se projeta no espaço urbano.

A pesquisa crítica deve investigar os determinantes do crescimento urbano, o encadeamento das decisões dos agentes da produção do espaço, as coalizões armadas nos específicos espaços urbanos e sua projeção desde dentro da rede urbana e do sistema de cidades regionais. Projeção esta que se processa desde o espaço interno da cidade até sua hinterlândia e vice-versa.

A rede urbana é constitutiva e constituinte, integrante e estruturadora/articuladora do movimento e da dinâmica da região. Ela expressa uma hierarquia de decisões que são tomadas e que circulam ao longo (e desde dentro) dela. Devemos estudar suas permanências, rupturas, normas e ritmos, seu regime de expansão, questionando sua inserção e posição nos sistemas e complexos de cidades nas escalas espaciais regionais e nacional.

1.3.4. Inter-ações rivais (ou convergentes ou complementares) entre projetos de sujeitos concretos

As inter-ações entre sujeitos representam o campo das *práticas espaciais* (Corrêa, 2007) e das *políticas de escala* (Souza, 2013). Esse é também o campo das contraposições de narrativas na escala das experimentações da vida cotidiana. No plano da vida individual e coletiva projetos de vida e “sobrevivência substantiva” (Polanyi, 2012) se confrontam.

Sob este prisma metodológico de análise de projetos de vida, na escala do corpo, propomos aqui a análise das decisões (como também as omissões de agir, ou o agir em outro sentido) das atuações, intencionalidades, motivações e comportamentos no plano da vida cotidiana da casa, do lar, do bairro, da família, da reprodução da unidade escalar “mínima”, das ações transgressoras e subjetividades rebeldes. Defendemos a análise de cada corpo específico (por exemplo, de um corpo negro, feminino etc.) na sua peculiar teia da vida no mundo urbano. Das possibilidades de engendrar fissuras que podem ser constituídas nos microespaços de emancipação. Essas ações transgressoras se dão no espaço que Milton Santos (1987), chama de “do cidadão”, onde o indivíduo, em um feixe de relações, procura impor seu ritmo, em uma temporalidade mais lenta, possibilitando ou não a produção de “culturas rebeldes” (Sousa Santos, 2007).

1.4. Os quatro poderes transformadores do espaço social

Propõe-se aqui empreender investigações e estudos que procurem dimensionar os poderes, o raio de manobra, os instrumentos dos atores e sujeitos, nos casos particulares em estudo, colocando no centro da análise a questão do poder, entendendo esse como exercício de pressão e força que é inerentemente: assimétrico, expansivo, relativo e que se define relacionalmente no fluxo, no movimento e na ação.

1.4.1. Qual o poder do poder privado?

Torna-se premente voltar a realizar pesquisas aprofundadas, como no passado, que busquem dimensionar o poder de decisão privado, sobretudo de suas grandes unidades conglomeradas oligopólicas que comandam vantagens cruciais e são, cada vez mais, multi-divisionais, multi-escalares, multi-setoriais e multi-produtos, com amplo e potente poder de encadeamento de decisões produtoras e transformadoras do espaço social.

As diversas rodadas de negócios e inversões de capital vão se inscrevendo no território, sob a forma de camadas de estruturação e desestruturação de lógicas, relações e modos de existência e reprodução da acumulação do capital. O estudo dos grandes conglomerados empresariais, na forma específica de suas várias frações, na estruturação e desestruturação dos espaços nacionais e urbano-regionais torna-se decisivo. Essas “unidades dominantes” tomam macrodecisões, enquanto agentes privilegiados de ações em cadeia, que tem assimétrica capacidade de indução sobre outras decisões, inclusive as do Estado.

É preciso investigar sua teia particular de relações intersetoriais (inter-ramificações) existentes nos diversos pontos do espaço; dimensionar seus interesses, suas decisões cruciais, sua capacidade transformativa ou não, de promover mudanças nas relações tecnoprodutivas, trabalhistas, gerenciais etc.; suas formas de controle dos grandes circuitos espaciais de produção, distribuição, tecnologia, fontes de fornecimento etc.

1.4.2. Qual o poder do poder público?

Os processos sociais que desembocam na questão terminal do poder diferencial de capacidade de decisão - fruto de uma correlação de forças que está sintetizada no processo de hegemonia condensado no Estado - precisam ser investigados. Como processo síntese, o poder de comando, de dominação de classe, é exercido e legitimado tendo por base determinada equação política, que se configura em um arco de alianças, um pacto de poder, assentado em certa correlação de forças políticas, que dá direção e domínio das condições sociais em determinado território.

Há premência em se analisar a centralidade das decisões e os resultados e as consequências das decisões condensadas e expressas no Estado, buscando esquadrinhar os instrumentos e as formas do exercício do poder estatal.

É importante investigar as formas de rescalonamento do Estado e a natureza do *statehood* e das paraestatalidades. A discussão das estatalidades propõe uma perspectiva que é *para além e nos entornos do aparelho de Estado* analisar o conjunto diversificado de entidades e arenas de concertação de interesses que poderíamos denominar de institucionalidades paraestatais. Dessa forma, busca-se com essa noção analisar as formas plurais de organização institucional e espacial do poder público e melhor apreender dimensões mais multi-escalares, de variadas arenas e sob várias formas institucionais, que se reescalonom espacialmente por outros modos e vias paralelas e adjacentes ao centro do aparelho de decisão estatal.

1.4.3. Qual o poder do poder das forças de resistência contra-hegemônicas?

Chegamos ao terceiro “campo de relações de forças”, buscando o dimensionamento do poder das facções subalternas empreenderem lutas reivindicatórias, de mobilização, protesto e de resistência, avaliando a real capacidade das forças contestatórias e insurgentes avançarem na catalisação e unificação de rebeldias democráticas e emancipatórias. As pesquisas que buscam dimensionar a capacidade de disputa, avaliando recorrentemente a força organizativa dos movimentos sociais são fundamentais. As análises das suas formas renovadas de lutas, suas opções táticas e estratégicas, as disputas por maior justiça social (incluindo de raça, gênero e orientação sexual) e ambiental avançaram sobremaneira nas últimas décadas.

A canalização das energias de insatisfação e de inconformismo se expressam em formatos variados, em contra-re-ações protetoras da sociedade atingida, sem direitos e sem voz, e lógicas organizativas portadora de ações e reações de resistência e de encadeamentos de vetos, que são passíveis ou não de se constituírem em coalizões insurgentes e alternativas.

Nessa conjuntura específica pode surgir e explicitar modalidades concretas de lutas de classes, embora muitas vezes com pautas difusas e fragmentadas, mas que podem apontar para radicalizações democráticas.

1.4.4. Qual o poder dos micropoderes?

É preciso ter presente na análise da produção social do espaço os micropoderes ou contrapoderes invisibilizados ou com baixa visibilidade. Poderes que se organizam, potencializam e contrapõem às novas tecnologias do poder, ou seja, contra o biopoder (Foucault), que busca normatizar e disciplinar comportamentos, dispositivos de segurança e que instrumentalizam as populações.

Torna-se premente não negligenciar em nossas pesquisas os “territórios de alternativas ‘menores’, os territórios das diferenças de cada um de nós” Haesbaert (2011: 1), a fim de apreender devidamente a potência das relações de força das múltiplas formas de indignação, mobilização, autonomia. Inconformados, destituídos de direitos, de fala e de meios de consumo coletivo, espoliados rurais e urbanos e corpos invisibilizados e submetidos a múltiplas violências, travam no dia a dia lutas contra opressões de toda espécie, trazendo a energia da insatisfação para as ruas e/ou criando ou elegendo outros variados espaços de contestação. São agendas de contestação muito difusas, que operam por diversificadas vias e mecanismos, que não partidos, sindicatos, associações de moradores etc. São rebeldias e rebeliões que se encontram “entre a luta institucional e a ação direta” (Souza, 2010).

1.5. Os quatro planos ou níveis de análise

1.5.1. Escalas espaciais

As escalas espaciais não devem ser tomadas tão somente em sua dimensão ordenada cartográfica-analógica-métrica, mecanicista e geométrica. Escalas espaciais devem ser conceituadas como planos analíticos e níveis de abstração que podem lograr dar sentido à organização da reprodução social da vida. Também devem ser analisadas como categoria da *praxis* política. Elas são inerentemente inexatas e dinâmicas. Não são unidades imutáveis ou permanentes, pois são inscritas e esculpidas em determinado espaço e erguidas ou erigidas, material e simbolicamente, em processos, por natureza, sociais. São instâncias e entidades em que a vida social é organizada e reproduzida, e não enquanto uma representação cartográfica. Assim, deve-se interpretá-las em sua natureza eminentemente relacional, contestável, dinâmica, não-confinável, processual e contingente, passando a tomá-las enquanto lócus e veículo *in situ*, através dos quais as relações socioespaciais se estruturam e operam.

Escala enquanto categoria analítica e escala enquanto categoria da *praxis* política não estão apartadas. O desafio (simultaneamente) científico e político é, portanto, procurar definir o que e com que meios cada escala pode revelar, mobilizar, contestar, acionar, regular, comandar e controlar. Assim, ela tem potencial para demarcar o campo das lutas sociais, e dar concretude a bandeiras, clivagens e orientações de lutas e delimitar e gerar uma ancoragem identitária.

1.5.2. Níveis de governo

Em países federados, como Brasil e Argentina, entender o pacto territorializado do poder, que é o federalismo, é fundamental para dialogar com a questão das escalas espaciais. O estudo da organização sociopolítica das escalas nacional e subnacionais precisa ganhar crescente centralidade sobretudo em países com profundas e múltiplas desigualdades sociais e regionais como os nossos.

Federalismo são acordos, arranjos, normatividades, repactuações, entendimentos e reconstruções constantes, tensionadas e contratos sociais conflitivos. Enquanto convenção sociopolítica que busca coesionar entes não equipotentes econômica e politicamente, procurando forjar um mínimo de coerência de propósitos em determinada escala espacial, definindo e tramando compromissos pactuados, com mínimos patamares de orientação de compartilhamento e corresponsabilidade de destino no curso do processo de desenvolvimento, deve ser abordado

em suas particularidades e variedades históricas e espaciais, isto é, por países e regiões, segundo suas diferenciadas capacitações burocráticas e técnicas para levar a frente projetos de transformação.

1.5.3. *Âmbitos e arenas de poder*

As diversas instâncias, âmbitos e arenas por onde se estruturam e fluem os poderes precisam ser *seguidas* pelas análises críticas, atentando para o fato de que são muito diversificados em suas natureza e lógicas internas esses escaninhos.

É preciso investigar os arranjos institucionais, *perseguir* os canais de influência, as legislações, competências, atribuições, deliberações, instrumentos, acordos, procedimentos de uma parafernália complexa de aparelhos estatais, paraestatais, órgãos de fiscalização, regulamentação e controle ou estatalidades que gravitam no entorno do Estado. Buscar procedimentos metodológicos para *seguir* as cadeias de decisão ao longo dos emaranhados burocráticos e institucionalidades.

Por exemplo, entender o papel dos cartórios; o poder dos chamados “órgãos de controle”, controladorias, dos promotores, procuradores da república, o poder judiciário, os tribunais de contas, o poder das agências reguladoras; as organizações da sociedade civil; as Organizações Não Governamentais (ONGs) etc. Analisar os processos e rituais de poder que produzem o espaço social a partir dos Três Poderes da República.

1.5.4. *Reprodução social das práticas espaciais da vida cotidiana*

No nível de análise fundamental da teia fina do tecido social é importante se atentar para as práticas espaciais no contexto da esfera essencial imediata e pragmática da reprodução da vida cotidiana.

As práticas espaciais constituem ações espacialmente localizadas, engendradas por agentes sociais concretos, visando a objetivar seus projetos específicos. Constituem ações individuais, não necessariamente sistemáticas e regulares, caracterizadas por uma escala temporal limitada. A natureza pontual no espaço e no tempo estabelece a distinção entre prática espacial e processo espacial (Corrêa, 2007: 68).

Na cotidianidade enquanto lócus do pragmatismo, das carências e das preocupações, as respostas imediatas a situações singulares muito concretas são formuladas na escala do terreno das circunstâncias práticas, podendo envolver alienação e senso comum da realidade imediata. Neste plano do “mundo da vida” se tecem as intersubjetividades culturais e as expressões dos direitos e liberdades individuais, com suas demandas e lógicas próprias.

O ambiente construído e suas estruturas envolvem os projetos individuais do terreno da vida cotidiana, mas é também por ele envolvido e elaborado. As ações diretas de pessoas concretas requerem aprofundamento teórico e analítico.

Considerações Finais

Procuramos sugerir neste capítulo um olhar múltiplo, holístico e plural sobre as interpretações das diversas vertentes teóricas espaciais, e levantar, segundo nossa visão, quais seriam as forças que moldam o espaço, as principais dimensões espaciais da divisão social do trabalho, questionar quais seriam os mais decisivos poderes de transformação do espaço e apontar as escalas e os planos ou níveis de análise para a reconstrução do pensamento socioespacial crítico.

Não é o caso nessas breves notas finais de analisar todas essas vertentes, forças, dimensões, poderes e planos de análise, muito menos arriscar a desejável (só possível em um projeto coletivo!) articulação e síntese entre esses elementos, mas tão somente relembrar, em traços largos, as linhas principais da trajetória de nossa argumentação.

Justificamos nossa opção preferencial por fazer dialogar mais de perto as correntes teóricas da produção social do espaço com o pensamento crítico latino-americano e algumas conexões que podem ser construídas entre elas, em um mútuo reforço e articulação entre a “organização espacial” e o funcionamento específico do capitalismo na periferia.

Apontamos as quatro forças ou processos que moldam socialmente os espaços. O processo de homogeneização, isto é, o movimento universalizante da mercadoria e a pressão “igualadora” pela criação de um espaço unificado que possibilite as condições reprodutivas do capital em geral; O processo contraditório de integração, ou seja, a coerência im-

posta pela seletividade impositiva do processo coercitivo e de destruição criadora da concorrência entre a pluralidade dos capitais, engendrando uma divisão espacial do trabalho; O processo de polarização: hierarquias, complementaridades, influências, campo de forças, assimetrias e irreversibilidades e a natureza desigual e recombinaada do processo de desenvolvimento capitalista; e, o objeto terminal, o processo de hegemonia, que envolve domínio de ação, conquista, intimidação, persuasão, direção, coerção e “consentimento ativo” entre espaços.

Defendemos que a divisão social do trabalho apresenta quatro importantes dimensões espaciais, que tomam a forma de relações. As inter-ramificações (intersectorialidades), que expressam a constituição da malha socioprodutiva interna e suas possibilidades (e a efetividade) de inserção no contexto maior, isto é, as manifestações territoriais dos processos de produção, de consumo, de distribuição, de circulação. As inter-regionalidades, que manifestam a coerência estruturada imposta, nos espaços regionais, dos processos sociais, e põem em relevo variados circuitos, fluxos e espaços de circulação e reprodução do capital e suas estruturas decisórias. As interurbanidades, que demonstram a posição em uma divisão interurbana e intraurbana do trabalho social e revelam as formas de sociabilidade urbana em dado recorte espacial e as posições dos diversos espaços urbanos em uma relação hierárquica superior. E, finalmente, as inter-ações entre sujeitos, que representam o campo das práticas espaciais e das políticas de escala entre projetos em disputa.

Tendo um entendimento do poder enquanto força e exercício de pressão assimétrico, dilatativo, que se define relacionalmente no fluxo, no movimento e na ação, propusemos uma identificação do sistema decisional para analisar coalizões e alianças que vão se armando em cada estrutura e conjuntura histórica e geográfica. Nessa visão sistêmica busca-se aquilatar os poderes, com seus mecanismos, dispositivos, instrumentos, lógicas, veículos etc., que os atores e sujeitos detêm. Destacamos quatro poderes transformadores do espaço social: o poder privado, com destaque para o das enormes conglomerações empresariais oligopólicas que comandam grandes vantagens assimétricas de encadeamento de decisões de acumulação de capitais; O poder público e de dominação das relações de forças classiais condensadas no Estado e suas macrodecisões; O poder das resistências contra-hegemônicas, contestatórias, emancipatórias etc. dos movimentos sociais; O poder dos micropoderes, mapeando os *loci* da organização dos contrapoderes,

procurando identificar campo de lutas situadas na escala dos espaços de reprodução da vida cotidiana.

Finalmente neste balanço de cinco dimensões e elementos, discutimos os quatro planos, níveis ou instâncias de análise, buscando maior refinamento do arcabouço teórico-metodológico sobre decisões e poder de comando dos sujeitos concretos, situados e envolvidos na construção social de determinado espaço. O primeiro plano analítico é o das escalas espaciais, vistas não de forma fixa ou enquanto relações de proporcionalidades, mas em uma perspectiva dinâmica, relacional e processualmente enquanto categoria de observação, arena e prática política e narrativa; O segundo, seria os níveis de governo em países federativos, com seus pactos e arranjos normativos e territoriais de poder; O terceiro, os âmbitos e arenas de poder, procurando averiguar os canais e instrumentos de estruturação de interesses em diferenciadas instituições; e, por fim, o nível das práticas diretas e pragmáticas na esfera essencial da reprodução individual e coletiva, real-concreta e imediata, da vida cotidiana.

Em suma, nosso intuito aqui foi o de tão somente recordar as vertentes teóricas, as forças que moldam o espaço, as dimensões espaciais da divisão social do trabalho, os poderes de transformação do espaço e os planos de análise que conformam um verdadeiro mosaico de peças justapostas que precisam ser melhor agregadas e articuladas em um esforço coletivo e multidisciplinar de reelaboração permanente do pensamento socioespacial crítico.

Apresentamos ao longo deste capítulo apenas um esboço geral de anotações para uma reinterpretação crítica e para a estruturação de uma visão mais bem determinada, mediada e qualificada sobre o espaço. Entendemos que o resgate criativo e renovado do pensamento estruturalista crítico latino-americano, bem articulado com as contribuições da economia política da geografia histórica desigual do capitalismo, podem apresentar grande potencial de apreensão e transformação teórica e política de nossa realidade. Amplas potencialidades se encontram disponíveis hoje de reconstrução teórico-metodológico crítica, que poderiam informar e estruturar disputas políticas em torno das ações sociais no ambiente construído, informando movimentos contestatórios e/ou a orientação de políticas públicas democráticas por maior justiça socioespacial.

Referências Bibliográficas

- Brandão, C. (2012) Estruturas, Hierarquias e Poderes: Furtado e o retorno à visão global de Prebisch e Perroux. **Cadernos do Desenvolvimento**, v.10, p. 81-90.
- Brandão, C. (2011). Estratégias hegemônicas e estruturas territoriais: o prisma analítico das escalas espaciais. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 21, n. 2, p. 303-313, abr./jun.
- Brandão, C. (2007). **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas, Editora da Unicamp.
- Brandão, C. (org.) (2018). **Teorias e políticas do desenvolvimento latino-americano**. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Celso Furtado.
- Corrêa, R.(2007). Diferenciação socioespacial, escala e práticas espaciais. **Cidades**, v. 4, n. 6, p. 61-72.
- Fernández, V. R. e Brandão, C. (2010). **Escalas y políticas del desarrollo regional: desafíos para América Latina**. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores/FCE-UNL.
- Haesbaert, R. (2011). Territórios alternativos. São Paulo, Contexto
- Harvey, D. (2004). **Espaços da esperança**. São Paulo, Loyola.
- Polanyi, K. (2012). **A subsistência do homem e ensaios correlatos: nossa obsoleta mentalidade de mercado**. Rio de Janeiro, Contraponto.
- Santos, M. (1987). **Espaço do cidadão**. São Paulo, Nobel.
- Souza, M. L. (2010). Com o Estado, apesar do Estado, contra o Estado: os movimentos urbanos e suas práticas espaciais, entre a luta institucional e a ação direta. **Cidades**, 7 (11): 13-47.
- Souza, M. L. (2013). **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

Sobre los autores

Carlos Antônio Brandão

Professor Titular em Planejamento Urbano e Regional da UFRJ. Doutor, Livre Docente e Professor Titular pelo Instituto de Economia da Unicamp. Pós-doutor em Geografia pela Universidade British Columbia e Pós-doutor em Ciências Sociais pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Suas linhas de pesquisas são capitalismo dependente, neoliberalização e neoconservadorismo e geografia dos mercados. Coordenador do site www.interpretesdobrasil.org. Página pessoal: www.carlosbrandao.org. E-mail: BrandaoUFRJ@gmail.com

C. Gustavo Busso

Docente e investigador de la Universidad Nacional de Río Cuarto, Argentina (UNRC; FCE-FCH). Licenciado en Economía, Magister en Ciencias Sociales y Doctorando en Demografía. Director del Proyecto de investigación (2019-2023) “Desarrollo territorial, vulnerabilidad y políticas públicas. Análisis histórico y prospectivo de Argentina y Provincia de Córdoba” (UNRC). Docente de la Maestría en Desarrollo y Gestión Territorial y del Doctorado en Desarrollo Territorial (FCE-UNRC). Ha trabajado como consultor de organismos públicos municipales, provinciales, nacionales y de CEPAL-Naciones Unidas. E-mail: gbusso@fce.unrc.edu.ar

Marco André Cadoná

Graduado em Filosofia, Mestre em Sociologia (UFRGS) e Doutor em Sociologia Política (UFSC). É professor e pesquisador na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), onde atua no Departamento de Ciências, Humanidades e Educação e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Seu trabalho aprofunda questões de sociologia do trabalho, desenvolvimento e conhecimento. E-mail: mcadonna@unisc.br

H. Martín Civitaresi

Licenciado en Economía de la UNRC, M.A. en Estudios del Desarrollo (con especialización en Desarrollo Local y Regional) en Erasmus University (International Institute of Social Studies- The Netherlands) y Doctor en Historia en la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente es Profesor Asociado de la Sede Andina de la UNRN. Como investigador, es miembro del CIETES-UNRN. Asimismo, es Director de la Escuela de Economía, Administración y Turismo.

Mónica A. Donadoni

Licenciada en Economía (UNRC). Magíster en Desarrollo y Gestión Territorial por la Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Desarrollo Regional (UNRC). Es Profesora Adjunta –Efectiva- Exclusiva con orientación docente: Historia Económica y Social, FCE (Universidad Nacional de Río Cuarto). Desarrolla su investigación en proyectos y programas relacionados con el desarrollo territorial, los modelos de acumulación a escala regional, los sistemas productivos agropecuarios y agroindustriales, ciudades intermedias y redes socio-institucionales. Contacto: mdonadoni@fce.unrc.edu.ar

Analía E. Emiliozzi

Licenciada en Ciencia Política (UNRC). Magíster en Desarrollo y Gestión Territorial por la Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Desarrollo Regional (UNRC). Doctoranda en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Humanas (UNRC). Es Jefe de Trabajos Prácticos–Efectiva- Exclusiva con orientación docente: Historia Económica y Social, FCE (Universidad Nacional de Río Cuarto). Desarrolla su investigación en proyectos y programas relacionados con el desarrollo territorial, los modelos de acumulación a escala regional, los sistemas productivos agropecuarios y agroindustriales, ciudades intermedias y redes socio-institucionales. Contacto: aemiliozzi@fce.unrc.edu.ar

Ricardo Alfio Finola

Profesor en Geografía y Licenciado en Geografía, ambos por la Universidad Nacional de Río Cuarto (Argentina). Es Doctor en Ciencias Sociales (UNRC), su tema de tesis fue las transformaciones territoriales provenientes de la producción de bioetanol en el sur de la provincia de Córdoba, Argentina. Sus investigaciones se desarrollan en temáticas vinculadas a la Geografía Económica, Geografía Rural y Energía. Se desempeña como docente en la UNRC. Es miembro del Instituto de doble dependencia UNRC-CONICET de Investigaciones Sociales, Territoriales y Educativas (ISTE). Correo electrónico de contacto: alfio-finola@hum.unrc.edu.ar

Juan Torres

Investigador Adjunto de CONICET, dentro del Instituto de Investigaciones en Tecnologías Energéticas y Materiales Avanzados (IITEMA-CONICET) y Docente de la Fac. de Ingeniería de la UNRC. Formado como Ingeniero Químico y Dr. en Cs. Químicas por la Universidad Nacional de Río Cuarto. Una vez obtenido su título de grado se desempeñó como Ingeniero de planta de procesos de aceites vegetales, en la conducción de personal, desarrollo de nuevos procesos entre los que se cuentan la producción de biodiesel. En su retorno a la academia, su tema de tesis abordó el desarrollo de materiales poliméricos para el secuestro de contaminantes y en aplicaciones de cromatografía líquida de alta performance. Como investigador sus intereses se dirigieron al estudio, fabricación y caracterización de membranas sintéticas de micro, ultra y nanofiltración para la optimización en los procesos de producción de biocombustibles y el tratamiento de sus efluentes. Correo electrónico de contacto: jtorres@ing.unrc.edu.ar

María Florencia Granato

Docente-investigadora de la Universidad Nacional de Río Cuarto y, actualmente, Secretaria General de la Asociación Gremial Docente de la UNRC. Licenciada en Economía (UNRC - 1998). PhD in Applied Economics (Universiteit Antwerpen - 2012), Máster en Política Comercial y Modelización (Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius te Antwerpen - 2000). Profesora Asociada por concurso, Responsable de Economía Internacional y Microeconomía I (FCE-UNRC). Directora de Proyectos de Investigación y de Tesis de Grado y Posgrado. Inves-

tigadora en temas de Comercio Internacional, Geografía Económica, Economía Regional, Desarrollo Regional. fgranato@fce.unrc.edu.ar

Cecilia Bressan

Licenciada en Administración de Empresas (UNRC - 2005). Doctora en Ciencias Económicas, Mención Ciencias Empresariales, Orientación Administración (UNC – 2021), Magister en Desarrollo Económico en América Latina (UNIA-2009) y Especialista en Docencia Universitaria (UNLP – 2021). Docente de la Universidad Nacional de Río Cuarto, en el departamento de Matemática y Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas, en particular Profesora Adjunta, cargo efectivo por concurso, dedicación exclusiva, asignaturas Álgebra Lineal y Cálculo Financiero. Desarrolla su investigación empleando como metodología análisis de redes sociales en temáticas vinculadas con innovación, entramado empresarial, cadenas globales de valor y desarrollo territorial. cbressan@fce.unrc.edu.ar

Marianela Gomez

Licenciada en Economía (UNRC - 2005), Especialista en Docencia Universitaria (UNLP-2022). Jefe de Trabajos Prácticos efectivo por concurso, dedicación exclusiva, asignaturas Macroeconomía I y Seminario de Economía Argentina (FCE-UNRC). Profesor Adjunto interino por concurso, dedicación simple, Responsable de las asignaturas Seminario de Economía Argentina y Problemática Económica Global (EGEyE-UNVIME). Investigadora en temas de macroeconomía argentina y desarrollo económico. mgomez@fce.unrc.edu.ar

Pamela Mariel Natali

Licenciada en Economía (UNRC - 2006). Docente de la Universidad Nacional de Río Cuarto, en el departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas, en particular Jefa de Trabajos Prácticos, cargo efectivo por concurso, dedicación exclusiva, asignaturas Microeconomía I y Economía Internacional. Desarrolla su investigación en temáticas relacionadas a mercado de trabajo, vulnerabilidad social y desarrollo territorial. pnatali@fce.edu.ar

Tomás Guevara

Doctor en Ciencias Sociales, Magíster y Especialista en Políticas Sociales, y Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de Buenos Aires. Investigador Adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones

Científicas y Técnicas (CONICET) con lugar de trabajo en la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN). Profesor Adjunto de la UNRN en las carreras de Licenciatura en Economía y Administración en las materias de Sociología, Economía Urbana. Fue Director del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Territorio, Economía y Sociedad (CIETES-UNRN). Ganador del primer premio en categoría doctorado del Premio Internacional de Tesis de Investigación en Vivienda y Desarrollo Urbano Sustentable 2014 organizado por UNAM e INFONAVIT. Ha publicado artículos en revistas científicas, capítulos y libros sobre transformaciones urbanas, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat. E-mail: tguevara@unrn.edu.ar

Verónica Gutman

Ph.D., Magister y Licenciada en Economía especializada en Economía ambiental, cambio climático y desarrollo sostenible, con estudios de post-doctorado en Economía de la Energía y planeamiento energético. Tiene más de 20 años de experiencia en actividades de investigación y consultoría en proyectos solicitados desde el sector público y organismos multilaterales sobre política climática, financiamiento climático, precios al carbono, negociaciones climáticas internacionales, comercio internacional, marcos regulatorios y estrategias de desarrollo de largo plazo bajas en emisiones en países de América Latina. Es investigadora de la Fundación Torcuato Di Tella de Argentina y docente de posgrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Jorge L. Hernández

Licenciado en Economía de la UNRC y Magister en Economía Aplicada por la Universidad Autónoma de Barcelona. Profesor Asociado de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNRC. Dicta cursos de grado y posgrado sobre estructura económica, macroeconomía y economía regional y urbana. Investigador categoría II del sistema Universitario Nacional, miembro del ISTE (UNRC/CONICET), con desarrollo en el área de economía y territorio.

S. Graciela Landriscini

Lic. en Economía por la UNSur y Doctoranda en Innovación, Territorio y Competitividad- Universidad Politécnica de Valencia. Ha realizado estudios de especialización en Planificación y Desarrollo por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Naciones Unidas y Universidad Nacional de Río Cuarto; Desarrollo Regional

con orientación en PYMES, por la Universidad Nacional de Mar del Plata; Formulación y Evaluación de Proyectos, en Actividades y Unidades de Ciencia y Tecnología, por el Consejo Federal de Inversiones; y Planificación y Administración en Servicios de Salud por la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de la Plata.

Docente Investigadora Titular del Departamento de Economía de la UNCo en el Área de Dinámica Económica, con desempeño en cátedras de grado y postgrado. Investigadora del Instituto Patagónico de Historia, Economía y Ciencias Sociales UNComahue/CONICET, con desarrollos en Transformación de los sistemas productivos e impactos en el territorio, en particular de los sistemas productivos localizados en el norte patagónico. Actual Diputada nacional por el Frente de Todos Río Negro, integrando las comisiones de Educación, Ciencia y Tecnología, Industria, y Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados. Es Vicepresidenta de la Comisión de Economía, e integra la Comisión Bicameral de Seguimiento y Evaluación de la Deuda Externa.

Cidonea Machado Deponti

Economista (UFSM); Especialista em Desenvolvimento Rural e Agroecologia (UFRGS); Mestre em Integração Latino-Americana (UFSM); Doutora em Desenvolvimento Rural (UFRGS); Pós-Doutora em Sociologia do Desenvolvimento (PPGS/UFRGS). Pesquisadora e Professora Adjunta do Programa em Desenvolvimento Regional (UNISC-RS). Editora da Revista Redes. Diretora Sul da RETE. E-mail: cidonea@unisc.br.

César Adrián Ramírez Miranda

Economista por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y doctor en ciencias sociales en el área de desarrollo rural por la Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco. Es profesor investigador del Posgrado en Desarrollo Rural de la Universidad Autónoma Chapingo y especialista en temas de desarrollo territorial y soberanía alimentaria. cramirez@chapingo.mx

Arlen Eugenia Ramírez Barajas

Licenciada en Relaciones Internacionales por la UNAM y Maestra en Políticas Públicas por la Universidad Erasmus de Rotterdam, Países Bajos y la Universidad de York, Reino Unido. Asesora Internacional

especialista en temas de gobernanza y participación ciudadana. [ramirez-
zarlen@gmail.com](mailto:ramirez-
zarlen@gmail.com)

Brenda Eckel Machado

Graduanda em Arquitetura e Urbanismo na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Atualmente, é bolsista de Iniciação Científica PUIC-UNISC, no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul. Integrante do Grupo de Pesquisa e Estudos Urbanos e Regionais (GEPEUR). E-mail: bemachado@mx2.unisc.br

Cheila Carine Seibert

Graduanda em Arquitetura e Urbanismo na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Atualmente, é bolsista de Iniciação Científica PIBIC-CNPq, no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul. Integrante do Grupo de Pesquisa e Estudos Urbanos e Regionais (GEPEUR). E-mail: cheilacarine@mx2.unisc.br

Rogério Leandro Lima da Silveira

Geógrafo pela PUC-RS, Mestre e Doutor em Geografia Humana pela Universidade Federal de Santa Catarina. Pós-Doutorado em Geografia e Planejamento Regional pela Universidade Nova de Lisboa, com bolsa da CAPES (BEX 7352/14-0). Pesquisador do CNPq - 2. Professor titular e pesquisador do Departamento de Ciências, Humanidades e Educação e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Líder do GEPEUR – Grupo de Pesquisa e Estudos Urbanos Regionais (CNPq). Seus temas de interesse são desenvolvimento regional, planejamento territorial, desenvolvimento urbano, urbanização em cidades médias, policentrismo e coesão territorial, rede urbana e organização territorial. E-mail: rlls@unisc.br

Diego Tello

Doctor en Ciencias Económicas. Investigador Asistente ISTE CONICET UNRC. Docente Facultad de Ciencias Económicas UNRC. El interés académico y de investigación está basado en Economía Ambiental y Economía Ecológica, Ayuda a las decisiones multi-criterio, Análisis beneficios costos, y Valoración económica. La experiencia de investigación cuenta con siete artículos publicados en revistas indexa-

das y con referato, cuatro capítulos de libros, treinta y tres artículos expuestos en congresos nacionales e internacionales, y tres premios al mejor trabajo de investigación en la Asociación Argentina de Economía Agraria (AAEA).

Franco Perotti

Licenciado en Economía egresado de la Universidad Nacional de Río Cuarto, ex investigador de la Fundación FADA, y colaborador en el desarrollo del Plan Estratégico Porcino 2030 de la Asociación Argentina de Productores Porcinos.

Ivo Theis

Economista, PhD em Geografia Humana pela Eberhard-Karls Universität Tübingen (Alemanha), com pós-doutorados em Política Científica e Tecnológica pela Unicamp (Brasil) e Desenvolvimento Regional pela UNISC (Brasil), professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional de Blumenau, líder do Núcleo de Pesquisas em Desenvolvimento Regional, editor da Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional e Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. E-mail: theis@furb.br.

Dinámicas territoriales en América Latina

La necesidad de repensar y proponer una nueva agenda de desarrollo regional posneoliberal

Jorge Luis Hernández, Héctor Martín Civitaresi y Rogério Leandro Lima da Silveira (Comps.)

e-book



Colección
Académico-Científica

Verónica Gutman
Silvio Cezar Arend
Alfio Finola
Claudio Sarmiento
Marco André Cadoná
Gustavo Busso
Reto Bertoni
Cláudia Tirelli
Mónica Donadoni
Tomás Guevara
Gonzalo Delamazza
Cidonea Machado Deponti
Diego Tello
Franco Perotti
Sebastián Di Nardo
Cecilia Bressan
César Adrián Ramírez Miranda
Rogério Leandro Lima da Silveira
Martin Civitaresi
Carlos Hugo Molina
Graciela Landriscini
Ivo Marcos Theis
Carlos Brandao

La presente publicación, resultado de un ciclo de seminarios web homónimo, busca promover el debate a través de la puesta en valor de saberes, conocimientos y experiencias sobre dinámicas regionales a partir de la investigación y el análisis de fenómenos, procesos y experiencias en curso, en diferentes países y regiones de América Latina. Los temas que se ofrecen son abordados desde una perspectiva territorial, a múltiples escalas, en particular a escala regional, y los enfoques y análisis contemplan diferentes procesos, dinámicas y políticas que son convergentes a diferentes aspectos espaciales —rural, urbano, territorial—.

En particular, se presentan elementos para el debate vinculados con el impacto regional de la transición energética y la bioeconomía; las repercusiones que dejó la pandemia COVID-19 en el trabajo, la economía y la sociedad; las políticas públicas territoriales y sus impactos sobre la democracia, la participación social, los arreglos institucionales; el impacto en los territorios de las nuevas expresiones de las cadenas globales de valor; las nuevas tendencias de la urbanización, de las relaciones urbano-rurales y de la cohesión territorial en ciudades intermedias; y, a manera de cierre, en consideración de las nuevas dinámicas territoriales observadas en América Latina, se discute la necesidad de repensar, replantear y proponer una nueva agenda de desarrollo regional.



UniRío
editora

10 años



Universidad Nacional
de Río Cuarto
Secretaría Académica